COMMISSION NATIONALE D'EVALUATION DES POLITIQUES DE L'ETAT OUTRE-MER

RAPPORT BIENNAL 2015-2016

Monsieur Ibrahim Aboubacar, Député de Mayotte Président

Monsieur Gabriel Serville, Député de Guyane Monsieur Félix Desplan, Sénateur de Guadeloupe Rapporteurs

- Pilotes de la thématique « **la jeunesse en outre-mer** » : Monsieur Maurice Antiste, Sénateur de la Martinique et Madame Aline Hanson, présidente du Conseil territorial de Saint-Martin,
- Pilotes de la thématique « **vieillissement des populations et perte d'autonomie outre-mer** » : Madame Gabrielle Louis-Carabin, Députée de Guadeloupe et Madame Joëlle Prévot-Madère, Conseillère du Conseil économique, social et environnemental
- Pilote de la thématique « **la lutte contre l'habitat indigne** » : Monsieur Gabriel Serville, Député de Guyane
- Pilotes de la thématique « **l'accès à la culture outre-mer** » : Madame Maina Sage, Députée de Polynésie française et Monsieur Olivier Marleix, Député d'Eure-et-Loir

Conformément aux dispositions de l'article 74 de la loi n°2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer

Sommaire

Liste des acronymes	9
INTRODUCTION DE MONSIEUR IBRAHIM ABOUBACAR, DEPUTE MAYOTTE ET PRESIDENT DE LA CNEPEOM	
INTRODUCTION DE MONSIEUR GABRIEL SERVILLE, DEPUTE DE GUYAN	E. 21
INTRODUCTION DE MONSIEUR FELIX DESPLAN, SENATEUR GUADELOUPE	DE 27
PARTIE I – Etat des lieux et Perspectives – Les politiques publiques en Outre-mer confrontées à des défis multiples	
1. Les territoires d'outre-mer présentent de rapides et profondes transforma démographiques, avec des indicateurs spécifiques par rapport à l'Hexagone, également des dynamiques très hétérogènes entre territoires	mais
1.1. La Martinique, la Guadeloupe, et dans une moindre mesure Wallis-et-Futuna et Saint-Fet-Miquelon, font face à un vieillissement accéléré de leur population	
1.2. <i>A contrario</i> , certains territoires vont rester durablement jeunes, sous l'effet d'une très croissance démographique et d'un solde migratoire positif	
1.3. D'autres territoires se distinguent par une maturité démographique, synthèse d'un de mouvement de croissance soutenue de la population et du vieillissement	
2. Le changement climatique aura un impact considérable sur les territoires d'outre	
2.1. L'augmentation du niveau des mers et l'intensification des catastrophes météorolog comptent parmi les principales menaces pour les outre-mer.	iques
2.1.1. L'augmentation du niveau des mers	37
2.1.2. L'intensification des événements météorologiques	<i>3</i> 8
2.1.3. Les enjeux liés à l'aménagement du territoire et aux activités humaines	39
3. Les enjeux spécifiques aux politiques publiques de l'État outre-mer	41
3.1. Les conséquences du contexte démographique, social et environnemental sur l'effic des politiques publiques en outre-mer	cacité
3.1.1. L'impact des transformations démographiques	41
3.1.2. Les handicaps structurels et les enjeux environnementaux	42
3.2. L'amélioration de l'efficacité des politiques publiques outre-mer	
3.2.1. Les inégalités territoriales au sein des outre-mer sont un facteur d'exclusion soci freinent le développement des territoires les plus isolés et/ou vulnérables	
3.2.2. La diversité de la population soulève des enjeux de cohésion sociale	43
3.2.3. Un développement local en proie à des départs définitifs vers l'hexagone	43
3.2.4. L'efficacité des politiques publiques est liée à la prise en compte des spécificité territoires et des populations d'outre mer	s des

3.2.5. L'effort de rattrapage doit être parallèle au développement de dispositifs innovants	45
PARTIE II – Analyse des politiques publiques	49
LA JEUNESSE OUTRE-MER	51
LA REUSSITE EDUCATIVE	53
1. L'amélioration des conditions d'accueil des élèves	56
1.1. Les territoires d'outre-mer se caractérisent par une population scolaire nombreuse	56
1.2. L'effort de rattrapage en matière de construction d'infrastructures scolaires	59
1.2.1. Les collectivités bénéficient de l'appui financier de l'État pour la constructure d'infrastructures scolaires	
1.2.2. Les constructions scolaires (établissements, internats): enjeu majeur de la réuss éducative à Mayotte, en Guyane et en Polynésie française	
1.2.3. Les freins et défis liés au développement des infrastructures scolaires	63
1.3. L'attractivité des territoires pour les enseignants est parfois insuffisante	64
1.4. La qualité de la restauration scolaire est un élément essentiel de la réussite scolaire	65
2. L'enseignement en contexte plurilingue	
2.1. La valorisation des langues locales au sein du système éducatif	
2.2. La sensibilisation des enseignants aux enjeux du plurilinguisme	71
2.3. Des projets pédagogiques incluant le facteur multilingue ont été développés dans territoires	
LA PREVENTION ET LA LUTTE CONTRE L'ILLETTRISME DES JEUNES	7 5
1. La politique de réduction de l'illettrisme des jeunes d'outre-mer	
1.1. L'action préventive de l'Éducation nationale	76
1.1.1. La réduction de l'illettrisme repose sur l'acquisition de savoirs fondamentaux grâce l'accompagnement renforcé des élèves	
1.1.2. Les actions récentes en faveur de la réussite éducative	77
1.2. Les actions territorialisées de l'Éducation nationale dans les outre-mer	77
1.2.1. La prévention de l'illettrisme dès la petite enfance : préparer l'entrée à l'écomaternelle	
1.2.2. La prise en charge des élèves en difficulté : repérer les risques d'illettrisme accompagner les élèves vers la réussite scolaire	79
1.2.3. L'adaptation de l'enseignement : repenser les méthodes pour mieux prévenir l'illettris.	me 80
1.3. La lutte contre l'illettrisme auprès des jeunes non scolarisés et en insertion professionne	
1.3.1. Le repérage et la prise en charge des jeunes grâce aux tests des Journées défense citoyenneté	
1.3.2. Les remises à niveau proposées par les dispositifs en faveur des jeunes éloignés système scolaire	82
1.3.3. La maîtrise des savoirs de base en formation professionnelle	83

1.3.4. La lutte contre l'illettrisme auprès des demandeurs d'emploi	83
2. La diversité des acteurs intervenant dans le champ de l'illettrisme im d'importants efforts de coordination et de pilotage afin d'améliorer l'efficaci initiatives locales	ité des
2.1. L'organisation de la lutte régionale contre l'illettrisme	85
2.1.1. L'action de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme	85
2.1.2. Les plans de prévention et de lutte contre l'illettrisme	87
2.1.3. Les autres structures soutenant l'action publique liée à l'illettrisme dans les out	
2.2. La lutte contre l'illettrisme implique une pluralité d'acteurs	
2.2.1. Le rôle des associations dans la lutte contre l'illettrisme	89
2.2.2. Les initiatives de l'État dans le cadre de la lutte contre l'illettrisme	90
2.2.3. Une nécessaire coordination des acteurs locaux impliqués dans la lutte l'illettrisme	
FORMATION ET INSERTION PROFESSIONNELLE EN OUTRE-MER	95
Partie 1 : La performance des dispositifs d'orientation, d'insertion et d'accompagnem jeunes vers l'emploi	
1. Un besoin d'accompagnement plus prégnant en outre-mer	96
1.1. Un cumul de difficultés freinant l'accès à l'emploi	96
1.2. De nombreux freins "périphériques" à l'emploi	97
1.3. Une proportion importante de jeunes sans activité demeure non accompagnée	98
2. Le décrochage scolaire et l'orientation des jeunes	99
2.1. Une surreprésentation du décrochage scolaire en outre-mer	99
2.1.1. Des niveaux de décrochage plus importants qu'en métropole	99
2.1.2. De multiples facteurs de décrochage	100
2.2. Les politiques de prévention et de prise en charge des décrocheurs en outre-mer	102
2.2.1. La persévérance et la prévention scolaires	103
2.2.2. Le repérage des élèves décrocheurs et en risque de rupture scolaire	103
2.2.3. De nombreux outils de prise en charge des décrocheurs	105
2.3. Les outils existants doivent être pleinement déployés outre-mer	106
2.4. Des initiatives adaptées au contexte ultramarin se développent et s'expérimentent	106
2.5. Agir en amont sur les déterminants du décrochage outre-mer	107
2.6. Un service public de l'orientation en évolution	108
3. La performance des dispositifs d'appui à l'insertion et d'accompagnement des vers l'emploi	
3.1. De nombreux dispositifs d'insertion mobilisés outre-mer	110
3.2. Le service militaire adapté (SMA) et les Ecoles de la deuxième Chance : dispersion et de pré-qualification	

3.3. Les facteurs de réussite de l'accompagnement des jeunes	. 116
3.4. La capacité d'intervention des acteurs de l'accompagnement vers l'emploi	. 117
3.5. La mobilisation des entreprises autour des dispositifs d'insertion des jeunes	. 118
3.6. La mise en œuvre d'expérimentations	. 118
Partie 2 : L'efficacité du système de formation au profit de l'emploi des jeunes	. 121
1. Conforter la formation initiale outre-mer	. 121
1.1. Le déploiement d'une offre de formation cohérente et diversifiée est à renforcer	. 121
1.1.1. La voie professionnelle est privilégiée en outre-mer	. 121
1.1.2. L'offre de formation post-bac est à étoffer	. 122
1.2. Le développement de l'apprentissage accuse du retard par rapport à l'hexagone	. 122
1.2.1. La proportion d'apprentis est plus faible outre-mer	. 122
1.2.2. Les imperfections de l'apprentissage outre-mer	. 124
2. L'adaptation de l'offre de formation aux besoins des territoires	. 125
2.1. Une offre de formation souvent inadaptée aux besoins des territoires	. 125
2.1.1. Une insuffisance des niveaux de qualifications	. 125
2.2. Une gestion prévisionnelle des besoins en compétences, un défi pour les territoires	. 126
2.2.1. La projection des besoins en compétences est à développer	. 126
2.2.2. Anticiper l'évolution de l'économie et l'émergence de nouveaux besoins	. 127
Partie 3 : Les perspectives offertes par la mobilité extraterritoriale	. 129
1. La mobilité comme extension de l'offre locale de formation	. 129
1.1. La mise en œuvre des dispositifs de formation en mobilité au profit des jeunes des ormer	
1.1.1. La formation initiale en mobilité	. 129
1.1.2. La formation professionnelle en mobilité	. 131
1.1.3. Des initiatives ont été développées pour améliorer et sécuriser les parcours en mol	
1.2. La contribution des dispositifs de mobilité aux besoins des territoires ultramarins	. 136
1.2.1. L'exode de jeunes actifs est une source de préoccupation	. 137
1.2.2. L'adaptation des formations en mobilité aux besoins économiques locaux, un défi ma	-
1.2.3. Des propositions concrètes s'élaborent progressivement pour mieux répondre besoins des territoires	
2. La mobilité internationale au sein du bassin régional	. 141
2.1. Les opportunités de mobilité au sein du bassin d'emploi régional	
2.2. Les opportunités de mobilité régionale ou internationale en matière de formation	
2.2. Les opportunités de mobilité régionale ou internationale en matière de formation	. 142 ières

Partie 4 : Gouvernance et cohérence des politiques de formation et d'insertion des jeunes148
1. Une pluralité d'acteurs qui impose une coordination de l'intervention 148
1.1. La nécessité d'une coordination au service d'une logique de parcours des jeunes 148
1.2. Les cadres permettant de soutenir une dynamique partenariale
2. Le nécessaire décloisonnement des politiques dédiées à la jeunesse150
2.1. La nécessité de développer une approche globale de la situation des jeunes
2.2. L'articulation fructueuse entre insertion et développement du territoire
VIEILLISSEMENT DES POPULATIONS DES OUTRE-MER ET PERTE D'AUTONOMIE155
Les sociétés des outre-mer face au vieillissement et à la perte d'autonomie157
1. L'influence du contexte socio-économique et sanitaire sur le vieillissement en outre-mer
1.1. L'impact du contexte socio-économique outre-mer sur le vieillissement et la perte d'autonomie
1.1.1. L'impact des difficultés économiques sur la manière de vieillir dans les territoires d'outre-mer
1.1.2. L'impact du niveau socio-économique sur l'état de santé des personnes en outre-mer
1.2. L'impact des disparités socio-sanitaires outre-mer sur le vieillissement et la perte d'autonomie
1.2.1. Des difficultés spécifiques et persistantes dans le domaine de la santé
1.2.2. Une offre de soins hétérogène selon les territoires et un manque de professionnels 167
1.2.3. Une dégradation de l'état de santé plus fréquente et plus précoce qu'en France hexagonale168
1.3. La transformation des solidarités intergénérationnelles
1.3.1. Les différentes mutations des formes familiales
1.3.2. Des personnes âgées moins isolées en outre-mer que dans l'hexagone171
1.3.3. Quelle culture de l'entraide outre-mer ?
2. L'accompagnement des personnes âgées ou dépendantes en outre-mer : stratégies récentes et financements
2.1. Une prise de conscience nationale des défis à relever
2.1.1. La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement175
2.1.2. La stratégie de santé pour les outre-mer179
2.2. Les stratégies développées localement pour venir en aide aux personnes âgées 180
2.2.1. Le cadre légal de l'intervention des collectivités locales auprès des personnes âgées 181
2.2.2. Une multitude d'acteurs impliqués localement dans le champ de la prévention et de l'accompagnement des personnes âgées
2.2.3. Le vieillissement de la population en outre-mer, une thématique plus ou moins prioritaire en fonction des territoires

2.2.4. Le rôle prépondérant des institutions financières publiques dans le financemen investissements médico-sociaux en outre-mer	
3. Le développement du maintien à domicile et les structures d'accueil	
3.1. La prise en charge en structure d'hébergement spécialisé	189
3.1.1. Une offre d'hébergement insuffisante	
3.1.2. Une offre parfois inadaptée aux attentes et aux problématiques des personnes âgée	es 193
3.2. Le développement du maintien à domicile, une priorité en outre-mer	195
3.2.1. L'adaptation des logements, un préalable au maintien à domicile	195
3.2.2. L'accompagnement des personnes âgées à domicile	198
3.2.3. Des territoires engagés dans la recherche de solutions adaptées en matière de loger	ments
3.2.4. L'information et l'accès aux droits, des éléments essentiels pour choisir dans que conditions vieillir	uelles
4. Le vieillissement de la population, un atout pour le développement socio- économ des outre-mer ?	
4.1. Le vieillissement de la population est susceptible d'avoir un effet négatif sur l'ac économique : exemple d'une étude prospective réalisée en Martinique	
4.1.1. Un ralentissement de la croissance économique	205
4.1.2. Une moindre progression de la consommation des ménages	206
4.1.3. Une dégradation de la productivité du travail et de la rentabilité des entreprises	206
4.1.4. Une fragilisation de l'équilibre des comptes publics locaux	207
4.2. L'émergence de la « Silver économie »	208
4.2.1. Une démarche nationale	208
4.2.2. Une démarche déclinée au niveau régional	209
4.3. Les nouveaux besoins en termes d'emplois induits par le vieillissement de la popul	
4.3.1. Les emplois induits par le vieillissement de la population	
4.3.2. Le développement de la formation et l'attractivité du secteur	212
LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE (LHI) OUTRE-MER	217
1. L'habitat indigne en outre-mer	220
1.1. Caractéristiques de l'habitat informel outre-mer	220
1.2. Le traitement de l'habitat indigne outre-mer	222
1.2.1. Le traitement de l'habitat indigne « régulier » : cas de l'habitat insalubre (commun)	
1.2.2. Le traitement de l'habitat informel : résorption de l'habitat insalubre et de l'habitat e	
2. Le bilan de la lutte contre l'habitat indigne outre-mer	234
2.1. Des actions de lutte contre l'habitat indigne bien engagées mais une mise en applic contrastée des nouveaux dispositifs selon les territoires	

2.1.1. Les territoires d'outre-mer présentent des situations hétérogènes et des besoins spécifiques234
2.1.2. La lutte contre l'habitat indigne mise en œuvre conjointement avec des outils d'aménagement urbain243
2.1.3. Le financement des opérations248
2.1.4. Les dispositifs de RHI récemment prévus par les textes réglementaires sont en cours d'expérimentation
2.1.5. Vade mecum et formations pour une meilleure connaissance des procédures 259
2.2. De nombreux facteurs annexes contraignent encore l'avancée des opérations de RHI/RHS
2.2.1. Une mobilisation du foncier difficile262
2.2.2. Les communes, porteuses de projets, ont des capacités financières et d'autofinancement limitées
2.2.3. La complexité et la variété des opérations nécessitent une ingénierie importante et des personnels formés
2.2.4. Une population cible en situation précaire désocialisée
2.2.5. La prise en compte du fait culturel et sociétal
L'ACCES A LA CULTURE OUTRE-MER269
La culture est diverse en outre-mer271
Compétences culturelles dans les territoires271
1. Le développement de la politique des publics en outre-mer273
1.1. L'offre artistique et culturelle en outre-mer : état des lieux
1.1.1. Maillage territorial des infrastructures artistiques et culturelles par domaine d'intervention
1.1.2. Freins à l'accès physique des publics à la culture en outre-mer277
1.1.3. Une offre culturelle et artistique au contenu limité
1.2. Dynamiser les qualifications des acteurs de la culture
1.2.1. Les acteurs de la culture confrontés au manque de formations initiales sur les territoires 288
1.2.2. La formation des acteurs de la culture : une priorité
1.3. La médiation culturelle et patrimoniale confrontée à un manque de moyens financiers techniques et humains
1.3.1. Limites à la médiation culturelle en outre-mer
1.3.2. Les bonnes pratiques en matière de médiation culturelle
2. Rayonnement et diffusion des cultures d'outre-mer298
2.1. Le soutien à la diffusion des cultures et artistes d'outre-mer
2.1.1. Les outre-mer possèdent un réel potentiel culturel et artistique qu'il convient de valoriser298
2.1.2. L'impact du potentiel culturel et artistique sur les économies locales299

2.1.3. Une diffusion mise à l'épreuve	0
2.1.4. Un accompagnement des acteurs peu structuré et insuffisant	2
2.1.5. Des outils en faveur de la promotion et de l'exportation des artistes : l'impérativé volution	
2.1.6. Un accueil favorable des cultures et des arts ultramarins à l'international à l'épreuv d'une coopération limitée faute de moyens financiers	
2.2. La valorisation du patrimoine : un élément majeur au service du rayonnement des culture d'outre-mer	
2.2.1. La valorisation des patrimoines d'outre-mer en France hexagonale	5
2.2.2. Le patrimoine : enjeu incontournable des futures stratégies touristiques dans le territoires ultramarins	
ANNEXES31	7
Liste des personnalités auditionnées par thématique31	9
Liste des recommandations par thématique32	2
1. La jeunesse en Outre-mer32	2
2. Vieillissement des populations et perte d'autonomie outre-mer32	6
3. La lutte contre l'habitat indigne en outre-mer32	8
4. L'accès à la culture en Outre-mer32	9
L'accès à la culture33	1
FICHES CONTACT CULTURE	4
ANNEXE COMPLEMENTAIRE : BILAN DES RECOMMANDATIONS DE RAPPORT BIENNAL DE LA CNEPEOM 2013-2014.	U

Liste des acronymes

La réussite éducative en outre-mer

AE – Autorisation d'engagement

CAPES – Certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré

CPER – Contrat de plan Etat-Région

CTG – Collectivité territoriale de Guyane

DEAL – Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DNB – Diplôme national du brevet

DSCEES – Dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires

DU – Diplôme universitaire

Espé – Ecole supérieure du professorat et de l'éducation

IGA/IGEN – Inspection générale de l'administration / Inspection générale de l'éducation nationale

ILM – Intervenant en langue maternelle

PARS – Prestation d'aide à la restauration scolaire

SNIAM – Syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de *Mayotte*

L'insertion des jeunes d'Outre-mer

AjeG – Association des jeunes de Guadeloupe

ANCLI – Agence nationale de lutte contre l'illettrisme

ANRU – Agence nationale de rénovation urbaine

AP – accompagnement personnalisé

BMO – Besoins en main d'œuvre

CAE – Contrat d'accompagnement dans l'emploi

CAOM – Convention annuelle d'objectifs et de moyens

CAP – Certificat d'aptitude professionnelle

CARDIE – Conseiller en Recherche-développement, innovation et expérimentation

CARIF/OREF – Centre Animation Ressources d'Information sur la Formation / Observatoire Régional Emploi Formation

CESE – Conseil économique sociale et environnemental

CFA – Centre de formation des apprentis

CIO – Centre public d'orientation scolaire et professionnelle

CIP – Conseiller en insertion professionnelle

CIVIS – Contrat d'insertion dans la vie sociale

CNOUS – Centre national des œuvres universitaires et scolaires

CPRDFOP – Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle

CREFOP – Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle

CUI – Contrat unique d'insertion

DAAF – Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

DGESCO – Direction générale de l'enseignement scolaire

DIECCTE – Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

ECPIF – Enseignant chargé de coordination pédagogique et d'ingénierie de formation

EPIDE – Établissement pour l'insertion dans l'emploi

ER2C – Ecole régionale de la deuxième chance

FEDOM – Fédération des entreprises des Outre-mer

FEJ – Fonds d'expérimentation pour la jeunesse

FoQuaIE – Réseau formation, qualification emploi

GIP – Groupement d'intérêt public

GPDS – Groupe de prévention au décrochage scolaire

IEJ – Initiative européenne pour la jeunesse

IUT – institut universitaire de technologie

JDC – Journées de défense et citoyenneté

LADOM – L'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité

MIE – Mineur isolé étranger

MLDS – Mission de lutte contre le décrochage scolaire

MLRG – Mission locale régionale Guyane Cayenne

NEET (taux) – Jeunes ni en emploi, ni en formation, ni en étude

OPCA – Organisme paritaire collecteur agréé

PIA – Programme d'investissement d'avenir

PMFP – Passeport mobilité formation professionnelle

PMSMP – Période de Mise en Situation en Milieu Professionnel

PPRE – Programme personnalisé de réussite éducative

PSAD – Plates-formes de suivi et d'appui aux jeunes décrocheurs

REAAP – Réseau d'Ecoute, d'Appui et d'Accompagnement à la Parentalité

RSA – Revenu de solidarité active

RUP – Région ultrapériphériques

SIEI – Système Interministériel d'Echange d'Information

SMA – Service militaire adapté

SPEP – Service public de l'emploi de proximité

- **STS** Section de techniciens supérieure
- UA Université des Antilles
- **UNC** Université de Nouvelle-Calédonie
- **VIES** Volontariats Internationaux d'Echange et de Solidarité

Vieillissement des populations des Outre-mer et perte d'autonomie

- **AFD** Agence française de développement
- **AGGIR** (grille) Autonomie gérontologique groupes iso-ressources
- **ANAH** Agence nationale de l'habitat
- **APA** Allocation personnalisée d'autonomie
- ARS Agence régionale de santé
- ASH Aide sociale à l'hébergement
- **ASPA** Allocation supplémentaire du minimum vieillesse
- **ASV** Allocation supplémentaire vieillesse
- ASV (loi) Loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement
- ATPAH aide financière pour les travaux prioritaires en matière d'amélioration de l'habitat
- **CARSAT** Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
- **CCAS** Centre communal d'action sociale
- **CCI** Chambre du commerce et d'industrie
- **CCIM** Chambre du commerce et d'industrie de la Martinique
- **CDC** Caisse des dépôts et consignations
- CDCA Conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie
- **CGSS** Caisse générale de sécurité sociale
- **CHU** Centre hospitalier universitaire
- **CLIC** Locaux d'information et de coordination gérontologique
- **CLS** Contrat local de santé
- CMUC Couverture maladie universelle complémentaire
- **CNAV** Caisse nationale d'assurance vieillesse
- **CNAVTS** Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
- CNSA Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
- **CPOM** Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens
- **CTM** Collectivité territoriale de Martinique
- **EHPAD** Etablissement d'hébergement pour personnes âgées
- **ETP** Emplois temps plein
- FIEEC Fédération des industries électriques, électroniques et de communication
- GIEVA Groupe d'intérêt économique vieillissement actif

GIP SAP – Groupement d'intérêt public pour les services d'aides à la personne

INSEE – Institut national de la statistique et des études économiques

MAIA – Intégration des malades Alzheimer

MONALISA – (dispositif de) Mobilisation nationale contre l'isolement des personnes âgées

MSA – Mutualité sociale agricole

PAAHPOD – Aide à l'amélioration de l'habitat en faveur des propriétaires occupants défavorisés

PLH – Programme local de l'habitat

PRIAC – Programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie

PRS – Plan régional de santé

PSRS – Programme stratégique régional de santé

PUMa – Protection universelle maladie

RAP – Résidence personnes âgées

RSA – Revenu de solidarité active

RSI – Régime social des indépendants

SAAD – Services d'aide et d'accompagnement à domicile

SEMAG – Société d'économie mixte d'aménagement de la Guadeloupe

SHARE – Survey of health, ageing and retirement in Europe

SIDR – Société immobilière du département de La Réunion

SNS – Stratégie nationale de santé

SPASAD – Services polyvalents d'aide et de soins à domicile

SROMS – Schéma régional de l'organisation médico-sociale

SSIAD – Services de soins infirmiers à domicile

SSOM – Stratégie nationale de santé pour les Outre-mer

UNIFAF - Fonds d'assurance formation de la branche sanitaire, sociale et médico-sociale

USLD – Unités de soins de longue durée

La résorption de l'habitat insalubre

ADIL – Agence départementale d'information sur le logement

AGORAH – Agence d'urbanisme à La Réunion

AMI – Appel à manifestation d'intérêt

AMO – Assistant à maîtrise d'ouvrage

ANAH – Agence nationale de l'habitat

ANRU – Agence nationale pour la rénovation urbaine

ARA – Auto réhabilitation accompagnée

ARS – Agence régionale de santé

CACEB – Centre d'animation culturelle et éducative

CAF – Caisse d'allocations familiales

CCAS – Centre communal d'action sociale

CIREST – Communauté intercommunale de l'Est (La Réunion)

CIVIS – Communauté intercommunale des villes solidaires du Sud (La Réunion)

CPER – Contrat de Plan Etat-Région

DEAL – Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DIHAL – Délégation interministérielle de l'habitat et de l'accès au logement

DJSCS – Direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

EPCI – Etablissement public de coopération intercommunale

EPL – Etablissement public local

FEDER – Fonds européen de développement économique régional

FRAFU – Fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain

FRARU – Fonds d'aide pour le Relogement d'Urgence

FRPNM – Fonds de prévention des risques naturels majeurs

FSE – Fonds structurel européen

GIP – Groupements d'intérêt public

GRET – Professionnels du développement solidaire

HLM – Habitat à loyer modéré

LAS – Logement en accession sociale

LATS – Logement en accession très sociale

LBU – Ligne budgétaire unique

LES – Logement évolutif social

LLS – Logement locatif social

LLTS – Logement locatif très social

LODEOM – Loi pour le développement économique des Outre-mer

MOUS - Mission de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

NPNRU – Nouveau programme national de rénovation urbaine

NPRU – Nouveau programme de rénovation urbaine

OGRAL – opérations groupées d'amélioration légère de l'habitat

OLS – Organisme de logements sociaux

PCLHI/PILHI -Pôles départementaux et plans départementaux, communaux et intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne

PDALPD – Plan départemental d'action pour le logement de personnes défavorisées

PLS – Prêts locatifs sociaux

PO – Programme opérationnel

RHI – Résorption de l'habitat insalubre

RHS – Résorption de l'habitat spontané

SCHS – Service communal d'hygiène et de Santé

SEDRE – Société d'équipement du département de La Réunion

SEM – Société d'économie mixte

SEMAC – Société d'économie mixte d'aménagement et de construction

SEMADER – Société d'économie mixte d'aménagement, de développement et d'équipement de La Réunion

SEMAFF – Société d'économie mixte d'aménagement de Fort-de-France

SI – Société immobilière

SIDOM – Société immobilière d'Outre-mer

SHLMR – Société Anonyme d'Habitations à Loyer Modéré de la Réunion

TCO – Communauté d'agglomération de la côte Ouest (La Réunion)

USHOM – Union sociale pour l'habitat outre-mer

ZAC – Zone d'aménagement concertée

ZPG – zone des 50 pas géométriques

L'accès à la culture

CEDAC – Collectif des espaces de diffusion artistique et culturelle

CIOM – Comité interministériel de l'outre-mer

CMAC – Centre martiniquais d'action culturelle

CNC – Centre national du cinéma et de l'image animée

CNFPT – Centre national de la fonction publique territoriale

DAC – Direction des affaires culturelles

DACOI – Direction des affaires culturelles de l'Océan Indien

DGCA – Direction générale de la création artistique

DGLFLF – Délégation générale à la langue française et aux langues de France

EPCC – Etablissement public de coopération culturelle

FEAC – Fonds d'échanges artistiques et culturels

FEBECS – Fonds d'échanges à but éducatif, culturel ou sportif

FEMI – Festival international du film caribéen

FIFO – Festival international du film documentaire océanien

IGA – Inspection générale de l'administration

IGAC – Inspection générale des affaires culturelles

LADOM – L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité

MAC – Mission aux affaires culturelles

MCC – Ministère de la Culture et de la Communication

MJC – Maison des jeunes et de la culture

ONDA – Office national de diffusion artistique

PREFOB – Plan régional de formation aux savoirs de base et de lutte contre l'illettrisme

PVHA – Pays et Villes d'Art et d'Histoire

RFO – Réseau Outre-mer Première

SLOR – Salon du livre océanien de Rochefort

TSA – Taxe sur le prix d'entrée en salles de spectacles cinématographiques

INTRODUCTION DE MONSIEUR IBRAHIM ABOUBACAR, DEPUTE DE MAYOTTE ET PRESIDENT DE LA CNEPEOM

La Commission Nationale d'Evaluation des Politiques de l'Etat Outre-Mer (CNEPEOM) a été constituée par l'article 74 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer (LODEOM). Elle a pour mission de suivre la mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques de l'Etat Outre-mer, en particulier les mesures en faveur du développement économique et social de ces collectivités.

Elle est tenue de remettre tous les deux ans au Parlement ainsi qu'au Premier ministre un rapport public évaluant l'impact socio-économique de l'application des titres II à IV de la LODEOM en rendant compte en particulier, de l'impact de l'organisation des circuits de distribution et du niveau des rémunérations publiques et privées Outre-mer sur les mécanismes de formation des prix.

L'objectif de ce rapport est d'améliorer le pilotage des politiques déployées Outremer, en donnant aux décideurs publics les informations et analyses utiles sur les résultats et les effets des politiques menées, pour valoriser les exemples réussis et rendre perfectibles des dispositifs qui appellent plus d'efficience. Ce qui doit se traduire par :

- L'accroissement de la visibilité des politiques publiques Outre-mer,
- L'amélioration de la perception par les citoyens des objectifs, des effets et des résultats des politiques publiques Outre-mer,
- La proposition d'évolutions de ces politiques, de leur pilotage, à partir des résultats des évaluations menées, notamment en valorisant les succès enregistrés.

Le décret du 1^{er} septembre 2010 a en outre précisé la composition et les modalités de fonctionnement de cette Commission. Celle-ci est composée de 39 membres majoritairement parlementaires et ainsi répartis :

- 10 députés, 10 sénateurs et leurs suppléants, issus de différentes formations politiques ;
- 2 membres du Conseil Economique Social et Environnemental (CESE);
- 11 représentants de collectivités ultramarines ;
- 6 représentants de l'Etat : 2 représentants permanents (le ministre chargé du budget et des comptes publics et le ministre chargé des Outre-mer) et 4 représentants des ministres intervenant dans le champ de la mise en œuvre des politiques publiques de l'Etat Outre-mer.

La grande diversité de ses membres permet à la CNEPEOM d'être une véritable instance d'échanges, de débats, de partages de points de vue différents et d'avoir une représentativité élargie à l'ensemble des acteurs et territoires concernés.

C'est avec honneur que j'ai été élu, le 15 septembre 2015, à l'unanimité comme président de la CNEPEOM. A mes côtés, ont également été désignés d'une part, Madame Karine Claireaux, Sénatrice de Saint-Pierre-et-Miquelon et Monsieur Philippe Gosselin, Député de la Manche, comme vice-présidents, ainsi que d'autre part, Madame Ericka Bareigts, alors Députée de la Réunion et Monsieur Félix Desplan, Sénateur de Guadeloupe, comme rapporteurs. Monsieur Gabriel Serville, Député de Guyane, a succédé à Madame Ericka Bareigts, suite à sa nomination, d'abord comme Secrétaire d'Etat à l'Egalité réelle, puis au poste de Ministre des Outre-mer.

Lors de cette séance ont été également esquissées plusieurs thématiques de travail, au nombre de quatre, en privilégiant, de l'accord de tous, un nombre réduit de thèmes.

Chaque thème a été co-piloté par deux membres de la Commission.

Après un travail de concert, et sans vouloir entrer plus avant dans les détails, les quatre thèmes ont été arrêtés ainsi :

- 1- <u>La jeunesse</u>, sous la responsabilité de Madame Aline Hanson, Présidente de la Collectivité de Saint-Martin et Monsieur Maurice Antiste, Sénateur de la Martinique. La jeunesse est une richesse pour tous et signifie des forces vives indispensables au développement d'un territoire, à la condition toutefois d'être formée en conséquence et d'avoir une motivation de rester dans ce territoire. Or, les Outre-mer, de par leur situation et le manque d'offres de formations notamment ne peuvent qu'assister impuissants à la fuite des plus jeunes, contribuant ainsi un peu plus au vieillissement des populations. A ce propos, plusieurs recommandations des pilotes ont montré l'importance et l'urgence de lutter contre le décrochage scolaire d'une part, et de développer des mécanismes d'incitation au retour des jeunes, dans les métiers correspondant à un besoin local en recrutement, d'autre part. Dans le même sens, et concernant plus spécifiquement la lutte contre l'illettrisme, les pilotes préconisent de prévenir l'illettrisme dès le plus jeune âge notamment *via* une formation adaptée des enseignants aux réalités des sociétés ultramarines.
- 2- Le vieillissement des populations des Outre-mer et la perte d'autonomie, sous la responsabilité de Madame Gabrielle Louis-Carabin, Députée de Guadeloupe et Madame Joëlle Prévôt-Madère, Conseillère au CESE de la Guyane. Une partie des collectivités ultramarines est désormais touchée par un phénomène de vieillissement de la population, sans en être préparée. Etudier ce thème est devenu une évidence au vu de l'urgence existant dans certains territoires. Je pense notamment aux départements de Guadeloupe et de Martinique, appelés à devenir les départements les plus vieux de France à l'horizon 2020, alors qu'un fort dynamisme démographique continue de caractériser d'autres collectivités d'outre-mer. Sur ce point, les pilotes pointent parmi leurs recommandations la nécessité d'anticiper et de prévoir dès à présent les conséquences à tous les échelons du vieillissement des populations. Concrètement, cela ne peut se faire que si l'on peut disposer de manière régulière et exhaustive de données statistiques sur l'état de santé et des conditions de vie des personnes vieillissantes en Outre-mer mais aussi si l'on peut adapter le cadre réglementaire national aux spécificités des territoires d'Outre-mer pour coordonner et faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies développées localement.
- 3- La lutte contre l'habitat indigne en Outre-mer, sous la responsabilité unique de Monsieur Gabriel Serville, Député de Guyane. L'habitat insalubre est un fléau qui gangrène l'ensemble des territoires mais plus particulièrement encore les territoires ultramarins. Il était donc indispensable d'y consacrer un thème entier permettant ainsi d'alerter le Gouvernement sur les causes, les conséquences, mais avant cela, l'ampleur de ce phénomène. En outre, aux problèmes sanitaires que l'on devine, s'ajoutent de très nombreux problèmes liés à la sécurité des personnes vivant dans ce type d'installations. En effet, les territoires d'Outre-mer sont très largement les cibles des phénomènes naturels et climatiques de type séismes, volcans, cyclones ou ouragans notamment. Or, les installations insalubres sont généralement situées sur les zones les plus exposées à ce genre de phénomènes. Dans certains endroits, dans l'hypothèse d'un cyclone, ces installations et constructions faites de matériaux en tôle deviendraient dangereuses pour la sécurité des personnes. Outre la précarité de ces logements ce sont de sérieux soucis d'ordre public qui se posent dans ces zones, notamment d'occupations foncières

- illégales. L'on devine dès lors combien des mesures urgentes sont nécessaires. Le pilote recommande particulièrement que les acteurs locaux soient accompagnés pour traiter les questions complexes relatives au statut et au coût du foncier ; de même, il insiste sur l'exigence de garantir l'adhésion des familles concernées et faire entrer la population des quartiers ainsi traités dans une dynamique de changement de vie.
- 4- <u>L'accès à la culture</u>, sous la responsabilité de Madame Maina Sage, Députée de Polynésie française et Monsieur Olivier Marleix, Député d'Eure-et-Loir. Ce sujet est traité pour la première fois par la Commission. Il s'agit d'un thème d'une grande importance notamment alors que la Cité des Outre-mer commence à voir le jour. Il est apparu nécessaire de parler de la culture des Outre-mer, en ce qu'elle est un atout pour notre pays d'une part et pour tous les citoyens d'autre part. Dans le même temps, l'idée consiste à la fois à étudier comment faciliter l'accès à la culture dans les Outre-mer mais également comment faire connaître les cultures des outre-mer à l'extérieur; L'idée générale étant de traiter ce thème comme une fin en soi et non y voir un quelconque levier économique. Les recommandations sont nombreuses car « tout est culture » constatera-t-on en Assemblée générale. La pilote insiste sur la reconnaissance des arts traditionnels d'outre-mer à travers un enseignement et la délivrance d'un diplôme d'Etat. De même qu'elle préconise que la future « Cité des outre-mer » soit un espace ouvert qui permette un rayonnement des outre-mer tout en intégrant la mission d'accompagnant des artistes ultramarins.

La méthode de travail adoptée pour la production de ce rapport est restée relativement classique :

- Inventaire et exploitation des travaux existants dans les champs similaires ;
- contributions écrites;
- auditions de plus d'une quarantaine d'experts, de spécialistes de terrain, de référents dans les matières examinées, de personnes appelées à travailler dans, avec et pour les Outre-mer que ces personnes soient ou non ultramarines.

L'idée générale étant un rendu le plus objectif possible afin de pouvoir informer au mieux les pouvoirs publics sur les conditions de vie réelle des populations habitant Outre-mer. Il convient en outre de rappeler que la CNEPEOM ne dispose pas de moyens financiers propres pour mener ses travaux, hormis l'aide apportée par la DGOM.

Les soixante-dix recommandations de la CNEPEOM 2015-2016, formulées ici, sont de natures diverses, parfois législatives et réglementaires, parfois organisationnelles, souvent opérationnelles.

Se projeter dans ces recommandations, c'est d'abord mesurer l'impact des recommandations de la CNEPEOM 2013-2014 sur l'action publique entreprise ou à venir. Faire état du bilan 2013-2014 est un préalable à la légitimation de cette instance et à son inscription dans la durée. La restitution par les services du Ministère des Outre-mer du bilan joint à ce rapport permet d'apprécier de façon factuelle les actions menées et celles qui sont en cours de réalisation. Des avancements notables sont à relever. Pour autant, la densité des recommandations du rapport 2015-2016 laisse à penser que beaucoup reste à construire. La crédibilité de la CNEPEOM, que nous appelons tous de nos vœux, nous impose de suivre avec exigence et vigilance la mise en action de chacune des recommandations. Leur mise en œuvre appelle des outils variés. Il en est qui pourraient être davantage exploités.

En effet, Ferdinand Mélin-Soucramanien, déontologue à l'Assemblée nationale a longuement étudié les questions constitutionnelles en se penchant plus particulièrement sur les

Outre-mer. Il voit notamment dans la grande réforme constitutionnelle de 2003, l'octroi pour les Outre-mer d'une grande boite à outils permettant de belles possibilités d'évolution. Trois outils majeurs, qui au final ne sont pas ou peu utilisés, sont à relever :

- 1- L'adaptation, qui est un pouvoir existant depuis 1946 mais dont la portée a été élargie en 2003 aux domaines législatif et réglementaire. Ainsi, il est possible d'adapter des dispositions d'origine législative ou réglementaire aux collectivités ultramarines ;
- 2- La délégation, celle-ci s'applique ici à l'ensemble des départements d'Outre-mer à l'exclusion de la Réunion (en raison de l'article 73 alinéa 5 qui l'en exclut spécifiquement). Il s'agit ici d'un pouvoir d'initiative véritable dans les domaines du transport, de l'énergie, de l'emploi et de la formation professionnelle, à l'exclusion de tous les pouvoirs régaliens ;
- 3- L'expérimentation, qui concerne toutes les collectivités territoriales. Seule la Réunion a tenté d'utiliser ce procédé largement délaissé par tous. Il ne s'agit pas ici d'un réel pouvoir d'initiative mais d'un procédé venant se greffer à un dispositif existant et qui n'a pas vocation à être pérennisé.

Je ne doute pas que des démarches encore plus volontaristes, s'appuyant sur l'ensemble des outils existant seraient de nature à aider à améliorer l'efficacité des politiques publiques outre-mer et à mettre en œuvre ces recommandations.

D'autant que le chantier sur l'égalité réelle ouvert au Parlement en ce moment, emportera une exigence encore plus grande tant dans la conception que dans la mise en œuvre et le pilotage des dispositifs qui en résulteront. Tant il est vrai que ces territoires, qu'il s'agisse de ceux régis par l'article 73 ou par l'article 74 de la Constitution sont loin d'avoir atteint des niveaux de vie et de développement dignes de la France. Nous sommes toujours dans une situation d'inégalité flagrante et injustifiée entre les territoires d'Outre-mer et l'hexagone, alors même que certains d'entre eux sont départementalisés depuis maintenant 70 ans. La nécessité de devoir légiférer aujourd'hui pour réduire les écarts entre les Outre-mer et l'hexagone est une justification de plus, s'il en était besoin de l'utilité de la CNEPEOM.

Et si tout naturellement il est envisagé que celle-ci soit l'instance d'évaluation de ces politiques, il n'échappe à personne qu'il s'agit là d'un rôle infiniment plus exigeant pour cette Commission et qui demandera davantage de moyens de fonctionnement et d'investigation. De même que son autonomie vis-à-vis de l'administration du Ministère des Outre-mer devra sans doute être plus formellement marquée, quoique déjà effective dans la pratique.

Enfin, il convient d'indiquer ici les études lancées par la DGOM dans la même période, aujourd'hui inachevées, et pour lesquelles le Président de la CNEPEOM, a siégé dans leurs comités de pilotage en cette qualité. Il s'agit de l'étude des « surcoûts supportés par les entreprises dans les régions ultrapériphériques françaises » et celle portant sur l' « évaluation de l'impact de l'aide fiscale à l'investissement productif neuf outre-mer ». La première étude – la plus avancée – tend à apporter des éléments chiffrés irréfutables de ces surcoûts au regard des aides européennes accordées aux entreprises éligibles pour les compenser. Ces deux études sont destinées, entre autre, à nourrir le dialogue avec les instances européennes sur ces dispositifs.

Je ne saurais conclure ces mots sans remercier l'ensemble des personnes qui se sont impliquées dans l'élaboration de ce rapport et plus particulièrement les pilotes de chacun des quatre thèmes, les rapporteurs de l'ensemble ainsi que les collaborateurs de la DGOM qui ont fourni un travail intense, malgré un calendrier très chargé et dans un contexte qui n'est pas toujours des plus faciles.

INTRODUCTION DE MONSIEUR GABRIEL SERVILLE, DEPUTE DE GUYANE

RAPPORTEUR DE LA CNEPEOM

Conformément à l'article 74 de la LODEOM portant création de la CNEPEOM, qui lui donne pour mission d'assurer « le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques de l'État outre-mer, en particulier des mesures prises pour favoriser le développement économique et social des collectivités concernées », la commission s'est penchée pour son rapport biennal 2015-2016 sur quatre thématiques que sont la politique jeunesse, la politique de prise en charge du vieillissement des populations, la politique de lutte contre l'habitat insalubre et, enfin, la politique d'accès à la culture. Elle marque ainsi sa volonté de faire de ce rapport la suite logique et complémentaire de son rapport 2013-2014 et qui avait, lui, porté sur les politiques de la continuité territoriale, les mécanismes de formation des prix et leur niveau, les politiques d'insertion professionnelle et d'emplois des jeunes ultramarins et la politique du logement social.

C'est ainsi que chacune des quatre nouvelles thématiques retenues a fait l'objet d'analyses aux regards des contextes démographiques, environnementaux et sociaux propres à chaque territoire, dans une volonté de souligner les réalités plurielles des territoires ultra-marins autant que leurs difficultés, défis et potentiels communs.

Ce rapport intervient dans un contexte particulier, puisque tous les territoires concernés se sont engagés dans une dynamique de réduction des écarts de développement et de niveaux de vie par rapport à l'hexagone qui se traduit par la mise en place de mécanismes de développements durables. Cette dynamique est mimée par le gouvernement qui ambitionne, par son projet loi de programmation relatif à l'égalité réelle et portant autres dispositions en matière sociale et économique, adopté en première lecture par l'assemblée nationale au moment de l'adoption du présent rapport, de mettre en place un nouvel outil dans la lutte contre les inégalités de développement entre outre-mer et hexagone : le plan de convergence. Celui-ci devra être élaboré pour 10 ou 20 ans, de manière partenariale entre l'État, les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et leurs établissements publics.

C'est pourquoi vos rapporteurs et les membres de la commission se sont attelés à mettre en relief des problématiques transversales, dans l'optique d'y apporter des réponses adaptées aux contextes de chaque territoire. Une attention particulière a été portée aux inégalités territoriales au sein même des outre-mer, puisqu'ils sont un facteur prépondérant d'exclusion sociale et un véritable frein à leur développement.

Aussi, chacun des pilotes a affiché son ambition de repérer les enjeux majeurs de chaque thématique et d'étudier minutieusement les données disponibles lui permettant de faire des bilans objectifs entre moyens dédiés par l'État et ses partenaires aux politiques publiques étudiées et les résultats observés sur le terrain. De ces comparaisons entre moyens, objectifs et résultats sont nées de nombreuses propositions afin d'améliorer sensiblement l'action de l'État outre-mer.

Toutefois, en dépit de la volonté d'accorder à chaque territoire et à chaque problématique la même attention et la même rigueur d'analyse, il convient de préciser en préambule que le manque de données disponibles, notamment statistiques, n'a pas permis de dresser des bilans complets pour tous les territoires. En effet, en dehors de la Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion, pour lesquels l'exhaustivité et la pertinence de données disponibles restent perfectibles, il n'est pas toujours possible d'obtenir un état des lieux à jour,

faute de ressources nécessaires, sur l'ensemble des territoires d'outre-mer. Il est à noter que le projet de loi égalité réelle aborde cette question de la difficulté de disposer de données statistiques fiables et pertinentes pour les territoires d'outre-mer à son article 6, introduit à l'initiative des députés ultra-marins et qui prévoit que le Gouvernement remettra au Parlement, « dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, un rapport présentant la situation des populations d'outre-mer par rapport à celles de l'hexagone ainsi que les moyens nécessaires pour leur garantir l'effectivité des mêmes droits dans le domaine des connaissances statistiques». Ce rapport procédera par ailleurs « à un état des lieux précis de la collecte et du traitement statistique dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie. »

Dans ce contexte, toutes les thématiques ont été analysées sous le prisme de l'impact des normes nationales et communautaires sur les initiatives de développement dans les outremer. L'adaptation du mille-feuilles normatif aux réalités de chaque territoire a ainsi été au cœur des préoccupations de vos rapporteurs. En effet, les cadres normatifs imposés par Bruxelles, Strasbourg et Paris et les politiques publiques qui en découlent sont trop souvent déployés outremer sans étude d'impact spécifique préalable, autres que celles, obligatoires, se limitant aux seules conséquences juridiques des nouvelles normes. Cette absence d'étude d'impact et cette uniformité consécutive des normes appliquées sur des territoires aux contextes aussi variés expliquent sûrement, de l'analyse de vos rapporteurs, pourquoi les solutions proposées et les outils mis en place ne sont souvent pas à la mesure des problématiques et enjeux ultra-marins. Cette absence d'analyse préalable rend d'autant plus nécessaires les travaux de la CNEPEOM qu'elle ne fait regretter le manque de proactivité de l'État et des instances communautaires qui est l'une des causes directes de la mise en œuvre de politiques publiques inadaptées, aux objectifs parfois peu réalistes. Cela force légitimement la réflexion sur les modalités d'un processus décisionnel et d'une gouvernance des politiques publiques qui s'appliquent sur un territoire qui n'est pas un et européen mais pluriel et mondial.

Quelles mesures? Avec quels moyens? Et pour quels résultats?

Tel est le triptyque qui a consécutivement guidé notre réflexion avec pour lourd constat que les décideurs publics, et ce à quelque niveau que ce soit, se demandent rarement comment s'y prendre pour atteindre les objectifs qu'ils se fixent.

Il découle donc de ce rapport que l'efficacité de l'action de l'État outre-mer dépend de la façon dont ont été pensées et construites les politiques publiques et leurs objectifs : plus l'action est focalisée et les moyens concentrés, meilleurs sont les chances d'atteindre les objectifs fixés.

C'est dans cette logique d'efficacité et de concentration que s'inscrivent les recommandations de ce rapport, qui prennent naturellement en compte le contexte budgétaire contraint tout en se fixant des obligations de résultats rapides et concrets. Dans ce cadre, un effort d'analyse des bonnes pratiques locales a été fait, avec toujours pour ambition de les répéter sur les autres territoires, dès lors que ceux-ci partagent un certain nombre d'éléments contextuels.

La politique jeunesse a été étudiée à l'aune de deux axes spécifiques : d'une part l'éducation, d'autre part la formation et l'insertion professionnelle des jeunes. En 2013, le nombre de jeunes dans les outre-mer a atteint le chiffre de 707 052, un chiffre qui représente à la fois la promesse de nombreuses opportunités de développement et en même temps de lourds défis pour ces territoires en devenir. L'inscription de la politique en faveur des jeunes et de ses corollaires en matière de formation, d'insertion sociale et d'insertion professionnelle comme grande priorité du quinquennat de François Hollande a fait naître de grands espoirs auprès de la jeunesse outre-mer, comme des acteurs institutionnels et professionnels. Eux qui, oubliés de

bien des études nationales, pâtissent, encore aujourd'hui, d'une situation particulièrement dégradée et précaire, loin des résultats relativement bons que connaît la France au sein du scénario européen. Les jeunes ultramarins sont confrontés à des difficultés économiques et sociales majeures, souffrant d'un taux de chômage au même niveau que les plus mauvais élèves européens. Ils se trouvent aujourd'hui comme enfermés dans un piège: Les faibles qualifications alimentent un chômage de masse, qui lui-même est source de découragement face à la perspective de ne jamais s'insérer dans le monde de l'emploi.

L'avenir des territoires ultra-marins repose sur ses jeunes qui ressentent un profond mal-être face à une société qui ne leur paraît pas toujours prête à leur ouvrir ses portes. Objectif doit alors être donné de redonner confiance non seulement à la jeunesse mais également aux territoires ultra-marins en la capacité de cette jeunesse à relever les défis auxquels ils sont confrontés. Cela passe par plusieurs volets abordés par le présent rapport : adaptation de l'enseignement et lutte contre l'illettrisme d'une part et accent sur les projets de réussite éducative pour l'insertion de ces jeunes dans un marché du travail subissant des contraintes propres aux outre-mer, souvent qualifiés de « petites économies insulaires », d'autre part. C'est pourquoi la commission s'est particulièrement intéressée à la performance des dispositifs éducatifs (lutte contre illettrisme donc, et contre le décrochage scolaire), des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi, à l'efficacité du système de formation professionnelle, aux politiques de promotion de la mobilité et enfin à la gouvernance des politiques de formation et d'insertion des jeunes ultramarins. La cohérence de l'intervention des acteurs des politiques jeunesse et ses corollaires a, elle, été érigée en fil rouge des analyses des enjeux que sous-entend cette thématique.

La question de la prise en charge de la dépendance face au vieillissement des populations prend une dimension particulière outre-mer dans la mesure où d'un côté, d'ici 2030, les Antilles et La Réunion feront partie des territoires français les plus concernés par le vieillissement démographique, et que, de l'autre, Mayotte et la Guyane sont les territoires les plus jeunes de France, les moyens y étant consécutivement axés sur la jeunesse. Les défis que doivent affronter les politiques publiques dans ces territoires sont donc inédites.

Le contexte socio-économique particulier dans lequel évolue la population des territoires d'outre-mer a des conséquences indéniables sur les conditions de vie et l'état de santé des personnes vieillissantes. Le faible niveau de ressources d'une part importante de la population des outre-mer se reflète naturellement sur les conditions de vieillissement des populations et des besoins, si ce n'est spécifiques, tout du moins accrus de prise en charge qui existent dans ces territoires. Ainsi, en 2009, le taux d'allocataires des minimas sociaux à destination des personnes âgées était sept fois plus élevé dans les départements d'outre-mer qu'en France hexagonale et alors que le nombre de bénéficiaires de ces allocations est en baisse en hexagone, il augmente chaque année outre-mer. C'est dans ce contexte de banalisation de la précarité que la commission a dû analyser les politiques de l'État face au vieillissement des populations dans les territoires d'outre-mer.

Dans ce contexte de paupérisation des populations déjà fragilisées, le coût élevé des soins de santé outre-mer se relève être un facteur significatif de fragilisation des personnes dépendantes. Aussi, dans nos territoires plus encore qu'ailleurs, l'articulation entre solidarité publique et solidarité privée doit faire l'objet de toutes les attentions. Face à des contraintes économiques, géographiques, au manque d'équipements et aussi pour répondre aux attentes des personnes vieillissantes, le soutien aux personnes âgées dépendantes doit évoluer.

La politique de lutte contre l'habitat indigne (LHI) est, elle, citée explicitement par l'article 74 de la LODEOM qui dispose que le rapport biennal de la CNEPEOM doit

comporter « un volet spécifique sur la mise en œuvre de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer ». Si la commission avait choisi de focaliser son attention sur la politique de l'État en faveur du logement social outre-mer lors de son précédent rapport, il paraissait naturel de compléter cette analyse par une étude approfondie du volet lutte contre l'habitat indigne et résorption de l'habitat insalubre qui a été profondément réformé dans nos territoires par la loi de 2011 dite « loi Letchimy ».

La LHI est l'un des piliers des politiques de lutte contre la précarité et en faveur de l'amélioration des conditions de vie des plus modestes. Elle contribue à la définition d'un environnement sanitaire et social adapté et permet de lutter contre l'exclusion sociale et consécutivement l'aggravation des facteurs analysés dans les deux thématiques précédentes. Elle pose en outre, pour certains territoires, nommément la Guyane et Mayotte, la question du traitement de la pression migratoire par les politiques publiques.

Le rapport du député Serge Letchimy de 2009 sur l'habitat insalubre et indigne Outre-mer, dénombrait déjà plus de 150 000 personnes vivant dans 50 000 à 60 000 locaux à usage d'habitation relevant de l'habitat informel en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et à La Réunion uniquement. Ainsi, depuis maintenant plus de deux décennies, les collectivités d'Outre-mer font face au phénomène de « bidonvilisation » de leurs périphéries urbaines. Si cette prolifération, à un rythme toujours plus accéléré, de l'habitat indigne, a motivé la mobilisation de vastes plans de résorption de l'habitat insalubre venus grever des finances locales déjà mises à mal par les politiques de réduction des déficits, ces plans se révèlent d'une efficacité relative du fait, tout du moins en partie, que l'habitat indigne outre-mer est surtout un habitat informel. Ces logements, cas unique sur le territoire national, situés sur des terrains publics ou privés, construits sans autorisation du propriétaire, en dehors de toute formalité juridique et sans respect des lois de planification urbaine représentent en effet 80% à 90% de l'habitat précaire Outre-mer.

L'analyse des enjeux inédits liés à la LHI a ainsi permis de déterminer des marges d'amélioration de la performance de la politique de l'État en la matière qui passent par une meilleure application des dispositifs de la loi de 2011, qui est aujourd'hui appliquée de manière très inégale selon les territoires. Le socle du système, comme la cohérence des politiques menées par les différents acteurs de la LHI, peuvent être améliorés. Le nombre important d'opérations programmées à l'arrêt ou accusant des retards inacceptables doivent amener à cette démarche indispensable, qui devrait permettre de fixer de nouveaux objectifs atteignables, par territoire, en fonction des réalités qui ont été identifiées et quantifiées, notamment par le présent rapport.

Enfin, l'évaluation des politiques publiques en matière de démocratisation de l'accès à la culture et le rayonnement des cultures d'outre-mer est primordiale dans le contexte de crise économique que traverse notre pays et qui voit les questions culturelles s'effacer au profit d'intérêts conjoncturels jugés prioritaires. Or, non seulement la culture est indispensable au développement des sociétés et à l'épanouissement des hommes mais il en plus été maintes fois démontré que loin d'être une dépense à pertes, la culture est source de forte valeur ajoutée pour notre économie, contribuant par exemple à hauteur de 61,4 milliards d'euros au PIB national, ce qui représente 670 000 emplois directs et 870 000 autres indirects.

Comme pour toutes les thématiques, l'accès à la culture outre-mer accuse des retards inégaux selon les territoires, en dépit d'une dynamique commune de renforcer la politique de démocratisation culturelle. Cette démarche est par ailleurs indissociable des efforts faits en matière d'éducation et de formation. Elle ne doit donc pas être négligée. Elle doit l'être

d'autant moins que sa place est aujourd'hui menacée et que le grand rêve de démocratisation culturelle est loin d'être devenu réalité. Là comme ailleurs, l'urgence frappe à la porte.

Les outre-mer se caractérisent par une mosaïque de cultures, qui témoigne d'une l'histoire singulière par la juxtaposition de cultures de tous les horizons. Celles-ci ont évolué de manière aléatoire et continuent à se développer en fonction des particularismes de chaque territoire. La culture ultramarine est ainsi considérée ici dans sa diversité et son évolution, tout comme l'est l'identité culturelle des habitants d'outre-mer. Les politiques culturelles y sont analysées comme vecteurs privilégiés de valorisation de ces identités propres et de l'histoire des territoires. Une attention particulière a également été portée à la promotion et la reconnaissance des cultures et des arts ultramarins en hexagone. La diversité de la population des territoires d'outre-mer soulève des enjeux de cohésion sociale sans commune mesure avec ceux rencontrés dans les autres territoires de la République. Mais cette diversité est également une véritable richesse au service de ces territoires. Elle doit inspirer les pouvoirs publics dans leur recherche de solutions de développement adaptées aux aspirations partagées et réalités spécifiques de chaque collectivité. Ces solutions, qui sont analysées et commentées dans ce rapport, expriment un changement de paradigme : il y a désormais une volonté d'assurer un développement local des territoires d'outre-mer, qui implique une croissance et une amélioration des conditions de vie basées sur des atouts provenant des territoires eux-mêmes et non plus uniquement de l'extérieur. Le manque visible de facteurs de développement local doit pousser les pouvoirs publics, locaux comme nationaux, à la créativité afin d'en faire des laboratoires de développement. C'est le sens des propositions qui seront soumises dans les prochains chapitres et qui doivent guider l'action politique comme celle de l'État dans les années à venir, avec la même efficacité que celle observée pour le rapport 2013-2014 de la CNEPEOM et dont l'ensemble des préconisations sont aujourd'hui, soit réalisées, soit en cours de réalisation.

INTRODUCTION DE MONSIEUR FELIX DESPLAN, SENATEUR DE GUADELOUPE

RAPPORTEUR DE LA CNEPEOM

Créée en 2009, la commission nationale de l'évaluation des politiques de l'État outre-mer affirme, avec ce second rapport, son ancrage dans le paysage des politiques publiques et plus particulièrement leur évaluation.

Ce rapport confirme que la situation des outre-mer est complexe et que favoriser leur développement économique, social et culturel nécessite une approche à la fois globale et ciblée.

Les territoires présentent en effet certains caractères hétérogènes et d'autres semblables.

Hétérogénéité entre les territoires. Il en est ainsi de la démographie. Saint-Martin, la Guyane, Mayotte surtout, ont une population très jeune, une immigration forte et difficile à maîtriser. La Guadeloupe et la Martinique font, quant à elles, face au vieillissement accéléré de leurs habitants et seront peut-être d'ici vingt ans les départements les plus « vieux » de France.

Hétérogénéité aussi dans chaque territoire. La pluralité des cultures, issues de la diversité des origines, européennes, africaines, malgaches, indiennes, amérindiennes, asiatiques concourt au dynamisme des outre-mer mais peut être porteuse de fractures au sein de la société. Respect des langues d'origine nécessaire à la dignité de chaque ultramarin mais aussi maîtrise de la langue française pour une meilleure chance d'avoir un emploi stable, voilà un exemple des nombreux défis posés. Alors qu'en même temps se ressent le besoin de favoriser l'apprentissage des langues parlées dans les pays proches pour faciliter les échanges.

Mais caractères semblables aussi. Parce que ces territoires sont tous confrontés à un retard de développement par rapport à l'hexagone dont ils sont séparés par des milliers de kilomètres. Le taux de chômage y est considérablement élevé, surtout chez les jeunes. Dans le même temps, leurs économies sont plus développées que celles des Etats voisins, ce qui ne favorise pas une dynamique d'échanges au sein de leurs aires géographiques. Autant de facteurs qui ne sont pas de nature à connecter les outre-mer aux stratégies nationales de développement.

Dans leur ensemble, les outre-mer sont très exposés aux changements climatiques. Les événements météorologiques souvent imprévisibles et violents les fragilisent; l'augmentation du niveau des mers menace des rivages déjà érodés, comme en Guadeloupe, en Nouvelle-Calédonie ou à La Réunion, alors que leurs populations sont nombreuses sur des littoraux où s'est développé un habitat précaire et informel.

Préserver une biodiversité exceptionnelle mais déjà fragilisée, encourager les énergies durables pour éviter des importations fossiles coûteuses et polluantes, il s'agit là d'un enjeu essentiel pour les collectivités ultramarines.

Ce contexte éclaire les quatre thématiques de travail qui ont été traitées dans ce rapport 2015-2016 : la jeunesse, le vieillissement des populations et la perte d'autonomie, la lutte contre l'habitat indigne et l'accès à la culture.

L'analyse n'a pas été chose aisée : le manque de données statistiques concernant les outre-mer est une réalité - tant les pilotes des thématiques que les personnalités auditionnées le déplorent.

Mais elle met en évidence que, si, dans ces quatre domaines, des actions ont été menées, s'il y a une volonté de mettre en place des dispositifs et des structures, la nécessité d'impulser des politiques fortes, concrètes, évaluées à chaque étape, en coordination avec les acteurs locaux, est plus que jamais indispensable.

La jeunesse est une question essentielle. A Mayotte comme en Guyane, où les effectifs scolaires sont en très forte hausse, la construction d'établissements scolaires est en cours mais il faut l'accélérer pour permettre un accueil décent des élèves. Une grande attention doit être portée à l'acquisition de savoirs de base en lecture et écriture et prévenir ainsi un illettrisme encore très prégnant. L'effort pour éviter les décrochages scolaires et rapprocher les performances scolaires de celles de l'hexagone doit être accentué. Tout cela suppose une adaptation des actions aux particularités des territoires. Permettre à nos jeunes de se former chez eux, en hexagone et dans les pays de leur environnement régional, de valoriser leurs performances, de trouver un emploi sur place et d'être ainsi partie prenante du développement de leurs territoires est indispensable à la paix sociale.

Outre-mer, les modalités d'accompagnement des personnes âgées, dont la perte d'autonomie est plus précoce, les revenus faibles, les logements souvent précaires, l'organisation familiale en profonde mutation, sont à renforcer et adapter, même s'il est vrai que dans une période budgétaire contrainte, la tâche est difficile.

Le vieillissement de certains territoires et la jeunesse prononcée dans d'autres requièrent des infrastructures adéquates. Disposer de logements à la fois en nombre et appropriés aux âges de la vie est une préoccupation majeure. La lutte contre l'habitat indigne, autre thème abordé dans le rapport, répond pleinement aux questions démographiques et leurs conséquences. Son efficacité dépend de politiques publiques ciblées. Ainsi la LBU pourrait ne pas se limiter à un calcul au prorata de la population mais prendre en compte les besoins réels de chaque territoire.

Enfin, il nous a semblé important de traiter aussi de l'accès à la culture, un thème que nous n'avions pas abordé dans le premier rapport. Les actions favorisant l'accès à la culture de l'ensemble des populations des outre-mer et celles relatives au rayonnement de ces cultures dans l'espace national, régional et international ne sauraient aboutir sans une réelle prise en compte du « syncrétisme culturel et artistique » qui existe dans les territoires. La culture peut constituer un puissant levier d'action dans l'application des politiques publiques relatives à la jeunesse, au tourisme et à l'aménagement du territoire. Nos territoires d'outre-mer pourraient d'ailleurs davantage se connaître mutuellement par l'organisation plus soutenue d'échanges culturels.

L'étude de ces quatre problématiques a conduit la Commission à élaborer de nombreuses recommandations concrètes. Elles pourront servir de fil conducteur aux futures politiques publiques qui devront être menées afin que les territoires d'outre-mer aillent de l'avant le plus sereinement possible.

PARTIE I

ÉTAT DES LIEUX ET PERSPECTIVES

LES POLITIQUES PUBLIQUES EN OUTRE-MER SONT CONFRONTEES A DES DEFIS MULTIPLES Les outre-mer français connaissent d'importants bouleversements qui conduisent à adapter les politiques publiques en conséquence.

Ces bouleversements sont en premier lieu d'ordre sociodémographique. Certains territoires connaissent un dynamisme démographique tandis que d'autres font face à un vieillissement accéléré, parfois conjugué à une croissance de leur population. Ces transformations contribuent à l'évolution des structures sociales et familiales et modifient en profondeur les sociétés d'outre-mer ainsi que les modes de vie de leurs habitants.

Les bouleversements que connaissent les outre-mer sont également d'ordre environnemental. Les territoires sont exposés aux effets du changement climatique qui concernent tant les phénomènes météorologiques que l'aménagement du territoire et les activités humaines.

Les pouvoirs publics intervenant outre-mer font face à la nécessité d'anticiper ces évolutions inévitables, tout en identifiant les freins à leur action. Les inégalités territoriales, la diversité des populations, les spécificités socio-culturelles des territoires, ainsi que l'important effort de rattrapage à mener, sont des enjeux complexes qui mobilisent fortement la capacité des pouvoirs publics à anticiper les grands défis émergents et à planifier des dispositifs innovants.

Cette première partie du rapport propose un état des lieux des multiples défis auxquels sont confrontées les politiques publiques en outre-mer. Elle présente le contexte sociodémographique et climatique dans lequel évoluent les territoires, puis dresse un panorama des problématiques transversales soulevées dans les études des quatre thématiques choisies par la CNEPEOM : la jeunesse, la dépendance et le vieillissement des populations, lutte contre l'habitat indigne ainsi que la culture.

1. Les territoires d'outre-mer présentent de rapides et profondes transformations démographiques, avec des indicateurs spécifiques par rapport à l'Hexagone, mais également des dynamiques très hétérogènes entre territoires

Les territoires d'outre-mer sont les témoins d'une mutation démographique et sociale rapide et profonde, marquée par l'évolution de la natalité – continue dans certains territoires, en baisse dans d'autres -, le vieillissement de la population et les migrations. Les structures et dynamiques familiales connaissent également des changements importants. Si la population des territoires est plus jeune que celle de l'Hexagone, elle y vieillit paradoxalement plus vite sous les effets combinés de la hausse de l'espérance de vie, de la diminution des naissances, et de l'émigration des jeunes actifs¹.

Par contraste avec l'Hexagone, les territoires d'outre-mer sont loin de former un ensemble homogène et donnent à voir une diversité de situations démographiques², comme en témoignent leurs indicateurs en la matière. (Cf. *Pyramides des âges par tendance démographique et par territoire, en annexes/ou* Graphiques: <u>projection de la population par groupe d'âges de 2000 à 2100 – Scénario variant</u>). Il convient de considérer cette diversité, en prenant en compte les spécificités géographique, climatique, socio-économique et culturelle propres à chaque territoire.

Trois tendances démographiques s'observent dans les outre-mer. Certains territoires connaissent un vieillissement accéléré de leur population, en raison de la hausse de l'espérance de vie, de la diminution des naissances, de l'émigration des jeunes actifs et d'une population globale qui stagne. *A contrario*, d'autres régions vont rester durablement jeunes, du fait d'une très forte croissance démographique et d'une immigration continue, tandis que dans certains territoires s'observe un double mouvement de croissance toujours soutenue de la population et de vieillissement.

Tableau 1: tendances démographiques en 2012 et en 2030 dans les outre-mer

											Densité de population				
Code_Territoir	Territoire	Taux de natalité (‰) en 2012	Taux brut de solde migratoire (%) en 2012	de 20 ans en	Part plus de 60 ans en 2012 (%)	Taux de projection 2010-2030 (%)	Taux de croissance annuel moyen entre 2007 et 2012 (%)	Population totale en 2030		Part des plus de 60 ans en 2030 (%)		Année	Population	Surface (km²)	Pop / km²
FR	Métropole	12,5	0,1	24,4	24,8	8,0	0,51	0,4	23,0	29,9	Insee, Population	2013	63 697 865	543 965	117
	Guadeloupe	12,9	-0,5	26,9	22,7	7,5	0,05	0,4	23,8		Insee, Population		402 119	1 703	236
972	Martinique	11,5	-1	24,3	25,0	-0,9	-0,07	0,0	20,8	38,5	Insee, Population	2013	385 551	1 128	342
973	Guyane	26,8	0,3	42,3	7,9	62,8	1,05	2,5	37,5	12,7	Insee, Population	2013	244 118	83 534	3
974	La Réunion	17,1	-0,3	31,3	15,1	14,0	0,55	0,7	25,6	25,5	Insee, Population	2013	835 103	2 504	334
976	Mayotte	31	-0,4	54,5	4,2	64,9	2,63	2,5	43,5	8,0	Insee, RP	2012	212 645	375	567
988	Nouvelle-Calédonie	17	0,4	32,0	12,5	26,2	1,82	1,2	26,5	19,6	Isee, RP	2014	268 767	18 576	14
987	Polynésie française	16	-0,6	33,0	10,1	16,6	0,66	0,8	27,2	19,7	Ispf, RP	2012	268 270	3 521	76
	Wallis-et-Futuna	16	-0,6	37,7	14,1	-13,0	-1,92	nd	nd	nd	Stsee, RP	2013	12 206	142	86
977	Saint-Barthélemy	12,4	1,8	20,2	13,4	28,9	1,56	nd	nd	nd	Insee, Population	2013	9279	24	387
978	Saint-Martin ¹	26,3	0,3	35,4	9,7	19,4	-0,10	nd	nd	nd	Insee, Population	2013	35594	56	636
975	Saint-Pierre-et-Miguelo	7,6	-0,5	24,3	19,8	-1,7	-0,10	nd	nd	nd	Insee, Population	2013	6 057	242	25

Sources : Insee, Isee, Ispf, Stsee

* 2013 : Wallis-et-Futuna

** 2007-2012 : Métropole, 5 DOM, Polynésie française, SB, SM, SPM - 2008-2013 : Wallis-et-Futuna - 2009-2014 : Nouvelle-Calédonie

Sources: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2015). World Population Prospects: The 2015 Revision, DVD Edition

nd : données non disponibles

 1 « Les départements d'outre-mer face aux défis du vieillissement démographique et des migrations », *Population et sociétés n°460*, Octobre 2009

Surface de la partie française de l'île

² Revue française des affaires sociales et informations sociales, décembre 2014

Ces tendances s'accompagnent d'enjeux majeurs pour les outre-mer, qui s'opèrent avec rapidité et qui s'expriment notamment par le renouvellement des modes de vie des individus, des familles et des groupes sociaux, par l'émergence de nouvelles précarités, par l'accentuation des inégalités et par l'apparition de nouveaux besoins³. La croissance démographique implique également des enjeux de développement économique et social en outre-mer : elle a un effet d'entraînement sur l'emploi, la construction, la consommation, et sur le bien-être des populations, à l'échelle des territoires et de leur région.

Les tendances démographiques propres à la Guadeloupe, à la Martinique, à la Guyane et à La Réunion ont pu être mises en exergue par l'enquête « Migrations, Famille et Vieillissement » réalisée en 2010 par l'INED et par l'INSEE, sous le pilotage de Monsieur Claude-Valentin MARIE. Cette enquête permet de retracer les trajectoires de vie des populations de ces territoires, dans un contexte où le manque de données statistiques freinait jusqu'alors toute étude comparative possible sur les outre-mer. L'enquête met en exergue l'extrême hétérogénéité de la dynamique démographique entre les 4 territoires, où s'observent depuis 1946 les constats suivants :

- le décrochage de la Martinique qui, en 2014, était le seul département français à décroître en termes démographiques (-17 000 personnes en moins de 5 ans). Il en résulte, aujourd'hui, le vieillissement accéléré de sa population, également prégnant en Guadeloupe ;
- à l'inverse, La Réunion et la Guyane et Mayotte, dont l'enquête est en cours sont les témoins d'une croissance démographique particulièrement forte. Dans ces territoires l'indice de fécondité est équivalent ou supérieur à 2. Lorsque cet indice est inférieur à 2, il n'y a pas de renouvellement de la population.

En complément et élargies à d'autres territoires, des sources statistiques sur les outre-mer existent et proviennent d'instituts territoriaux, à l'instar de l'Institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie et de l'Institut de la statistique de la Polynésie française. L'Institut d'Émission des Départements d'outre-mer (l'IEDOM) a permis, notamment, de recueillir des données démographiques sur Saint-Martin, Saint-Barthélemy et sur Saint-Pierre-et-Miquelon.

1.1. La Martinique, la Guadeloupe, et dans une moindre mesure Wallis-et-Futuna et Saint-Pierre et-Miquelon, font face à un vieillissement accéléré de leur population

Longtemps considérés comme jeunes, certains territoires connaissent un vieillissement accéléré de leur population. C'est le cas de la Martinique et de la Guadeloupe, confrontées à un contexte de mutation radicale de leur population qui s'exprime par : la hausse des seniors, la baisse de la population active âgée de 20 à 45 ans et par l'augmentation du coût de santé associé au vieillissement de la population. Pour décrire cette tendance, Monsieur Claude-Valentin MARIE évoque la « violence de la transition démographique », notamment en

³ MARIE Claude Valentin, « Les DOM à l'horizon 2030 entre migrations, vieillissement et précarité : quel projet de société ?, Ined, 2014

prenant l'exemple de la Martinique où l'indice de fécondité était de 6 enfants en moyenne par femme en 1960, alors qu'actuellement il est de 1.8 enfants.

Les raisons du vieillissement de la population de la Martinique et de la Guadeloupe, qui d'ici à 2040 seront – selon les projections de l'INED – les départements les plus vieux de France, sont multiples. Elles s'expliquent en partie par les effets de la politique antinataliste des années 1960, qui se traduit par la chute des naissances, et par l'augmentation de l'espérance de vie. Mais aussi par l'émigration des 20-35 ans vers l'Hexagone pour étudier et/ ou trouver un emploi. Ainsi, aujourd'hui aux Antilles, seuls 9 % des natifs n'ont jamais quitté le département dans le but de s'installer en-dehors des territoires. Au contraire, 1 Antillais sur 4 vit dans l'Hexagone. A titre de comparaison, la part de la population antillaise vivant dans l'Hexagone correspond à la population totale des Antilles en 1954.

Le vieillissement de la population ultra-marine s'observe de manière sensible dans certains territoires par des chiffres tout aussi révélateurs: dans les DOM, il y a 2.2 retraités pour 1 actif, et d'ici à 2030, les statistiques préconisent qu'il y en aura 2,9 pour un actif⁴. Les pyramides des âges de la Guadeloupe et de la Martinique témoignent de ces mutations : tandis qu'elles traduisent le gonflement des classes d'âges de 45 ans et plus, celles allant de 20 à 45 ans se creusent.

Wallis-et-Futuna et Saint-Pierre-et-Miquelon sont eux aussi touchés par un vieillissement accéléré de leur population et, en amont, par une population qui décroît rapidement. Ainsi, Wallis-et-Futuna a vu sa population diminuer de près d'un cinquième en dix ans⁵ (2003-2013). Les dynamiques démographiques y sont cependant quelque peu différentes. La part des personnes âgées de 60 ans et plus y est notamment moins importante qu'en Martinique et en Guadeloupe, ainsi que dans l'Hexagone : en 2012 elle atteint 19,8 % à Saint-Pierre-et-Miquelon et 14,1 % à Wallis-et-Futuna. Néanmoins, cette part de la population augmente rapidement (+30 % entre 2003 et 2013 à Wallis et Futuna).

En outre-mer, et particulièrement en Guadeloupe et en Martinique, le vieillissement de la population est synonyme de précarité et de dépendance. Le phénomène de dépendance s'y observe dès 50-60 ans, en comparaison avec l'Hexagone où la dépendance apparaît vers 74 ans.

1.2. A contrario, certains territoires vont rester durablement jeunes, sous l'effet d'une très forte croissance démographique et d'un solde migratoire positif

C'est le cas de Mayotte et de la Guyane, et dans une moindre mesure de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy⁶.2

La Guyane et Mayotte se distinguent par l'extrême jeunesse de leur population, puisque la part des moins de 20 ans représente près de 50 % de la population. Ce constat est notamment le fait d'un fort taux de natalité. A Mayotte, le taux de natalité atteint 31‰ en 2012 (contre 16,5‰ en outre-mer, et 12,5‰ dans l'Hexagone)⁷. En 2016, un record de naissances est à prévoir sur le territoire, et ce dans un contexte pourtant marqué par la pénurie des lits

34

⁴ Audition de Monsieur Claude-Valentin MARIE

⁵ « Wallis et Futuna a perdu près du cinquième de sa population en dix ans », Insee Première, N°1511, Août 2014

⁶ Rapport IEDOM Saint-Barthélemy édition 2011

⁷ « Guyane, les enjeux liés à la croissance démographique », Iedom/Afd/Insee, octobre 2015, p.5

d'hôpitaux et de médecins⁸. En Guyane, le taux de natalité est relativement plus faible avec 26,8‰ de naissances en 2012.

Sur ces territoires, le fort taux de natalité se conjugue, entre autres, à la prégnance des familles nombreuses. A Mayotte, une famille sur trois a 3 enfants ou plus, tandis que les familles avec 4 enfants ou plus représentent 30% de la population⁹ (la moyenne nationale est de 4 %). En Guyane, on comptait en moyenne 3,5 enfants par foyer en 2012¹⁰. À ce phénomène de fort taux de natalité s'associe le taux croissant des maternités précoces. En Guyane par exemple, 26 % des jeunes femmes ont un enfant avant 20 ans¹¹.

La forte croissance démographique résulte également de l'immigration. A l'image de ses voisins, la Guyane est une terre d'immigration. Sur ces terres, 7 natifs sur 10 sont (à une ou deux générations près) des descendants d'immigrants¹², et 62 % des personnes âgées interrogées dans le cadre de l'étude « Guyane, les enjeux liés à la croissance démographique » (2015) ne sont pas nées sur le territoire. Les migrations actuelles en Guyane s'expriment par la présence d'une majorité de surinamiens, haïtiens et de brésiliens. A Mayotte, la situation est quelque peu différente dans la mesure où le solde migratoire est négatif¹³. Néanmoins, dans ce territoire, 60 % des 20-40 ans en 2012 n'étaient pas natifs de Mayotte : ce chiffre s'explique d'une part par la présence d'actifs venus de l'Hexagone, et d'autre part par la présence d'une population immigrée originaire, en grande majorité, des Comores.

En Guyane et à Mayotte, la population est amenée à doubler à l'horizon 2040. 14

Les dynamiques de forte croissance s'observent également à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy. Le développement économique des deux collectivités ainsi que leur taux d'activité élevé justifient la part grandissante d'une population active âgée de 20/25 ans à 50 ans. L'impact de l'attrait touristique des deux îles sur les mouvements de population est amplifié par un fort taux de natalité, particulièrement important à Saint-Martin¹⁵ où il atteint 26,3‰ en 2013. Il est deux fois moins important à Saint-Barthélemy.

1.3. D'autres territoires se distinguent par une maturité démographique, synthèse d'un double mouvement de croissance soutenue de la population et du vieillissement

La Réunion, de concert avec la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie, connaissent une évolution démographique paradoxale, marquée par la croissance ralentie mais soutenue de leur population, ainsi que par la hausse du vieillissement. Parallèlement, ces populations demeurent jeunes : la part des moins de 20 ans atteint 33% de la population (chiffres de 2012) en Polynésie française, 32,7% (2013) à La Réunion et 31,3 % (2015) en Nouvelle-

⁸ « A Mayotte, toujours plus de naissances et pas assez de médecins », L'Obs, 29 juin 2016

⁹ Insee Flash Mayotte, n°2, Novembre 2015

¹⁰ « Guyane, les enjeux liés à la croissance démographique », Iedom/Afd/Insee, octobre 2015, p. 8

¹¹ Migration, famille et vieillissement, Ined/Insee, 2009

¹²MARIE Claude Valentin, « Les DOM à l'horizon 2030 entre migrations, vieillissement et précarité : quel projet de société ?, Ined, 2014

Entre 2007 et 2012, le solde migratoire apparent serait déficitaire de 4700 pour les natifs de Mayotte, INSEE « Mayotte Département le plus jeune de France, Insee Première » numéro 1488 février 2014

¹⁴ Insee Flash Mayotte, n°2, Novembre 2015

¹⁵ Il s'agit des données concernant la partie française de l'île.

Calédonie.

Dans les trois territoires, l'excédent de natalité résulte de la hausse de l'espérance de vie et d'un taux de natalité relativement élevé, bien qu'il ait tendance à diminuer. Dans le même temps, la Polynésie française et La Réunion témoignent d'un solde migratoire qui devient négatif, en raison notamment du départ des jeunes, en progression. Au contraire, le solde migratoire positif conjugué à un taux de natalité élevé en Nouvelle-Calédonie justifie la part considérable des moins de 30 ans, qui représentent la moitié de la population néo-calédonienne.

La proportion de la population âgée de 60 ans et plus reste faible dans ces territoires. Néanmoins, le solde migratoire négatif et le taux de natalité qui diminue participent au vieillissement accéléré des trois territoires. A La Réunion, les estimations sont significatives : la part des 60 ans et plus est amenée à doubler à l'horizon 2030, le nombre de personnes âgées sera surreprésenté à l'image des populations martiniquaise et guadeloupéenne. Le nombre de personnes en situation de dépendance en sera affecté, d'autant plus à La Réunion : plus faible en proportion, les personnes âgées en état de dépendance y seront en réalité 2 fois plus nombreuses en effectifs ¹⁶ par rapport à la Guadeloupe et à la Martinique.

Tableau 2 : Les « 60 ans et plus » à l'horizon 2030 en Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion

Martinique	36 % de la population	146 600 personnes
Guadeloupe	33 % de la population	<u>165 400 personnes</u>
La Réunion	22 % de la population	<u>228 200 personnes</u>

Source: « Entre migrations et vieillissement, les DOM face à leur avenir », Claude VALENTIN MARIE, INSEE

 $^{^{16}}$ MARIE Claude Valentin, « Les DOM à l'horizon 2030 entre migrations, vieillissement et précarité : quel projet de société ?, Ined, 2014, p.15

2. Le changement climatique aura un impact considérable sur les territoires d'outre-mer

La Cop 21, conclue par l'accord de Paris pour le climat le 12 décembre 2015, a permis de faire prendre conscience des effets du changement climatique et de la nécessité de parvenir à des mesures juridiquement contraignantes. Ces effets sont identifiés et se manifestent déjà par des modifications irréversibles des paysages naturels et humains au niveau mondial.

Les outre-mer sont les régions françaises les plus immédiatement exposées aux conséquences visibles du changement climatique, alors qu'ils ne contribuent pas dans une proportion significative à ses causes. Tous les territoires, à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon et des Terres australes antarctiques, se situent dans la zone sensible de la ceinture intertropicale et sont fortement marqués par leur caractère insulaire et/ou maritime. Les enjeux climatiques y sont donc prioritaires.

Ces territoires présentent, outre leurs caractéristiques géographiques et géologiques, une fragilité de leur tissu économique et social. Leurs économies sont modestes, isolées et encore trop dépendantes des énergies fossiles ; elles sont sensibles aux chocs économiques, qui sont souvent imprévisibles et peuvent frapper durement les ressources primaires locales.

Par ailleurs, les défis urbains et le mitage de l'habitat donnent au dérèglement climatique des effets amplifiés (risques d'inondations, glissement de terrain, etc.) qu'il convient de considérer de manière urgente, dans un contexte de fortes évolutions démographiques. ¹⁷

2.1. L'augmentation du niveau des mers et l'intensification des catastrophes météorologiques comptent parmi les principales menaces pour les outre-mer.

Les principales manifestations des effets du changement climatique qui concerneront ou concernent déjà les outre-mer sont l'augmentation des températures atmosphériques et océaniques, la modification des régimes de précipitations, l'élévation du niveau de la mer, l'évolution des événements météorologiques extrêmes.

2.1.1. L'augmentation du niveau des mers

L'océan joue un rôle essentiel dans la régulation du climat : « il a absorbé 93 % de la chaleur additionnelle de la Terre depuis les années 1970, maintenant une atmosphère plus froide ; il a capturé 28 % des émissions de CO2 d'origine humaine depuis 1750 et il a reçu pratiquement toute l'eau provenant de la fonte des glaces » 18. Or, les principales répercussions du changement climatique sur l'océan tiennent à l'élévation de son niveau global et l'acidification croissante de ses eaux.

¹⁸ Rapport d'informations de la Délégation aux Outre-mer de l'Assemblée nationale, *Les conséquences du changement climatique dans les Outre-mer*, M. SAGE, I. ABOUBACAR et S. LETCHIMY, 27 octobre 2015

¹⁷ Les conséquences du changement climatique dans les Outre-mer, Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux Outre-mer, 27 septembre 2015

L'élévation générale et continue du niveau de la mer fait partie des constatations fondamentales de la climatologie contemporaine. Elle serait due à l'expansion thermique liée au réchauffement des masses d'eau et à l'apport d'eau par la fonte des glaciers. Les données scientifiques disponibles font état d'un taux moyen d'élévation du niveau de la mer de 1,7 mm par an, à 0,2 mm près, entre 1901 et 2010 et de 3,2 mm par an, à 0,4 mm près, entre 1993 et 2014.

Bien que très concernés, tous les territoires d'outre-mer n'y sont pas confrontés à un rythme similaire. Ainsi, en Polynésie française, la hausse a atteint 3,5 mm par an entre 1950 et 2010, soit près de deux fois la hausse moyenne globale sur cette période, alors qu'à Nouméa en Nouvelle-Calédonie, la hausse est estimée à 2 mm par an. À La Réunion, on estime que la hausse des 60 dernières années n'a pas été significativement différente de la moyenne globale. D'autres études font état, pour la même période, d'une hausse moyenne annuelle de 1,7 mm par an pour la Martinique, Saint-Martin et Saint-Barthélemy et de 1,9 mm par an pour la Guadeloupe. La pression semble moindre dans l'Océan Indien. 19

La question de l'élévation du niveau de la mer est d'autant plus préoccupante que les territoires seront impactés par des phénomènes climatiques de plus en plus extrêmes.

2.1.2. L'intensification des événements météorologiques

Les experts scientifiques établissent en effet une corrélation entre le réchauffement climatique et les risques d'intensification et d'aggravation des cyclones et des tsunamis en zones tropicales, voire l'augmentation de leur fréquence dans les zones Nord-Atlantique et Pacifique Sud-ouest. Les territoires des outre-mer sont déjà régulièrement touchés par ces événements en raison de leur situation géographique.

Ainsi, la plupart des îles sont fortement exposées au risque cyclonique : Martinique, Guadeloupe, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Mayotte, La Réunion, Nouvelle-Calédonie, îles hautes de Polynésie française. Elles connaissent des périodes de précipitations très soutenues qui peuvent provoquer des inondations et des mouvements de terrain, subissent des vents violents dévastateurs, parfois à l'origine de tsunamis. Les épisodes de pluie intenses pourraient être particulièrement dévastateurs dans les territoires de Wallis-et-Futuna, de La Réunion, de la Guyane et des Antilles, avec des impacts importants sur les activités humaines : coulées de boue, destructions des infrastructures routières, des commerces et des habitats.

Les territoires de l'océan Pacifique : Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna, Polynésie française, sont quant à eux particulièrement concernés par le phénomène d'oscillation australe *El Niño/La Niña*. Ce phénomène déplace les masses d'eau et les circulations atmosphériques (alizés), avec des effets d'augmentation de l'activité cyclonique en Polynésie française, habituellement épargnée, et de sécheresse en Nouvelle-Calédonie. Les régions de plus haute latitude : les Terres australes, Terre Adélie ou Saint-Pierre-et-Miquelon, font face à de violentes tempêtes, de fortes houles et des périodes de grands froids. Dans ces régions, le réchauffement climatique est déjà bien observé et pose des questions en termes d'impacts, notamment sur la biodiversité et des incidences potentielles sur les ressources halieutiques.²⁰

¹⁹ Les conséquences du changement climatique dans les Outre-mer, Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux Outre-mer, 27 septembre 2015

²⁰ Les Outre-mer face au défi du changement climatique, Rapport au Premier Ministre et au Parlement, Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, 2012

Si les effets du changement climatique sont avérés et déjà visibles sur la biodiversité des territoires, les populations et leurs activités seront également impactées.

2.1.3. Les enjeux liés à l'aménagement du territoire et aux activités humaines

En raison des contraintes géomorphologiques aux Antilles et à La Réunion et à Mayotte, la population est particulièrement importante sur les littoraux. Il en est de même pour la population guyanaise. La densité de la population varie toutefois assez fortement d'un territoire à l'autre. Elle est de 5 habitants /km² sur le littoral guyanais. On compte 246 habitants /km² dans les communes littorales de la Guadeloupe. Elle est supérieure à 350 habitants /km² sur les littoraux de Martinique et de La Réunion, respectivement 379 et 362 habitants /km². Corrélativement, on constate un fort niveau d'artificialisation, c'est-à-dire de modification des paysages naturels à des fins de développement urbain, sur les rivages. Les territoires artificialisés occupent plus de 10% de la surface des communes îliennes d'outre-mer et seulement 1% en Guyane.²¹. L'attractivité des régions littorales est également liée aux mouvements de migrations importants des populations métropolitaines, connus aussi sous le nom d'héliotropisme.

La forte littoralisation de l'habitat et des activités économiques crée un haut niveau de risque. Outre-mer, elle présente des rythmes et des formes différents de ceux observés dans l'Hexagone. L'aménagement des littoraux est plus récent (quarante dernières années), plus rapide (soutenu par l'explosion démographique et l'exode rural) et anarchique (habitat illicite et insalubre). Les littoraux sont donc particulièrement sensibles aux aléas de l'érosion et de la submersion. Le creusement de ports et de chenaux de navigation dans les platiers récifaux, l'élargissement des passes, les travaux de remblayage, l'extraction de sable et de coraux, le ratissage des plages touristiques, le défrichement des mangroves... sont autant de pratiques qui ont contribué à déstabiliser les côtes et à affaiblir les écosystèmes protecteurs (récifs coralliens, herbiers marins et mangroves), lesquels constituent un enjeu majeur face aux risques liés à la mer.²²

Une conférence de l'Agence française de développement en partenariat avec le projet Comptes Économiques Rapides de l'outre-mer (CEROM) organisée en octobre 2015²³, a permis la présentation de divers scénarios liés notamment à l'augmentation du niveau de la mer sur les zones côtières des Antilles. En Guadeloupe, l'érosion côtière est un phénomène majeur. Les côtes reculent fortement, avec des répercussions sur l'activité économique. En Martinique, le recul du trait de côte a été d'environ 80 mètres entre 1955 et 2010. Les derniers travaux du Bureau de recherches géologiques et minières (BRJM) indiquent un recul de 120 mètres sur une centaine d'années. Or ces territoires sont déjà très petits : 1 000 km² pour la Martinique et 1600 km² pour la Guadeloupe. À Fort-de-France, en Martinique, une élévation du niveau de la mer de 38 cm ferait disparaître le Fort Saint-Louis, le port et la piste de l'aéroport Aimé Césaire. Des marées de tempête de 3 à 5 mètres feraient disparaître le Quartier

 $^{^{21}}$ État des lieux « mer et littoral », Rapport final, octobre 2014, Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie / Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité

²² Les Outre-mer face au défi du changement climatique, Rapport au Premier Ministre et au Parlement, Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, 2012

²³ 5ème conférence Outre-mer à l'initiative de l'Agence française de développement en partenariat avec le CEROM, *Le climat dans les Outre-mer et les petits États insulaires*, 30 octobre 2015

Dillon, très populaire, qui accueille aujourd'hui des populations vulnérables économiquement.

En termes d'aménagement du territoire, certaines activités économiques seront également touchées par les effets du changement climatique. Cela aura des répercussions certaines sur leur PIB.

Les plages et les mangroves sont des environnements naturels menacés et bien que tous les effets du changement climatique ne soient pas encore visibles, le secteur du tourisme sera inévitablement fragilisé par ces derniers.

Ainsi, depuis mai 2011, la Martinique, la Guadeloupe et la Guyane observent régulièrement l'échouage massif d'algues comme le Sargassum sur leur littoral. Ces marées vertes perturbent les écosystèmes côtiers (ponte des tortues, limitation de la lumière, accumulation sur les plages...) et contraignent principalement les activités touristiques et nautiques. Par ailleurs, l'exposition accrue du littoral à la montée des eaux et aux évènements météorologiques extrêmes affectera particulièrement les hôtels et autres lieux d'accueil touristiques. A moyen terme, l'érosion des plages serait le problème le plus important compte tenu de ses conséquences environnementales et économiques. La perspective de l'accroissement des cyclones a un effet dissuasif sur la fréquentation touristique - prouvé par le passé - et qui pourrait se reproduire à plus grande échelle.²⁴

Outre les aspects strictement économiques, le changement climatique s'accompagne également de risques sanitaires dont les conséquences peuvent être néfastes sur la santé des populations. Il favorise de manière directe le développement des pathologies liées aux vagues de chaleur et aux épisodes caniculaires intenses dus à la hausse du rayonnement solaire. L'évolution du régime des précipitations a notamment une influence sur la multiplication des insectes qui sont d'importants vecteurs de maladies dans la zone intertropicale. Les maladies infectieuses sont une menace avérée dans la région du sud-ouest de l'océan Indien. La Réunion et les îles environnantes ont connu de lourds épisodes de maladies de transmission vectorielle. Le Chikungunya y a émergé avec une incidence sans précédent. Aux Antilles, la dengue est une menace permanente et l'épidémie du Zika est en progression.

²⁴ Les conséquences du changement climatique dans les Outre-mer, Rapport d'information fait au nom de la Délégation aux Outre-mer, 27 septembre 2015

3. Les enjeux spécifiques aux politiques publiques de l'État outre-mer

Le présent rapport analyse quatre politiques publiques de l'État outre-mer représentant des défis socio-économiques majeurs pour les territoires :

- La jeunesse est étudiée à l'aune de deux axes spécifiques : d'une part l'éducation, d'autre part la formation et l'insertion professionnelle des jeunes ;
- La prise en charge de la dépendance face au vieillissement des populations ;
- La politique de lutte contre l'habitat indigne (LHI) ;
- Enfin, la démocratisation de l'accès à **la culture** et le rayonnement des cultures d'outremer.

Ces quatre thématiques sont fortement influencées par le contexte démographique, environnemental et social précédemment analysé, ainsi que par d'autres enjeux spécifiques aux outre-mer soulevés dans la deuxième partie de ce rapport.

3.1. Les conséquences du contexte démographique, social et environnemental sur l'efficacité des politiques publiques en outre-mer

Les transformations à l'œuvre dans les outre-mer surviennent dans un contexte où les territoires sont confrontés à la nécessité de réduire leur retard par rapport à l'Hexagone et de garantir leur développement durable. Les conséquences de ce contexte sont à prendre en compte dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques.

3.1.1. L'impact des transformations démographiques

Les mutations démographiques conduisent les territoires à adapter l'ensemble de leurs politiques publiques. D'une part, le dynamisme démographique de Mayotte et de la Guyane explique pour partie la croissance des besoins, notamment en infrastructures. Cette situation s'observe dans le domaine de l'éducation, les deux territoires accusant un important retard dans la construction d'établissements scolaires et faisant face à des salles de classe surchargées. D'autre part, l'augmentation du nombre de personnes âgées aux Antilles a de nombreuses conséquences d'ordre économique. La hausse de la part des seniors dans la consommation globale, le vieillissement de la main d'œuvre et la réduction du nombre d'actifs risquent de limiter les perspectives de croissance. En outre, le vieillissement fragilise les systèmes de solidarité publics et familiaux. En effet, les nouvelles politiques en faveur des seniors présentent un coût pour les finances publiques et une charge pour les actifs plus jeunes, par ailleurs précarisés. De même, les familles font face à la nécessité de soutenir financièrement et moralement à la fois leurs jeunes et leurs aînés. Les transformations démographiques invitent ainsi à repenser l'ensemble de l'action publique.

3.1.2. Les handicaps structurels et les enjeux environnementaux

Aux préoccupations liées à la démographie s'ajoutent des handicaps structurels et des risques environnementaux accrus. S'agissant des handicaps structurels, les limites inhérentes aux économies d'outre-mer restreignent les débouchés et les perspectives d'emploi de la jeunesse. Quant aux enjeux liés à l'environnement, ils représentent à la fois une opportunité et un défi pour les territoires. Les richesses naturelles de l'outre-mer constituent certes un facteur d'attractivité culturelle et touristique, mais également une contrainte en raison de la nécessaire protection d'un patrimoine exposé à divers risques naturels.

3.2. L'amélioration de l'efficacité des politiques publiques outre-mer

Le présent rapport tend à analyser et mettre en relief des problématiques transversales spécifiques aux outre-mer et apporter des réponses aux enjeux majeurs, tels la lutte contre l'exclusion sociale et la garantie de la cohésion sociale dans un contexte multiculturel.

3.2.1. Les inégalités territoriales au sein des outre-mer sont un facteur d'exclusion sociale et freinent le développement des territoires les plus isolés et/ou vulnérables

3.2.1.1. Le phénomène de concentration des hommes et des structures dans les grandes agglomérations ²⁵

La concentration des populations et des activités dans les grandes aires urbaines est un phénomène national et mondial qui se manifeste de façon singulière dans les outre-mer. L'urbanisation de ces territoires s'est réalisée plus tardivement et plus brutalement que dans l'Hexagone. Elle s'est en outre majoritairement concentrée dans les villes principales au détriment des villes secondaires. S'agissant de la Guyane, la forte concentration urbaine à Cayenne, Kourou et Saint Laurent du Maroni contraste avec la faible densité de la population du territoire (3 habitants au km² d'après l'INSEE). En ce qui concerne la Guadeloupe, la polarisation des activités à Pointe-à-Pitre, aux Abymes, au Gosier et à Baie-Mahault reflète une similaire propension à la concentration urbaine. Les caractéristiques géographiques des territoires d'outre-mer, en particulier l'insularité, leur faible superficie et leur relief, réduisent les espaces utiles et favorisent le regroupement des populations dans des territoires exigus. À titre d'exemple, 80% de la population réunionnaise se concentrent sur 20% du territoire.

3.2.1.2. La concentration urbaine conduit à isoler et marginaliser les populations des territoires moins dynamiques

L'aménagement équilibré des territoires est un outil majeur de réduction des inégalités spatiales. Ces inégalités se cumulent avec des handicaps socio-économiques : les populations des zones les moins dynamiques sont davantage fragilisées par leur éloignement des bassins d'activité. Ce constat s'observe particulièrement dans la répartition spatiale des

²⁵ LAURENT Eloi, *Vers l'égalité des territoires - Dynamiques, mesures, politiques*, rapport du ministère de l'égalité des territoires et du logement, février 2013

infrastructures culturelles dans les chefs-lieux, ainsi que dans le maillage territorial des structures d'hébergement des seniors. De même, une distance importante entre les établissements scolaires et la résidence des élèves constitue un facteur de décrochage en raison de l'allongement des trajets qui est une source de fatigue nuisible au bon déroulement de la scolarité.

3.2.2. La diversité de la population soulève des enjeux de cohésion sociale

3.2.2.1. La diversité culturelle est une richesse pour ces territoires

Parmi les singularités des territoires d'outre-mer, leur forte diversité culturelle est une richesse découlant de leur histoire et de la pluralité de leurs origines. Aux racines européennes et africaines des Antilles se sont par la suite mêlées des cultures diverses, chinoise et libanaise, qui forment la diversité des mondes créoles. La Guyane regroupe les Amérindiens, les Noirs marrons, les Créoles, les H'mongs d'Asie du Sud-Est ainsi que des populations immigrées venues notamment d'Amérique du Sud. Enfin, forte de son histoire, La Réunion s'est enrichie de diverses cultures entre autres malgaches, africaines, indiennes, orientales, chinoises, et plus récemment comoriennes. Cette histoire métissée concourt à l'enrichissement du patrimoine musical, chorégraphique, architectural ou encore gastronomique des outre-mer. De plus, le multilinguisme qui en découle peut se révéler un atout pour les populations d'outre-mer, en termes de capacité d'adaptation et de facilitation de l'apprentissage des langues étrangères.

3.2.2.2. Cette diversité représente également un enjeu pour la cohésion de la population

Ce brassage culturel met à l'épreuve la capacité des territoires à garantir la cohésion sociale. En effet, la diversité culturelle porte en germe le risque de fractures au sein de la société. Ainsi, des fractures linguistiques sont susceptibles d'entraver la vie sociale des personnes non francophones. De même, la diversité linguistique est un défi pour l'éducation qui doit prendre en compte les différents niveaux de maîtrise de la langue française et adapter les méthodes d'enseignement en conséquence. De surcroît, l'absence de maîtrise de la langue française chez de nombreux habitants des outre-mer limite leur accès à la culture, la majeure partie des supports (livres, médias, films, spectacles) ou encore la signalétique étant en français.

3.2.3. Un développement local en proie à des départs définitifs vers l'hexagone

3.2.3.1. Les départs vers l'Hexagone et le non-retour des natifs d'outre-mer pénalisent le développement des territoires²⁶

Depuis plus d'un demi-siècle, le phénomène d'émigration des natifs d'outre-mer souligne la forte propension des habitants d'outre-mer à quitter leur territoire dans le but de favoriser leur promotion sociale. L'Hexagone est ainsi le lieu de résidence durable d'un Antillais sur quatre. L'attraction de l'Hexagone est davantage marquée chez les 18-34 ans mais diffère selon les territoires. 67% des Martiniquais de cette tranche d'âge se disent prêts à quitter

43

²⁶ MARIE Claude-Valentin, *Les DOM à l'horizon 2030, entre migrations, vieillissement et précarité : quel projet de société ?*, note de travail pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, 2013

leur département pour trouver un emploi contre 43% à La Réunion. Il est également à souligner que les jeunes natifs s'installant durablement dans l'Hexagone sont les plus diplômés. Ainsi, pour les Antilles et la Guyane, en moyenne 50% des natifs de 20 à 34 ans diplômés du supérieur résidaient dans l'Hexagone et y occupaient un emploi en 2010. Ces migrations questionnent non seulement l'attractivité de l'outre-mer mais aussi son futur développement économique face à cette perte de main d'œuvre qualifiée.

3.2.3.2. Des facteurs de développement local insuffisants

Au-delà de l'attrait pour l'Hexagone, les migrations des natifs illustrent la difficulté à assurer un développement local des territoires d'outre-mer. Ce développement implique une croissance et une amélioration des conditions de vie basées sur des atouts provenant des territoires d'outre-mer et non pas de l'extérieur. Or, le manque de facteurs de développement est visible, au regard notamment du déficit d'offre de formations qualifiantes localement. Par exemple, en Martinique, l'offre de formation professionnelle de certains métiers est insuffisamment développée, en particulier pour les postes d'encadrement tous secteurs confondus. Par ailleurs, les départs vers l'Hexagone sont rendus nécessaires en l'absence de certaines formations, notamment pour les enseignants et dans le domaine culturel. En plus des enjeux de qualification de la main d'œuvre, la croissance économique et sociale des outre-mer implique la création de nouveaux débouchés économiques. Ces difficultés sur le marché du travail incitent donc les jeunes à migrer vers l'Hexagone.

3.2.4. L'efficacité des politiques publiques est liée à la prise en compte des spécificités des territoires et des populations d'outre-mer

3.2.4.1. Les problèmes socio-économiques sont à analyser à l'aune des caractéristiques des sociétés d'outre-mer²⁷

Les outre-mer font face à des réalités structurelles qui amplifient les difficultés socio-économiques existantes. Les difficultés économiques et les incertitudes sur l'avenir excluent du monde du travail une part importante des jeunes qui peuvent ainsi développer une « culture de la non-activité » par découragement. L'exclusion économique influence fortement les choix de vie des populations d'outre-mer, notamment ceux des femmes qui peuvent privilégier la maternité précoce à une insertion professionnelle immédiate. Ainsi, 11% des femmes antillaises nées entre 1980 et 1989 ont été mères avant l'âge de 20 ans. Si ce taux est deux fois plus faible que celui enregistré pour les antillaises nées 40 ans plus tôt, il est beaucoup plus élevé que dans l'Hexagone de nos jours (4%). Ces choix de vie fragilisent le parcours scolaire des jeunes femmes comme celui de leurs enfants. Il existe ainsi une corrélation importante entre une maternité précoce, le décrochage scolaire et les difficultés d'insertion professionnelle.

²⁷ MARIE Claude-Valentin, *Les DOM à l'horizon 2030, entre migrations, vieillissement et précarité : quel projet de société ?*, note de travail pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, 2013

3.2.4.2. L'efficacité des politiques publiques peut être limitée par des facteurs culturels insuffisamment pris en compte

L'action publique peut se heurter à des obstacles relevant des modes de vie et des préférences des populations d'outre-mer. Ainsi, la politique de LHI présente des difficultés dans le relogement des populations, en raison des changements importants qu'il peut induire pour les populations concernées. En effet, le relogement peut signifier un changement radical du mode de vie des populations, en particulier lorsque les familles passent d'un habitat isolé à un habitat collectif qui modifie en profondeur leur quotidien (capacité d'autosubsistance, occupations, voisinage). De même, l'hébergement des personnes âgées en perte d'autonomie se heurte à la volonté de nombreux seniors de vouloir rester à domicile, notamment parce qu'ils sont propriétaires de leur logement. Ces choix modifient alors la politique de dépendance qui doit envisager des solutions alternatives aux EHPAD, favoriser le maintien à domicile et adapter les logements des personnes en conséquence.

3.2.5. L'effort de rattrapage doit être parallèle au développement de dispositifs innovants

3.2.5.1. Le processus de rattrapage de l'outre-mer par rapport à l'Hexagone est à poursuivre

Grâce à la croissance de l'activité et aux politiques publiques engagées dans les territoires, les outre-mer ont connu un important développement économique et social au cours des trente dernières années. Cependant, le niveau de vie des territoires demeure inférieur à celui de l'Hexagone. Le Pas-de-Calais, département au niveau de développement le plus faible de l'Hexagone, a un IDH supérieur de 13% à celui de la Polynésie française, de 12% à celui de la Réunion et de 3% à celui de la Guadeloupe²⁸.

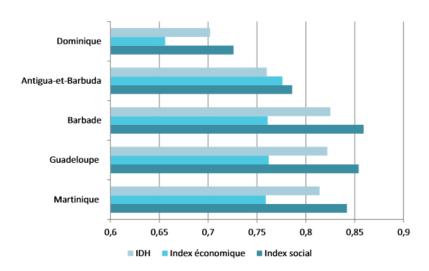
Cependant, en dépit de cet écart avec l'Hexagone, les outre-mer français font partie des territoires ayant les plus hauts niveaux de développement humain dans leur aire géographique. A titre d'exemple, les Antilles sont les territoires les plus développés de la zone Caraïbe et se distinguent en particulier par leur index social qui prend en compte les performances sanitaires et éducatives.

²⁸ DOLIGE Eric et VERGOZ Michel, rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur les niveaux de vie dans les outre-mer, juillet 2014

Comparaison des différentes composantes de l'IDH pour les territoires de la zone Caraïbe

	Index	social	Index éco	onomique	IDH		
	Valeur	Rang mondial	Valeur	Rang mondial	Valeur	Rang mondial	
Martinique	0,842	42	0,759	45	0,814	39	
Guadeloupe	0,854	36	0,762	44	0,822	38	
Barbade	0,859	38	0,761	38	0,825	38	
Antigua-et- Barbuda	0,786	69	0,776	67	0,76	67	
Dominique	0,726	96	0,656	96	0,702	96	

Source: Sénat²⁹



Sources : pour la Martinique et la Guadeloupe, données 2011 AFD ; pour les autres territoires, données 2012 PNUD

3.2.5.2. L'effort de rattrapage peut être conjugué à des politiques innovantes

La nécessité du rattrapage socio-économique incite les pouvoirs publics à accélérer la construction d'infrastructures dont les territoires sont déficitaires. Concernant l'éducation, la Guyane et Mayotte ont pris des mesures afin de développer les constructions d'établissements scolaires. S'agissant de la LHI, la réduction de l'insalubrité implique l'augmentation du parc de logements sociaux afin de reloger les populations aux revenus modestes. En matière de dépendance, les structures d'hébergement des personnes âgées dépendantes sont encore à développer, notamment à Mayotte qui ne dispose d'aucun EHPAD. Cependant, au-delà du développement des structures nécessaires, des dispositifs complémentaires, innovants et adaptés aux réalités des territoires peuvent être mis en place. L'instauration de nouvelles modalités de coordination des acteurs fait partie des innovations à privilégier, afin de clarifier

²⁹ DOLIGE Eric et VERGOZ Michel, rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur les niveaux de vie dans les outre-mer, juillet 2014

46

et d'améliorer la mise en œuvre locale des politiques publiques. À ce titre, le développement de nouvelles formes de partenariat, dans la lutte contre l'illettrisme et sa prévention, permet de coordonner l'ensemble des parties prenantes et d'améliorer l'efficacité de leur action.

*

Au-delà des enjeux liés aux transformations sociodémographiques et environnementales, l'analyse des politiques publiques réalisée dans ce rapport soulève des problématiques complémentaires qui représentent autant de défis à relever en vue d'améliorer l'action publique outre-mer. La compréhension de ces particularités est essentielle afin de poursuivre les progrès remarquables réalisés au cours des dernières décennies et d'assurer le développement pérenne de ces territoires.

PARTIE II

ANALYSE DES POLITIQUES PUBLIQUES

LA JEUNESSE OUTRE-MER

La réussite éducative La prévention et la lutte contre l'illettrisme des jeunes La formation et l'insertion professionnelle

La réussite éducative

En 2013, le nombre de jeunes dans les outre-mer a atteint le chiffre de 707 05230. Ils représentent, pour certains de ces territoires, une frange importante de la population, ce qui en fait une richesse et une chance pour l'avenir.

Pour tirer au mieux parti des opportunités que représente cette catégorie de la population, il convient de mettre en œuvre une politique éducative performante et adaptée aux spécificités de ces territoires.

Or le système éducatif, tel qu'il est actuellement mis en application, présente des limites qui en réduisent l'efficacité. Les carences de ce système impactent la réussite éducative, interprétée en partie par le taux de réussite aux diplômes (tableaux ci-après).

Pour asseoir une « réussite éducative » à la hauteur des attentes, les territoires des outre-mer sont appelés à relever notamment trois défis majeurs :

- opérer un rattrapage en termes de constructions d'infrastructures scolaires pour faire face à une poussée démographique particulièrement forte en Guyane et à Mayotte ;
- améliorer les performances scolaires et les rapprocher de celles de la métropole ;
- permettre aux jeunes d'atteindre une maîtrise suffisante des savoirs de base en lecture et écriture.

53

 $^{^{30}}$ Effectifs du premier et du second degré à la rentrée 2014 : Source : MENJVA-MESR DEPP ; Vice-Rectorat de Mayotte

Taux de réussite au Diplôme national du brevet (série générale et série professionnelle), session 2014

Territoires	% admis		
France métropolitaine	85,5		
Guadeloupe	77,6		
Guyane	73,3		
Martinique	84,4		
La Réunion	81,4		
Mayotte	68,3		
Total DOM	78,4		
Nouvelle-Calédonie	77,8		
SPM	92,2		
Polynésie Française	64,7		
Wallis-et-Futuna	NA		

Sources: MEN-MESR-DEPP et rectorats

Taux de réussite au baccalauréat selon la filière, session 2014

Territoires	Bac général	Bac technologique	Bac professionnel
France métropolitaine	91,2	91,1	82,4
Guadeloupe	86,5	91,1	82,3
Guyane	81	77,7	67,2
Martinique	88,2	91,5	82,3
La Réunion	92,3	88,1	75,1
Mayotte	66	59,2	74
DOM	86,2	82,8	77,1
Nouvelle-Calédonie	84,3	81,9	76,1
SPM	97,2	N/A	96,7
Polynésie Française	87,9	83,2	75,1
Wallis-et-Futuna	N/A	N/A	N/A

Sources : MENJVA DEPP / Système d'information OCEAN et enquête n° 60 sur les résultats définitifs du baccalauréat, INSEE ; Vice-Rectorat Mayotte

Les tableaux 1 et 2 illustrent la diversité des situations en outre-mer concernant la réussite éducative. En effet, pour le Diplôme National du brevet (DNB), les taux de réussite en outre-mer, à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon, sont en deçà du taux de réussite au DNB en France métropolitaine. Ils oscillent entre 68,3 % (Mayotte) et 84,4 % (Martinique), tandis que le taux de réussite au DNB en France métropolitaine est de 85,5 %. Parmi les territoires ayant le plus faible taux de réussite au DNB, les territoires de la Polynésie Française et de Mayotte se démarquent. En effet, ce taux est de 64,7 % en Polynésie Française et de 68,3 % à Mayotte, soit un taux de réussite inférieur de plus de 10 points pour ces deux territoires par rapport à la moyenne des taux de réussite au DNB des DOM.

Le même constat est valable pour le taux de réussite au baccalauréat toutes filières confondues, avec le territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon qui se démarque également par un taux de réussite plus élevé que celui de la métropole. Cependant, une lecture plus fine fait apparaître, dans certains territoires, des taux de réussite au baccalauréat général supérieurs à ceux de la France métropolitaine. Il s'agit de l'académie de La Réunion qui affiche un taux de réussite de 92,3 % tandis que le taux de réussite de la France métropolitaine atteint 91,2 %. A contrario Mayotte se distingue par son faible taux de réussite au baccalauréat général (66%) et surtout technologique (59,2%). Par ailleurs, l'objectif selon lequel au moins 80 % d'une classe d'âge doit être titulaire d'un baccalauréat n'est pas atteint en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin et à peine atteint en Nouvelle-Calédonie.

Ces résultats masquent des disparités au sein des territoires. À titre d'exemple, le territoire de Saint-Martin, qui dépend de l'académie de la Guadeloupe, enregistre un taux moyen de réussite au baccalauréat de 78 % pour les années 2012 à 2014³¹.

Les données collectées illustrent les difficultés auxquelles la jeunesse outre-mer est confrontée. Parmi les problématiques rencontrées, il a semblé opportun de s'intéresser dans cette partie du rapport à :

- l'amélioration des conditions d'accueil des élèves
- l'enseignement en contexte multilingue
- la prévention et la lutte contre l'illettrisme.

³¹ Contribution écrite de la collectivité de Saint-Martin

1. L'amélioration des conditions d'accueil des élèves

En dépit des efforts de l'État et des collectivités, la qualité de l'accueil des élèves dans les territoires des outre-mer demeure insatisfaisante et se situe en deçà du niveau métropolitain, ce qui impacte incontestablement les performances scolaires.

Si l'importance de la population scolarisée en outre-mer est un indicateur sur sa force future et son dynamisme démographique, il n'en demeure pas moins que les conditions de son accueil accumulent de nombreux handicaps et difficultés.

Cette situation est très prégnante à Mayotte et en Guyane, ce qui appelle à prêter un regard particulier sur ces deux territoires.

1.1. Les territoires d'outre-mer se caractérisent par une population scolaire nombreuse

• Des taux de scolarisation élevés

Part de la population scolarisée dans les DOM-COM et en métropole à la rentrée 2014.

	Saint Martin	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	Nouvelle- Calédonie	Wallis et Futuna	Polynésie française	SPM	Saint- Barthélemy
Effectifs scolarisés	9 059	113 993	88 005	79 999	239 022	88 606	70 850	3 690	73 587	1 257	1 304
Effectifs d'habitants	36 266	403 750	381 326	250 377	844 994	212 640	260 000	12 197	268 207	6 080	9 035
Taux de scolarisati on	25 %	28,2 %	23,1 %	32 %	28,3 %	41,7 %	27,3 %	30,3 %	27,4 %	20,7 %	14,4 %

Sources : MENJA-MESR DEPP, MENESR-DGESIP/ DGRI-SIES / Insee-Estimation population au 1^{er} janvier 2013

Les territoires de la Guyane et de Mayotte ont un fort taux de scolarisation de leur population, qui s'explique par une population très jeune dans ces deux territoires. Ainsi, 32 % de la population guyanaise et 41,7 % de celle mahoraise représentent des élèves ou des étudiants.

• Des effectifs scolaires plus ou moins importants selon les territoires

Nombre d'élèves et nombre d'établissements en Outre-mer à la rentrée 2014

	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Martinique	Mayotte	DOM	Saint-Pierre- et-Miquelon	Nouvelle- Calédonie	Polynésie française	Wallis-et- Futuna	СОМ	DOM-COM
	2014	2014	2014	2014	2014		2014	2014	2014	2014		
Premier degré												
Public												
Nombres d'écoles	304	157	498	235	189	1383	4	179	201		384	1767
Nombre de divisions			4752		1890			1275	1393			
Effectif d'élèves	47883	41159	109741	36523	50251	285557	321	26518	30903		57742	343299
Effectif / Ecole	158	262	220	155	266	206	80	148	154		150	194
Effectif / Division			23		27			21	22			
Privé												
Nombres d'écoles	15	8	26	16	22	87	4	82	23	16	125	212
Nombre de divisions			339		97			437	283			
Effectif d'élèves	6216	2888	9399	3409	2373	24285	288	8442	6431	1740	16901	41186
Effectif / Ecole	414	361	362	213	108	279	72	103	280	109	135	194
Effectif / Division			28		24			19	23			
Second degré												
Public												
Nombres d'écoles	69	43	119	66	28	325	2	41	55	8	106	431
Nombre de divisions			3833		1379			969,5				
Effectif d'élèves	43709	31088	93886	33996	37186	239865	453	22693	22720	1649	47515	287380
Effectif / Ecole	633	723	789	515	1328	738	227	553	413	206	448	667
Effectif / Division			24		27			23				
Privé												
Nombres d'écoles	25	6	12	14	1	58	1	35	13		49	107
Nombre de divisions			268		8			470				
Effectif d'élèves	5088	2515	7472	3769	161	19005	126	10011	8023		18160	37165
Effectif / Ecole	204	419	623	269	161	328	126	286	617		371	347
Effectif / Division			28		20			21				

Sources: rectorats

Ce tableau dresse, à la rentrée 2014, un état des lieux du nombre d'élèves et du nombre d'établissements du premier et second degré tant pour le public que pour le privé.

En moyenne, pour le premier degré, les écoles publiques des DOM accueillent 206 élèves. La Réunion, Mayotte, et La Guyane accueillent un nombre plus élevé d'élèves avec respectivement 220, 262, et 266 élèves.

Pour le second degré, les établissements publics des DOM accueillent en moyenne 738 élèves.

Toutefois, en accueillant autour de 1328 élèves dans chacun de ses établissements du second degré, Mayotte se distingue nettement et présente une situation très particulière.

• Des classes plus chargées qu'en métropole

Comparaison du nombre moyen d'élèves par école dans le premier degré entre la métropole et les DOM

(Le choix a été fait de prendre en considération les cinq départements métropolitains qui possèdent le plus grand nombre moyen d'élèves par école.)

Nom Département	Part des écoles de 2 classes ou moins	Part des écoles de 8 classes ou plus	Nombre moyen d'élèves par école
Guadeloupe	6,7	34,8	157
Saint Barthélémy	0	100	218
Saint Martin	0	60,9	241
Martinique	1,6	46	163
Guyane	7,3	78	266
La Réunion	4,8	64	228
Mayotte	3	55,4	249
Hauts de Seine	0,5	67	252
Seine Saint Denis	0,5	68	226
Val de Marne	0,6	61	223
Paris	0,3	60	216
Métropole	26	18,2	114
Métropole + DOM	21	22,6	129

Sources: MENESR, DEPP

À la lecture de ce tableau, un constat s'impose : les établissements du premier degré en Outre-mer accueillent, en moyenne, plus d'élèves que ceux de la métropole. En effet, la moyenne est de 114 élèves par établissement en métropole.

Cette tendance est plus marquée pour le territoire de la Guyane qui enregistre la moyenne la plus élevée par établissement, à savoir un accueil de 266 élèves.

À l'inverse, les établissements de la Guadeloupe et de la Martinique sont ceux qui accueillent la moyenne la moins élevée avec un accueil de moins de 165 élèves par établissement.

Ces moyennes élevées dans les établissements des outre-mer se traduisent par un nombre de classes beaucoup plus important qu'en métropole.

Si l'ensemble des territoires d'outre-mer fait face à une population scolaire

importante, la Guyane et Mayotte se distinguent particulièrement, non seulement en raison du nombre important de jeunes scolarisés mais également par leurs difficultés à absorber ces flux conséquents. Ces difficultés s'observent notamment en matière de constructions d'infrastructures scolaires

1.2. L'effort de rattrapage en matière de construction d'infrastructures scolaires

Mayotte et la Guyane connaissent une situation démographique caractérisée par une forte progression des jeunes.

Dès lors, accueillir les élèves dans de bonnes conditions nécessite tant d'anticiper ce phénomène que de mettre en place une politique publique de rattrapage structurel des infrastructures scolaires.

1.2.1. Les collectivités bénéficient de l'appui financier de l'État pour la construction d'infrastructures scolaires

A Mayotte, le ministère des outre-mer accorde la dotation spéciale de construction et d'équipement des établissements scolaires (DSCEES). Cette dotation est versée sous forme de subventions allouées à des projets d'investissements individualisés, relatifs à la construction ou la rénovation d'établissements scolaires du premier degré. Elle tient compte des besoins réels des communes en matière de constructions scolaires et de la nécessité de mettre fin à la double vacation des classes. La DSCEES s'élevait à environ 5 millions d'euros lors de sa mise en place en 2003, elle a ensuite été portée à 10 millions d'euros en 2011 pour s'établir à 11,8 millions d'euros en 2015.

En Guyane, le ministère des outre-mer octroie la dotation spéciale d'équipement scolaire pour compenser les importants retards constatés en matière d'équipements scolaires. Elle s'élève à 9,95 M€².

Le ministère de l'éducation nationale participe également au financement des constructions scolaires à Mayotte. Pour les établissements du second degré, le vice-rectorat reçoit de l'État des autorisations d'engagement (AE) à hauteur de 50 millions d'euros par an en moyenne. Ces sommes sont destinées à construire, étendre, moderniser, sécuriser et entretenir les établissements.

En outre, l'État peut avoir recours à des outils contractuels afin de soutenir les collectivités. Par exemple, au titre du Contrat de Plan État-Région (CPER) de Guyane pour 2015-2020, l'État participe à hauteur de 19,1 M€³ pour financer les collèges et les lycées.

³² Projet annuel de performance Outre-mer, 2016

³³ À travers le programme 123 « conditions de vie outre-mer » de la mission « outre-mer » vise à améliorer l'accès au logement, à la santé et à l'éducation pour les populations outre-mer.

1.2.2. Les constructions scolaires (établissements, internats) : enjeu majeur de la réussite éducative à Mayotte, en Guyane et en Polynésie française

1.2.2.1. Les constructions scolaires à Mayotte

• Des capacités d'accueil insuffisantes au regard d'une population scolaire croissante

Alors que les aides publiques ont été multipliées par deux depuis 2011, les constructions scolaires ont diminué de moitié, accumulant un retard considérable au regard d'une population scolaire en augmentation régulière, maintenant ainsi un système de double vacation³⁴. Du fait de la croissance démographique, sur les dix dernières années il a fallu accueillir 10 000 élèves supplémentaires dans le premier degré, scolarisant ainsi 52 180³⁵ élèves à la rentrée 2015.

En ce qui concerne le second degré les 20 collèges et 10 lycées (soit 2 de plus qu'à la rentrée scolaire 2014) ne suffisent pas pour accueillir les nouvelles cohortes d'élèves chaque année. À la rentrée 2016, 41 300 élèves sont accueillis dans les 30 établissements publics du second degré de l'île, soit 2003 élèves de plus qu'à la rentrée 2015. La moyenne théorique est de 1350 élèves par établissement, cependant, Mayotte compte un lycée de plus de 2 600 élèves et 7 collèges de plus de 1700 élèves. Entre 2003 et 2015, le nombre de collégiens est passé de 18 379 à 25 830 tandis que le nombre de collèges est passé de 16 à 20. Un effort a donc été entrepris sans toutefois être à la hauteur des enjeux, la surpopulation scolaire à Mayotte demeurant un problème récurrent.

De plus, les services académiques ont des difficultés à prévoir les effectifs scolaires susceptibles de fréquenter les établissements du territoire 36. En effet, beaucoup d'enfants en situation irrégulière au regard des lois de l'immigration sont scolarisés en cours d'année, ce qui rend les prévisions particulièrement difficiles. Ainsi, en 2015, 2000 familles ont scolarisé leurs enfants pour la première fois.

Cette croissance des effectifs impose une organisation contraignant les établissements à accueillir un nombre très important d'élèves, faisant ainsi de Mayotte le territoire disposant des 10 plus gros collèges de France (de 1 500 à 1 900 élèves). Pour offrir des conditions d'accueil convenables et un climat scolaire apaisé, il serait nécessaire que le territoire dispose à brève échéance de 3 collèges et 2 lycées supplémentaires.

Afin d'accélérer le processus de rattrapage, une nouvelle programmation devrait aboutir à l'édification d'établissements neufs à l'horizon 2021. Le territoire serait ainsi doté de 5 nouveaux collèges (4 collèges d'une capacité de 1328 places et un collège d'une capacité de 728 places) et de 3 nouveaux lycées d'une capacité de 1500 places par établissement.

³⁴ Une même salle d'école est utilisée par deux classes dans la même journée afin de pallier le manque de salles d'écoles disponibles sur le territoire.

³⁵ « L'éducation en chiffres 2016 », vice-rectorat de Mayotte.

³⁶ Audition de Madame Nathalie COSTANTINI, vice-rectrice de Mayotte

• Des difficultés d'ordre institutionnel, administratif et matériel

Tout d'abord, le pilotage des constructions scolaires du premier degré à Mayotte a connu plusieurs dysfonctionnements. Ce pilotage était conduit par le SMIAM (Syndicat Mixte d'Investissement pour l'Aménagement de *Mayotte*), *créé en 1979 et réunissant les 17 communes de Mayotte et le Conseil départemental*. La mission d'inspection IGA/IGEN³⁷ déplore une programmation aléatoire du SMIAM et évoque une « rupture de confiance à l'égard du syndicat » de la part de l'ensemble des personnes entendues (élus, représentants syndicaux, services de l'État), le SMIAM ne correspondant plus aux besoins de Mayotte et à l'évolution de sa société.

En conséquence, la majorité des communes membres a acté le principe de sa dissolution et un arrêté préfectoral du 28 octobre 2014 a prononcé le dessaisissement du SMIAM de ses compétences à compter du 1^{er} novembre 2014. Depuis lors, les communes et le Conseil départemental ont réintégré leurs compétences respectives (constructions scolaires du 1^{er} degré et équipements sportifs).

Malgré les dysfonctionnements du SMIAM, des initiatives favorisant la coordination des acteurs méritent d'être développées. Dans cette perspective, la « cellule de construction scolaire » a été créée afin d'accompagner les collectivités dans leur projet de construction et/ou de rénovation d'infrastructures scolaires. Trois agents de la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) sont affectés à cette cellule. À ce jour (avril 2016), 217 classes et réfectoires ont été créés ou rénovés avec l'appui de cette cellule.

Ensuite, des problèmes de foncier, de disponibilité des ressources et d'autorisations administratives (loi sur l'eau, espèces protégées...) ne sont pas de nature à faciliter l'atteinte des objectifs assignés aux programmations. De plus, des doutes se font jour quant à la capacité des entreprises locales à assurer simultanément d'importants travaux.

Lors de son audition, Madame la vice-rectrice de Mayotte a évoqué le coût élevé des constructions scolaires. En effet, l'importation des matériaux sur l'île entraîne un surcoût considérable pour bâtir des établissements scolaires. À cette difficulté s'ajoute celle de l'espace pour bâtir, Mayotte étant un territoire de petite taille avec un foncier limité.

En outre, à la problématique des constructions scolaires s'ajoute celle de la rénovation des sanitaires des collèges et des lycées. En effet le vice-rectorat a lancé en 2015 un diagnostic visant à identifier les installations les plus vétustes et à chiffrer le coût des travaux de remise aux normes. L'estimation s'élève à 6 M€

• Les perspectives d'évolution des compétences en matière de constructions scolaires

Les établissements du second degré sont des Établissements Publics Nationaux d'Enseignement régis par le décret du 31 janvier 1986, qui met à la charge de l'État l'ensemble des dépenses d'investissement (construction et équipement) et de fonctionnement (personnel). Le transfert de la compétence de ces établissements au conseil départemental initialement envisagé pour 2014 a été reporté compte tenu de la charge générée pour les finances locales.

³⁷ IGA, IGENR, Mission d'inspection relative aux constructions scolaires du premier degré à Mayotte, juillet 2013.

1.2.2.2. Les constructions scolaires en Guyane

• Une dynamique démographique qui nécessite un important rattrapage

En Guyane, les effectifs scolaires ont connu une forte hausse. Dans le premier degré public et privé sous contrat, les effectifs ont augmenté d'environ 55 % entre 1997 et 2013. Dans le second degré public et privé sous contrat, une hausse plus prononcée des effectifs est constatée (80 % d'augmentation entre 1997 et 2013).

Les perspectives d'évolution du nombre d'élèves confirment cette tendance à la hausse des effectifs. En 2030, la population susceptible d'être scolarisée dans le premier et le second degré devrait atteindre 130 900 élèves. La Guyane devrait ainsi accueillir 36 100 jeunes de plus qu'en 2015. Au-delà des facteurs démographiques, l'évolution des effectifs d'élèves du premier et du second degré dépend également des taux de scolarisation. Selon le scénario médian retenu³⁸, le premier degré devrait accueillir près de 65 000 enfants en 2030 soit plus de 25 000 enfants de plus qu'en 2015. Le second degré devrait quant à lui accueillir près de 54 900 élèves en 2030 soit 21 300 élèves de plus qu'en 2015.

Selon ces projections, le premier degré guyanais devra faire face à une hausse annuelle de 2,7 % des effectifs scolaires. Pour le second degré, les effectifs scolaires devraient progresser annuellement de 2,2 % entre 2015 et 2020, de 2,5 % entre 2020 et 2025 et de 2,7 % de 2025 à 2030.

• Des actions engagées afin de répondre aux nouveaux besoins

Les besoins en construction du territoire guyanais ont été identifiés. Pour l'ensemble de la période 2015-2025, 400 nouvelles classes seront nécessaires pour un coût estimé à 130 M \in De surcroît, à l'horizon 2025, 9 collèges et 10 lycées seront nécessaires pour répondre à la poussée démographique de la population scolaire. Le coût est estimé pour ces 19 établissements à 461 M \in

Face à cette hausse massive de la population scolaire, une politique de construction scolaire a été entreprise. D'une part, pour le premier degré, entre 2 et 4 nouvelles écoles ont été construites chaque année entre 2007 et 2014. D'autre part, pour le second degré, un nouvel établissement a été créé tous les deux ans sur cette même période, aboutissant en 2014 à 47 collèges et lycées sur le territoire.

1.2.2.3. L'éloignement et l'isolement : difficultés réelles en Polynésie française

Il serait réducteur de confiner la question des constructions scolaires aux seuls territoires faisant l'objet des paragraphes qui précèdent. D'autres territoires outre-mer sont concernés et méritent qu'un intérêt particulier soit porté à cette problématique, amplifiée par des facteurs géographiques.

En effet, les 70 îles habitées dans les cinq archipels constituant le territoire de la Polynésie française, engendrent des contraintes et rendent difficile l'organisation des structures éducatives.

Les territoires les moins peuplés et les plus isolés, très nombreux en réalité, voient leurs enfants quitter l'environnement familial à un âge précoce. Le plus souvent, cette

³⁸ IEDOM, INSEE et AFD, Guyane, les enjeux liés à la croissance démographique, p.20.

séparation survient à l'entrée au collège, vers l'âge de 11-13 ans, voire dans certains cas dès le CE2 dans l'archipel des Marquises.

A défaut d'instaurer un « âge cible, en deçà duquel la séparation sera impossible », comme le préconisait la chambre territoriale des comptes³⁹, d'autres actions devraient être menées par l'État en accompagnement de la collectivité territoriale de la Polynésie française, compétente en matière d'éducation.

Il serait opportun que la réhabilitation et la construction d'internats occupe une place importante dans l'action publique, en l'occurrence l'action éducative. En Polynésie française, les élèves scolarisés hors cadre familial représentent 13 % de l'ensemble des élèves relevant de l'enseignement secondaire.

Seuls 5,3 % d'entre eux bénéficient d'une place en internat en collège et 18,8 % en lycée⁴⁰. La faiblesse de ces taux témoigne d'une insuffisance criante en termes de structures pouvant accueillir ces élèves, en dépit des efforts entrepris par la collectivité.

Outre la nécessité de poursuivre et intensifier la réhabilitation et la construction des internats, le télé-enseignement et l'organisation de « classes virtuelles » ⁴¹ devraient être développés grâce au progrès de l'école numérique afin de permettre aux enfants de se maintenir le plus tardivement possible auprès de leur domicile familial.

1.2.3. Les freins et défis liés au développement des infrastructures scolaires

Mayotte

La compétence en matière de création, de construction, d'équipement et de fonctionnement des classes et écoles maternelles et primaires a été confiée aux communes par l'article 35 de la loi n° 2001-611 du 11 juillet 2001, l'État ne conservant que la charge des personnels enseignants. Le récent transfert de cette charge aux communes n'a pas permis à ces dernières d'atteindre une montée en compétences à la hauteur des enjeux éducatifs du territoire. Dans un souci d'efficience et d'efficacité pour la gestion de la compétence transférée, les communes se sont constituées en Syndicat Mixte d'Investissement pour l'Aménagement de Mayotte (SMIAM), évoqué plus haut.

Guyane

Sur

Sur les 22 communes que compte la Guyane, seules 3 sont dans une situation financière positive, mais cependant fragile.

Quant à la situation financière de la collectivité unique, les projections du précédent exécutif régional ont fait état d'un déficit annoncé, à la création de la nouvelle entité en 2016, si le bénéfice de ressources complémentaires venait à manquer.

Globalement, les collectivités ne disposent pas des moyens financiers leur permettant de faire face à un tel rattrapage et aux dépenses de fonctionnement des nouvelles

³⁹ Rapport de l'examen de la gestion de la collectivité de Polynésie française (politique de l'éducation) pour les exercices 2004 et suivants.

⁴⁰ Discours du Président de la Polynésie française prononcé le 22 octobre 2016 lors de la visite de la ministre de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur en Polynésie française.

⁴¹ Rapport de l'examen de la gestion de la collectivité de la Polynésie française (politique de l'éducation) pour les exercices 2004 et suivants.

constructions à l'avenir.

Au-delà de l'aspect financier, le Recteur de Guyane estime que les acteurs locaux doivent coordonner leurs actions, compte-tenu de l'interaction de la politique éducative avec d'autres politiques publiques.

C'est dans le cadre de cette coordination souhaitée qu'un travail a été entrepris par la Collectivité Territoriale de Guyane (CTG) et les maires, afin d'ajuster le nombre d'établissements et de développer l'offre de restauration scolaire au regard de l'importance des effectifs.

1.3. L'attractivité des territoires pour les enseignants est parfois insuffisante

Le fort taux d'élèves scolarisés analysé plus haut a entraîné une augmentation des besoins en termes d'enseignants. Or, il apparaît que certains territoires semblent peu attractifs pour les enseignants titulaires, ce qui pose un problème d'encadrement des cohortes d'élèves.

• Une forte rotation de l'emploi des enseignants dans certains territoires

Pour satisfaire leurs besoins en matière de recrutement du corps enseignant, les services en charge de l'éducation dans les territoires des outre-mer comptent sur la mobilité d'enseignants venant de métropole. Dans certains cas, le recrutement se fait également parmi des candidats étrangers. Il en est ainsi pour le recrutement des enseignants du second degré à Mayotte.

Le recours, en partie, à un corps enseignant non originaire des territoires a pour conséquence de provoquer des rotations dans l'emploi des enseignants beaucoup plus fortes que dans le reste du territoire national.

Néanmoins, cette tendance s'apprécie différemment en fonction de l'attractivité des territoires. La Réunion, la Guadeloupe et la Martinique connaissent une certaine stabilité avec des taux annuels de rotation modérés et constants.

A contrario, à Saint Martin, en Guyane et tout particulièrement à Mayotte, le renouvellement du corps enseignant en termes d'affectation est nettement plus élevé.

• L'attractivité des territoires est différente

Taux de réussite des demandes d'affectation en premier vœu dans l'académie en 2012 (en %)

Académies	Néo-titulaires	Titulaires
La Réunion	47	13
Martinique	54	25
Guadeloupe	84	56
Guyane	83	75

Sources: DEPP

Les académies d'outre-mer sont inégalement accessibles pour les enseignants. Ainsi, les académies de la Réunion et de la Martinique sont difficiles à obtenir, alors que l'attractivité des établissements scolaires de la Guyane est nettement plus faible.

A Mayotte, le vice-rectorat ne parvient pas à pourvoir l'ensemble des postes d'enseignants lors de chaque rentrée scolaire. Ce territoire accuse une baisse d'attractivité, comme en témoigne la chute du nombre de vœux d'affectation qui sont passés de 800 à la rentrée 2015 à 250 à la rentrée 2016.

Le climat de violence régnant aux abords des établissements scolaires, voire en leur sein, est l'une des sources de ce manque d'attractivité.

Ce problème d'insécurité à Mayotte déborde du seul cadre de l'éducation nationale et implique l'intervention d'une prise en charge sous de multiples dimensions par l'ensemble des services de l'État, notamment ceux chargés de la sécurité publique.

Afin de lutter contre ce phénomène pénalisant pour la qualité des enseignements dispensés dans ces territoires, le ministère de l'Éducation nationale propose des garanties aux enseignants, tels que l'annulation de la demande d'affectation ou la possibilité de retourner dans leur académie d'origine⁴²

• Le recours aux contractuels est indispensable dans les académies les moins attractives

Le nombre insuffisant d'enseignants appelés à répondre aux besoins du territoire mahorais et le manque d'attractivité de ce dernier, contraignent les autorités rectorales à recourir à des agents sur contrat. Ainsi, pour la rentrée 2016, 1089 contractuels sont attendus dans les établissements du second degré, soit plus de 40 % de l'effectif total des enseignants concernés, toutes catégories confondues.

Le territoire guyanais présente de fortes similitudes avec Mayotte. En effet, le manque d'attractivité, évoqué plus haut, se caractérise par une proportion non négligeable de contractuels parmi le corps enseignant. Cette tendance est observée dans le territoire depuis 2004 et elle n'a eu de cesse de se renforcer. Le taux des enseignants contractuels est ainsi passé de 26,5 % en 2004 à 31,8 % en 2013.

1.4. La qualité de la restauration scolaire est un élément essentiel de la réussite scolaire

Garantir la réussite scolaire des élèves passe aussi par la dispensation d'un service de restauration scolaire. Cette question se pose avec acuité à Mayotte et en Guyane.

En effet, si dans les autres territoires, l'offre est à améliorer, il importe de préciser que dans les deux territoires précités, les enfants ne bénéficient que marginalement de la restauration scolaire. Dans de nombreux établissements, une simple collation leur est assurée.

⁴² Audition de Monsieur Xavier Turion, Directeur adjoint à la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)

La prestation d'aide à la restauration scolaire (PARS)

Afin de pallier la difficulté liée à la restauration scolaire, la prestation d'aide à la restauration scolaire (PARS) mise en place depuis 2005 a vocation à contribuer au développement de la restauration scolaire dans les établissements des départements d'outre-mer. Les caisses d'allocations familiales financent à ce titre une fraction de la restauration scolaire selon un niveau fixé par arrêté annuel. Le dispositif en vigueur prévoit par ailleurs la contribution des communes et la participation des familles à ce financement.

La part du financement que consent la branche famille au financement de la PARS prend en compte l'objectif général de maîtrise des grands équilibres financiers tout en garantissant un soutien particulier engagé dès 2014 en faveur des départements de la Guyane et de Mayotte qui connaissent un retard dans le développement de la restauration scolaire, lié en partie aux infrastructures. Ainsi, l'effort est-il porté sur la revalorisation des collations (en qualité et volume) plus accessibles aux élèves de ces départements. Ce choix d'une dotation triennale permet en outre une plus grande visibilité aux communes des deux départements de Guyane et de Mayotte, afin d'y faciliter le développement de la restauration scolaire. Il est à noter que huit communes (soit 3 000 élèves) sur 21 n'ont pas encore signé de convention avec la CAF pour bénéficier de la PARS.

L'arrêté PARS en date du 26 juillet 2016 une contribution financière à hauteur de 1,30 €par collation.

En Nouvelle-Calédonie, il n'existe pas de contribution forfaitaire contribuant au financement de la prestation spécifique de restauration scolaire. L'État intervient par le biais de contrats d'agglomération et des contrats de développement

• Une offre de restauration scolaire insuffisante en Guyane et à Mayotte

La problématique de la restauration scolaire à Mayotte est préoccupante. Dans la quasi-totalité des écoles du primaire et dans 24 établissements du second degré sur 30, une simple collation est servie entre 10h et 12h.

De même, en 2013, dans les établissements publics du premier et du second degré de Guyane, moins d'un élève sur six bénéficie du service de la restauration scolaire. En 2013, les collèges publics comptaient 13,5 % de demi-pensionnaires tandis que les lycées publics en recensaient $16\,\%^{43}$.

• Restauration scolaire et infrastructures

La problématique de la restauration scolaire est liée à celle des infrastructures scolaires.

A Mayotte, la restauration scolaire est prise en compte dans les projets de réhabilitation ou de constructions scolaires, qui disposeront dorénavant d'un réfectoire ou d'une salle polyvalente. Dans le premier degré, 27 réfectoires sont prévus sur la période 2016-2019. Quant au second degré, 6 cuisines centrales sont en projet de construction⁴⁴.

⁴³ Source : rectorat de Guyane, Enquête sur le parc immobilier.

⁴⁴ Tableau de suivi du plan jeunesse outre-mer, Direction générale des outre-mer (DGOM), 2016

Si la situation est sensiblement différente en Guyane, il n'en demeure pas moins que la problématique de la restauration scolaire, notamment en matière de construction et d'aménagement des espaces repas, est récurrente. Elle mérite d'être traitée comme une priorité afin de permettre à une large frange des jeunes scolarisés d'accéder à un service de restauration de qualité.

• L'État joue un rôle important dans le développement de la restauration scolaire de ces deux territoires

Le caractère embryonnaire et non abouti de la restauration scolaire dans les deux territoires considérés plaide pour une intervention active des collectivités et de l'État.

L'ampleur de ce problème et les difficultés des collectivités à s'y confronter incitent l'État à s'impliquer directement dans sa résolution.

Ainsi, en avril 2014, Mayotte a été dotée d'un comité départemental de la restauration scolaire dont la présidence est confiée au représentant de l'État dans le département. Cette structure est appelée à jouer un rôle important en matière d'organisation et de gestion de la restauration scolaire.

Quant à la prise en charge de cette question en Guyane, une structure similaire à celle de Mayotte est en cours de création.

Malgré les efforts déployés à ce jour, la restauration dans les établissements scolaires, qui revêt un caractère tant social qu'éducatif, doit continuer à retenir l'attention de l'État et des collectivités des deux territoires.

La concentration sur la résolution définitive de cette situation ne devrait pas empêcher la mise en place de solutions intermédiaires qui permettraient aux élèves de bénéficier d'un service de restauration, bien qu'il soit imparfait. Cela pourrait passer par exemple par l'évolution de la collation actuelle vers une collation déjeunatoire, se rapprochant ainsi des repas complets.

2. L'enseignement en contexte plurilingue

Selon un recensement officiel de 1999, plus de cinquante langues des outre-mer contribuent à la richesse du patrimoine linguistique national. Dans de nombreux territoires et à des proportions différentes, ces langues constituent la langue maternelle et se placent devant le français, pratiqué en langue seconde.

Nombre de locuteurs des langues régionales en Outre-mer

Langues	Nombre de locuteurs	Usages de l'écrit					
Guadeloupe, Martinique, Réunion, Guyane							
Créoles à base de français	Guadeloupe : 450 000 Guyane : 50 000 Martinique : 400 000 Réunion : 600 000	Moyen. Graphies non stabilisées					
Créoles bushinenge de Guyane (à base anglo-portugaise)	50 000	Recherches de stabilisation graphiques					
Langues amérindiennes de Guyane	7000	Recherches de stabilisation graphiques					
Hmong	2000	Limité					
	Mayotte						
Mahorais (shimaoré) et malgache de Mayotte (shibushi)	210 000	Limité					
	Nouvelle-Calédonie						
Langues kanakes (28)	70 000	1921: interdiction des langues kanakes à l'école et de publication 1984: abrogation de cette interdiction					
		1992 : loi Deixonne introduisant 4 langues kanakes dans l'enseignement : A'jië, Paicî, Drehu et Nengoné					
		Usage limité de ces 4 langues. Pour les autres, graphies en cours d'élaboration					

Polynésie française						
Tahitien	47 577	oui				
Marquisien	5 069	oui				
Iles australes	2 524	oui				
Paumotu	2 881	oui				
Mangarévien	424	oui				
	Wallis et Futuna					
Wallisien	20 000	limité				
Futunien	10 000	limité				

Sources: Enquête famille et recensement de 1999 et de 2007.

Cette importante diversité des langues parlées dans les outre-mer interroge sur les liens entre l'acquisition des savoir et les pratiques langagières en milieu scolaire. Elle interroge également sur les actions à mettre en œuvre pour valoriser et exploiter ces langues, en vue de l'amélioration de la réussite scolaire.

2.1. La valorisation des langues locales au sein du système éducatif

Si pendant longtemps le français a été la seule langue de l'école dans les outre-mer, il convient de préciser que la vitalité des langues de ces territoires incite à ce que « *chaque enfant [doive] pouvoir apprendre à lire et à écrire dans sa langue maternelle* » ⁴⁵.

La prise en considération récente des langues maternelles, en instaurant et expérimentant l'apprentissage scolaire bilingue, contribue à surmonter les difficultés en langue française et par voie de conséquence à réduire les freins à la réussite scolaire.

En outre, l'apprentissage des langues des outre-mer de l'école maternelle au lycée est désormais dispensé à des milliers d'élèves des territoires. Il s'agit notamment du créole, des langues amérindiennes, du tahitien, du wallisien et du futunien.

• L'exemple du créole comme valorisation d'une langue locale

Le créole est enseigné à la Réunion, la Guyane, la Martinique et la Guadeloupe. En 2010, Cette langue était dispensée dans 32,6 % des collèges et 35 % des lycées des quatre territoires précités ⁴⁶.

⁴⁵ « Redéfinir une politique publique en faveur des langues régionales et de la pluralité linguistique interne », rapport à la ministre de la culture et de la communication, comité consultatif pour la promotion des langues régionales et de la pluralité linguistique interne, juillet 2013.

 ⁴⁶ Source : « Enquête sur l'enseignement des langues régionales dans le second degré dans les outre-mer français
 – année scolaire 2009-2010 », DGESCO, mai 2010.

Les enseignements sont assurés par des professeurs certifiés en langue créole (38 en 2010) et des professeurs appartenant à d'autres disciplines.

Les modalités de cet enseignement diffèrent d'un territoire à l'autre :

À la Réunion, les établissements du premier degré proposent une option « langue et culture régionale ». Elle se décompose en séances d'enseignement de la langue créole et de la conduite de certaines activités en cette langue, l'objectif étant de sensibiliser à la langue et à la culture régionale. En outre, un enseignement bilingue est assuré dans certains établissements, notamment en maternelle. Quant au second degré, le créole est proposé en langue vivante obligatoire et en option au baccalauréat. Pour l'enseignement supérieur, le créole est également présent dans les parcours langues, littératures et civilisations étrangères et régionales.

En Guyane, les deux types de langues créoles, à base lexicale française et à base lexicale anglaise, sont enseignés dans des établissements tant du premier degré que du second degré. Un enseignement bilingue est également dispensé dans certaines écoles.

À la Guadeloupe, le créole est enseigné dans le premier degré, mais avec des disparités importantes sur l'ensemble du territoire. L'enseignement de cette discipline dans le second degré est proposé dans les établissements du territoire en langue vivante obligatoire ou en option au baccalauréat.

À la Martinique, le nombre d'élèves du premier degré bénéficiant d'un enseignement du créole s'élevait à 4149 à la rentrée 2015⁴⁷. À l'instar de la Guadeloupe, le second degré assure l'enseignement du créole en langue vivante obligatoire et en option au baccalauréat.

A Saint Martin, le créole n'est pas enseigné car il n'est parlé que dans certaines parties du territoire, l'anglais étant la langue dominante.

• Les autres langues des territoires outre-mer

En Nouvelle-Calédonie, depuis 1992⁴⁸, quatre langues kanak sont introduites dans les épreuves du baccalauréat : A'jië, Paicî, Drehu et Nengoné. Cette prise en considération des langues régionales kanak a été amplifiée par l'accord de Nouméa qui stipule dans son 1.3.3. « les langues kanakes sont, avec le français, des langues d'enseignement »⁴⁹. Cette dynamique a été confirmée avec l'introduction par le congrès de Nouvelle-Calédonie de l'enseignement des langues et de la culture Kanak dans les programmes officiels du primaire.

En Polynésie française, la tahitien est en option au baccalauréat depuis 1985. A la rentrée 2016, la classe de 6ème bénéficiera d'un enseignement d'une heure hebdomadaire en langues et cultures polynésiennes. A partir de la classe de 5ème, il sera possible de choisir une langue polynésienne en option⁵⁰.

A Wallis et Futuna, après une expérimentation menée en 1998 et généralisée en 2000, l'enseignement en maternelle intègre la langue vernaculaire, dans des proportions différentes en fonction des sections de ce premier cycle du primaire. La session 2016 du baccalauréat a proposé

⁴⁸ La loi Deixonne (loi 51-46 du 11 janvier 1951) relative à l'enseignement des langues et dialectes locaux est étendue au territoire de la Nouvelle-Calédonie par le décret n° 92-1162 du 20 octobre 1992 relatif à l'enseignement des langues et dialectes locaux.

⁴⁷ Contribution écrite du rectorat de la Martinique

⁴⁹ Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998, JO du 27 mai 1998

⁵⁰ Contribution écrite du ministère de l'éducation de la Polynésie française.

pour la première fois en option le futunien et le wallisien.

Cette richesse linguistique des outre-mer est diversement valorisée tant sur le plan patrimonial et culturel que sur le plan éducatif.

Sur le plan éducatif, l'enseignement des langues régionales est en progression sur certains territoires. Toutefois, cet apprentissage est souvent concurrencé par d'autres langues vivantes, telles l'anglais et l'espagnol comme en atteste les chiffres des académies de la Martinique et de la Guadeloupe.

Quant à l'apprentissage en langue régionale en classes bilingues, il demeure insuffisamment implanté. Pourtant, il est admis que le développement et l'amélioration de la langue maternelle favorisent non seulement les compétences linguistiques de la langue d'enseignement mais aussi les résultats scolaires à long terme.

2.2. La sensibilisation des enseignants aux enjeux du plurilinguisme

Aborder la réussite éducative en environnement d'apprentissage plurilingue passe aussi par l'intérêt porté à la formation des enseignants habilités à enseigner en langues régionales des outre-mer.

En termes de formation initiale, des certificats d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré (CAPES) parcours langues régionales ont été créés et fonctionnent dans certains territoires.

Certaines universités, à l'instar de celles des Antilles et de la Réunion, assurent des préparations aux certificats précités.

Des formations sont également assurées au profit d'enseignants d'autres disciplines, en vue de leur habilitation à enseigner les langues régionales ou à enseigner dans ces langues.

D'autres initiatives sont également entreprises par les autorités académiques pour sensibiliser le personnel enseignant aux particularismes linguistiques des outre-mer.

Quant au plan jeunesse Outre-mer, il prévoit la mise en œuvre d'une formation portant sur la culture et les traditions locales à destination des enseignants nouvellement affectés dans les outre-mer.

En outre, la 68ème mesure de ce plan prévoit la création d'un diplôme universitaire (DU) sur la culture et l'histoire mahoraises, au centre universitaire de Mayotte, à la rentrée 2016.

En dépit des actions menées et des moyens déployés, la formation du corps enseignant présente des faiblesses qui ralentissent la prise en compte pleine et entière de la richesse linguistique au service de la réussite éducative.

En effet, une réflexion autour de l'enseignement en contexte plurilingue est à mener. La prise en compte de la connaissance de l'environnement socioculturel plurilingue des élèves lors de la formation des enseignants en écoles supérieures du professorat et de l'éducation (Espé) est à envisager.

Cela devrait permettre aux futurs enseignants d'intégrer la diversité culturelle des enfants, confrontés à un système éducatif qui a longtemps ignoré les particularités linguistiques régionales.

2.3. Des projets pédagogiques incluant le facteur multilingue ont été développés dans les territoires

Compte tenu de ce qui précède et de l'intérêt pour la réussite éducative dans les territoires outre-mer, « il convient de prendre appui sur le plurilinguisme ambiant. [...] En le valorisant et l'articulant à un enseignement méthodique des langues, il représente un potentiel remarquable pour le développement affectif, cognitif et culturel des enfants »⁵¹

Dans ce contexte, des approches méthodologiques et des projets pédagogiques sont menés dans certains territoires :

• La valorisation des langues maternelles

La 50ème action du plan jeunesse outre-mer fait de la valorisation des langues maternelles un atout pour faire progresser la maîtrise de la langue française. Cela permet de développer une offre, nouvelle et préexistante, de classes maternelles bilingues. À la Réunion, ce développement est la résultante d'un plan actions 2014-2019. À la rentrée 2016, deux écoles bilingues seront ouvertes en Guyane et à Mayotte. Il en est de même pour Saint Martin, l'expérimentation des classes bilingues ayant été une réussite sur ce territoire.

La loi organique n°2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer comportent deux dispositions relatives à l'enseignement à Saint-Martin.

En effet, l'article L.O.6314-9 du CGCT dispose que la collectivité peut « déterminer les conditions dans lesquelles est dispensé dans les écoles maternelles et primaires un enseignement complémentaire en anglais, afin de faciliter, par la prise en compte des spécificités culturelles de Saint-Martin, l'apprentissage de la langue française ».

De plus, en vertu de l'article L.O. 6314-10 du même code, la collectivité peut adopter « un plan de développement de l'enseignement de la langue française tendant à prendre en compte les spécificités culturelles et linguistiques de Saint-Martin ». La collectivité a la possibilité de prévoir des mesures d'accompagnement relatives à la formation des enseignants.

A ce titre, la collectivité de Saint-Martin a signé en mars 2013, deux conventions avec l'Education nationale :

- signature de l'accord cadre pour une convention de partenariat entre la collectivité de Saint-Martin, l'académie de Guadeloupe et l'Office du Tourisme de Saint-Martin
- signature de l'accord cadre pour une convention de partenariat entre la collectivité de Saint-Martin, l'académie de Guadeloupe dans le cadre de l'élaboration d'un calendrier d'actions culturelles au bénéfice des élèves des écoles et établissements publics de Saint-Martin.

La Guyane a mis en œuvre des dispositifs afin de favoriser l'usage des langues maternelles dans le système éducatif. A titre d'exemple, depuis 1998, les intervenants en langue maternelle (ILM) ont recours à des activités en langue maternelle afin d'aider les élèves ayant des difficultés d'apprentissage du français. Une quarantaine d'ILM sont actuellement en poste

⁵¹ Contribution écrite du ministère de l'éducation de la Polynésie française.

et interviennent auprès d'environ 3000 élèves⁵². Les ILM vont bénéficier du futur « dictionnaire Guyane » (DICOGUY) dont la publication est prévue pour 2017⁵³. Le DICOGUY rassemblera les équivalences entre 5 langues locales guyanaises et le français.

⁵² Audition de M.Nicolas Ruppli, conseiller DAC de Guyane

⁵³ Question orale sans débat : bilinguisme dans les écoles primaires de Guyane [n°1510], 14 juin 2016.

La prévention et la lutte contre l'illettrisme des jeunes

Dans le cadre des États généraux de l'outre-mer lancés en avril 2009, le Comité interministériel de l'outre-mer (CIOM) a adopté 137 mesures et décline des actions et des objectifs chiffrés par territoire, destinés à accélérer leur développement économique et social. La lutte contre l'illettrisme est une des priorités fixées par le CIOM, avec comme objectif de diminuer de moitié en cinq ans l'écart existant entre l'outre-mer et l'Hexagone en matière d'illettrisme.

La politique de réduction de l'illettrisme chez les jeunes d'outre-mer s'inscrit dans cette dynamique générale impulsée par l'État et accentuée par les initiatives territoriales. La prévention de l'illettrisme repose sur l'action de l'Éducation nationale auprès des jeunes scolarisés ou en situation de décrochage, ainsi que sur les dispositifs complémentaires destinés aux jeunes hors du système scolaire et en situation d'insertion professionnelle. La prévention vise à garantir la maîtrise de la langue écrite et orale lors de la formation initiale en s'appuyant sur un cadre national enrichi par l'action des pouvoirs publics locaux. S'agissant de la lutte contre l'illettrisme, elle se base sur des mesures de remédiation ayant pour but de remettre à niveau les jeunes en difficulté qui n'ont pas pu acquérir les compétences langagières et cognitives fondamentales lors de leur formation initiale.

La réduction de l'illettrisme outre-mer se caractérise également par la nécessité de coordonner une pluralité d'acteurs publics et privés, parmi lesquels se distingue l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) et ses relais dans les territoires. Cette coordination des acteurs est essentielle afin de garantir l'efficacité de leurs actions et d'éviter leur enchevêtrement. Malgré les multiples efforts destinés à clarifier et rationaliser les actions de lutte contre l'illettrisme, cette politique peut encore gagner en cohérence et en efficacité en améliorant sa gouvernance.

Dans cette perspective, la présente partie :

- expose les actions visant à prévenir et lutter contre l'illettrisme des jeunes, de l'école jusqu'à leur entrée sur le marché du travail ;
- analyse la gouvernance des politiques dans le champ de l'illettrisme ;
- énonce des recommandations afin de réduire l'illettrisme dans l'ensemble des outre-mer.

1. La politique de réduction de l'illettrisme des jeunes d'outre-mer

1.1. L'action préventive de l'Éducation nationale

La maîtrise de la langue française est la condition de la réussite éducative de tous les élèves. Différentes mesures ont été adoptées afin de donner un cadre national à la prévention et à la lutte contre l'illettrisme, en particulier au cours de la dernière décennie.

1.1.1. La réduction de l'illettrisme repose sur l'acquisition de savoirs fondamentaux grâce à l'accompagnement renforcé des élèves

La lutte contre l'illettrisme est une des missions essentielles incombant à l'Éducation nationale. L'article L.121-2 du Code de l'éducation dispose que « la lutte contre l'illettrisme et l'innumérisme constitue une priorité nationale. Cette priorité est prise en compte par le service public de l'éducation [...] »

Afin d'assurer cette mission, plusieurs textes législatifs ont progressivement défini un socle de savoirs de base devant être assimilé par les élèves, tout en précisant les modalités de leur accompagnement. La maîtrise de la langue est ainsi l'une des 7 grandes compétences du « socle commun de connaissances et de compétences » introduit en 2005⁵⁴ que tout élève doit maîtriser à la fin de la scolarité obligatoire. La maîtrise de la langue française est la première de ces compétences.

De même, en 2008, la réforme de l'enseignement primaire a recentré les programmes sur l'assimilation de ce socle de 2005 en instaurant en parallèle une approche personnalisée. Cette approche a pour objectif de contrôler le bon acquis des savoirs par les élèves et elle permet d'accompagner les élèves en difficulté, à partir d'évaluations effectuées en CE1 et CM2.

Des dispositifs d'accompagnement dans l'enseignement primaire et secondaire ont vocation à favoriser l'apprentissage et limiter l'échec scolaire. À l'école élémentaire, des stages de remise à niveau (SRAN) sont proposés aux élèves de CM1 et de CM2 ainsi que des activités pédagogiques complémentaires (APC). S'agissant du secondaire, l'ensemble des collégiens bénéficie depuis la rentrée 2016 de l'accompagnement personnalisé, à raison de trois heures par semaine en 6° et d'une à deux heures hebdomadaires en 5°, 4° et 3°. Les lycéens bénéficient de l'accompagnement personnalisé à raison de deux heures hebdomadaires en moyenne. Enfin, les écoliers et les collégiens volontaires relevant de l'éducation prioritaire bénéficient de l'accompagnement éducatif, qui leur propose notamment des études dirigées pour approfondir leurs connaissances.

La volonté d'améliorer l'accompagnement des élèves s'est également traduite par des mesures visant à renforcer leur encadrement à l'instar du dispositif « Plus de maîtres que de classes »⁵⁵ lancé en 2013. Des enseignants supplémentaires sont prévus au sein d'une même classe afin d'offrir aux élèves la possibilité de mieux acquérir les savoirs de base. En 2014, les

76

⁵⁴ Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école L. n° 2005-380 du 23-4-2005. La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République du 8 juillet 2013 prévoit une évolution et une redéfinition du socle commun désormais intitulé « socle commun de connaissances, de compétences et de culture »

⁵⁵ Circulaire n° 2012-201 du 18-12-2012

académies de Mayotte, de la Guyane, de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion ont été dotées de 95 nouvelles créations d'emplois⁵⁶ dédiés à ce dispositif.

1.1.2. Les actions récentes en faveur de la réussite éducative

La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'École de la République de 2013 entend lutter contre les inégalités et créer les conditions de réussite des élèves. La lutte et la prévention de l'illettrisme sont désormais intégrées dans la politique globale de la réussite pour tous.

En 2013, un vaste plan de mobilisation intitulé « Agir contre l'illettrisme, l'École se mobilise » a été lancé par la ministre déléguée chargée de la réussite éducative, Georges Pau-Langevin. Ce plan repose sur trois axes : réarmer l'institution, sensibiliser les personnels et coordonner les partenaires⁵⁷.

La Refondation de l'École a souhaité renforcer le lien entre l'école et les familles afin de favoriser la maîtrise des savoirs de base par les élèves. Ainsi, des actions éducatives familiales (AEF) à destination des parents en situation d'illettrisme ont été lancées en 2013. L'objectif est de rapprocher les parents de la culture écrite afin qu'ils puissent accompagner leurs enfants durant leur scolarité. Lors des formations mises en place dans les territoires à destination des parents, ces derniers expriment un véritable enthousiasme à y participer. Le taux d'absentéisme des parents à ces formations est très faible⁵⁸.

Afin de faciliter l'adhésion des partenaires à la démarche AEF, un « kit AEF » a été créé. Il se compose de fiches d'informations précises sur l'environnement social des publics en situation d'illettrisme, de vidéos et diaporamas visant à sensibiliser les acteurs professionnels.

1.2. Les actions territorialisées de l'Éducation nationale dans les outre-mer

Au sein des territoires d'outre-mer, le ministère de l'Éducation nationale engage des actions de prévention de l'illettrisme par le biais de ses services déconcentrés.

Toutefois, le champ d'intervention de ces actions est propre à chaque territoire, étant entendu que les outre-mer ne forment pas un ensemble uniforme en termes d'organisation institutionnelle et administrative, notamment dans le domaine de l'éducation.

Ainsi, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion sont des académies comparables à celles situées dans l'Hexagone. L'académie de Guadeloupe est chargée du service public de l'éducation à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

Quant à la Polynésie française, Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon et la Nouvelle-Calédonie, ils disposent d'autorités décentralisées aux compétences plus ou moins élargies. L'État détient dans ces territoires des compétences variables, limitées comme en Polynésie ou semblables au droit commun à Wallis et Futuna. Le ministère de l'Éducation nationale est toutefois présent dans l'ensemble de ces territoires à travers un vice-rectorat

⁵⁶ Annexe 1 de la note d'étape 2 du comité national de suivi « plus de maîtres que de classes », janvier 2015.

⁵⁷ Circulaire n°2013-179 du 12 novembre 2013

⁵⁸ Audition de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI)

chargé de contrôler l'activité pédagogique, les examens et les concours, à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon qui dispose d'un service de l'Éducation nationale.

La prévention de l'illettrisme fait partie des priorités des politiques éducatives locales. En effet, cette problématique est généralement intégrée dans les documents stratégiques orientant l'action des services déconcentrés du ministère de l'Éducation nationale, tels que les projets académiques pluriannuels qui guident l'action des établissements. À ce titre, le projet de l'académie de Guadeloupe 2014-2017 a comme priorité la réussite de tous les élèves et il précise les actions à mettre en œuvre en ce sens, dont la prévention et la lutte contre l'illettrisme impliquant toutes les disciplines d'enseignement⁵⁹.

La petite enfance, la prise en charge des élèves en difficulté et l'adaptation de l'enseignement aux réalités locales figurent parmi les enjeux de l'illettrisme au sein de l'école.

1.2.1. La prévention de l'illettrisme dès la petite enfance : préparer l'entrée à l'école maternelle

1.2.1.1. La scolarisation précoce

Les difficultés scolaires débutent généralement en CP et dans les autres classes du primaire, comme cela a été mentionné dans la partie précédente. Afin d'anticiper ces difficultés et de faciliter l'apprentissage de la langue écrite et orale dès le plus jeune, la scolarisation précoce est un élément essentiel d'une politique de prévention de l'illettrisme.

Les territoires ont engagé des actions de préscolarisation favorisant l'apprentissage de la langue. La Guyane a ainsi mené des actions afin de favoriser la socialisation en langue française des enfants de 2 à 3 ans par le biais d'activités d'éveil et de découverte préparant l'entrée à l'école. Ce territoire a également élaboré une cartographie de la scolarisation des enfants de 3 ans afin d'évaluer l'efficacité de l'ensemble des mesures en la matière.

Elle a également mis en œuvre plusieurs actions destinées à la petite enfance. Menée en partenariat avec la Direction des Affaires Culturelles de la Guyane, le Conseil Général, la Caisse d'Allocations Familiales et le Programme Régional d'Éducation et de Formation de Base (PREFOB), l'opération « Tous les bébés aiment les livres » pour promouvoir l'alphabétisation est considérée comme une part des premiers soins pédiatriques. Dans cette lignée, le « Rendezvous LECTURE en PMI » du PREFOB organise des activités de lecture pour les très jeunes enfants et leurs parents au sein des salles d'attente des Permanences Maternelles et Infantiles.

1.2.1.2. Les classes passerelles

L'accompagnement global du jeune enfant et de sa famille avant l'entrée à l'école maternelle est une solution pour prévenir l'illettrisme. Dans cette perspective, à La Réunion ont été créées des classes passerelles qui associent les services de la petite enfance et l'école et qui s'adressent aux moins de 6 ans, avec quatre objectifs : valoriser le rôle des parents, accompagner la séparation parent-enfant, faciliter la transition vers le statut d'élève et l'acquisition d'un langage oral. Six dispositifs classes passerelles sont actuellement mis en œuvre à La Réunion et les évaluations montrent leur efficacité dans l'amélioration de l'exercice de la parentalité et des conditions de la future scolarité. Pour l'année scolaire 2014-2015, 76

⁵⁹ Présentation du projet d'académie 2014-2017 de Guadeloupe, Académie de Guadeloupe, janvier 2014

enfants sur les 82 présents en fin d'année ont été jugés prêts à entrer en petite section⁶⁰.

Synthèse des acquis des enfants en fin d'année scolaire en classe passerelle à La Réunion (2014-2015)

Domaines de compétences		Ensemble des dispositifs		
		Nombre d'enfants ayant la compétence	Nombre total d'enfants observés	
	Échanger, s'exprimer en créole ou en français	54	64	
S'approprier le langage	Comprendre en créole ou français	59	64	
	Progresser vers la maîtrise de la langue française	50	64	
Découvrir l'écrit	Se familiariser avec l'écrit	55	64	
	Vivre ensemble respecter les règles de vie	56	64	
Devenir élève	Coopérer, participer à la vie de groupe.	54	64	
	Devenir autonome, se séparer des parents	55	64	
	Comprendre ce qu'est l'école	53	64	

Source : Académie de La Réunion

1.2.2. La prise en charge des élèves en difficulté : repérer les risques d'illettrisme et accompagner les élèves vers la réussite scolaire

Assurer la réussite scolaire de l'ensemble des élèves passe en premier lieu par la prévention de l'illettrisme qui implique également d'identifier les difficultés des élèves et de mettre en place des dispositifs d'accompagnement. Ces mesures sont essentielles dès la maternelle et l'école primaire, mais également tout au long de la scolarité.

1.2.2.1. Le repérage des situations à risque

Le repérage des difficultés langagières est un axe primordial de la prévention de l'illettrisme. En ce sens, l'académie de la Guadeloupe a créé un interlocuteur « Maîtrise de la langue – Lecture », chargé d'une part de contrôler l'évaluation des élèves à la fin du CP, de la 6ème et de la 2^{nde} professionnelle, et d'autre part de saisir les résultats des évaluations et d'en assurer la communication⁶¹. De même, le programme « Parler, Apprendre, Réfléchir, Lire Ensemble pour Réussir » (PARLER), mis en œuvre par l'académie de la Martinique depuis la rentrée 2010, vise à prévenir les difficultés d'apprentissage de la lecture tout en favorisant le développement cognitif et en renforçant les compétences langagières des élèves. Le programme PARLER prévoit en outre un suivi individualisé et intensif en cas de besoin⁶².

⁶² Contribution écrite de l'Académie de la Martinique pour la CNEPEOM

 $^{^{60}}$ Évaluation du fonctionnement des classes passerelles pour l'année scolaire 2014-2015, Académie de La Réunion

⁶¹ Plan de prévention de l'illettrisme 2014-2017, Académie de Guadeloupe

1.2.2.2. La prise en charge personnalisée

Lorsque les difficultés langagières sont avérées, une prise en charge spécifique des élèves est à développer. La prévention de l'illettrisme rejoint alors la lutte contre l'échec scolaire. À ce titre, les centres académiques de lecture et d'écriture (CALE) de La Réunion accompagnent l'action de l'école en développant les compétences des élèves. Placés sous la responsabilité de l'Éducation nationale, les CALE sont destinés aux élèves de 5 à 18 ans et leur propose une pratique intensive de la lecture et de l'écriture. La formation des CALE se déroule lors d'un séjour d'une semaine en général, en internat ou en externat avec les parents qui le souhaitent et l'enseignant de la classe⁶³.

1.2.3. L'adaptation de l'enseignement : repenser les méthodes pour mieux prévenir l'illettrisme

La prévention de l'illettrisme conduit à réviser l'ensemble du processus éducatif, du contenu des cours à la formation des professeurs, afin d'adapter au mieux l'enseignement aux caractéristiques des élèves, notamment linguistiques et culturelles.

1.2.3.1. La prévention de l'illettrisme dans l'ensemble des disciplines

La prévention de l'illettrisme comprend des dispositifs spécifiques mais elle est également intégrée aux cours du programme. L'académie de la Martinique développe ainsi le recours à l'écrit régulier dans l'ensemble des disciplines enseignées et son suivi par tous les enseignants. L'objectif est de rendre l'écriture essentielle dans le processus d'apprentissage et de l'allier fortement à la lecture, sans oublier le développement de l'oral⁶⁴.

1.2.3.2. L'accompagnement des enseignants

L'efficacité de la prévention de l'illettrisme repose en partie sur la capacité des enseignants à garantir la maîtrise des savoirs langagiers de base par leurs élèves. Afin de les aider dans cette tâche, le Rectorat de la Guyane soutient la production d'outils pédagogiques et de méthodes de lecture pour favoriser l'apprentissage de la langue orale et l'initiation à l'écrit (Langage en Tête, A toi la parole, Tiki 1 et 2). Par ailleurs, le Rectorat prévoit également des dispositifs de formation des enseignants pour les préparer à assurer au mieux leur mission de prévention de l'illettrisme (Groupe de Formateurs académiques GFA 1 et 2).

1.2.3.3. La prise en compte des spécificités des sociétés des outre-mer

Les territoires d'outre-mer se distinguent par la pluralité des langues. Le bilinguisme est ainsi une réalité partagée par de nombreux élèves, et il peut se révéler un atout dans la prévention de l'illettrisme. C'est ce que démontre l'évaluation de l'enseignement renforcé du reo maohi en Polynésie française. L'évaluation de ce dispositif « ReoC3 » conclut que les élèves du CE2 au CM2 ayant suivi cinq heures hebdomadaires d'enseignement en tahitien ont acquis une meilleure maîtrise du tahitien et du français que ceux ayant suivi une

⁶³ Kit du praticien, Agence nationale de lutte contre l'illettrisme

⁶⁴ Contribution écrite de l'Académie de la Martinique pour la CNEPEOM

scolarité classique. De plus, l'apprentissage coordonné de l'écrit en tahitien et en français prévu par le ReoC3 permettrait de faciliter l'apprentissage du français 65.

1.3. La lutte contre l'illettrisme auprès des jeunes non scolarisés et en insertion professionnelle

L'insuffisante acquisition des compétences langagières fondamentales pendant la formation initiale handicape l'entrée sur le marché du travail. Ainsi, à La Réunion, près de la moitié des personnes en situation d'illettrisme ont eu une durée de scolarisation inférieure à 10 ans, soit inférieure à la durée minimum légale⁶⁶. En plus des enjeux liés à la sortie précoce de nombreux jeunes du système éducatif, la lutte contre l'illettrisme des jeunes en insertion professionnelle implique de prévoir des dispositifs particuliers garantissant les conditions de la réussite de leur entrée sur le marché du travail.

1.3.1. Le repérage et la prise en charge des jeunes grâce aux tests des Journées défense et citoyenneté

De nombreux jeunes quittent le système éducatif obligatoire sans maîtriser les savoirs de base en lecture et en écriture. Leur repérage s'effectue principalement lors des Journées défense et citoyenneté et grâce à l'action des acteurs accompagnant les jeunes dans la construction de leur parcours professionnel.

1.3.1.1. La Journée défense et citoyenneté

À partir de la 16^e année du jeune (soit la fin de la scolarité obligatoire) et jusqu'à sa 25^e année, la participation à la Journée défense et citoyenneté (JDC) est obligatoire pour tous les Français. Lors de cette journée, un test est mis en place afin de mesurer les compétences de lecture des jeunes. Les jeunes repérés non scolarisés et en difficulté de lecture sont informés du rôle et des services d'accompagnement des missions locales.

1.3.1.2. Les missions locales

Le réseau des missions locales est formé au repérage des jeunes en situation d'illettrisme. Leur mission d'accompagnement global du jeune doit permettre d'identifier les jeunes ne maîtrisant pas les savoirs de base. Les missions locales doivent sensibiliser et former leur chargé d'accueil au repérage de ces jeunes afin qu'il puisse évaluer leurs besoins et leur proposer un parcours de formation adapté.

⁶⁶ Contribution écrite du Conseil économique, social et environnemental régional de La Réunion pour la CNEPEOM

⁶⁵ Fonds d'expérimentation pour la Jeunesse, L'enseignement renforcé du reo maohi au cycle 36 comme prévention et lutte contre l'illettrisme en Polynésie française, rapport d'évaluation, septembre 2014

1.3.1.3. Les Missions de lutte contre le décrochage scolaire

L'illettrisme peut également être pris en charge dans les Missions de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS). Il s'agit d'un dispositif en charge de repérer, de remobiliser et de former les élèves décrocheurs de plus de 16 ans. La MLDS propose des actions de qualification visant l'acquisition de diplômes de premier niveau. Par exemple, en Polynésie française, une conseillère de la MLDS est présente lors des JDC pour présenter la MLDS et les modules de remise à niveau scolaire qu'elle propose⁶⁷.

1.3.2. Les remises à niveau proposées par les dispositifs en faveur des jeunes éloignés du système scolaire

Les jeunes sans emploi sortis du système scolaire bénéficient de dispositifs d'insertion professionnelle. Les Écoles de la deuxième chance et le Service Militaire Adapté (SMA) leur offrent notamment une remise à niveau scolaire incluant la maîtrise de la langue. Ces dispositifs ne sont pas spécifiques à la lutte contre l'illettrisme mais y participent *de facto* en raison du nombre important des jeunes en difficulté ayant une maîtrise insuffisante de la langue française.

1.3.2.1. Les Écoles de la deuxième chance

Les jeunes repérés à l'issue de la JDC peuvent être orientés par les missions locales ou Pôle emploi vers les Écoles de la deuxième chance (E2C). Les E2C constituent une transition entre la sortie de scolarité sans diplôme et l'accès à une formation professionnelle ou un emploi. Elles assurent, pour une durée de 9 mois à 1 an, l'insertion sociale et professionnelle de leurs bénéficiaires et proposent dans leur formation une remise à niveau en langue française écrite et orale. Une évaluation des compétences des jeunes lors de l'entrée dans le dispositif permet d'identifier les difficultés et de leur proposer une remise à niveau personnalisée.

Les E2C peuvent engager des actions spécifiques de prévention et de lutte contre l'illettrisme. Depuis septembre 2011, l'E2C des sites Jarry et Basse-Terre en Guadeloupe développe le projet « Lire, Écrire, Orienter » (LEO), qui dispense des savoirs de base grâce à des outils pédagogiques innovants et individualisés. 30 stagiaires étaient concernés par le dispositif début 2012⁶⁸.

1.3.2.2. Le Service Militaire Adapté (SMA)

Le service militaire adapté (SMA) propose un parcours de professionnalisation aux jeunes d'outre-mer de 18 à 26 ans décrocheurs, chômeurs ou en risque de désocialisation. Le SMA est un acteur essentiel de la lutte contre l'illettrisme dans les outre-mer : près de 40% des volontaires stagiaires au SMA sont illettrés.

Le programme *SMAlpha* vise à appuyer l'action des enseignants de l'Éducation nationale mis à disposition du SMA grâce à une plate-forme numérique de remédiation scolaire individualisée pour chaque volontaire, basée sur la maîtrise du socle de compétences de base.

⁶⁷ Contribution écrie de la Polynésie française

⁶⁸ État des lieux 2012 de la Guadeloupe, Agence nationale de lutte contre l'illettrisme

1.3.3. La maîtrise des savoirs de base en formation professionnelle

Pour les jeunes en insertion, la formation vise en premier lieu l'obtention du premier emploi et nécessite une formation technique et professionnalisante. La réussite de leur insertion est toutefois conditionnée par leur bonne maîtrise de la langue.

1.3.3.1. Les centres de formation des apprentis (CFA)

Les centres de formation des apprentis des outre-mer cherchent à enrichir les savoirs fondamentaux de leurs élèves, notamment par le biais d'expérimentations. Ainsi, trois centres de formation des apprentis (CFA) en Guadeloupe ont participé à l'expérimentation « Maîtrise des compétences de base comme facteur de sécurisation des parcours de formation des apprentis » 69.

Par ailleurs, la Martinique a mis en place en 2011 une plate-forme de formation numérique ainsi qu'une auto-formation « Campus numérique ». Ces deux outils sont destinés à l'acquisition des savoirs fondamentaux pour les apprentis de quatre CFA⁷⁰.

1.3.3.2. L'action des OPCA

Depuis 2011, les Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA) bénéficient de fonds supplémentaires grâce à l'appel à projet « Favoriser la lutte contre l'illettrisme » lancé par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)⁷¹.

À La Réunion, l'Association pour la Gestion de la formation des salariés des petites et moyennes entreprises (AGEFOS PME) a créé le projet « Un permis pour démarrer », qui offre un accompagnement personnalisé sur les savoirs de base ainsi qu'une formation collective visant l'obtention de l'examen du Code de la route et du permis B. L'AGEFOS PME de La Réunion est également à l'origine de l'opération DécliCC, destinée aux moins de 30 ans, qui développe les compétences professionnelles clés des jeunes en situation professionnelle, dont la maîtrise de la langue.

1.3.4. La lutte contre l'illettrisme auprès des demandeurs d'emploi

Pôle emploi est amené à intensifier le suivi des situations d'illettrisme chez les jeunes demandeurs d'emploi afin de faciliter leur insertion professionnelle. En 2010, 22 référents de Pôle emploi en Guadeloupe ont été formés au développement d'actions de repérage systématique des personnes en situation d'illettrisme. Cette initiative adoptée suite à l'accord-cadre entre l'ANLCI et Pôle emploi a permis de créer un réseau de correspondants sur la région, qui concernait 11 agences en 2012⁷².

⁶⁹ État des lieux 2012 de la Guadeloupe, Agence nationale de lutte contre l'illettrisme

⁷⁰ État des lieux 2012 de la Martinique, Agence nationale de lutte contre l'illettrisme

⁷¹ État des lieux 2012 de La Réunion, Agence nationale de lutte contre l'illettrisme

⁷² État des lieux 2012 de la Guadeloupe, Agence nationale de lutte contre l'illettrisme

Le service public de l'emploi développe également des formations en faveur de ses usagers ayant des difficultés en français. Pôle emploi en Martinique, en partenariat avec la Région, propose une formation aux savoirs de base à destination des jeunes, en parallèle à l'élaboration d'un projet professionnel⁷³. Dans cette lignée, le Conseil régional de La Réunion a créé des ateliers de formation pour des publics en difficulté de lecture et d'écriture sortis du système scolaire. Pôle emploi est chargé d'orienter les demandeurs d'emploi en difficulté vers ce dispositif.

⁷³ État des lieux 2012 de la Martinique, Agence nationale de lutte contre l'illettrisme

2. La diversité des acteurs intervenant dans le champ de l'illettrisme implique d'importants efforts de coordination et de pilotage afin d'améliorer l'efficacité des initiatives locales

2.1. L'organisation de la lutte régionale contre l'illettrisme

La prévention et la lutte contre l'illettrisme s'appuient sur des actions adaptées à chaque âge, de la petite enfance jusqu'à l'entrée sur le marché du travail. La prise en charge des jeunes lors de chacune de ces étapes implique la coordination d'une pluralité d'acteurs. Des dispositifs spécifiques à la lutte contre l'illettrisme assurent cette fonction de pilotage au niveau régional.

2.1.1. L'action de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme

2.1.1.1. L'ANLCI est l'acteur principal de la lutte contre l'illettrisme dans les régions

L'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) dont l'action s'inscrit dans le cadre de la lutte contre l'exclusion définie par le Gouvernement, est un groupement d'intérêt public créé en octobre 2000. Elle est chargée de fixer les actions prioritaires dans le cadre des orientations gouvernementales et d'organiser la coordination et l'animation des acteurs concernés. L'objectif est de créer des synergies afin de clarifier la lutte contre l'illettrisme au niveau des territoires pour en améliorer l'efficacité.

L'Agence apporte son expertise aux acteurs locaux de la lutte contre l'illettrisme. A titre d'exemple, elle participe au développement d'outils de mesure de l'illettrisme pour le SMA des régions d'outre-mer. Elle a également participé à la création d'une action spécifique de lutte contre l'illettrisme au sein du SMA de Nouvelle-Calédonie⁷⁴.

L'action de l'ANLCI s'inscrit dans le cadre des orientations stratégiques nationales qui visent à faire reculer l'illettrisme de deux points d'ici 2018. L'ANLCI a eu un rôle d'impulsion essentiel en 2013, année où l'illettrisme a été érigé en Grande Cause Nationale. Les équipes nationale et régionales de l'Agence ont en effet organisé les Assises de l'illettrisme dans 22 régions, afin d'informer l'opinion publique sur le label Grande Cause et de proposer des solutions adaptées aux enjeux régionaux. Ces Assises ont mobilisé plus de 4 300 personnes à l'échelle nationale 75. En outre-mer, elles se sont tenues dans trois territoires : en Guadeloupe, en Guyane et à La Réunion.

⁷⁴ Plan régional pour la prévention et la lutte contre l'illettrisme de la Région Martinique 2011-2013

⁷⁵ Bilan Agir contre l'illettrisme, Grande Cause Nationale 2013, Premier ministre, janvier 2014

Dates et nombre de participants aux Assises régionales de l'illettrisme en 2013

REGION	Date Assises	Nombre de participants
ALSACE - Mulhouse	27/06/2013	460
AUVERGNE – Clermont Ferrand	25/06/2013	105
BASSE-NORMANDIE - Caen	25/06/2013	200
BOURGOGNE - Dijon	27/09/2013	208
CENTRE – Orléans	11/06/2013	200
CHAMPAGNE ARDENNE	5/09/2013	183
FRANCHE-COMTE - Besançon	05/07/2013	110
GUADELOUPE - Baie-Mahault	04/10/2013	171
GUYANE - Cayenne	31/05/2013	80
HAUTE NORMANDIE - Rouen	04/06/2013	240
ILE-DE-FRANCE - Paris	09/07/2013	200
LANGUEDOC-ROUSSILLON - Montpellier	03/07/2013	150
LIMOUSIN - Solignac	02/07/2013	190
LORRAINE - Metz	13/06/2013	300
MIDI-PYRENEES - Toulouse	02/07/2013	170
NORD-PAS-DE-CALAIS - Roubaix	27/06/2013	200
PACA - Marseille	26/06/2013	162
PAYS-DE-LA-LOIRE - Nantes	10/07/2013	125
PICARDIE - Amiens	10/07/2013	174
POITOU-CHARENTES - Niort	11/07/2013	243
REUNION - Saint Denis	27/05/2013	150
RHONE-ALPES - Lyon	10/06/2013	350

Source : Bilan Agir contre l'illettrisme, Grande Cause Nationale 2013, Premier ministre, janvier 2014

Ce type de manifestation est essentiel à la mobilisation des acteurs et de l'opinion autour des problématiques de l'illettrisme outre-mer. Ainsi, lors de la 2ème édition des journées nationales d'action contre l'illettrisme, 18% des manifestations proposées se sont déroulées en outre-mer⁷⁶.

Par ailleurs, l'ANLCI bénéficie de relais dans les territoires d'outre-mer avec les chargés de mission régionaux. Ces agents ont notamment pour rôle de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre des plans régionaux de prévention et de lutte contre l'illettrisme. Les DOM ainsi que la Nouvelle-Calédonie bénéficient d'un chargé de mission.

⁷⁶ ANLCI, Bilan de la 2^{ème} des Journées nationales d'action contre l'illettrisme

2.1.1.2. La fonction des sous-préfets à la jeunesse et à la cohésion sociale

Afin de fédérer les différents partenaires qui portent les actions de lutte contre l'illettrisme, cinq sous-préfets à la jeunesse et à la cohésion sociale ont été nommés en 2010 à Mayotte, en Guyane, à la Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion. Sous l'autorité du préfet, ils ont en charge la coordination de la politique de prévention et de lutte contre l'illettrisme, notamment à travers la conduite du plan de prévention et de lutte contre l'illettrisme. Le sous-préfet peut s'appuyer sur le chargé de mission régional de l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme.

2.1.2. Les plans de prévention et de lutte contre l'illettrisme

Les plans sont le cadre structurant les politiques territoriales de lutte contre l'illettrisme. Conclus pour une durée pluriannuelle, ils ont trois axes principaux : le diagnostic territorial et la gouvernance, la définition d'un plan d'actions concertées et la mise en œuvre de mesures spécifiques pour les adultes. Certains territoires d'outre-mer ont signé des plans régionaux, et une seconde génération est en cours d'élaboration. Le public visé par les plans est très large : il concerne la petite enfance, les jeunes scolarisés et leurs parents, ainsi que les salariés, les demandeurs d'emploi ou encore les détenus.

2.1.2.1. Les plans triennaux en Martinique

La Martinique s'est dotée de trois plans triennaux d'action régionale (2005-2007, 2011-2013 et 2015-2018). L'objectif du troisième plan est de baisser le taux d'illettrisme de deux points pour 2018 afin d'atteindre 9,5%. Les deux premiers axes du plan concernent la jeunesse, plus précisément la prévention de la petite enfance à l'adolescence parallèlement au développement des compétences parentales, ainsi que l'accompagnement des 16-25 ans.

Le troisième plan d'action dresse également un bilan du précédent. Il précise ainsi que des actions de professionnalisation des acteurs et de mutualisation des pratiques ont eu lieu et ont mobilisé 162 formateurs et responsables. Un guide du financement des actions contre l'illettrisme a été élaboré en 2013 pour les porteurs de projet et 18 fondations et mécènes ont acceptés d'y figurer. En matière de prévention, les différents dispositifs de soutien scolaire mis en place ont concerné 2103 bénéficiaires et 42 bénévoles formés.

2.1.2.2. La charte de partenariat et d'actions en Guadeloupe

En Guadeloupe, une charte de partenariat et d'actions pour prévenir et lutter contre l'illettrisme a été signée pour 2010-2015. Les signataires (principalement la préfecture, le Conseil régional, le département, l'Association des Maires, le Rectorat, la Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche) s'engagent à conjuguer leurs efforts et mobiliser les moyens logistiques et financiers afin de mener, suivre et évaluer les actions de lutte contre l'illettrisme. Dans le cadre de la charte, le Rectorat a mis en place des actions d'accompagnement éducatif ayant concerné 9000 élèves en 2011.

2.1.2.3. Le plan triennal en Guyane

La Guyane s'est dotée d'un plan triennal de prévention et de lutte contre l'illettrisme (2011-2013). Prenant en compte la jeunesse de la population guyanaise, la priorité du plan est de développer des activités éducatives en famille dans le but de familiariser les jeunes à la lecture et à la langue française. Les parents trouvent dans ces activités une motivation pour leurs propres apprentissages.

La politique régionale de lutte contre l'illettrisme s'appuie également sur le Programme Régional d'Éducation et de Formation de Base (PREFOB) 2007-2013 comporte quatre objectifs parmi lesquels l'accès de tous à l'éducation de base.

2.1.2.4. Le plan départemental à Mayotte

Le plan départemental de prévention et de lutte contre l'illettrisme et l'analphabétisme à Mayotte (2011-2015) prend en compte la situation de forte diglossie sur le territoire. Le choix a été fait d'organiser le plan selon les principes suivants : décloisonner les actions pour une meilleure articulation entre les dispositifs existants, proposer un dispositif permanent en mettant l'accent sur la professionnalisation des acteurs et le développement d'outils pédagogiques et assurer un suivi des actions en effectuant des bilans d'étapes.

2.1.2.5. Le plan triennal à La Réunion

Enfin, à La Réunion, le plan de prévention et de lutte contre l'illettrisme est dénommé « Agir pour lire, lire pour agir ». (2011-2015). Le plan comprend deux volets avec des objectifs chiffrés. D'une part, le volet préventif vise à augmenter de plus de 60% en un an le nombre des bénéficiaires des actions de prévention. D'autre part, le volet lutte vise à multiplier par trois le nombre de bénéficiaires des actions de lutte contre l'illettrisme.

2.1.3. Les autres structures soutenant l'action publique liée à l'illettrisme dans les outre-mer

La lutte contre l'illettrisme implique d'autres structures administratives qui diffèrent selon les territoires. Ces structures contribuent au pilotage des actions de lutte contre l'illettrisme et apportent un soutien technique essentiel aux acteurs.

2.1.3.1. Les centres de ressources : information du public, animation et appui technique aux acteurs, diffusion des ressources documentaires et pédagogiques

À La Réunion, le Centre Ressources Illettrisme (CIRILLE) anime et appuie techniquement les actions de lutte contre l'illettrisme et accompagne la professionnalisation des acteurs. De plus, le CIRILLE informe le public à travers son service téléphonique « Illettrisme, info service » et développe des fonds documentaires.

Le Centre Ressources Illettrisme (CRI) de la Martinique est l'appui pédagogique et technique des acteurs de la lutte contre l'illettrisme. Il garantit également la diffusion de l'information. En outre, le chargé de mission ANLCI est également le directeur du CRI. La Nouvelle-Calédonie dispose aussi d'un CRI.

Le centre de ressources régional en Guyane est le lieu d'animation technique et pédagogique du PREFOB auprès des acteurs. Il participe à l'évaluation du programme, mène des études et diffuse les fonds documentaires.

Enfin, en Guadeloupe, le centre interministériel des bilans de compétence (CIBC) dispose de ressources en matière d'illettrisme.

2.1.3.2. La collaboration de la mission régionale avec d'autres instances de pilotage

En plus de la mission régionale de l'ANLCI, certains territoires prévoient une structure complémentaire pour coordonner les actions territoriales.

Mayotte est dotée d'une commission de pilotage de la lutte contre l'analphabétisme et l'illettrisme qui est chargée de renforcer le dialogue et la concertation entre les institutions publiques et les associations. De plus, le chargé de mission ANLCI à Mayotte collabore étroitement avec le Centre de Ressources et d'Observation de la Cohésion Sociale, dont la mission est principalement d'améliorer la qualification des professionnels concernés par la politique de la ville. La lutte contre l'illettrisme est une de ses priorités transversales.

Le chargé de mission ANLCI de La Réunion est responsable de la Mission d'appui à la prévention et à la lutte contre l'illettrisme (MALPCI), qui regroupe la mission régionale de l'ANLCI ainsi que le CIRILLE.

2.2. La lutte contre l'illettrisme implique une pluralité d'acteurs

En plus des structures publiques spécialisées dans la lutte contre l'illettrisme, une multitude d'acteurs des sphères publiques et privées interviennent dans ce domaine. Le nombre important d'acteurs rend moins lisible les initiatives locales et nécessitent des mesures de coordination et une gouvernance renforcée.

2.2.1. Le rôle des associations dans la lutte contre l'illettrisme

Les associations ont une place prégnante dans la lutte contre l'illettrisme en outre- mer. En effet, elles disposent d'intermédiaires proches des populations et proposent des actions adaptées aux réalités locales. La prise en compte par les associations des spécificités des sociétés d'outre-mer est essentielle dans l'efficacité de leurs initiatives.

Les associations engagent ainsi des actions scolaires incluant l'ensemble de la famille. En Martinique, l'association « civisme et famille » propose du soutien scolaire assuré par des enseignants retraités et des ateliers parentaux afin d'aider les parents l'accompagnement éducatif de leurs enfants.

L'identification des associations œuvrant dans le champ de l'illettrisme est également essentielle. À La Réunion, la Ligue de l'enseignement a mis en œuvre le projet L.I.R.E. Ce projet a pour but de mettre en réseau les associations œuvrant dans le champ de la lutte contre l'illettrisme, de créer un annuaire recensant toutes ces associations et réaliser un recensement des actions faites par ces associations.

2.2.2. Les initiatives de l'État dans le cadre de la lutte contre l'illettrisme

Le nombre élevé de partenaires œuvrant dans la prévention et la lutte contre l'illettrisme nécessite de créer des outils contractuels afin de rendre lisible les actions et les engagements des parties prenantes.

2.2.2.1. La convention entre le ministère des outre-mer et l'ANLCI

La convention de partenariat entre le ministère des outre-mer et l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI) a été signée le 6 octobre 2015. Elle a pour objet de définir les conditions dans lesquelles l'ANLCI et la Direction générale des outre-mer (DGOM) mettent en commun leur savoir-faire et leurs expériences pour la prévention de l'illettrisme en outre-mer. Les engagements pris par les parties concernent la gouvernance avec notamment une mise en commun des ressources, la mise en place d'un outil de mesure de l'illettrisme outre-mer et une forte mobilisation concernant les bonnes pratiques et les actions efficaces pour la prévention et la lutte contre l'illettrisme.

2.2.2.2. La convention entre le ministère des outre-mer et l'association des CEMEA

Le milieu associatif représente un acteur incontournable dans la contribution de la prévention et de la lutte contre l'illettrisme. Ainsi, par exemple, l'association des centres d'entraînement aux méthodes éducatives (CEMEA), créée en 1937 et reconnue d'utilité publique en 1966 est un mouvement d'éducation nouvelle qui œuvre pour la formation des personnels éducatifs et notamment pour les sensibiliser aux problématiques de l'illettrisme.

Une convention pluriannuelle d'objectifs (2015-2017) a été conclue entre les CEMEA et le ministère des outre-mer en octobre 2015. Cette convention poursuit trois objectifs :

- consolider l'organisation des CEMEA sur l'ensemble des territoires d'outre-mer ;
- développer la mise en œuvre de politiques d'éducation artistique et culturelle par une implication renforcée des CEMEA ;
- aider au développement des actions en directions des collectivités locales.

Cette convention a permis de former les militants de l'association CEMEA de Mayotte en interne et de mobiliser d'autres bénévoles associatifs lors de manifestations. ⁷⁷A La Réunion, cette convention a permis de renforcer la capacité de formation à destination des militants du CEMEA ainsi que les liens avec le réseau national. ⁷⁸

2.2.2.3. Les ateliers illettrisme

En 2012, la Direction générale des outre-mer (DGOM) a réuni l'ensemble des acteurs publics et parapublics agissant dans le champ de la prévention et de la lutte contre l'illettrisme. Suite à cette réunion, dont le but était d'informer les participants sur l'ensemble des actions menées, il a été décidé d'organiser des « ateliers illettrisme » thématiques. Deux ateliers se sont tenus en 2012 réunissant des acteurs tels que le ministère de l'Éducation

⁷⁷ Contribution écrite du CEMEA de Mayotte

⁷⁸ Contribution écrite du CEMEA de La Réunion

nationale, le service militaire adapté (SMA) ou les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

2.2.2.4. L'action du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse en faveur de la lutte contre l'illettrisme outre-mer

Le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) a pour objet de financer et d'évaluer des expérimentations visant à favoriser « l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans ». Il est doté de contributions de l'État et de toute personne morale de droit public ou privé qui s'associent pour définir, financer et piloter un ou plusieurs programmes expérimentaux.

La loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer a prévu que certaines entreprises en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique ou à La Réunion puissent bénéficier d'un abattement fiscal à condition de contribuer au FEJ. Un partenariat entre le FEJ et la DGOM définit les modalités d'utilisation de ces contributions des entreprises d'outre-mer au FEJ: ces dernières ont vocation à financer des expérimentations sur les territoires dans le cadre d'appels à projets spécifiques « outre-mer » (APDOM). Le FEJ suit ces expérimentations par le biais de son réseau de coordinateurs régionaux auprès des Directions régionales de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale (DRJSCS). Les sous-préfets délégués à la cohésion sociale et à la jeunesse interviennent également sur le sujet, en lien avec la DGOM.

Pour prendre en compte les spécificités outre-mer, un appel à projets dédié aux territoires d'outre-mer a été lancé en 2009 et un second (APDOM2) a été lancé en février 2001 consacré notamment à la lutte contre l'illettrisme. À titre d'exemple, le « dispositif relais de consolidation des compétences en lecture et en écriture », porté par le groupement d'intérêt public « Formation continue et insertion professionnelle » (GIP-FCIP) a été lancé à La Réunion en 2012. Ce dispositif, à destination de lycéens professionnels, proposait des entretiens individuels et des ateliers afin de remédier aux difficultés de maîtrise de la langue.

2.2.3. Une nécessaire coordination des acteurs locaux impliqués dans la lutte contre l'illettrisme

2.2.3.1. La coordination dans le cadre de la politique de la ville

La politique de la ville permet de mutualiser des initiatives de différents acteurs agissant au sein des quartiers défavorisés des outre-mer. À ce titre, les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) permettent d'améliorer la cohérence de la politique de la ville.

Le CUCS de Cayenne en Guyane et les 9 CUCS de Mayotte priorisent leurs interventions sur la réussite éducative et sur la lutte contre l'illettrisme. À titre d'exemple, la ville de Cayenne encourage les actions renforçant l'acquisition des savoirs, celles améliorant l'offre éducative hors temps scolaire et celles confortant les actions des parents. À La Réunion, les CUCS mettent également en place des actions spécifiques de lutte contre l'illettrisme.

2.2.3.2. La coordination des acteurs publics et privés

La lutte contre l'illettrisme implique des interactions entre les actions des pouvoirs publics et celles des intervenants de la société civile. Cette coopération est nécessaire afin de prendre en charge l'ensemble des dimensions liées à l'illettrisme.

L'action locale de « l'école des parents » à Mayotte illustre cette coopération entre des acteurs des sphères publiques et privées. Cette initiative est soutenue par des acteurs publics tels que la Direction des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIECCTE) et le Conseil général, ainsi que par des acteurs privés tels que l'Association des organismes de formation de Mayotte (AOFM). L'école des parents permet de former des personnes (parents, demandeurs d'emploi, salariés en situation d'illettrisme) à un premier niveau d'apprentissage de la lecture et de l'écriture. Chaque année, ce dispositif s'adresse à 350 bénéficiaires. Cette action répond à besoin local d'offrir à des personnes l'accès à une autonomie grâce à l'apprentissage des savoirs de base et participe de la prévention de l'illettrisme (les parents sont en mesure d'accompagner leur enfant durant leur parcours scolaire).

Les outils contractuels méritent d'être développés afin de mieux coordonner les parties prenantes. À titre d'exemple, les conventions pluriannuelles d'objectifs peuvent être développées entre les collectivités territoriales, les services déconcentrés et les acteurs de la société civile. Le CEMEA de La Réunion regrette ainsi l'absence de CPO avec les pouvoirs publics locaux ⁷⁹.

⁷⁹ Contribution écrite du CEMEA de La Réunion

RECOMMANDATIONS

- 1. Perfectionner la mesure de l'illettrisme des jeunes d'outre-mer.
 - Mener l'enquête IVQ simultanément dans l'ensemble des outre-mer.
 - Compléter les enquêtes quantitatives par de nouvelles questions et par des études plus qualitatives sur les jeunes (difficultés à l'écrit, à l'oral, capacités à communiquer).
- 2. Prévenir l'illettrisme dès le plus jeune âge.
 - Soutenir les parents de jeunes enfants en développant les Actions éducatives familiales.
 - Scolariser les jeunes enfants le plus tôt possible en maternelle.
 - Mettre en place un dispositif de détection des jeunes illettrés dès l'école primaire.
- **3.** Adapter la formation des enseignants.
 - Développer des modules de connaissances sociologiques (contextes sociaux, données spécifiques aux territoires) en formation initiale et continue.
 - Mieux prendre en considération le plurilinguisme des sociétés d'outre-mer dans l'enseignement.
- **4.** Repérer les situations d'illettrisme chez les jeunes en insertion professionnelle.
 - Repérer systématiquement les situations d'illettrisme à l'entrée en apprentissage.
 - Diffuser et renforcer l'utilisation d'outils de remédiation de l'illettrisme pour les CFA.
 - Former les conseillers des missions locales et de Pôle emploi au repérage des situations d'illettrisme et mutualiser les bonnes pratiques.
- 5. Améliorer la gouvernance territoriale et la coordination de la lutte contre l'illettrisme.
 - Désigner un chargé de mission ANLCI en Polynésie française et à Saint-Martin.
 - Élaborer des plans de prévention et de lutte contre l'illettrisme en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Saint-Martin.
 - Développer le recours aux outils contractuels afin de donner une cohérence et une visibilité aux engagements des acteurs.
 - Procéder à une nouvelle installation des Assises illettrisme par la DGOM afin de réunir tous les acteurs et de sensibiliser l'opinion publique.

- **6.** Évaluer les politiques de lutte contre l'illettrisme.
 - Confier l'évaluation de l'atteinte des objectifs nationaux fixés par le CIOM à l'Inspection générale des affaires sociales et à l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale.
 - Évaluer l'ensemble des actions des plans de prévention et de lutte contre l'illettrisme.

Formation et insertion professionnelle en outre-mer

La partie consacrée dans ce rapport à la réussite éducative et à la prévention de l'illettrisme met en relief les difficultés auxquelles sont confrontées les jeunes des outre-mer. L'insertion de ces jeunes dans un marché du travail fondé, de plus en plus, sur le développement des savoirs, où la part des emplois non qualifiés ou peu qualifiés est en baisse constante, constitue un défi majeur aux politiques mises en place dans les territoires des outre-mer.

Sans conteste, la faible maîtrise des savoirs de base, les fragilités accumulées durant le cursus scolaire entravent la réussite des parcours de formation et d'insertion des jeunes des outre-mer.

Aux difficultés énumérées s'ajoutent les contraintes de développement économique propres aux outre-mer, souvent qualifiés de « petites économies insulaires » (un marché étroit, des filières de formation incomplètes ou indisponibles, une prépondérance de TPE et PME peu enclines à recruter et à former les jeunes).

Dans ce contexte, la problématique de l'insertion des jeunes en outre-mer se pose avec une intensité. Les pouvoirs publics sont appelés à adapter leurs réponses au regard de ces contraintes spécifiques. Concernant cette problématique, les travaux menés par la CNEPEOM se sont intéressés à :

- la performance des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi, face au constat d'un nombre important de jeunes sans maîtrise des savoirs de base.
- l'efficacité du système de formation professionnelle, compte-tenu des difficultés structurelles d'accès à la formation qui est confrontée à l'éloignement des territoires et à un tissu économique peu favorable à l'apprentissage en entreprise. Au sein de marchés économiques étroits, l'adéquation des formations aux besoins des territoires constitue également un enjeu majeur.
- les politiques de promotion de la mobilité qui participent de la recherche de solutions.
- la gouvernance des politiques de formation et d'insertion des jeunes ultramarins. La cohérence de l'intervention des acteurs de l'insertion doit être au cœur de toutes les attentions.

Partie 1 : La performance des dispositifs d'orientation, d'insertion et d'accompagnement des jeunes vers l'emploi

1. Un besoin d'accompagnement plus prégnant en outre-mer

1.1. Un cumul de difficultés freinant l'accès à l'emploi

Une proportion élevée de jeunes en outre-mer cumule de nombreuses difficultés sociales (illettrisme, décrochage scolaire, absence de qualification, maternité précoce...), freinant leur accès à l'emploi.

En moyenne, il y a deux fois plus de **jeunes de 25-34 ans peu ou pas diplômés** par rapport à l'hexagone.

Tableau - Parmi les 25-34 ans en 2012 : Part des non ou peu diplômés ⁸⁰ et part des diplômés du supérieur : taux d'illettrisme

	Guadeloupe	Guyane	Mayotte	Martinique	La Réunion	France métro.
Part des pas ou peu diplômés dans les 25- 34 ans en 2012	22%	53%	nd	18%	28%	15%
Part de diplômés du supérieur (25-34 ans)	30%	19%	nd	34%	26%	43%
Taux d'illettrisme chez les jeunes reçus à la JDC	16%	27%	16%	49%	14%	4%

Source : Insee, RP1999 et RP2012 exploitations principales au lieu de résidence : ministère de la défense - DSN, MENESR-DEPP

Dans les DROM, 35 % des 25-29 ans ont quitté leurs études sans diplôme, contre 15 % dans l'hexagone. Plus de la moitié des jeunes de 15 ans et plus étaient dans cette même situation, contre un tiers dans l'hexagone. La proportion de jeunes de 25-29 ans ayant un diplôme supérieur à Bac +2 y était moitié moindre (11 % contre 24 %). Celle ayant un diplôme de niveau Bac +2 était également nettement plus faible (12 % contre 20 %).

Les situations sont très contrastées d'un territoire à l'autre. Si en 2012, 33 % de la population de plus de 15 ans de la France hexagonale ne possédait aucun diplôme, il convient de préciser que cette proportion était deux fois supérieure à Mayotte (68 %) et en Guyane (56 %).

Ces chiffres illustrent les réelles difficultés d'insertion des jeunes en outre-mer. Dans l'ensemble des DROM, la proportion de jeunes au chômage sans diplôme (35%) est plus élevée qu'en France hexagonale (21%). Les acteurs locaux de l'insertion et de l'emploi insistent également sur ces difficultés.

96

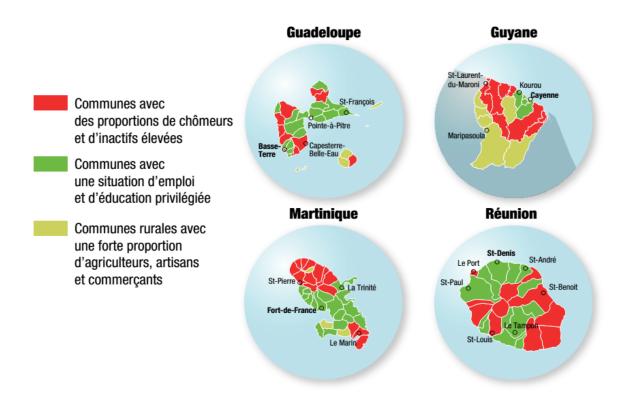
⁸⁰ Les jeunes pas ou peu diplômés sont des personnes sorties des cursus scolaires et non titulaires, au minimum, d'un CAP, d'un brevet de compagnon, d'un brevet d'études professionnelles (BEP) ou d'un baccalauréat.

1.2. De nombreux freins "périphériques" à l'emploi

La configuration géographique des territoires ultramarins et la concentration de l'offre de formation et d'emploi dans certaines zones constituent des freins majeurs à l'insertion des jeunes issus des autres zones. Les difficultés de mobilité, d'accès au logement et à des modes de garde sont des motifs de rupture des parcours d'insertion.

En outre-mer, les capitales économiques et leurs proches banlieues concentrent les opportunités d'emploi et la population diplômée. Ces disparités spatiales sont particulièrement marquées dans les territoires de la Guadeloupe et de la Martinique qui capitalisent des taux de chômage supérieurs à celui de l'ensemble de l'outre-mer.

Typologie des communes selon la situation des jeunes en termes de formation et d'activité (Commissariat Général à l'Egalité des territoires)⁸¹



Les difficultés de mobilité spatiale sont particulièrement prononcées pour les communes de l'intérieur de la Guyane (cf. carte ci-dessus).

Ainsi, hormis en pirogue, la commune de Maripasoula, reliée au littoral guyanais uniquement par le fleuve Maroni, n'est accessible qu'en avion à des tarifs prohibant toutes velléités de mobilité de jeunes en quête d'insertion professionnelle.

97

⁸¹ L'accès des jeunes à la formation et à l'emploi dans les départements d'outre-mer, Commissariat général à l'Egalité des territoires (CGET), en bref, novembre 2015. Données issues du recensement de la population de 2011.

Disposer d'un emploi est également rendu difficile par les problèmes de garde d'enfant dans des territoires où la parentalité précoce demeure prégnante (à La Réunion, 9 % des mères ont moins de 20 ans).

1.3. Une proportion importante de jeunes sans activité demeure non accompagnée

Le « halo » ⁸² du chômage est plus important outre-mer que dans l'hexagone. Cet indicateur peut recouvrer des situations individuelles diverses, telles qu'un découragement ou le recours à une économie de survie (emploi informel). Le « halo » autour du chômage rend difficile l'appréciation de la situation réelle du chômage des jeunes et constitue un véritable défi pour les politiques publiques. De nombreux jeunes d'outre-mer, en situation de rupture sociale, restent en dehors du champ d'intervention des organismes susceptibles de les accompagner dans leur démarche d'insertion.

La Guyane et Mayotte sont particulièrement concernées par ce « halo ». En raison de son taux d'inactifs de 15 à 64 ans touchés par ce phénomène (50%), la Guyane se distinguait de la Réunion, de la Martinique et de la Guadeloupe (30 % pour les deux premiers territoires et 25 % pour la Guadeloupe).

L'INSEE a en outre souligné⁸³ la situation singulière et « exceptionnelle » de Mayotte : les personnes au sein du « halo » y sont trois fois plus nombreuses que les personnes comptabilisées comme chômeurs⁸⁴. A contrario, dans le reste du territoire national outre-mer inclus, les chômeurs sont proportionnellement plus nombreux. La moitié des mahorais affectés par ce phénomène déclare ne pas faire de démarche active de recherche d'emploi par découragement. Un quart d'entre eux invoque leur situation administrative irrégulière.

Des études confirment la marginalisation des jeunes d'outre-mer vis-à-vis du marché du travail. Ainsi, une enquête menée par l'INSEE à Mayotte met en exergue le fait que le taux de jeunes inactifs souhaitant travailler a diminué par rapport à 2009. Si de plus en plus de jeunes mahorais (15-29 ans) restent scolarisés plus longtemps, il n'en demeure pas moins que certains se maintiennent à la marge de toute activité professionnelle.

Ainsi, la part des inactifs chez les jeunes âgés de 15 à 24 ans est, dans les DOM, 2,5 fois plus importante en moyenne que dans l'hexagone.

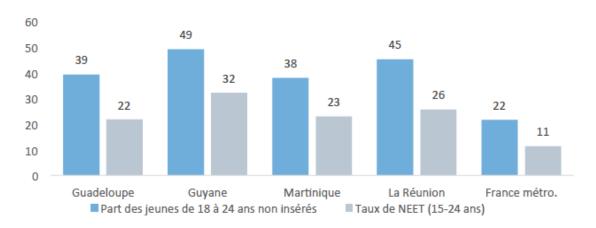
Enfin, la part des jeunes sans emploi et hors du système scolaire est plus importante outre-mer. Les jeunes qui ne sont « ni en emploi, ni en formation, ni en études » (NEET) y sont surreprésentés. Dans les DOM, près d'un quart de la population des 15 à 24 ans n'est ni scolarisée ni en emploi. Le taux NEET des 15-24 ans (22 %) y est deux fois supérieur au niveau hexagonal (11%).

⁸² Certaines personnes sans travail souhaitant travailler ne sont pas comptabilisées parmi la population active (elles ne sont pas comptabilisées parmi les chômeurs). En effet elles ne sont pas disponibles rapidement pour travailler (deux semaines) ou ne recherchent pas activement un emploi. Ces personnes forment le « halo » autour du chômage. Elles sont comptabilisées parmi les inactifs.

 $^{^{83}}$ Enquête emploi Mayotte 2013, « 9 500 chômeurs et 29900 inactifs qui souhaitent travailler », INSEE Analyses, juillet 2014.

⁸⁴ Au sens du BIT, un chômeur est une personne en âge de travailler, qui est sans emploi, qui est disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours et qui recherche activement un emploi.

Graphique – Part des jeunes non insérés⁸⁵ et taux de NEET des 15-24 ans



Sources : Insee : Recensement de la population, Exploitation principale ; Données NEET : Eurostat

Les jeunes les plus éloignés de l'emploi connaissent des parcours marqués en général par le décrochage scolaire, lequel marque la sortie de tout dispositif institutionnel les rendant *in fine* des publics « NEET ».

2. Le décrochage scolaire et l'orientation des jeunes

2.1. Une surreprésentation du décrochage scolaire en outre-mer

2.1.1. Des niveaux de décrochage plus importants qu'en métropole

Le décrochage est un processus qui conduit un jeune en formation initiale à s'en détacher jusqu'à le quitter avant d'avoir eu un diplôme. Les différents indicateurs qui le mesurent font apparaître une surreprésentation du phénomène en outre-mer.

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 Guadeloupe (12,8 %), à La Réunion (15,3 %), à la Martinique (15,8 %) et en Guyane (26,9 %)⁸⁶.

L'indicateur français de référence pour renseigner les situations de décrochage est le taux de sortants sans diplôme⁸⁷. Il mesure un « flux » de sortants, quelque soit leur âge, et permet de quantifier le faible niveau d'études au moment clé où les jeunes entrent sur le marché

⁸⁵ La « part des jeunes non insérés » est le rapport des jeunes qui ne sont pas élèves, étudiants ou stagiaires et n'ont pas d'emploi à l'ensemble de la population jeune.

⁸⁶ Ministère de l'Education nationale, de l'enseignement et de la recherche (DEPP)

⁸⁷ Sans aucun diplôme ou avec uniquement le brevet des collèges

du travail. Par ailleurs, le taux de sortants précoces du système éducatif (indicateur européen) indique le nombre de jeunes d'une tranche d'âge (18-24 ans) n'ayant ni CAP, ni BEP, ni baccalauréat, sortis du système scolaire et qui ne bénéficient d'aucune sorte de formation. Cet indicateur traduit le « stock » de jeunes faiblement diplômés et sans solution de formation.

	Sorties précoces du système scolaire en 2009			
	au sein de la popula- tion des 20-24 ans	au sein de la popula- tion des 25-34 ans		
Alsace	20,3	17,0		
Aquitaine	19,7	14,3		
Auvergne	18,6	13,3		
Bourgogne	21,1	16,2		
Bretagne	14,7	10,3		
Centre	21,0	15,8		
Champagne-Ardenne	22,4	18,2		
Corse	30,3	23,4		
Franche-Comté	21,1	16,3		
Île-de-France	22,9	15,2		
Languedoc-Roussillon	25,0	18,2		
Limousin	18,9	14,5		
Lorraine	20,1	15,7		
Midi-Pyrénées	18,4	12,5		
Nord-Pas-de-Calais	23,4	16,8		
Basse-Normandie	19,2	16,0		
Haute-Normandie	22,4	16,8		
Pays de la Loire	16,2	12,3		
Picardie	25,4	19,6		
Poitou-Charentes	19,3	14,3		
Provence-Alpes-Côte d'Azur	24,4	18,4		
Rhône-Alpes	20,2	14,6		
France de province	20,8	15,5		
France métropolitaine	21,2	15,4		
Guadeloupe	30,6	26,4		
Guyane	60,5	55,3		
Martinique	28,8	20,7		
La Réunion	37,4	32,1		
France	21,8	15,9		

« Les outre-mer au sein du territoire national : entre « rattrapage » et particularités », rapport « Vers l'égalité des territoires ».

2.1.2. De multiples facteurs de décrochage

Comprendre les déterminants du décrochage est un préalable pour identifier des leviers d'action. Les études soulignent que le décrochage scolaire est un phénomène complexe et multifactoriel. Il constitue un processus long, qui s'alimente de causes diverses tout au long de la scolarité. Les causes du décrochage semblent similaires outre-mer et dans l'hexagone. Il convient néanmoins de souligner que plusieurs facteurs recensés comme « à risque » sont particulièrement prégnants outre-mer :

• Les conditions économiques et sociales et la précarité des familles

Il est établi que les enfants de décrocheurs présentent une plus grande probabilité d'être sans diplôme⁸⁸. Les origines sociales modestes⁸⁹ des jeunes décrocheurs affectent leur chance de réussite scolaire et rendent leur projet d'orientation moins ambitieux.

Les statistiques sur l'environnement économique et social des enfants de 0 à 17 ans 90 contribuent à éclairer les difficultés en outre-mer. Les enfants de parents sans diplôme 91 sont plus nombreux dans les départements d'outre-mer que dans l'hexagone, à quelques exceptions près comme en Seine-Saint-Denis (41%). Cette part est de 64 % en Guyane, 50 % à La Réunion, 39 % en Guadeloupe et 35 % en Martinique. Avoir un parent au chômage est plus fréquent en outre-mer (28 % en Guyane et à La Réunion). De surcroît, dans 20 % des cas ce chômage est de longue durée.

Une étude régionale sur le décrochage en Martinique⁹² a pointé une fragilité des environnements familiaux et des situations de chômage pour les parents. La faible insertion professionnelle des parents produirait un effet de mimétisme sur leurs enfants. La faible qualification des parents entraîne une plus grande difficulté à accompagner leurs enfants dans le parcours scolaire.

Par ailleurs, il convient de prendre en considération certaines situations de grande précarité ou liées à une économie de survie, formelle ou informelle. Toutefois, l'existence à Mayotte de solidarités familiales permet de pallier l'absence de qualification, la précarité des contrats occupés et les ruptures de parcours, en assurant les revenus nécessaires à la subsistance.

• La structure familiale

En France, c'est en outre-mer que la part d'enfants vivant en famille monoparentale est la plus forte. En Martinique et en Guadeloupe, près de la moitié des enfants sont dans cette situation. Pour autant, il n'est pas démontré que le fait de grandir au sein d'une famille monoparentale constitue en soi un facteur à risque s'agissant du décrochage. Il est simplement observé que ce phénomène peut se rencontrer statistiquement au sein de familles monoparentales.

⁸⁸ INSEE, Economie et statistique n°443, 2011 ; Investing in Education – Smyth et McCpy 2007 repris par BCG/MENJVA.

⁸⁹ Murat, F., « Le retard scolaire en fonction du milieu parental : l'influence des compétences des parents », Économie et Statistique, n° 424-425, février 2009, p. 103-124.

⁹⁰ Source : géographie de l'école, 2014.

⁹¹ Parents ayant au plus le brevet des collèges.

⁹² Etude sur le décrochage scolaire en Martinique (AGEFMA), 2011

• L'organisation de l'accueil scolaire sur le territoire

La répartition géographique des lieux de scolarisation (collèges, lycées, centres de formation pour apprentis...) et les distances à parcourir depuis les lieux de vie de l'élève sont autant de facteurs de décrochage pour les jeunes des outre-mer, même s'ils concernent aussi certaines zones rurales éloignées dans l'hexagone.

Au sein du vaste territoire de la Guyane, l'offre d'internats est limitée. Les distances sont très longues à parcourir jusqu'à l'établissement d'affectation, en particulier dans le secondaire. Cette situation n'incite guère à une assiduité régulière et ancrée dans la durée.

En Martinique, les conditions générales de circulation sur de nombreux axes routiers exposent les lycéens et dans une moindre mesure les collégiens à de longs et fastidieux trajets les contraignant à une forte amplitude horaire journalière (lever dès 4 heures du matin et retour au plutôt à 19 heures). Les conséquences sont importantes en particulier pour les enfants issus de catégories socio-professionnelles défavorisées.

Le caractère archipélagique de certains territoires des outre-mer à l'instar de la Guadeloupe et de la Polynésie française contribue à des interruptions précoces dans le parcours scolaire. Ainsi, sur les îles de la Désirade ou des Saintes ne dispose chacune que d'un collège. Les études en enseignement secondaire doivent nécessairement être suivies dans d'autres îles, impliquant ainsi un éloignement familial, souvent mal vécu par les enfants, et une charge financière difficile à supporter par les familles les plus modestes.

Il en est de même pour le territoire de Saint Martin qui ne dispose à aucun centre formation des apprentis, contraignant les jeunes à se déplacer en Guadeloupe pour suivre certaines formations.

• L'orientation

Le décrochage peut dans certains cas être associé à une orientation subie ⁹³. En effet, dans certains territoires des outre-mer le manque d'équipements et le déficit d'offres de formation contraint les enfants à s'orienter dans des cursus présents sur le territoire plutôt que retenir un choix répondant à des aspirations personnelles. C'est le cas notamment sur l'île de Saint Martin⁹⁴.

2.2. Les politiques de prévention et de prise en charge des décrocheurs en outre-mer

De nombreux dispositifs sont prévus pour prévenir et lutter contre les situations d'échec et de décrochage scolaire qui se manifestent en outre-mer. Le ministère de l'éducation nationale a progressivement développé de nombreuses réponses au décrochage. Si ces outils sont considérés comme pertinents et adaptés aux outre-mer, ils apparaissent à l'heure actuelle comme insuffisamment opérationnels dans ces territoires.

⁹⁴ Contribution écrite de Madame Aline HANSON, présidente de la collectivité territoriale de Saint-Martin.

⁹³ « Agir contre le décrochage scolaire : alliance éducative et approche pédagogique repensée », rapport n°2013-059 IGEN/IGAENR de juin 2013.

2.2.1. La persévérance et la prévention scolaires

Les modalités de prise en charge pédagogiques mises en œuvre à l'école, au collège puis au lycée sont déterminantes pour l'élève dans son investissement tout au long de sa scolarité. Le système éducatif veille à garantir ce bon accompagnement éducatif. Les leviers mobilisés dans ce but par les équipes éducatives sont identiques en outre-mer et dans l'hexagone. Ils comprennent les aides personnalisées, la remise à niveau et l'accompagnement éducatif dans les écoles d'éducation prioritaire.

L'accompagnement personnalisé (AP) permet aux élèves de consolider et d'approfondir leurs acquis. Distinct des heures de cours traditionnelles, l'AP est intégré à l'emploi du temps des élèves de collèges et de lycées et s'articule avec deux autres dispositifs :

- le tutorat : chaque élève a la possibilité d'être conseillé et guidé dans son parcours par un adulte référent (enseignants, professeurs-documentalistes, conseillers principaux d'éducation). Le référent aide l'élève à s'informer sur les poursuites d'études.
- les stages de remise à niveau et les « stages passerelles » : les premiers sont destinés à éviter le redoublement et les seconds à faciliter le changement d'orientation.

Le programme personnalisé de Réussite éducative (PPRE) est une action spécifique d'aide intensive et de courte durée, variant selon la situation de l'élève. Il est destiné aux élèves en difficulté dans l'acquisition des compétences du socle commun. Il peut intervenir à tout moment de la scolarité obligatoire, à l'école élémentaire comme au collège.

2.2.2. Le repérage des élèves décrocheurs et en risque de rupture scolaire

L'action en faveur de l'assiduité scolaire implique, entre autres, une connaissance et une prise en compte du phénomène d'absentéisme⁹⁵. Il constitue une réalité prégnante outremer, qui semble faire l'objet d'outils de pilotage et d'évaluation encore perfectibles.

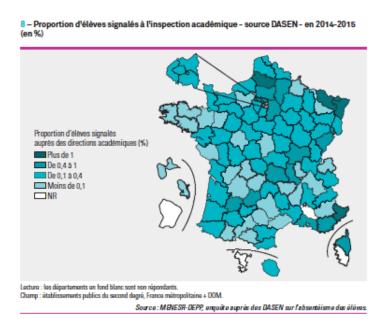
En 2013, une mission d'inspection sur le décrochage scolaire ⁹⁶ avait pointé, que l'absentéisme en France était souvent mal appréhendé localement et que les données statistiques nationales le concernant étaient de qualité variable. La mission préconisait notamment de « fiabiliser les données relatives à l'absentéisme [...] dans les DOM » ⁹⁷. Les données disponibles au niveau national ne semblent toujours pas satisfaisantes. Au terme de la dernière diffusion statistique du ministère de l'éducation nationale ⁹⁸, le taux d'élèves décrocheurs signalés au sein des académies des outre-mer apparaît singulièrement faible voire inexistant, ce qui tranche avec la réalité.

⁹⁵ Comme le rappelle le plan « Tous mobilisés pour vaincre le décrochage scolaire » dont le Premier ministre et la ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ont présenté les mesures en novembre 2015, l'absentéisme est l'une des premières étapes d'un processus pouvant conduire au décrochage scolaire.

 $^{^{96}}$ « Agir contre le décrochage scolaire : alliance éducative et approche pédagogique repensée », rapport n°2013-059 IGEN/IGAENR de juin 2013.

⁹⁷ Ibid, p.75.

⁹⁸ Note d'information n°11 de la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du Ministère de l'Education nationale, avril 2016.



Ces données statistiques ministérielles ne traduisent pas l'ensemble des cas d'absentéisme identifiés au sein des établissements des outre-mer.

Outre la difficulté de disposer de données complètes sur le taux d'absentéisme dans les académies des outre-mer, les données existantes ne reflètent pas la disparité du phénomène sur l'ensemble d'un même territoire. Ainsi, si les données concernant l'académie de la Guadeloupe présentent un taux d'absentéisme conforme à la moyenne nationale, il convient de retenir que ce même taux est particulièrement élevé à Saint Martin⁹⁹, territoire relevant de cette même académie.

Le groupe de prévention au décrochage scolaire (GPDS) (dit cellule de veille) est un dispositif à destination des collégiens et lycéens visant à détecter et prévenir le décrochage scolaire. Il permet d'identifier, recenser les élèves en risque de décrochage et mettre en œuvre les mesures de remédiation appropriées. Toutefois, l'action de cette structure est inégale sur les territoires des outre-mer. Elle dépend, entre autres, des moyens alloués et de la disponibilité d'une ressource humaine suffisante et disposée à s'impliquer activement dans cette entreprise de lutte contre le décrochage scolaire.

Outre le recensement des décrocheurs, le **Système Interministériel d'Echange d'Information (SIEI)** permet aux responsables des plates-formes de suivi et d'appui aux jeunes décrocheurs de disposer semestriellement de listes de décrocheurs aux fins de contacter les jeunes concernés et leur proposer des solutions.

Toutefois, pour remplir pleinement son rôle, cet outil requiert d'être amélioré et corrigé. L'ensemble des acteurs de l'éducation dans les DOM vante l'utilité de ce système et s'accorde sur la nécessité de son renforcement.

⁹⁹Audition de Monsieur Camille GALAP, Recteur de Guadeloupe.

2.2.3. De nombreux outils de prise en charge des décrocheurs

La prise en charge des élèves décrocheurs s'organise à travers différents dispositifs, dont les plus importants sont :

• Les Missions de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS)

Placée sous la responsabilité du Recteur, la mission de lutte contre le décrochage scolaire a un rôle de conseil, d'expertise et d'ingénierie de formation auprès des équipes éducatives, de direction et d'encadrement. Ses activités sont menées au niveau de l'établissement scolaire et du bassin de formation. Elle concourt à l'atteinte de plusieurs objectifs : prévenir le décrochage scolaire, faciliter l'accès au diplôme et à la qualification et contribuer à la sécurisation des parcours de formation. Ainsi, au titre de la prévention, les personnels de la MLDS participent au repérage des jeunes décrocheurs en lien avec les « référents décrochage scolaire » et les cellules de veille au sein des établissements et assurent des actions de remobilisation en direction des jeunes. Au titre de la lutte contre le décrochage scolaire, la MLDS développe également des actions d'orientation et d'accompagnement auprès des jeunes sortis du système éducatif sans solution.

• Les plates-formes de suivi et d'appui aux jeunes décrocheurs (PSAD)

Les plates-formes de suivi et d'appui aux jeunes décrocheurs (PSAD) constituent un mode de coordination des acteurs locaux de la formation, de l'orientation et de l'insertion des jeunes. Elles mettent en partage les informations dont disposent ces acteurs. Elles ont en charge le repérage et l'accompagnement personnalisé des jeunes décrocheurs, âgés de plus de 16 ans. Ils sont orientés vers la structure ou le partenaire leur permettant d'accéder à une formation, une qualification ou un emploi (missions locales, écoles de la 2ème chance, etc.)

• Le réseau formation, qualification emploi (FoQualE)

Les réseaux « formation qualification emploi » (FoQualE) ont été créés en 2013 pour optimiser le pilotage et l'organisation des réponses proposées par le ministère de l'éducation nationale aux décrocheurs.

Les outils mis à la disposition de ces réseaux pour accompagner les décrocheurs sont nombreux. A ce titre, dans le cadre de la loi de refondation de l'école de 2013¹⁰⁰, tout jeune de 16-25 ans, sortant du système éducatif sans diplôme, peut faire valoir un droit au retour en formation initiale.

Toutefois, des difficultés dans l'exercice de ce droit subsistent dans les territoires connaissant des contraintes en capacité d'accueil des élèves. C'est le cas pour les territoires de Mayotte et de Guyane.

 $^{^{100}}$ Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Globalement, les dispositifs déployés ont permis des avancées notables dans la lutte contre le décrochage. A titre d'exemple, en Martinique, le nombre de décrocheurs est passé de 3103 en 2011 à 1342 en 2015 et à 1028 en mars 2016. 101

2.3. Les outils existants doivent être pleinement déployés outre-mer

Si l'efficacité des outils de prévention et de lutte contre le décrochage scolaire n'est plus à démontrer, il est à préciser que leur mise en œuvre effective dans l'ensemble des territoires des outre-mer est à assurer pleinement.

En 2011, une étude régionale pour la Martinique¹⁰² pointait l'insuffisance des actions de prévention menées par les établissements scolaires. Elle relevait que le délai entre la sortie du système scolaire et l'accueil en Mission Locale était particulièrement long. Plus récemment, en 2015, le CESE soulignait¹⁰³ que l'ensemble des dispositifs dévolus à la prévention et la lutte contre le décrochage scolaire n'était pas encore opérationnel dans tous des territoires des outre-mer.

Concernant les plates-formes PSAD, ce dispositif ne couvre pas tous les territoires des outre-mer. Il est déployé en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à la Réunion. D'autres territoires, tel que Mayotte, demeurent sans application de ce dispositif.

Le constat est identique pour le dispositif FoQualE. Il n'est opérationnel que dans certains territoires.

2.4. Des initiatives adaptées au contexte ultramarin se développent et s'expérimentent

Une récente évaluation relative à l'insertion des jeunes ¹⁰⁴ a relevé que les acteurs locaux identifient un usage croissant des pédagogies innovantes en matière de décrochage scolaire en outre-mer. Les pratiques professionnelles évoluent vers des démarches proactives « d'aller vers » les jeunes décrocheurs. Ce type de démarche s'avère essentiel dans des territoires marqués par une surreprésentation du phénomène « NEET » et du « halo » du chômage.

Par ailleurs, les professionnels s'interrogent sur les modes de transmission des connaissances, des savoirs et des valeurs, en faisant le constat de la nécessité de les adapter de manière plus dynamique et ludique aux problématiques des jeunes ultramarins. Par exemple, le recours aux cours en ligne constituant des ressources libres d'accès, dits Moocs, se développe. De même, les pédagogies utilisant des applications informatiques combinant une intention sérieuse et des ressorts ludiques, issus du jeu vidéo ou de la simulation informatique, dites « Serious games », sont explorées.

102 Etude sur le décrochage scolaire en Martinique (AGEFMA), 2011

¹⁰¹ Contribution écrite du rectorat de la Martinique.

¹⁰³ Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental sur le rapport de M. Eustase Janky, « le défi de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ultramarins », 11 février 2015.

¹⁰⁴ Etude de la formation et de l'insertion professionnelle outre-mer, Amnyos-pluricité, septembre 2016.

En outre, il convient de souligner l'importance accordée par les acteurs aux dispositifs relais et aux micro-lycées. Le recours aux pédagogies différentiées, ainsi qu'aux dispositifs dits de « seconde chance », sont jugés particulièrement adaptés.

Les dispositifs relais comprennent des classes ou ateliers relais. Ils s'adressent aux élèves de collège, éventuellement de lycée, entrés dans un processus de rejet de l'institution scolaire et pour lesquels toutes les mesures d'aide et de soutien prévues en collège et lycée ont déjà été mobilisées. Les élèves restent sous statut scolaire mais accèdent à un accueil temporaire adapté en groupe réduit. Ils bénéficient d'un encadrement renforcé, de parcours individualisés qui peuvent comprendre une découverte du monde du travail, ainsi que d'une pédagogie différentiée. La fréquentation de la classe ou de l'atelier relais dure de quelques semaines à plusieurs mois, à l'issue desquels l'élève est réintégré au système scolaire courant, dans un parcours de formation générale, technologique ou professionnelle.

Les micro-lycées constituent des structures de retour à l'école et de seconde chance s'adressant à des jeunes complètement déscolarisés, ayant décroché depuis quelques semaines ou plusieurs années. Ces structures leur permettent de revenir à l'école, de la seconde à la terminale, afin d'y préparer un baccalauréat général, technologique ou professionnel. Les jeunes y bénéficient d'un encadrement plus individualisé. Développés depuis les années 2000, les micro-lycées relèvent d'une démarche expérimentale. La Guadeloupe est la première académie en outre-mer à avoir mis en place un micro-lycée ¹⁰⁵·Cette structure est rattachée au Lycée professionnel Carnot et accueillaient environ 30 jeunes. Ils devaient être 80 bénéficiaires à la rentrée 2016.

Le rectorat de la Martinique a mené une expérimentation de micro-collège ¹⁰⁶ au Robert. L'établissement accueille une classe de jeunes décrocheurs auxquels une pédagogie différenciée et des actions de remédiation sont appliquées.

L'intérêt des actions expérimentales et innovantes en matière de décrochage scolaire est partagé de tous les acteurs qui souhaitent la généralisation de ce genre d'initiatives à tous les territoires des outre-mer.

En termes de portage de ces actions, les rectorats peuvent s'appuyer sur les missions de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS). A La Réunion, le rectorat entend mobiliser les moyens de la MLDS afin de renforcer le réseau des établissements scolaires porteurs d'actions sur des dispositifs ayant prouvé leur efficacité.

2.5. Agir en amont sur les déterminants du décrochage outre-mer

Les politiques publiques disposent de peu de prise sur les facteurs « externes » favorisant le décrochage (extérieurs à l'école, tels que l'environnement familial). Ces déterminants sont néanmoins connus par la communauté éducative et méritent d'être pris en considération dans les approches correctives, préventives et éducatives.

Les acteurs rencontrés indiquent que le décrochage scolaire n'est pas lié à une action unique, mais dépend de nombreuses interactions. A titre d'exemple, le temps de trajet

¹⁰⁵ Audition de Monsieur Camille GALAP, Recteur de Guadeloupe.

¹⁰⁶ Contribution écrite du rectorat de la Martinique.

quotidien pour un élève de son domicile au lieu de scolarité peut constituer une cause de décrochage.

La prise en considération de ces facteurs pourrait se traduire, à titre d'exemple, par le développement d'offre de formation post-bac, notamment en bac pro, dans des lycées professionnels de proximité afin de limiter les effets des orientations subies.

En parallèle, la remobilisation des parents et des familles est au centre de l'action publique. Les dispositifs d'aide et de soutien à la parentalité présentent un réel intérêt pour des jeunes dont les parents et grands-parents n'ont jamais travaillé.

Des dispositifs tels que l'« Ecole des parents » offrent une réponse adaptée aux caractéristiques de certains territoires des outre-mer. En Martinique une attention croissante est portée à la parentalité, notamment avec le « café des parents » ou la « mallette des parents » ¹⁰⁷. Ces initiatives permettent d'agir en direction des parents de jeunes décrocheurs pour les aider à accompagner leurs enfants dans leur scolarité. La création du réseau écoute et accompagnement à la parentalité à Mayotte participe à cette dynamique de remobilisation des parents et des familles.

Le dispositif « Café des parents » 108 vise à créer un espace d'échanges dédié aux parents d'élèves, afin de renforcer le lien entre l'école et la famille. Des rencontres thématiques et des groupes d'échanges entre parents sont organisés par une association partenaire des autorités académiques.

A Mayotte, un dispositif « Ecole des parents » a été expérimenté à partir de 2004. Ce programme de formation professionnelle destiné aux adultes vise également à aider les parents à accompagner la scolarité de leur enfant. D'une part les bénéficiaires perfectionnent leurs connaissances de base. D'autre part, le dispositif constitue un lieu d'échange entre parents et de réflexion sur la parentalité.

2.6. Un service public de l'orientation en évolution

De nombreux travaux mettent en évidence l'importance de l'orientation des jeunes dans la prise en charge du décrochage et plus globalement pour l'insertion des jeunes. La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, l'emploi et à la démocratie sociale consacre les conseils régionaux ou les collectivités uniques des outre-mer comme chefs de file de la politique d'orientation. Cette mission est assurée conjointement avec l'Etat qui définit notamment la politique d'orientation des élèves et des étudiants dans les établissements scolaires et les établissements d'enseignement supérieur.

¹⁰⁷ Audition de Madame Béatrice CORMIER, rectrice de l'académie de Martinique

¹⁰⁸ Fiche « Expérithèque » du Ministère de l'Education Nationale, « Créer un café des parents pour renforcer le lien famille/Ecole afin de favoriser la réussite de tous les élèves ».

• Un service public de l'orientation en cours de réorganisation

Dans le cadre du contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP), l'Etat et la région concluent une convention annuelle en vue de l'organisation de la coordination de leurs compétences respectives. Comme en métropole, les dispositifs d'information et d'orientation professionnelle en outre-mer sont en émergence ou en attente de réorganisation sous l'égide des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP).

Les centres d'information et d'orientation (CIO) et les services communs internes aux universités chargés de l'accueil, de l'information et de l'orientation des étudiants (SCUIO) répondent à la politique d'orientation dans les établissements scolaires et d'enseignement supérieur.

Toutefois, en outre-mer, cette politique est insuffisante. Elle requiert un renforcement des services en charge de l'orientation des collégiens et des lycéens.

La pertinence de l'information délivrée, en termes d'adéquation aux profils des jeunes et aux opportunités professionnelles, constitue un défi à relever. Ainsi, le conseil économique, social et environnemental régional de La Réunion questionne le rôle et l'efficacité des CIO. Ce constat est partagé par le président de la fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM)¹⁰⁹ qui considère que les jeunes ultramarins manquent d'information sur le monde professionnel. Selon lui les jeunes sont trop souvent orientés vers des filières dépourvues localement de débouchées professionnelles.

• De bonnes pratiques en matière d'information et d'orientation se développent

Les efforts effectués pour créer de espaces ou dispositifs d'information ou d'orientation ouverts et proactifs sont notables. Des « Cités des métiers » et des « forums métiers » sont notamment mis en place.

En termes de bonnes pratiques, il est opportun de mentionner le « Forum de l'Entreprise » à Saint-Martin dont le fil conducteur est la mise en évidence des filières d'avenir¹¹⁰. La collectivité en collaboration avec les services de l'Etat, la chambre consulaire interprofessionnelle (CCISM), le pôle emploi et initiative Saint-Martin ont initié ce forum. L'objectif est de sensibiliser un public large, essentiellement demandeurs d'emploi, lycéens ou futurs créateurs d'entreprise, aux métiers nouveaux que peuvent induire certaines filières nouvelles. Une information est délivrée sur les cursus scolaires ou universitaires qui permettent d'y accéder.

Le forum s'articule autour de 5 thématiques :

- la mer et ses filières ;
- les filières de l'énergie;
- trier, transformer et valoriser;
- l'agro-industrie et la médecine douce ;
- l'après-vente de l'informatique.

¹⁰⁹ Contribution écrite de la Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM).

¹¹⁰ Contribution écrite de Madame Aline Hanson, présidente de la collectivité territoriale de Saint-Martin

Les dispositifs d'immersion en entreprise suscitent par ailleurs l'intérêt. A Saint-Martin, la collectivité a mis en place une opération « Lend A Hand » qui permet aux jeunes de découvrir l'univers professionnel mais également de déterminer leurs orientations professionnelles. Cette opération offre à des jeunes de 18-25 ans, non scolarisés, le bénéficie d'un contrat de travail d'un mois dans une entreprise locale.

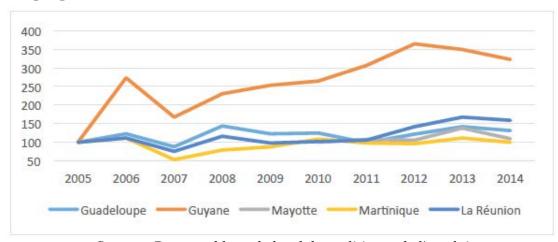
3. La performance des dispositifs d'appui à l'insertion et d'accompagnement des jeunes vers l'emploi

3.1. De nombreux dispositifs d'insertion mobilisés outre-mer

De nombreuses mesures et dispositifs existent en faveur de l'emploi des jeunes, certains étant spécifiques ou adaptés aux outre-mer. Ils ont des visées différentes, sociale, d'accompagnement, de recrutement et d'insertion. On distingue en particulier les contrats aidés et les « mesures jeunes ».

• Une mobilisation importante des contrats aidés outre-mer

Il convient de souligner l'importance quantitative des contrats aidés outre-mer pour la première insertion professionnelle des jeunes. Pour les DOM, le nombre de nouveaux bénéficiaires de contrats aidés n'a eu de cesse d'augmenter depuis 2005. Il s'élevait en moyenne à 5089 par an. Toutefois, depuis 2013, la tendance est à la baisse du nombre de nouveaux bénéficiaires.



Graphique – Evolution du nombre d'entrées en contrats aidés (base 100 en 2005)

Source : Dares, tableau de bord des politiques de l'emploi

Plusieurs types de contrats aidés sont conclus outre-mer: le contrat unique d'insertion (CUI), le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) réservé au secteur non marchand et le contrat d'accès à l'emploi pour le secteur marchand (CAE DOM), dispositif spécifique à l'outre-mer.

Le CAE est le plus mobilisé dans les outre-mer : 38710 contrats en 2103, dont 8156 au profit des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA).

Quant aux CAE-DOM, ils étaient au nombre de 5827 nouveaux contrats en 2103 et 5767 en 2014, représentant pour l'État un coût de 11, 26 M€

Concernant les emplois d'avenir¹¹¹, la dotation accordée par l'État a permis la conclusion de 9000 contrats sur la période 2012-2013 et 4000 nouveaux contrats au 1^{er} trimestre 2014.

• Des limites aux contrats aidés

Il convient de souligner l'importance des contrats aidés dans les territoires des outremer. Ils permettent à de nombreux jeunes de bénéficier d'une première expérience professionnelle et d'aborder la vie active après de longues périodes d'exclusion du marché de l'emploi.

Pour autant, l'utilité de ces contrats ne devrait pas masquer leur limite en termes d'insertion durable. En effet, il s'agit de contrats dont la durée maximale est généralement de deux ans. A leur issue, de nombreux jeunes se retrouvent sans emploi dans l'attente d'une nouvelle éligibilité à ce type d'emploi. Cette situation ne contribue pas à la construction de parcours professionnels sécurisés et qualifiants.

Par ailleurs, il existe une concurrence réelle entre les différents dispositifs des contrats aidés, notamment entre les CAE DOM et les emplois d'avenir du secteur marchand qui bénéficient d'une aide financière de l'État nettement plus importante. Cette situation rend difficile la compréhension et le déploiement de ces dispositifs et en limite la portée.

Aussi, en dépit d'un contexte de mobilisation, l'objectif visé n'est pas atteint, le nombre de contrats conclus étant en-deçà des attentes.

• Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) : l'insuffisance des résultats outre-mer

A l'instar de l'hexagone, le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) dans les outre-mer vise à accompagner les jeunes en difficultés vers un emploi durable (CDI ou CDD de plus de six mois, hors contrats aidés du secteur non marchand). Toutefois, à l'issue du contrat, la part des jeunes insérés durablement parmi les bénéficiaires est moins importante qu'en France hexagonale. Elle représente un écart de dix points.

Néanmoins, les sorties du dispositif pour suivre une formation sont supérieures en outre-mer que dans l'hexagone.

¹¹¹ Les emplois d'avenir ont été créés par la loi n°2012-1189 du 26 octobre 2012 afin de proposer des solutions d'emploi aux jeunes de 16 à 25 ans, sans emploi, peu ou pas qualifiés, leur permettant ainsi d'obtenir une qualification et une insertion professionnelle durable.

Tableau – Les contrats d'insertion dans la vie sociale dans les DOM et en France métropolitaine

	Stock fin décembre 2013	Fins de contrat entre le 1er janvier 2013 et le 31 décembre 201						
	Nombre de jeunes présents en fin de mois	de jeunes Nombre de de contrat de contrat en présents en fins de contrat en emploi emploi non						
France métroplitaine	181 053	192 855	28,7%	13,9%	8,2%			
Guadeloupe	2 328	2 356	12,2%	8,1%	12,5%			
Guyane	1 435	1 188	9,6%	15,9%	11,0%			
Martinique	3 053	2 603	16,8%	11,0%	19,5%			
La Réunion	5 435	5 775	23,6%	10,0%	12,2%			
DOM	12 251	11 922	18,4%	10,4%	13,7%			

Source : ministère de l'Emploi, du travail et du dialogue social

• L'intérêt du service civique est souligné

Outre-mer, le service civique est considéré comme un outil efficace de remobilisation des décrocheurs scolaires qui se montrent intéressés par l'accomplissement d'une mission d'intérêt général. Outre l'aspect valorisant et motivant pour des jeunes en rupture avec le système scolaire et en situation de chômage, le service civique s'avère bénéfique en termes d'intérêt général au regard de ses différents champ d'intervention.

Cependant, ce dispositif demeure méconnu des jeunes ultramarins. A ce propos, dans son avis¹¹² sur l'insertion professionnelle des jeunes, le conseil économique, social et environnemental recommande que des campagnes d'information sur le service civique soient développées et accentuées en direction des jeunes des outre-mer.

L'importance et la réussite de ce dispositif ont incité la Nouvelle Calédonie à instaurer un service civique calédonien obligatoire pour tous, articulé autour de deux parcours. Le premier consiste à promouvoir les valeurs du service civique et de la citoyenneté depuis l'école primaire jusqu'au lycée à travers les enseignements et les programmes. Quant au second, il prend la forme d'une obligation d'engagement dans un dispositif d'acquisition de compétences professionnelles, sociales ou personnelles pour les jeunes de 16 à 18 ans déscolarisés, ayant quitté le système de formation initiale sans aucune qualification.

¹¹² Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental sur le rapport de M. Eustase Janky, « le défi de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ultramarins », 11 février 2015

3.2. Le service militaire adapté (SMA) et les Ecoles de la deuxième Chance : dispositifs efficaces de formation et de pré-qualification

Destiné aux jeunes âgés de 18 à 25 ans éloignés du marché de l'emploi, le service militaire adapté (SMA) est un dispositif spécifique aux outre-mer. Il s'agit d'un dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle, organisé en 7 unités dans l'ensemble des territoires des outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Polynésie Française, Nouvelle-Calédonie, Mayotte)

• Un dispositif structurant pour les jeunes

La formation dispensée par le SMA se caractérise par une prise en charge et un accompagnement global de chaque jeune. La prise en charge combine en particulier formation professionnelle, formation civique et formation générale (remise à niveau). En outre, l'obtention du permis de conduire lors de la période d'intégration au SMA favorise la mobilité des jeunes sur le territoire, gage d'une meilleure insertion.

L'efficacité du SMA est reconnue dans l'ensemble des territoires bénéficiaires, comme en atteste différentes études ¹¹³. Par ailleurs, une enquête réalisée en 2015 auprès de 500 jeunes bénéficiaires ¹¹⁴ fait état d'un dispositif structurant tant sur le plan de la discipline que de la rigueur, du respect, de la ponctualité et de l'autonomie.

En outre, l'apport bénéfique du SMA est confirmé par le témoignage de chefs d'entreprise et d'acteurs institutionnels.

Les niveaux d'insertion constatés à l'issue du SMA confirment l'effet structurant du dispositif : en 2015, six mois après leur sortie du dispositif, 76,4% des volontaires stagiaires étaient insérés soit dans l'emploi, soit au travers d'une poursuite de formation professionnelle qualifiante. Près de 50% des jeunes bénéficiaires étaient insérés dans un emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois), 26,1% dans un emploi de transition et 24,7% dans la poursuite d'une formation. L'insertion intervient majoritairement dans le secteur marchand (95%).

• Le SMA acteur d'insertion durable des jeunes dans l'emploi

L'impact social du SMA a pu être évalué par une enquête menée auprès d'environ un millier de jeunes d'outre-mer en 2015^{115} . Il en résulte que :

¹¹³ Evaluation de la formation des stagiaires de la formation professionnelle (SMA 6000), octobre 2015, Pollen Conseil; Etude de la formation et de l'insertion professionnelle outre-mer, Amnyos-pluricité, septembre 2016.

¹¹⁴ Evaluation de la formation des stagiaires de la formation professionnelle (SMA 6000), octobre 2015, Pollen Conseil.

¹¹⁵ Evaluation de la formation des stagiaires de la formation professionnelle (SMA 6000), octobre 2015, Pollen Conseil.

L'insertion des bénéficiaires du SMA est solide sur le moyen et long terme.

Bénéficiaires SMA	6 mois	12 mois	24 mois	36 mois
CDD + 6 mois ; CDI	34%	44%	46%	47%
CDD -6 mois	18%	13%	11%	11%
Formation	25%	12%	10%	8%
Sans emploi	20%	26%	27%	28%
Emploi informel	4%	6%	6%	6%

 A profil égal et handicaps sociaux similaires, les bénéficiaires du SMA s'insèrent mieux.

Insertion à 36 mois	Jeunes SMA	Jeunes non bénéficiaires		
sans emploi	28%	38%		
Taux d'insertion global	66%	57%		
emplois durables	47%	28%		

• L'accessibilité du SMA pour les jeunes

Dans les territoires des outre-mer, le SMA occupe une place centrale dans l'insertion et la préparation à l'insertion des jeunes. Face à la faiblesse, voire l'absence d'autres dispositifs d'insertion, le SMA ne parvient pas à répondre à toutes les demandes et à couvrir tous les besoins. Ainsi, le CESER de la Réunion¹¹⁶ estime que certaines mesures préparatoires à la qualification n'affectent qu'un nombre limité de jeunes. En 2015, seul un millier de jeunes a pu bénéficier du RSMA de la Réunion, un nombre particulièrement faible comparé aux 64000 NEET présents sur le territoire.

Compte tenu de l'intérêt suscité par le SMA, l'État a lancé en 2009 le programme « SMA 6000 », qui a pour objet de doubler le nombre de bénéficiaires à l'horizon 2017.

¹¹⁶ Contribution écrite du Ceser de La Réunion

Cependant, le doublement progressif de la capacité d'accueil se traduit par une diminution de la durée du cursus de formation au sein du SMA. Or il est observé que la durée de la formation en SMA a un impact direct sur le parcours d'insertion des jeunes bénéficiaires. Il semblerait donc opportun de contenir l'augmentation des bénéficiaires et de la faire évoluer en fonction des moyens alloués au SMA.

Concernant l'implantation du SMA dans les territoires des outre-mer, il convient de préciser que Saint-Martin et Wallis-et-Futuna¹¹⁷sont dépourvus d'unités propres à leur territoire. Néanmoins, depuis trois ans des dispositions ont été prises en vue de l'intégration au dispositif des jeunes de ces territoires. Les jeunes saint-martinois sont accueillis en Guadeloupe et les wallisiens en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

La présidente de la collectivité de Saint-Martin¹¹⁸ précise qu'une réflexion a été menée en vue de l'implantation d'une unité du RSMA sur son territoire. En 2014, le non aboutissement de ce projet a incité l'autorité territoriale à signer une convention partenariale avec le RSMA. Ainsi, un quota annuel de 100 places est désormais réservé aux jeunes saint-martinois.

Par ailleurs, si la performance du SMA n'est pas à prouver, il convient de relever que la portée de ce dispositif n'est pas générale puisqu'il ne s'adresse qu'aux jeunes français. Or dans certains territoires, notamment à Mayotte et en Guyane, de nombreux jeunes de nationalités étrangères sont en quête d'insertion et se trouvent exclus du SMA. C'est pourquoi les acteurs de l'éducation et de l'insertion souhaitent la création de structures de formation et d'insertion ouverts à tous les jeunes en attente de solutions d'insertion professionnelle.

• L'évolution du SM

Compte tenu de l'hétérogénéité des situations des jeunes selon les différents territoires des outre-mer, le commandant du SMA¹¹⁹ indique qu'une réflexion est menée sur l'équilibre des effectifs entre les unités. Il précise, à titre d'exemple, que les besoins sont particulièrement importants à Mayotte.

Par ailleurs, l'adéquation avec le tissu économique est recherchée. L'évolution des filières de formation en fonction des besoins des entreprises constitue un enjeu majeur pour le SMA.

A ce titre, le président de la fédération des entreprises des DOM¹²⁰ souhaite que le SMA développe et investisse l'apprentissage. Il estime que les entreprises outre-mer pourraient s'engager massivement dans le recrutement des apprentis si la formation est assurée par le SMA, acteur respecté et considéré par les acteurs économiques des territoires.

¹¹⁷ L'ensemble des autres territoires sont pourvus d'une unité, à l'exclusion de Saint-Barthélemy, de Saint-Pierreet-Miquelon et des TAAF.

¹¹⁸ Contribution écrite de madame Aline HANSON, présidente de la collectivité territoriale de Saint-Martin.

¹¹⁹Audition du Général Luc du PERRON DE REVEL, commandant le Service Militaire Adapté (SMA).

¹²⁰ Contribution écrite de la Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM).

3.3. Les facteurs de réussite de l'accompagnement des jeunes

Afin de réussir l'accompagnement vers l'insertion, les acteurs locaux insistent sur la nécessité d'agir d'une manière globale et transversale sur la situation des jeunes.

La préparation à l'emploi et la remise à niveau des compétences de base sont essentiels. Cette préparation à l'emploi revêt différentes dimensions : l'information sur les métiers et les emplois, la compréhension du marché du travail et de la façon de s'y présenter, les prérequis pour conserver un emploi une fois celui-ci obtenu. Les pédagogies de formation et d'accompagnement doivent se fonder non seulement sur l'acquisition de connaissances, mais aussi sur les aptitudes sociales, composantes plus complexes de l'employabilité.

Ainsi, l'un des facteurs du succès du SMA tient au fait que ce dispositif n'est pas un simple opérateur de la formation professionnelle. Il est l'acteur d'une action globale. L'insertion du bénéficiaire ne dépend pas seulement de l'apprentissage d'un certain nombre de techniques propres à l'entreprise. La réussite du parcours d'insertion par le SMA repose sur d'autres facteurs : la discipline, la rigueur, le savoir-être...

A Saint-Martin, la collectivité¹²¹ est sollicitée en vue de solutionner des problèmes qui ne se rattachent pas directement à la formation professionnelle des jeunes mais à des difficultés sociales (problèmes financiers, de logement, etc.). Les services de la collectivité étudient la possibilité de mettre en place un groupe de personnes qualifiées qui auraient pour mission d'intervenir dans les centres de formation afin de remobiliser les stagiaires et de renforcer leur motivation.

Pour accompagner de façon globale les jeunes en insertion, il convient de tenir compte de l'environnement familial et personnel, des aspirations, des compétences et des freins à la mobilité, au logement... Dans cette optique, en Guadeloupe certains acteurs locaux préconisent l'instauration systématique d'un contrat social partagé avec les jeunes accompagnés. Ce contrat de vie sociale pourrait être institué en parallèle du contrat pédagogique et éventuellement du contrat de mobilité. Il pourrait être établi sur le modèle de ce qui est pratiqué par LADOM auprès des bénéficiaires de la mobilité. Ce contrat impliquerait la mise en place d'un tutorat ou d'un correspondant social pour chacun des jeunes. Il nécessiterait la mobilisation accrue d'éducateurs spécialisés et de travailleurs sociaux.

La prise en compte de la situation globale des jeunes consiste également à trouver des réponses aux freins périphériques à l'insertion. Les problèmes de mobilité généreraient un recours inefficace aux dispositifs d'insertion existants et pèsent sur les parcours de formation. Ils seraient prépondérants dans les ruptures de parcours d'apprentissage. En Guyane, les taux de rupture des contrats d'apprentissage sont très élevés (près de 50 % d'interruption de contrats en 2014¹²²). Les problèmes de mobilité et de logement rencontrés par les jeunes apprentis expliqueraient ces taux.

¹²¹ Contribution écrite de la collectivité de Saint Martin

¹²² Article « Apprentis : 50 % des contrats interrompus », France-Guyane, juillet 2015.

Des actions intégrant la globalité des problèmes rencontrés par les jeunes émergent dans certains territoires des outre-mer. Ainsi, en Guyane, pôle emploi prend en charge les demandeurs d'emploi sous différentes considérations.

L'accompagnent global proposé par Pôle emploi

Peut être suivie dans le cadre de l'accompagnent global toute personne présentant un cumul de difficultés sociales et professionnelles.

Financée par le Fonds Social Européen, cette nouvelle modalité d'accompagnement s'adresse aux personnes rencontrant des difficultés (sociales, économiques...) à leur recherche d'emploi. Le principe consiste à bénéficier d'un double accompagnement réalisé par un conseiller pôle emploi et un travailleur social du conseil départemental.

Le conseiller à l'emploi accompagne la personne dans sa recherche d'emploi. Il dispose de tous les outils d'accompagnement qui ont fait leurs preuves : techniques de recherche d'emploi, périodes d'immersion en entreprise, simulations d'entretiens, préparation à l'entrée dans l'emploi...

Le travailleur social du conseil départemental (assistante sociale par exemple) accompagne la personne dans la résolution des problématiques sociales (problème de logement, difficultés financières, ...).

L'accompagnement global a été lancé par Pôle Emploi en 2014.

Toutefois en Guyane ce mode d'accompagnement, qui requiert l'implication du pôle emploi et de la collectivité en charge de l'insertion, n'est que partiellement mis en place à cause des difficultés de recrutement des travailleurs sociaux.

3.4. La capacité d'intervention des acteurs de l'accompagnement vers l'emploi

La performance de l'accompagnement des jeunes vers l'emploi, la mobilisation des dispositifs d'insertion et la qualité des parcours d'insertion des jeunes dépendent notamment de l'action des services de l'emploi. Leurs moyens et leurs marges de manœuvre constituent donc des enjeux centraux.

Le rapport 2013-2014 de la CNEPEOM relevait qu'il n'existait pas de mission locale à Saint-Pierre et Miquelon, à Wallis et Futuna et à Saint-Martin. La gestion des dispositifs d'insertion à Saint-Martin était assurée par la mission locale de Guadeloupe. Cette difficulté est en voie d'être résolue. Depuis 2013, la collectivité a initié une réflexion pour la mise en place d'une mission locale. Grâce à la mobilisation conjointe de la collectivité et de l'État, la mise sur pied de cette structure est programmée pour le second semestre de 2016.

D'autres territoires, bien que dotés de missions locales, ne disposent pas d'une structure pleinement opérationnelle ou à la hauteur des besoins. Ainsi, Mayotte compte une structure dont les moyens d'intervention apparaissent limités au regard des caractéristiques du public accueilli et de l'évolution sociodémographique du territoire. Avec un conseiller pour une moyenne de 600 à 700 jeunes, la capacité effective d'intervention semble largement en-deçà des besoins. En dépit de la mobilisation de l'Etat pour la création de cette structure, qu'il finance

à près de 75%, les collectivités dont la situation financière est très dégradée ne sont pas en mesure d'assumer la part qui leur revient pour son fonctionnement.

En Guyane, l'étendue du territoire impacte le fonctionnement de pôle emploi qui peine à assurer un service de proximité, en dépit de la couverture supplémentaire par un point relais, depuis novembre 2013, de la commune de Maripasoula et les hameaux le long du fleuve. En outre, les recrutements du personnel sont difficiles, de même que la formation des agents qui se déroule à Cayenne. En somme, les questions de logistique constituent une charge supplémentaire pour Pôle emploi.

3.5. La mobilisation des entreprises autour des dispositifs d'insertion des jeunes

Différents outils sont déployés outre-mer au profit de l'insertion des jeunes dans le secteur marchand, notamment les contrats aidés. Des exonérations de charges sociales sont également accordées aux entreprises pour diminuer le coût des recrutements. Toutefois, ces entreprises ne connaissent pas toujours l'ensemble des dispositifs d'appui à l'insertion.

Si les grands employeurs publics, parfois privés et associatifs, recourent assez massivement aux contrats aidés, cette pratique reste minoritaire parmi le reste des employeurs. De nombreux entrepreneurs ignorent les possibilités et conditions de recours aux contrats aidés ou aux appuis à l'insertion, notamment de Pôle Emploi. D'autres considèrent que ces dispositifs engendrent plus de charges (coût et temps consacré à accompagner les jeunes) que de bénéfices. Ces entreprises ignorent, par ailleurs, que différentes mesures d'aides peuvent se combiner.

Pour pallier ces difficultés de compréhension et de lisibilité par les entreprises des différents dispositifs d'appui à l'insertion, de nombreuses initiatives sont développées par les territoires. Ainsi, pôle emploi Guadeloupe conduit une expérimentation visant à financer une structure assurant des campagnes d'information ciblées en direction des entreprises.

3.6. La mise en œuvre d'expérimentations

L'ensemble des acteurs locaux suggèrent le développement d'expérimentations et d'initiatives innovantes en outre-mer.

Sur la question des freins périphériques à l'insertion, un certain nombre de propositions sont avancées :

- Concernant le logement des étudiants et stagiaires, la mutualisation de logements chez l'habitant (en particulier chez les personnes âgées) est à explorer. A titre d'exemple, à Basse Terre en Guadeloupe, dans le cadre de programmes de formation d'infirmiers, des chambres à loyer abordable sont mises à la disposition des élèves infirmiers.
- Concernant la problématique des jeunes mères précoces, une expérimentation est menée à Grande Terre, en Guadeloupe. Le principe repose sur une garde mobile sous forme de plateforme, avec des places pour les enfants des mères suivant une formation. Des projets de micro-crèches à dimension sociale existent également.

D'autre part, les acteurs déplorent parfois la fin d'expérimentations qui couvraient un besoin.

Enfin, le lancement d'une expérimentation suppose la mobilisation des financements requis à sa réalisation. Différents leviers existent pour mettre en place de tels projets : les fonds européens, en particulier l'Initiative européenne pour la Jeunesse (IEJ), le Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse (FEJ) ou le Programme d'Investissement d'Avenir (PIA).

Toutefois, il est à noter qu'en outre-mer la mobilisation des financements européens est insuffisante et mérite d'être développée et appuyée.

RECOMMANDATIONS

- 1. Rendre disponible dans tous les outre-mer des statistiques sur le décrochage scolaire, selon un référentiel commun pour comparer les situations entre territoires. Fiabiliser les données relatives à l'absentéisme. Proposer des données infra-académiques afin de mettre en place des analyses territorialisées.
- 2. Assurer outre-mer la mise en œuvre effective des dispositifs dédiés au décrochage scolaire (MLDS, PSAD, FoQualE). Instituer ces dispositifs, ou des outils similaires, dans les territoires ultramarins qui en sont dépourvus. Conforter l'action des instances existantes en renforçant et en stabilisant leurs équipes, en particulier celles des MLDS.
- **3.** Mieux prendre en compte les freins périphériques à l'assiduité scolaire et à l'insertion dans les politiques publiques menées (mobilité, maillage territorial des unités de formation, problématiques de garde d'enfants).
- **4.** Développer et valoriser les expérimentations portant sur les freins périphériques à l'insertion, en mobilisant les fonds européens.
- **5.** Renforcer les pédagogies innovantes en matière de décrochage scolaire (en particulier les micro-lycées et micro-collèges).
- **6.** Étoffer l'offre de mise à niveau, de rattrapage, de seconde chance et d'anticipation des échecs. Maintenir les moyens alloués au SMA et développer une offre de solutions complémentaire, notamment destinée aux publics non éligibles au SMA.
- **7.** Renforcer les systèmes d'orientation et d'information sur les filières de formation et les métiers.
- **8.** Face à l'ampleur du phénomène d'orientation par défaut, multiplier les passerelles et possibilités de réorientation.
- **9.** Soutenir le développement et la professionnalisation des services en charge de l'accompagnement social et professionnel des jeunes (en particulier missions locales et pôle emploi).
- **10.** Développer les pratiques offrant un appui sur la durée et couvrant les différentes étapes du parcours des jeunes, de la remédiation après décrochage à la qualification puis à l'insertion professionnelle.
- 11. Accompagner les jeunes en insertion en tenant compte de leur situation globale. Mettre en place des partenariats entre pôle emploi et les collectivités pour proposer le dispositif d'« accompagnement global ». Développer le tutorat et l'accompagnement renforcé, en mobilisant le tissu associatif et les travailleurs sociaux.

Partie 2 : L'efficacité du système de formation au profit de l'emploi des jeunes

Améliorer le niveau de formation des jeunes des outre-mer constitue un préalable pour renforcer leur employabilité et assurer leur insertion professionnelle.

L'offre de formation scolaire et universitaire accessible dans les territoires des outre-mer s'est considérablement développée ces dernières années. Les filières universitaires se sont diversifiées et accueillent de nombreux jeunes, appelés dans le passé à rejoindre l'hexagone pour la poursuite de leur cursus. En 2015, le nombre d'étudiants a atteint le chiffre de 41 530, soit une croissance de 11% en 4 ans.

L'enjeu majeur pour les territoires des outre-mer est de conforter la dynamique de la formation initiale et de développer une offre de formation en rapport avec les besoins du marché local de l'emploi.

1. Conforter la formation initiale outre-mer

1.1. Le déploiement d'une offre de formation cohérente et diversifiée est à renforcer

1.1.1. La voie professionnelle est privilégiée en outre-mer

Dans le cadre de la formation initiale, les filières professionnelles concernent les jeunes inscrits dans l'enseignement secondaire, universitaires et en apprentissage. L'enseignement professionnel est historiquement privilégié en outre-mer. En 2012, après la troisième, près de 40 % des élèves des DOM se sont orientés vers un cycle professionnel contre 36% au niveau national.

Le poids de l'enseignement professionnel dans le second cycle varie entre 36 % à Mayotte et 51 % en Guyane, contre 31 % au niveau national.

Tableau – Données sur le second cycle professionnel sous statut scolaire

Poursuites d'études des élèves après la troisième à la rentrée 2012	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Martinique	Mayotte	France
Vers un second cycle pro %	39,6	49,5	41,8	37, 9	36,6	35,9
vers un scd cycle pro sous statut apprentis %	7,2	1,7	4,6	4,0	3,7	18,1
Part des élèves en lycée professionnel en 2013	40%	51%	40%	39%	36%	31%

Les filières professionnelles sont également fortement représentées dans l'enseignement supérieur. Près d'un quart des étudiants de l'enseignement supérieur dans les

DOM prépare un Brevet de Technicien Supérieur (BTS) ou un diplôme assimilé (10 % dans l'hexagone).

1.1.2. L'offre de formation post-bac est à étoffer

La proportion de bacheliers professionnels et technologiques est importante en outre-mer. Ces bacheliers s'orientent principalement vers des cursus en rapport avec leur parcours, à savoir en Instituts Universitaires de Technologie (IUT) et en Sections de Techniciens Supérieur (STS). Cependant, le manque de places en IUT et en STS conduit les bacheliers professionnels et technologiques à s'inscrire en nombre dans des filières universitaires. A titre d'exemple, la proportion de bacheliers professionnels à l'université de Polynésie française est deux fois plus importante que dans l'hexagone.

Ce manque de places induit une forte sélectivité qui explique, en partie, les orientations subies dans les cursus universitaires généraux. Il en résulte un fort taux d'échec en première année de licence.

Malgré l'existence de nombreux dispositifs de soutien (pré-rentrées, enseignants référents, tutorat, cours à effectifs réduits...), les taux de réussite au sein des universités des outre-mer restent inférieurs à l'hexagone.

Compte tenu de ce qui précède, l'amélioration de l'offre de formation post-bac s'avère impérative.

1.2. Le développement de l'apprentissage accuse du retard par rapport à l'hexagone

1.2.1. La proportion d'apprentis est plus faible outre-mer

La proportion d'apprentis est beaucoup plus faible en outre-mer qu'en France hexagonale. En 2012, le poids de l'apprentissage en outre-mer 123 auprès des 16-25 ans varie entre 1,4% en Guyane et 3,6% en Martinique contre 4,7 % au niveau national. Au regard des résultats de l'année scolaire 2013-2014, sur 423 448 jeunes inscrits dans un centre de formation pour apprentis (CFA) ou une section d'apprentissage au niveau national, seulement 8 273 l'étaient dans les DOM. Ce dernier chiffre ne représente que 2% du total des apprentis et préapprentis au niveau national.

Tableau – Effectifs des apprentis dans les DOM et en métropole en 2014-2015

	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Martinique	Mayotte	France
Poids de l'apprentissage parmi les 16-25 ans (en %)	2,7	1,4	3,5	3,6	ND	5,2

Source: MENESR-DEPP- Enquête SIFA.

¹²³ DOM.

En termes d'évolution, les effectifs en apprentissage ont fortement augmenté en Guyane entre 2005 et 2014, même s'ils demeurent faibles en proportion (cf. tableau ci-dessus). En revanche, ils ont stagné à La Réunion et marqué une baisse dans les autres territoires (notamment en Martinique).

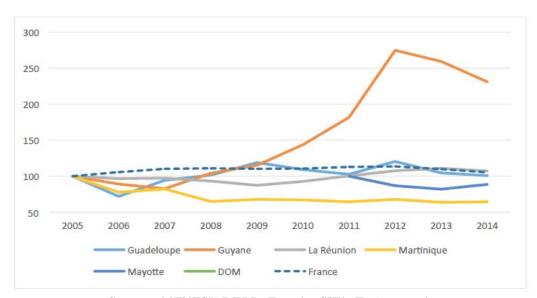


Figure – évolution des effectifs en apprentissage base 100 2005

Source: MENESR-DEPP- Enquête SIFA. Traitement Amnyos

Le faible potentiel d'accueil des tissus économiques des outre-mer, dominés par des microentreprises et TPE/PME, explique prioritairement le retard dans le développement de l'apprentissage. En outre, l'absence de perception de la valeur ajoutée de l'apprentissage et les difficultés supposées d'encadrement des apprentis n'incitent pas les entreprises à recourir à ce type de recrutement. De plus, les tuteurs potentiels estiment parfois manquer de prérequis pour accompagner les jeunes apprentis et manifestent, dans certains cas, la crainte de former de futurs concurrents dans un marché de travail n'offrant pas des perspectives d'insertion à tous.

Par ailleurs, les acteurs socio-économiques auditionnés dans le cadre de ce rapport relèvent que l'offre de formation en alternance n'est pas toujours en phase avec les besoins des entreprises et l'évolution des métiers.

Il semble donc nécessaire de développer la voie de l'apprentissage qui assure un taux d'insertion considérable par rapport à l'enseignent général. Le caractère opérationnel de cette voie permet, par ailleurs, un ajustement rapide entre l'identification des besoins en compétence et les délais de mise en œuvre des cursus de formation.

1.2.2. Les imperfections de l'apprentissage outre-mer

Globalement, la voie de l'apprentissage assure une meilleure insertion professionnelle des jeunes par rapport aux autres voies de formation initiale. Pour autant, les diplômés de l'apprentissage s'insèrent moins aisément en outre-mer que dans l'hexagone.

Ainsi en métropole, les apprentis diplômés obtiennent un niveau d'insertion largement supérieur à celui des lycéens diplômés (+19,4 points). En outre-mer, cet écart est plus faible, démontrant ainsi les difficultés d'insertion de tous les diplômés apprentis.

Figure - L'insertion professionnelle des apprentis et sortants de lycée sept mois après leur sortie

	Guadeloupe	Guyane	Mayotte	Martinique	La Réunion	France
Lycéens professionnels diplômés						
Tout diplômes	nd	20	5	14	14	43,2
Diplômés de CAP-BEP	nd	10	2	9	10	32,4
Diplômés de Bac professionnel	nd	32		14	16	46,5
Diplômés de BTS	nd			28	33	61,4
Apprentis diplômés						
Tout diplômes	nd	34	47	25	38	62,6
Diplômés de CAP-BEP	nd			16	39	53,7
Diplômés de Bac professionnel	nd			33	44	72,7
Diplômés de BTS	nd			44	61	77,9

Champ: France métropolitaine (hors Toulouse) + DOM (hors Guadeloupe)

Source: MENESR-DEPP/Enquête insertion dans la vie active (IVA); enquête insertion

professionnelle des apprentis (IPA); taux d'emploi 2013.

2. L'adaptation de l'offre de formation aux besoins des territoires

2.1. Une offre de formation souvent inadaptée aux besoins des territoires

2.1.1 L'inadéquation des profils aux emplois offerts

Les enquêtes menées auprès des entreprises ultramarines sur leurs intentions d'embauche font régulièrement apparaître des difficultés de recrutement, en dépit d'un niveau de chômage élevé.

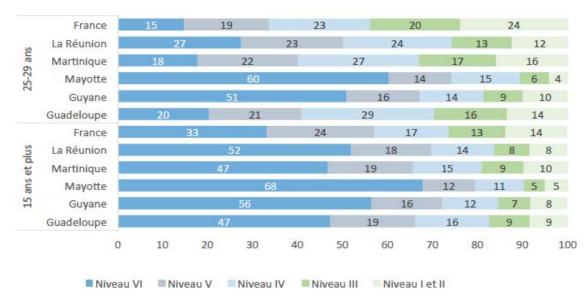
Les difficultés de recrutement se justifieraient par la présence sur le marché de l'emploi d'une main d'œuvre en inadéquation, en termes de qualifications, avec les emplois offerts par l'activité économique des outre-mer. Cette situation induit un phénomène de prédominance d'offres d'emplois pérennes. En effet, si à peine plus de la moitié (52 %) des offres d'emploi concernent des durées supérieures à 6 mois dans l'hexagone, cette part représente 56 % des offres à la Réunion, 58 % en Guadeloupe, 64 % en Martinique et jusqu'à 71 % en Guyane.

L'enjeu pour la formation professionnelle est d'ajuster son contenu aux besoins en qualifications utiles au marché de l'emploi.

2.1.1. Une insuffisance des niveaux de qualifications

Les niveaux de qualifications dans les territoires ne correspondent pas souvent aux besoins des employeurs, qui sont à la recherche d'une main-d'œuvre plus qualifiée et dont le niveau de formation est en mesure d'assurer de l'adaptabilité et de l'autonomie. La formation dans la plupart des filières peine à dispenser la technicité et les qualifications requises pour assurer l'employabilité des jeunes dans les territoires.

Graphique – Répartition de la population de 15 ans et plus par niveau de diplôme et tranche d'âge en 2011 (%), comparaison avec la France métropolitaine



Source: Insee, RP2012 exploitation principale.

En outre-mer, les niveaux de qualifications les moins élevés (niveau V – CAP, BEP) sont surreprésentés au sein de la population et ne répondent pas aux profils recherchés par les employeurs, à savoir des profils d'un niveau bac (niveau IV) ou supérieur. Dans ces territoires, 65 % des demandeurs d'emplois sont peu formés voire non formés contre 53 % en métropole.

Pour pallier ces carences à s'attacher les compétences de collaborateurs qualifiés, notamment des cadres, les entreprises se trouvent, dans certains cas, dans l'obligation de recourir à des recrutements hors des territoires.

2.2. Une gestion prévisionnelle des besoins en compétences, un défi pour les territoires

2.2.1. La projection des besoins en compétences est à développer

En outre-mer, les acteurs de la formation sont peu nombreux et agissent dans des petites structures qui ne sont pas à même de développer une vision anticipative des besoins en compétences du marché de l'emploi.

Quant aux entreprises, elles sont peu structurées dans les branches professionnelles dont l'existence est peu visible. Cette situation ne favorise pas l'émergence d'une expression claire et prévisionnelle des besoins.

En outre, les études et travaux permettant de connaître et d'analyser de façon globale les besoins en compétences sont peu nombreux, anciens et rarement actualisés.

2.2.2. Anticiper l'évolution de l'économie et l'émergence de nouveaux besoins

L'offre de formation proposée doit pouvoir anticiper les besoins en emploi dans les secteurs soumis à de fortes évolutions. Elle doit également prendre en considération les compétences requises pour le développement de grands projets régionaux.

L'anticipation des besoins doit notamment s'appuyer sur les grands secteurs structurants outre-mer : tourisme, BTP, commerce et distribution, agriculture et industrie agroalimentaire, transports et logistique, services à la personne.

Dans le tourisme, la formation initiale parait suffisante pour répondre aux besoins à La Réunion et en Guadeloupe. En revanche, à Mayotte le développement de la formation professionnelle initiale dans ce secteur reste un défi à relever.

Dans le BTP, l'enjeu majeur est le développement de l'apprentissage. Par ailleurs, la formation doit être en mesure, à moyen terme, de répondre aux nouveaux enjeux du secteur liés au développement des énergies renouvelables.

Le secteur du commerce et de la distribution s'est particulièrement développé ces dernières années. Cependant certains métiers du commerce attirent peu les jeunes et de surcroît les plus diplômés. Une revalorisation de l'image des différents métiers est à mener.

Le développement de l'apprentissage constitue un autre enjeu majeur dans un secteur où la préférence des employeurs est portée prioritairement sur des profils non formés mais disposant d'une expérience pratique.

Le secteur agricole demeure un secteur clef outre-mer, même si son poids dans les économies ultramarines est en diminution. Les métiers de l'agriculture doivent par ailleurs endiguer leur déficit d'image auprès des jeunes. Le soutien à l'apprentissage constitue un axe essentiel, qui doit s'accompagner d'une politique volontariste de formation de tuteurs pour être réellement efficace. Par ailleurs, le développement du secteur agroalimentaire requiert une évolution certaine des formations existantes et l'introduction de nouvelles.

Le secteur du transport et de la logistique s'est développé ces dernières années, dynamisé par le développement des infrastructures routières et portuaires. La formation professionnelle doit répondre à deux enjeux : attirer plus de jeunes sur les métiers du secteur, souvent peu connus ou jugés trop difficiles (chauffeurs routiers), et accompagner le développement technologique du secteur.

Le secteur des services aux personnes, la santé et l'aide à domicile connaît depuis plusieurs années un développement important ce qui implique le recours à des recrutements hors des territoires. Ainsi, en Guyane, des jeunes de métropole ou des Antilles occupent les emplois vacants au sein de la filière ¹²⁴. Par ailleurs, le secteur doit s'organiser et se structurer pour répondre aux besoins actuels.

L'enjeu primordial du secteur consiste par ailleurs à anticiper les besoins futurs. Le vieillissement des populations ultramarines constituera un véritable défi en matière de prise en charge. Il impliquera l'apparition de nouveaux besoins en termes de personnel médico-social. Nombre d'acteurs auditionnés dans le cadre de ce rapport s'accordent à identifier la filière santé, social et médico-social comme une importante opportunité en matière d'insertion des jeunes.

¹²⁴ Audition de Madame Firmine DURO, Directrice régionale du Pôle emploi Guyane.

La formation initiale doit prendre en compte ces besoins émergents afin de préparer les nouvelles générations à ce défi majeur pour les territoires ultramarins.

Partie 3 : Les perspectives offertes par la mobilité extraterritoriale

Dans les Outre-mer, la mobilité est rendue nécessaire par l'éloignement et par les limites de l'offre de formation accessible localement, incomplète ou saturée. En outre, ces territoires ne parviennent pas à insérer professionnellement tous les jeunes qui arrivent chaque année sur le marché du travail. La mise en place de dispositifs facilitant la mobilité des jeunes ultramarins répond aux besoins de formation et vise à favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes.

Afin d'assurer la cohésion sociale et permettre aux populations des outre-mer, notamment les jeunes, d'accéder au service public à l'échelon national, dont l'enseignement et la formation, l'État a mis en œuvre une politique publique de compensation des handicaps affectant ces populations.

Des aides financières pour le déplacement et les échanges entre territoires outremer et métropole en sont la principale illustration.

1. La mobilité comme extension de l'offre locale de formation

1.1. La mise en œuvre des dispositifs de formation en mobilité au profit des jeunes des outre-mer

1.1.1. La formation initiale en mobilité

Les universités ultramarines proposent une offre de formation large et générale jusqu'au niveau de la licence, qui se réduit ensuite à des formations spécialisées, au niveau master et doctorat.-Pour les autres cursus universitaires, la poursuite des études implique une mobilité vers des établissements de l'enseignement supérieur hors outre-mer.

Le passeport mobilité études (PME)

Le passeport mobilité études (PME) est mis en œuvre par L'Agence de l'Outre-mer pour la Mobilité (LADOM). Il consiste en la prise en charge de billets d'avion pour les étudiants poursuivant leurs études dans l'hexagone. Le bénéfice du dispositif est subordonné à la validation par les autorités rectorales et universitaires de l'inexistence ou la saturation de la formation visée. Cette aide financière est destinée aux étudiants de moins de 26 ans, boursiers ou non. Ce dispositif est financé par l'État (14,6 M€en 2014).

Pour bénéficier du PME, les jeunes issus des DROM, de Mayotte, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy sollicitent l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM). Quant aux étudiants issus des autres territoires, il leur revient de saisir le vice-rectorat pour Saint-Pierre-et-Miquelon, le Haut-Commissariat pour la Polynésie Française, le GIP Cadres Avenir pour la Nouvelle-Calédonie et le service territorial des œuvres scolaires et de la vie étudiante pour Wallis-et-Futuna.

Dans les départements et régions d'outre-mer, le nombre d'aides financières accordées dans le cadre du dispositif a augmenté de 15,4 % entre 2013 et 2014, passant de 15 584 à 17 980¹²⁵. En 2012, 11 629 avaient été réalisées.

La constance du nombre de bénéficiaires de ces allocations témoigne de l'intérêt porté au dispositif : 14 760 bénéficiaires en 2005, 17 500 en 2007, 13 600 en 2009, 12 200 en 2011, 16 700 en 2013, et 15 200 en 2014¹²⁶. Conformément à son objectif, le PME permet de répondre à une aspiration des jeunes ultramarins à poursuivre leurs études : selon 93 % des étudiants bénéficiaires du PME enquêtés en 2012¹²⁷, le motif principal de mobilité vers la métropole des lycéens et étudiants issus des outre-mer est l'absence de spécialités post bac ou le manque de places dans ces dernières.

Certaines limites au dispositif sont néanmoins pointées :

• Les aides locales en faveur des étudiants sont souvent complémentaires mais la coordination avec les aides nationales fait défaut.

De nombreuses aides à la mobilité sont mises en place par les collectivités territoriales. Ces dispositifs sont souvent complémentaires au PME et permettent de renforcer les conditions d'études en hexagone. Les aides locales à la mobilité sont parfois cumulables entre elles et avec le PME, c'est pourquoi se pose la question de la cohérence entre les dispositifs. En mai 2008, un rapport de l'IGA sur la mobilité soulignait qu'il « paraît indispensable que soient harmonisés les objectifs des différents niveaux de l'action publique. Une meilleure coordination entre l'Etat, d'une part et les collectivités territoriales, d'autre part, sur les objectifs poursuivis devraient avoir lieu ».

• L'efficacité du PME est limitée en raison d'un manque de communication en direction des lycéens et de leurs familles

Selon une enquête menée auprès des étudiants bénéficiaires en 2011 ¹²⁸, le « bouche à oreille » est une source d'information importante pour la découverte du dispositif PME (outre 20 % via Internet et 15 % dans la presse locale). Par ailleurs, si 60 % des répondants estimaient que les informations fournies par LADOM ou les établissements scolaires et universitaires sont claires, 40 % considéraient qu'elles étaient peu claires voire pas claires du tout. En 2016, la qualité de l'information apparaît toujours perfectible ¹²⁹.

127 Evaluation des dispositifs

 $^{^{125}}$ Pour les départements et régions d'outre-mer : Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Mayotte, ainsi que Saint-Martin, Saint-Barthélemy.

¹²⁶ Données par année civile.

¹²⁷ Evaluation des dispositifs mis en œuvre au titre de la continuité territoriale, cabinet EUREVAL pour la DGOM, 16 octobre 2012.

¹²⁸ Evaluation des dispositifs mis en œuvre au titre de la continuité territoriale, cabinet EUREVAL, octobre 2012.

¹²⁹ Etude de la formation et de l'insertion professionnelle outre-mer, Amnyos-pluricité, septembre 2016.

• Le dispositif ne permet pas un suivi spécifique des étudiants partis se former en hexagone

Le PME est une aide au voyage qui tient peu compte des besoins sociaux tels qu'un suivi et un accompagnement en métropole avec un référent, un parrain ou une famille d'accueil.

1.1.2. La formation professionnelle en mobilité

Le passeport mobilité formation professionnelle (PMFP)

Le passeport mobilité formation professionnelle (PMFP), financé par l'État à hauteur de 17,6 M€en 2014 et mis en œuvre de manière opérationnelle par L'Agence de l'Outre-mer pour la Mobilité (LADOM), comporte deux mesures :

- l'attribution d'une aide financière pour un projet de formation professionnelle ;
- l'accompagnement à la recherche d'une formation, l'accueil en métropole, l'hébergement et la recherche d'emploi.

Le passeport mobilité pour la formation professionnelle est destiné aux personnes de plus de 18 ans inscrits à Pôle emploi résidant (ou leur famille) en outre-mer, dont la formation professionnelle ou le projet d'insertion professionnelle est à entreprendre en métropole ou dans un autre territoire ultramarin.

Le passeport mobilité formation professionnelle (PMFP) relève d'une approche individualisée et qualitative des besoins de formation professionnelle et d'insertion : les stagiaires sont sélectionnés au regard de leur projet professionnel et sont accompagnés durant l'ensemble des étapes de leur parcours.

Les mesures mobilisées au titre de ce dispositif (sessions de formation, cycles annuels d'études ou aides financières) ont été en hausse en 2014. Ainsi, 8 485 mesures ont été mises en œuvre au profit de 7 029 bénéficiaires, contre 7 894 mesures pour 7 783 bénéficiaires en 2013 130.

Des éléments d'appréciation sur l'efficacité et la pertinence du passeport mobilité formation professionnelle (PMFP) peuvent être soulignés :

• Le dispositif permet d'offrir un parcours de formation à des jeunes en recherche d'emploi disposant d'un faible niveau de qualification

Globalement, près de la moitié¹³¹ des bénéficiaires du dispositif disposent du niveau de qualification le moins élevé (niveau de formation V, validé par un CAP ou un BEP). Quant aux bénéficiaires disposant d'une qualification du niveau III et plus (bac +2 à bac +5), ils représentent autour de 30 % (32 % en 2013 et 35 % en 2014).

¹³⁰ Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion, Mayotte, ainsi que Saint-Martin, Saint-Barthélemy.

¹³¹ 49.9 %

• Les résultats obtenus au terme du parcours en mobilité sont satisfaisants, mais l'insertion des bénéficiaires ne s'opère pas nécessairement dans la collectivité d'origine

De nombreux jeunes partis en mobilité obtiennent une qualification, puis s'insèrent professionnellement. En dépit des bons résultats obtenus à l'issue de la période de mobilité, ce parcours ne conduit pas nécessairement les jeunes à retourner dans leur territoire d'origine. Ainsi l'insertion professionnelle ne se traduit pas toujours par un placement sur le marché du travail ultramarin.

Concernant les qualifications obtenues par les bénéficiaires du parcours de formation en mobilité, le taux de validation des certificats et diplômes s'élevait à 76,9 % en 2014, contre 72,7 % en 2013 (+ 4,2 points), 75 % en 2012 et 72 % en 2011.

Le taux d'insertion professionnelle des jeunes à l'issue de la formation en mobilité était de 53 % en 2014, 51 % en 2013, 53 % en 2012 et 54 % en 2011 132. L'insertion professionnelle est principalement réalisée en métropole compte tenu des capacités d'emploi offertes par le marché hexagonal.

• Le dispositif ne parvient pas toujours à fédérer les partenaires locaux

L'une des limites du dispositif porte sur le manque de coopération entre les acteurs locaux. Une meilleure coopération permettrait d'identifier les besoins des jeunes en mobilité et les accompagner.

L'enquête de 2012 précédemment citée, a mis en lumière et confirmé les imperfections du dispositif en termes de partenariats entre les différents acteurs. A titre d'exemple, les missions locales de la Martinique regrettaient le manque de retour sur les suites données aux demandes de formation parvenues à LADOM. La pertinence et la réussite du dispositif doivent obéir à des préalables de coordination et coopération entre l'ensemble des parties prenantes, notamment l'État et les collectivités.

1.1.3. Des initiatives ont été développées pour améliorer et sécuriser les parcours en mobilité

La mobilité extraterritoriale apparaît comme un levier d'insertion des jeunes des outre-mer à mobiliser pleinement. Pour favoriser et sécuriser le parcours en mobilité de ces jeunes, un certain nombre de conditions sont parfois avancées et des solutions sont progressivement développées.

¹³² Taux à 6 mois après la sortie du dispositif PMFP.

• La préparation à la mobilité

Les jeunes ultramarins qui décident de se rendre en métropole doivent s'adapter à un nouvel environnement et à de nouvelles conditions climatiques. Une étude 133 récente a rappelé les contraintes d'adaptation et de rupture avec le cercle familial qui représentent un frein aux démarches de mobilité : « On m'a proposé de poursuivre ma formation d'ébéniste en métropole ... mais je ne sais pas trop. D'un côté je me dis que c'est un vrai plus pour la suite, mais de l'autre j'ai ma fille, la famille... c'est compliqué de choisir. Je n'ai pas encore décidé, là je prends toutes les idées et je verrai plus tard ».

Afin d'améliorer la prise en compte des difficultés rencontrées par les jeunes, la vision partagée sur le public cible des dispositifs (besoins de formation, parcours,-orientation) demeure un enjeu majeur.

Une préparation à la mobilité, en amont du départ en métropole, peut s'avérer nécessaire, tel le dispositif conçu en Vendée par l'organisme OPCALIA¹³⁴, Pôle emploi et les Missions locales, qui a été adapté et déployé outre-mer :

L'exemple du « sas de préparation » imaginé en Vendée concilie socialisation et construction identitaire d'une part et optimisation de l'insertion dans l'entreprise, d'autre part. Il a été élaboré et expérimenté auprès de chômeurs de longue durée et d'entreprises du secteur de l'agro-alimentaire en pénurie de main-d'œuvre.

Le groupe de travail constitué à cet effet a mis en exergue tout l'intérêt d'un sas de préparation des jeunes à la mobilité sociale et professionnelle sur la métropole. L'insertion des jeunes est facilitée par l'acquisition d'un socle d'aptitudes et de savoirs-êtres suffisamment renforcés pour s'adapter au contexte social et professionnel de la métropole. L'expérience tend à montrer que si la maîtrise des savoirs de base (lecture, écriture etc.) est nécessaire pour envisager une transition dans de bonnes conditions, cette dernière dépend tout autant de la maîtrise d'un certain nombre d'aptitudes sociales. Si les entreprises peuvent accompagner l'acquisition des compétences techniques, elles sont démunies s'agissant des compétences dites « non visibles », qui régissent le comportement au travail. L'ingénierie de formation a été élaborée à partir d'expériences vécues en Vendée. Plus qu'un dispositif de formation, une approche innovante a été impulsée pour adapter les contenus pédagogiques à la culture de chaque territoire ultramarin tout en veillant aux attendus sur le territoire métropolitain.

Afin de permettre un déploiement homogène et rapide de ce sas « Aptitudes Sociales » adapté aux réalités des jeunes ultramarins, il est apparu cohérent d'inclure ce module pédagogique au sein de la démarche de remise à niveau¹³⁵ proposée par Opcalia. Cette démarche vise l'acquisition de compétences de base et a elle-même été récemment adaptée au contexte des territoires ultramarins. Elle est déployée massivement depuis 2014 auprès des demandeurs d'emploi (notamment les jeunes décrocheurs).

¹³³ Etude de la formation et de l'insertion professionnelle outre-mer, Amnyos-pluricité, septembre 2016, monographie de La Réunion.

¹³⁴ Organisme Paritaire Collecteur Agréé (OPCA).

¹³⁵ Démarche de remise à niveau « 1001 Lettres », permettant à des salariées et des demandeurs d'emploi de réactualiser et d'enrichir leurs savoirs de base et compétences clés (compréhension et expression écrite et orale, calcul, bureautiques et internet, développement de l'autonomie, etc…)

• Le suivi et l'accompagnement des jeunes-en parcours de mobilité

Le CESE, dans son avis sur l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins ¹³⁶, considère qu'un dispositif de mobilité ne peut réussir que s'il fait l'objet d'un accompagnement humain et individualisé permettant de compenser et de résoudre les difficultés personnelles et matérielles générées par la mobilité. La situation des étudiants ultramarins venus poursuivre leurs études en France métropolitaine est tout particulièrement problématique. Un certain nombre d'entre eux se trouvent en difficulté et échouent dans le cursus suivi, puis dans leur insertion professionnelle. Le CESE préconise d'assurer à l'égard des étudiants en mobilité un accompagnement inspiré de celui mis en œuvre envers les bénéficiaires du passeport mobilité professionnelle.

LADOM a en effet mis en place un dispositif de suivi et d'accompagnement *ad hoc* des jeunes bénéficiaires du passeport mobilité formation professionnelle :

Jusqu'à son départ de son département d'origine, le stagiaire est accompagné par le conseiller en insertion professionnelle (CIP) de la délégation régionale d'Outre-mer dans le cadre de l'accompagnement administratif. Le CIP doit l'aider à obtenir le financement de son projet : frais pédagogiques, rémunération et couverture sociale. LADOM met en œuvre une prestation d'accueil et d'accompagnement personnel : logistique du voyage, réservation du logement.

A l'arrivée dans l'Hexagone, le jeune est accueilli aux aéroports (2500 en 2013) puis il lui est versé entre 15 et 25 euros pour son déjeuner et un taxi. Dans la délégation d'accueil de l'Hexagone, le stagiaire est repris en charge par un CIP qui va assurer son suivi et son accompagnement pendant tout son séjour, aussi bien sur son lieu de vie que sur son lieu de formation.

LADOM réalise des bilans d'étape réguliers permettant de mesurer la progression du stagiaire du point de vue des compétences à acquérir, de son degré d'autonomie et de sa formation.

Afin d'améliorer l'accueil des étudiants en mobilité, le centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) a signé des conventions avec les collectivités d'Outre-mer pour assurer l'accueil des ultramarins boursiers.

Les associations étudiantes contribuent également à l'accompagnement des jeunes. Des initiatives associatives permettent de mettre en contact des candidats à la mobilité avec des parrains déjà installés en métropole. A titre illustratif, l'Association des Jeunes de Guadeloupe (AjeG) a initié, via l'opération « Campus Outre-Mer », un salon de l'étudiant, de la formation et de l'insertion professionnelle des jeunes. Campus Outre-Mer vise à informer et conseiller les ultramarins en métropole, en particulier les étudiants et jeunes en recherche d'emploi. Fédérant

¹³⁶ Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental sur le rapport de M. Eustase Janky, « le défi de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ultramarins », 11 février 2015

les associations d'étudiants ultramarins, bénéficiant du soutien du Ministère des outre-mer et d'un partenariat avec LADOM, ce salon s'est tenu pour la première fois en 2015.

• L'accompagnement vers l'emploi

De manière générale, la mobilité facilite l'accès à l'emploi des jeunes ultramarins. Mieux formés, plus diplômés, ils tirent profit des qualifications qu'ils ont acquises, au regard du contexte économique ultramarin qui confère un avantage aux diplômés dans l'accès à l'emploi. En effet, en outre-mer, le taux d'emploi des personnes ne possédant pas de diplôme ou ayant un diplôme de niveau CAP ou BEP est plus faible qu'en métropole (il est de 34 % dans les DOM (en Martinique), contre 44 % en Métropole).

Cependant, les natifs de retour sont loin de former un groupe homogène et leur expérience ne constitue pas toujours un avantage en termes d'insertion¹³⁷. « Au-delà de l'expérience commune, ce sont bien les caractéristiques sociales (individuelles et familiales) et les trajectoires effectives qui font la différence parmi les natifs de retour. D'un côté, ceux qui en ont profité pour augmenter leur niveau de formation, acquérir des diplômes ou augmenter leur expérience professionnelle et peuvent valoriser cet investissement à leur retour. De l'autre, ceux auxquels le séjour hors du département n'a rien apporté et qui, au retour, se retrouvent en position plus défavorable que les natifs non migrants pour l'accès à un emploi. »¹³⁸

Pour favoriser l'entrée dans l'emploi, une aide maximale de 1400 euros est versée depuis septembre 2013 aux stagiaires en formation suivis par LADOM. Cette aide intervient au terme de la formation. L'aide se décompose en 450 euros en espèces et 950 euros en prestations sous forme de chèques-services d'aide au déplacement et à l'hébergement.

Par ailleurs, l'une des orientations stratégiques de LADOM consiste à développer des partenariats avec les acteurs économiques, dans l'hexagone et outre-mer, afin de sécuriser les parcours de formation professionnelle en mobilité. Des conventions de partenariats ont ainsi été conclues avec des entreprises, branches et syndicats professionnels, chambres consulaires. Elles visent notamment à proposer aux jeunes des parcours de formation en alternance, qui permettent l'acquisition d'une qualification professionnelle reconnue par l'Etat et/ou la branche professionnelle tout en facilitant l'insertion professionnelle. L'alternance présente en effet l'avantage d'une formation adaptée aux besoins de l'entreprise. Environ 300 jeunes bénéficient de formations en alternance dans le cadre de ces conventions 139.

Ainsi le partenariat avec des organismes comme OPCALIA ¹⁴⁰ vise à développer l'accès des jeunes au contrat de professionnalisation :

La convention-cadre LADOM-OPCALIA signée le 16 juin 2010 met en place une action ciblée dont l'objectif prioritaire est l'insertion durable des jeunes ultramarins dans l'emploi dans l'Hexagone via le contrat de professionnalisation.

¹³⁷ Enquête « Migrations, Famille et Vieillissement –MFV, lancée par l'INED-INSEE en 2011

¹³⁸ « Insertion professionnelle des jeunes ultramarins : DOM ou métropole ? », Claude Valentin-Marie et Franck Temporal, p. 585.

¹³⁹ LADOM, rapport d'activité 2014.

¹⁴⁰ Organisme Paritaire Collecteur Agréé (OPCA).

Quelques 200 jeunes originaires des 5 DOM ont ainsi pu bénéficier d'un dispositif proposé par OPCALIA intitulé « PRODOM ». Il consiste en un contrat de professionnalisation personnalisé qui facilite l'embauche des jeunes dans les PME. Les jeunes bénéficiaires se voient proposer un accompagnement renforcé facilitant leur intégration au sein de l'entreprise et donc la pérennisation, à terme, de leur contrat. Pour permettre l'adéquation entre formation professionnelle et besoin de l'entreprise, LADOM identifie au préalable, avec le soutien d'OPCALIA, les besoins des candidats et adapte la formation dispensée à leurs profils. Les Missions locales et Pôle Emploi sont mobilisés dans l'identification et présélection des candidats.

Les jeunes sélectionnés dans le cadre de ce dispositif suivent des formations dans des filières comme la sécurité, l'esthétique ou la propreté. A leur arrivée en métropole, ils suivent des formations professionnelles d'une durée de trois mois dans un centre à Compiègne pour le métier d'agent de sécurité, d'un an à l'Ecole Internationale d'Esthétique Parfumerie Régine Ferrère à Paris pour devenir praticien SPA (soins de bien être), et jusqu'à trois ans pour un brevet professionnel d'esthéticien. Les jeunes optant pour la filière propreté concluent un contrat de professionnalisation avec Veolia, entreprise nationale spécialisée dans le traitement des eaux.

Ainsi ce dispositif vise à:

- faciliter l'accès des jeunes ultramarins au contrat de professionnalisation dans les entreprises affiliées à l'organisme OPCALIA ;
- élargir à la métropole le champ de recherche d'emploi des jeunes ultramarins ;
- maximiser les chances de réussite grâce à un parcours « sur mesure » et une démarche d'accompagnement du binôme constitué de l'entreprise et du salarié, candidat au contrat de professionnalisation.

La convention nationale a été déclinée en Guadeloupe, à La Réunion, en Guyane et à Mayotte.

Ces initiatives permettent de renforcer les pratiques d'identification partenariale des besoins en recrutement des employeurs et de sécurisation des parcours en mobilité.

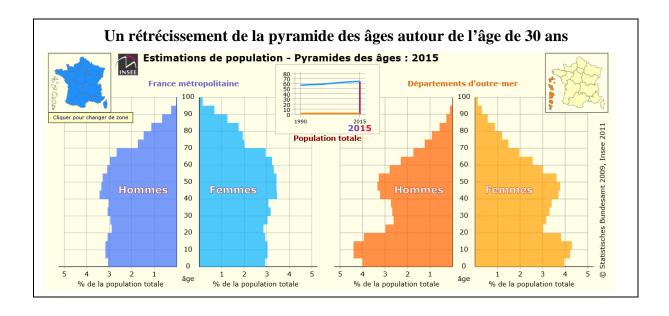
1.2. La contribution des dispositifs de mobilité aux besoins des territoires ultramarins

La mobilité vers la métropole est considérée comme une nécessité au regard de l'offre locale limitée en formation. Toutefois, les passeports mobilité offrent une perspective de formation sans garantie que les jeunes reviendront travailler dans leur territoire d'origine. La mobilité constitue une source de préoccupation lorsqu'elle aboutit à une migration durable modifiant en profondeur la composition des sociétés ultramarines. Plus largement, l'adaptation du contenu des formations aux besoins en qualification des employeurs ultramarins relève d'une ambition majeure assignée aux dispositifs de mobilité.

1.2.1. L'exode de jeunes actifs est une source de préoccupation

• L'impact des migrations sur la démographie constitue un défi majeur

La pyramide des âges de la population domienne présente une forme très caractéristique, avec un très fort rétrécissement autour de l'âge de 30 ans :



Entre 20 et 35 ans, c'est environ un tiers de la population native des DOM qui vit sur le territoire métropolitain.

Les Antilles et La Réunion sont, depuis longtemps, des territoires d'émigration. Encouragés par les pouvoirs publics depuis le début des années 1960, les départs continus et en grand nombre des jeunes martiniquais et guadeloupéens ont profondément transformé la structure démographique des deux îles, et contribué au vieillissement actuel de leur population. De nos jours, les migrations et le vieillissement constituent des défis majeurs pour les départements d'outre-mer.

Chez les jeunes ultramarins, l'aspiration au départ ne faiblit pas, même si son intensité varie d'un département à l'autre. Interrogés sur leur intention de mobilité 141, la moitié des jeunes adultes des DROM âgés de 18 à 34 ans disent être prêts à partir s'il leur est proposé ailleurs un emploi. Ils sont 67 % à l'envisager en Martinique, 58 % en Guadeloupe, 56 % en Guyane et 41 % à La Réunion. Il est fréquent que les jeunes partis en mobilité ne reviennent pas sur leur territoire d'origine, ou alors plusieurs années après leur formation. Par conséquent, l'exode durable de la tranche d'âge des 20-35 ans impacte à la baisse les taux de natalité.

¹⁴¹ Enquête « Migrations, Famille et Vieillissement –MFV, lancée par l'INED-INSEE 2011

• Le départ des jeunes les plus diplômés est également source de préoccupation

Les titulaires d'un diplôme, notamment ceux qui ont obtenu le baccalauréat général ou un diplôme de premier cycle universitaire, sont plus intéressés par un départ que les non-diplômés ¹⁴². Cette mobilité apparaît parfois comme un appauvrissement du tissu économique local ¹⁴³.

• La mobilité est considérée comme nécessaire, à condition qu'elle soit encadrée

Les positions des acteurs locaux sur les dispositifs de soutien à la mobilité varient selon les territoires. Les acteurs socio-économiques à La Réunion et à Mayotte sont plutôt enclins à promouvoir la mobilité. L'approche est plus nuancée dans les Antilles-Guyane, oscillant entre constat des opportunités offertes par la mobilité pour les jeunes et crainte de l'exode des plus qualifiés 144.

Ainsi, dans les territoires en croissance démographique, il est attendu des dispositifs gérés par LADOM qu'ils favorisent une mobilité jugée nécessaire, les économies locales ne pouvant absorber la totalité des demandeurs d'emploi¹⁴⁵. Dans les territoires concentrant de forts besoins en qualifications, en revanche, il s'agit d'encourager le retour des jeunes partis pour des formations de haut niveau ou sur les qualifications recherchées. Les politiques publiques doivent ainsi viser un déploiement harmonieux de la mobilité avec les enjeux des territoires. Un constat récurrent porte sur le manque de leviers pour inciter au retour les jeunes formés en mobilité. ¹⁴⁶

1.2.2. L'adaptation des formations en mobilité aux besoins économiques locaux, un défi majeur

Afin de contribuer aux besoins des territoires, le contenu des formations en mobilité devrait être en adéquation avec les emplois à pourvoir localement.

Cette adéquation semble difficile à mettre en œuvre. En effet, certains employeurs n'expriment leurs besoins en qualifications précises que lors de la vacance de postes sans gestion prévisionnelle préalable. Or, une anticipation est nécessaire afin de permettre à LADOM d'intervenir à temps pour organiser les formations nécessaires 147.

¹⁴² Enquête « Migrations, Famille et Vieillissement –MFV, lancée par l'INED-INSEE 2011

Voir notamment l'étude « l'insertion professionnelle et l'emploi des jeunes en Guyane » édité par le Centre de ressources politique de la ville de Guyane – Directeur de publication : Denis Souillard – Auteur : Raphaël Wintrebert (directeur de la Mission locale régionale de Guyane), septembre 2015

Etude de la formation et de l'insertion professionnelle outre-mer, Amnyos-pluricité, septembre 2016.

¹⁴⁵L'audition de M. Bernard RUBI, Directeur de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DJSCS) de Mayotte, ainsi que la contribution écrite du Conseil économique et social régional de la Réunion, concluent notamment en ce sens.

¹⁴⁶ François de LAVERGNE, Julien NEGRE, quelle formation professionnelle pour quel développement dans les DOM ?

¹⁴⁷ Audition de M. le directeur général Florus NESTAR et de M. Philippe BARJAU (LADOM).

LADOM fonde son action sur certains besoins en compétences générant des emplois en nombre dans les territoires ultramarins. Ainsi, le secteur de la santé / paramédical est le plus représenté parmi les bénéficiaires de la formation professionnelle en mobilité (21 % des PMFP accordés pour 2013 / 2015). L'enjeu réside dans l'identification fine des besoins, exprimés en métiers et qualifications et non en filières et grands secteurs d'activité. A titre d'exemple, LADOM a développé une formation dans le domaine de la fibre optique, dédiée au métier d'installateur réseau. Or les entreprises recherchent actuellement une spécialisation sur le haut débit. Répondre aux besoins très ciblés du tissu économique est une voie à développer et à parfaire.

Par ailleurs, des études précises recensant les besoins des employeurs sont insuffisantes et nécessitent d'être affinées. Les délégations régionales de LADOM sont contraintes de se référer à des études métropolitaines et à des études régionales datant de plusieurs années.

L'articulation entre LADOM et les partenaires locaux, en particulier les collectivités territoriales, est essentielle pour assurer l'adéquation et la cohérence de l'offre en mobilité.

La coordination des acteurs demeure perfectible. En effet, les orientations en matière de formation devraient notamment s'inscrire dans la stratégie de développement économique de chaque territoire. Lorsque LADOM lance un marché afférent aux nouvelles technologies par exemple, celui-ci devrait être cohérent avec la stratégie régionale d'innovation. A l'heure actuelle, les directions régionales de pôle emploi ne sont pas systématiquement consultées avant le lancement d'un marché de formation en mobilité ; inversement, le travail mené entre l'Etat, Pôle emploi, la collectivité et les Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA) n'associe pas toujours LADOM.

1.2.3. Des propositions concrètes s'élaborent progressivement pour mieux répondre aux besoins des territoires

Des partenariats ont été mis en place entre LADOM, Pôle emploi et des organismes paritaires collecteurs agréés de la formation professionnelle, visant à répondre aux besoins en qualification des entreprises des départements d'Outre-mer et à inciter les jeunes au retour en outre-mer, à l'issue de leur formation.

L'accord-cadre national 2016-2018 signé entre LADOM et Pôle emploi en juillet 2016 développe ainsi l'objectif de favoriser le retour des bénéficiaires dans leur région d'origine. L'un des axes de cet accord porte sur l'amélioration des échanges entre Pôle emploi et LADOM afin de mieux informer les bénéficiaires sur le marché du travail et sur les offres d'emploi locales. Le directeur de LADOM souligne qu'en matière d'incitation au retour, l'enjeu majeur réside dans la communication auprès des jeunes sur les perspectives professionnelles dans le territoire d'origine. Proposer des pistes concrètes d'embauche dans les territoires ultramarins permettrait de motiver les jeunes au retour.

Certaines solutions avancées consisteraient à développer des partenariats entre LADOM et des entreprises ultramarines, afin qu'elles recrutent les bénéficiaires à l'issue de la formation :

¹⁴⁸ Audition de M. le directeur général Florus NESTAR et de M. Philippe BARJAU (LADOM)

La collaboration entre LADOM et le groupe de santé CLINIFUTUR de La Réunion permet d'assurer la formation de jeunes réunionnais et mahorais en métropole sur des métiers d'infirmiers et d'aide soignants, avec l'objectif que les bénéficiaires, une fois diplômés, soient recrutés au sein de l'un des 8 établissements du groupe. L'intérêt de l'initiative tient au fait que le territoire de La Réunion est régulièrement contraint de recruter ces profils à l'extérieur, dans d'autres pays d'Europe.

La préparation est assurée à l'Ifcass (Institut de formation aux carrières sanitaires et sociales) de Dieppe (Nord de la France). Les stagiaires intègrent ensuite une école d'infirmier.

LADOM a signé, en février 2014, une convention avec la FEDOM, par laquelle cette dernière s'engage à faciliter la collaboration avec le secteur économique et à mettre en relation LADOM avec de potentiels partenaires 149.

Le partenariat peut également prendre la forme d'un cursus en alternance au sein des entreprises ultramarines :

Une convention entre LADOM et l'entreprise Albioma, spécialisée dans la production d'énergie à partir de biomasse, prévoit de former en contrat de professionnalisation des techniciens de maintenance en emplois thermiques, originaires de la Martinique, de la Guadeloupe et de La Réunion, dans la perspective d'un recrutement par l'entreprise.

La formation est assurée en alternance, en entreprise au sein des installations thermiques du groupe à La Réunion, en Guadeloupe et en Martinique, ainsi qu'au centre de Lardy (91) de l'AFPA (Association pour la Formation Professionnelle des Adultes). Chaque alternant prépare un diplôme de Technicien de Maintenance des Installations Thermiques.

Une autre solution consiste à conclure la pré-embauche entre des jeunes candidats à la mobilité et des-entreprises implantées outre-mer, avant de mettre en œuvre le parcours de formation en mobilité. Selon la FEDOM¹⁵⁰, recourir à un partenariat incluant une condition d'embauche constitue une incitation au retour particulièrement efficace.

Un partenariat a été tissé entre LADOM, la FEDOM, METAMORPHOSES OUTRE-MER et WEB FORCE 3, projet d'école du numérique pour les outre-mer. L'objectif est de former des jeunes dans le domaine de la haute technologie numérique. Bénéficiant d'une préembauche dans une entreprise située en Outre-mer, les jeunes réalisent un parcours de formation en métropole sur les métiers du numérique, puis retournent dans leur territoire d'origine au sein de l'entreprise partenaire.

¹⁴⁹ Audition de la Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM).

¹⁵⁰ Audition de la Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM).

Ces actions ciblées et personnalisées requièrent un investissement en moyens humains. Si l'incitation au retour apparaît pour LADOM Martinique151 comme un enjeu essentiel, les ressources humaines disponibles ne permettent pas toujours d'accompagner de manière individuelle les candidats à la mobilité.

Enfin, l'adaptation de l'offre de formation en mobilité requiert d'identifier les perspectives économiques des territoires, en mobilisant l'ensemble des acteurs de la formation et de l'insertion.

Une convention signée entre LADOM et la FEDOM vise à favoriser la mise en œuvre d'une GPEC et prévoit que la FEDOM collecte par questionnaire les besoins en recrutement des entreprises qui lui sont affiliées ¹⁵².

Par ailleurs, certains territoires ont prévu que LADOM soit présente aux instances locales du Service Public de l'Emploi (SPE), qui regroupe les partenaires en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. La mise en place des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP) constitue également une opportunité d'adapter collectivement l'offre de formation en mobilité. LADOM est représentée au sein de ces instances partenariales par l'intermédiaire des préfets, délégués territoriaux de LADOM et co-présidents des CREFOP.

2. La mobilité internationale au sein du bassin régional

Si la mobilité vers la France métropolitaine constitue une voie vers la formation et l'insertion professionnelle, les zones régionales d'autres pays à fort potentiel économique au niveau de l'Océan Indien, de l'Afrique, de l'Australie, de la Chine ou du Canada constituent également des opportunités pour les jeunes des outre-mer. En effet, l'offre de formation au sein des territoires ultramarins est limitée et les bassins d'emploi sont étroits.

2.1. Les opportunités de mobilité au sein du bassin d'emploi régional

L'intégration régionale recouvre les coopérations qu'entretiennent chacun des territoires ultramarins avec leur environnement proche. Elle vise notamment à offrir des opportunités d'emploi aux jeunes des outre-mer, ainsi que l'accès à des formations ou des stages qu'ils ne trouvent pas sur leur territoire. Les espaces concernés sont vastes : la Guadeloupe et la Martinique avec leurs voisins caribéens, la Guyane avec le Brésil et plus largement le bassin amazonien, La Réunion et Mayotte avec l'océan indien et la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna avec l'Océanie.

Les champs de coopération tels que présentés dans les différents programmes ou schémas locaux laissent à supposer des perspectives importantes en matière de développement sectoriel, dans des domaines tels que les TIC, les énergies renouvelables, la santé ou encore le BTP. De nombreux acteurs estiment que les politiques de la formation, de l'insertion et de

¹⁵¹ Etude de la formation et de l'insertion professionnelle outre-mer, Amnyos-pluricité, septembre 2016.

¹⁵² Audition de la Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM).

l'emploi doivent intégrer les perspectives économiques de l'environnement régional dans leur pilotage.

S'agissant des Régions ultrapériphériques (RUP), l'intégration régionale a pu se développer dans le cadre de programmes européens dédiés aux politiques de coopération régionale. C'est le cas par exemple de la Guadeloupe, qui a bénéficié du Programme INTERREG IV Caraïbes 2007-2013. C'est également le cas de la Guyane avec le Programme opérationnel de coopération territoriale INTERREG Amazonie 2014-2020. Il est mené par la collectivité, autorité de gestion de Programme, ses partenaires nationaux (Etat, Conseil départemental et Centre National pour les Etudes Spatiales) et internationaux (Suriname, Guyana et états brésiliens du Para, de l'Amapa et de l'Amazonas).

Néanmoins, l'intégration régionale n'est pas toujours considérée comme source d'insertion des jeunes ultramarins à court terme. D'une part, les obstacles au développement des coopérations régionales outre-mer 153 rendent difficile une traduction concrète en termes d'emplois. D'autre part, les opportunités de mobilité sont majoritairement orientées sur des profils de diplômés ou d'étudiants et concernent donc un nombre limité de jeunes. Les métiers identifiés comme porteurs dans l'environnement régional des outre-mer correspondent souvent à des qualifications élevées, parfois dans des secteurs de pointe. Une montée en compétence des jeunes dans ces secteurs serait un préalable à l'accès au bassin d'emploi régional. A contrario, les jeunes décrocheurs ou demandeurs d'emploi peu qualifiés sont moins concernés par les perspectives offertes par la mobilité régionale. L'une des raisons tient aux plus faibles niveaux de développement qui prévalent dans les zones d'influence de la coopération en outre-mer. Ainsi à Mayotte, ce sont les jeunes les plus qualifiés qui envisagent une mobilité vers le bassin d'emploi régional car leurs qualifications leur permettent de prétendre à de meilleures conditions salariales que les mahorais les moins qualifiés ¹⁵⁴.

2.2. Les opportunités de mobilité régionale ou internationale en matière de formation

L'offre de mobilité proposée aux jeunes ultramarins concerne davantage des formations que des emplois. Au demeurant, les formations à l'étranger permettent aux jeunes ultramarins d'augmenter leurs perspectives en termes de débouchés professionnels à l'international. Les avantages conférés par la mobilité régionale ou internationale sont donc multiples. Si la mobilité en Australie ou au Canada facilite l'insertion des jeunes réunionnais de retour sur le territoire par exemple, elle leur permet également de développer leur pratique de la langue anglaise et de leur offrir des perspectives d'emploi dans ces pays ¹⁵⁵.

142

¹⁵³ Ces obstacles ont notamment été retracés dans le rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental, « Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer », mai 2012.

¹⁵⁴ Audition de M. Bernard RUBI, Directeur de la Jeunesse et des Sports de Mayotte.

¹⁵⁵ Conseil Economique, Social et Environnemental de La Réunion, contribution écrite

2.2.1. Des coopérations régionales en matière de formation se sont développées ces dernières années

En matière de coopération régionale, certains territoires, en particulier les collectivités territoriales, ont développé ces dernières années des coopérations en matière de formation professionnelle initiale et continue.

L'une d'elle a la spécificité d'être portée par le Groupement d'Intérêt Public Formation Continue et Insertion Professionnelle (GIP FCIP) de Guyane. Cette structure regroupe le Rectorat de la Guyane, le Centre Spatial Guyanais, la Caisse générale de sécurité sociale de la Guyane et le GRETA de l'ouest. En 2009, dans le cadre de l'année de la France au Brésil, le GIP FCIP a inauguré, avec le soutien de ses partenaires, les rencontres franco-brésiliennes de la formation professionnelle, initiale et continue. L'accord signé par les chefs d'Etat français et brésilien comporte un volet de coopération dans le champ de la formation professionnelle.

Les partenariats sont par ailleurs en constante progression entre des universités ultramarines et des écoles ou universités étrangères.

Les conventions signées avec des établissements étrangers se sont multipliées ces dernières années (l'Université de La Réunion faisait état, il y a deux ans, de 290 conventions actives ou en cours de renouvellement). Cependant ce constat est à relativiser au regard de l'évolution plus lente du nombre de mobilités effectives d'étudiants entre les universités ultramarines et des établissements étrangers.

De nombreuses initiatives ont été menées par les universités ultramarines. Des cursus conjoints associant des partenaires étrangers ont notamment été créés. En la matière, le Master International du Programme « France Caraïbe » présente un format particulièrement innovant :

Le Master Conjoint International du Programme « France Caraïbe » rassemble depuis 2007 l'Université Antilles Guyane (UAG), devenue Université des Antilles (UA), l'Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux et l'Université des West Indies (UWI) en Jamaïque¹⁵⁶.

Ce dispositif permet aux étudiants d'obtenir en même temps le diplôme des différents établissements partenaires, à l'issue d'un parcours intégré qui peut prévoir des périodes d'études au sein de chacun d'entre eux. Cette formation de quatre ans est ainsi unique en son genre dans la mesure où elle repose sur le principe de la mobilité des étudiants d'une année à l'autre, de manière à garantir une expérience d'immersion dans des contextes culturels différents.

Chaque année d'étude se déroule ainsi sur un site différent pour chaque promotion :

- année 1 du programme à Bordeaux ;
- année 2 à Schœlcher-Martinique;
- année 3 à Bordeaux ;

- année 4 à Kingston-Jamaïque.

¹⁵⁶ Brochure de présentation du Master « Etudes politiques et coopération internationale », filière de formation intégrée bi-nationale « programme franco-antillais », Science Po Bordeaux, Université des Antilles-Guyane, Université des West Indies.

La mobilité et l'interculturalité sont au cœur du programme. Telle qu'elle est conçue par les responsables du Master, cette mobilité vise à mettre en place « un cadre d'expérimentation de la relation et de la connaissance mutuelle, mis au service de l'acquisition des qualités requises à l'exercice des métiers de la coopération et du développement, au premier rang desquelles figure la compréhension fine de la diversité des univers sociaux ». Cette ouverture constitue un atout pour favoriser l'insertion professionnelle ultérieure des étudiants. Ces derniers peuvent trouver des débouchés dans des domaines variés : analyste de risque pays et de conjoncture, analyste projet, cadres et responsables projet d'ONG, cadres et chargés de missions d'institutions de coopération. Ils ont l'occasion d'acquérir une pratique courante de l'anglais et font l'expérience du système d'enseignement de tradition britannique, deux dimensions du cursus qui valorisent fortement leur CV.

Cette initiative est néanmoins le seul exemple de programme conjoint mis en place dans les Antilles et en Guyane. Il convient en effet de souligner les contraintes entravant l'émergence de cursus internationaux au sein des universités ultramarines.

Les obstacles peuvent tenir à la différence entre le système universitaire français et le modèle anglo-saxon, très répandu dans certains bassins régionaux, en particulier en Océanie. Les différences dans les frais d'inscription pratiqués entre les universités françaises et anglo-saxonnes, notamment, freinent l'élaboration de programmes de formation communs. L'abandon d'un projet de Master conjoint entre l'Université de Nouvelle-Calédonie (UNC) et l'université d'Hawaï-Hilo (UHH) illustre cette difficulté.

Les obstacles à l'émergence de cursus internationaux tiennent également aux aléas liés aux partenariats. La charge de travail est importante pour permettre à des équipes, aux moyens limités, de se consacrer à des projets d'envergure internationale. L'isolement géographique handicape aussi les universités ultramarines. Les déplacements sont indispensables à l'animation des partenariats, mais ils induisent des coûts élevés. Enfin, les différences linguistiques peuvent constituer un obstacle supplémentaire. Dans un environnement régional à prédominance anglophone ou hispano-lusophone, l'insertion régionale des universités ultramarines dépend de la maîtrise de ces langues par les étudiants, les enseignants et les équipes d'encadrement. L'Université de La Réunion et Mayotte sont moins concernées par cet obstacle, le français étant l'une des langues officielles des Seychelles, des Comores et de Madagascar.

Des alternatives peuvent néanmoins être trouvées pour proposer une offre de formation à l'international aux étudiants des outre-mer. L'Université de Nouvelle-Calédonie (UNC) a développé un Master avec la James Cook University (JCU) de Townsville en Australie, comportant une offre de cours filmés et des cours assurés en Nouvelle-Calédonie par des professeurs australiens. Grâce à cette initiative, l'université est parvenue à proposer une formation internationale correspondant aux qualifications recherchées dans le bassin régional.

2.2.2. La mobilisation des dispositifs de mobilité à l'international est jugée perfectible

Les dispositifs mis en œuvre par L'Agence de l'Outre-mer pour la Mobilité (LADOM) concernent des actions majoritairement orientées vers la métropole. LADOM157 évoque un frein majeur à l'internationalisation des parcours en mobilité et propose de former les jeunes dans un pays tiers, sous condition que la formation réponde aux critères de la France et de l'Union européenne en matière de certification. Les diplômes, titres et certificats de qualification professionnelle obtenus doivent permettre la mobilité professionnelle, géographique et fonctionnelle. Leur reconnaissance en France est donc requise. Or de nombreuses formations à l'étranger ne remplissent pas cette condition. C'est le cas, par exemple, des formations des infirmières au Québec, alors que cet espace francophone pourrait constituer une opportunité de mobilité internationale.

LADOM propose néanmoins quelques offres d'expériences à l'international. La délégation de LADOM à La Réunion a ainsi développé la formation professionnelle en mobilité dans la zone Océan Indien. Elle travaille en lien avec la collectivité régionale, participe aux travaux de coopération régionale et accompagne plusieurs centaines de bénéficiaires dans leur parcours de mobilité. Par exemple, une immersion professionnelle en Afrique du Sud est proposée avec l'ordre des experts-comptables.

Outre l'intervention spécifique mise en œuvre par LADOM, de nombreux dispositifs de mobilité internationale sont proposés. Les jeunes des outre-mer y sont éligibles et peuvent mobiliser ces leviers pour réaliser une mobilité, vers le bassin régional, en Europe ou dans un pays tiers.

Les dispositifs permettant aux jeunes d'effectuer une mobilité à l'international Ils sont multiples et comprennent par exemple :

- Erasmus: Le programme européen Erasmus + permet la mobilité des individus à des fins d'apprentissage ¹⁵⁸. Il encourage notamment la mobilité des jeunes de 13 à 30 ans, quel que soit le niveau de diplôme ou de formation, qu'il s'agisse d'étudiants, d'apprentis ou encore d'élèves de lycées professionnels. Ces mobilités s'exercent non seulement en Europe mais également dans des pays tiers. Les étudiants peuvent par exemple bénéficier du programme Erasmus Mundus pour effectuer une mobilité dans un établissement non européen.
- Le Service Volontaire Européen : ce dispositif de volontariat international s'inscrit dans le cadre du programme Erasmus +. Il offre une expérience de mobilité et d'engagement dans un autre pays, pour tous les jeunes de 17 à 30 ans, sans condition de formation, d'expérience ou de connaissance linguistique.
- Le dispositif Service Civique : ce dispositif de volontariat, géré par l'Agence du Service Civique 159, est un engagement volontaire au service de l'intérêt général, indemnisé, ouvert à tous les jeunes de 16 à 25 ans, sans conditions de diplôme. Il peut se dérouler en France comme à l'étranger.

¹⁵⁷ Audition de M. le directeur général Florus NESTAR et de M. Philippe BARJAU (LADOM)

 $^{^{158}}$ Règlement (UE) n°1288/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant ERASMUS \pm

¹⁵⁹ Créé par la loi du 10 mars 2010 sur le Service Civique.

- Les autres dispositifs de volontariat international : les deux exemples précédents participent des nombreux dispositifs rassemblés sous le terme de Volontariats Internationaux d'Echange et de Solidarité (VIES).
- L'Office franco-québécois pour la jeunesse (OFQJ) : implanté en France et au Québec, il contribue au rapprochement des jeunesses des deux pays, de 18 à 35 ans, par la mise en œuvre de programmes de mobilité axés sur le développement et le perfectionnement professionnels.
- L'Office franco-allemand pour la Jeunesse (OFAJ): cette organisation au service de la coopération franco-allemande a pour mission d'encourager les relations entre les jeunes des deux pays, en mettant en œuvre différents programmes d'échange et de mobilité.

En dépit de la diversité de l'offre de mobilité à l'international, le constat largement partagé est celui d'une sous-utilisation des dispositifs existants dans les outre-mer.

Le recours au programme ERASMUS + est plus faible outre-mer qu'en métropole. Un rapport d'information parlementaire de 2014 relatif à la démocratisation d'ERASMUS a relevé les très fortes disparités régionales en France dans la mobilisation du programme 160, au détriment des territoires ultramarins. Rapporté à la population totale d'étudiants par territoire, le taux de mobilité de la région Poitou-Charentes s'est élevé à 2,77% d'étudiants mobiles contre 0,26% pour les collectivités d'outre-mer en 2010-2011.

Pourtant, l'internationalisation des parcours constitue un enjeu singulièrement dans les outre-mer, où les problématiques de coopération internationale, d'autonomie des jeunes, de cohésion sociale, d'insertion professionnelle sont particulièrement prégnantes. Le Plan Jeunesse Outre-mer, signé par la ministre des Outre-mer et le ministre de la Ville, de la Jeunesse et des Sports le 3 septembre 2015 vise par conséquent à mieux mobiliser ces dispositifs, afin de favoriser la mobilité des élèves, des étudiants et des jeunes en général.

Le développement du service civique à l'étranger est une solution fréquemment avancée. Il convient de souligner que LADOM s'est associée depuis 2012 à l'association France Volontaires pour soutenir le développement du volontariat international en outre-mer. Au terme d'une convention signée le 16 janvier 2012, ces deux partenaires se sont engagés à accompagner les actions extérieures des collectivités territoriales ultramarines et notamment leurs programmes de coopération régionale dans les zones caraïbes/Amérique et Océan Indien. En 2013, une opération a été menée en Martinique en collaboration avec les Francas, Pôle emploi international, les missions locales et l'ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane. Ce projet a permis à 10 jeunes demandeurs d'emploi martiniquais de réaliser une mission de service civique au Pérou dans le cadre d'un projet de coopération internationale.

Le Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE), dans son avis relatif à l'insertion des jeunes ultramarins de février 2015161, préconise de favoriser la participation de davantage de jeunes ultramarins au programme ERASMUS +. Il propose en outre la création

¹⁶⁰ Rapport d'information déposé à l'Assemblée Nationale par la commission des affaires européenne le 4 mars 2014, « la Démocratisation d'ERASMUS : bilan et prospectives », Sandrine Doucet.

¹⁶¹ Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental sur le rapport de M. Eustase Janky, « le défi de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ultramarins », 11 février 2015

d'un dispositif applicable à l'espace régional des outre-mer calculé sur le modèle ERASMUS +-

L'une des voies d'amélioration identifiées concerne par ailleurs l'information sur les dispositifs de mobilité, que de nombreux jeunes ultramarins méconnaissent.

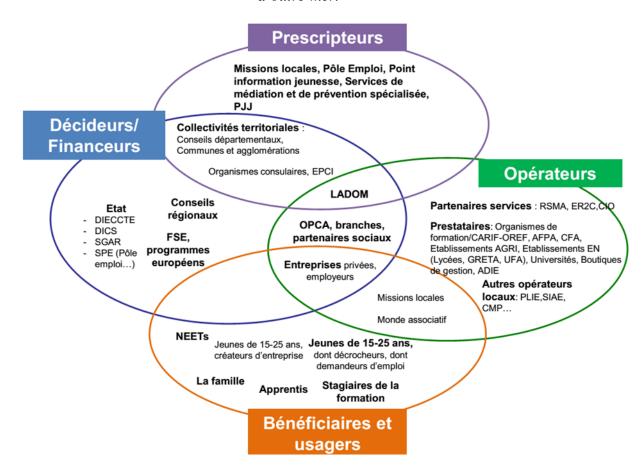
Dans le cadre du plan « Priorité Jeunesse », adopté à l'occasion du comité interministériel de la jeunesse du 21 février 2013, un comité régional de la mobilité européenne et internationale des jeunes doit être installé dans chaque territoire. Chaque comité régional est piloté et présidé conjointement par les représentants de l'Etat (préfet de région et recteur) et le Président du Conseil régional. L'action du comité vise à répondre aux objectifs de diversification des profils et d'augmentation du nombre de jeunes effectuant une mobilité européenne et internationale. Cette action doit favoriser une meilleure connaissance de la demande et de l'offre de mobilité sur le territoire, l'information et la communication, la mise en réseau des acteurs et les synergies entre ceux-ci. Le plan jeunesse outre-mer a intégré l'objectif de déployer ces comités de la mobilité, qui sont désormais installés dans l'ensemble des outre-mer.

Partie 4 : Gouvernance et cohérence des politiques de formation et d'insertion des jeunes

1. Une pluralité d'acteurs qui impose une coordination de l'intervention

1.1. La nécessité d'une coordination au service d'une logique de parcours des jeunes

Une multiplicité d'acteurs contribue au parcours d'orientation-formation-emploi des jeunes d'outre-mer.



Ce schéma traduit la complexité du système de gouvernance, d'autant que chaque acteur intervient à plusieurs niveaux. Les employeurs privés, par exemple, sont à la fois bénéficiaires d'aides publiques à l'embauche des jeunes, financeurs de l'accueil des jeunes en formation, opérateurs car contribuant à la politique de l'emploi et à la mise en œuvre d'actions de développement des territoires.

La densité d'intervenants peut impacter négativement la mise en œuvre globale des politiques d'accompagnement des jeunes. Il s'agit d'éviter les fonctionnements en silo et les effets d'empilement et de concurrence entre les dispositifs.

Le besoin de coordination est largement reconnu par les acteurs auditionnés dans le cadre de la CNEPEOM, notamment dans la mise en cohérence des cartes de formation et dans

la mise en place des logiques de parcours des jeunes. La prévention des ruptures dans les parcours d'insertion, la sécurisation de ces parcours et l'amélioration des transitions entre les différentes formations et dispositifs dépendent de la capacité des acteurs à articuler leur intervention.

1.2. Les cadres permettant de soutenir une dynamique partenariale

Parmi les bonnes pratiques relevées à l'occasion des travaux de la commission, il convient de mentionner :

- la mise en place de conventions de partenariat entre plusieurs acteurs de l'insertion et de l'accompagnement de publics spécifiques (SMA avec LADOM par exemple). Il est particulièrement profitable que ces conventions intègrent une évaluation des partenariats et la mise en place d'un comité de pilotage afin de suivre l'avancée concrète de l'action et la réalisation des objectifs.
- l'innovation, par la mise en place d'une gouvernance permettant d'expérimenter et d'analyser les pratiques en matière de politiques jeunesse.

A La Réunion, cette stratégie d'innovation s'illustre dans la création d'une « Fabrique Jeunesse » :

Une gouvernance innovante : la Fabrique Jeunesse 162

Structure collaborative inédite, la Fabrique Jeunesse a été initiée par la préfecture de La Réunion, en lien avec ses partenaires, afin d'optimiser le système d'intervention dédié à la jeunesse. Cette structure emprunte aux pôles de compétitivité une organisation composée de plusieurs collèges »¹⁶³, afin d'ouvrir la réflexion à un nombre élargi de partenaires. Elle s'appuie sur une « Agence régionale de la Jeunesse », qui développe des partenariats avec les collectivités locales ; des « Rencontres de la Jeunesse », qui favorisent le dialogue avec les jeunes du territoire ; et un « atelier prospective jeunesse ».

L'atelier prospective jeunesse vise à définir les grandes questions d'avenir pour la jeunesse réunionnaise d'ici à 2040 et à identifier les modes d'intervention les plus adéquats. Il rassemble les institutions publiques (État, collectivités, CESER, Université, pôle emploi, INSEE...), les professionnels de terrain (issus des missions locales, des associations de quartier, des écoles de la deuxième chance...), les professionnels du monde économique et de l'entreprenariat (MEDEF, associations de jeunes entrepreneurs...), les associations de jeunes et les jeunes eux-mêmes. En 2014, les réunions mises en place avaient abouti à la formalisation de plusieurs scenarii et à l'exploration de nouvelles méthodes d'accompagnement des jeunes. Corrélativement, les convergences d'acteurs à mettre en place ont été identifiées.

 $^{^{162}}$ Contribution écrite de Michel SWIETON, DJSCS La Réunion / « La jeunesse à La Réunion, une mise en prospective », Stéphanie Morel et Sarah Maire, Informations Sociales n°186, 2014.

 $^{^{163}}$ « La jeunesse à La Réunion, une mise en prospective », Stéphanie Morel et Sarah Maire, Informations Sociales n°186, 2014.

Les acteurs rencontrés témoignent d'une ambition à investir pleinement les comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP) créés par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale. L'opérationnalisation de ces instances, qui rassemblent localement l'État, les conseils régionaux et les organisations professionnelles, cristallise une attente forte. En effet, les acteurs rencontrés :

- soulignent les retards pris dans la mise en place des comités, dus notamment aux renouvellements des équipes et parfois aux changements institutionnels (en Guyane et en Martinique, s'agissant des collectivités uniques);
- estiment que le format actuel de concertation doit être maintenu, les évolutions successives fragilisant la montée en puissance du partenariat ;
- souhaitent, au titre de bonnes pratiques, la mise en place de commissions thématiques au sein des comités, afin de réunir des propositions concrètes débattues en assemblée plénière ;
- jugent parfois trop restreint le cadre partenarial, les EPCI et les acteurs du champ social et médico-social n'y étant pas associés.

2. Le nécessaire décloisonnement des politiques dédiées à la jeunesse

2.1. La nécessité de développer une approche globale de la situation des jeunes

Les nombreux freins « périphériques » à l'insertion des jeunes en outre-mer (mobilité, logement, garde d'enfants...) ont été soulignés en première précédemment. Il semble donc prioritaire de mobiliser l'ensemble des acteurs intervenant sur des problématiques connexes à l'insertion.

Plusieurs acteurs rencontrés ont souligné l'importance d'inscrire les actions en faveur de l'insertion et de la formation des jeunes dans le cadre d'une politique globale de la jeunesse et de la famille. En particulier, la promotion des activités hors temps scolaire, notamment la pratique sportive, favorise l'épanouissement des jeunes et, *in fine*, leur insertion socio-professionnelle¹⁶⁴.

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques dédiées à l'emploi des jeunes outremer doivent donc veiller à s'articuler, de façon transversale, à un corpus plus large de politiques publiques et d'acteurs.

¹⁶⁴ A Mayotte en particulier (audition de Monsieur Bernard RUBI, Directeur de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DJSCS) de Mayotte).

2.2. L'articulation fructueuse entre insertion et développement du territoire

Plusieurs expériences performantes en outre-mer attestent de l'importance de conduire conjointement les politiques d'insertion des jeunes et les projets de développement des territoires.

Cette articulation entre les enjeux de développement économique et d'emploi peut s'inscrire dans le cadre de la conduite de chantiers structurants. Ainsi à La Réunion, l'État, la Région et Pôle emploi ont mis en place une cellule « Objectif Emploi Grands Projets (OEGP) » afin d'anticiper les besoins en main d'œuvre générés par les grands projets liés aux accords de Matignon II¹⁶⁵. En tenant compte des caractéristiques techniques des travaux à réaliser et du planning prévisionnel des opérations, la cellule élabore un plan d'accompagnement des demandeurs d'emploi vers l'insertion durable sur le marché du travail.

Une autre bonne pratique consiste à anticiper les opportunités d'insertion au niveau d'un bassin d'emploi, en lien avec un projet de territoire développé localement :

En Guadeloupe, l'agglomération du Sud Basse-Terre porte un projet de développement économique également conçu comme support d'insertion. Le projet de territoire de l'agglomération est centré sur le développement d'une économie verte et bleue, visant à valoriser le patrimoine culturel et les ressources naturelles. Le projet entend promouvoir les métiers traditionnels à haute valeur ajoutée, qui font l'identité de la Guadeloupe, autour de produits tels que le cacao, le café, la vanille ou le miel.

Ce développement implique la construction d'un partenariat associant les employeurs publics et privés ainsi que les organismes de formation et d'insertion (dont le SMA, LADOM, le Rectorat, Guadeloupe Formation). Le projet consiste à expérimenter, sur les niches d'activité précitées, l'insertion de jeunes présentant notamment de faibles niveaux de qualification. L'enjeu est d'adapter la production de qualifications sur le territoire au projet de développement économique.

A l'instar des perspectives d'emploi induites par les chantiers structurants, l'implantation de grands groupes sur le territoire peut être l'occasion de mobiliser l'ensemble des acteurs locaux en charge de l'insertion. Le recrutement de l'Hôtel Villa Delisle & Spa à La Réunion constitue un exemple de partenariat efficace :

A La Réunion, le projet de recrutement de l'Hôtel Villa Delisle & Spa a été piloté par la Mission Locale Sud en lien avec la DIECCTE Réunion, La Région Réunion, La Ville de Saint Pierre, Pôle emploi, L'Agence de l'Outre-Mer pour la mobilité (LADOM), des organismes Paritaires Collecteurs Agréés et des organismes de formation.

Ce processus partenarial a permis d'articuler, autour d'un panel de jeunes, toute l'offre de services des acteurs de l'orientation, de la formation, de l'insertion et de l'emploi.

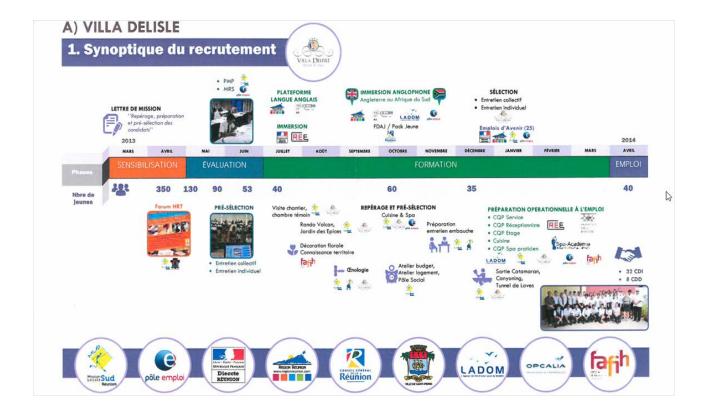
Pour répondre aux besoins en personnel qualifié, la Mission Locale Sud a animé un parcours de formation pré-embauche de juillet 2013 à mars 2014, à destination de jeunes demandeurs

¹⁶⁵ Contribution écrite de M. Michel SWIETON, directeur du pôle emploi Réunion.

d'emploi sans qualification dans les métiers de l'hôtellerie. Le parcours proposé comprenait des formations en anglais, incluant une immersion à l'étranger, et des formations techniques diplômantes. En fin de démarche, les 34 candidats ont signé un contrat de travail.

La coordination des acteurs a permis d'inscrire les jeunes bénéficiaires dans une trajectoire progressive, de la formation à la mise en emploi, en mobilisant une large palette d'outils, dont un accompagnement socio-éducatif. L'effet sur les parcours d'insertion s'est avéré très concluant (très peu de ruptures de parcours).

Schéma synoptique du recrutement.



RECOMMANDATIONS

- **1.** Renforcer la coordination des acteurs en charge de l'insertion, de la formation et de l'emploi des jeunes, au service d'un décloisonnement des politiques publiques.
- **2.** Mettre en place dans chaque territoire des structures de gouvernance adaptées et opérationnelles.
- **3.** Mettre en synergie les programmes de développement économique et les interventions des acteurs de l'emploi, de la formation et de l'insertion. Anticiper les besoins en compétence liés aux grands projets territoriaux.

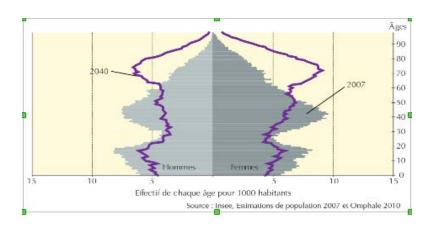
Vieillissement des populations des outre-mer et perte d'autonomie

Les sociétés des outre-mer face au vieillissement et à la perte d'autonomie

• Des populations confrontées à un vieillissement rapide

En France, d'ici 2030, les Antilles et La Réunion feront partie des territoires français les plus concernés par le vieillissement démographique, un phénomène qui se caractérise d'ailleurs par sa très grande rapidité. Dans les années 1960, les Antilles enregistraient 10 000 naissances par an et un Antillais sur deux avait moins de vingt ans ¹⁶⁶. Or, la Martinique et la Guadeloupe ont aujourd'hui achevé leur transition démographique ¹⁶⁷ et la charge du vieillissement sera considérable à très court terme. Ces deux territoires compteront à partir de 2030 plus de personnes âgées ¹⁶⁸ que de jeunes : 36 % de la population en Guadeloupe et 32 % en Martinique contre 29,3 % en France hexagonale. De plus jeunes régions de France au milieu du XX^e siècle, elles deviendront les deux plus vieilles d'ici 2040, devant la Corse et le Limousin.

Figure 1
Pyramide des âges en structure en Martinique, en 2007 et en 2040



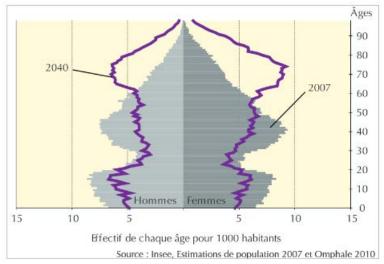
(HORATIUS-CLOVIS Hugues, « Projections de la population à l'horizon 2040. Faible croissance de la population martiniquaise et vieillissement accéléré », Premiers résultats, INSEE Antilles-Guyane, n°72, 2011)

¹⁶⁶ MARIE Claude-Valentin, *Les DOM à l'horizon 2030, entre migrations, vieillissement et précarité : quel projet de société ?*, note de travail pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, 2013, p. 8.

¹⁶⁷La transition démographique désigne le processus par lequel une société passe de taux de natalité et de mortalité forts à une situation de faible fécondité et de faible mortalité.

¹⁶⁸ En France, l'expression « personne âgée » désigne généralement les individus ayant dépassé l'âge de 60 ou de 65 ans. Le troisième âge désigne les personnes ayant entre 60-65 ans et 75-80 ans ; le quatrième âge qualifie les personnes de plus de 75-80 ans.

Figure 2 Pyramide des âges en structure en Guadeloupe, en 2007 et en 2040



(HORATIUS-CLOVIS Hugues, « Projections de population à l'horizon 2040. Stagnation et vieillissement de la population guadeloupéenne d'ici 2040 », Premiers résultats, INSEE Antilles-Guyane, n°73, 2011)

Le vieillissement des populations à un rythme accéléré concernera également les collectivités de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna.

La Réunion connaîtra une évolution comparable, malgré un vieillissement plus relatif de sa population. En effet, en dépit d'une plus faible représentativité des personnes âgées de plus de 60 ans dans la population totale à l'horizon 2030 (environ 22 %), les seniors seront deux fois plus nombreux qu'aux Antilles.

Tous les territoires d'outre-mer ne sont pas concernés au même degré. Néanmoins, la question du vieillissement se pose pour l'ensemble des outre-mer. Elle est d'autant plus importante pour des territoires comme Mayotte ou la Guyane, où les moyens sont actuellement axés sur la jeunesse. Le vieillissement de la population doit impérativement être anticipé dans ces territoires, compte tenu de l'accroissement de la population et de l'allongement de l'espérance de vie. La Guyane, par exemple, qui comptait 900 personnes dépendantes en 2007, en aura 3 000 en 2030¹⁶⁹.

• Vieillissement et perte d'autonomie

Plusieurs définitions de la perte d'autonomie ou dépendance peuvent être retenues. Ce phénomène recouvre en effet de multiples réalités. Il peut concerner des catégories sociales, des classes d'âge, des territoires et des individus très divers.

Du point de vue médical, la dépendance peut être définie comme une perte

158

¹⁶⁹ GERAN Guillaume, Pages économiques et sociales des Antilles Guyane, « En Guyane, trois fois plus de personnes âgées dépendantes en 2030 », *AntianeÉchos*, numéro 24, 2012.



¹⁷⁰ Cette déficience physique n'est pas obligatoirement un handicap.

1. L'influence du contexte socio-économique et sanitaire sur le vieillissement en outre-mer

Le contexte socio-économique dans lequel évolue la population d'un territoire a des conséquences indéniables sur les conditions de vie et l'état de santé des personnes vieillissantes. Or, les territoires des outre-mer sont confrontés à des difficultés socio-économiques comme des taux de pauvreté élevés, de faibles revenus ou un marché du travail en grande difficulté. Tous ces facteurs impactent et fragilisent les conditions de vie des personnes âgées dans ces territoires.

En préambule, il convient toutefois de souligner que le manque d'informations récentes sur les conditions de vie des personnes âgées en outre-mer est un obstacle important à l'étude de cette thématique.

1.1. L'impact du contexte socio-économique outre-mer sur le vieillissement et la perte d'autonomie

1.1.1. L'impact des difficultés économiques sur la manière de vieillir dans les territoires d'outre-mer

1.1.1.1. Une situation économique et sociale tendue

Dans l'ensemble des départements d'outre-mer, le marché du travail est fortement détérioré. Ainsi, la moitié de la population active n'exerce aucune activité ¹⁷¹ et plus de la moitié des chômeurs est inscrite comme demandeur d'emploi depuis plus de trois ans et n'est donc plus indemnisée.

La première insertion sur le marché du travail est particulièrement difficile outremer. Pour ceux qui parviennent à trouver un premier emploi, ce dernier demeure souvent précaire. Les femmes et les jeunes, plus fortement touchés par le chômage, sont également plus concernés par l'emploi à temps partiel¹⁷².

Dans les départements d'outre-mer (à l'exclusion de Mayotte¹⁷³), 71,7 % de foyers fiscaux n'étaient pas imposables sur le revenu en 2009, contre 45,7 % dans le reste de la France¹⁷⁴. La faiblesse des revenus explique le taux particulièrement élevé de bénéficiaires de prestations sociales dans ces territoires. Ainsi, près d'un quart (24,5 %) des ménages perçoit le RSA socle dans les départements d'outre-mer, contre moins d'un vingtième (4,4 %) en France

¹⁷¹ MARIE Claude-Valentin, *Les DOM à l'horizon 2030, entre migrations, vieillissement et précarité : quel projet de société ?*, note de travail pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, 2013, p. 18.

¹⁷² MARIE Claude-Valentin, *Les DOM à l'horizon 2030*, *entre migrations*, *vieillissement et précarité : quel projet de société ?*, note de travail pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, 2013, p. 18.

¹⁷³ Compte tenu du manque de données concernant Mayotte, le document ayant servi de référence pour cette donnée ne porte que sur quatre des cinq départements d'outre-mer que sont la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion.

¹⁷⁴ THOMAS Nadège, TRUGEON Alain, MICHELOT François & OCHOA André, *Inégalités socio-sanitaires dans les départements d'outre-mer. Analyses infrarégionales et comparaisons avec le niveau national*, Fédération nationale des observatoires régionaux de santé, novembre 2014, p. 19.

hexagonale ¹⁷⁵. Les bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) sont également proportionnellement beaucoup plus nombreux dans les départements d'outremer qu'en France hexagonale. Cela témoigne du faible niveau de ressources d'une part importante de la population des outre-mer.

Figure 3

Bénéficiaires de la couverture maladie complémentaire (CMUC) au 31.12.2013¹⁷⁶

	France hexagonale	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion
Bénéficiaires de la CMUC	4 057 196	102 031	90 029	78 095	296 018
Bénéficiaires de la CMUC en % de la population	6,4	25,3	23,4	31,9	35,3

1.1.1.2. Une précarité accrue chez les personnes âgées

Une part significative et croissante de la population âgée dispose de revenus modestes. Un taux particulièrement élevé des bénéficiaires de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA 177) et de l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV 178) dans les territoires d'outre-mer est constaté, en comparaison avec la France hexagonale. Ainsi, en 2009, le taux d'allocataires de l'ASPA et de l'ASV était sept fois plus élevé dans les départements d'outre-mer qu'en France hexagonale 179. En 2013, ce taux était toujours très élevé dans les DOM (à l'exception de Mayotte où les données ne sont pas disponibles) : 5,9 fois plus élevé en Martinique et 7,3 fois plus élevé en Guadeloupe qu'en France hexagonale. Alors que le nombre de bénéficiaires de ces allocations est en baisse en hexagone, il augmente en outre-mer.

¹⁷⁵ THOMAS Nadège, TRUGEON Alain, MICHELOT François & OCHOA André, *Inégalités socio-sanitaires dans les départements d'outre-mer. Analyses infrarégionales et comparaisons avec le niveau national*, Fédération nationale des observatoires régionaux de santé, novembre 2014, p. 20.

¹⁷⁶ Statistiques et Indicateurs de la Santé et du Social – les régions françaises 2015, Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques, Agences régionales de santé, Directions régionales de la jeunesse des sports et de la cohésion sociale.

¹⁷⁷ L'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), entrée en vigueur en 2007, a remplacé les multiples prestations du minimum vieillesse. Son montant varie en fonction des ressources du bénéficiaire.

¹⁷⁸ L'allocation supplémentaire vieillesse (ASV) continue d'être versée aux personnes qui la percevaient avant 2006 et n'ont pas demandé le basculement vers l'ASPA.

¹⁷⁹ MARIE Claude-Valentin, *Les DOM à l'horizon 2030*, *entre migrations*, *vieillissement et précarité : quel projet de société ?*, note de travail pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, 2013, p. 16.

Figure 4

Part des retraités du régime général et bénéficiaires du minimum vieillesse ans la population des plus de 60 ans au 31 décembre 2013¹⁸⁰

	Retraités d	u régime général	Bénéficiaires du minimum vieillesse		
	Nombre	% de la population totale	Nombre	Taux pour 100 personnes de 60 ans et +	
France hexagonale	12030815	18,9	481050	3,1	
Guadeloupe	56895	14,1	21023	22,6	
Martinique	58931	15,3			
Guyane	8083	3,3			
La Réunion	73458	8,7		21,8	

(DREES, conseils départementaux, CNAV, 31/12/2013)

Tous âges confondus, entre 30 % et 45 % des habitants des départements d'outremer déclarent ressentir une certaine précarité, « *y arriver difficilement* » financièrement ou « *ne pas pouvoir y arriver sans faire de dette* » ¹⁸¹. Ce ressenti s'atténue avec l'âge en France hexagonale alors qu'il se renforce considérablement en outre-mer, où la paupérisation s'accroît avec l'âge. Ainsi, en Martinique, le revenu médian mensuel des personnes dépendantes est de 2 250 euros pour les sexagénaires, 1 100 euros pour les octogénaires et 700 euros pour les nonagénaires ¹⁸² et ¹⁸³.

L'ensemble des caractéristiques économiques des outre-mer (marché du travail en tension, parcours professionnels discontinus, prévalence du chômage ...) a dès à présent des conséquences considérables sur le niveau des pensions des personnes qui vont faire valoir leur droit à pension de retraite. À titre d'exemple, en 2009, le montant moyen des retraites des ménages était de 1150 euros mensuels en Martinique contre 1622 euros pour l'ensemble de la France ¹⁸⁴.

¹⁸⁰ Statistiques et Indicateurs de la Santé et du Social – les régions françaises 2015, Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques, Agences régionales de santé, Directions régionales de la jeunesse des sports et de la cohésion sociale et données INSEE sur les retraités et bénéficiaires du minimum vieillesse au 31 décembre 2013.

¹⁸¹ MARIE Claude-Valentin, BRETON Didier, TEMPORAL Franck, CONDON Stéphanie, « Migrations, famille et vieillissement : Défis et enjeux pour la Martinique », *AntianeÉchos*, numéro 20, 2012, p. 7.

¹⁸² GERAN Guillaume & HENRY Hermann, « En Martinique, la population âgée dépendante va doubler d'ici 2030 », AntianeÉchos, numéro 25, 2012

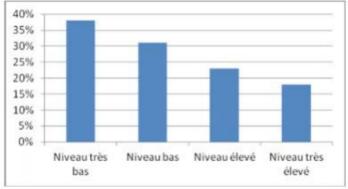
¹⁸³ Les personnes dépendantes disposent de ressources plus élevées que les non dépendantes parce qu'elles perçoivent diverses allocations comme l'aide personnalisée à l'autonomie

¹⁸⁴ Rapport « Vers l'égalité des territoires : dynamiques, mesures et politiques », dirigé par Eloi Laurent, février 2013

1.1.2. L'impact du niveau socio-économique sur l'état de santé des personnes en outre-mer

Les populations des territoires d'outre-mer évoluent dans un contexte socioéconomique défavorable, qui a un impact non négligeable sur leur état de santé. À titre d'exemple, l'hypertension artérielle se déclarerait en Martinique beaucoup plus fréquemment parmi les catégories socioprofessionnelles ou de niveau socio-économique les plus faibles¹⁸⁵.

Figure 5
Prévalence de l'hypertension artérielle selon le niveau socio-économique en Martinique



(Enquête ESCAL, 2003-2004)

Par ailleurs, le coût élevé des soins de santé outre-mer fragilise d'autant plus ces populations qui peuvent être amenées à renoncer aux soins pour des raisons financières. En effet, que ce soit dans le domaine des services de santé, des médicaments ou des appareils et matériels thérapeutiques, se soigner outre-mer coûte plus cher que dans l'hexagone. Les écarts – de prix bruts, avant remboursement par la sécurité sociale et les complémentaires santé – sont de 17 % pour les Antilles-Guyane et de 15 % à La Réunion 186.

Les difficultés économiques rencontrées tout au long de la vie par les personnes habitant en outre-mer auront des conséquences inévitables sur leur vieillissement. À ce constat s'ajoute une situation sanitaire spécifique qui impacte également le capital santé des populations de ces territoires.

1.2. L'impact des disparités socio-sanitaires outre-mer sur le vieillissement et la perte d'autonomie

Le vieillissement s'accompagne outre-mer de difficultés de santé différentes de celles rencontrées en France hexagonale. Cette situation diffère beaucoup selon les territoires. Ainsi, l'espérance de vie à la naissance est comparable aux Antilles à celle de l'hexagone. En 2013, elle est de 78,8 ans pour les hommes, 85,4 ans pour les femmes, contre respectivement

¹⁸⁵ MERLE Sylvie & MALON Aurélie, « Hypertension artérielle », Enquête ESCAL, 2003-2004.

 $^{^{186}}$ JALUZOT Laurence, MALAVAL Fabien et RATEAU Guillaume, « En 2015, les prix dans les DOM restent plus élevés qu'en métropole », Insee Première n°1589, avril 2016

78,5 ans et 84,8 ans en moyenne nationale. Elle reste nettement plus faible en Guyane et à Mayotte.

Pourtant, ce taux antillais doit être relativisé : les comparaisons de l'état de santé ressenti par les populations montrent en effet des écarts importants entre les DOM et l'hexagone.

De manière générale, alors que 69 % des 15-75 ans dans l'hexagone se déclarent en bon ou très bon état de santé, ils ne sont que 56 % en Martinique et 59 % en Guadeloupe. Par ailleurs, cette différence de perception est beaucoup plus importante en ce qui concerne les classes d'âge 31-45 ans et 46-60 ans, qu'en ce qui concerne les personnes âgées de 61 à 75 ans, jusqu'alors plutôt préservées de la dégradation de l'état de santé. Cet écart de santé, aussi paradoxal qu'il puisse paraître, laisse entrevoir une perte d'autonomie aggravée pour une part croissante des futures personnes âgées outre-mer.

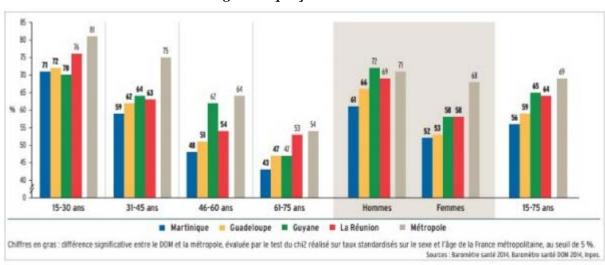


Figure 6 État de santé général perçu comme bon ou très bon

(RICHARD Jean-Baptiste, Premiers résultats du Baromètre santé DOM 2014, INPES)

Outre les risques liés aux maladies infectieuses et tropicales, une forte prévalence de certaines pathologies susceptibles d'aggraver l'état de santé des populations vieillissantes est présente outre-mer.

1.2.1. Des difficultés spécifiques et persistantes dans le domaine de la santé

S'il n'existe pas de maladie spécifique du grand âge, les populations d'outre-mer sont cependant touchées par des pathologies fréquemment associées aux tranches d'âge avancées : maladies cardiovasculaires, accidents vasculaires cérébraux ou maladies neurodégénératives. Au-delà des causes liées au contexte socio-économique, les enquêtes épidémiologiques mettent en évidence le risque de plus en plus élevé de développer des pathologies susceptibles de précipiter ou d'aggraver la perte d'autonomie des personnes âgées.

1.2.1.1. Pathologies chroniques associées au surpoids et à l'obésité

Le surpoids et l'obésité favorisent l'apparition de pathologies telles que le diabète de type 2, les maladies cardiovasculaires et l'hypertension.

Selon le Baromètre santé 2014 et le Baromètre Santé DOM 2014, les populations d'outre-mer sont particulièrement concernées par le surpoids. Alors que 41 % des Français de l'hexagone de 15 à 75 ans déclarent être en surpoids 187 et 12 % déclarent être obèses 188, ces deux taux sont nettement plus importants en Martinique (respectivement 51 % et 17 %), en Guadeloupe (respectivement 48 % et 17 %), en Guyane (respectivement 52 % et 18 %) et à Mayotte 189.

La situation est particulièrement préoccupante à Wallis-et-Futuna (87 % de la population concernée par le surpoids ou l'obésité, 60 % par l'obésité¹⁹⁰) ainsi qu'en Polynésie française (70 % de la population adulte en surpoids ou obèse et 40 % atteinte d'obésité¹⁹¹).

La malnutrition, le manque d'activité physique et l'obésité expliquent la progression constante de pathologies telles que le diabète, ou les maladies cardio-vasculaires ayant pour origine l'hypertension artérielle, qui augmente significativement avec l'âge.

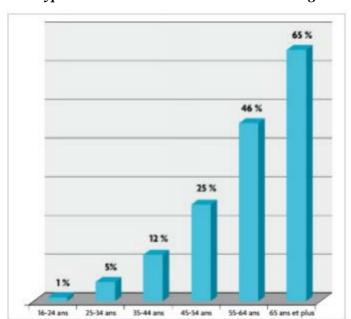


Figure 7
Prévalence de l'hypertension artérielle selon la classe d'âge en Martinique

(CRSA de la Martinique, Les enjeux du vieillissement de la population en Martinique, compte-rendu du premier débat public de la CRSA, 2013 / données issues de l'enquête ESCAL, 2003-2004)

¹⁸⁷Le surpoids est caractérisé par un indice de masse corporelle compris entre 25 et 30.

¹⁸⁸ L'obésité est caractérisée par un indice de masse corporelle supérieur à 30.

¹⁸⁹ 52 % des hommes et 79 % des femmes de 30 à 69 ans seraient en surpoids selon des mesures anthropométriques réalisées en 2008.

¹⁹⁰ Mesures anthropométriques réalisées en 2009, Stratégie de santé pour les outre-mer, 2016.

¹⁹¹ Mesures anthropométriques réalisées en 2010, *Stratégie de santé pour les outre-mer*, 2016.

Aux Antilles, l'enquête Kannari 192 conduite en 2013-2014, a permis de confirmer une situation très préoccupante en ce qui concerne l'obésité et les maladies qui y sont associées. En effet, les femmes des deux îles sont particulièrement et de plus en plus affectées par ce phénomène.

Figure 8
Comparaison des taux d'obésité et de surpoids Antilles/France entière 193

Hommes	Guadeloupe	Martinique	France entière		
Surpoids	37 %	39 %	35 %		
Obésité	11 %	12 %	12 %		

Femmes	Guadeloupe	Martinique	France entière	
Surpoids	27 %	30 %	24 %	
Obésité	22 %	21 %	12 %	

La lutte contre l'obésité demeurant un enjeu de santé publique incontournable aux Antilles, les actions de sensibilisation du public et d'éducation à la santé doivent être renforcées.

1.2.1.2. Maladies infectieuses et tropicales

Les populations d'outre-mer sont confrontées à certaines maladies à transmission vectorielle comme la dengue, le Chikungunya, le Zika ou le paludisme en Guyane. De nombreuses pathologies tropicales telles que la leptospirose, la leishmaniose en Guyane ou la lèpre à Mayotte sont également recensées ¹⁹⁴. Outre leur impact sanitaire immédiat, ces maladies peuvent altérer l'état de santé des personnes à moyen et long terme et donc avoir des conséquences sur le vieillissement des personnes concernées.

1.2.1.3. Les risques environnementaux

Les territoires d'outre-mer sont également confrontés à de multiples problèmes de pollution environnementale qui peuvent influencer l'état de santé de leurs populations.

¹⁹² Enquête *Kannari : santé, nutrition et exposition au chlordécone aux Antilles*, réalisée par l'Institut de veille sanitaire, la Cire Antilles-Guyane1, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES), les Observatoires de la santé ainsi que les agences régionales de santé de Guadeloupe et de Martinique

¹⁹³ (YACOU Cécile & CORNELY Vanessa, *Surcharge pondérale chez les adultes de 16 ans ou plus en Guadeloupe et Martinique*, IV^e journées interrégionales de veille sanitaire Antilles-Guyane, 2015 / données de l'enquête *Kannari : santé, nutrition et exposition au chlordécone aux Antilles*)

¹⁹⁴ Stratégie de santé pour les outre-mer, 2016.

À titre d'exemple, l'utilisation du chlordécone ¹⁹⁵ en Martinique et en Guadeloupe ou la pollution de certaines régions par des métaux lourds (plomb et mercure) peuvent altérer l'état de santé des populations et avoir des répercussions sur leur vieillissement.

1.2.1.4. Les addictions spécifiques

Certaines populations d'outre-mer souffrent d'addictions spécifiques qui accélèrent leur perte d'autonomie. Les conséquences de l'alcoolisme sur la santé des personnes âgées illustrent ce phénomène. En effet, l'importante consommation d'alcool chez certains adultes génère des maladies supplémentaires favorisant la perte d'autonomie (maladies cardiovasculaires, syndromes de Parkinson).

1.2.2. Une offre de soins hétérogène selon les territoires et un manque de professionnels

Comparée à celle de la France hexagonale, l'offre de santé à destination des personnes vieillissantes paraît globalement très restreinte en outre-mer. Les établissements hospitaliers ne peuvent apporter à eux seuls une réponse satisfaisante, car le parcours de soins des personnes âgées, dépendantes et souffrant de plusieurs pathologies est généralement complexe et implique de nombreux acteurs. Leurs besoins spécifiques ne peuvent donc pas systématiquement être pris en charge à l'hôpital ou dans des services d'urgence surchargés. Ainsi, la non admission aux soins, les sorties prématurées, mal coordonnées ou insuffisamment suivies peuvent compromettre leurs chances de guérison ou de réadaptation. Il importe par ailleurs de préciser qu'en 2011, 35 % des admissions au service d'urgence du CHU de Fort-de-France concernaient des personnes âgées de 75 ans et plus 196. Il s'agit donc d'une part importante de la population fréquentant les établissements de santé.

1.2.2.1. Des établissements de santé en difficulté et inégalement répartis

L'offre hospitalière est répartie de manière très inégale en outre-mer. Les deux CHU des Antilles, l'hôpital de Cayenne et l'hôpital de La Réunion offrent des soins de premiers recours et des soins spécialisés, organisent la formation et la recherche universitaire ¹⁹⁷. Mais des difficultés persistent : l'offre de soins est insuffisante à Mayotte et dans certaines régions guyanaises. Ainsi, en Guyane, seules les communes de Cayenne et de Saint-Laurent du Maroni disposent d'une offre de soins adaptée aux besoins de la population. Les parcours de soins sont donc souvent discontinus du fait du manque de certaines spécialités, d'où les transferts entre les DOM ou avec l'hexagone. Par ailleurs, la situation financière de nombreux établissements est encore préoccupante.

¹⁹⁵ Cet insecticide organochloré, destiné à lutter contre le charançon du bananier, a été utilisé de manière intensive en Martinique et en Guadeloupe. Son usage a été interdit en 1993, mais ce produit très rémanent peut contaminer certaines denrées et eaux de captages.

¹⁹⁶Dépendance Personnes âgées Martinique (DEPAMAR), Analyse de la réponse du dispositif sanitaire et médicosocial aux besoins de la population âgée dépendante en Martinique, juillet 2012, p. 25.

¹⁹⁷ Stratégie de santé pour les outre-mer, 2016.

1.2.2.2. Un manque de professionnels de santé et services médico-sociaux

L'ensemble des territoires d'outre-mer connaît une démographie médicale insuffisante ou inadaptée ¹⁹⁸. Ainsi, les DROM souffrent d'une densité en médecins généralistes et spécialistes ainsi qu'en chirurgiens-dentistes très faible. Alors que la densité totale de médecins est en moyenne de 340 pour 100 000 habitants en France hexagonale, elle n'est que de 308 à La Réunion, de 268 en Martinique, de 255 en Guadeloupe et de 221 en Guyane ¹⁹⁹. À Mayotte, elle atteint seulement 81 médecins pour 100 000 habitants ²⁰⁰.

Ces densités connaissent d'importantes variations selon les zones géographiques des différents départements d'outre-mer. Ainsi, malgré un accord dérogatoire de 2005 autorisant l'exercice de médecins avec des diplômes non européens, la Guyane connaît un déficit important en professionnels de santé, notamment dans l'Ouest guyanais.

En ce qui concerne les autres professionnels de santé auxquels sont susceptibles de recourir les personnes âgées, des écarts importants en densité de pharmaciens d'officine sont à noter. Cette densité est nettement plus élevée aux Antilles (environ 45 pour 100 000 habitants) qu'en France hexagonale (36,5), alors qu'elle est nettement inférieure en Guyane (20,1) ainsi qu'à Mayotte (10)²⁰¹.

Les territoires d'outre-mer comptent peu de professionnels de santé spécialisés dans la prise en charge des personnes âgées ou des pathologies du vieillissement. A titre d'exemple, la Guyane ne compte que 2 gériatres libéraux en exercice, situé à Cayenne et à Kourou. En 2015, on compte en moyenne au niveau national 26,5 gériatres pour 100 000 habitants de plus de 75 ans contre 0,4 gériatre pour 100 000 habitants en Guyane²⁰².

En ce qui concerne les professionnels paramédicaux, la densité en infirmiers libéraux ou en exercice mixte est supérieure aux Antilles et à La Réunion comparée à la France hexagonale²⁰³.

Enfin, la Guadeloupe et la Guyane sont mieux dotées que la France hexagonale en services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), dont les personnes âgées ou dépendantes représentent une part importante des patients. Ces services médico-sociaux assurent les soins infirmiers et d'hygiène générale ainsi qu'un soutien à l'accomplissement des gestes de la vie quotidienne, que ce soit au domicile des patients ou dans des établissements non médicalisés.

1.2.3. Une dégradation de l'état de santé plus fréquente et plus précoce qu'en France hexagonale

Les fragilités physiques ou psychiques sont plus fréquentes et apparaissent de manière précoce dans les DOM par rapport à la France hexagonale. À titre d'exemple, en 2012 à La Réunion, 12,2 % des personnes âgées d'au moins 60 ans sont dépendantes contre 9,1 % en

¹⁹⁸ Stratégie de santé pour les outre-mer, 2016.

¹⁹⁹ Stratégie de santé pour les outre-mer, 2016.

²⁰⁰ Stratégie de santé pour les outre-mer, 2016.

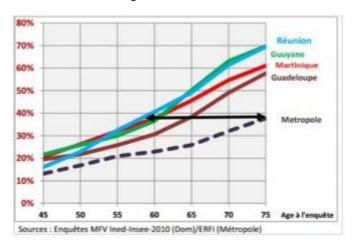
²⁰¹ Stratégie de santé pour les outre-mer, 2016.

²⁰² Etude de l'AFD et de l'ARS Guyane sur les impacts des dynamiques démographiques sur l'offre sanitaire et médico-sociale de la Guyane, 2016.

²⁰³ Stratégie de santé pour les outre-mer, 2016.

France hexagonale²⁰⁴. De manière générale, l'écart en matière d'état de santé ressenti se creuse considérablement à partir de 60-65 ans entre les DOM (à l'exclusion de Mayotte) et la France hexagonale. Alors qu'environ 26 % des personnes âgées de plus de 65 ans en 2010 se déclaraient en très mauvaise santé ou limitées dans leurs activités quotidiennes, ce taux atteignait au même âge près de 40 % des Guadeloupéens âgés de plus de 65 ans, 45 % des Martiniquais et près de 50 % des Réunionnais et Guyanais.

Figure 9
Part de personnes se déclarant en « très mauvaise santé » ou « limitées dans leurs activités quotidiennes »



(MARIE Claude-Valentin, Les DOM à l'horizon 2030, entre migrations, vieillissement et précarité : quel projet de société ?, note de travail pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, 2013, p. 13)

Cette précocité de la perte d'autonomie met l'accent sur les besoins considérables de certains territoires en matière de prise en charge et de prévention. À ce titre, la CNEPOM préconise de renforcer toutes les actions de prévention et de sensibilisation à la perte d'autonomie auprès des populations d'outre-mer en instaurant, à titre d'exemple, une visite médicale obligatoire dès l'âge de 55 ans.

1.3. La transformation des solidarités intergénérationnelles

La diversification des formes d'organisation familiale n'est pas propre qu'à l'hexagone. En effet, les modèles familiaux connaissent de profondes mutations en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et à La Réunion, territoires tous concernés – à divers degrés – par la modernisation, l'accélération et l'individualisation des modes de vie. Pour autant, ces régions conservent encore de nombreuses spécificités par rapport à la France hexagonale.

 $^{^{204}}$ Publication apériodique de l'INSEE de La Réunion – Mayotte en collaboration avec ses partenaires locaux, $n^{\circ}29$ – mai 2014.

1.3.1. Les différentes mutations des formes familiales

1.3.1.1. Diminution de la taille des familles aux Antilles et à La Réunion

Bien que les familles nombreuses caractérisent encore de nombreux territoires d'outre-mer, leur proportion a fortement diminué.

Ainsi, pour les générations nées entre 1930 et 1939, une famille antillaise sur deux est une famille nombreuse (au moins quatre enfants). Pour les générations nées entre 1960 et 1969, une famille sur six est une famille nombreuse²⁰⁵. La chute rapide de la fécondité des femmes antillaises est l'une des principales raisons de cette mutation. Estimé à 6 enfants par femme au début des années 1960, l'indicateur conjoncturel de fécondité²⁰⁶ martiniquais est aujourd'hui en dessous du seuil de renouvellement des générations (2,1 enfants par femme)²⁰⁷. Aujourd'hui, la famille-type antillaise compte un à deux enfants au plus. Ce phénomène concerne également La Réunion, mais dans des considérations moins prononcées.

1.3.1.2. L'importance de la monoparentalité en outre-mer

Outre la maternité précoce, la monoparentalité constitue l'un des traits marquants de la vie familiale dans de nombreuses régions en outre-mer. La permanence de cette caractéristique est avérée dans ces territoires. Ainsi, alors que dans l'hexagone seuls 2 % des enfants vivent toute leur enfance dans une famille monoparentale, c'est le cas pour 31 % des enfants martiniquais, 29 % des enfants guadeloupéens, et 24 % des enfants guyanais²⁰⁸. Si le phénomène touche moins La Réunion (10 % des enfants), il y demeure relativement prégnant.

Ainsi, la part des ménages composés d'une famille monoparentale serait en moyenne 2,5 fois plus élevée dans les départements d'outre-mer qu'en France hexagonale²⁰⁹.

1.3.1.3. L'émigration des jeunes actifs et risque d'isolement de leurs parents

Depuis les années 1960, les départs continus et massifs des jeunes Antillais ont contribué au vieillissement des populations des deux îles, dont le solde migratoire a pratiquement toujours été négatif depuis²¹⁰. Ainsi, la quasi-totalité des Martiniquais et des

²⁰⁵ MARIE Claude-Valentin, BRETON Didier, « Les « modèles familiaux » dans les Dom : entre bouleversements et permanence. Ce que nous apprend l'enquête Migrations, famille et vieillissement », *Politiques sociales et familiales*, n°119, 2015, p. 56.

²⁰⁶ L'indicateur conjoncturel de fécondité « mesure le nombre d'enfants qu'aurait une femme tout au long de sa vie si les taux de fécondité observés l'année considérée à chaque âge demeuraient inchangés » (définition INSEE).

²⁰⁷MARIE Claude-Valentin, BRETON Didier, « Les « modèles familiaux » dans les Dom : entre bouleversements et permanence. Ce que nous apprend l'enquête Migrations, famille et vieillissement », *Politiques sociales et familiales*, n°119, 2015, p. 56.

²⁰⁸ Enquête *Migrations*, *Famille et Vieillissement*, INED-INSEE, 2009-2010.

²⁰⁹MARIE Claude-Valentin, BRETON Didier, « Les « modèles familiaux » dans les Dom : entre bouleversements et permanence. Ce que nous apprend l'enquête Migrations, famille et vieillissement », *Politiques sociales et familiales*, n°119, 2015, p. 58.

²¹⁰ MARIE Claude-Valentin, *Les DOM à l'horizon 2030*, *entre migrations*, *vieillissement et précarité : quel projet de société ?*, note de travail pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, 2013, p. 4.

Guadeloupéens âgés de 18 à 79 ans a connu au moins une expérience d'émigration²¹¹. Celle-ci a constitué pour plus de la moitié d'entre eux un séjour durable. Aujourd'hui encore, l'attraction pour l'hexagone s'explique pour nombre de jeunes d'outre-mer par les opportunités socioprofessionnelles qu'ils espèrent y trouver.

Cette émigration déséquilibre considérablement la pyramide des âges des territoires concernés, et multiplie le risque d'isolement des personnes âgées.

Ces différentes évolutions interrogent sur les liens entre générations à venir et les formes de soutien que pourront apporter les enfants à leurs parents. Ainsi, ces modifications en profondeur des sociétés d'outre-mer, combinées au vieillissement massif de la population, feront reposer la prise en charge des parents vieillissants sur des enfants moins disponibles, moins nombreux et ayant des liens parfois distanciés avec leurs aînés.

1.3.2. Des personnes âgées moins isolées en outre-mer que dans l'hexagone

De manière générale, le vieillissement ne semble pas s'accompagner d'un isolement ou d'une exclusion des personnes âgées en outre-mer. Ainsi, le taux de personnes âgées déclarant vivre seules est inférieur à la moyenne hexagonale en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et à La Réunion (29,3 % contre 38,5 % en hexagone).

Figure 10
Modes de cohabitation des personnes âgées de 75 ans et plus

	France hexagonale	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion
Vivant en couple, en couple ou seules avec leur(s) enfant(s) (%)	47,0	47,7	50,2	43,4	48,8
Vivant en institution (%)	9,7	2,6	4,3	5,1	3,7
Ne vivant pas seules : autres cas (%)	4,8	12,0	12,2	19,9	18,1
Vivant seules (%)	38,5	37,7	33,3	31,6	29,3

(STATISS/ Données INSEE, recensement de la population, 2012)

Néanmoins, les personnes âgées dépendantes vivent de plus en plus seules, notamment en Guadeloupe. En 2008, 30 % des personnes âgées de 65 ans ou plus déclaraient vivre seules. Ce chiffre a progressé de quatre points par rapport à 1999²¹².

Cependant, le fait de ne pas vivre avec ses enfants n'entraîne pas forcément une rupture des liens et de la solidarité. Ainsi, bien que près d'un tiers des seniors réunionnais vit

²¹² BENHADDOUCHE Ali & PLACE Latifa, « En Guadeloupe, le doublement du nombre de personnes âgées dépendantes d'ici 2030 crée de nouveaux besoins », *AntianeÉchos*, numéro 23, 2013, p. 3.

171

²¹¹ MARIE Claude-Valentin, *Les DOM à l'horizon 2030*, *entre migrations*, *vieillissement et précarité : quel projet de société ?*, note de travail pour le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, 2013, p. 5.

seul, la moitié d'entre eux reçoit de la visite au moins une fois par semaine²¹³. À La Réunion, les trois quarts des personnes âgées déclarent avoir des contacts très réguliers avec leurs enfants.

Enfin, le risque d'isolement des femmes s'accroît particulièrement avec l'âge : leur espérance de vie est supérieure à celle des hommes et elles vivent beaucoup plus souvent seules que ces derniers. En 2007, 70 % des Martiniquaises dépendantes vivaient seules, contre 30 % des Martiniquais dépendants²¹⁴.

1.3.3. Quelle culture de l'entraide outre-mer?

Malgré la modernisation des modes de vie et la mutation de la société outre-mer, les solidarités familiales demeurent fortes dans ces territoires.

1.3.3.1. Une solidarité familiale plus forte en outre-mer qu'en France hexagonale

D'une manière générale, les solidarités familiales persistent dans l'ensemble des territoires d'outre-mer. Elles tiennent notamment au fait que les parents vieillissent plus souvent avec leurs enfants qu'en France hexagonale. Ainsi, 23 % des personnes de 60-69 ans et 18 % des personnes 70 ans et plus en Guadeloupe vivent avec leurs enfants, contre seulement 7 % et 11% en France hexagonale.

Pourtant, les liens se réduisent de plus en plus autour de la famille nucléaire. De plus, la décohabitation et le départ d'un nombre croissant de jeunes pour la France hexagonale sont des phénomènes qui s'intensifient sur ces territoires.

L'aide apportée aux personnes âgées peut prendre plusieurs formes. Elle peut être financière ou non-financière. Ce dernier cas est le plus courant, notamment du fait de l'arbitrage à réaliser entre l'aide aux enfants étudiants ou confrontés au chômage et celle aux personnes âgées.

Ces tendances n'ont pas la même ampleur selon le lieu d'habitation, comme cela s'observe en Polynésie française. D'un côté, les modes de vie en milieu urbain à Tahiti sont particulièrement concernés par ces changements. D'un autre côté, les modes de vie en milieu rural dans les îles éloignées de Tahiti accordent toujours une place essentielle aux solidarités familiales traditionnelles²¹⁵.

Il est à noter que l'aide des proches reçue par les plus de 60 ans s'avère plus forte en Guyane et à La Réunion, où près de la moitié des seniors déclare être régulièrement aidée

²¹³ MARIE Claude-Valentin, TEMPORAL Franck, CONDON Stéphanie, ABDOUNI Sarah, BRETON Didier, « Migrations, famille et vieillissement. Des défis pour La Réunion de demain », *Insee Partenaires*, n°12, 2011, p. 4.

 $^{^{214}}$ GERAN Guillaume & HENRY Hermann, « En Martinique, la population âgée dépendante va doubler d'ici 2030 », $Antiane\acute{E}chos$, numéro 25, 2012, p. 2.

²¹⁵ TAPETA-SERVONNAT Luc et HELME Calixte, « Les personnes âgées en Polynésie française », rapport du Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française, août 2011, p.10.

par un proche²¹⁶, que dans les autres départements d'outre-mer²¹⁷. L'aide familiale la plus courante concerne la prise en charge des tâches administratives, l'aide aux courses ou l'entretien du domicile. L'aide financière ou la prise en charge de formes de dépendance plus importante sont moins fréquentes²¹⁸.

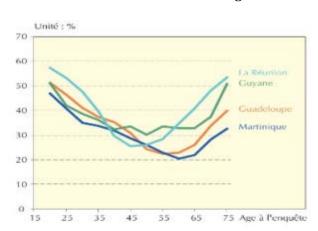


Figure 11²¹⁹
Personnes déclarant recevoir une aide régulière selon l'âge

1.3.3.2. Une charge difficile à assumer pour la génération-pivot

La prise en charge des personnes dépendantes incombe essentiellement à la génération-pivot (entre 45 et 55 ans en moyenne), c'est-à-dire à celle composée des adultes aidant à la fois leurs enfants et leurs parents. Ce phénomène relativement récent conduit cette génération à devoir arbitrer en permanence entre l'aide à leurs enfants (qui peinent à s'insérer sur le marché du travail) et l'aide à leurs parents en situation de précarité.

Cette première partie a mis en évidence le fait que le contexte socio-économique et sanitaire dans lequel évoluent les personnes âgées en outre-mer a un impact important sur leur vieillissement. Ainsi, les populations d'outre-mer doivent faire face à un contexte économique tendu. Celui-ci a des répercussions indéniables sur les conditions de vie et l'état de santé des personnes vieillissantes. À cette situation économique compliquée s'ajoute une offre de soins globalement restreinte sur l'ensemble des territoires et parfois peu adaptées aux besoins des personnes âgées, ce qui n'incite pas à se soigner. En outre, des transformations importantes des

²¹⁶ MARIE Claude-Valentin, TEMPORAL Franck, CONDON Stéphanie, ABDOUNI Sarah, BRETON Didier, « Migrations, famille et vieillissement. Des défis pour La Réunion de demain », *Insee Partenaires*, n°12, 2011, p. 3.

²¹⁷ MARIE Claude-Valentin, TEMPORAL Franck, CONDON Stéphanie, ABDOUNI Sarah, BRETON Didier, « Migrations, famille et vieillissement. Des défis pour La Réunion de demain », *Insee Partenaires*, n°12, 2011, p. 3.

²¹⁸ MARIE Claude-Valentin, TEMPORAL Franck, CONDON Stéphanie, ABDOUNI Sarah, BRETON Didier, « Migrations, famille et vieillissement. Des défis pour La Réunion de demain », *Insee Partenaires*, n°12, 2011, p. 4.

²¹⁹ Enquête Migration, Famille et Vieillissement, défis et enjeux pour la Martinique, Décembre 2012

modes de vie sont en cours dans les sociétés d'outre-mer. Les modèles familiaux connaissent de profondes mutations caractérisées par une diminution de la taille des familles, l'augmentation de la monoparentalité ou l'émigration des jeunes actifs.

Toutes ces évolutions ont un impact sur le vieillissement outre-mer. Elles mériteraient d'être prises en considération afin de proposer une prise en charge et un accompagnement adaptés aux problématiques et aux attentes des personnes vieillissantes dans ces territoires.

2. L'accompagnement des personnes âgées ou dépendantes en outre-mer : stratégies récentes et financements

Face au défi du vieillissement, les pouvoirs publics ont un rôle majeur à jouer. Il est essentiel, compte tenu des prévisions démographiques, d'anticiper les conséquences du vieillissement sur la population d'outre-mer. L'intervention des pouvoirs publics devrait être de nature à répondre aux besoins entraînés par ce vieillissement tout en renforçant et en appuyant les solidarités familiales.

La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement adoptée fin 2015 va dans ce sens tout comme la stratégie de santé outre-mer. En plus de ces dispositifs nationaux, des actions sont entreprises localement par les collectivités et leurs partenaires pour répondre aux besoins des populations vieillissantes.

2.1. Une prise de conscience nationale des défis à relever

2.1.1. La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement

Portée par Marisol Touraine, ministre des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes et Laurence Rossignol, secrétaire d'État chargée de la Famille, de l'Enfance, des Personnes âgées et de l'Autonomie, la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, dite « loi ASV », a été adoptée par le Parlement le 14 décembre 2015. Élaborée à l'issue d'une large concertation, elle est entrée en vigueur le 1er janvier 2016. Cette loi vise à impulser une dynamique au niveau national et à assurer l'égalité de tous les citoyens face aux défis engendrés par le vieillissement et la perte d'autonomie.

Les moyens alloués sont conséquents. À titre d'exemple, 700 millions d'euros par an seront dédiés à l'accompagnement de l'autonomie des personnes âgées au niveau national. Le gouvernement a souhaité conforter un financement solidaire et pérenne de la prévention et de l'accompagnement de la perte d'autonomie fondé sur une ressource dédiée : la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie. Institué par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, ce dispositif est prélevé depuis avril 2013 à hauteur de 0,3 % sur les pensions de retraite, de préretraite et d'invalidité, lorsque le bénéficiaire de ce revenu de remplacement est redevable de l'impôt sur le revenu. Les moyens alloués permettront de financer la revalorisation de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile, l'amélioration des conditions de travail des aides à domicile (375 millions d'euros) et le droit au répit des aidants (78 millions d'euros), mais également de créer de réelles marges de manœuvre pour le volet prévention de la perte d'autonomie de la loi (185 millions d'euros).

Cette loi s'articule autour de 4 piliers.

2.1.1.1. Anticiper pour prévenir la perte d'autonomie

L'anticipation et la prévention sont un des volets essentiels de cette loi qui prévoit l'instauration des conférences départementales des financeurs au niveau local.

Les départements sont chargés d'installer ces nouveaux dispositifs, qui sont composés de tous les acteurs impliqués dans le domaine et visent à améliorer la visibilité et la coordination des actions de prévention de la perte d'autonomie sur un territoire donné. Dans

chaque département, la conférence des financeurs doit établir un programme coordonné d'actions individuelles et collectives de prévention de la perte d'autonomie destinées aux personnes de plus de 60 ans. Ces actions doivent notamment faciliter l'accès aux équipements et aux aides techniques individuelles favorisant le maintien à domicile.

Une expérimentation des conférences des financeurs est menée depuis 2015 dans 24 départements, dont La Réunion et la Guadeloupe. Dans ce cadre, plusieurs actions ont été entreprises, comme la participation à des groupes de travail entre la mi-juin 2015 et la mi-octobre 2015. Ces groupes de travail ont participé à la préparation des décrets d'application de la loi et à l'élaboration du guide technique de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA) visant à faciliter la mise en place des conférences dans tous les départements.

Une première conférence a été organisée à La Réunion en novembre 2015, sous l'égide du Conseil départemental et de l'ARS. Elle a rassemblé les principaux acteurs du territoire et a permis de présenter le fonctionnement de la conférence des financeurs, ses objectifs et le plan national de prévention de la perte d'autonomie. Un diagnostic territorial est également en cours, avec pour objectifs : diagnostiquer les besoins des personnes âgées, recenser les initiatives locales et aboutir à des préconisations pour la définition d'un programme coordonné d'actions de prévention (accès aux équipements et aux aides techniques individuelles).

Dans le cadre de ce « premier programme coordonné de financement » élaboré par la conférence des financeurs, la CNSA a attribué une enveloppe moyenne de 100 000 euros aux territoires. La Réunion a ainsi obtenu une subvention en faveur des aidants, attribuée au groupement d'intérêt public pour les services d'aides à la personne (GIP SAP).

La lutte contre l'isolement des personnes âgées fait également partie des priorités de cette loi, notamment grâce au dispositif de mobilisation nationale contre l'isolement des personnes âgées (MONALISA).

2.1.1.2. Adapter la société au vieillissement

Ce volet prévoit une refonte des politiques publiques du logement afin de préserver l'autonomie des personnes vieillissantes et de renforcer leurs droits dans les établissements qui les accueillent. Ce texte adopte également une approche territoriale, avec une prise en compte de la perte d'autonomie dans les programmes d'habitat et de transports des régions.

La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement prévoit d'adapter 80 000 logements pour les personnes âgées d'ici à la fin 2016. Ce plan d'action prévoit entre autres de :

- simplifier le parcours des demandeurs et rendre l'information plus accessible ;
- mieux cibler les besoins urgents (types sortie d'hospitalisation) et diviser par deux le temps d'instruction des demandes effectuées auprès de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et des caisses de retraite.
- inciter les collectivités à s'engager dans des opérations d'adaptation des logements :
- développer le lien entre travaux d'adaptation et travaux de rénovation énergétique, pour assurer une cohérence des moyens financiers ;
- améliorer les compétences des artisans du bâtiment à travers l'évolution des labels ;
- faire évoluer la liste des travaux éligibles aux financements de l'ANAH et de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) pour prendre en compte la domotique.

Sur la période 2014-2017, l'ANAH qui participe au financement des travaux d'adaptation des logements des personnes âgées, interviendra dans le cadre d'un plan national d'adaptation des logements à la perte d'autonomie, aux côtés de la CNAV. Le recours au microcrédit sera favorisé pour financer des travaux d'adaptation.

Par ailleurs, cette loi donne un nouveau souffle aux logements-foyers, désormais appelés résidences autonomie. Ces résidences doivent proposer des prestations individuelles ou collectives favorisant la prévention de la perte d'autonomie. Le département accorde une aide financière aux résidences autonomie sur la base d'un contrat d'objectifs et de moyens pluriannuel. Cependant, ce dispositif sera appliqué selon des modalités de financements différentes en outre-mer²²⁰.

Les droits des usagers des services sociaux et médico-sociaux sont renforcés. De nouvelles garanties sont ainsi posées comme la liberté d'aller et de venir, le droit de désigner une personne de confiance, l'encadrement des modalités de rétractation et de résiliation des contrats de séjours dans les structures pour personnes âgées ainsi que des règles pour assurer la protection patrimoniale des usagers âgés.

2.1.1.3. Améliorer la prise en charge des personnes en perte d'autonomie

Afin de permettre aux personnes qui le souhaitent de vieillir chez elles dans de bonnes conditions tout en bénéficiant d'un accompagnement adapté, la loi a mis l'accent sur la prise en charge de personnes en perte d'autonomie.

Ainsi, le montant de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile a été reconsidéré en fonction du degré de dépendance de la personne âgée. Les plans d'aide²²¹ aux personnes âgées doivent être réévalués et le reste à charge est désormais proportionnel aux revenus et à la lourdeur du plan d'aide.

Il convient de préciser que l'intégralité des nouvelles mesures de ce texte est compensée financièrement par l'État. Un décret du 26 février 2016, pris en application de ladite loi précise les modalités de calcul et de versement des nouvelles contributions versés aux départements et aux collectivités uniques par la CNSA.

Cette loi prévoit la mise en place d'un régime unique d'autorisation des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD). Elle autorise également l'expérimentation pendant 2 ans de services polyvalents d'aide et de soins à domicile (SPASAD) intégrés, qui doivent assurer à la fois les missions d'un service de soins infirmiers à domicile et d'un SAAD selon des modalités fixées au niveau national.

²²⁰ Le Code de la construction et de l'habitat n'a pas étendu les foyers logement dans les 5 DROM et les 3 COM (Saint Pierre et Miquelon, Saint Martin et Saint Barthélemy); or la loi ASV (art 10) fait référence aux foyers logement pour les qualifier de « résidences autonomie ». Cette exclusion au Code la construction et de l'habitat résulte d'un régime de financement particulier des aides à la pierre et à l'investissement pour les DOM (ligne budgétaire spécifique -LBU-), et d'une compétence de fond en matière d'urbanisme pour les 3 COM résultant des lois organiques qui les régissent.

²²¹ Lorsqu'une personne âgée vivant à domicile souhaite bénéficier de l'APA, une équipe de professionnels se rend chez elle afin d'évaluer sa perte d'autonomie. Si la personne est en perte d'autonomie (Gir 1 à 4), l'équipe élabore alors avec elle un « plan d'aide personnalisé » destiné à recenser tous ses besoins et à faire la liste de toutes les aides qui lui sont nécessaires pour rester à domicile.

La loi propose une définition du « proche aidant une personne âgée », la reconnaissance de ce statut et la création d'un « droit au répit » qui donnera à l'aidant les moyens de prendre du repos. Cela se traduit concrètement par une majoration de l'APA de près de 500 euros par an. Des dispositifs d'accueil d'urgence des personnes âgées sont prévus en cas d'hospitalisation de l'aidant par le biais d'une majoration de l'APA de 992 euros par an.

Enfin, l'accueil familial doit être développé, notamment par un assouplissement des règles relatives au nombre de personnes âgées accueillies. Quant aux modalités pratiques, les personnes accueillies peuvent désormais déclarer et payer l'accueillant familial au moyen d'un chèque emploi-service universel.

Figure 12

Répartition des sommes supplémentaires versées annuellement aux territoires d'outre-mer dans le cadre de la réforme de l'APA, dite APA2²²²

	Guadeloupe	Réunion	St-Barth.	Martinique	St-Pierre et Miquelon	St-Martin	Guyane	Mayotte
Revalorisation APA	2 485 274	4 410 486	35 004	3 311 645	35 004	70 008	175 019	210 023
Droit au répit	553 861	982 908	7 801	569 453	7 801	15 602	39 004	46 805
Revalorisation salariale	181 780	322 596	2 506	186 901	2 506	5 121	12 801	15 362
Total APA 2	3 220 915	5 715 990	45 365	3 311 645	45 365	90 730	226 825	272 190

2.1.1.4. Mobiliser l'ensemble des acteurs et améliorer la gouvernance des politiques de l'autonomie

La loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement tend à mettre en place une meilleure gouvernance des politiques publiques liées à l'autonomie des personnes âgées. Il est ainsi créé un Haut conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, placé auprès du Premier ministre. Il est chargé d'apporter aux pouvoirs publics une expertise prospective et transversale sur les questions liées à la famille et à l'enfance, à l'avancée en âge, à l'adaptation de la société au vieillissement et à la bientraitance, dans une approche intergénérationnelle.

La loi réaffirme le rôle de pilote des départements et collectivités uniques dans la prise en charge des personnes âgées mais aussi dans le soutien et l'accompagnement des proches aidants. Pour mener à bien ces missions, le département et la collectivité unique peuvent désormais s'appuyer sur la conférence des financeurs de la perte d'autonomie des personnes âgées et sur le conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie (CDCA). Afin d'assurer une meilleure coordination de l'action gérontologique, les départements et collectivités uniques peuvent également signer des conventions avec les organismes de sécurité sociale et les agences régionales de santé.

²²² Dossier de presse relatif à la loi pour l'adaptation de la société au vieillissement, juillet 2016

La loi généralise les maisons départementales de l'autonomie visant à réunir les services dédiés aux personnes âgées et aux personnes handicapées avec pour objectif d'instituer un guichet unique pour faciliter l'ensemble des démarches.

Enfin, ce texte prévoit le développement de la « silver économie » en mobilisant les acteurs publics et privés.

2.1.2. La stratégie de santé pour les outre-mer

En juin 2014, un rapport de la Cour des comptes sur la santé dans les outre-mer mettait en évidence les écarts importants en matière de santé entre les territoires d'outre-mer et la France hexagonale. Pour prendre en considération cette situation, le 10 février 2015, la ministre en charge de la santé et la ministre des outre-mer annonçaient la déclinaison de la stratégie nationale de santé²²³ pour les outre-mer (SSOM).

Celle-ci s'est construite dans une démarche de concertation associant de nombreux acteurs, à savoir les ministères concernés, les agences nationales concernées, la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés et les agences régionales de santé, en concertation avec les conférences régionales de santé et d'autonomie. Ce travail a abouti à une stratégie de santé globale pour les outre-mer, dont l'objectif vise notamment à mieux répondre aux besoins des populations d'outre-mer dans le champ de l'autonomie.

La stratégie de santé pour les outre-mer a été présentée en mai 2016 par la ministre des affaires sociales et de la santé, Marisol Touraine, et la ministre des outre-mer, George Pau-Langevin. Elle concerne les territoires de la Martinique, de la Guadeloupe, de Saint Martin, de Saint Barthélemy, de la Guyane, de Saint-Pierre-et-Miquelon, de La Réunion, de Mayotte et de Wallis et Futuna. Quant à la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie Française, une association par convention leur est proposée par l'État dans le respect de leurs compétences.

Cette stratégie s'articule autour de 5 axes majeurs :

- Axe 1 Renforcer la prévention pour mieux lutter contre les inégalités de santé: le plan prévoit notamment la création d'un programme régional Alimentation Activité Nutrition Santé (PRAANS). Il permettra de mobiliser les services de l'État et les collectivités territoriales au plus près de la population pour réduire l'incidence du diabète;
- **Axe 2** Améliorer la veille, l'évaluation et la gestion des risques sanitaires : les plans de prévention et de lutte contre les maladies zoonotiques seront renforcés, les coopérations internationales sur la veille sanitaire encouragées.
- Axe 3 Mieux répondre aux besoins des citoyens dans le champ de l'autonomie : un plan particulier visant à augmenter le nombre de places dédiées aux personnes en situation de handicap va être mis en œuvre. 20 millions d'euros supplémentaires seront consacrés aux outre-mer pour atteindre cet objectif. Le dépistage et la prise en charge

²²³ En septembre 2013, la ministre en charge de la santé a lancé la stratégie nationale de santé (SNS). 3 axes majeurs définissent son cadre d'intervention, à savoir la priorisation de la prévention et des actions sur les déterminants de santé, l'amélioration de l'organisation des soins, la garantie de l'égalité d'accès et la logique des territoires et enfin le renforcement de la démocratie sanitaire. L'objectif de la SNS est de définir le cadre de l'action publique pour les années à venir afin de lutter efficacement contre les inégalités de santé sur l'ensemble du territoire national et de favoriser l'accès au système de soins pour tous.

précoces des handicaps seront renforcés tout comme l'innovation dans le soutien à domicile et la vie quotidienne des personnes âgées.

- **Axe 4** Renforcer l'efficience du système de santé : la stratégie a pour but de renforcer la présence médicale et de favoriser l'exercice pluridisciplinaire coordonné. Les spécificités des outre-mer seront mieux prises en compte dans un processus d'allocation de ressources rénové. Le dispositif de financement d'activités isolées sera étendu aux outre-mer. Les financements sur la précarité concerneront fortement ces territoires.
- **Axe 5** Renforcer l'accès aux droits : la mise en place de la protection universelle maladie (PUMa) mettra fin aux ruptures de prise en charge. Des modalités d'instruction seront mises en place pour permettre aux publics prioritaires, notamment les femmes enceintes et les personnes les plus isolées géographiquement, d'être pris en charge et de recevoir des soins adaptés. Les transferts sanitaires entre l'outre-mer et l'hexagone seront sécurisés.

Si les objectifs de ces 5 axes sont communs à tous les outre-mer, chaque collectivité dispose de sa propre feuille de route. Cette stratégie s'adapte ainsi aux problématiques particulières et engage des actions concrètes qui impliquent l'intervention de l'État tant au niveau national que régional.

Cette stratégie est désormais inscrite dans l'article 2 de la loi de modernisation du système de santé du 26 juillet 2016.

Dans chacun des territoires, la mise en œuvre, le suivi et le contrôle de la stratégie de santé outre-mer se concrétisent dans les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) des ARS. Des projets régionaux de santé ont également été mis en place.

2.2. Les stratégies développées localement pour venir en aide aux personnes âgées

Les collectivités locales (départements, communes et intercommunalités) jouent un rôle essentiel dans la mise en place et la coordination des politiques et des actions à destination des personnes vieillissantes. Leur intervention couvre un large domaine de compétences allant de la prévention de la perte d'autonomie à l'accompagnement de la dépendance.

Cette intervention s'appuie d'une part sur un cadre légal principalement du ressort du conseil départemental ou de la collectivité unique et d'autre part sur l'aide sociale facultative, qui consiste à mettre en place des aides adaptées aux particularités des populations d'un territoire. Cette seconde forme d'aide relève des collectivités uniques, des départements ou des communes, les collectivités locales disposant en effet d'un pouvoir d'initiative en matière d'action sociale.

2.2.1. Le cadre légal de l'intervention des collectivités locales auprès des personnes âgées

2.2.1.1. L'intervention des collectivités uniques et des départements

L'aide sociale se définit comme « un ensemble d'aides légales auxquelles les personnes ont droit lorsqu'elles se trouvent dans l'impossibilité de faire face à un état de besoin, et dont la délivrance revêt un caractère obligatoire pour les instances publiques. L'aide sociale est individuelle, et elle repose toujours sur des collectivités publiques »²²⁴.

La principale aide financée par le département est l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)²²⁵. Cette aide est attribuée pour favoriser le maintien à domicile des personnes âgées et repose sur l'élaboration d'un plan d'aide prenant en compte tous les aspects de la situation de la personne. Le montant maximum du plan d'aide varie selon le degré de perte d'autonomie de 662,95 ۈ 1 713,08 €²⁶. Le montant de l'APA est égal au montant du plan d'aide effectivement utilisé par le bénéficiaire, diminué d'une participation éventuelle (ticket modérateur) laissée à sa charge et calculée en fonction de ses ressources. Comme cela a été évoqué plus haut, la loi du 28 décembre 2015 a modifié les modalités de calcul de cette participation pour diminuer le « reste à charge » et favoriser le recours à l'APA et le maintien à domicile. Cette aide peut également permettre de payer une partie du tarif dépendance en EHPAD.

Le département est également chargé, au titre de l'aide sociale et sous conditions, du financement des frais occasionnés par l'intervention d'une aide ménagère nécessaire au maintien à domicile, de la prise en charge des frais de repas en foyer-restaurant, des frais d'accueil de jour et de l'aide sociale à l'hébergement (ASH), aide qui permet de prendre en charge tout ou partie des frais liés à l'hébergement d'une personne âgée chez un accueillant familial ou en établissement²²⁷.

Certaines aides comme l'ASH ou l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse (ASPA), versées par la caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), doivent être remboursées soit par la personne âgée si son niveau de vie augmente, soit par ses héritiers après son décès²²⁸. Ainsi, dans le cadre de l'ASPA, une partie des sommes versées est récupérable après le décès de la personne sur succession, si l'actif net de la succession dépasse 39 000 €

Compte tenu des règles de fonctionnement précitées, de nombreuses personnes âgées ne sollicitent pas ce type d'aides afin de permettre à leurs héritiers de bénéficier des droits de succession, sans obligation d'en restituer une partie le cas échéant.

²²⁴ Dossiers solidarité et santé: l'action sociale des collectivités locales envers les personnes âgées, n°71 – Décembre 2015.

²²⁵ Articles L 232-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles

²²⁶ http://social-sante.gouv.fr

²²⁷ Dossiers solidarité et santé: l'action sociale facultative des communes et des intercommunalités, n°56 – Septembre 2014

²²⁸ Articles L 132-6 et L 132-8 du code de l'action sociale et des familles

Figure 13
Allocations aux personnes âgées au 31/12/2013²²⁹

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	France hexagonale
Bénéficiaires de l'ASH	730	1 413	215	1 051	115 997
Bénéficiaires de l'ASH/100 places d'hébergements pour personnes âgées	69,5	86,9	67,6	69,9	15,7
Bénéficiaires de l'APA	7 740	8 412	706	13 484	1 211 092
Bénéficiaires de l'APA/100 personnes de 75 ans et plus	26,4	25,4	16,7	39,5	20,8
Bénéficiaires de l'APA à domicile	7 002	7 208	527	12 459	710 580

2.2.1.2. L'action des communes

Si les collectivités uniques et les conseils départementaux sont les principaux acteurs en matière d'action sociale dans les territoires d'outre-mer, les communes ont également certaines obligations. Elles sont tenues à « la constitution d'un registre des personnes âgées et handicapées qui en font la demande, à la domiciliation, à la lutte contre l'exclusion et surtout à la constitution d'un centre communal d'action sociale (CCAS) »²³⁰. Les communes sont souvent perçues comme des interlocuteurs privilégiés pour les personnes âgées, du fait de leur proximité et accessibilité.

Ainsi, le CCAS est un acteur essentiel dans la mise en œuvre des politiques sociales d'une commune. Il mène une action générale de prévention et de développement social. Il procède à une analyse annuelle des besoins sociaux de l'ensemble de la population, à la domiciliation des personnes sans domicile fixe et aux enquêtes sociales, en vue d'établir ou compléter les dossiers déposés par les habitants d'une commune. Il participe à l'instruction des demandes d'aide sociale légale et les transmet aux autorités compétentes. Il joue également un rôle important d'information auprès de la population.

Par ailleurs, une grande partie de l'action sociale des communes concerne des actions facultatives et relève donc de la volonté politique et des moyens financiers des communes. Outre les éléments mentionnés ci-dessus, des aides moins essentielles mais fortement symboliques peuvent être accordées sous la forme de fêtes, de repas, de sorties, de spectacles ou de colis.

²²⁹ Statistiques et Indicateurs de la Santé et du Social – les régions françaises 2015, Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques, Agences régionales de santé, Directions régionales de la jeunesse des sports et de la cohésion sociale et données INSEE

 $^{^{230}}$ Dossiers solidarité et santé : l'action sociale facultative des communes et des intercommunalités, n°56 – Septembre 2014

2.2.2. Une multitude d'acteurs impliqués localement dans le champ de la prévention et de l'accompagnement des personnes âgées

L'action sociale des collectivités en faveur des personnes âgées s'appuie sur une multitude d'acteurs publics nationaux (en particulier au travers de financements de la CNSA) et locaux, privés et associatifs agissant dans le champ du soin, de la prévention, de la cohésion sociale, du loisir, ou de l'accompagnement au sens large²³¹. En plus des collectivités, d'autres acteurs interviennent également en fonction de leurs compétences : les ARS, les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail au niveau régional (CARSAT). Ces multiples acteurs interagissent différemment sur les territoires et selon des modalités variées (financement, pilotage, mise en œuvre, etc.). Toutefois, il est à noter que la multiplicité des acteurs les rend moins identifiables et visibles pour des personnes âgées.

Le secteur associatif joue également un rôle important dans le domaine de l'accompagnement des personnes âgées. À titre d'exemple, à La Réunion, tous les EHPAD à l'exception de deux relèvent du secteur associatif. Cinq associations portent actuellement des projets de construction d'EHPAD et trois devraient voir le jour à l'horizon 2018²³². Les associations peuvent également intervenir dans les services à la personne ou dans l'organisation d'activités pour les personnes âgées.

L'ensemble de ces acteurs s'appuient sur des dispositifs contractuels rendus obligatoires. La loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires du 21 juillet 2009²³³ a renforcé la logique de planification et de programmation des moyens. Elle prévoit l'élaboration des plans régionaux de santé (PRS) constitués notamment de programmes stratégiques régionaux de Santé (PSRS) et de schémas régionaux de l'organisation médico-sociale (SROMS). Ces derniers fixent les objectifs opérationnels prioritaires à atteindre en matière d'organisation de l'offre médico-sociale pour mieux répondre aux besoins des personnes. Ils doivent être établis et actualisés au regard des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale relatifs aux personnes handicapées ou en perte d'autonomie, arrêtés par les conseils départementaux ou les collectivités uniques. Ces objectifs sont ensuite programmés, y compris financièrement, dans le programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC).

Par ailleurs, des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale sont établis par les conseils départementaux pour une période maximum de cinq ans. Ils visent à assurer l'organisation territoriale de l'offre de services de proximité et leur accessibilité et à anticiper les besoins.

Des contrats locaux de santé (CLS) sont également élaborés. Ils participent à la construction des dynamiques territoriales de santé et permettent de croiser les projets portés par les ARS et les aspirations des collectivités territoriales pour mettre en œuvre des actions, au plus près des populations. Ainsi, « la mise en œuvre du projet régional de santé peut faire l'objet de contrats locaux de santé conclus par l'agence, notamment avec les collectivités territoriales et leurs groupements, portant sur la promotion de la santé, la prévention, les

²³¹ Dossiers solidarité et santé : l'action sociale des collectivités locales envers les personnes âgées, n°71 – Décembre 2015.

²³² Éléments recueillis lors de l'audition du directeur général de l'ARS de l'Océan indien du 24 juin 2016

²³³ Article 18

À titre d'exemple, le premier contrat local de santé a été signé en 2013 en Guadeloupe entre la commune du Moule et l'ARS de la Guadeloupe. Il s'inscrit dans la déclinaison du PRS de l'ARS dans son volet prévention. Les signataires se sont engagés pour une période allant de 2013 à 2017 sur des projets prioritaires très concrets²³⁵:

- La création d'un centre de vaccination sur la commune du Moule en complémentarité des médecins libéraux.
- L'élaboration d'un plan communal de prévention de la dengue et de lutte contre les moustiques.
- La création d'un support synthétisant l'ensemble des structures et services du ressort de l'agence sur le territoire communal ainsi que les données disponibles marquant les inégalités de santé.

En Guadeloupe, ces contrats prévoient notamment des actions de prévention de pathologies chroniques, des mesures d'organisation des soins et le développement de l'offre médico-sociale. Ils comprennent également un volet financier incluant par exemple la prise en charge de nouvelles structures ou la rémunération des animateurs territoriaux de santé.

Une initiative locale visant à mieux coordonner la prévention de la perte d'autonomie a également été développée à La Réunion entre la Caisse Générale de Sécurité Sociale (CGSS) et le Régime Social des Indépendants (RSI) de La Réunion. Un Groupement d'Intérêt Économique, le GIE Vieillissement Actif (GIEVA), a été créé en septembre 2014²³⁶. Il a pour objet de déterminer et de mettre en œuvre, via des actions coordonnées, une politique d'action sociale concertée entre les différents organismes de protection sociale en matière de maintien à domicile des personnes âgées peu ou pas dépendantes (GIR 5 et 6). Les bienfaits attendus de cette mutualisation des moyens et des compétences sont de quatre ordres : des gains d'efficacité, une plus grande équité dans la prise en charge des personnes indépendamment de leur régime d'affiliation, une couverture plus large du territoire ainsi qu'un meilleur accès des retraités à l'action sociale des caisses de retraite. Un Groupement d'Intérêt Public dédié au développement des services à la personne (GIP-SAP) a également été créé par le Conseil départemental de La Réunion. Ce dispositif, essentiel dans l'accompagnement des services d'aide aux personnes âgées et à leurs aidants, vise à coordonner les politiques de l'ARS et du Conseil départemental²³⁷.

L'ensemble de ces dispositifs permet aux collectivités de se réunir avec leurs partenaires, de coordonner les interventions des différents acteurs, d'identifier et d'anticiper les besoins de la population. Les conférences des financeurs et les comités départementaux de la citoyenneté et de l'autonomie institués par la loi ASV permettront également de renforcer localement la gouvernance de ces politiques publiques.

²³⁵ http://www.ars.guadeloupe.sante.fr/Signature-du-premier-contrat-l.160668.0.html

²³⁴ Art. L. 1434-17 du Code de la santé publique

²³⁶ Contribution écrite à la CNEPEOM transmise par le Conseil économique, social et environnemental régional de La Réunion le 28 juin 2016

²³⁷ Éléments recueillis lors de l'audition du directeur général de l'ARS de l'Océan indien du 24 juin 2016

Par ailleurs, la stratégie nationale de santé pour les outre-mer prévoit la signature de contrats de progrès entre les conseils départementaux ou les collectivités uniques, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et les ARS sur les volets handicap et personnes âgées. Ces contrats devraient permettre de partager des objectifs communs et cohérents pour améliorer la coordination de la filière gériatrique.

Compte tenu du nombre important d'intervenants et de documents stratégiques élaborés, les acteurs de terrain, à l'image des EHPAD par exemple, peinent parfois à identifier clairement les bons interlocuteurs au sein des collectivités ou des ARS. La désignation de référents pourrait permettre de traiter plus rapidement certains sujets comme les urgences sociales.

Enfin, il serait profitable que le cadre réglementaire national tienne compte de la petite taille de certains territoires d'outre-mer. La multiplication des instances et dispositifs dédiés à la prise en charge des personnes âgées, calqués sur le modèle national, ne permet pas toujours un travail efficace et pragmatique.

2.2.3. Le vieillissement de la population en outre-mer, une thématique plus ou moins prioritaire en fonction des territoires

Malgré un cadre légal national fixant des obligations d'assistance pour les personnes âgées, que ce soit par des organismes nationaux ou des collectivités locales, toutes les personnes âgées ne sont pas accompagnées de la même manière sur tous les territoires. Une partie de cet accompagnement dépend de la volonté politique et des moyens financiers des collectivités.

Ainsi, la collectivité territoriale de Martinique (CTM) est particulièrement engagée sur ce sujet depuis plusieurs années. Et pour cause, en 2030, un Martiniquais sur quatre sera âgé de plus de 60 ans et plus de 37 000 personnes auront plus de 75 ans, ce qui aura des conséquences indéniables sur l'ensemble de la société martiniquaise.

Signe de cette mobilisation, le montant des sommes affectées à l'aide sociale à l'hébergement et à la dépendance en EHPAD a augmenté de 36,47 % entre 2008 et 2015. Il est ainsi passé de 33 987 261 €en 2008 à 46 382 864 €en 2015. Au cours des 7 dernières années, 9 établissements spécialisés dans l'accueil des personnes âgées ont été créés, ce qui représente plus de 552 places supplémentaires. Le taux d'équipement en établissements spécialisés est passé de 53 ‰ en 2007 à 63 ‰ actuellement.

La CTM souhaite faire du vieillissement de sa population un atout et l'exploiter comme moteur du développement économique futur de la Martinique. Plusieurs études ont ainsi été menées sur le sujet en partenariat avec la chambre de commerce et d'industrie de la Martinique, l'agence française de développement et les représentants de l'État²³⁸.

²³⁸ Une première étude, datant de 2013, traite des spécificités de la Martinique en matière de transition démographique et du vieillissement de la population. Une deuxième étude, datant de 2014, répertorie l'ensemble des entreprises et des associations susceptibles d'être impliquées dans le domaine du vieillissement de la population. Une troisième étude résultant d'une enquête IPSOS réalisée en 2015, s'intéresse aux besoins, aux attentes des seniors martiniquais et aux perspectives d'emplois qui en découlent. Une dernière étude sur la consommation et les revenus des seniors est en cours de réalisation avec l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

La Collectivité de Saint-Martin est également engagée sur le sujet. Afin de favoriser le maintien à domicile des personnes âgées modestes, elle attribue des aides financières trimestrielles dans le cadre de l'aide extra-légale. Ces aides permettent de pallier les ruptures de perceptions de revenus, les impayés de logement ou de fournitures énergétiques. Cependant, les limites au déploiement de telles politiques sociales relèvent d'un manque de moyens budgétaires. La principale cause de ce manque de moyens est le coût du RSA qui s'élève à plus de 12% du budget annuel de fonctionnement de la Collectivité²³⁹.

Le degré d'implication des collectivités résulte ainsi de l'importance de ce sujet sur certains territoires. C'est pourquoi le vieillissement rapide et précoce de la population en Martinique et Guadeloupe contraint les décideurs locaux à agir davantage que d'autres collectivités. Si cette problématique est moins présente dans d'autres territoires, il n'en demeure pas moins que son traitement est nécessaire compte tenu du vieillissement inéluctable, à court terme, d'une partie de la population.

Il semble donc prioritaire que l'ensemble des collectivités s'investisse dans cette problématique en répondant aux nombreux besoins identifiés et en les anticipant, car ils ne sont pas toujours pris en considération. Ainsi, le territoire de Mayotte se distingue par l'absence de toute structure d'accueil des personnes âgées.

2.2.4. Le rôle prépondérant des institutions financières publiques dans le financement des investissements médico-sociaux en outre-mer

En outre-mer d'autres organismes interviennent financièrement en soutien des collectivités dans les secteurs liés au vieillissement de la population.

2.2.4.1. Adapter la société au vieillissement : un engagement fort de la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC)

Dans les DOM, la Caisse des dépôts et consignations intervient en soutien aux collectivités dans le domaine médical, depuis de nombreuses années.

Le 4 mars 2015, Laurence Rossignol, secrétaire d'Etat en charge de la famille, des personnes âgées et de l'autonomie et Pierre-René Lemas, directeur général du groupe Caisse des Dépôts, ont signé une convention par laquelle la Caisse des dépôts s'engage à développer son action dans le domaine du vieillissement de la population. Les axes traités couvrent le vieillissement dans sa globalité, à savoir la structuration de la filière « Silver économie », la préservation de l'autonomie des seniors par des dispositifs permettant leur maintien à domicile, le soutien à la modernisation des établissements pour personnes âgées ou l'accompagnement de l'action des collectivités territoriales dans le domaine du vieillissement. Tous ces objectifs se concrétisent par des engagements financiers répartis sur l'ensemble du territoire national.

²³⁹ Contribution écrite à la CNEPEOM transmise par la collectivité de Saint-Martin le 05 juillet 2016

2.2.4.2. L'Agence française de développement, un partenaire récent mais aujourd'hui essentiel dans le domaine médico-social en outre-mer

L'agence française de développement (AFD) finance et accompagne des projets qui visent à améliorer les conditions de vie des populations et à soutenir la croissance économique. Elle intervient dans le domaine médico-social auprès des collectivités locales, des établissements publics, des entreprises et des associations.

L'AFD intervient dans ce domaine sur le financement d'investissements par l'octroi de prêts. Elle apporte son soutien au financement de structures d'accueil et de soins. À titre d'exemple, la Société d'économie mixte d'aménagement de la Guadeloupe (SEMAG) a bénéficié d'un prêt de 11,6 millions d'euros en 2011 pour la construction d'un EHPAD. En Martinique, un prêt de 8 millions d'euros octroyé à l'hôpital du François a également permis la construction d'un EHPAD²⁴⁰.

L'AFD assure également des missions d'appui et de conseil auprès des opérateurs. Elle finance des études permettant d'accompagner les décideurs et porteurs de projets dans leurs démarches. Elle est ainsi intervenue en soutien à plusieurs études en Martinique, en partenariat avec la CCI (voir *supra*) et a réalisé une analyse prospective des enjeux socio-économiques du vieillissement de la population. À La Réunion, une étude sur l'incidence de la prise en charge des personnes âgées dépendantes sur le budget de la collectivité a été réalisée en cofinancement avec le conseil départemental.

En 2013, l'Agence a signé un accord-cadre avec l'ARS de Guyane visant à apporter des données sur la thématique de la santé et du secteur médico-social à l'échelle du plateau des Guyanes²⁴¹.

Même si l'activité de l'agence est relativement récente dans le domaine médicosocial et encore peu reconnue par les acteurs locaux, son intervention a permis de soutenir de nombreux projets dans ce domaine.

*

Face au défi du vieillissement et aux enjeux induits par ces changements démographiques, les pouvoirs publics doivent, dans un contexte budgétaire contraint, trouver des réponses adaptées aux besoins spécifiques des populations en outre-mer. Preuve de cette mobilisation, de nouveaux dispositifs et financements ont été mis en place par la loi sur l'adaptation de la société au vieillissement et la stratégie nationale de santé outre-mer. Ils permettront de répondre en partie aux difficultés rencontrées par les personnes âgées.

Cette intervention doit être complétée par celle des collectivités locales et de leurs partenaires qui ont un rôle essentiel à jouer localement pour répondre de manière adaptée aux besoins spécifiques des personnes vieillissantes outre-mer. Une volonté politique forte est nécessaire. Cependant, tous les décideurs locaux n'ont pas encore conscience des enjeux liés à cette thématique et compte tenu des problématiques auxquelles doivent faire face certains territoires, toutes les collectivités ne peuvent financièrement se mobiliser sur ce sujet.

Face à ces enjeux, l'implication de tous les acteurs et de tous les moyens est donc primordiale, notamment dans le financement de nouveaux établissements, dans la recherche ou

²⁴¹ Etude EQR sur les impacts démographiques sur l'offre sanitaire et médico-sociale de la Guyane, 2015

²⁴⁰L'AFD et la santé dans les outre-mer, un partenaire privilégié des acteurs ultramarins, mai 2013

encore dans l'innovation. À ce titre, l'implication de nouveaux partenaires comme les banques, les assurances ou les mutuelles pourraient permettre de nouveaux partenariats.

Néanmoins, l'action de tous ces intervenants mérite d'être coordonnée et rationalisée de manière à améliorer l'efficience de toutes les interventions publiques et privées dans ce domaine.

3. Le développement du maintien à domicile et les structures d'accueil

L'accompagnement du vieillissement de la population en outre-mer nécessite de concevoir des politiques publiques permettant aux personnes âgées de choisir leurs modalités d'hébergement, indépendamment de leur âge et de leur degré de dépendance.

Les besoins des personnes vieillissantes ne sont pas uniformes, ils varient en fonction de l'âge et de l'état de santé des personnes. Deux périodes peuvent être identifiées à partir de la retraite : « le troisième âge correspond à la période qui suit le début de la retraite, pendant laquelle l'individu est encore en pleine capacité de ses moyens physiques, intellectuels et matériels. Elle se caractérise par une certaine intensité de vie et de mobilité [...]. Le quatrième âge, quant à lui, a un point d'entrée très variable d'une personne à l'autre [...] qui correspond à une perte des capacités physiques, psychologiques ou cognitives : le mode de vie est alors plus statique, l'utilisation de l'espace urbain, du logement est plus restrictive, tournée davantage vers la proximité²⁴² ».

Les pouvoirs publics sont appelés à adapter leurs réponses à des besoins variables et évolutifs en fonction des attentes, de l'âge et des pathologies des personnes âgées.

3.1. La prise en charge en structure d'hébergement spécialisé

3.1.1. Une offre d'hébergement insuffisante

3.1.1.1. Une offre d'hébergement spécialisé globalement insuffisante

Malgré les évolutions démographiques, les territoires d'outre-mer et plus particulièrement ceux des Antilles ont longtemps été considérés comme dotés d'une population très jeune. La prise de conscience du vieillissement de la population dans certains DOM a donc été tardive et les investissements en matière d'équipements et d'infrastructures ont pris du retard. Les taux d'équipement sont inégaux d'un territoire à l'autre mais aussi à l'intérieur d'un même territoire. Il convient de noter la situation particulièrement inquiétante de Mayotte où aucun établissement pour personnes âgées n'est recensé.

²⁴² Rapport du centre d'analyse stratégique : Vivre ensemble plus longtemps, n°28, 2010, p.154

Figure 14
Capacité d'accueil des personnes âgées selon la catégorie d'établissement au 31.01.15²⁴³

	France hexagonale	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
Nombre de Maisons de retraite non EHPAD	312	11	9	0	5	0
Nombre total de places installées	8 217	583	144	0	151	0
Nombre de logement- foyer	2330	2	2	2	0	0
Nombre de places installées	112 010	125	56	126	0	0
Taux d'équipement en places dans les structures non EHPAD pour 1 000 personnes âgées de 75 ans et plus (maisons de retraite, logements-foyers, places en USLD)	25,8	28,8	9,4	36,9	6,9	0
Nombre d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendante	7 349	5	20	4	16	0
Nombre de place installées	589 857	367	1 320	199	1 262	0
Taux d'équipement en places dans les EHPAD pour 1 000 personnes âgées de 75 ans et plus	100,4	36,1	39,9	47,1	36,9	0
Nombre de services de soins infirmiers à domicile pour personnes âgées (SSIAD + SPASAD)	2085	15	11	1	7	0
Nombre de places	116 170	659	428	116	664	0

(STATISS/DREES, FINESS, ARS, 01/01/2015)

De manière générale, les taux d'équipements destinés aux personnes âgées des DROM sont en dessous de la moyenne nationale²⁴⁴ même si ce constat doit être nuancé. Ainsi, rapporté à la population âgée de plus de 75 ans, l'écart avec l'hexagone semble beaucoup plus marqué en ce qui concerne les établissements pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) qu'en ce qui concerne les autres types de structures d'accueil (maisons de retraites, foyers-logements ou places en unités de soins de longue durée).

Les disparités de prise en charge institutionnelle entre les territoires sont indéniables : 9,4 places en structures de type « non EHPAD » pour 1000 personnes âgées de plus de 75 ans en Martinique, contre 36,9 places en Guyane.

²⁴³ Statistiques et Indicateurs de la Santé et du Social – les régions françaises 2015, Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques, Agences régionales de santé, Directions régionales de la jeunesse des sports et de la cohésion sociale.

²⁴⁴ Stratégie de santé pour les outre-mer, 2016.

Il convient également de préciser que d'importantes disparités existent à l'intérieur des territoires, les établissements étant souvent concentrés dans les principales agglomérations (cf. carte de La Réunion ci-dessous). Par ailleurs, des territoires particulièrement étendus et comportant des zones isolées comme la Guyane, ou des territoires archipélagiques comme la Guadeloupe, peuvent être complètement dépourvus d'équipements pour accueillir et prendre en charge des personnes âgées. Des réponses adaptées à ces problématiques spécifiques doivent être apportées.

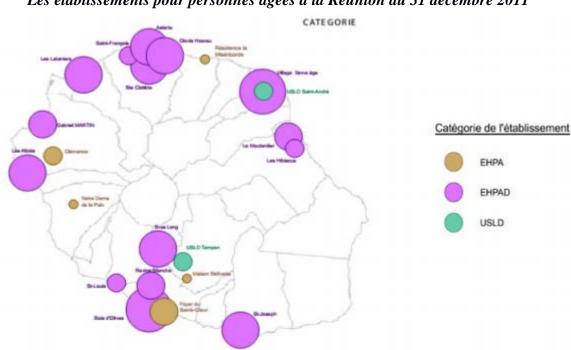


Figure 15
Les établissements pour personnes âgées à la Réunion au 31 décembre 2011²⁴⁵

De plus, certains territoires, à l'image de Saint-Martin, disposent de structures obsolètes. La collectivité est aujourd'hui dotée d'un EHPAD de 40 places vétuste et inadapté, sans unité « Alzheimer » et générant des coûts de fonctionnement importants²⁴⁶.

Il convient de noter que la majorité des territoires est aujourd'hui engagée dans des politiques de rattrapage. Ainsi, en 2016, la dynamique de développement d'équipements en Martinique est importante puisque deux EHPAD et trois accueils de jour devraient ouvrir. De même, des places en services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) seront créées en extension de services existants²⁴⁷. En Guadeloupe, quatre EHPAD devraient voir le jour d'ici 2018. À la Réunion, l'ARS Océan Indien et le Conseil départemental poursuivent le développement d'une offre d'accompagnement médico-social accessible sur tout le territoire, en rattrapage des retards d'équipement. Ainsi, entre 2010 et 2014, trois nouveaux EHPAD ont été ouverts, soit 206

²⁴⁵ Dossier n°26 « Infos Statistiques : les établissements d'hébergement pour personnes âgées à La Réunion en 2011, Résultats de l'enquête EHPA 2011 à La Réunion », Service Etudes et Statistiques de la Direction de la Stratégie et de la Performance -Agence Régionale de Santé Océan Indien, novembre 2014

²⁴⁶ Contribution écrite à la CNEPEOM transmise par la collectivité de Saint-Martin le 05 juillet 2016

²⁴⁷ Audition de Monsieur Houssel, Directeur général de l'ARS de la Martinique le 29 juin 2016

places supplémentaires.²⁴⁸

De son côté, la Collectivité de Saint-Martin prévoit la création d'un pôle médicosocial regroupant sur un même site des services destinés aux personnes âgées et handicapées. La priorité de ce pôle est la création d'un nouvel EHPAD afin de mieux répondre aux problématiques de dépendance, en particulier les maladies dégénératives. Cet EHPAD devrait être doté de 72 places dont 40 places d'hébergement permanent, 20 places Alzheimer, 6 places d'accueil de jour et 6 places d'hébergement temporaire²⁴⁹.

Compte tenu des évolutions démographiques, un effort soutenu pour poursuivre le développement de ces équipements est nécessaire sur tous les territoires outre-mer et tout particulièrement à Mayotte, où aucun équipement n'existe à ce jour.

3.1.1.2. La construction de nouveaux établissements spécialisés ralentie par des problématiques spécifiques à l'outre-mer

Le plan de développement médico-social de Martinique, lancé en 2009, évoquait la création de 1000 places supplémentaires dans des structures d'hébergement. Au 1er janvier 2015, 543 places étaient créées sur les 1000 autorisées, soit environ 50 % de l'objectif visé²⁵⁰. Une analyse de ces résultats a mis en évidence la difficulté pour l'ARS de trouver des opérateurs privés prêts à s'engager dans la construction d'établissements.

Plusieurs facteurs expliquent ce phénomène. Ainsi, un premier obstacle semble être le manque d'attractivité financière du marché des EHPAD pour les opérateurs nationaux (privé lucratif), compte tenu des problèmes de solvabilité des personnes âgées en outre-mer. De plus, le recours à l'aide sociale dont bénéficie une grande partie des résidents implique un suivi administratif conséquent pour les établissements. À ceci s'ajoutent des problèmes de trésorerie induits par le recouvrement des obligés alimentaires²⁵¹.

Les collectivités ont de surcroît, dans un contexte financier particulièrement tendu, des capacités financières limitées à prendre en charge l'investissement dans de nouveaux établissements.

Enfin, certains opérateurs répondent à des appels à projets, sont sélectionnés mais ne démarrent pas les opérations. Une solution consisterait à imposer une date limite dans la réalisation des opérations de manière à contraindre ces opérateurs à initier les projets le plus rapidement possible une fois les fonds obtenus.

La rareté du foncier, le faible nombre des promoteurs locaux, les difficultés rencontrées par les porteurs de projets à fiabiliser les plans de financement ont également été évoqués comme étant des freins à la construction de nouveaux établissements spécialisés.

²⁴⁸ Contribution écrite du Conseil Économique Social et Environnemental Régional de la Réunion du 30 juin 2016

²⁴⁹ Contribution écrite à la CNEPEOM transmise par la collectivité de Saint-Martin le 05 juillet 2016

²⁵⁰ Audition de Monsieur Houssel, Directeur général de l'ARS de la Martinique le 29 juin 2016.

²⁵¹ Contribution écrite de Madame Ketty Romana à la CNEPEOM, le 13 juillet 2016

3.1.1.3. La nécessité de nouveaux modes de collaborations et un soutien financier plus important

Trouver de nouvelles modalités d'hébergement pour les personnes âgées nécessite aussi d'innover dans le financement des opérations. En Martinique, des collaborations ont ainsi été mises en place entre l'AFD et divers acteurs comme l'Agence régionale de santé (ARS), le Conseil départemental, les sociétés immobilières et des opérateurs privés. Ces derniers, contrairement aux opérateurs publics, peuvent en effet mener des opérations de défiscalisation et ainsi faire baisser le montant d'éventuels investissements.

Le regroupement de moyens et d'acteurs pourrait également permettre de minimiser les coûts par une mutualisation des fonctions administratives, logistiques et techniques Ainsi, la collectivité de Saint-Martin (cf. *supra*) souhaite, pour faire face à l'ampleur des besoins et au manque de structures, développer un pôle médico-social regroupant sur un même site une pluralité de structures et de services à la fois pour les personnes âgées et les personnes handicapées. À partir de ce pôle, des services mobiles pourraient rayonner sur l'ensemble du territoire pour répondre aux besoins de personnes âgées et conforter une politique de maintien à domicile globalisée.

Enfin, dans ses recommandations, la stratégie de santé pour les outre-mer propose d'étendre le pouvoir d'innovation de ces territoires en réservant notamment des crédits d'innovation pour le soutien de projets expérimentaux et de recherche et en leur permettant de bénéficier d'un effort particulier dans le cadre du Plan d'Aide à l'Investissement développé par la CNSA.

Néanmoins, malgré le manque d'établissements spécialisés dans les territoires d'outre-mer, certaines études montrent que les établissements ne sont pas tous saturés, signe que ce type d'hébergement ne correspond pas toujours aux problématiques et aux attentes des personnes âgées en outre-mer.

3.1.2. Une offre parfois inadaptée aux attentes et aux problématiques des personnes âgées

La grande majorité des bénéficiaires de l'APA vit à domicile (92 % à La Réunion, 90 % en Guadeloupe et 86 % en Martinique, contre 59 % en hexagone).

Figure 16 Bénéficiaires de l'APA à domicile et en établissement

	France hexagonale	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion
Bénéficiaires de l'APA	1 211 092	7 740	8 412	706	13 484
Bénéficiaires de <u>l'</u> APA à domicile	710 580 (59%)	7 002 (90%)	7 208 (86 %)	527 (75%)	12 459 (92 %)
Bénéficiaires de <u>l'</u> APA en établissement	500 512 (41 %)	738 (10 %)	1204 (14 %)	179 (25 %)	1025 (8 %)

(DREES et conseils départementaux, 31/12/2013)

Si de nombreuses personnes âgées tiennent à rester à leur domicile (dont elles sont souvent propriétaires), leur choix ne dépend pas uniquement de l'insuffisance de l'offre d'équipements. Il s'explique également, malgré les prestations sociales existantes, par le reste à charge souvent conséquent que doivent assumer les personnes âgées ou leurs proches, du fait des tarifs élevés des différentes solutions d'hébergement. Il convient par ailleurs de souligner les différences de prix entre les DOM et la France hexagonale sur les tarifs journaliers d'hébergement (cf. tableau ci-dessous). Les personnes âgées en outre-mer sont particulièrement confrontées à la précarité. Même si les coûts de la dépendance, de l'hébergement et des soins sont respectivement couverts par l'APA, l'aide sociale départementale et l'assurance maladie, l'obligation alimentaire 252 peut constituer un frein à l'entrée en établissement de la personne âgée 253. Lorsque les descendants ne peuvent satisfaire cette obligation et que la personne âgée dépendante dispose d'un patrimoine, un recours sur sa succession peut être exercé. Le conseil départemental de la Réunion a d'ailleurs supprimé en 2007 tous les recours en récupération des prestations sociales (aide ménagère légale ou facultative, hébergement).

Figure 17

Tarif hébergement et dépendance journalier moyen en 2011²⁵⁴

	FRANCE ENTIÈRE	MÉTROPOLE	DOM	RÉUNION
Tarif Hébergement				
Places habilitées à l'aide sociale	48,2 €	48,0 €	71,3 €	66,9 €
Places non habilitées à l'aide sociale (hors logements-foyers)	56,1 €	56,0 €	77,8 €	57,3 €
Tarif Dépendance	'			
GIR1-2	19,4 €	19,3 €	25,3 €	25,2 €
GIR3-4	12,3 €	12,3 €	16,3 €	16,5€
GIR5-6	5,3 €	5,3 €	6,6 €	5,9 €

Source : DREES enquête EHPA2011 Exploitation : ARS OI Etudes et Statistiques

Pour de multiples raisons, l'hébergement en établissement spécialisé n'est pas la solution privilégiée par les personnes âgées en outre-mer. Le développement de cette offre reste cependant nécessaire pour répondre aux besoins des personnes ne pouvant rester à domicile.

Les nouvelles dispositions de la loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement, visant à améliorer la prise en charge des personnes en perte d'autonomie, devraient toutefois permettre aux personnes qui le souhaitent de choisir un accompagnement adapté à leurs besoins et de rester plus facilement à domicile. Cette solution permettrait également d'alléger la charge des collectivités locales.

²⁵²Cette obligation consiste à faire participer aux frais d'hébergement les familles (conjoint(e), enfants voire petitsenfants) qui ont des revenus d'activité ou de patrimoine

²⁵³ Les enfants ont l'obligation d'aider un parent qui n'est pas en mesure d'assurer sa subsistance. Le montant de cette aide varie en fonction des ressources de l'enfant et du parent

²⁵⁴ Dossier n°26 « Infos Statistiques : les établissements d'hébergement pour personnes âgées à La Réunion en 2011, Résultats de l'enquête EHPA 2011 à La Réunion », Service Études et Statistiques de la Direction de la Stratégie et de la Performance -Agence Régionale de Santé Océan Indien, novembre 2014

Enfin, l'hébergement en EHPAD ne semble pas être une solution toujours adaptée aux spécificités de certains territoires. Ainsi, la faible densité de population dans certaines zones géographiques très isolées ne favorise pas le développement de telles structures et plaident pour des modes de prise en charge alternatifs.

3.2. Le développement du maintien à domicile, une priorité en outre-mer

Face à des contraintes économiques, géographiques, au manque d'équipements et aussi pour répondre aux attentes des personnes vieillissantes, le soutien aux personnes âgées dépendantes évolue. Les pouvoirs publics souhaitent accompagner les personnes vieillissantes pour leur permettre de vivre à domicile le plus longtemps possible.

En outre-mer, une grande majorité des personnes dépendantes vit à domicile (cf. *supra* figure 17). Pour ce faire, il est nécessaire qu'elles puissent disposer d'un logement et d'un environnement adaptés à leurs besoins, d'une assistance pour accomplir les taches quotidiennes et de services médicaux adéquats.

Cependant, compte tenu des contraintes et des enjeux démographiques, il est aujourd'hui essentiel pour les différents acteurs œuvrant dans le domaine du vieillissement et de la dépendance de trouver des solutions répondant aux besoins spécifiques de chaque territoire en innovant et expérimentant de nouveaux dispositifs.

3.2.1. L'adaptation des logements, un préalable au maintien à domicile

S'il est souhaité par la majorité des personnes dépendantes, le maintien à domicile ne peut se faire que dans un logement adapté. Même si la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a imposé que tous les nouveaux logements soient « accessibles à tous, et notamment aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap », le problème se pose pour les logements anciens.

La France n'est pas en pointe sur le sujet. L'enquête européenne SHARE (Survey of Health, Ageing and retirement in Europe) conduite tous les deux ans depuis 2004 auprès d'un échantillon de 40 000 personnes, dans 15 pays européens, met en évidence un taux de logements adaptés plus élevé dans les pays d'Europe du Nord qu'en France. Ainsi, la proportion des personnes âgées de plus de 80 ans bénéficiant d'aménagements spéciaux dans leur résidence est de 45 % aux Pays-Bas, de plus de 20 % en Allemagne, au Danemark et en Suède et de 18% en France.

Ce retard s'explique en partie par le fait que les documents d'urbanisme et d'habitat accordent une place croissante au vieillissement mais se limitent à établir un diagnostic sans recommandations opérationnelles. Les programmes locaux de l'habitat (PLH) évaluent souvent les besoins de logements adaptés aux personnes âgées mais précisent peu les mesures (pose de rampes, de carrelages anti-dérapant, de cuisines adaptées, etc.) à prendre pour adapter un habitat.

3.2.1.1. Des logements souvent inadaptés aux besoins des personnes vieillissantes

En outre-mer, les personnes âgées occupent très souvent des maisons individuelles, spacieuses, dont ils sont propriétaires. En Guadeloupe par exemple, 86 % des Guadeloupéens âgés de plus de 80 ans et résidant à domicile sont propriétaires de leur logement ²⁵⁵. La taille de ces logements est souvent inadaptée à leurs besoins. 80 % d'entre eux occupent une maison individuelle et 30 % vivent dans un logement comportant au moins cinq pièces ²⁵⁶. Avec l'avancée en âge et le départ des enfants, les seniors profitent souvent d'un habitat plus spacieux. Ces logements ne sont souvent pas adaptés à la vie d'une personne vieillissante ou dépendante : logements anciens, présence d'escaliers, entretien laborieux de la maison et du jardin, etc.

Dans un premier temps, des aménagements simples comme la pose de rampes de maintien peuvent être effectués pour faciliter la vie quotidienne des personnes vieillissantes. Ces aménagements peuvent également permettre de prévenir ou de retarder la perte d'autonomie²⁵⁷. Cependant avec l'avancée en âge et l'apparition de la dépendance, et en fonction de l'état initial du logement²⁵⁸, ces aménagements deviennent souvent plus complexes. Cela implique un repérage des besoins, la réalisation d'un diagnostic par un professionnel, la mobilisation de plusieurs financeurs, des compétences de maîtrise d'œuvre ainsi qu'un accompagnement de la personne âgée pour surmonter ses réticences face aux changements. Ces démarches découragent souvent les personnes concernées à se lancer dans des travaux importants.

3.2.1.2. Les aides financières insuffisantes au regard des besoins

À cette complexité s'ajoute la question essentielle du financement. En effet, compte tenu des difficultés financières rencontrées par une grande partie des personnes vieillissantes en outre-mer, le financement de l'adaptation d'un logement n'est pas toujours faisable. Des aides existent mais elles restent insuffisantes au regard des besoins.

En France hexagonale, l'aménagement des logements peut, à certaines conditions et pour les foyers les plus modestes, être cofinancés par l'ANAH. Or en outre-mer, les aides aux travaux pour les logements locatifs privés ne sont valables qu'au bénéfice des propriétaires bailleurs, sous réserve de conventionnement à loyer maîtrisé. Cela limite considérablement l'intervention de cette agence en outre-mer.

Les collectivités locales ont également développé un certain nombre de dispositifs pour adapter et améliorer les logements des personnes âgées. Le Conseil départemental de la Guadeloupe apporte par exemple une aide financière pour les travaux prioritaires en matière d'amélioration de l'habitat (ATPAH), ou encore des aides à l'amélioration de l'habitat en faveur des propriétaires occupants défavorisés (PAAHPOD).

²⁵⁵ BENHADDOUCHE Ali & PLACE Latifa, « En Guadeloupe, le doublement du nombre de personnes âgées dépendantes d'ici 2030 crée de nouveaux besoins », *AntianeÉchos*, numéro 23, 2013, p. 3.

²⁵⁶ BENHADDOUCHE Ali & PLACE Latifa, « En Guadeloupe, le doublement du nombre de personnes âgées dépendantes d'ici 2030 crée de nouveaux besoins », *AntianeÉchos*, numéro 23, 2013, p. 3.

^{257 300 000} chutes sont dénombrées par an et causent 9 000 décès.

 $^{^{258}}$ A La Réunion 35 % des logements sont considérés comme « sans confort ». A Mayotte, 85 % des logements sont « fragiles » et 60 % insalubres

Dans le cadre de l'amélioration de l'habitat pour les propriétaires occupants, les Directions de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL) peuvent aussi apporter un soutien financier. La DEAL de la Martinique octroie ainsi des subventions visant à améliorer la mise aux normes des logements et à lutter contre l'insalubrité et l'indignité. Entre 2011 et 2013, sur les 2000 dossiers d'aide à l'Amélioration de l'Habitat, 800 concernaient des personnes de plus 65 ans. Il n'existe toutefois pas d'aide spécifique pour les personnes âgées ²⁵⁹.

L'APA, les caisses de retraites, les mutuelles ou les assurances peuvent également financer de telles opérations.

Ainsi, même si des aides existent, elles ne couvrent pas toujours la totalité des dépenses. Or, en outre-mer, une grande partie des personnes âgées rencontre des difficultés financières et ne peut supporter le reste à charge de travaux conséquents. À la question du financement s'ajoute celle des avances de trésorerie qui peuvent constituer un frein important à la réalisation de travaux. En effet, en dépit des subventions existantes, il convient de préciser que les personnes concernées ne sont pas toujours en mesure d'avancer les frais compte tenu de leur situation financière. Enfin, les dossiers de demande d'aides et la conduite des travaux peuvent être difficiles à prendre en charge par des personnes vieillissantes.

3.2.1.3. L'adaptation du parc social

Tous les seniors ne sont pas propriétaires et lorsqu'ils sont locataires, ils occupent majoritairement des logements sociaux. À titre d'exemple, ils occupent 31% du parc locatif social de La Réunion²⁶⁰. Ces logements connaissent aussi des problèmes d'adaptabilité aux problématiques des personnes vieillissantes (logements non accessibles aux personnes à mobilité réduite, trop grands, éloignés des centres-villes, etc.). C'est pourquoi une prise de conscience des bailleurs sociaux serait souhaitable afin d'adapter le parc social en outre-mer au vieillissement des locataires.

Des initiatives locales en ce sens méritent d'être développées, à l'image du Plan Senior de la Société Immobilière du Département de La Réunion (SIDR). Ce plan en faveur du maintien à domicile des personnes en perte d'autonomie vise à amplifier le processus d'adaptation des logements, dans le but de couvrir un minimum de 80 % des besoins par ville.

La SIDR prévoit ainsi de financer les travaux d'adaptation de 2 600 logements sur 10 ans pour un coût moyen de 9 100 €par logement et un coût global prévisionnel s'élevant à 24 millions d'euros. Afin d'atteindre cet objectif, le plan se décline en deux volets distincts. D'une part, le volet technique comprend la livraison de près de 900 logements neufs par an de 2014 à 2016 puis de 500 logements par an, dont 25 % accessible aux seniors, ainsi que la livraison annuelle de 30 logements en Résidence Personnes Âgées (RAP) à partir de 2014. D'autre part, le plan inclut un volet social consistant à déceler les situations de dépendance afin de prendre les décisions techniques nécessaires au maintien à domicile, en prenant appui sur des « fiches de contact client senior » faisant ressortir les besoins des personnes ²⁶¹.

²⁵⁹ Les enjeux du vieillissement de la population en Martinique, Conférence Régionale de la Santé et de l'Autonomie, 26 septembre 2013

²⁶⁰ Revue « Économie de La Réunion », n°137, décembre 2010

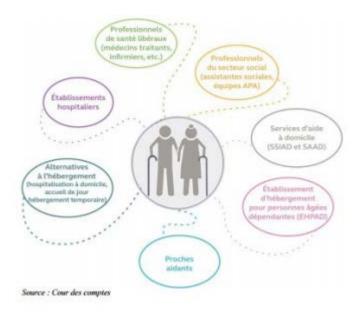
²⁶¹ AFD-SIDR, Présentation du Plan Senior au Séminaire SIDOM, octobre 2014

L'adaptation des logements aux personnes âgées est un levier décisif pour leur permettre de bien vieillir à domicile. La loi sur l'adaptation de la société au vieillissement va dans ce sens (Plan national d'adaptation des logements, microcrédits...), mais des efforts importants sont encore nécessaires. La situation d'une grande partie des personnes âgées dans les territoires d'outre-mer nécessiterait un accompagnement financier et humain plus soutenu de la part des pouvoirs publics.

3.2.2. L'accompagnement des personnes âgées à domicile

Le parcours de soins des personnes âgées dépendantes maintenues à domicile se caractérise par sa complexité. D'une part, cette complexité est imputable à la diversité des secteurs concernés – ambulatoire, hospitalier, médico-social et social – ainsi qu'aux différents modes d'exercice des intervenants – en libéral, au sein d'un service ou d'un établissement. D'autre part, la diversité des prestations rend l'offre de soins peu lisible auprès des personnes âgées, et ces dernières rencontrent des difficultés à s'orienter entre les différents services proposés. En conséquence, la simplification des dispositifs et la coordination des intervenants est nécessaire afin d'assurer la cohérence des parcours et de faciliter leur compréhension par les seniors.

Figure 18
Les intervenants auprès des personnes âgées dépendantes dans un parcours de santé²⁶²



²⁶² Rapport de la Cour des comptes « Le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie », juillet 2016

3.2.2.1. La simplification des services d'aide à domicile

Le maintien à domicile suppose la mise en place et l'animation d'un maillage complexe d'intervenants, que ce soit dans l'assistance à la vie quotidienne ou dans les soins. Des services sont développés en ce sens. Les services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) assurent des prestations de services ménagers et des prestations d'aide à la personne pour les activités ordinaires de la vie quotidienne. Les prestations des SAAD concourent au soutien à domicile, à la préservation ou la restauration de l'autonomie dans l'exercice des activités de la vie quotidienne, au maintien et au développement des activités sociales et des liens avec l'entourage (aide au lever, à l'habillage, à l'hygiène, entretien du logement et du linge, des courses, de préparation des repas...).

Des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) existent également dans tous les DOM. Ces services médico-sociaux apportent des soins aux personnes âgées et handicapées. Autorisés par l'ARS et financés à 100 % par les crédits d'assurance maladie, les SSIAD assurent, sur prescription médicale, des prestations de soins infirmiers aux personnes âgées de 60 ans ou plus, malades ou dépendantes. L'objectif est de prévenir et retarder la dégradation progressive de l'état de santé des personnes et d'éviter leur hospitalisation.

La loi sur l'adaptation de la société au vieillissement prévoit l'expérimentation de services polyvalents d'aide et de soins à domicile (SPASAD) permettant d'assurer les missions d'un SSIAD et celles d'un service d'aide à domicile. Ces dispositifs qui devraient être expérimentés dans plusieurs DOM, proposeront à la fois des soins infirmiers et des aides à domicile. Les services rendus par les SPASAD présenteront de nombreux intérêts pour les personnes âgées : elles ne seront plus obligées de faire appel à deux services différents, ni de coordonner leurs interventions. Elles disposeront d'un interlocuteur unique et leur suivi sera assuré par une même équipe.

3.2.2.2. La coordination des parcours de soins ²⁶³

Des dispositifs ont été créés pour coordonner les acteurs des secteurs sanitaires (ambulatoires et hospitaliers), médico-social et social. En effet, l'articulation des prises en charges sanitaire et sociale est nécessaire pour améliorer la qualité de vie des personnes âgées dépendantes, dont la perte d'autonomie est liée tant à l'altération de l'état de santé qu'à l'isolement.

À titre d'exemple, les Maisons pour l'Autonomie et l'Intégration des malades Alzheimer (MAIA), prévues dans le cadre du Plan Alzheimer 2008-2012, coordonnent la prise en charge des malades et accompagnent leurs aidants familiaux. L'objectif des MAIA est l'amélioration du parcours de soins, notamment grâce à la réalisation d'une évaluation de l'état de santé et de la globalité des besoins des malades, que ces besoins soient sanitaires ou sociaux. L'évaluation à domicile sert de fondement à l'élaboration d'un plan de suivi individualisé comprenant l'ensemble des démarches, aides et services nécessaires au maintien à domicile.

Dans le même souci d'améliorer les parcours de santé des personnes âgées, l'Agence régionale de santé de la Martinique a élaboré une feuille de route comprenant diverses actions favorisant le maintien à domicile, avec comme objectif l'élaboration d'un outil de liaison commun à l'ensemble des intervenants à domicile lors du second semestre 2016, permettant de mieux les coordonner. L'Agence a également prévu de mettre en place un

²⁶³ Les parcours sont l'organisation d'une prise en charge globale et continue des patients et usagers au plus proche de leur lieu de vie.

annuaire de ressources opérationnel à disposition des personnes âgées, des aidants et des professionnels, afin de leur apporter plus de lisibilité et de faciliter leur orientation ²⁶⁴. La mise en place d'équipes mobiles gériatriques pourrait également permettre une meilleure orientation des personnes âgées.

Enfin, la sensibilisation et l'information de tous les professionnels revêtent une grande importance. À ce titre, la mise en place d'une ligne téléphonique gériatrique serait utile pour d'informer les médecins et faciliter les démarches qu'ils effectuent pour leurs patients.

3.2.2.3. Une nécessaire implication de l'entourage

L'entourage est un élément capital dans le maintien à domicile. Comme cela a été évoqué précédemment, le vieillissement ne semble pas s'accompagner en outre-mer d'un isolement ou d'une exclusion des personnes âgées. Même si celles-ci ont tendance à vivre de manière plus isolée qu'auparavant, les solidarités demeurent plus fortes dans ces territoires que dans l'hexagone. Cependant, aider quotidiennement une personne en perte d'autonomie peut devenir une source d'épuisement physique et psychique. Cette charge repose essentiellement sur les adultes actifs, la « génération-pivot », et plus particulièrement sur les femmes. À titre d'exemple, en volume horaire, l'implication de la famille serait trois fois plus importante que celle des professionnels. Le montant de l'aide informelle à domicile serait également deux à trois fois supérieur au total des dépenses de l'APA²⁶⁵.

Afin de ne pas diminuer la qualité des soins prodigués et de ne pas altérer la relation avec un proche, l'aidant doit pouvoir bénéficier de moments de répit. La loi sur l'adaptation de la société au vieillissement a permis une reconnaissante importante de l'action des proches aidants de personnes âgées en perte d'autonomie. Elle reconnaît tout d'abord l'action d'un aidant en définissant son intervention et en lui reconnaissant des droits (cf. *supra*). Ainsi, une personne qui vient en aide de manière régulière, à titre non professionnel, pour accomplir une partie ou la totalité des actes de la vie quotidienne d'une personne âgée en perte d'autonomie, peut être considérée comme un proche aidant. Un droit au répit a été créé. Des aides financières et des structures ont été développées pour permettre aux proches aidants de prendre un temps de repos.

De nombreuses actions pour accompagner les aidants ont été mises en oeuvre sur les territoires d'outre-mer. À titre d'exemple, des plates-formes de répit²⁶⁶ ont été créées sur quasiment tous les territoires. En Guyane, la priorité en matière de prévention de la perte d'autonomie a été axée sur la formation et l'accompagnement de ces aidants. La Martinique a également développé des actions de baluchonnage²⁶⁷, dont ont pu bénéficier 60 couples

²⁶⁴ ARS Martinique, feuille de route pour l'amélioration des parcours de santé des personnes sur le territoire de la Martinique

²⁶⁵ Rapport de la Cour des comptes « le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie », juillet 2016.

²⁶⁶ Les plate-formes d'accompagnement et de répit ont été créées pour accompagner les aidants s'occupant d'un proche en perte d'autonomie. Initialement, elles avaient pour objectif d'aider les proches accompagnant au quotidien une personne atteinte de la maladie d'Alzheimer. Elles ont peu à peu étendu leur soutien à l'ensemble des proches accompagnant une personne âgée en perte d'autonomie, quelle que soit la maladie.

²⁶⁷ Le baluchonnage est un service de remplacement temporaire d'aidants familiaux vivant avec un proche malade ou handicapé. Un "baluchonneur" prend le relais de l'aidant pendant son absence, à son domicile, 24h/24 et 7j/7. L'objectif est de permettre à l'aidant de profiter d'une période de répit, de préserver les habitudes de la personne aidée, qui reste dans son cadre de vie habituel. Ce dispositif, qui existe au Québec et en Belgique, se développe depuis peu en France.

aidants/aidés entre 2014 et 2015.

Afin d'être plus efficace, cette dynamique de soutien des aidants mériterait d'être intensifiée sur tous les territoires et plus particulièrement dans ceux connaissant un fort retard en matière d'infrastructures. Il conviendrait de continuer à soutenir la professionnalisation et le soutien aux aidants.

Malgré les évolutions récentes permises par la loi sur l'adaptation de la société au vieillissement qui devrait faire évoluer la prise en charge des personnes vieillissantes en France, l'ensemble des personnes auditionnées dans le cadre de la CNEPEOM est unanime sur l'importance de continuer à développer des outils et dispositifs favorisants le maintien à domicile des personnes âgées et répondant aux besoins spécifiques des populations d'outremer.

3.2.3. Des territoires engagés dans la recherche de solutions adaptées en matière de logements

Lors des auditions réalisées, de nombreux acteurs ont évoqué la nécessité de trouver des solutions aux problématiques particulières rencontrées par les personnes vieillissantes en outre-mer. Certains territoires sont déjà engagés dans des réflexions pour trouver des solutions adaptées.

Ainsi, le contexte archipélagique de la Guadeloupe nécessite de développer des solutions spécifiques aux besoins des habitants des îles. En effet, les personnes vieillissant sur ces territoires habitent souvent seules, ce qui ne signifie pas qu'elles vivent seules. Au contraire, elles sont même souvent très intégrées dans la société et ne souhaitent pas être coupées de leur environnement quotidien. Sur l'île de la Désirade par exemple (environ 1 500 habitants), le développement de petites unités d'hébergement, sous forme de foyers-logements, permettant entre autres la livraison ou le partage de repas, semblerait plus adapté que la construction d'une structure collective. Ces solutions intermédiaires entre le domicile et l'hébergement collectif doivent offrir la possibilité aux personnes âgées de demeurer dans la mesure du possible à domicile et d'éviter un hébergement en EHPAD sur « le continent ».

Dans la même lignée, une étude a été menée en Martinique, par l'ARS et l'Agence française de développement (AFD), sur la faisabilité d'un « EHPAD à domicile ». Ce projet a pour objectif de pallier le faible taux d'équipement que connaît le territoire, mais aussi de répondre aux attentes des personnes âgées et de leurs familles, qui souhaitent des modes d'accompagnement plus adaptés au contexte social, économique, immobilier et culturel de la Martinique. Cette étude a abouti à deux propositions :

- la création d'un service adossé à un EHPAD classique qui interviendrait au domicile des personnes âgées;
- la création d'une plate-forme multi-services offrant toutes les prestations d'un EHPAD.

L'étude démontre que ces deux projets auraient un coût de fonctionnement équivalent, voire inférieur à celui d'un EPHAD classique, et permettraient de répondre aux attentes des populations locales. L'ARS souhaite travailler en partenariat avec la Collectivité

territoriale de la Martinique pour faire évoluer ce projet en 2016²⁶⁸.

Le « béguinage²⁶⁹ » et le développement de résidences intergénérationnelles ont également été évoqués comme alternatives à l'EHPAD.

Enfin, l'existence de programmes de réhabilitation des centres-bourgs pourrait être une solution. Cela favoriserait la mixité sociale entre personnes âgées et ménages plus jeunes, romprait l'isolement et faciliterait l'accès aux commerces et aux transports.

3.2.4. L'information et l'accès aux droits, des éléments essentiels pour choisir dans quelles conditions vieillir

Une diffusion satisfaisante de l'information auprès des personnes âgées et de leurs proches est essentielle pour leur permettre de connaître leurs droits et les différentes solutions qui s'offrent à eux en cas de besoins. Cependant, les dispositifs mis en place ne semblent pas toujours atteindre leurs objectifs.

3.2.4.1. L'information dispensée au niveau national

Développé en partenariat avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), un site²⁷⁰ rassemble toutes les informations utiles aux personnes âgées en perte d'autonomie et aux aidants, notamment des renseignements sur les aides disponibles et les démarches à effectuer pour les obtenir. Il propose également des outils pratiques pour orienter les personnes âgées, en particulier un annuaire des établissements et des services médicalisés.

Un simulateur permet d'estimer le montant du reste à charge mensuel pour une place dans un Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD). Ce simulateur permet ainsi de mieux distinguer ce qui relève du socle de prestations obligatoire des EHPAD de ce qui relève de prestations optionnelles.

Une plateforme téléphonique d'information a également été ouverte afin de répondre aux questions des usagers qui n'ont pas accès à Internet ou qui souhaitent un contact direct.

3.2.4.2. Le rôle important des collectivités locales

Comme cela a été évoqué précédemment, les collectivités locales jouent, par leur proximité et leur facilité d'accès, un rôle majeur en matière d'information auprès des personnes âgées et de leur famille. Bon nombre d'entre elles mettent à disposition de ce public cible des informations sur leurs sites internet.

²⁶⁸ Audition de Monsieur Houssel, Directeur général de l'ARS de la Martinique le 29 juin 2016

²⁶⁹ Mode de vie collectif pour les personnes âgées essentiellement constitué de maisons individuelles en location reliées entre elles par des espaces communs. L'environnement est sécurisant et convivial et prévoit la présence de commerces, la proximité immédiate des voisins, des logements adaptés à la perte d'autonomie ainsi que le partage des espaces et de services communs.

²⁷⁰ http://www.pour-les-personnes-agees.gouv.fr/

De plus, tous les DROM à l'exception de Mayotte, disposent d'un ou plusieurs centres locaux d'information et de coordination gérontologique (CLIC). Ces dispositifs, généralement financés par les conseils départementaux ou les collectivités uniques, sont des points d'information locaux et ont une mission d'accueil, d'écoute, d'information, de conseil et de soutien auprès des personnes âgées et de leurs familles.

Les communes, par le biais des centres communaux d'action sociale (CCAS), exercent également une mission d'information auprès des personnes vieillissantes.

Certaines collectivités ont par ailleurs mis en œuvre des actions originales dans ce domaine. La Collectivité de Saint Martin a ainsi développé une politique d'information et de sensibilisation sur les maladies chroniques spécifiques aux personnes âgées (organisation d'un colloque annuel sur la maladie d'Alzheimer, « mercredis des infos », actions de sensibilisation durant la semaine bleue²⁷¹).

3.2.4.3. Les caisses de retraites

La Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), la mutualité sociale agricole (MSA) et le régime social des indépendants (RSI) ont formalisé une offre commune inter-régime à travers la signature en janvier 2014 d'une convention intitulée « La Retraite pour le Bien Vieillir – L'offre commune inter-régime pour la prévention et la préservation de l'autonomie ». Cette convention vise notamment à fournir aux personnes concernées des informations et des conseils pour bien vivre la retraite et anticiper la perte d'autonomie. Des programmes d'actions et des ateliers collectifs de prévention à destination de publics ciblés sont également mis en place. ²⁷²

3.2.4.4. Les freins à l'information

Malgré les différents dispositifs et actions engagés, les personnes âgées ne semblent pas toujours avoir accès à cette information. Certains centres ne sont pas accessibles aux personnes concernées, car trop éloignés de leur domicile. Beaucoup d'éléments sont transmis par Internet, or les seniors ne savent pas toujours utiliser ce moyen de communication et/ou ne disposent pas d'un ordinateur. La non maîtrise de la langue française semblerait également être un frein à la bonne information de certaines personnes âgées en outre-mer.

Selon une étude réalisée en Martinique²⁷³, les personnes âgées préféreraient être informées par des professionnels et des associations plutôt que par Internet. Cette étude est cependant à relativiser car les seniors de demain seront certainement plus à même d'utiliser Internet que la génération actuelle.

²⁷¹ Semaine nationale d'information autour des personnes âgées

²⁷² Rapport de la Cour des comptes « le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie », juillet 2016

²⁷³ CCI Martinique « Étude quantitative sur les besoins et les attentes des seniors Martiniquais », août 2015

Figure 19
Les modalités d'information des personnes âgées en Martinique



Plusieurs solutions permettraient d'améliorer l'information des personnes âgées. Ainsi, le développement d'associations représentatives des personnes âgées sur tous les territoires permettrait d'établir un lien plus direct avec ce public. Des médiateurs pourraient également assister les personnes âgées, que ce soit dans l'accès à la formation ou encore pour réaliser des démarches administratives (demandes de subventions...). Les caisses de sécurité sociale et les mutuelles pourraient aussi être mobilisées en ce sens. Enfin, le développement de maisons de santé, avec des pôles « information », permettrait de répondre aux manques de spécialistes dans le domaine de la santé et à la problématique de l'information des personnes âgées.

*

Permettre aux personnes âgées de choisir l'environnement dans lequel elles vont vieillir ainsi que les modalités de leur accompagnement est aujourd'hui une priorité pour les pouvoirs publics. Plusieurs stratégies doivent donc être développées simultanément. L'hébergement en EHPAD, même s'il n'est pas prioritairement choisi par les personnes vieillissantes, permet de prendre en charge une partie de la population ne pouvant plus demeurer à domicile. La mobilisation de tous les acteurs (publics, privés, associatifs, etc.) semble donc nécessaire pour faire face aux différentes contraintes liées à la construction de nouveaux établissements (recherche de nouveaux financements, portage des projets...) et ainsi continuer à développer ce type d'hébergement dans les outre-mer.

Cependant, la majorité des personnes âgées, et plus particulièrement en outre-mer, émettent le souhait de vieillir à domicile, auprès de leurs proches. Même si de nouveaux dispositifs et de nouvelles aides existent, cette politique est difficile à mettre en place localement. Le manque de moyens humains et financiers, la coordination défaillante entre les acteurs et le déficit d'information des populations compliquent la situation. La mobilisation de tous les acteurs est nécessaire pour innover et trouver des réponses spécifiques aux problématiques de chaque territoire.

4. Le vieillissement de la population, un atout pour le développement socio- économique des outre-mer ?

Le vieillissement de la population est souvent abordé en France sous l'angle de son coût pour la société et des termes peu valorisants comme aide, dépendance, assistance y sont régulièrement associés. S'il est vrai que certaines études démontrent l'impact négatif que le vieillissement pourrait avoir sur la croissance de l'activité, la baisse la consommation des ménages, les investissements des entreprises ou les recettes fiscales locales des collectivités, il peut aussi être perçu de manière plus positive.

Cette conception positive a toute sa place dans les territoires d'outre-mer, où traditionnellement les personnes âgées ont toujours eu un rôle central dans la famille, le quartier et dans la société en général. Outre cette approche sociale, le vieillissement de la population peut également représenter une véritable opportunité en matière de développement économique. De nouveaux secteurs vont se développer et une nouvelle catégorie de consommateurs va peu à peu apparaître. Il conviendrait donc que les pouvoirs publics et l'ensemble des acteurs économiques prennent la mesure de ce phénomène, de manière à pourvoir l'anticiper localement et à agir en conséquence.

4.1. Le vieillissement de la population est susceptible d'avoir un effet négatif sur l'activité économique : exemple d'une étude prospective réalisée en Martinique

Plusieurs études démontrent que le vieillissement pourrait avoir un impact négatif sur l'activité économique d'un territoire. C'est ainsi le cas d'une étude que l'AFD, en partenariat avec la Chambre de commerce et d'industrie de la Martinique (CCIM), a confié, en juillet 2013, au cabinet DME (Didacticiels & modélisation économiques). Cette étude sur les dynamiques démographiques et les perspectives économiques et sociales en Martinique274 avait pour objectifs d'analyser les effets du vieillissement sur l'économie martiniquaise et plus particulièrement sur la croissance, la consommation des ménages, l'emploi, la profitabilité des entreprises et les finances locales.

Cette démarche prospective a permis d'identifier plusieurs évolutions possibles pour la Martinique. Elle a également abouti à des préconisations qui, si elles sont mises en œuvre, devraient permettre d'atténuer les impacts négatifs du vieillissement de la population.

4.1.1. Un ralentissement de la croissance économique

Cette étude démontre dans un premier temps que l'effet conjugué de la baisse du nombre de jeunes, de la forte augmentation du nombre de personnes âgées et de la quasistagnation de la population totale conduit à un déclin de la population martiniquaise en âge de travailler : les 20-59 ans seront, en 2040, 20% de moins qu'en 2015, soit une perte estimée à 32 000 actifs.

205

²⁷⁴ BERNOU Béatrice, MARIE Claude-Valentin et SUDRIE Olivier, Vieillissement de la population en Martinique. Une analyse prospective des enjeux socio-économiques, Agence française de développement, novembre 2015.

La chute des actifs pourrait avoir un impact très négatif sur la croissance potentielle 275 du territoire, qui serait alors limitée à 0,6% par an en moyenne d'ici à 2040, soit deux fois moins que celle réalisée entre 2000 et 2015 (1,4% par an). Sans les effets du vieillissement de la population, la croissance potentielle annuelle aurait été, selon les chercheurs, de 1,6% de 2015 à 2040.

En conséquence, ce déficit de 32 000 actifs pourrait se traduire par une perte de richesse de 1,5 milliards d'euros par an, soit l'équivalent d'1/6ème du PIB martiniquais de 2010.

4.1.2. Une moindre progression de la consommation des ménages

Dans les années à venir, les ménages martiniquais devraient être plus âgés et avec un pouvoir d'achat plus limité : ils consommeront donc globalement moins, ce qui devrait pénaliser l'économie martiniquaise.

En effet, les ménages martiniquais devraient connaître une moindre progression de leur pouvoir d'achat. La hausse de leur revenu devrait être inférieure à 1% par an en moyenne entre 2015 et 2040 contre 2,5% depuis le début de la décennie. Cette tendance générale masque d'importantes différences.

La baisse de la consommation ne devrait pas concerner toutes les classes d'âge, dans la mesure où les ménages âgés étant davantage paupérisés que les plus jeunes. En 2010, un ménage de plus de 60 ans sur cinq vivait en dessous du seuil de pauvreté, ce ratio devrait doubler en 2040. Les ménages de moins de 60 ans devraient quant à eux s'enrichir et voir leur revenu progresser de 1,2% par an à l'horizon 2040.

La baisse du pouvoir d'achat des ménages révèle également une autre différence entre les générations. Les personnes nées dans les années 1980 ne devraient voir leur revenu augmenter que de 50% durant leur carrière, tandis que celles nées dans les années 1950 ont bénéficié d'une hausse de leur revenu supérieure à 250%. Or près des trois quarts de la consommation supplémentaire des ménages sur la période 2015-2040 concerneront les plus de 60 ans. Cette hausse de la part des personnes âgées paupérisées parmi les consommateurs laisse ainsi entrevoir une possible réduction de la consommation des ménages.

4.1.3. Une dégradation de la productivité du travail et de la rentabilité des entreprises

Le vieillissement de la main d'œuvre devrait se traduire par une baisse de la profitabilité des entreprises. Dès 2025, les plus de 50 ans devraient représenter plus de 40 % des effectifs employés, contre plus d'un tiers actuellement. Ces seniors devraient être mieux payés que leurs cadets alors que leur productivité sera moindre²⁷⁶, ce qui pourrait pénaliser la

²⁷⁵ Taux de croissance maximal de la production sans accélération de l'inflation, compte tenu des capacités de production et de la main d'œuvre disponibles (Banque de France)

²⁷⁶ D'après les données utilisées par l'AFD, alors que la productivité en Martinique croît avec l'âge au début de la vie active et atteint son plus haut niveau à 35-39 ans, elle est ensuite décroissante jusqu'à 60 ans. La productivité

rentabilité des entreprises. L'écart entre le salaire et la productivité, soit l'avantage net perçu par les employeurs, devrait à l'horizon 2040, se réduire des deux tiers en raison de la hausse de l'emploi des seniors.

En outre, les personnes âgées consommant moins, certains secteurs pourraient subir une baisse de croissance en raison du vieillissement de leur clientèle. Les secteurs les plus touchés seraient ceux des loisirs (hôtels, restaurants, activités ludiques), de l'habillement, de l'automobile, du bâtiment et de l'ameublement.

4.1.4. Une fragilisation de l'équilibre des comptes publics locaux

Deux phénomènes pourraient fragiliser l'équilibre à long terme des finances publiques de la Collectivité unique. D'une part, le vieillissement devrait s'accompagner d'une réduction des recettes fiscales locales, corollaire de la dégradation de l'activité. Cela aurait pour conséquence de réduire d'environ un point de pourcentage par an la croissance des recettes de fonctionnement de la Collectivité entre 2015 et 2040, soit 1,5 milliards d'euros sur la période.

D'autre part, la Collectivité unique devrait voir ses dépenses augmenter, en particulier celles liées au vieillissement. À titre d'exemple, en 2012, les dépenses sociales pour les seniors s'élevaient à 85 millions d'euros, soit 1/5e du total de ses dépenses. Celles-ci devraient tripler au cours des vingt-cinq prochaines années pour atteindre 280 millions d'euros en 2040.

Cette étude de l'AFD réalisée sur le territoire de la Martinique, dont l'objectif était d'analyser les possibles effets du vieillissement sur l'économie martiniquaise, démontre donc que le vieillissement peut être facteur de déstabilisation de l'économie et des finances publiques. Il faut toutefois souligner que ces perspectives ne sont que des projections fondées sur la poursuite des tendances actuelles sans inflexion ou action publique.

Cette étude démontre toutefois que les stratégies de développement locales peuvent avoir une influence considérable sur l'avenir économique de la Martinique. Ainsi, pour atténuer les effets négatifs du vieillissement susmentionnés, les chercheurs suggèrent que plusieurs stratégies soient simultanément développées comme : l'augmentation du taux d'emploi des 25-54 ans, l'augmentation du taux d'activité et d'emploi des seniors, la réduction du chômage des jeunes actifs de moins de 25 ans et l'augmentation de la productivité du travail. Ceci aurait pour effet d'augmenter la croissance du territoire.

Les conséquences du vieillissement peuvent ainsi être différentes selon les orientations politiques prises. Pour anticiper ces conséquences, une prise de conscience des enjeux est nécessaire et la mise en place d'un nouveau modèle économique permettrait de freiner ou d'inverser ces prévisions négatives.

207

repart légèrement à la hausse à partir de 60 ans en raison de la part importante des emplois très qualifiés – cadres, professions libérales – occupés par les seniors encore en activité.

4.2. L'émergence de la « Silver économie »

4.2.1. Une démarche nationale

La Silver économie est définit par l'ensemble des activités développées en réponse aux besoins des personnes âgées. Comme son nom l'indique, elle ne représente pas un « marché » mais une « économie » transversale qui trouve des déclinaisons dans de nombreux marchés. Elle regroupe des biens et des services qui peuvent être conçus au profit des seniors :

- Habitat : domotique, urbanisme, architecture, hébergement collectif, logement adapté, efficience énergétique, etc...
- Communication : téléphonie mobile, tablettes tactiles, accès internet, réseaux sociaux, etc...
- Transport : transports collectifs mieux adaptés, etc...
- E-autonomie : téléassistance active/passive/évoluée, bouquets de services, etc...
- Sécurité : télé-vigilance, téléassistance, mode de paiement, gestion bureautique, etc...
- Santé : e-santé, nutrition, télémédecine, m-santé, etc...
- Services : service à la personne, portage de repas, assurances, etc...
- Distribution : adaptation du parcours du consommateur, adaptation des packagings, etc...
- Loisirs : jeux, fitness, stimulation sensorielle, etc...
- Travail : télétravail, formation et soutien des aidants familiaux, etc...
- Tourisme : tourisme des seniors, etc...

En 2012, sous l'égide du ministère chargé des personnes âgées, des premiers travaux ont été entrepris sur la Silver économie au niveau national. Ceux-ci ont abouti en décembre 2013 à la signature d'un Contrat de filière par Arnaud Montebourg, ministre du Redressement productif, Michèle Delaunay, ministre déléguée en charge des Personnes âgées et de l'Autonomie, et Gilles Schnepp, président de la FIEEC (Fédération des Industries Électriques, Électroniques et de Communication) et Président directeur général de Legrand. Ce Contrat de filière « Silver économie » est l'aboutissement d'un travail marqué par deux grandes étapes :

- Le lancement de la filière de la Silver économie à Bercy, le 24 avril 2013
- L'installation du Comité de filière Silver économie²⁷⁷ à Ivry-sur-Seine, le 1er juillet 2013
- Ce contrat de filière Silver économie est structuré autour de six axes :
- Créer les conditions d'émergence d'un grand marché de la Silver économie

²⁷⁷ Le comité de filière est présidé par le ministre du redressement productif et la ministre déléguée chargée des personnes âgées et vice présidé par le PDG du groupe LEGRAND et président de la FIEEC (Gilles SCHNEPP). Il comporte une quarantaine de membres, entités publiques, dont la CNSA, collectivités locales (les régions et les départements) et les fédérations professionnelles concernées. Le bureau du comité de filière comprend une douzaine de membres dont la CNSA et se réunit à échéances régulières pour suivre d'avancée des actions.

- Favoriser le développement d'une offre compétitive de la Silver économie
- Exporter les produits de la Silver économie
- Professionnaliser les acteurs de la Silver économie
- Communiquer positivement sur les seniors et le « bien vieillir » auprès du grand public et des distributeurs
- Créer des innovations dans le champ de la Silver économie

Par ce contrat, les pouvoirs publics et les acteurs privés s'engagent à la mise en œuvre d'actions concrètes²⁷⁸ visant à faire de la Silver économie une véritable filière industrielle, afin de positionner la France comme l'un des leaders mondiaux de ce secteur.

4.2.2. Une démarche déclinée au niveau régional

Afin d'aider la structuration de la filière, le Comité de filière national s'appuie sur des instances régionales permettant de diffuser au niveau local les actions du contrat, en prenant en compte les spécificités locales, les besoins des populations, les orientations des collectivités territoriales et les compétences locales. Plusieurs régions se sont engagées en ce sens, dont la Martinique.

La chambre de commerce et d'industrie de la Martinique (CCIM), en partenariat avec l'ensemble des acteurs institutionnels, économiques et associatifs a souhaité réaliser une série d'études visant à identifier les perspectives économiques et sociales induites par les évolutions démographiques (cf. supra), les modalités de structuration de cette filière localement, les perspectives d'emplois, etc.

Une de ces études²⁷⁹ met en évidence des perspectives de développement de la filière favorables localement (cf. partie suivante). Toutefois, la plupart des entreprises interrogées localement n'envisagent pas de renforcer leur activité spécifiquement sur les seniors. En effet, même si les opportunités de développement semblent évidentes, certaines menaces²⁸⁰ pèsent sur le développement d'une telle filière en Martinique, à savoir la très faible solvabilité des seniors et les problèmes croissants de financement de la dépendance par les collectivités. Une approche volontariste de la part des pouvoirs publics serait donc nécessaire.

²⁸⁰ CCI de la Martinique : Études des besoins des seniors et perspectives en termes d'emploi dans la filière silver économie, phase 2 – perspectives d'emploi – octobre 2015

²⁷⁸ Exemples d'actions concrètes : mise en relation les acteurs en créant des instances locales de gouvernance, création de consortium d'offre intégrée, association des clusters, constitution d'un fonds de capital risque, organisation d'un salon professionnel d'envergure internationale, accompagnement par UBIFRANCE des entreprises sur les marchés porteurs, mise en place de show-rooms par les grands groupes, etc.

²⁷⁹ Etude Silver Economie : identification de la filière en Martinique, rapport réalisé pour la CCIM par V.E.V. Consulting et LHDOM, juillet 2015

Plusieurs pistes d'actions sont évoquées²⁸¹ pour lutter contre ces freins et favoriser le développement de cette filière sur le territoire Martiniquais :

- Structurer la filière Silver économie en Martinique
- Adapter le commerce de proximité, notamment en zone rurale
- Innover en matière de logements pour les seniors
- Améliorer la qualité des services dispensés aux seniors

Tous les territoires d'outre-mer ne sont pas engagés dans une réflexion autour de la structuration d'une filière Silver économie. Cependant, les perspectives induites par le vieillissement de la population laissent entrevoir le développement de nouveaux besoins en termes d'emplois sur tous les territoires qu'il conviendrait d'anticiper.

4.3. Les nouveaux besoins en termes d'emplois induits par le vieillissement de la population

4.3.1. Les emplois induits par le vieillissement de la population

Au niveau national, la création nette d'emplois pour la prise en charge de la dépendance est estimée à 250.000 postes d'ici à 10 ans. Compte tenu des départs à la retraite prévisibles et particulièrement importants pour ces métiers, il convient d'ajouter 100.000 emplois, soit au total en remplacement et création nette d'emploi, 350.000 postes à pourvoir à horizon de 10 ans 282.

Les domaines des services à la personne et des soins de santé seront les plus impactés. La majorité, à savoir 57 %, des emplois créés, viseront à faciliter la vie quotidienne des personnes âgées et 35 % seront consacrés aux soins.

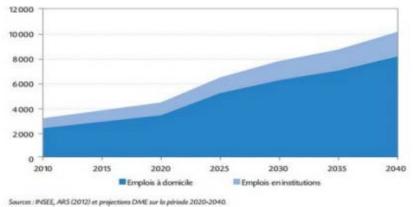
Les outre-mer n'échapperont pas à cette tendance. En Martinique, selon des prévisions de l'INSEE et l'Agence Régionale de Santé, les besoins en personnels liés à la dépendance (services à la personne, santé...) devraient augmenter de 40% environ entre 2010 et 2020, passant approximativement de 3 200 à 4 400 emplois. Le constat est le même dans les autres territoires. À titre d'exemple en Guadeloupe, on estimait à 1 470 emplois temps plein (ETP) le nombre d'emplois d'aide à domicile, hors soins (aides ménagères, aides à domicile, auxiliaires de vie sociale, garde à domicile, services de portage) en 2010. Ce chiffre évoluerait en 2020 à environ 2 120 ETP283. Le secteur médical et celui de l'aide à domicile ne devrait cependant pas être les seuls impactés. De nombreux autres domaines vont devoir répondre aux besoins de ces personnes vieillissantes.

²⁸² CCI de la Martinique : Etudes des besoins des seniors et perspectives en termes d'emploi dans la filière silver économie, phase 2 – perspectives d'emploi – octobre 2015, p13

²⁸¹ Etude Silver Economie : identification de la filière en Martinique, rapport réalisé pour la CCIM par V.E.V. Consulting et LHDOM, juillet 2015

²⁸³ BENHADDOUCHE Ali & PLACE Latifa, « En Guadeloupe, le doublement du nombre de personnes âgées dépendantes d'ici 2030 crée de nouveaux besoins », AntianeÉchos, numéro 23, 2013,

Figure 20²⁸⁴ Évolution du nombre d'emplois à domicile et en Institutions en Martinique à horizons 2040



Le secteur du logement, préoccupation importante pour les personnes âgées, devrait lui aussi évoluer, mais plus à la marge. En effet, beaucoup de territoires ont la volonté de construire de nouveaux établissement, mais les freins financiers et le manque d'opérateurs limitent la construction de nouveaux projets. Comme évoqué précédemment, les besoins en termes d'accessibilité et d'adaptation sont conséquents, mais les problèmes de solvabilité risquent de freiner la demande. L'ensemble des techniques qui se développent en faveur de l'autonomie des seniors (gérontechnologies) est également très vaste (santé à domicile, bienêtre des personnes âgées, domotique, aides mécaniques, etc.) et pourrait se révéler créatrice d'emplois.

Le secteur des transports devra lui aussi évoluer et trouver des réponses adaptées aux besoins des personnes âgées. Les capacités à conduire des véhicules particuliers se réduisant avec l'avancée en âge, les personnes non dépendantes se tournent plus vers les transports en commun. Le transport à la demande, quant à lui, constitue un bon compromis entre déplacement en véhicule individuel et transport collectif. L'expérimentation des « navettes sociales » développée dans la commune du Vauclin en Martinique pourrait ainsi s'étendre à d'autres territoires ²⁸⁵.

De nombreux autres secteurs seront largement impactés comme le tourisme, les loisirs et plus largement la e-autonomie (téléassistance active ou passive, géo assistance, vidéovigilance, télémédecine, chemin lumineux, etc.).

²⁸⁴ BERNOU Béatrice, MARIE Claude-Valentin et SUDRIE Olivier, Vieillissement de la population en Martinique. Une analyse prospective des enjeux socio-économiques, Agence française de développement, novembre 2015

²⁸⁵ CCI de la Martinique : Études des besoins des seniors et perspectives en termes d'emploi dans la filière silver économie, phase 2 – perspectives d'emploi – octobre 2015

4.3.2. Le développement de la formation et l'attractivité du secteur

Selon une étude réalisée en 2013 par la CCIM et l'AFD sur le vieillissement démographique et ses impacts socio-économiques en Martinique, la formation serait l'un des principaux leviers de la productivité du travail. Or la majorité des acteurs rencontrés dans le cadre des travaux de la CNEPEOM semble unanime : l'offre de formation initiale et professionnelle proposée dans les territoires d'outre-mer n'est ni adaptée ni suffisante pour couvrir les besoins actuels et à venir de ces territoires. Or, comme cela a été vu précédemment, les territoires d'outre-mer souffrent déjà d'un manque de professionnels de santé et de services médico-sociaux. L'enjeu pour les années à venir réside donc dans la capacité qu'auront les territoires à combler leur retard tout en faisant face à des besoins grandissant de professionnels dans ces domaines.

En 2015, UNIFAF 286 a ainsi pointé plusieurs difficultés en matière de formation des professionnels médicaux et médico-sociaux en outre-mer :

- les problèmes de sous-qualification ;
- les nombreux remplacements et départs à la retraite ;
- le nombre insuffisant de gériatres et de psychiatres.

Les moyens et les perspectives offerts pour la formation initiale, notamment par les études supérieures courtes, mériteraient d'être renforcés, en favorisant l'accès aux IUT et BTS des bacheliers technologiques. La formation professionnelle tout au long de la vie et la professionnalisation des aidants professionnels et familiaux permettraient également de répondre à ce besoin. Plusieurs pistes ont également été évoquées lors des auditions de la CNEPEOM à savoir :

- En Guyane, la nécessité de mener un travail en lien entre l'ARS, le rectorat et la collectivité territoriale a été soulevée, dans le but de développer une offre de formation adaptée aux besoins et répartie sur l'ensemble du territoire. Une convention avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pourrait également être envisagée afin de développer des formations sur les services à domicile sur les fleuves.
- Un plan spécifique de formations et des mesures incitatives à l'installation de professionnels médicaux et paramédicaux pourrait être développé par la Collectivité territoriale en Martinique.
- Un projet d'école interrégionale destinée à regrouper les formations dans certaines filières médicales (orthoptistes et ergothérapeutes par exemple) est envisagé en Guadeloupe, de même que la création d'un site commun aux trois départements français d'Amériques pour la poursuite des études de médecine au-delà de la 3e année.

*

212

²⁸⁶ Organisme paritaire collecteur agréé par l'Etat (OPCA) pour collecter et gérer les fonds de la formation professionnelle continue des entreprises de la branche professionnelle sanitaire, sociale et médico-sociale, privée à but non lucratif

Outre la problématique du déficit de professionnels et de formations dans les secteurs médicaux et médico-sociaux, la problématique de l'attractivité de ces métiers a été soulevée. En effet, près de 70% de ces métiers requièrent une faible qualification (aides ménagères, auxiliaire de vie sociale, agents de service, aides-soignantes...) et sont souvent exercés à temps partiel. La revalorisation de ces professions pourrait donc être un préalable pour renforcer leur attractivité.

Le vieillissement de la population en outre-mer aura des conséquences économiques plus ou moins positives selon les choix politiques qui seront faits pour y faire face localement. La mise en place d'un nouveau modèle économique, basé sur l'amélioration de l'emploi et de la productivité, permettrait d'atténuer ses effets négatifs sur les sociétés d'outre-mer. Les enjeux à venir sont donc importants et méritent d'être anticipés par tous les acteurs (publics, privés, associatifs...). Si le vieillissement concerne directement une partie de la population, il impacte en réalité l'ensemble de la société qui, pour en faire un atout, doit entièrement être mobilisée.

RECOMMANDATIONS

- **1.** Disposer de manière régulière et exhaustive de données statistiques sur l'état de santé et les conditions de vie des personnes vieillissantes en outre-mer.
- **2.** Renforcer toutes les actions de prévention et de sensibilisation à la perte d'autonomie auprès des populations d'outre-mer en instaurant, à titre d'exemple, une visite médicale obligatoire dès l'âge de 55 ans.
- **3.** Anticiper les conséquences du vieillissement de la population dans tous les territoires d'outre-mer.
- **4.** Développer la coordination entre tous les acteurs et aller vers un décloisonnement des différents domaines d'interventions.
- **5.** Désigner des référents dans les collectivités locales ou les ARS pour faciliter les relations avec les acteurs de terrain.
- **6.** Adapter le cadre réglementaire national aux spécificités des territoires d'outre-mer pour coordonner et faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies développées localement.
- **7.** Soutenir les politiques de construction d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes sur tous les territoires.
- **8.** Imposer des délais de réalisation dans la construction des EHPAD de manière à contraindre les opérateurs à initier les projets le plus rapidement possible une fois les fonds obtenus.
- **9.** Réfléchir en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés à des solutions pour favoriser l'accompagnement et le maintien à domicile des personnes âgées.
- 10. Renforcer l'accompagnement et le soutien aux aidants.
- **11.** Développer des solutions d'hébergements alternatives et adaptées aux besoins, aux attentes et aux problématiques des personnes âgées en outre-mer.
- **12.** Renforcer les actions de prévention et de sensibilisation à la perte d'autonomie auprès de toute la population et des acteurs économiques.

- **13.** Développer une communication adaptée auprès des personnes âgées pour améliorer leur information et leur accès au droit.
- **14.** Favoriser la coordination entre les différents acteurs autour des parcours de soins de personnes âgées.
- **15.** Impliquer tous les acteurs concernés dans le domaine du vieillissement pour favoriser l'émergence de nouveaux partenariats (public, privé, associatif).
- **16.** Promouvoir l'innovation territoriale et technologique de manière à répondre précisément aux besoins de chaque territoire.
- **17.** Anticiper le vieillissement de la population en outre-mer et mettre en place un nouveau modèle économique.
- **18.** Renforcer la professionnalisation et la formation des intervenants auprès des personnes vieillissantes.
- 19. Développer la professionnalisation des aidants familiaux.

LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE (LHI) OUTRE-MER

La politique du logement social est très souvent appréhendée sous l'angle des constructions ou de la promotion de mesures facilitant l'accès au logement.

Pourtant, la lutte contre l'habitat indigne (LHI) en constitue une composante majeure. Son caractère prioritaire est régulièrement réaffirmé par d'importants textes législatifs²⁸⁷.

La LHI recouvre plusieurs enjeux, dont ceux de santé publique, de sécurité des personnes, de justice sociale, d'égalité entre les citoyens.

Elle a pour objectif final de sortir les occupants de logements de situations d'indignité dans lesquelles ils peuvent se trouver : locaux impropres à l'habitation (caves, combles...), logements précaires, logements et immeubles insalubres présentant des dangers pour leur santé, immeubles ou logements présentant des dangers pour leur sécurité ou la sécurité du voisinage, logements indécents, immeuble menaçant ruine voire péril, etc.

Toutefois, le choix des mesures de LHI à mettre en œuvre va dépendre de la nature du désordre à la source de l'indignité de l'habitat. En effet, chaque situation d'indignité induit des conséquences spécifiques qui conduisent à faire appel à une procédure donnée de traitement de l'indignité identifiée.

L'habitat indigne en outre-mer présente une telle spécificité qu'elle a justifié de nouvelles dispositions législatives pour en faciliter la résorption.

 $^{^{287}}$ Loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre (dite loi Vivien) ; loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (dite loi MOLLE) qui a donné une première définition juridique à l'habitat indigne (article 83) ; la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (dite loi Besson I); la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ; etc.

1. L'habitat indigne en outre-mer

La notion d'habitat indigne est définie à l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement dite « loi BESSON » qui dispose que : « Constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé » (premier alinéa de l'article 1-1).

Cette disposition législative permet de caractériser les situations qui peuvent être très diverses mais qui ont en commun d'être un déni à la dignité des occupants.

Ainsi, l'habitat indigne regroupe l'ensemble des situations repérées dans lesquelles l'état des locaux, installations ou logements, exposent leurs occupants à des risques pour leur intégrité et dont le traitement relève des pouvoirs de police exercés par les maires et les préfets, selon la nature des désordres constatés : habitat insalubre, habitat précaire, locaux ayant du plomb accessible, immeuble menaçant ruine, locaux et installations utilisés à des fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, les locaux sur-occupés du fait du logeur, logements ne respectant pas les dispositions du Règlement sanitaire départemental (RSD).

Cette notion couvre l'ensemble du territoire national, y compris les départements d'outre-mer (Guadeloupe, La Réunion, Mayotte) et les collectivités territoriales d'outre-mer (Martinique, Guyane, Saint-Barthélemy, Saint-Martin).

Elle s'applique aux propriétaires aux locataires/occupants de toutes les catégories de locaux à usage d'habitation et également aux propriétaires de ces locaux ou terrains.

1.1. Caractéristiques de l'habitat informel outre-mer

L'habitat indigne outre-mer est un surtout un habitat informel, c'est-à-dire un "groupement de plus de 10 logements situés sur des terrains publics ou privés, construits sans autorisation du propriétaire, en dehors de toute formalité juridique et sans respect des lois de planification urbaine" 288. L'habitat informel représente 80 % à 90 % de l'habitat précaire outre-mer; il est constitué « de locaux auto-construits, sans permis de construire, et dans 85 % des cas les habitations sont édifiées sans droit ni titre sur le terrain d'autrui, formant des zones d'urbanisation de fait, sans desserte, assainissement, eau potable ou autres équipements publics propres à assurer leur salubrité et leur sécurité, dans des conditions satisfaisantes.». 289

Ce type d'habitat, qui n'existe pas sur le territoire métropolitain, renvoie donc de manière prioritaire à la question de la régularité de l'occupation foncière.

Dans son rapport sur l'habitat indigne outre-mer, le député Serge LETCHIMY précise que l'habitat informel outre-mer se compose d'habitats spontanés ainsi que d'habitats insalubres, parmi lesquels les bidonvilles.

289 Serge LETCHIMY, Rapport Assemblée nationale n° 3084 du 12 janvier 2001, fait au nom de la Commission des affaires économiques sur la proposition de loi portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne sans les départements et régions d'outre-mer (n°3043), page 13.

²⁸⁸ Définition de l'Organisation des Nations Unies citée par CLERC V. et RACHMULH V., 2005, *Les marchés foncier et immobilier des quartiers informels à Phnom Penh (Cambodge)*, Paris, GRET, Ministère des Affaires étrangères, Municipalité de Phnom Penh, 224 p

Les quartiers d'habitat spontané pourraient être définis comme les secteurs où la majorité des maisons est correcte et peut être conservée et, le cas échéant, améliorée, et, où leur traitement nécessite plutôt une restructuration, une régularisation foncière des terrains occupés ainsi que la création des réseaux et équipements publics indispensables²⁹⁰.

Dans les faits, sont présents dans l'habitat informel :

- des occupants fonciers sans titre ;
- des occupants ayant construit sur la base de contrats divers de location, sous seing privé, précaires ou non, ou encore d'accords verbaux sur des terrains ne leur appartenant pas ;
- des occupants-locataires de personnes (bailleurs) qui louent le terrain, à charge pour ces occupants-locataires de construire leur abri, ou qui louent des locaux édifiés sans droit ni titre foncier et souvent dans des conditions très insatisfaisantes.

Déjà en 1996, les auteurs du rapport sénatorial sur le projet de loi relatif à « l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer »²⁹¹ estimaient à 15 000 le nombre d'occupations de logements indignes et sans titre de propriété, implantés dans la seule zone des cinquante pas géométriques en Martinique (représentant 563 hectares, soit 16 % de la zone en Martinique) et à 12 000 en Guadeloupe (représentant 1 655 hectares en Guadeloupe, soit 38,8 % de la zone dans ce département).

Le rapport LETCHIMY²⁹², établi en 2009, dénombrait plus de 150 000 personnes vivant dans 50 000 à 60 000 locaux à usage d'habitation relevant de l'habitat informel et précaire en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et à La Réunion, dont une majeure partie pourrait être qualifiée d'indigne. Ce type d'habitat tendrait à représenter « de 10 % à 12 % du patrimoine bâti de chaque département ».

Néanmoins, la Guyane, la Guadeloupe, La Réunion, la Martinique ainsi que Mayotte connaissent des situations différenciées même si ces territoires ont en commun une urbanisation rapide et mal maîtrisée. En effet, l'insalubrité demeure la plus importante en Guyane et à Mayotte.

En Guyane, 20 % des logements procéderaient de l'habitat informel et précaire. Le repérage des sites potentiellement insalubres, actualisé en 2010, bien que non exhaustif, montre une augmentation significative de l'insalubrité de l'habitat. Soixante-neuf sites potentiellement insalubres ont été recensés, pour un nombre de logements insalubres estimé à près de 12.000, soit une population de près de 33.000 habitants (14% de la population totale du département). Si l'insalubrité s'est installée sur l'ensemble du département, une grosse proportion de cet habitat se situe sur le bassin de Cayenne, pour environ 70% et 20% sur le Maroni.

²⁹⁰ Serge LETCHIMY, Député, Rapport sur « L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer : un défi à relever », septembre 2009, page 23

²⁹¹ M. Jean HUCHON, Sénateur, Rapport n° 113 (Sénat) du 06 décembre 1995 fait au nom de la Commission des affaires économiques et du plan sur le projet de loi relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, 1995, page 9,

²⁹² Serge LETCHIMY, Député, Rapport sur « L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'outre-mer : un défi à relever », septembre 2009, page 16.

A Mayotte, l'INSEE estimait que plus de 40 % des logements étaient précaires ou insalubres en 2007, soit au moins 23 000 logements pour une population d'occupants estimée à plus de 50.000 personnes.

En Guadeloupe, 15.000 logements sont considérés comme étant insalubres. Sur les dix dernières années, les travaux notamment de viabilisation ont permis la sortie d'insalubrité de 8.000 logements (mise aux normes des réseaux divers).

En Martinique, près de 6.000 à 8.000 logements insalubres sont recensés en 2010.

À La Réunion, les résultats de l'actualisation de l'inventaire des zones d'habitat précaire et insalubre réalisé en 2009 par l'Agence pour l'Observatoire de la Réunion, l'Aménagement et l'Habitat (AGORAH) recensent le chiffre de plus de 16.235 logements soit 6% du parc de logements.

In fine, en tenant compte du phénomène actuel de « bidonvilisation » rapide et massif en Guyane (Cayenne) ainsi qu'à Mayotte (Mamoudzou), l'estimation du nombre global de logements indignes outre-mer est portée à 83 000 unités abritant environ 200 000 personnes, « soit l'équivalent de la population de la Guyane ».

Ainsi, en outre-mer, cohabitent deux types d'habitats :

- « un habitat régulier » tel qu'il se retrouve dans l'hexagone où les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation sont édifiés par le propriétaire du terrain ou un titulaire de droits réels et,
- un « habitat informel » indigne ou non, majoritaire, où les édifications sont effectuées par des personnes sans droit ni titre sur le terrain d'assiette.

1.2. Le traitement de l'habitat indigne outre-mer

La procédure ainsi que les outils de lutte contre l'habitat indigne outre-mer diffèrent selon que l'habitat soit « régulier » ou « informel ».

1.2.1. Le traitement de l'habitat indigne « régulier » : cas de l'habitat insalubre (droit commun)²⁹³

En outre-mer, il existe un habitat indigne « régulier » au sens où il se retrouve également en hexagone et fait donc l'objet d'un traitement similaire dans toutes les régions de France ; l'habitat insalubre en est un exemple.

Un habitat insalubre est un habitat indigne, mais tout habitat indigne n'est pas nécessairement insalubre. L'insalubrité est définie à l'article L1331-26 du Code de la santé publique (CSP): « immeuble, bâti ou non, vacant ou non, attenant ou non à la voie publique, groupe d'immeubles, îlot ou groupe d'îlots (qui) constitue, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé ou exploité, un danger pour la santé des occupants ou des voisins ».

²⁹³ Cf. ci-après schéma des étapes principales menant à la résorption de l'habitat indigne page 15.

Ainsi, l'insalubrité est déclarée lorsqu'il y a conjonction entre :

- un bâti dégradé : la notion vise l'état d'entretien d'un immeuble ou d'un logement, et non ses caractéristiques d'équipement. Sont insalubres les logements, immeubles et toutes formes d'habitat précaire dont la configuration (habitabilité médiocre), l'équipement (déficient), l'état (entretien insuffisant), la nature (locaux destinés à d'autres usages) ou les conditions d'occupation (mauvais usage, surpeuplement) ;
- et des risques pour la santé des personnes : l'état de cet habitat dégradé est de nature à altérer, aggraver ou constituer un risque direct pour la santé physique, mentale et sociale des occupants du local ou de ses voisins.

La lutte contre l'insalubrité est organisée par les dispositions relevant principalement :

- du code de la santé publique (CSP) en ce qui concerne la santé des occupants ;
- du code de la construction et de l'habitation (CCH) en ce qui concerne la sécurité des occupants ;
- de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970 tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre, dite « loi Vivien » par des dispositions relatives à l'expropriation puis l'indemnisation des propriétaires;
- de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer (loi Letchimy). D'application nationale, ce texte concerne surtout la réalité des outre-mer au sein desquels se trouve le type d'habitat informel.

Cette intervention publique cherche à atteindre deux types d'objectifs :

- ceux qui relèvent de la protection des occupants au titre de la santé publique :
- ceux qui découlent d'une politique systématique de résorption de l'habitat insalubre et qui donne lieu à une expropriation pure et simple des propriétaires et à leur indemnisation : destruction des bidonvilles, définition des périmètres insalubres à éradiquer.

L'impact final attendu demeure le relogement et l'accompagnement des populations concernées dans le cadre d'un habitat nouveau préservant à la fois leur sécurité et leur santé.

Dans les faits, la procédure administrative de traitement de l'habitat insalubre, sur le territoire national, se déroule en quatre phases principales :

- repérage/signalement de l'indignité;
- caractérisation du type d'habitat insalubre²⁹⁴;

Manquement à l'hygiène et à la salubrité de l'habitat qui représente une Infraction au règlement sanitaire départemental (RSD) - [RSD, L 2212-1 et L 2212-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)

223

²⁹⁴ En sus de l'insalubrité la plus connue relevant de l'article L. 1331-26 du Code de santé publique, certaines dispositions de ce même Code prévoient d'autres situations d'insalubrité qui aboutissent à des procédures de traitement variées.

- publication de l'arrêté d'insalubrité;
- mise en œuvre et suivi de l'opération de résorption de l'habitat dégradé.

Le repérage/signalement d'un logement ou d'un bâtiment dégradé, fait le plus souvent suite à une observation du locataire, du Maire ou du Préfet lui-même ou de tout autre personne publique ou privée d'un désordre affectant l'habitat. Cette observation donne lieu à une information auprès de services administratifs ou d'opérateurs, et l'autorité publique est alors tenue de vérifier sur place la véracité de l'insalubrité des locaux incriminés.

• La caractérisation d'insalubrité d'un logement.

Le Préfet est saisi d'un rapport concluant à l'insalubrité de toute ou partie de l'habitation (articles L. 26 à L. 32 du Code de santé publique) : ici, la caractérisation de l'insalubrité résulte de l'appréciation par l'Agence régionale de santé (ARS) ou de celle du Service communal d'hygiène et de santé (SCHS), selon une grille de cotation déterminée, des effets de l'état dégradé du bâti et/ou de l'absence d'équipements indispensables sur la santé des occupants (bien-être physique et social et mental).

Le Préfet invite la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires et technologiques (CODERST) à donner son avis sur la réalité et les causes de l'insalubrité ainsi que sur les mesures propres à y remédier.

La procédure visera à enjoindre les <u>propriétaires</u> à réaliser des travaux pour mettre fin à l'occupation ou au surpeuplement des locaux impropres à l'habitation car ils présentent un danger pour la santé de leurs occupants ou pour leurs voisins (arrêté préfectoral notifié aux propriétaires).

Le Préfet est saisi par une commune d'une demande de déclaration, par arrêté, de l'insalubrité des logements, et le cas échéant, de l'interdiction d'y habiter. Cette option nécessite une délibération du conseil municipal qui dénonce l'insalubrité ainsi qu'une délibération du conseil départemental d'hygiène (articles L. 36 à L. 41 du Code de santé publique).

La procédure facilitera l'assainissement ou l'aménagement d'un immeuble, d'un groupe d'immeubles, d'un îlot ou d'un groupe d'îlots insalubres.

A son initiative, le Préfet peut déclarer l'insalubrité des locaux et installations impropres à l'habitation pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité. Dans ce cas, l'arrêté d'insalubrité concerne particulièrement un périmètre contenant des logements insalubres dont il convient d'exproprier les propriétaires et de démolir les immeubles. Il est pris après avis du conseil départemental d'hygiène ainsi que du conseil municipal (article 42 du Code de santé publique).

- <u>Urgence pour danger sanitaire ponctuel imminent</u> - article L 1311-4 du CSP qui protège la santé des personnes. Pouvoir partagé entre le Maire et le Préfet : le préfet est compétent pour prendre l'arrêté et le maire pour en assurer l'exécution d'office.

[–] Pouvoir du Maire : le maire est le garant de l'application du RSD et doit mettre en demeure le propriétaire de réaliser les travaux si les désordres le justifient. Le RSD définit des normes en matière de configuration des locaux d'habitation (dimensions des pièces à vivre, fenêtres...) des règles relatives à l'hygiène, de sécurité, et l'entretien des bâtiments.

^{- &}lt;u>Mesures d'urgence en cours de procédure d'insalubrité</u> - article L 1331-26-1 du Code de la santé publique (CSP). Pouvoir du Préfet : Si l'insalubrité entraîne un danger imminent, le préfet est compétent pour prendre l'arrêté et en assurer l'exécution d'office.

• L'arrêté d'insalubrité

Dans le cadre des dispositions de droit commun, dès lors que le caractère d'insalubrité est avéré, il donne lieu à un arrêté préfectoral d'insalubrité dont le contenu peut prescrire trois modes de traitement de l'insalubrité :

- ce dernier peut prescrire aux propriétaires des travaux de réhabilitation des logements, à leur charge, accompagnés le cas échéant d'une interdiction temporaire d'habiter. Cette prescription relève des articles L. 26 à L. 32 du code de la santé publique (CSP) qui concernent une insalubrité disséminée et souvent remédiable, pour laquelle des arrêtés spécifiques à chaque logement ou immeuble sont pris par la préfecture/DDASS, en faisant référence à l'article 26 et suivants du CSP, les arrêtés d'insalubrité intéressent un îlot, un périmètre ou une zone bidonvillisée;
- il peut prévoir une interdiction définitive d'habiter, l'insalubrité étant alors jugée irrémédiable. En effet, l'insalubrité du bâtiment est qualifiée d'irrémédiable lorsqu'il n'existe aucun moyen technique d'y mettre fin, ou lorsque les travaux nécessaires à sa résorption seraient plus coûteux que la reconstruction. Dans ces conditions, l'arrêté prescrit la démolition des immeubles. Dans ce cas, le coût de la démolition est à la charge du propriétaire;
- l'expropriation du propriétaire et son indemnisation.

Les articles L. 36 à L. 41 du CSP intéressent essentiellement l'habitat insalubre regroupé en îlot : L'initiative est alors prise par la commune (nécessité d'une délibération du conseil municipal, dénonçant l'insalubrité et demandant au préfet de prononcer, par arrêté, l'insalubrité des logements et, le cas échéant, l'interdiction d'y habiter).

L'article L. 42 du CSP vise, comme la procédure L. 36, l'insalubrité d'un groupe d'habitations, mais la notion introduite est celle du périmètre (distincte de fait de la notion d'îlot) : ce périmètre ne doit comporter en principe que des logements insalubres (sauf exceptions justifiées), il ne peut y avoir de mise en demeure d'effectuer les travaux nécessaires à la mise en état des immeubles, on est là dans une logique d'expropriation et de démolition. L'initiative de cette procédure revient au préfet, même s'il n'a pas été saisi par une déclaration du conseil municipal (celle-ci est néanmoins très fortement recommandée). Le maire doit présenter son avis au conseil départemental d'hygiène.

• La mise en œuvre et le suivi de l'opération de résorption de l'habitat dégradé

« La RHI est un dispositif opérationnel, sous maîtrise d'ouvrage local (commune, établissement public de coopération intercommunale) de coordination des actions de résorption de l'insalubrité dans une optique de protection des habitants. (....) ». En conséquence, elle fait intervenir toutes les parties prenantes aux opérations de démolition des constructions, de relogement des occupants, de maîtrise foncière des terrains puis de leur division, de reconstruction ou d'amélioration de l'habitat, d'aménagement ou de restructuration urbain (e).

Dans ce cadre, la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) intervient à tous les stades de la RHI en tant que financeur des opérations ; pilote du conventionnement et de la certification des dépenses ; assistant à la maîtrise d'ouvrage (AMO) ou conducteur des opérations pour le compte de la commune. Enfin, elle peut intervenir comme représentant local de l'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) dans le cadre de l'attribution des

aides visant l'amélioration des habitats privés ou lors de l'instruction des demandes d'accessions sociales.

• L'étude de faisabilité

La connaissance du territoire et des quartiers cibles est un préalable indispensable, une opération de RHI relevant avant tout d'une reconnaissance de l'insalubrité et du degré de dangerosité d'un logement ou d'un local sur l'occupant. La première phase se traduit par l'élaboration d'un diagnostic du quartier. Il s'agit de l'étude de faisabilité, dans la mesure où il s'agit de définir les actions à mener et établir un périmètre d'intervention.

• L'étude pré-opérationnelle

L'étude pré-opérationnelle a pour rôle de mieux préparer la phase de sortie d'insalubrité et de relogement des familles. Elle se traduit par la réalisation de diverses études complémentaires (techniques, urbaines, sociales) et par l'engagement des procédures nécessaires à la phase de réalisation. Il s'agit :

- d'identifier le degré d'insalubrité du bâti et des réseaux ;
- d'enquêter sur les familles concernées ;
- de définir le plan de relogement par ménage ;
- de définir un projet d'aménagement urbain et social ;
- de proposer un bilan financier prévisionnel;
- de proposer des modes opératoires: RHI, résorption de l'habitat spontané (RHS), opérations groupées d'amélioration légère de l'habitat (OGRAL)....

Ces deux premières étapes, essentielles en matière de repérage et de préfiguration des opérations, impliquent notamment les élus et les services municipaux pour leur proximité du terrain et le signalement des zones à traiter.

Les acteurs sociaux tels les Caisses d'allocations familiales (CAF) et les opérateurs d'insertion complètent les travaux de repérage par le biais d'entretiens ou de visites des familles.

Les antennes régionales de santé (ARS) interviennent pour la prise des arrêtés préfectoraux d'insalubrité en situation d'insalubrité diffuse²⁹⁵ ainsi que pour la délivrance de certificats d'insalubrité en habitat informel.

- Les locaux en sur-occupation du fait du logeur

- Les locaux a priori insalubres (remédiables ou irrémédiables)

²⁹⁵ Pour ce qui concerne le traitement de l'habitat insalubre diffus, l'ARS engage des procédures coercitives visant à la prise de ce qui est communément appelé « arrêté préfectoral d'insalubrité », cette notion couvrant en réalité plusieurs types de procédures et d'arrêtés qui dépendent de la situation rencontrée mais aussi de la propriété foncière du terrain d'assiette. Seront donc distinguées les procédures visant :

⁻ Les locaux impropres à l'habitation

⁻ Les locaux dangereux du fait de l'utilisation qui en est faite

⁻ Les situations de danger sanitaire ponctuel

• La phase opérationnelle

La phase de réalisation ou la phase dite opérationnelle comprend le début des travaux, démolitions, aménagement, travaux d'amélioration, cessions foncières...

• Sortie d'insalubrité et accompagnement social

La dimension sociale d'une opération de RHI est capitale. Elle a été soulevée à de nombreuses reprises lors des auditions de la CNEPEOM. En effet, il est indispensable d'accompagner les familles dans toute opération de RHI. Le changement de cadre que cela implique nécessite un suivi seul à même de permettre la bonne adaptation des familles à leur nouveau lieu de vie.

Cet accompagnement se concrétise par la mission de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale, (MOUS), qui intervient à tous les stades de l'opération. La MOUS est constituée d'une personne, le plus souvent titulaire d'un diplôme d'assistant socio-urbain ou conseiller social en liaison avec un chef de projet ou un chargé d'opérations. Elle met en place des actions individuelles (suivi des familles dans la mise en œuvre de leur projet résidentiel, régularisation foncière ...) ou collectives (informations sur l'accession sociale, l'allocation logement, le respect du voisinage ...), fait le lien entre les familles et l'opérateur et peut jouer le rôle de médiateur. Il s'agit précisément :

- de mieux connaître l'histoire du quartier, les modes de vie développés ;
- de compléter ou d'actualiser les diagnostics issus des enquêtes sociales ;
- de mieux appréhender les besoins des familles ;
- d'accompagner les familles dans les démarches de demande d'aides financières ;
- d'accompagner l'insertion des populations concernées afin de faire accepter le changement du quartier par les habitants et les aider à se projeter dans leur futur environnement.

1.2.2. Le traitement de l'habitat informel : résorption de l'habitat insalubre et de l'habitat spontané (Droit spécifique)

L'article 552 du droit civil dispose que « La propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous ». Or, en l'espèce, les occupants des habitations informelles outre-mer sont majoritairement dépourvus de tout titre foncier. C'est ce phénomène d'occupation sans titre foncier qui conduit à une dissociation de fait entre la propriété du sol et la possession/jouissance par des tiers du bâtiment édifié dessus, laquelle dissociation rend difficile l'application de textes en faveur de la lutte contre l'habitat indigne qui visent plutôt les propriétaires.

Avant la loi « Letchimy » de 2011, les autorités publiques d'outre-mer rencontraient de véritables obstacles dans la mise en œuvre de la lutte contre l'habitat indigne tenant à l'absence, dans les textes en vigueur :

de la possibilité d'identifier le type spécifique d'habitat indigne en outre-mer; identification à partir de laquelle découlent pourtant un ensemble de droits et devoirs tant pour la puissance publique que pour les propriétaires. En effet, la notion d'habitat informel n'est pas prise en compte dans la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 qui définit

l'habitat indigne comme « comprenant toutes les situations où l'état des bâtiments ou logement expose leurs occupants à des risques pour leur santé ou leur sécurité. Il recouvre donc toutes formes d'habitat insalubre, menaçant ruine, précaire, dangereux à un titre ou autre » ²⁹⁶;

 de dispositions prenant en compte la dissociation de la propriété du sol et la possession du bâtiment édifié dessus. En effet, les outils de police administrative prévus tant par le code de la santé publique que par le code de construction et de l'habitation, à savoir les arrêtés d'insalubrité ou de péril, s'adressent aux seuls propriétaires des immeubles concernés à qui il est demandé de mettre fin aux désordres sur le bâtiment et de faire les travaux nécessaires, (ou de démolir) – propriétaires qui sont fréquemment des collectivités publiques.

Le rapport Letchimy recense les problèmes qui découlent de cette situation juridique originale alors que nombre d'occupants qui ont construit leur logement s'en sentent indubitablement propriétaires et ce, d'autant plus qu'ils s'acquittent souvent de la taxe d'habitation et/ou de la taxe foncière sur les propriétés bâties :

- impossibilité, en cas d'opération publique ou de travaux publics, de verser une indemnité à ces personnes occupant les locaux, juridiquement non propriétaires ;
- absence d'assurance et d'inéligibilité au Fonds de prévention des risques naturels majeurs ;
- impossibilité de transmettre le bien aux héritiers,
- impossibilité d'asseoir sur ce bien une garantie réelle,
- incessibilité sur le marché immobilier régulier,
- extrême précarité des conditions d'occupation lorsque ces locaux ou terrains sont mis en location, hors de tout droit : loyers au noir, pertes de recettes fiscales, phénomènes de « marchands de sommeil », absence de droit locatif des occupants, absence de recours civil, quasi-absence de recours pénal... »²⁹⁷.

La « loi Letchimy » facilite les processus de résorption des différentes formes d'habitat indigne dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer.

En premier lieu, elle ajoute la notion d'habitat informel dans la définition de l'habitat indigne figurant dans la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement dite « loi Besson ». Ainsi, il est désormais possible de repérer l'habitat informel comme un habitat indigne, permettant ainsi de déclencher les procédures de police administrative. Cet ajout facilite également le traitement social de la LHI, les personnes défavorisées pouvant alors bénéficier des dispositions du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

²⁹⁶ Serge LETCHIMY, idem, page 23

²⁹⁷ Serge LETCHIMY, idem, pages 32-36

L'article 1^{er} de cette loi a été complété pour prendre juridiquement en compte une nouvelle catégorie d'habitat indigne, l'habitat informel, et prévoir des conséquences en matière d'indemnisation des familles pour perte de jouissance et d'usage d'un logement construit sur le terrain appartenant à autrui.

En second lieu, la loi du 23 juin 2011 ajoute des prérogatives particulières aux Préfets et renforce le pouvoir des maires en matière de police administrative et/ou d'aménagement.

En outre-mer, les arrêtés d'insalubrité assignant un propriétaire en particulier ne peuvent être pris puisque dans ces territoires le propriétaire du bâti est généralement distinct de celui du foncier. Le Préfet peut, par arrêté, « sur rapport motivé de l'agence régionale de santé ou du service communal d'hygiène et de santé, mettre en demeure la personne qui, sans être titulaire de droits réels immobiliers sur l'immeuble concerné, a mis ces locaux à disposition aux fins d'habitation, de prendre les mesures de réhabilitation » ²⁹⁸.

Elle conforte le rôle du maire dans la procédure de résorption de l'habitat indigne. Il devient un acteur incontournable dans le traitement de la LHI. Sur la base d'un rapport motivé, « il peut mettre en demeure par arrêté la personne qui a édifié ou fait édifier la construction de prendre les mesures pour faire cesser » les désordres conduisant à l'insalubrité et aux risques de sécurité.

Il peut même prononcer par arrêté l'interdiction d'habiter voire la démolition du bâtiment en cas de réhabilitation irrémédiable.

Par ailleurs, cette loi prévoit la possibilité pour le Préfet d'instituer un périmètre ad hoc d'insalubrité outre-mer à contenu adapté à l'état des constructions.

En effet, avant la promulgation de la Loi Letchimy, lorsque dans un même quartier, certaines constructions de très bonne facture côtoyaient des bâtiments insalubres, l'application du code de la santé publique conduisait à déclarer toutes les maisons insalubres dans le périmètre du quartier, surtout si ce dernier n'avait pas accès au réseau d'eau potable, par exemple.

Mais outre-mer, la situation de l'habitat ne permet pas de fixer un tel secteur homogène. L'habitat informel y est effectivement diffus et comprend de l'habitat dit spontané où « nombre de quartiers comportent aussi des cases, maisons, constructions en dur qui, au vu de leur état technique, pourraient être conservées et améliorées ». L'habitat spontané désigne des quartiers d'habitat informel où 60 % environ des constructions peuvent être conservées, réhabilitées et améliorées, seuls quelque 40 % au plus, pouvant relever de la démolition, soit en raison de l'insalubrité, soit en raison de leur exposition aux risques naturels ou des nécessités de l'aménagement.

La faculté de créer un périmètre ad hoc vient compléter les dispositions de l'article L. 1331-25 du code de la santé publique relatif au périmètre d'insalubrité.

Enfin, le Préfet est en mesure d'engager des opérations de démolition et de relogement en cas de risque naturel avéré (cyclone, séisme). Il est alors possible de reloger les occupants des terrains classés en rouge sur les plans de prévention des risques. Dans les départements d'outre-mer, nombreuses sont les situations où les « locaux à usage d'habitation ont été construits sans droit ni titre de propriété sur des terrains exposés à des risques naturels mais parfois avec la délivrance d'un permis de construire comme à Mayotte. La protection des populations contre les risques (...) dans les zones classées pour cette raison comme

²⁹⁸ (Articles 9, 10 et 11 de la loi Letchimy)

inconstructibles dans les plans de prévention des risques naturels prévisibles approuvés, peut nécessiter la démolition des locaux et la libération des terrains, que ceux-ci soient publics ou privés, et implique le relogement des occupants. Dans ces situations, le relogement ou l'hébergement d'urgence serait à la charge de l'État »²⁹⁹.

Il convient de souligner également que l'article 15 de la loi autorise la réalisation d'opérations de RHI dans la zone des cinquante pas géométriques à Mayotte, de la même manière que l'article 32 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle II », l'avait permis pour la zone des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique.

Par ailleurs, une procédure accélérée et simplifiée de déclaration des biens en état d'abandon manifeste est mise en place. Cette mesure d'application nationale permet de récupérer du foncier urbain libre.

L'ensemble de la démarche opérationnelle de mise en œuvre et le suivi de l'opération de résorption de l'habitat dégradé présentée ci-dessus dans le cadre de la RHI de droit commun reste valable tant pour la résorption de l'habitat insalubre que pour la résorption de l'habitat spontané : définition du programme de résorption, phasage, dimension sociale et urbaine, importance de la concertation avec les habitants, etc...

Toutefois, ce sont surtout les phases de repérage et de caractérisation de l'indignité qui demeurent essentielles pour déclencher les procédures adaptées à la RHI : informel ou spontané, insalubre.

In fine, la sortie de l'insalubrité est validée administrativement (ARS – SCHS) et/ou par les financeurs. Selon le cas, le représentant de l'État dans le département ou le Maire est tenu de reloger les occupants dans les conditions fixées par les textes.

En outre-mer, il convient désormais de distinguer les modes opératoires dans les quartiers d'habitat informel, qualifiés d'insalubres ou de spontanés ³⁰⁰.

L'instruction interministérielle du 31 mars 2014 d'application de la loi Letchimy refond les opérations de résorption de l'habitat indigne afin d'intégrer davantage :

- les enjeux urbains et sociaux,
- la création d'opérations de résorption de l'habitat spontané (RHS) pour les quartiers où l'état des constructions ne justifie pas une démolition intégrale,
- la possibilité de mettre en place des opérations RHI et de RHS dans les zones des 50 pas géométriques,
- la création d'opérations groupées d'amélioration de l'habitat qui visent à traiter des situations d'urgence technique et sociale dans les cas où une opération publique de RHI ou de RHS n'est pas programmée à court terme.

²⁹⁹ Serge LETCHIMY, Rapport Assemblée nationale n° 3084 du 12 janvier 2001, fait au nom de la Commission des affaires économiques sur la proposition de loi portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne sans les départements et régions d'outre-mer (n°3043), pages 24-25

 $^{^{300}}$ Instruction interministérielle du 31 mars 2014 relative au traitement de l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer

Le déroulement des opérations de résorption de l'habitat indigne outre-mer suit globalement celui mis en œuvre dans le cadre commun. Néanmoins, des dispositions spécifiques doivent être appliquées au regard des caractéristiques de l'habitat informel dans ces territoires. Il s'agit notamment des caractéristiques relatives à la personne occupant un local à usage d'habitation sans titre de propriété situé sur le terrain d'autrui.

Cinq après la promulgation de la loi, sachant que l'instruction afférente a été produite en 2014, un premier bilan de la situation de l'habitat indigne outre-mer apparaît nécessaire.

LES ÉTAPES PRINCIPALES MENANT À LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INDIGNE

(Adaptation du graphique du Guide de l'habitat indigne dans la Drôme « Lutte contre l'habitat indigne dans la Drôme : qui fait quoi ? » rédigé par l'Agence régionale de santé Rhône-Alpes, p. 15, septembre 2013)

PPI	HASES	ACTIONS	ACTEURS (Cf. glossaire pour les sigles)
Repei		nation de défauts aux règles au propriétaire restée sans su	- Locataire ; propriétaire ; voisins ; Mairies ; - Intercommunalités (observatoires habitat,),
Reperer/Signaler	Inform	ation du maire de la commune	- Opérateurs d'OPAH, PLH, etc; Travailleurs sociaux de CCAS; Conseil général; CAF et MSA; médecin; Infirmier; pompier; gendarme; -
NALER	Plainte écrite		Commission DALO; Commission de conciliation; CCAPEX; Auto-saisine de l'ARS; Maire
7	7:.: d 1:	t constat des désordres de	- Maire (RSD, péril,) - ARS et SCHS (Insalubrité)
_		l'habitat	- Opérateurs d'OPAH, PLH - Opérateurs missionnés par CAF, MSA, ADSEA UDAF
		un rapport d'insalubrité par vice communal d'hygiène et de santé	ARS ; SCHS
/PE D'HABII	le l'environnemer	oort au Conseil départemental t et des risques sanitaires et s (CODERST) pour avis	CODERST
. 7	SI INS	SALUBRITÉ	
DÉGRADÉ	Prise d'un arrêté	préfectoral d'insalubrité	
		e l'arrêté préfectoral au ropriétaire	
MISE EN ŒUVRE E	Étudier la situa	tion financière, juridique et sociale	Opérateurs d'OPAH, PIG, PLH ADSEA, UDAF, PARI ; CIL Action logement ;

Contraindre (volet coercitif)	Relogement définitif ou hébergement temporaire	DDCS (Contingent préfectoral) ; Associations ; Bailleurs sociaux
Élaborer un proj (volet inc		- Montage du dossier : Opérateurs d'OPAH, PIG, PLH - Financement : Aides à la pierre : ANAH, Communes, EPCI, Conseil général, Conseil régional, Prêts aidés & secours : PROCIVIS, CAF, MSA, CCAS, FULH, CIL, - Garanties financières : CIL, Action logement
Réaliser les (application de l'arrêté préfectoral demeure avant travaux	par le propriétaire par mise en	Propriétaire ; Maire (si travaux d'office mais les frais sont à la charge du propriétaire), Préfet
Réhabilitation si insalubrité remédiable	Démolition si insalubrité irrémédiable	
Contrôler la sortie de l'ind	lignité /de l'insalubrité	Maire (Main levée péril, RSD); ARS et SCHS (main levée insalubrité, plomb); CAF, MAS (allocation si décence)

2. Le bilan de la lutte contre l'habitat indigne outre-mer

2.1. Des actions de lutte contre l'habitat indigne bien engagées mais une mise en application contrastée des nouveaux dispositifs selon les territoires

2.1.1. Les territoires d'outre-mer présentent des situations hétérogènes et des besoins spécifiques

L'habitat indigne reste une priorité de la politique du logement dans l'ensemble des territoires. Malgré des avancées certaines, l'habitat indigne continue à se développer.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS INSALUBRES DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

(1998-2003)301

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion	Mayotte	Total
1998	20 000	6 000	5 500	21 400	10 041	62 941
2003	21 000	7 800	5 000	20 600	14 277	68 677

Compte tenu de la récente entrée en vigueur de la loi Letchimy du 23 juin 2011 et de la durée moyenne d'une opération de RHI, dresser un bilan de son impact qualitatif n'est pas aisé. L'état des lieux exposera les actions de RHI en cours ainsi que les points de blocages des différentes opérations. Il en ressort principalement que les situations d'habitat indigne se concentrent généralement dans les zones côtières et de manière diffuse dans les zones urbaines. En somme, les territoires d'outre-mer présentent des situations hétérogènes et ont des priorités qui leur sont propres.

2.1.1.1. La Guyane et Mayotte : phénomène d'ampleur et situations d'urgence

Ces deux territoires se caractérisent par une croissance démographique très soutenue notamment en raison d'un solde migratoire excédentaire. Au recensement de la population 2009, la Guyane comptait 30 % d'immigrés, principalement d'origine surinamaise et brésilienne 302.

Sur une population de 212 600 habitants en 2012, 84 600 étrangers (soit près de 40%) résident à Mayotte, qu'ils y soient nés ou non; 95 % d'entre eux sont d'origine

³⁰¹ Rapport portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, par le sénateur George PATIENT, n°424, avril 2011

³⁰² Populations d'Outre-mer, Informations sociales n°186, novembre-décembre 2014

comorienne³⁰³.

La question du logement et du relogement des populations immigrées dans ces deux territoires, très souvent occupants illégaux des biens dégradés, est complexe et illustre le degré d'urgence élevé dans lequel se trouvent ces collectivités. En effet, les populations étrangères en situation régulière ou en situation irrégulière vivent le plus souvent dans des quartiers précaires où les habitations sont exposées à des risques naturels et d'insalubrité importants ainsi qu'à des conditions sanitaires dégradées.

Il découle de ce constat des besoins en logements considérables. Outre le critère démographique, les situations de précarité, d'habitat informel, de surpeuplement, de mise aux normes sanitaires sont à traiter en priorité pour résorber l'habitat indigne.

• Des besoins en logements encore très importants en Guyane

Si les habitats insalubres et informels sont une solution au déficit de logements, l'urgence à loger est réelle en Guyane puisque « *la croissance du parc de logement suit celle de la population* ³⁰⁴ » et que la taille des ménages sur le territoire est plus élevée qu'aux Antilles ou qu'en France hexagonale.

Dans le cadre des procédures d'insalubrité engagées par l'ARS sur l'année 2015 et afin de déclencher les signalements, 37 visites de logements (pour évaluer et conclure à l'insalubrité) ont été réalisées sur 7 communes : Cayenne, Rémire-Montjoly, Kourou, Saint-Laurent du Maroni, Macouria, Régina et Sinnamary. Entre 2011 et 2015, la commune de Cayenne concentre au moins 50 % des visites effectuées 305.

Certaines zones à faible densité, occupées illégalement en milieu rural, n'ont pas été recensées comme site potentiellement insalubre. Cependant, elles doivent faire l'objet d'une surveillance particulière compte tenu de leur rapide évolution. Les éléments reçus par l'ARS Guyane indiquent que toutes les visites concernent des communes accessibles par la route.

Une étude commandée par la Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement à la Société d'Imagerie d'Aménagement et de Géodésie fait état de 10 000 logements insalubres en Guyane en 2014, dans lesquels vivent près de 40 000 personnes³⁰⁶.

Les opérations de RHI financées par la ligne budgétaire unique concernent près de 2 400 habitations, principalement dans trois communes :

- Cayenne : Mont Baduel (habitations en zone à risque : glissements de terrain imminents)
- Matoury : Cotonnière et Cogneau-Lamirande
- Rémire-Montjoly : Arc-en-ciel, Manguiers et Piste Tarzan (les deux derniers sites sont en phase d'étude préalable)

³⁰³ Mayotte, département le plus jeune de France, J. BALICCHI, J-P BINI, V. DAUDIN, N. ACTIF, J. RIVIVERE, Insee – direction régionale La Réunion-Mayotte, février 2014

³⁰⁴ Le logement aujourd'hui et demain en Guyane, INSEE-DEAL Guyane, février 2014 – Source DEAL - SAUCL

³⁰⁵ Contribution à la CNEPEOM, ARS Guyane, 27 juin 2016

³⁰⁶ Contribution écrite à la CNEPEOM, DEAL Guyane, 24 juin 2016

Depuis 1990, 11 communes sur 22 ont entrepris des phases d'études et/ou opérationnelles (lancement des travaux). Le coût total des opérations s'élève à 147 millions € subventionnées par l'État à hauteur de 80% du déficit. Près de 73 millions d'euros de LBU ont été engagés par l'État au titre de la RHI dont 70 % ont fait l'objet d'un versement en 2015.

Le nombre de sites en cours de traitement est passé de 15 à 7 en raison des opérations et études soldées ou déclarées caduques.

Les opérations de RHI en cours 307

COMMUNE	OPÉRATION	LOGEMENTS	MONTANT (€)	AVANCEMENT
Cayenne	RHI Eau-Lisette	177	6 579 100	90 %
Cayenne	N'Zilla Faubourg l'Abri	200	4 429 100	
Cayenne	Relogement provisoire Mont Baduel	250	1 931 015	0
Sinnamary	Cité du Stade	64	1 335 850	50 %
Matoury	RHI Cogneau-Lamirande	911	37 685 000	50 %
Matoury	RHI Cotonnière	1 330	34 648 170	17 %
Apatou	RHI Bourg	280	7 602 000	50 %
Rémire-Montjoly	RHI Arc-en-ciel	250	16 100 000	38 %
TOTAL		6 030	120 141 516	

Les études en cours en Guyane³⁰⁸

COMMUNE	OPÉRATION	MONTANT (€)	SUBVENTION ÉTAT	AVANCEMENT
Rémire-Montjoly	Les Manguiers	187 000	149 600	0
Rémire-Montjoly	Piste Tarzan	209 000	167 200	0
	TOTAL	396 000	316 800	

³⁰⁷ Le logement aujourd'hui et demain en Guyane, INSEE-DEAL Guyane, février 2014 – Source DEAL - SAUCL

³⁰⁸ Éléments issus du comité technique départemental/Résorption de l'habitat insalubre (CDT/RHI),12 mai 2015

Pour sa part, la Société Immobilière de Kourou (SIMKO) dresse une présentation encourageante de ses réalisations³⁰⁹. En 2014, la société immobilière, déléguée maître d'ouvrage par la commune de Kourou, a livré les derniers logements de l'opération « Saramaca » conduite à Kourou et permettant le relogement de 630 familles. Cette opération est la dernière d'une série de 4 programmes de RHI lancés dans les années 80 et 90, à l'époque où 25 % de la population kouroutienne habitait des bidonvilles. Le mode opératoire pour cette construction a tenu compte des spécificités que présentait le territoire et de la volonté des habitants. Les quelques 300 constructions visaient donc des Maisons individuelles à Ossature Bois (MOB) réalisées en auto-finition encadrée³¹⁰ et s'appuyaient sur le principe de location accession. La SIMKO a tenu le rôle de prêteur secondaire pour se substituer aux banques qui n'auraient pas permis la mobilisation de prêts individuels.

Actuellement, la SIMKO intervient à Cayenne en tant que promoteur dans le cadre de l'opération Mont Baduel en vue de relogements provisoires et définitifs de familles issues des bidonvilles environnants.

• L'enjeu sanitaire reste une priorité à Mayotte

La mise en place d'une politique de l'habitat et de la ville adaptée au territoire et aux impératifs naturels constitue un axe fondamental de la stratégie Mayotte 2025. En matière d'habitat, l'objectif prioritaire sur le territoire est la lutte contre l'habitat indigne.

Avant la mise en application de la loi Letchimy dans le territoire, les opérations de RHI consistaient à raccorder ou structurer des réseaux d'assainissement, d'électricité, de voiries. Elles concernaient peu l'habitat en tant que tel. Des crédits du fonds européen de développement économique régional (FEDER), à hauteur de 184 millions euros, ont été consacrés au programme de rattrapage structurel eau-assainissement. Le caractère limité des mesures mises en œuvre tient principalement à la difficulté de reloger des occupants d'un logement sans titre ou permis de construire 311.

Depuis la départementalisation, Mayotte connaît une situation spécifique dans la mesure où le droit commun se met progressivement en place en vue de se substituer au droit coutumier : application des dispositions du code de l'urbanisme en 2012, du code de la construction habitation en 2013 et du code de l'expropriation en 2015. Les procédures notamment en termes de maîtrise du foncier peuvent être ralenties. Il s'agit de réguler des pratiques coutumières dans lesquelles le foncier est collectif et l'immatriculation des parcelles non obligatoire. Cela entraîne des retards conséquents lors du déroulé des opérations.

Les caractéristiques de l'habitat indigne à Mayotte proviennent principalement des données INSEE issues du recensement de la population effectué en 2012³¹².

237

³⁰⁹ Contribution écrite de la SIMKO à la CNEPEOM, 1^{er} septembre 2016

³¹⁰ Ce principe permet de confier une partie des travaux aux bénéficiaires

³¹¹ Dossier thématique : *Les Outre-mer français, conditions de vie, santé et protection sociale*, coordonné par L. GONZALEZ et T. DE SAINT-POL, septembre – décembre 2014

³¹² Insee, Recensement de la population à Mayotte, 2012

Sur 55 000 logements à Mayotte, 1/3 sont des « cases en tôle » (19 000 logements), 2/3 sont dépourvues du confort de base (contre 1,5% en hexagone), 30 % sont sans point d'eau à l'intérieur.

Globalement, les secteurs d'insalubrité pourraient se diviser en deux catégories :

- les quartiers déjà constitués de villes ou de villages qui comportent des bâtiments en dur, souvent non terminés ou dégradés, près desquels ont été implantées des habitations précaires;
- des zones périphériques nouvelles totalement occupées par de l'habitat précaire et informel (phénomène de « bidonvilisation »)

À l'instar des autres territoires d'outre-mer, Mayotte est soumis à de nombreux risques climatiques naturels : tsunamis, cyclones, inondations, glissements de terrain, érosion des sols. Le rapport relatif au plan d'actions pour le développement urbain durable à Mayotte indique que la qualité médiocre des logements rend 89 % des habitations vulnérables à un risque climatique et/ou sanitaire. ³¹³

A Mayotte, 10 opérations de RHI sont en cours dont 2 sont en phase d'études préalables, 3 en phase pré-opérationnelles et 1 en phase opérationnelle.

Les 3 opérations en phase pré-opérationnelle sont dites « RHI pilote » et sont menées à Handréma, Mronijounbé et Bandrélé. Les nouvelles études sont en effet réalisées à l'aune de la loi Letchimy, comprenant notamment des informations plus précises sur les populations cibles et leurs besoins. L'issue de cette phase devrait déboucher sur les nouveaux outils mis en œuvre par la loi et les textes afférents, à savoir les opérations de résorption de l'habitat spontané (RHS) ou les opérations groupées d'amélioration légère de l'habitat (OGRAL).

Sur le territoire, le coût moyen d'une opération RHI à Mayotte est de 500 000 euros par hectare. La surface moyenne d'une opération de RHI est de 5 hectares allant de 1,5 hectares pour les plus petites à 7 hectares pour les plus grandes. Environ 13 % du coût de l'opération est consacré aux études (études pré-opérationnelles, maîtrise d'œuvre, études environnementales, géotechniques...).

Fin 2016, cet état des lieux sera amené à être complété notamment par l'élaboration de diagnostics, dont la maîtrise d'ouvrage est communale, sur les 17 communes du département. 7 diagnostics sont terminés, 5 ont été livrés fin juin et 4 sont en cours de lancement.

2.1.1.2. La Réunion et les Antilles : des territoires caractérisés par une insalubrité diffuse

• La Réunion : une insalubrité de plus en plus diffuse dans des zones peu accessibles³¹⁴

La Réunion s'est engagée relativement tôt dans le processus de lutte contre l'habitat insalubre. Aujourd'hui, on constate une réelle régression du phénomène d'insalubrité de masse. En revanche, le problème se présente de manière plus diffuse, particulièrement dans des zones

³¹⁴ Contributions écrites à la CNEPEOM de la DEAL Réunion 29 juin 2016 ; et de l'Association des Maîtres d'Ouvrage Sociaux de La Réunion pour le compte du CESER, 23 juin 2016

³¹³ Plan d'actions pour le développement urbain durable à Mayotte, Rapport établi par Philippe SCHMIT, mars 2015

reculées et pentues, voire dans des secteurs agricoles ou dans des fonds de ravines difficilement accessibles.

Les données communiquées par le Conseil Économique, Social et Environnemental de La Réunion font état de 16 235 logements insalubres en 2008, ce qui marque une réelle avancée en comparaison du recensement effectué en 1999 qui identifiait 22 663 logements insalubres.

7 communes sur 24, principalement situés à l'Ouest et au Sud de l'île, sont aujourd'hui très concernées par cette problématique. 4 formes de logement indigne sont répertoriées :

- les habitats traditionnels, cases en bois sous tôle ;
- les logements évolutifs sociaux (LES) en cours de dégradation ;
- les petits immeubles anciens en centre-ville dont sont propriétaires les « marchands de sommeil » ;
- les logements sociaux vétustes, hors normes.

36 opérations de RHI sont en cours de réalisation, à des stades d'avancement différents, dont plus de la moitié ont été engagées il y a plus de 10 ans. Depuis 2014, 6 opérations sont en phase opérationnelle.

Sur ces opérations, l'inventaire des zones d'habitat précaires et insalubres, réalisé par l'agence d'urbanisme à La Réunion (AGORAH) et actualisé en 2007, estime à environ 4 000 le nombre de familles concernées par ces opérations. Quelques vastes opérations d'aménagement, de type zone d'aménagement concerté (ZAC)³¹⁵, sont encore en cours de traitement notamment dans le quartier de Basse-Terre à Saint-Pierre.

• Les Antilles : des situations d'insalubrité diffuse et groupée surtout en centre urbain

Les îles de Martinique et de Guadeloupe présentent globalement les mêmes problématiques en termes de logement. L'éradication de l'habitat indigne et insalubre figure parmi les priorités de la politique de logement menée localement. L'insalubrité se présente de manière diffuse ou groupée principalement dans les agglomérations urbaines.

L'agence d'urbanisme de la Martinique fait une estimation de 8 000 à 20 000 logements concernés par des problèmes d'insalubrité

Selon le recensement de population de 2010, 5% du parc résidentiel (soit 7 750 logements) sont « *dépourvus des équipements de confort élémentaire* ». Il s'agit d'habitations de fortune, de cases traditionnelles et d'une partie des maisons ou immeubles en bois qui ne disposent pas d'eau courante, d'électricité, de W-C intérieurs ou de douche

La direction régionale des finances publiques indique que le parc résidentiel compte en 2011 près de 16 500 logements a priori indignes, dont 80% seraient en mauvais état et 20%

³¹⁵ Une ZAC est une zone à l'intérieur de laquelle une collectivité publique, ou un établissement public y ayant vocation, décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement de terrains, notamment ceux acquis ou à acquérir en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés.

en très mauvais état. Ces logements représentent 11% du parc de résidences principales et concernent environ 44 000 personnes.³¹⁶

L'ARS intervient pour le compte du préfet sur l'ensemble du département, la ville Fort-de-France dispose quant à elle d'un service communal d'hygiène et de santé (SCHS) compétent pour toutes les procédures de la commune. L'ARS s'est attaché à traiter depuis 2011 environ 50 logements par an via des procédures d'insalubrité, habitats diffus et groupés confondus. 30 logements ont été traités en 2014. Cette évolution est à relativiser puisque pour la première fois, un arrêté d'insalubrité périmétrique regroupant plusieurs constructions de typologies variées (insalubres remédiables régulières, irrégulières, irrémédiables régulières et irrégulières, impropres à l'habitation) a été pris sur la base d'enquêtes menées en 2013. En 2014, l'ARS a également vérifié l'application des arrêtés d'insalubrité déjà pris sur la période 2010-2014 afin d'évaluer l'efficacité des actions menées.

Sur 42 arrêtés d'insalubrité pris de 2010 à 2014, 28 ont été contrôlés. L'important travail de contrôle vise à vérifier :

- le type d'arrêté;
- les travaux prescrits et le respect de leur exécution, partielle ou totale ;
- la prescription d'un relogement ou pas et le respect de cette prescription ;
- l'occupation des logements interdits à l'habitation ;
- les évolutions en termes de type d'occupation pour les logements sous le coup d'un arrêté pris en application de l'article 10 de la loi Letchimy³¹⁷.

Le comité technique départemental sur la résorption de l'habitat insalubre réuni en septembre 2015 et regroupant l'ensemble des services déconcentrés ainsi que l'ARS, dresse l'état des lieux suivant :

Fin 2014, 8 opérations sont en cours (phase opérationnelle) sur l'ensemble du territoire :

- RHI Fond Bourg à Basse Pointe;
- RHI Fond Batelière à Schœlcher;
- RHI Rivière Pierre à Ducos;
- RHI Nord Plage à Macouba;
- RHI Fonds sinistrés à Fort-de-France;
- RHI Usine et Reynoird au Robert;
- RHI le Fort à Saint-Pierre.

Deux opérations relevant de la ville de Fort-de-France sont inachevées. Il s'agit des RHI Rivière Trénelle et Ravine Bouillé. Ces projets sont suspendus depuis plus de deux ans pour des raisons d'ordre financier (mobilisation des financements, procédures de montage de

³¹⁶ L'Observatoire, Habitat foncier n°20, Agence d'Urbanisme et d'Aménagement de Martinique, juin 2013

^{* 101}

³¹⁷ Pour rappel, l'article de 10 de la loi Letchimy prévoit le traitement ponctuel de l'insalubrité, le traitement de l'habitat informel, le passage en CODERST, la mise à disposition onéreuse ou gratuite d'un logement, la mise en demeure du logeur constructeur

dossiers longues et coûteuses) impliquant la société d'économie mixte d'aménagement de Fortde-France (SEMAFF), qui pilote les opérations.

Les travaux de la RHI du quartier la Crique à Trinité sont terminés et l'ensemble des familles a été relogé.

Les travaux menés dans la communauté d'agglomération du Nord de la Martinique ont concerné environ 800 ménages et 616 constructions ont vu le jour, 235 LLS, 93 LLTS et 213 LES³¹⁸.

Éléments de présentation des opérations menées dans les quartiers « Usine » et « Reynoird » dans la commune du Robert³¹⁹

Ces quartiers ciblent 24 ménages représentant 89 habitants. Les chefs de ménage sont âgés de plus de 75 ans, d'autres sont en situation de précarité. Ces quartiers sont situés sur les parcelles inondables appartenant à l'État (bande des 50 pas géométriques et zone de l'Office national des Forêts) et sur des parcelles privées.

L'insalubrité dans ces quartiers se traduit par : l'absence de réseaux d'assainissement, d'électricité et d'équipements publics. On n'y compte aucun commerce. Ce secteur n'est pas desservi par les transports en commun.

Les objectifs de la municipalité sont les suivants :

- Travaux de voiries et réseaux divers
- Construction de 24 logements évolutifs sociaux (LES), de 38 logements locatifs sociaux (LLS) dont 16 logements locatifs très sociaux (LLTS)
- Démolition de l'ensemble des constructions après la phase de relogement des familles
- Reboisement de la mangrove et des sites actuels pour future gestion par l'Office national des Forêts
- Création d'une dynamique sociale par le projet d'action « Histoire & Mémoire » des quartiers

Les travaux de voiries ont commencé en 2010. La mission de maîtrise d'œuvre urbaine et sociale a été lancée en 2008 afin d'accompagner les familles dans le montage des dossiers de relogement.

Les villes de Pointe-à-Pitre et des Abymes sont particulièrement concernées en Guadeloupe

Sur le territoire 15 000 logements insalubres sont recensés dont 7 000 situés sur l'agglomération Pointe-à-Pitre/Abymes et à Basse-Terre. La moitié des logements situés dans ces deux villes sont amenés à être démolis pour insalubrité irrémédiable. Ces zones sont aussi porteuses d'exclusion sociale, d'insécurité et de troubles à l'ordre public (prostitution,

D

³¹⁸ Programme Local de l'Habitat Communauté de Communes du Nord Martinique, Diagnostic réalisé par l'Agence d'urbanisme et d'aménagement de la Martinique, mai 2013

³¹⁹ Power point de présentation, « *Lutter contre l'insalubrité de l'habitat dans le Nord : une volonté intercommunale* » Communautés des communes du Nord de la Martinique, ARS de la Martinique, 2012

stupéfiant...), autant d'éléments qui constituent un frein à l'avancée des opérations d'aménagement de l'espace.

Avant 2007, les périmètres des opérations de résorption de l'insalubrité étaient très étendus avec des délais de réalisation de 15 à 20 ans (exemple de la RHI Boissard à la sortie sud-est de Pointe-à-Pitre). Un audit RHI-Guadeloupe réalisé en 2007 préconisait notamment un nouveau calibrage sur 5 ans des phases opérationnelles.

Sur la base des rapports de l'ARS, le préfet a pris 10 arrêtés préfectoraux en 2014, 13 en 2015 et 6 ont été comptabilisés pour 2016. Sur la même période, aucun arrêté d'insalubrité n'a été pris pour les territoires de Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Dans son bilan 2016, le rapport du conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement compte 7 opérations de RHI actives en Grande -Terre et 9 en Basse-Terre³²⁰. Elles concernent 6 343 logements et 16 000 habitants. Certaines opérations réalisées sur le territoire ont mis l'accent sur la mixité sociale permettant ainsi à une grande diversité de logements plus ou moins sociaux de coexister. En termes de résultats, 508 logements ont été livrés en 2012, 318 logements en 2013, 99 en 2014 et aucun en 2015. Cette évolution quantitative s'explique par l'achèvement de plusieurs opérations au Moule (RHI Multisites), à Marie-Galante (RHI Saint-Louis et Capesterre) et à Baie-Mahault (RHI La Jaille).

La baisse des crédits d'engagements est également liée aux difficultés financières des maîtres d'ouvrage, certains étant engagés dans des opérations de rénovation urbaine très lourde (Pointe-à-Pitre notamment).

De 2004 à 2015 ce sont près de 105 millions €d'autorisations d'engagement et 104 millions €de crédits de paiement qui ont été consacrés à la résorption de l'habitat insalubre.

Les opérations en cours

GRANDE-TERRE					
Communes	OPERATIONS				
Abymes	RHI Sonis-Laffont Boissard, RHI Capou- Ferrand, RHI Multi sites Centre Bourg				
Gosier	RHI Grand Baie				
Moule	RHI Bonnan Vassor Sergent, RHI Centre Bourg				
Pointe-à-Pitre	RHI Sud Est				

³²⁰ Logement social, Bilan et perspectives 2016, Conseil départemental de l'habitat et de l'hébergement, avril 2016

BASSE-TERRE				
Baie-Mahault	RHI Agathon, RHI Fond à Roc, RHI La Jaille, RHI Césarin, RHI Chalder			
Capesterre	RHI Centre Bourg			
Sainte-Rose	RHI La Boucan			
Saint-Claude	RHI Fond Vaillant			
Terre de Haut	RHI Multisites			

2.1.1.3. Les opérations de RHI sont à réactiver à Saint-Martin

Depuis 2014, la seule RHI du territoire de Saint-Martin est en attente de reprise à Quartier d'Orléans. Cette dernière couvre une superficie de 24,38 hectares. En 2003, lors de l'actualisation des données, la population concernée était de 693 personnes.

Après délivrance du certificat d'insalubrité sur les quartiers de Saint-James et agrément, les études ont été arrêtées au stade préliminaire.

Pour les quartiers de Grand-Case, les études ont été arrêtées au stade préopérationnel pour des questions financières.

Les difficultés rencontrées sont principalement le fait d'une régularisation foncière difficile et un accompagnement social insuffisant lors des procédures de relogement.

2.1.2. La lutte contre l'habitat indigne mise en œuvre conjointement avec des outils d'aménagement urbain

2.1.2.1. Les organismes de logements sociaux intègrent la lutte contre l'habitat indigne dans leurs prérogatives : la production de logement social comme réponse à l'habitat indigne

• Une production de logement social jugée insuffisante

La résorption de l'habitat indigne reste un sujet prégnant outre-mer qui s'ajoute à la question du déficit du logement social dans ces territoires. L'urgence de loger dans les outre-mer est historiquement un corollaire de la croissance démographique, d'où la massification des bidonvilles et des situations d'insalubrité très importantes dès la fin des années 1940.

Lors de son audition, le directeur de l'Union sociale pour l'habitat outre-mer (USHOM) a précisé que la problématique de la RHI s'inscrit dans le cadre plus global du logement social et recommande l'achèvement du chantier de simplification du financement du logement social. Une première mesure a déjà été formulée dans ce sens en 2015 : la suppression de l'agrément préalable pour l'octroi du crédit d'impôt, accordé aux bailleurs sociaux outre-mer dans le cadre de leur activité de construction. En matière de RHI, les collectivités locales font appel à l'USHOM pour des opérations de démolition ou de reconstruction à des fins de

logements neufs locatifs. Une des missions consiste à cibler les parcelles et les ménages concernés par l'insalubrité pour mieux déterminer le taux d'effort des ménages et établir les loyers de sortie.

En 2014, le déficit en logements sociaux sur l'ensemble des outre-mer était estimé à environ 90 000, pour une population totale d'environ 2,5 millions d'habitants. Près du tiers de ce déficit correspond à de l'habitat insalubre. La population éligible au logement social en outre-mer représente près de 80% des ménages (contre 66% en hexagone)³²¹.

L'objectif d'une production de logements plus conséquente est, par ailleurs, clairement affiché dans le Plan logement outre-mer, signé le 26 mars 2015 au ministère des outre-mer par 13 partenaires (financeurs, établissements publics de l'État, bailleurs sociaux, professionnels et associations). Il vise la production de 10 000 logements neufs ou réhabilités par an, dans ces territoires.

Les logements sociaux sont les principales constructions proposées aux populations en sortie de RHI. Ces logements sont construits, achetés ou améliorés avec l'aide financière de l'Etat. Ils sont la propriété des organismes HLM (offices publics d'HLM et sociétés anonymes) ou gérés par eux et sont attribués aux personnes et aux familles dont les ressources n'excèdent pas certaines limites. Plusieurs catégories de logements locatifs sociaux ont été élaborées en outre-mer, correspondant à des plafonds de ressources et de loyers différents : les logements « prêts locatifs sociaux » (PLS), les « logements locatifs sociaux » (LLS), et les « logements locatifs très sociaux » (LLTS). A Mayotte, deux formules caractérisent l'offre en accession sociale : le logement en accession sociale (LAS) et le logement en accession très sociale (LATS). Cette spécificité mahoraise de l'offre en LATS et en LAS trouve son équivalent dans le droit commun de l'outre-mer à travers le logement évolutif social (LES).

Logements locatifs livrés dans les DOM + Saint-Martin ³²²						
	2011	2012	2013	2014	2015	
LLS	2 283	2 836	3 492	4 304	2 886	
LLTS	1 066	1 640	1 733	1 950	1 911	

Le LES est un dispositif permettant l'accès à la propriété pour les ménages à revenus très modestes. Il s'agit de faire construire un logement individuel ou de disposer d'une assistance technique et sociale au moment de la construction. La conception du produit doit permettre son évolution a posteriori. Une part importante de LES est construite dans le cadre des opérations de RHI.

C'est un champ qui fonctionne efficacement en outre-mer. L'agence d'urbanisme de La Réunion (AGORAH) indique que de nombreux logements, de type LES, ont pu répondre aux souhaits des familles. Le LES leur permet de disposer d'un logement individuel leur garantissant la sortie de l'insalubrité dans des zones moins urbaines.

³²¹ Union Sociale pour l'Habitat Outre-mer, juin 2016

³²² SDEPDE-BDE-DGOM

Ce dispositif a l'avantage de permettre aux familles bénéficiaires de jouir d'un espace extérieur annexé à leur habitat individuel. Ainsi, leur mode de vie est préservé sans qu'il soit fait appel à des solutions de relogement collectif non souhaitées.³²³

Accession à la propriété dans les DOM + Saint-Martin (livrés) ³²⁴						
	2013	2014	2015			
LATS - Mayotte	21	48	37			
LES groupé	185	74	72			
LES diffus	327	288	261			

• Les organismes de logements sociaux et la lutte contre l'habitat indigne

Les objectifs des organismes de logements sociaux (OLS) et particulièrement des sociétés immobilières d'outre-mer sont fixés autour de la lutte contre l'insalubrité de masse dans un contexte important de « bidonvilisation », du développement du logement social et de l'amélioration des conditions de vie. Il s'agit de réaménager des quartiers autour de l'habitat social.

En matière d'habitat insalubre, le rôle de ces organismes est multiple puisqu'ils interviennent au stade :

- de la résorption, notamment lors des actes de démolition;
- du relogement par la construction ou la réhabilitation de logements.

Les bailleurs sociaux peuvent ainsi intervenir soit en tant que maître d'ouvrage délégué par la commune ou l'EPCI et travailler directement avec l'ensemble des acteurs concernés (collectivité, police, services de l'État, associations...), soit en tant que promoteur dans l'objectif de construire du logement.

Le parc locatif social à La Réunion, en Guadeloupe, à Mayotte et en Guyane est dominé par la présence des Établissements Publics Locaux (société d'économie mixte). En Martinique, les Entreprises Sociales pour l'Habitat (sociétés anonymes d'HLM) gèrent près des deux tiers du parc.

La Réunion compte 7 bailleurs sociaux : 6 EPL dont 1 société immobilière d'outremer (SIDOM), la SIDR et 1 ESH, la SHLMR. La SIDR et la SHLMR, dont le capital est en majorité public, gèrent près des trois quarts du parc locatif social (71% en 2011). La SIDR détient actuellement 18 concessions d'aménagement dont 10 opérations de résorption d'habitat Insalubre. La SEMADER concentre 12% des logements sociaux en 2011. Les 4 autres

³²³ Eléments de l'AGORAH et de l'ARMOS pour la contribution du CESER de La Réunion à la CNEPEOM, 23 juin 2016

³²⁴ Op.Cit. Note 5

opérateurs du logement social (SEDRE, SEMAC, SODEGIS et SODIAC) géraient 17% du parc en 2011.

La Guyane, on compte 3 bailleurs dont 2 SIDOM (la SIGUY et la SIMKO) et une EPL (la SEMSAMAR), qui interviennent en matière de gestion de logements sociaux.

5 bailleurs sont présents en Guadeloupe : 3 EPL dont 1 SIDOM (SIG), 2 SEM (SEMSAMAR et SEMAG), 1 ESH (SIOKOA), 1 société coopérative de production d'HLM (Société Pointoise d'HLM, membre de l'USHOM). La SIG créée en 1950 est détenue à plus de 50% par l'Etat et représente 44% du parc locatif social en 2013. Implantée à sa création en 1985 à Saint-Martin, la SEMSAMAR, second bailleur en termes de constructions, a étendu ses activités à la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique. Quant à la SEMAG, elle est l'acteur principal des opérations de RHI (80%) alors qu'elle ne dispose que d'un parc restreint par rapport aux autres opérateurs.

La Martinique compte 5 bailleurs : 3 EPL dont 1 SIDOM (SIMAR) et 2 SEM (SEMSAMAR et SEMAG) et 2 ESH (SMHLM et OZANAM). Créée en 1955, la SIMAR est le premier opérateur en Martinique avec la gestion de plus de 9 200 logements. Aux trois opérateurs historiques (SIMAR, SMHLM et OZANAM) se sont ajoutés deux acteurs venus de Guadeloupe (SEMSAMAR et SEMAG) afin de dynamiser un secteur en ralentissement.

A Mayotte, l'unique opérateur est la société immobilière de Mayotte, la SIM.

Si les questions d'habitat indigne concernent tous les outre-mer, l'audition de l'AFD pour la CNEPEOM a révélé que les enjeux des sociétés immobilières varient d'un territoire à un autre. Dans la région Antilles-Guyane, l'attention est portée sur les mesures parasismiques. En Guyane et à Mayotte, la production de logements en nombre est un axe prioritaire. La société immobilière de La Réunion (SIDR) intègre dans ses missions la rénovation du parc locatif.

2.1.2.2. La lutte contre l'habitat indigne s'inscrit dans le cadre de la politique de la ville : l'intervention de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU)

Un nouveau programme de rénovation urbaine a été lancé pour la période 2014-2024 qui concerne 200 quartiers en France. Cette nouvelle programmation vise à remédier aux dysfonctionnements urbains graves, dans des quartiers marqués par la pauvreté. Il s'agit de penser l'aménagement du territoire à travers les différents outils de la politique de la ville. Les quartiers ciblés sont donc sélectionnés sur la qualité du bâti, le fonctionnement des équipements urbains, etc. La RHI n'est pas directement visée mais elle trouve sa place dans la résolution des problématiques de cohésion sociale, de développement économique et de renouvellement urbain.

Le nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU) prévoit un investissement d'environ 450 millions € pour les 22 quartiers prioritaires identifiés en outremer. À ce stade, le bilan est de 13 projets de rénovation engagés dont un projet de requalification de quartier ancien dégradé.

L'intervention de l'ANRU est spécifique en outre-mer car elle doit satisfaire des besoins très importants et diffus. Dans ce cadre, il est primordial de contextualiser les dispositifs mis en œuvre et de les adapter aux problématiques locales. Il importe également de prioriser les quartiers et de bien cibler les zones d'intervention.

L'Agence intervient de manière partenariale sur ces sujets avec le ministère des outre-mer et l'Agence nationale de l'habitat, notamment en matière budgétaire. En effet, le ministère des outre-mer est ordonnateur des crédits de la ligne budgétaire unique. Une convention tripartite, signée en novembre 2015, lie ces trois acteurs à toutes les étapes de

définition et de mise en œuvre des projets locaux. Cinq objectifs principaux structurent la convention :

- partager la connaissance des quartiers de la politique de la ville relevant du Nouveau Programme de Rénovation Urbaine (NPRU) et ayant des enjeux importants sur le parc privé;
- définir une stratégie d'intervention commune sur ces quartiers ;
- préciser les champs d'intervention de l'ANAH et de l'ANRU au service des projets portés par les collectivités locales ;
- organiser un suivi partagé des projets ;
- coordonner les actions d'animation des réseaux professionnels.

En outre, à ce jour, sept protocoles de préfiguration de renouvellement urbain sur 14 ont été signés (6 à La Réunion et 1 à Mayotte). Ceux de Cayenne et de Saint-Laurent-du-Maroni ont été examinés par l'ANRU en comité d'engagement partenarial. De futurs protocoles pour les villes de Koungou, Petite Terre (Mayotte), Fort de France (Martinique), les villes du Cap Excellence (Guadeloupe) et Matoury (Guyane) sont également en cours d'élaboration. Par ailleurs, l'ensemble des contrats de ville d'outre-mer (soit 46 au total) ont été signés. Ils fixent le cadre des projets de renouvellement urbain et prévoient l'ensemble des actions à conduire pour favoriser la bonne articulation entre ces projets et le volet social de la politique de la ville.

Exemple de projets de rénovation urbaine en Guadeloupe³²⁵ :

Les projets de rénovation ont été lancés en février 2006 et juillet 2009 dans les villes de Pointe-à-Pitre et des Abymes. Le coût global des opérations s'élève à près de 968 millions d'euros avec un soutien de l'État de plus de 320 millions d'euros. A Pointe-à-Pitre, le projet visait la rénovation en profondeur de différents quartiers pour les remodeler et en requalifier le centre urbain. 1 285 logements sociaux devront être démolis dans les quartiers d'Henri IV et de Lauricisque.

Aux Abymes, les quartiers de Grand-Camp et du Raizet font quant à eux l'objet de requalification des axes et des espaces publics, en sus d'opérations de réhabilitation et de résidentialisation des bailleurs. 1 363 logements devront être démolis.

À terme, 2600 logements seront démolis et 2800 construits. De nombreux équipements structurants ont d'ores et déjà été réalisés : les écoles de R. Jolivière et de Grand camp, le centre culturel du Raizet et le Centre d'Animation Culturelle et Educative (CACEB) de Bergevin, l'aménagement du marché Saint Antoine et du jardin du cimetière.

L'achèvement de ces programmes est respectivement prévu pour 2020 et 2021.

³²⁵ Rapport annuel IEDOM, Guadeloupe 2015

2.1.3. Le financement des opérations

2.1.3.1. L'attribution des crédits

• La ligne budgétaire unique (LBU) constitue le socle financier de la politique du logement outre-mer

La ligne budgétaire unique (LBU) constitue le socle financier de la politique du logement³²⁶. La LBU soutient majoritairement les opérations de RHI et de RHS, plus précisément les phases de relogement, par le financement de nombreux produits immobiliers dans le cadre d'opérations locatives neuves, d'accession sociale à la propriété tels que le logement locatif social (LLS) ou le logement évolutif social (LES) et l'aide à l'amélioration de l'habitat privé.

Les crédits de la LBU destinés aux opérations de RHI pour les DOM, les collectivités uniques et Saint-Pierre-et-Miquelon représentaient environ 30 millions d'euros annuellement³²⁷. La LBU finance jusqu'à 80% hors taxe de l'opération de résorption de l'habitat insalubre. Pour les bidonvilles, ce taux peut être porté à 100%.

Concernant les opérations de résorption de l'habitat spontané, la LBU finance jusqu'à 80% hors taxe du déficit de l'opération relatif aux dépenses de la phase préopérationnelle. La phase opérationnelle est financée à hauteur de 40 à 60% hors taxe du déficit de l'opération. ³²⁸

³²⁶ La LBU a été créée en 1977 et ses crédits sont gérés par le Ministère des Outre-mer.

³²⁷ Sénat, Avis n° 109 (2014-2015) de M. Serge LARCHER, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 20 novembre 2014 sur le projet de loi de finances pour 2015,

Crédits de consommation LBU - RHI (euros)³²⁹

	2012		2013		2014		2015	
	AE	СР	AE	СР	AE	СР	AE	СР
Guadeloupe	9 683 429	9 224 283	9 517 738	9 116 279	9 396 274	8 916 881	4 301 009	4 500 718
Guyane	3 427 032	6 040 856	5 668 958	5 020 489	3 306 134	6 182 842	1 812 769	3 224 593
Martinique	4 960 000	3 456 367	3 194 902	6 451 759	1 115 000	1 276 585	1 348 691	662 842
Mayotte	4 909 595	6 766 288	4 217 393	3 933 447	7 796 800	3 105 181	5 714 013	3 545 657
Réunion	6 355 951	8 433 245	2 452 715	9 154 379	5 713 201	12 052 942	10 043 726	6 149 194
Total	29 336 007	33 921 039	25 051 706	33 676 353	27 327 409	31 534 431	23 220 208	18 083 004

Outre la LBU, le financement de la construction de logements sociaux s'effectue par des emprunts à la Caisse des dépôts et par les fonds propres des bailleurs sociaux.

2.1.3.2. L'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) axe son action en outre-mer sur la lutte contre l'habitat indigne et très dégradé ainsi que sur l'appui aux collectivités

L'action de l'ANAH se matérialise par des aides aux propriétaires bailleurs et aux collectivités publiques dans le cadre de programmes de réhabilitation :

- les aides aux travaux pour les logements locatifs y compris les frais d'études et honoraires d'assistance à maîtrise d'ouvrage dont celle d'insertion (sous condition d'un conventionnement à loyer maîtrisé);
- les aides aux syndicats de copropriétaires ;
- les aides aux travaux d'office quand une collectivité se substitue à des propriétaires défaillants ;
- les aides à l'ingénierie auprès des collectivités.

³²⁹ SDEPDE-BDE-DGOM

En 2014, un appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour la revitalisation des centresbourgs a également été lancé par les ministères du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité, de la Décentralisation et des outre-mer. Ces opérations de revitalisation s'appuient sur des projets d'amélioration de l'habitat et des conditions de vie des habitants.

L'ANAH en est l'opérateur : 5 projets ont été retenus en outre-mer pour lesquels un suivi et un appui particulier de l'Agence ont été mis en œuvre dans le but d'aboutir à une contractualisation :

Projets en cours sur les territoires financés par l'ANAH

Territoires	Programmes	AMI centres bourgs
Guadeloupe	Opah RU ³³⁰ centre-ville de Pointe-à-Pitre 2016	Grand Bourg de Marie-Galante
Guyane	Opah RU de Kourou 2015 en cours de signature	Maripasoula
	Opah RU de Cayenne étude pré-opérationnelle en cours	Mana en appui spécifique
	Opah RU Saint-Laurent du Maroni – centre ancien en appui au NPNRU	
Martinique	Opah RU centre-ville Vivre Foyal à Fort-de- France 2016-2021	Saint-Pierre
	Opah RU Porte Caraïbes à Fort-de-France, point d'étape en cours	
	PNRQAD ³³¹ à Fort-de-France, point d'étape en cours	
La Réunion	MOUS Insalubrité Saint-Denis	Cilaos
Mayotte	Projet expérimental Boboka à Mamoudzou, proposition d'intervention en cours	Brandaboua

250

³³⁰ Opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain

³³¹ Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés

En 2015, la dotation globale de l'ANAH sur l'ensemble des outre-mer était de 2 300 000 d'euros. Cette même année, 700 500 d'euros ont été engagés et 41 logements ont été réalisés. Ces montants ont été prioritairement orientés vers les propriétaires bailleurs sous forme d'aides.

Elle a également rendu obligatoire le conventionnement pour les loyers maîtrisés, ce qui restreint considérablement le champ d'intervention de l'agence.

2.1.3.3. L'Agence Française de Développement (AFD) ne finance pas directement des opérations de RHI

Historiquement, l'AFD intervient en tant que financeur par l'intermédiaire de prêts accordés aux collectivités, sur les questions relatives au logement et à l'aménagement urbain. L'agence finance globalement des projets ayant un impact à la fois social, économique et environnemental.

En matière d'habitat insalubre, l'Agence n'intervient pas en financement direct des opérations. Leurs principales actions concernent :

- l'intervention technique auprès des sociétés immobilières (SI). Il s'agit par exemple de veiller à la solidité financière de ces opérateurs.
- l'accompagnement des sociétés d'économie mixte d'aménagement, à l'instar de la Société d'économie mixte d'aménagement, de développement et d'équipement de La Réunion (SEMADER).

• Convention AFD-SIDR³³²

Le 11 août 2016, une convention de prêt de 16,7 millions d'euros a été signée entre l'AFD et la Société Immobilière de La Réunion. Il s'agit pour le bailleur social de poursuivre son action concernant :

- Le Plan de Développement Durable qui prévoit des actions spécifiques d'amélioration du locatif social de la SIDR sur tout le territoire
- Le Plan de rénovation de 3 000 logements les plus anciens pour la programmation 2016-2017 (1 453 logements concernés). En effet, la SIDR, qui gère un parc de 25 000 logements répartis sur l'ensemble de l'île est confrontée à la vétusté de ses logements les plus anciens.

2.1.3.4. Les contrats de plan État-Région (CPER) et fonds structurels européens FEDER-FSE n'identifient pas la lutte contre l'habitat indigne et informel comme un objectif à part entière

La lutte contre l'habitat indigne n'est pas identifiée comme un objectif à part entière des CPER et des programmes opérationnels (PO) dans les départements et collectivités uniques d'outre-mer. Néanmoins, l'objectif 2 « Aménagement urbain durable et soutien aux dynamiques territoriales » des CPER rassemble des moyens et des politiques publiques en lien avec cette problématique. Les programmes opérationnels 2014/2020 s'articulent autour de 11 objectifs

³³² Site internet de la SIDR

thématiques dont l'objectif 9 « Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté » concerne plus particulièrement les actions en faveur des populations fragiles.

2.1.3.5. Les Fonds régionaux d'aménagement foncier et urbain (FRAFU)

L'acquisition du foncier aménagé est sensible dans les régions d'outre-mer, principalement en raison de son coût, ce qui constitue une vraie limite à l'avancée de toute opération d'aménagement.

La création des Fonds Régionaux d'Aménagement Foncier et Urbain (FRAFU)³³³ marque l'engagement des pouvoirs publics en faveur de l'acquisition et de l'aménagement du foncier nécessaire à toute action de construction.

Il s'agit de financer soit des travaux de viabilisation lourds, soit de favoriser le développement du foncier équipé et adapté à la construction de logements sociaux.

Une adaptation réglementaire a assouplit depuis les FRAFU³³⁴ : elle recentre la participation de l'État au sein de ces fonds afin qu'il finance en priorité les aménagements primaires et secondaires favorisant la mixité dans les constructions de logements.

Un protocole de mise en place du FRAFU à Mayotte a été signé par le Préfet et le Président du Conseil départemental le 24 mars 2016.

2.1.3.6. Le Fonds d'aide pour le Relogement d'Urgence (FARU)

Ce financement est destiné aux communes, aux établissements publics locaux (EPL), aux groupements d'intérêt public (GIP), aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et au centres communaux d'action sociale (CCAS) afin de soutenir leurs actions dans le domaine de la lutte contre l'habitat indigne et les aider à répondre aux situations d'extrême urgence. Il n'y a toutefois pas de procédure d'application spécifique prévue en matière d'habitat informel pour les territoires.

2.1.3.7. Le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FRPNM) dit « Fonds Barnier »

A l'inverse des assureurs qui interviennent en réparation des dommages, le fonds Barnier intervient en amont des catastrophes naturelles en finançant des actions de prévention, notamment des cas d'expropriation ou de destruction de biens exposés à un risque naturel mettant en danger des vies humaines. Seules les opérations relevant des risques dits majeurs font l'objet d'un financement ou d'une subvention. Les risques concernés sont les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêts, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes et les cyclones.

La DEAL Guyane indique qu'il conviendrait de remobiliser rapidement l'enveloppe de 5 millions d'euros du fonds Barnier dédié aux outre-mer et de la proroger pour l'année 2017. Celle-ci n'est en effet disponible que jusqu'en décembre 2016. Des opérations sont concernées en Guyane en raison de leur caractère d'urgence absolue, à l'instar de l'opération d'évacuation et de relogement du site de Baduel.

³³³ Loi d'orientation pour l'outre-mer n°2000-1207 du 13 décembre 2000 et par le décret n°2002-666 du 29 avril 2002 relatif aux fonds d'aménagement foncier et urbain dans les départements d'outre-mer

³³⁴ Décret n°2009-787 du 23 juin 2009 et l'arrêté du 16 septembre 2009

2.1.3.8. Les dépenses fiscales au profit du logement social

En sus de l'attribution de crédits, notamment par le biais de la LBU pour financer l'amélioration de l'habitat dégradé outre-mer, d'autres leviers sont mobilisés par l'État pour faciliter, entre autres, la résorption de l'habitat indigne en outre-mer :

- depuis 2010, avec la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique outre-mer (LODEOM), le logement social bénéficie d'une mesure de défiscalisation : sa mise en place s'est traduite par une augmentation du nombre de logements financés. Le nombre de logements locatifs neufs financés est passé de 4099 en 2009 à 6988 en 2014, avec une moyenne de 4538 sur 2006-2014. Pour l'accession sociale à la propriété, la moyenne sur la même période est de 814 logements, avec 1065 logements en 2009 et 814 en 2014;
- enfin, la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a institué une mesure de crédit d'impôt en faveur du logement social dont l'un des objectifs est le maintien d'une aide équivalente à la défiscalisation. Le taux des crédits d'impôt dans le logement social a été fixé à un niveau devant conduire à privilégier cette mesure d'aide au logement.

2.1.4. Les dispositifs de RHI récemment prévus par les textes réglementaires sont en cours d'expérimentation

Les derniers textes réglementaires spécifiques aux outre-mer en matière de RHI, en particulier l'instruction du 31 mars 2014 relative à l'application de la loi Letchimy, prévoient la mise en place de dispositifs adaptés au traitement des situations d'urgence non prises en considération dans le cadre de la RHI classique (par exemple le traitement d'habitats situés dans des zones à risques) ou qui ne relèvent pas de cette procédure. Il s'agit notamment d'améliorer la connaissance des territoires et des différentes situations et d'adapter les modes opératoires notamment ceux de la résorption de l'habitat spontané et informel. Dans la plupart des territoires ces dispositifs sont en cours d'expérimentation et il est à ce stade difficile d'en mesurer l'efficacité.

2.1.4.1. Le rôle des pôles départementaux et plans départementaux, communaux et intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne (PCLHI / PILHI)

• Les pôles départementaux

Au regard de la diversité de l'habitat indigne, les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne ont vocation à amplifier la collaboration entre les différents partenaires (DEAL, ARS, CAF, ADIL, région, département, commune...). Il s'agit de développer le repérage des zones d'habitats dégradés et/ou insalubres, de favoriser la connaissance mutuelle des champs d'intervention de chacun pour être en mesure d'élaborer un plan d'action départemental. Ce plan vise à fédérer les acteurs de la lutte contre l'habitat indigne et à obtenir leurs engagements sur des actions multi-partenariales.

Les pôles départementaux sont coordonnés par le pôle national de lutte contre l'habitat indigne qui apporte un appui technique et juridique aux acteurs locaux notamment

dans le traitement des plaintes et signalements et assure le suivi des arrêtés visant à imposer des travaux de rénovation et à reloger temporairement les occupants d'un logement.

Ces pôles existent depuis 2011 en Guyane, en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion. Cette année un pôle doit être installé cette année à Mayotte conformément à l'accord territorial du Plan Logement outre-mer.

Dans sa contribution à la CNEPEOM, la DEAL de La Réunion a souligné le manque d'animation technique de son pôle qui affecte la mise en œuvre du plan départemental. C'est pourquoi l'ARS et la DEAL financeront à partir de septembre 2016 une animation du pôle qui outre cette mission, effectuera un bilan du plan d'actions et proposera le cas échéant d'autres actions, établira les fiches d'actions, assurera le suivi et représentera le pôle dans les différentes instances.

• Les plans communaux et intercommunaux

Financés en majorité par l'Etat et pilotés par les communes ou les EPCI, ces plans sont la déclinaison opérationnelle au niveau local du plan départemental. Ces plans définissent les priorités d'action sur un calendrier prévisionnel de 6 ans et anticipent la mise en place des moyens humains et techniques nécessaires. Ils ont pour objectif de disposer d'une connaissance fine du territoire en matière d'insalubrité, de définir un programme d'actions pluri-annuelles territorialisé et coordonné de résorption de l'habitat indigne et de penser l'insertion économique et social des nouveaux espaces.

La loi d'actualisation du droit des outre-mer du 14 octobre 2015 dispose que « chaque commune possède un plan local de lutte contre l'habitat indigne élaboré soit à son initiative, soit à celle de l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre » afin d'établir des diagnostics territoriaux en la matière.

• Toutes les communes mahoraises sont engagées dans l'élaboration d'un PCLHI

Toutes les communes à Mayotte sont engagées dans une démarche d'élaboration de plan communal de lutte contre l'habitat indigne (PCLHI). Ils sont au nombre de 15 PCLHI et 1 plan intercommunal (PILHI) recouvre une intercommunalité de 2 communes.

L'élaboration des PCLHI se déroule en 4 phases :

- diagnostics
- propositions d'actions
- priorisation d'interventions
- protocoles d'accord entre les co-financeurs

Stade d'avancement des PCLHI à Mayotte au 10 juin 2016					
	Lancement	Diagnostic	Propositions	Priorisation	Protocole
Nombre de PCLHI / PILHI	3	6	3	4	0

• Les PCLHI et PILHI se généralisent à La Réunion

La Réunion est pour sa part engagée depuis 2008 dans des travaux de cette nature.

Deux plans communaux ont été lancés respectivement en 2012 et 2013 sur les communes de Saint André et Petite-Île. La commune de Saint André est au stade de validation des actions à programmer et la commune de Petite Île a validé la phase plan d'action.

En matière de PILHI, la communauté intercommunale de l'est (CIREST) est en cours de constitution de son équipe avec le recrutement d'un coordinateur et d'une chargée d'affaire sociale afin d'élaborer le plan d'action du PILHI.

Lancé en 2013, ce plan a pu contenir la progression des logements insalubres à un niveau faible n'excédant pas les 0,8 %. En effet, sur les 3 000 logements recensés, 2/3 sont toujours en état d'insalubrité et 1/3 est sorti de la situation d'indignité. Toutefois, un nouveau tiers de logements indignes a été repéré³³⁵.

La communauté intercommunale des villes solidaires du Sud (CIVIS) a initié l'élaboration de son PILHI en 2014.

La communauté d'agglomération de la côte ouest (TCO) a mis en œuvre son PILHI en 2013 pour une durée expérimentale de trois ans. Elle renouvelle cette année sa convention d'ingénierie. La première évaluation de ce plan a mis en lumière la complexité des missions à mener sur le territoire.

La phase expérimentale s'achevant en 2016, les premières actions lancées ont permis d'identifier les orientations à poursuivre notamment l'alimentation de l'observatoire de l'habitat indigne afin de disposer d'une information permettant de suivre les évolutions et de sensibiliser les collectivités à la mise en œuvre de leurs outils de police (signalement, mise en demeure ou prise d'arrêté par exemple).

L'État finance à hauteur de 80 % une équipe opérationnelle dédiée à la mise en œuvre de ce plan qui vise à mesurer l'évolution du phénomène via la création d'un guichet unique, dont l'objectif est d'identifier les zones d'insalubrité, de procéder à de nouveaux signalements et de mettre en réseaux des acteurs de la lutte contre l'habitat indigne pour mieux répondre à la diversité des situations d'insalubrité.

³³⁵ Contributions écrites à la CNEPEOM de la DEAL Réunion 29 juin 2016; et de l'Association des Maîtres d'Ouvrage Sociaux de La Réunion pour le compte du CESER, 23 juin 2016

Par ailleurs, l'équipe du TCO s'est enrichie en compétences techniques et sociales pour assurer, en régie, une analyse très exhaustive des contextes identifiés, sans avoir recours à des prestataires extérieurs et proposer des solutions dont le suivi et la mise en œuvre seront assurés en interne.

Le Guichet Unique : un axe d'intervention du PILHI du TCO³³⁶

Afin d'améliorer le circuit de signalement des situations d'insalubrité à La Réunion, le TCO est devenu depuis novembre 2013 le Guichet Unique des signalements de l'habitat indigne. Toute personne (élus, techniciens, travailleurs sociaux, occupants, locataires, etc.) en contact avec des situations d'habitat indigne doit transmettre l'information à l'équipe PILHI du TCO qui se charge de réaliser le diagnostic social et technique. L'analyse réglementaire et juridique et la transmission aux services instructeurs (Mairie, ARS, CAF, etc.) sont aussi assurées par l'équipe. De plus, un suivi régulier des situations est effectué par l'équipe

• L'élaboration des premiers plans intercommunaux aux Antilles

Le Cap Nord Martinique a engagé cette année l'élaboration d'un plan intercommunal pour son territoire. Une phase étude viendra remplacer les études préalables des RHI et permettra de décliner directement les études pré opérationnelles d'aménagement sur les secteurs priorisés. Au deuxième trimestre 2016, la phase de diagnostic territorial est en cours et comprend le repérage des habitats indignes, la visite des terrains avec les élus et des techniciens référents ainsi que l'élaboration grâce aux données récoltées d'une cartographie par commune, quartier et bassin de vie. 337

En Guadeloupe, deux plans intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne sont en cours de conception. Ils concernent 16 communes sur les 32 de l'archipel.

• Les plans départemental, communal et intercommunal restent à élaborer en Guyane

Le territoire ne dispose pas de plan départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) qui a vocation à constituer le volet d'habitat indigne du plan départemental d'action pour le logement de personnes défavorisées (PDALPD). Ce document doit être co-élaboré par l'État et la Collectivité Territoriale de Guyane. Il a également vocation à être décliné au niveau communal ou intercommunal (PCLHI ou PILHI).

Le manque d'observation et de repérage de l'habitat indigne empêche de disposer d'une vision précise et partagée des situations rencontrées et d'établir une stratégie à moyen/long terme et des priorités d'action.

³³⁶ Rapport évaluation PILHI 2013-2016; TCO

³³⁷ Etat d'avancement 2016 des activités de la communauté d'agglomération du pays nord Martinique

2.1.4.2. Les opérations groupées d'amélioration légère de l'habitat (OGRAL), les opérations de résorption de l'habitat spontané (RHS) et les opérations menées dans la zone des 50 pas géométriques (ZPG)

Afin d'adapter au mieux les modes d'intervention, la loi Letchimy et les textes d'application qui en découlent créent de nouveaux dispositifs favorisant le traitement des situations d'urgence, hors et dans les opérations de RHI. Une OGRAL est une opération visant, dans un périmètre délimité et via une MOUS dédiée, à améliorer sur le plan technique et sanitaire l'habitabilité de locaux d'habitation occupés, édifiés sans droit ni titre.

Les problèmes de foncier étant récurrents dans ces territoires et une partie de l'habitat informel se situant dans la ZPG, notamment aux Antilles, il convenait également de pouvoir intervenir dans cette portion du littoral.

• La Guyane est très concernée par l'habitat spontané et informel

La Guyane est particulièrement touchée par l'urbanisation spontanée (constructions considérées illégales, qualité du bâti, densité, zones de construction à risques ou non appropriées) qui entraîne des conséquences importantes pour les occupants : risques naturels, développement de l'insalubrité, étalement urbain, réduction de l'assiette fiscale des communes... Ces situations sont très complexes à gérer du fait de l'intervention a posteriori des services de la collectivité. « Généralement, l'action publique se concrétise par le raccordement aux réseaux publics et la régularisation foncière dans le cadre des opérations de RHI³³⁸». Les interventions sont particulièrement contrariées lorsque les habitats se situent dans des zones agricoles, des zones naturelles protégées et des zones à risques non constructibles (érosion, inondation, mouvement de terrain...). En 2011, 22 % de l'habitat informel se situe dans des secteurs insalubres dont 6 % dans des secteurs d'insalubrité irrémédiable (des bidonvilles).

En 2011, les constructions spontanées s'élevaient à 31 876 logements, soit 12 391 de plus qu'en 2001. Le phénomène augmente de 5 % par an. Les communes de Saint-Laurent-du-Maroni et de Matoury sont les plus concernées.³³⁹

Toutefois, ce mode d'habiter semble rompre avec l'image du tout précaire et des phénomènes massifs de bidonvilles puisqu'on y retrouve toutes les franges sociales de la population et des habitats allant de l'abri sous tôle à la maison en dur.

Une étude du GRET³⁴⁰ sur le sujet relève que l'habitat spontané est une réponse d'urgence adaptée au mode de vie des Guyanais : espaces extérieurs propices au repos, à la cuisine, à la discussion, grande pièce à vivre. « Les maisons sont ventilées et adaptées au climat équatorial sauf concernant la toiture ondulée qui absorbe la chaleur en journée ». La construction est rapide puisque basée sur un système simple et entièrement auto-construit, et constitue bien souvent la meilleure réponse face au déficit de logements sociaux. « Le coût d'investissement pour la construction d'une maison de 30m² réalisée en auto construction

³³⁹ *Urbanisation spontanée : résumé d'étude*, Observatoire de l'habitat, Agence d'Urbanisme & de Développement de la Guyane, mai 2016

³³⁸ Les enjeux de l'aménagement en outre-mer, Les dossiers FNAU N° 32, septembre 2014

³⁴⁰ Relever le défi de l'habitat spontané en Guyane, une expérimentation à Saint-Laurent-du-Maroni, GRET (Professionnels du Développement Solidaires), juin 2016

(récupérateur d'eau compris) est estimé à environ 1 600 euros et à 5 000 euros pour une maison de 120m² réalisée par des jobs men ».

L'habitat spontané en Guyane³⁴¹

Sur ce constat la DEAL, en lien avec le bureau d'étude du GRET, a proposé à la commune de Saint-Laurent-du-Maroni d'expérimenter une adaptation du Logement Évolutif Social, accessible aux populations les plus précaires. Il s'agit de faire construire des logements par modules comprenant les éléments indispensables à la salubrité, la sécurité et la durabilité du logement et du quartier combinés à l'auto-construction encadrée du reste du logement. Cette solution, qui implique des coûts de production plus faibles, se décline sous forme de kits d'amélioration (pièce d'eau, murs, électricité, extension) pour le bâti existant. Les entreprises qualifiées auront la charge du gros œuvre tandis que les pratiques d'auto-constructions resteront à la charge de la population. C'est ainsi une manière d'impliquer l'habitant dans un projet de construction urbaine. Cette expérimentation :

- favorise la sécurisation de la situation foncière des familles ; la propriété du bâti étant distincte de la propriété du foncier, les familles signent une formule de bail qui assure la jouissance de l'habitat et à terme celle du terrain.
- ne nécessite pas de recours aux crédits pour les familles les plus modestes, grâce aux coûts très modéré de la part à la charge des familles.

• La mise en œuvre des dispositifs à La Réunion

Parallèlement aux opérations de RHI, La Réunion, et plus précisément la communauté d'agglomération du territoire de la côte Ouest (TCO) a lancé en 2015 un projet d'opération groupée d'amélioration légère de l'habitat (OGRAL) sur une période de 3 ans avec pour objectif de réaliser 6 OGRAL soit 2 par an. Par l'intermédiaire des Compagnons Bâtisseurs de La Réunion, le dispositif mis en place dans le cadre de ces opérations est celui de l'Auto Réhabilitation Accompagnée (ARA). Les partenaires du TCO sont les suivants : la DEAL, la Fondation Abbé Pierre, la CAF et les villes concernées. Concrètement, 2 opérations sont en fin de chantier et 2 sont en phase démarrage des chantiers.

2 opérations de résorption de l'habitat spontané (RHS) sont également en cours sur la côte ouest de La Réunion.

³⁴¹ Relever le défi de l'habitat spontané en Guyane, une expérimentation à Saint-Laurent-du-Maroni, GRET (Professionnels du Développement Solidaires), juin 2016

Auto réhabilitation accompagnée (ARA)

Il s'agit d'une démarche destinée à des habitants en difficulté dans la résolution de leurs problèmes de logement, qu'ils soient locataires ou propriétaires. Les territoires d'intervention sont très divers : parcs publics et privés, centres anciens, copropriétés dégradées et logements diffus en milieu rural.

Les objectifs sont :

- l'amélioration du logement et du cadre de vie
- la prévention des exclusions
- l'autonomisation et la dynamisation des bénéficiaires
- le développement de l'entraide et de la solidarité de voisinage

Cette démarche recouvre plusieurs actions menées avec l'aide d'un accompagnateur technique professionnel : réparations locatives, mises en propreté, aménagements intérieurs et rénovation complète d'une pièce ou du logement.

• Une intervention dans la zone des 50 pas géométriques en Martinique

Dans la zone des « 50 pas géométriques », le long du littoral appartenant à l'État, les terrains sont occupés par de nombreux habitants sans droit ni titre de propriété, installés parfois depuis plusieurs d'années dans des conditions souvent insalubres et exposés aux risques naturels. Une expérimentation de RHI a été financée par la mairie de la commune du Lamentin et l'Agence des « 50 pas géométriques » pour maintenir les habitants sur le site, tout en les faisant participer à la construction du quartier. Encadrés par un architecte, les habitants réunis en association ont construit en 6 mois deux maisonnettes pour un coût d'environ 130 000 euros³⁴². Deux autres projets situés sur et en bordure de la bande des 50 pas géométriques sont actuellement en phase d'examen.

2.1.5. Vade mecum et formations pour une meilleure connaissance des procédures

La complexité des opérations de RHI due à des situations nouvelles (nouvelle forme, secteur d'intervention plus petit...), à la maîtrise insuffisante des procédures et au manque de coordination sont des limites qui ont été régulièrement mentionnées au cours des auditions.

Un vade-mecum³⁴³, véritable guide opérationnel en matière de lutte contre l'habitat indigne et informel permet de mieux appréhender les procédures législatives et techniques. Élaboré sous l'égide de la Direction Générale des outre-mer (DGOM), ce travail associe la délégation interministérielle de l'habitat et de l'accès au logement (DIHAL), le ministère des

³⁴² Plan Logement Outre-mer 2015-2020 : Bilan de la première année de mise en œuvre et perspective 2016

³⁴³ Vade-mecum: Lutter contre l'habitat indigne et informel dans les départements d'outre-mer, juin 2016

affaires sociales, le ministère du logement et de l'habitat durable et l'agence nationale de l'information logement. Le vade-mecum a été diffusé en juin 2016 à l'attention des acteurs opérationnels pour faciliter la mise en œuvre des différentes étapes du processus de traitement de lutte contre l'habitat indigne : repérage, diagnostic, plan et opération de lutte contre l'habitat indigne et informel, aide financière à la libération des locaux pour la réalisation d'opération d'aménagement, mesures de police adaptées à l'habitat informel, financement et outils juridique.

En outre, depuis 5 ans, la DIHAL organise des formations techniques et juridiques dispensées aux personnels techniques des collectivités et des services de l'État dans les outremer. En (Guyane, Mayotte, La Réunion en 2013 et la Martinique en 2014), la lutte contre l'habitat indigne revêt une réelle dimension interministérielle. Les formations impliquent donc une multitude d'acteurs tels le ministère des outre-mer, l'ADIL, l'ANAH, les ARS et visent particulièrement le partage d'expériences.

En termes de partage d'expérience, le Délégué interministériel de l'habitat et de l'accès au logement a exprimé la volonté d'organiser des journées d'échanges réunissant l'ensemble des territoires. Si les situations sont hétérogènes et les besoins inégaux, les collectivités d'outre-mer sont néanmoins confrontées à des phénomènes structurels, climatiques et géographiques identiques communément reconnus par l'ensemble des acteurs.

L'ANRU est également à l'initiative de rencontres entre professionnels de la rénovation urbaine dans le cadre du FRARU (forum régional des acteurs de la rénovation urbaine). Deux forums régionaux se sont tenus en Guadeloupe pour la zone Antilles-Guyane et à La Réunion pour la zone océan Indien. Ces rencontres interrégionales permettront une mise en relation et des échanges entre les acteurs du renouvellement urbain : élus, équipes des EPCI et des villes, services de l'État, bailleurs sociaux et maîtres d'ouvrage, professionnels de l'urbanisme, aménageurs, partenaires financiers. Des formations en matière de rénovation urbaine, destinées aux acteurs locaux ont par ailleurs été organisées en partenariat avec le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT).

2.2. De nombreux facteurs annexes contraignent encore l'avancée des opérations de RHI/RHS

La loi Letchimy a permis une réelle prise en compte des spécificités des outre-mer en matière d'habitat indigne, en proposant des dispositifs adaptés aux différentes situations identifiées, en favorisant une connaissance approfondie des zones à traiter et en accentuant la nécessité de conférer à ces opérations une dimension plus sociale. Elle ne contribue pas à résoudre pour autant les contraintes afférentes à la durée de mise en œuvre des opérations et à la production urgente de logements sociaux.

La mise en œuvre d'une opération de RHI s'étale sur 10 ans en moyenne. Ce délai semble justifié au regard des situations complexes, existantes dans les territoires et de la durée des procédures, tant pour les phases de diagnostics que pour l'accompagnement des familles ou le montage des dossiers de financement. Néanmoins, cette durée peut avoir des répercussions dommageables sur l'achèvement des opérations. A titre d'exemple, elle peut provoquer le désengagement des familles d'un projet, rendre difficile le relogement des familles et la gestion des aléas financiers par les opérateurs.

Il importe de préciser que sur l'ensemble des territoires d'outre-mer, nombreuses sont les opérations de RHI de plus de 10 ans non clôturées à ce jour. La Guadeloupe et la Martinique ont initié des travaux d'évaluation pour mieux comprendre les points de blocage et remédier ainsi aux longs délais d'exécution. Il s'agira d'un travail d'audit en Martinique réalisé par un bureau d'études extérieur.

Les comités techniques départementaux relatifs à la RHI se sont également penchés sur cette question.

En Guyane, des opérations engagées depuis plusieurs années sont bloquées et ont été déclarées caduques pour cause de convention de financement hors délai (exemple de l'opération Mont-Baduel dont les études pré-opérationnelles ont été réalisées par la ville de Cayenne sans bénéfice des subventions et le relogement provisoire initiée par la phase opérationnelle depuis 2009 n'a jamais été lancé), de maîtrise de foncier, de pollution des sites (exemple de l'opération Matines à Cayenne).

Les auditions menées ont mis en lumière certaines problématiques récurrentes qui bloquent l'avancée des opérations aussi bien de RHI que de rénovation urbaine. Ces éléments figuraient déjà dans le constat réalisé par le rapport Letchimy, qui a permis l'élaboration de la loi relative à un traitement spécifique des situations d'insalubrité dans les régions d'outre-mer et concernent à divers degrés les territoires. Il s'agit principalement :

- de la difficulté de mobiliser et de régulariser le foncier;
- de l'insuffisance de l'ingénierie technique et sociale pour assurer le déroulement de projets longs et complexes;
- de l'insuffisance en nombre d'opérateurs d'aménagements;
- de l'insolvabilité des populations concernées;
- de la méconnaissance et la non prise en considération du facteur culturel et sociétal;
- de l'incapacité financière des partis prenants et la dégradation des finances publiques des communes.

Ces facteurs impactent aussi les coûts des opérations. Une prise en compte insuffisante des éléments suscités empêche une anticipation suffisante lors de la définition des opérations, participe au retard accumulé lors de la mise en oeuvre et entraîne de manière quasi-inéluctable des surcoûts que la collectivité est généralement seule à supporter dans la mesure où les subventions de l'Etat ne sont pas révisables. Enfin, elle affecte la gouvernance d'opérations multi-acteurs en entravant la cohérence des temps d'actions.

Parallèlement aux procédures de RHI, l'accent devrait également porter sur une intensification de la construction de logements sociaux pour faciliter le relogement des occupants et fluidifier les opérations de lutte contre l'habitat indigne. Le rapport du sénateur Georges Patient portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer de 2011 justifie également « la permanence du nombre de logements insalubres par la chute des réalisations de logements sociaux » ³⁴⁴.

³⁴⁴ Rapport portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, par le sénateur George PATIENT, n°424, avril 2011

2.2.1. Une mobilisation du foncier difficile

Les régions d'outre-mer sont en majorité confrontées à des contraintes géographiques (relief, végétation, risques sismiques) qui rendent inaccessibles une partie de leurs territoires. Les opérations de résorption de l'habitat insalubre et d'amélioration de l'habitat, principalement lorsqu'il est question de construire des logements neufs requièrent de nouveaux espaces d'aménagement.

Aux Antilles, les problèmes d'indivision, de succession et d'occupation sans titre se posent avec acuité et débouchent sur une urbanisation quasi anarchique et un mitage urbain important dans des zones classées ou à visée agricole. Ainsi, les professionnels du foncier et les notaires estiment de 20 et 30% la proportion de biens dépourvus de titres de propriété. Selon le cadastre de la Martinique, les indivisions, successions et propriétés en litige représentent un quart de l'ensemble du parcellaire cadastré. Ce chiffre passe à 40,1% si l'on s'attache aux propriétés appartenant aux personnes physiques. 345

Le nombre important de terres classées et le manque de terres libres incitent à investir et redynamiser les centres urbains. Toutefois, le rapport relatif à la situation du foncier aux Antilles pointe les difficultés de réinvestissement du milieu urbain compte tenu de l'existence d'un bâti abandonnée ou utilisé et du coût élevé des parcelles non construites et de leur remise en état.

Ces problématiques se retrouvent également à La Réunion et à Mayotte. L'évaluation relative à la mise en œuvre du plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne élaboré par la communauté d'agglomération de l'ouest de La Réunion estime que les dispositifs de sortie d'indignité sont contraints à hauteur de 77%, dans la zone ouest, par les situations d'indivision, d'occupation sans titre et logements en zone à risques³⁴⁶. La situation à Mayotte est en outre complexifiée par la persistance de certaines pratiques coutumières qui encadrent notamment les procédures d'occupation des terrains.

La régularisation de ces situations peut être longue et déboucher notamment sur la remise en cause des dossiers d'expropriations et sur du contentieux.

Le coût du foncier aménagé est également ressorti comme frein principal à l'action des bailleurs sociaux lors de l'audition avec l'Union Sociale pour l'Habitat outre-mer. Ceux-ci sont contraints « de chercher du foncier à la cueillette³⁴⁷ ». La plupart des territoires d'outre-mer sont en effet confrontés à de fortes hausses du coût du foncier brut et aménagé et par conséquent de la charge foncière. Cette charge foncière est un des éléments essentiels du renchérissement du coût de revient des opérations. Elle comprend à la fois le coût d'acquisition du terrain, les frais d'actes, de géomètre, les études au sol, et la construction des voiries, réseaux divers (VRD), c'est-à-dire la préparation du terrain et terrassement, les voiries et les espaces verts, l'eau et l'électricité ainsi que les aménagements extérieurs³⁴⁸. Le niveau de la charge foncière résulte à la fois du prix du terrain et du choix du projet de construction retenu ainsi que de la forme de l'habitat souhaité. Les charges foncières en Guyane et à La Réunion sont plus

³⁴⁵ Rapport relatif aux problématiques foncières et au rôle des différents opérateurs aux Antilles, CGEDD – IGA, novembre 2013

³⁴⁶ Rapport d'évaluation du PILHI 2013-2016, TCO

³⁴⁷ Audition du Directeur de l'Union Sociale pour l'Habitat Outre-mer, 28 juin 2016

³⁴⁸ Les Composantes du Prix du Logement à La Réunion, Étude du groupe Habitat – Foncier, AGORAH (Agence pour l'observation de la Réunion l'aménagement et l'habitat), 2009

élevées qu'aux Antilles car les coûts d'aménagement sont de manière générale plus importants dans ces deux DOM.

En termes de foncier non bâti, l'État est propriétaire de surfaces très étendues, principalement en forêt et au niveau du littoral mais difficilement mobilisables en raison de règles strictes afférentes à la conservation des écosystèmes. Le rapport réalisé sur le sujet par la délégation sénatoriale outre-mer invoque la nécessité de procéder à « un nouveau partage entre l'État et les collectivités sur les forêts d'outre-mer afin de conduire à la libération de terrains du domaine forestier permanent et à l'accroissement des ressources revenant aux communes ».

2.2.2. Les communes, porteuses de projets, ont des capacités financières et d'autofinancement limitées

Le rôle de la commune dans une opération de RHI est primordial. De nombreux interlocuteurs ont exprimé la nécessité d'un portage politique plus fort afin de faciliter le déroulement des opérations, notamment en termes de prise de décisions et de respect du calendrier budgétaire et opérationnel. Toutefois, la volonté du portage politique peut se heurter à de nombreux obstacles. Ainsi, l'alternance politique dans les conseils municipaux contribue, dans certains cas, à des remises en question de documents de planification tels que les stratégies foncières.

La fragilité des finances locales est un obstacle supplémentaire. Les communes d'outre-mer se différencient des départements et des régions d'outre-mer par un niveau et un poids des dépenses de gestion, charges de personnel et charges à caractère général plus important. Malgré les deux ressources importantes que constituent l'octroi de mer et la dotation d'aménagement, les communes affichent globalement une capacité d'autofinancement inférieure à la moyenne constatée des communes métropolitaines. Cette situation conduit les communes à solliciter de façon plus significative de nouveaux emprunts entraînant un délai de désendettement plus important que pour la moyenne des communes en hexagone. 349

Concernant la thématique de la résorption de l'habitat insalubre, l'ensemble des contributions des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement à la CNEPEOM identifient la situation dégradée des finances locales comme l'un des freins principaux à l'aboutissement des opérations de RHI/RHS.

La DEAL Guyane indique que les communes ont des difficultés à apporter les 20% restant à leur charge et que le non versement de leurs contributions fragilise financièrement les opérateurs mobilisés. L'agence d'urbanisme de La Réunion précise que le déficit de l'opération à la charge des communes excède souvent les 20%. Les coûts d'acquisition du foncier et des travaux pèsent de plus en plus dans le coût global des opérations.

³⁴⁹ Évaluation « Octroi de mer-volet finances locales », Louis Lengrand et Associés pour la DGOM, 2014-2015

2.2.3. La complexité et la variété des opérations nécessitent une ingénierie importante et des personnels formés

Comme évoqué ultérieurement, les régions d'outre-mer concentrent des problématiques qui s'ajoutent au traitement de l'insalubrité des logements. La méconnaissance des territoires et le manque de précisions des études pré-opérationnelles sont souvent sources d'échec des opérations, et conduisent à des résultats disproportionnés en inadéquation avec les besoins réels et la complexité des opérations menées à l'aune des nouveaux dispositifs.

Par ailleurs, ces études peuvent rapidement devenir obsolètes lorsque la phase opérationnelle ne débute que plusieurs années après la réalisation de l'étude pré-opérationnelle. Les contrôles et suivis des opérations ont cependant été renforcés par la tenue des comités techniques départementaux de la résorption de l'habitat insalubre (CTD/RHI).

L'anticipation est particulièrement essentielle dans les phases d'accompagnement social des habitants. En Guyane, il a été constaté à titre d'exemple, que la mission de relogement n'a pas été suffisamment prise en considération lors de l'opération menée à Apatou. Le manque de concertation avec les habitants et le manque de considération de leur mode de vie ont provoqué des situations conflictuelles et le refus de relogement.

Au niveau national, la délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL), pour laquelle la lutte contre l'habitat indigne et insalubre constitue un axe de travail fondamental, regrette le manque de moyens financiers et humains auxquels elle est confrontée dans le traitement des problématiques liées à l'outre-mer. Seules 3 personnes ont la charge de ce sujet au sein du pôle national de lutte contre l'habitat indigne, qui vise à coordonner les pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne, présents dans 4 collectivités d'outre-mer. Les missions de la délégation sont toutefois essentielles pour une meilleure appréhension des procédures. En effet, la DIHAL intervient en appui technique aux collectivités, pour la rédaction des arrêtés, et la structuration des projets. A titre d'exemple, elle effectue un travail juridique et logistique qui constitue une vraie plus-value dans la mesure où il permet d'orienter les objectifs de la RHI et de simplifier certaines mesures. La simplification des actions et normes, et la bonne répartition des compétences constituent également deux éléments importants dans la gestion des situations difficiles et compliquées à l'image de celle des outre-mer.

2.2.4. Une population cible en situation précaire désocialisée

Globalement en matière de logement dans les outre-mer, les populations en attente de logements sociaux, y compris lors des processus de résorption de l'habitat insalubre, sont dans des situations économiques particulièrement sensibles. La paupérisation des populations des outre-mer progresse et de nombreux habitants ne disposent que de peu de ressources, voire ne disposent d'aucune ressource.

Pourtant, l'aboutissement des programmes d'aménagement s'appuie sur les populations qui constituent « *le terreau sur lequel les choses ont pu advenir et continuent de prendre* racine »³⁵⁰, et qui contribuent financièrement à la conduite des opérations.

³⁵⁰ Revisiter le logement social à La Réunion, Fabiène Gay Jacob Vial, 2015

En 2014, selon l'INSEE, les taux de chômage dans les départements d'outre-mer sont respectivement de 26,8% à La Réunion, 23,7% en Guadeloupe, 22,3% en Guyane et 19,4% en Martinique et concerne principalement les femmes et les jeunes.

Le cas de Mayotte est encore plus critique. Une partie de la population souffre d'une grande précarité en dépit de l'introduction des prestations sociales résultant de la départementalisation.

Toutefois, les critères d'éligibilité sont plus restrictifs et les montants minorés par rapport aux autres collectivités. Selon l'enquête Budget de famille de 2005, les individus les plus modestes avaient des revenus 9,7 fois inférieurs à ceux des plus aisés, alors que ce rapport est de 4,3 à La Réunion et de 3,4 en hexagone. Ce sont donc plus de 9 mahorais sur 10 qui vivaient en dessous du seuil de pauvreté national.³⁵¹

En Guyane, à l'instar des autres territoires, les aides au logement sont essentielles et réduisent sensiblement le taux d'effort des ménages. Ces allocations permettent de diminuer la charge de loyer des ménages modestes en les rendant solvables, ce qui limite les risques d'impayés des ménages envers les bailleurs sociaux. En 2002 les barèmes d'attribution des allocations logement ont été alignés sur ceux de l'hexagone par un arrêté interministériel revalorisant le montant de l'allocation-logement dans les DOM. Cette allocation-logement, versée selon les cas par l'État ou la caisse d'allocations familiales, permet aux familles les plus modestes d'assumer le paiement de leurs loyers lorsqu'elles occupent un logement social. Entre 2001 et 2008, les aides au logement familial et au logement social ont augmenté de 25% dans les DOM. En 2008, 28% des ménages des DOM (environ 182 602)³⁵² ont bénéficié d'une aide au logement (l'allocation logement à caractère familial (ALF) ou l'allocation logement à caractère social (ALS).L'aide au logement s'élève à 285 € par mois pour l'ALF (242 € en France hexagonale) et 178 €par mois pour l'ALS (contre 170 €pour l'hexagone).

Un ménage sur cinq en Guyane bénéficie d'une aide au logement. Les 13 000 ménages allocataires regroupent 40 000 personnes. Ces ménages ont des revenus faibles principalement issus des prestations sociales de type allocations chômage, RSA.³⁵³

Par ailleurs dans ces deux territoires, les populations les plus concernées par l'habitat insalubre sont les populations immigrées en situation régulière ou irrégulière dont les ressources sont déjà fragiles.

La DEAL Guadeloupe souligne les difficultés de reloger des personnes « désocialisées », principalement lorsque le coût d'un reste à charge de loyer trop élevé pour un ménage n'a jamais été intégré dans les dépenses d'une économie familiale. La société d'économie mixte de la Guadeloupe (SEMAG) fait remonter 50% de charges impayées au bout de deux années.

A La Réunion, l'indice de pauvreté humaine³⁵⁴ mesuré en 2013 est significatif. Cela s'explique principalement par le déficit de moyens économiques: la pauvreté monétaire est importante ainsi que le taux de chômage de longue durée³⁵⁵.

³⁵¹Les outre-mer français : conditions de vie, santé et protection sociale, coordonné par L. GONZALEZ et T. de SAINT-POL, dossier thématique n°4, septembre-décembre 2014

³⁵² « L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux, disparités », Notes de l'IEDOM, février 2010

³⁵³ Le logement aujourd'hui et demain en Guyane, INSEE-DEAL Guyane, février 2014

 $^{^{354}}$ L'indice de pauvreté humaine mesure les insuffisances ou les privations dans les domaines de la santé, de l'éducation et au regard des moyens économiques.

³⁵⁵ « Populations d'outre-mer », Informations sociales n°186, novembre-décembre 2014

Cet élément est particulièrement délicat à l'égard des organismes bancaires qui n'accordent pas de crédits aux familles les plus modestes et pénalise le mode opératoire de l'auto-construction. Par exemple, si le LES est un produit qui fonctionne bien, il implique que l'acquéreur dote son logement des équipements de salubrité et de confort. La difficulté de prêter aux familles peut justifier la baisse de construction de ce produit. A l'image de la SIMKO, d'autres EPL ou ESH sont intervenus en tant que établissements prêteurs aux particuliers. Les difficultés financières notamment des opérateurs contraignent désormais cet usage. 356

2.2.5. La prise en compte du fait culturel et sociétal

La problématique de l'habitat et plus globalement les enjeux liés à l'aménagement du territoire revêtent outre-mer une forte dimension culturelle qu'il serait vain d'ignorer. Au contraire, en être conscient et les intégrer dans les documents de planification permettrait de mieux aborder des questions délicates.

La gestion de l'habitat insalubre en outre-mer possède une forte dimension sociale dans la mesure où la vie de quartier est particulièrement importante. Les opérations de rénovation urbaine dans les quartiers des Camélias, à La Réunion, sont rythmées par les notions de citoyenneté, de vivre ensemble, de vie sociale chères aux habitants de ces lieux.

Le DEAL de la Martinique a évoqué le corps social en référence à la vie de quartier particulièrement forte en Martinique et son impact sur les opérations de RHI. Ces dernières visent aussi bien l'individu que le groupe auquel il appartient. Il est donc important d'intégrer cet aspect dans l'élaboration des diagnostics et autres phases pré opérationnelles.

Par ailleurs, l'attachement à la propriété est certain dans les régions d'outre-mer. Les populations sont attachées à leurs biens et à leur géolocalisation. Posséder un bien, même insalubre, participe à la constitution de leur patrimoine. Le relogement vers un autre site peut donc s'avérer difficile.

Aux Antilles, les plantations, l'abolition de l'esclavage puis les crises agricoles ont laissé en friche des terres et au chômage de nombreux ouvriers, c'est dans ce contexte que se fonde l'attachement à la terre et à la propriété et que se développe l'illégalité foncière. « Il existe en Guadeloupe une tradition de squattérisation héritée des plantations et renforcée par l'abolition de l'esclavage. En effet dans les exploitations cannières, les cases des esclaves étaient construites sur les terres de l'usine, dans un souci de productivité, et constituaient déjà de ce fait une occupation foncière sans statut » 357.

A Mayotte la notion « *d'habiter chez soi* » est aussi très importante. Là encore, la plupart des individus n'est pas propriétaire de ses parcelles. En vertu du droit coutumier, les terrains sont collectifs et étaient attribués par les cadis.

Cet élément a déjà été évoqué mais il semble essentiel de rappeler que la vie en extérieur est important pour une grande partie de la population. L'extérieur a une fonction sociale puisqu'elle favorise les moments de convivialité entre familles et amis. Troquer une

³⁵⁶ Rénovation urbaine et habitat indigne dans les DOM, Conseil Général de l'Environnement et du Développement durable, janvier 2012

³⁵⁷ La définition des quartiers d'habitat spontané de la zone dite des 50 pas géométriques : support pour un concept et une procédure de résorption de l'habitat spontané en Guadeloupe ? A. Millet, mémoire de recherche, septembre 2006, p 10

maison de plein pied contre un appartement peut entraîner des résistances psychologiques qu'il convient d'intégrer pour accélérer certaines procédures.

Enfin, si les territoires d'outre-mer ont longtemps ont été perçus comme les plus peuplés et les jeunes de France, ces éléments sont à nuancés aujourd'hui. Le vieillissement des populations aux Antilles et leurs réticences à modifier leurs habitudes, les familles monoparentales nombreuses, la taille des familles plus réduites impactent les besoins de la population en matière de logement. En effet, beaucoup de personnes en attente d'un logement social sont seules ou en couples. Les régions d'outre-mer sont ainsi fortement concernées par les phénomènes de décroissement de la population et de décohabitation. Les solutions de relogement devront intégrer ces mutations démographiques et sociétales.

RECOMMANDATIONS

- 1. Renforcer les procédures d'évaluation des opérations menées dans les territoires.
- 2. Etablir des indicateurs sur les réalisations et les résultats ainsi que des indicateurs d'impact.
- **3.** Clarifier et redéfinir les critères de répartition des crédits de la LBU pour mieux tenir compte des besoins des territoires.
- **4.** Accompagner les acteurs pour traiter les questions complexes relatives au statut et au cout du foncier.
- 5. Mener des opérations sur des périmètres de taille plus réduite.
- 6. Réinvestir les centres urbains et les centres bourgs aux Antilles.
- 7. Réhabiliter le parc ancien et prive.
- **8.** Moduler la contribution de l'état de 80 à 90% en fonction de l'opération pour la commune pour inciter la phase opérationnelle.
- **9.** Faire des enquêtes d'utilité publiques afin de développer en amont des phases de réalisation la concertation entre acteurs.
- 10. Instituer des journées d'échanges entre acteurs.
- **11.** Se garantir l'adhésion des familles et faire entrer la population dans une dynamique de changement de vie.
- 12. Améliorer l'accompagnement des familles dans l'accès au financement.

L'ACCES A LA CULTURE OUTRE-MER

La culture est diverse en outre-mer

Les outre-mer se caractérisent par une mosaïque de cultures, qui témoigne de l'histoire du peuplement de ces territoires, marquée par la colonisation. Cette histoire se singularise de fait par la juxtaposition de cultures autochtones, françaises – et dans un sens plus large, européennes -, africaines et régionales. Ces cultures ont évolué de manière aléatoire, se donnant des *lingua franca* à l'image des créoles, ou de la langue kanak par exemple, et élevant la créolisation au rang de critère culturel et linguistique commun³⁵⁸. Ces cultures continuent à se développer en fonction des particularismes de chaque territoire, liés à leur situation géographique et environnementale mais aussi selon les tendances économiques, sociales et démographiques.

La culture ultramarine est ainsi considérée dans sa diversité et son évolution, tout comme l'est l'identité culturelle des habitants d'outre-mer, à l'instar de la définition qu'en donne le Conseil économique, social et environnemental dans son rapport de 2014³⁵⁹: « La culture d'un peuple, indissociable de son histoire et de sa langue, contribue à forger son identité et son imaginaire; une identité ouverte, car toute culture se réduit et s'appauvrit sans l'apport, la confrontation ou le métissage avec d'autres cultures ».

Les politiques culturelles sont un vecteur privilégié de valorisation de ces identités propres et de l'histoire des territoires. Implantées tardivement dans les territoires d'outre-mer, elles constituent également un levier important de développement lorsqu'elles sont couplées à d'autres politiques publiques (attractivité touristique, outil de rayonnement de la France et de la francophonie, outil des politiques de l'éducation et de lutte contre l'illettrisme).

Compte tenu des spécificités auxquelles sont confrontés les territoires, le présent rapport s'attachera aux problématiques liées à l'accès à la culture des populations d'outre-mer ainsi qu'à la promotion et la reconnaissance des cultures et arts ultramarins en hexagone.

Compétences culturelles dans les territoires

• Les départements et régions d'outre-mer et les collectivités territoriales uniques régis par l'article 73 de la Constitution

Dans les départements et collectivités uniques d'outre-mer, la répartition des compétences culturelles suit la même logique que celle effectuée en France hexagonale. Les missions assignées par l'État sont gérées par les services déconcentrés des directions des affaires culturelles (DAC), alors que les collectivités territoriales ont des compétences propres ³⁶⁰. A Mayotte, la DAC est de plein exercice depuis le 1^{er} mars 2016.

³⁵⁸ Rapport « de mémoire et d'espoir » p. 45

³⁵⁹ « Eléments pour une politique linguistique dans les Outre-mer », CESE, février 2014, p. 8

³⁶⁰ Annexe : tableau des compétences culturelles par collectivité territoriale

• Les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution

Dans les collectivités de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Wallis-et-Futuna, il n'existe pas de direction des affaires culturelles. La direction des affaires culturelles de la Guadeloupe entretient néanmoins de bonnes relations avec les deux premières collectivités, particulièrement dans les domaines du patrimoine et de l'architecture. Dans ces territoires, les orientations culturelles sont principalement définies au niveau des conseils territoriaux. A Saint-Pierre-et-Miquelon, en l'absence de service déconcentré du ministère de la Culture et de la Communication, c'est le Directeur de la Direction de la Cohésion Sociale, du Travail, de l'Emploi et de la Population qui est le Correspondant Permanent pour les Affaires Culturelles.

En Polynésie française, la compétence culture est confiée au gouvernement du pays et plus précisément au Ministère de la promotion des langues, de la culture, de la communication et de l'environnement. En 2014, le gouvernement polynésien a souhaité initier une démarche volontariste d'intégration et de valorisation du patrimoine culturel et naturel de la Polynésie française, dans la définition et la planification de la politique sectorielle du tourisme.

Depuis la convention cadre Etat-Pays relative à la culture qui s'est conclue en 2002, aucun partenariat culturel entre l'État et la Polynésie française n'a été recensé. Une action dans ce sens est en projet entre les deux Ministères de la culture.

Par ailleurs, les accords de Papeete qui traduisent à l'échelle de la Polynésie française l'égalité réelle en vue de réduire les écarts de développement entre les populations d'outre-mer et hexagonales d'ici 10 à 20 ans, devront être signés à la fin de cette année et comportent un volet culture. « L'Etat apportera son appui à l'inscription du site de Taputapuatea au patrimoine mondial de l'Unesco, à la réalisation du centre culturel de Vaiami et à la mise en place d'un centre culturel à Taputapuatea. Dans le secteur de la communication et du désenclavement numérique : le second câble sous-marin international et le câble intérieur Tuamotu-Marquises figureront dans cette convention cadre de partenariat. Dans le secteur de l'aménagement et du développement urbain, c'est la mise à niveau de l'aéroport de Tahiti Faa'a qui est prévue³⁶¹».

• La Nouvelle-Calédonie

La Mission aux Affaires Culturelles (MAC) constitue le service déconcentré du ministère de la Culture et de la Communication en Nouvelle-Calédonie. Créée en 1989, suite à la signature de l'accord de Matignon, la MAC est placée sous l'autorité du Haut-Commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie. Les domaines d'intervention tels que le patrimoine, les archives, les musées et l'action culturelle, sont quant à eux gérés par le gouvernement calédonien et plus précisément par la Direction de la culture, de la condition féminine et de la citoyenneté.

³⁶¹ Tahiti Infos « L'égalité réelle passera par les accords de Papeete »

1. Le développement de la politique des publics en outre-mer

L'accès des publics à la culture est pris en compte par le ministère de la Culture et de la Communication au moyen d'une politique de développement des publics ambitieuse. Cette politique vise à la fois à accroître la fréquentation des établissements à vocation culturelle et à en élargir leur audience. Elle s'attache notamment à démocratiser l'accès à l'offre culturelle des publics qui en sont le plus éloignés pour des raisons sociales, économiques, culturelles ou géographiques.

1.1. L'offre artistique et culturelle en outre-mer : état des lieux

En raison d'un sous-équipement en infrastructures artistiques et culturelles, l'offre culturelle n'est pas en adéquation avec les besoins des populations dans les territoires. La centralisation des équipements et activités artistiques et culturelles dans les agglomérations urbaines entrave l'accès à la culture des populations installées dans des zones plus reculées. La configuration et la taille des territoires à desservir impliquent de repenser les stratégies de desserte des habitants. Sur des territoires à la configuration géographique parfois complexe, et où la population est la plupart du temps dispersée, les équipements centraux sont moins efficaces qu'ailleurs et posent des problèmes de moyens de fonctionnement bien difficiles à résoudre. 362

1.1.1. Maillage territorial des infrastructures artistiques et culturelles par domaine d'intervention³⁶³

Les infrastructures artistiques et culturelles sont relativement bien implantées en outre-mer, notamment en matière de lecture publique. Celles-ci sont néanmoins inégalement réparties dans les territoires.

À La Réunion par exemple, la carte des structures et compagnies conventionnées et labellisées³⁶⁴ rend compte de l'inégale répartition des établissements artistiques et culturels, concentrés dans les plus grandes villes situées sur la côte nord-ouest de l'île. Au contraire, « les Hauts » en référence aux parties non littorales sont plus démunis en infrastructures.

L'inégale répartition des infrastructures artistiques et culturelles se constate également entre les territoires, notamment dans le domaine audiovisuel. Si le cinéma représente le loisir préféré des populations d'outre-mer, la Martinique et Mayotte ne disposent que d'un seul complexe cinématographique alors qu'on en compte 20 à La Réunion.

 $^{^{362}}$ Situation de la lecture publique dans les départements d'Outre-mer : Note de synthèse – Rapport n°2010-2011, juillet 2010, Inspection générale des bibliothèques

³⁶³ Annexe: Etat des lieux des infrastructures artistiques et culturelles dans les Outre-mer

³⁶⁴ Carte en annexe

1.1.1.1. Dans le domaine de la lecture publique et du livre

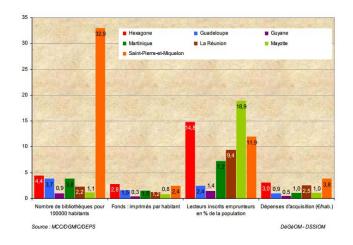
En outre-mer, le constat général en matière d'infrastructures de lecture publique est positif, même s'il existe des disparités entre les territoires. Des données recueillies en 2012 sur la culture en outre-mer³⁶⁵ établissent un état des lieux des équipements en bibliothèques dans les 5 DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Il ressort de cette étude les points suivants :

- Le taux d'équipement en bibliothèques est de 4 pour 100 000 habitants, dans l'hexagone, en Guadeloupe et en Martinique tandis qu'il est 2 fois plus faible à La Réunion et 4 fois plus faible en Guyane et à Mayotte. En Guyane, la ville de Cayenne chef-lieu du territoire, qui concentre 1/5 de la population guyanaise n'est pas pourvue de bibliothèque municipale ;
- Malgré des fonds et des dépenses d'acquisition par habitant plus faibles en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion qu'en hexagone, la part la plus importante des lecteurs emprunteurs dans la population se trouve à Mayotte (18,9%);
- La faible population de Saint-Pierre-et-Miquelon fait qu'avec 2 bibliothèques, le taux d'équipement en bibliothèques est 8 fois supérieur au taux hexagonal, et que les fonds et les dépenses d'acquisition par habitant sont proches voire supérieurs à ceux de l'hexagone.

La diversité de l'offre en matière d'équipements de lecture publique est donc similaire à celle de la France hexagonale.

L'État participe à la construction et à l'installation de bibliothèques municipales et départementales de prêt dans les territoires, et soutient l'action des collectivités territoriales dans leur mission dédiée à la lecture publique par les crédits du programme 334 « livre et industries culturelles.

Graphique 1 : Taux d'équipement en bibliothèques municipales, fonds par habitant, lecteurs inscrits emprunteurs et dépenses d'acquisition dans les 5 DOM, à Saint-Pierre-et-Miquelon et en hexagone.



 $^{^{365}}$ Chiffres de la Direction générale des Outre-mer : points Stat « la culture en outre-mer : des offres à développer, une dynamique à soutenir », 2012

Dans d'autres territoires à l'image de la Polynésie française, les infrastructures en la matière demeurent encore lacunaires. « Les équipements de lecture publique en Polynésie française se résument à une bibliothèque dans le centre culturel de Papeete (450 mètres carrés d'espace public pour 25 800 hectares). Sur l'île de Tahiti (Arue, Papara, Taravao) et sur d'autres îles (Moorea, Raiata, Rangiroa, Huahine) seules quelques bibliothèques peu significatives sont recensées³⁶⁶».

En matière de librairie, la situation est différente. Le nombre de librairies est en sous-effectif compte tenu du nombre d'habitants et/ou de l'étendue du territoire. En Guyane, sur l'ensemble du territoire, il y a 4 librairies, 3 à Cayenne : 2 librairies « Lettre Amazonie – Cas'a bulles » et « Guynalire », et une à Saint Laurent-du-Maroni: « le Toucan », et quelques points de ventes dans des grandes surfaces et dans des magasins de souvenir. En comparaison, la Martinique compte 12 librairies.

1.1.1.2. Cinéma, audiovisuel

Rapporté au nombre d'habitants, les salles de cinéma sont en nombres insuffisants dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer. « Avec 73 écrans pour plus de 2 millions d'habitants, la densité d'équipement moyenne des DOM est donc d'un écran pour 27 300 habitants, très inférieure à celle des départements hexagonaux qui est en moyenne d'un écran pour 11 340 habitants. Les départements les moins équipés de l'hexagone (Haute-Corse, Meuse) ont tous un taux d'équipement supérieur à celui de chacun des DOM³⁶⁷».

Dans certains territoires, le manque en infrastructures est alarmant. C'est le cas à Mayotte, où il n'y a qu'un seul cinéma – l'Alpa Joe à Mamoudzou – pour une population estimée à 212 645 habitants³⁶⁸.

1.1.1.3. Spectacle vivant

De manière générale, les infrastructures pour produire et présenter les créations de danse, musique, cirque manquent. Qu'il s'agisse de studios de production ou de locaux dédiés aux représentations. Lorsque ces lieux existent, ils ne sont pas/plus adaptés à la programmation de spectacles, ils sont localisés dans les métropoles urbaines et l'accès au public est conditionné aux horaires de représentations et à la régularité des transports.

Le bilan peut néanmoins être nuancé. En termes d'infrastructures dédiées au spectacle vivant, les Outre-mer disposent d'un ensemble de lieux conventionnés réparti de manière très disparate en fonction des territoires. On recense :

- **2 scènes nationales** : le Tropiques Atrium en Martinique, et, l'ARTCHIPEL en Guadeloupe.

³⁶⁶La situation du livre et de la lecture publique en Polynésie française, Association des éditeurs de Tahiti et des îles, août 2016

³⁶⁷ Mission interministérielle d'expertise sur l'extension aux départements d'Outre-mer des dispositifs de soutien au cinéma du Centre national du cinéma et de l'image animée, IGA/IGAC, novembre 2013

³⁶⁸ Chiffres au 1^{er} janvier 2016 : Données sur Mayotte, Direction générale des outre-mer, janvier 2016

Scène nationale

Institué en 1992, le label « scène nationale » a été accordé aux anciennes Maisons de la culture (début des années 60), aux Centres d'action culturelle (à partir de 1967) et aux Centres de développement culturel (à partir de 1975), les rassemblant en un vaste réseau voué à la diffusion du théâtre, de la danse, de la musique, du cirque et, pour certaines, du cinéma et des arts plastiques. Gérées en étroit partenariat avec les collectivités territoriales, les scènes nationales ont une triple responsabilité : une responsabilité artistique, à l'égard du public, d'une part, en proposant une programmation pluridisciplinaire reflétant les principaux courants de la production actuelle, et des artistes, d'autre part, en facilitant leur travail de recherche et de création ; une responsabilité publique en portant une considération permanente à un territoire et à sa population dans toutes ses composantes. ; et une responsabilité professionnelle en jouant, chacune sur son aire d'implantation, un rôle de lieu ressource en matière de conseil, d'orientation et de formation.

4 scènes conventionnées, 2 en Guyane, le Théâtre de Macouria et le Théâtre du Kokolampoe, et 2 à La Réunion, le Séchoir et La scène Les Bambous.

Scène conventionnée

« Lieu de diffusion et de production (théâtre, centres culturels, etc.) dont l'Etat souhaite encourager et accompagner le projet culturel. Les objectifs nationaux de ce programme, qui peut convoquer toutes les disciplines du spectacle vivant et toutes les formes du travail d'action culturelle et éducative, concernent la diversification du champ des esthétiques proposées au public ».

« L'engagement envers la création contemporaine, la politique des publics. Les scènes conventionnées sont très majoritairement des associations loi 1901 ».

(Source : Scènes conventionnées, texte de référence)

- 2 espaces font l'objet d'un conventionnement de 3 ans avec la Direction des affaires culturelles en Martinique, la Maison Rouge favorisant la promotion de la danse contemporaine et du hip-hop et l'espace Azwel, théâtre dédié au jeune public.
- 1 centre dramatique à La Réunion, le Théâtre du Grand Marché-Centre dramatique de l'océan Indien (CDOI).
- 1 Fonds régional d'art contemporain à La Réunion.

D'autre part, plusieurs projets visant une programmation plus large en lien avec les attentes du public sont en cours en outre-mer. C'est le cas en Guadeloupe, avec le centre des arts, le centre culturel du Raizet, l'auditorium du bourg des Abymes, le Zénith de Baie-Mahault.

Par ailleurs, le contrat de plan État-région 2015-2020 de la Guadeloupe mentionne la réalisation d'une salle de spectacle itinérante et de spectacle « en dur » dans différentes communes.

1.1.2. Freins à l'accès physique des publics à la culture en outre-mer

1.1.2.1. Des structures concentrées dans les grosses agglomérations

Régulièrement mentionnés au rang des freins à un accès élargi à la culture dans les territoires d'outre-mer : la concentration des établissements culturels dans les chefs-lieux et leurs environs, et l'inégal maillage en équipements dans les territoires sont des points fondamentaux. Le manque de transports et les horaires inadaptés, la difficulté de posséder son propre véhicule, représentent les premiers facteurs d'éloignement de populations déjà exclues, géographiquement ou socialement, des infrastructures dédiées à la culture. En Guyane, bien que 90 % de la population se concentre sur la bande littorale passant de Saint-Georges de l'Oyapock à Saint-Laurent du Maroni et Cayenne, une bonne partie de la population vit éloignée des centres, qui ne leur sont accessibles qu'en pirogue.

En outre, la notion de distance ne s'appréhende pas de la même manière dans ces territoires que dans l'hexagone. La directrice du musée de Tahiti et ses Îles, constate que les 15 kilomètres séparant le musée de Papeete constituent une distance relativement importante pour la population, parce que la voiture est indispensable ou les transports collectifs trop irréguliers.

La situation routière dans ces territoires implique un temps de transport particulièrement long. Ainsi, lors des événements culturels organisés par la bibliothèque Schœlcher (Fort-de-France), le responsable de l'action culturelle constate qu'environ 70 % du public vient de l'agglomération du centre de la Martinique : Fort-de-France, Schœlcher, Lamentin.

- 1.1.2.2. Des établissements qui ne sont pas aux normes, malgré l'existence d'aides à la rénovation
 - Les problèmes de mise aux normes posent la question de l'entretien et de la rénovation des structures existantes dans tous les domaines d'intervention

La plupart des infrastructures culturelles dans les territoires sont dans un état de vétusté avancé. Celles-ci souffrent d'un manque d'entretien et de financements qui impacte leur taux d'attractivité ainsi que la possibilité de les utiliser à bon escient. En Guadeloupe par exemple, l'état délabré des bibliothèques municipales justifierait de rénover les deux tiers des 32 bibliothèques répertoriées.

Les spectacles de danse ou de musique requièrent des espaces suffisamment grands, des éclairages et sonorisation spécifiques, des systèmes de ventilation sont essentiels dans les musées pour conserver les pièces. Enfin, tout espace visant à l'accueil du public nécessite des normes de sécurité. Ces éléments sont présents en outre-mer de manière très relative.

En matière de lecture publique, des aides existent à l'instar de l'aide d'Etat à la réhabilitation, à la construction et à la constitution d'un fonds documentaire aux bibliothèques – l'**Aide auprès des bibliothèques de lecture publique**. Cette aide permet la création ou l'extention de bibliothèques. Les dépenses de personnels et de fonctionnement restent quant à elles à la charge des collectivités. Il ressort des entretiens et des auditions que cette aide d'Etat

est sous-utilisée, pour diverses raisons : le manque de moyens techniques suffisants pour le montage des dossiers, aide souvent associée à des obligations en matière de mise aux normes... En Guyane, l'enveloppe annuelle de 600 000 euros attribuée au financement des projets de création et de réhabilitation de bibliothèques n'a pas été utilisée en 2015, malgré le projet de construction d'une bibliothèque à Apatou (nord-ouest de la Guyane)³⁶⁹ lancé il y a 10 ans.

Les musées bénéficient de fonds dédiés à la rénovation mais ne disposent pas de l'ingénierie suffisante pour le montage des dossiers relatifs à ces subventions. Les deux fonds accordés par le ministère de la Culture et de la Communication sont :

Les crédits d'investissement déconcentré à hauteur de 17 millions d'euros pour l'hexagone et les Outre-mer, pour améliorer la conservation et la mise en valeur des collections exceptionnelles des musées de France en région ;

Les crédits de fonctionnement à hauteur de 6,8 millions d'euros pour soutenir les actions structurantes des musées territoriaux.

Plus globalement en matière de patrimoine, les Outre-mer sont confrontés à des problématiques spécifiques concernant l'entretien des infrastructures.

La majorité des territoires d'outre-mer sont soumis au climat tropical, propre à certaines régions d'Afrique, d'Amérique du Sud, d'Asie et d'Océanie. Ce climat se caractérise par une chaleur (moyenne de 26°) et une humidité (entre 65 et 100 %) élevées tout au long de l'année 370, avec un rayonnement solaire en général très important.

Les conditions climatiques spécifiques ainsi que les risques naturels souvent dévastateurs observés en outre-mer rendent complexe la conservation du patrimoine culturel matériel. Ce patrimoine se caractérise par des monuments historiques, des sites archéologiques, des collections et autres œuvres d'art locales ou d'ailleurs, des écrits, ou encore par un patrimoine industriel.

La situation d'ultra-périphéricité des territoires et le manque de ressources locales (aussi bien techniques, qu'humaines) sont d'autres éléments qui complexifient la conservation du patrimoine matériel. Cette situation oblige les territoires à avoir recours à des ateliers de rénovation extérieurs ainsi qu'à une expertise hexagonale ou internationale.

La volonté de rénovation et d'amélioration de l'habitat est devenue une priorité en outre-mer³⁷¹. Pour surmonter les difficultés liées à la sauvegarde de leur patrimoine, les territoires d'outre-mer ont développé de bonnes pratiques en adéquation avec leur environnement et leurs spécificités³⁷².

Dans un premier temps, ces bonnes pratiques se traduisent par l'adaptation des techniques de sauvegarde aux particularités géographiques et climatiques des territoires. A titre d'exemple, de nombreux musées ne sont pas climatisés, or l'humidité liée au climat tropical nécessite une ventilation régulière pour la conservation des pièces. De plus, les normes

³⁶⁹ Entretien avec Nicolas RUPPLI, Conseiller à l'action territoriale pour les communes de l'Ouest guyanais – Référent livre, lecture, langue française et archives, Direction des affaires culturelles de Guyane.

³⁷⁰ Patrimoines des outre-mer, Culture et recherche, MCC, n°126 hiver 2011-2012, p. 47

³⁷¹ Patrimoines des outre-mer, Culture et recherche, MCC, n°126 hiver 2011-2012, p. 35

³⁷² Patrimoines des outre-mer, Culture et recherche, MCC, n°126 hiver 2011-2012, p. 48

actuellement appliquées dans les musées climatisés sont celles de la métropole, non adaptées aux réalités climatiques des outre-mer.

Dans un deuxième temps, la sauvegarde du patrimoine matériel en outre-mer induit l'utilisation des ressources locales de conservation, avec des matériaux isolants, des toitures spécifiques, etc.

Enfin, des démarches de coopération avec les pays limitrophes émergent, notamment en vue de la mutualisation des moyens dans un souci de professionnalisation des acteurs du bâti sur les territoires. Dans une dynamique de coopération interrégionale, La Réunion a mis en place des réseaux de professionnels du bâti, par le biais des Entretiens du patrimoine de l'océan Indien. L'édition de 2011 a eu trait à la ville patrimoniale, celle de 2013 aux jardins, et l'édition de 2015 au patrimoine de l'océan indien.

Les outre-mer sont souvent amenés à recourir à des professionnels et à des ateliers de rénovation en métropole et à l'étranger. Ce genre de pratique a un coût important, et implique la présence constante, sur les territoires, de spécialistes de la conservation et de la restauration du patrimoine bâti. Leur nombre est néanmoins limité, en raison du manque de formations, sur place, aux métiers du bâti. En outre-mer, seule La Réunion dispose d'une école nationale d'architecture.

Dans le domaine du cinéma, les salles de proximité sont dans une grande précarité et ne peuvent supporter les coûts trop importants relatifs à la numérisation ou à la rénovation. La situation est d'autant plus fragile que la TSA (Taxe sur le prix d'entrée) ne s'applique pas en outre-mer pour des raisons historiques³⁷³. Cette exonération représente un handicap pour les territoires. Elle prive notamment les cinémas des aides du CNC (Centre national du cinéma et de l'image animée) en matière de modernisation et de création de salles.

Les collectivités interviennent également dans le cadre des contrats de plan État-Région par le biais de l'objectif visant à développer les infrastructures culturelles. Pour exemple, le plan Etat-Région de Guyane 2015-2020 supporte, à hauteur de 50 2010 euros, la création de salles de spectacle, le développement des archives de Rémire, de la Maison des cultures et des Mémoires de Guyane, du Musée Rue Madame Payé, et les investissements dédiés à l'Ecole nationale de musique et de danse et aux associations culturelles.

• Construire et réhabiliter l'existant afin de développer l'attractivité des infrastructures culturelles

Dans l'ensemble des domaines d'intervention, la réhabilitation des lieux existants apparait comme la solution la plus économique et la plus rapide pour redynamiser les infrastructures culturelles et artistiques.

³⁷³ La TSA alimente les fonds de soutien du CNC et conditionne l'octroi de certaines subventions. Elle n'a pas été appliquée en outre-mer pour ne pas alourdir le prix d'accès au cinéma pour le public ultramarin. Source : Mission interministérielle d'expertise sur l'extension aux départements d'Outre-mer des dispositifs de soutien au cinéma du Centre national du cinéma et de l'image animée, IGA/IGAC, novembre 2013

En Martinique, un projet **d'organisation d'un réseau de salles de spectacles** est en cours. 4 à 5 salles, plutôt bien réparties sur le territoire, ont été sélectionnées à cet effet. Deux d'entre elles ont fait l'objet d'un audit en mars 2016, pour évaluer le coût de la réhabilitation aux normes et ce afin que de vraies boîtes noires soient installées. Ce réseau prendrait en compte la remise aux normes de la salle paroissiale du Marin et de la salle de spectacle du Prêcheur, ainsi que du Fonds Saint Jacques. Ces salles sont localisées au Nord, au Sud et à l'Est de l'île, alors que la scène nationale se situe à Fort de France. Ces nouvelles localisations visent à redynamiser le territoire et à favoriser l'accès à la culture à un public plus large.

Ce projet d'organisation de salles en réseau répond à une volonté du ministère de la Culture et de la Communication de s'appuyer sur le maillage de lieux existants. Pour la Direction générale de la création artistique, il serait intéressant de s'appuyer sur les maisons des jeunes et de la culture (MJC) à Mayotte et sur d'autres salles polyvalentes pouvant accueillir des spectacles variés. Ces lieux facilement accessibles pourraient être qualifiés en conséquence grâce notamment, à l'élaboration de diagnostics par des missions architecturales intervenant en appui aux collectivités.

D'autre part, dans le cadre du schéma de développement de la lecture publique et en vue de répondre au mieux aux nouveaux usages de la population, la stratégie « bibliothèques nouvelle génération », portée par les élus guadeloupéens, est en cours de lancement. Il s'agit de rénover et de moderniser les bibliothèques du territoire par la création de nouveaux services, par la mise en place d'horaires plus flexibles, par l'adaptation des structures au numérique et par l'installation d'ordinateurs et de téléviseurs au sein de chaque bibliothèque. Dans le même registre, la Polynésie française a l'ambition de créer un nouvel espace voué à la lecture dont l'ouverture est prévue à l'horizon 2023. Ce lieu regrouperait une bibliothèque-médiathèque et un pôle numérique. Ce projet a été lancé par le ministère de la Culture polynésien, et répond au contexte de fort illettrisme (40 % de la population) et d'insuffisance de bibliothèques-médiathèques sur le territoire par rapport au nombre d'habitants.

1.1.2.3. Des dispositifs de proximité se développent néanmoins en outre-mer pour favoriser le rapprochement des populations de l'offre culturelle

• Dans le domaine de la lecture publique et du livre

Biblio-pirogue et points lecture.

Le cas de l'ouest guyanais, non desservi par le réseau routier, est significatif. Les services culturels vont à la rencontre des populations avec la création de dispositifs innovants tels que la **biblio-pirogue** et les **points lecture**, tous deux financés par l'État. Les biblio-pirogues – bibliothèques flottantes – ont été mises en place dans le but d'acheminer les livres vers les zones périphériques enclavées³⁷⁴. Elles ont finalement été retirées, en raison de la nécessité de louer les services d'un piroguier, du financement qu'implique l'entretien des pirogues, des problématiques liées au besoin d'abriter les ouvrages du soleil, de la pluie ou des éclaboussures et de l'attention portée au choix de livres. En 2014, les points lecture ont été créés dans le cadre du développement du Plan régional de formation aux savoirs de base et de lutte

³⁷⁴ Blaise Bitegue Dit Mangua, « L'égalité d'accès à la lecture publique : quels enjeux pour les sites isolés de l'intérieur de la Guyane française », Etudes caribéennes, décembre 2007

contre l'illettrisme (PREFOB). On les retrouve dans les maisons de quartier et au bord du fleuve.

Bibliobus et Médiabus.

En Guyane, d'autres initiatives ont vu le jour : le **bibliobus** et le **média bus** permettent d'emprunter gratuitement des livres, des bandes-dessinées, des CD et des DVD. Dans le territoire, ils sont répertoriés dans les communautés d'agglomération de la côte Atlantique à Saint-Georges, Mana, Kourou, Saint-Laurent, et à Cayenne. Ces structures ambulantes constituent la réponse la plus efficace face à l'insuffisance, voire l'absence d'infrastructures de lecture publique. Leur rôle est aussi de faciliter l'accès à la lecture des populations trop dispersées et en manque de moyens financiers.

La quasi-totalité des territoires d'outre-mer sont munis de systèmes de bibliobus et de médiabus. Ces bibliothèques et médiathèques sont en général financées par le département. C'est le cas en Martinique, où la Bibliothèque départementale de prêt assure la gestion d'un bibliobus d'une capacité de 2 500 à 3 000 livres qui, une fois par semaine, se rend dans l'une des communes du Nord de l'île qui ne possèdent pas de bibliothèque municipale : Saint-Joseph, Morne Vert, Saint-Pierre et Carbet³⁷⁵. Le bibliobus a vocation à apporter vie et animation autour du livre et à créer un lien social entre les agents du bibliobus et les habitants des communes.

Les systèmes de bibliobus et médiabus représentent également des outils pédagogiques visant à lutter contre l'illettrisme. A Mayotte par exemple, les enfants sont nombreux à ne pas parler le français. Pour lutter contre l'illettrisme ambiant, la communauté de Dzaoudzi-Labattoir (Petite Terre) avait financé en 2009 un bibliobus dédié aux enfants dans l'objectif de développer leur maîtrise du français, afin de mieux les intégrer dans le système scolaire.

• Dans le domaine du spectacle vivant

Le dispositif « territoire en culture » en Martinique tend à la décentralisation des spectacles et des programmations de films dans les communes martiniquaises. La DAC Martinique a réussi à instaurer un dialogue culturel fécond avec les communes en programmant des objectifs sur 3 ans par le biais des conventions territoriales de développement culturel : 3 communes en ont signées en 2015 ; 4 conventions sont en préparation pour 2016. Ce dispositif remédie notamment à l'irrégularité des actions en matière culturelle.

La DAC Martinique soutient également un projet de chapiteau mobile ³⁷⁶doté d'une boite noire, qui favoriserait la diffusion et la tournée de spectacles sur l'ensemble du territoire. Ce projet est attractif, d'une part en raison de l'image ludique que renvoie le chapiteau et d'autre part il serait créateur d'emplois, puisqu'il faut une équipe de professionnels dédiée. Enfin, ce chapiteau tout comme les autres salles, une fois réhabilité, pourrait faire office de résidences d'artistes. Aujourd'hui, seule la scène nationale et le fonds Saint-Jacques – en piteux état – sont capables d'accueillir des résidences d'artistes.

³⁷⁵ Source ; Site de la bibliothèque départementale de prêt de Martinique : http://mediatheques-martinique.cg972.fr/BDP/pret-direct.aspx

³⁷⁶ Référence au projet de Claire LASNE, qui dirigeait le centre dramatique de Poitou-Charentes : achat d'un chapiteau pour le poser dans des petits villages

Le Projet DEMOS mis en place par la Cité de la Musique – Philharmonique de Paris a pour objectif d'initier à la musique les jeunes de 8 à 12 ans qui en sont le plus éloignés³⁷⁷. Ce projet consiste en la création d'orchestres qui forment les enfants à la musique. En hexagone, il existe 8 orchestres de ce style, chacun constitué de 105 enfants. Les orchestres sont financés à hauteur de 260 000 €par an (60 000€proviennent de l'Etat - MCC et politique de la ville -, 100 000€des collectivités territoriales et 100 000€d'un financement privé). Ce budget comprend le financement de la formation des enseignants sur place, des instruments donnés aux enfants et de l'encadrement musical. La Cité de la Musique – Philharmonique de Paris a pour ambition de développer ce projet à La Réunion et en Guadeloupe - et à moyen terme en Martinique. Le projet nécessite une prise de contact avec les conservatoires et les structures sociales des territoires ultramarins concernés, pour qu'il 'intègre au mieux les spécificités locales.

• Dans le domaine du cinéma

Les cinémas itinérants, à l'image du « Cinéwoulé » en Guadeloupe et en Martinique. Ce cinéma itinérant financé par la DAC et la région offre l'opportunité de découvrir des films dits d'auteur et permet de créer du lien social à l'échelle du territoire, entre l'équipe du Cinéwoulé et la population. En Martinique, le Cinéwoulé est porté par l'association « CADICE Ciné Woulé Company » qui œuvre depuis 12 ans pour l'éducation à l'image sur le territoire martiniquais

A La Réunion, un projet de ce genre est en cours d'élaboration et s'inspire du cinéma itinérant de Wallis et Futuna mis en place dans le but de venir à la rencontre des jeunes en difficulté et en situation de décrochage. Le cinéma itinérant apparaît comme un outil de lutte contre l'illettrisme. Il implique les jeunes dans la rédaction de scenarii en plus de les initier au cinéma via des ateliers d'image où ils participent à des activités de création de films et de reportages.

1.1.3. Une offre culturelle et artistique au contenu limité

1.1.3.1. Dans le domaine de la lecture publique, l'offre est limitée par le coût d'import du livre et par des fonds obsolètes

Des crédits d'acquisition insuffisants, un marché exigu, le développement des usages numériques sont autant d'éléments qui impactent le renouvellement des fonds en bibliothèques et médiathèques. Plus précisément l'économie du livre est fragile en raison « des surcoûts à l'import et à l'export, la longueur des délais d'acheminement, les frais de suivi des commandes, de la fiscalité, le coût des matières premières et des prestations externalisées à l'international » ³⁷⁸. Les livres sont donc vendus plus chers qu'en hexagone, à l'exception des livres scolaires.

³⁷⁷ Audition de Monsieur Laurent BAYLE, Directeur de la Cité de la musique – Philharmonique de Paris

³⁷⁸ De mémoire et d'espoir, p. 37

1.1.3.2. L'offre cinématographique est dominée par les grandes productions américaines

L'offre cinématographique en outre-mer se caractérise par le monopole des grandes productions américaines. Ainsi, en 2015 en Martinique les surproductions américaines constituaient l'essentiel des recettes du cinéma Madiana (Schœlcher). Les trois premières places étant occupées, dans l'ordre, par Fast & Furious, Star Wars et Jurassik World³⁷⁹. A eux trois, selon le quotidien Martinique 1ère, ces films comptabilisaient plusieurs dizaines de milliers d'entrées sur le territoire.

L'offre cinématographique dans l'ensemble des territoires semble néanmoins difficile à appréhender du fait d'un manque d'enquêtes auprès du public. L'offre est notamment freinée en raison du monopole des distributeurs et exploitants dans le secteur cinématographique³⁸⁰: dans les Caraïbes, le monopole revient à l'entreprise Elizé; à La Réunion, le marché est l'apanage de deux réseaux, Drotkowski/ICC et Ethève/groupe Mauré. Cette situation de monopole peut expliquer la diffusion massive de films américains. Dans les Caraïbes, un autre facteur peut être identifié: l'influence de la zone géographique et la proximité des États-Unis. Enfin, l'offre cinématographique est limitée en raison de l'exonération de la TSA, qui prive les outre-mer d'une aide à la production et du soutien à la création et à la distribution.

Des initiatives ont vu le jour pour promouvoir la diffusion d'un autre type de film et par là-même favoriser l'accès au cinéma à l'ensemble de la population ultramarine. C'est le cas des initiatives portées par les directions des affaires culturelles et la région. En Martinique par exemple, la DAC apporte des subventions au Centre martiniquais d'action culturelle (CMAC), association à but non lucratif et scène nationale. Dans ce cadre, le ministère de la Culture et de la Communication soutient des festivals et la diffusion de films d'art et d'essai visant à faire accéder le public martiniquais à des films d'auteurs. Des cycles de projection thématiques sont organisés, sans être nécessairement liés à la culture martiniquaise (films d'Amérique latine, films autour de la femme...).

1.1.3.3. En matière d'offre télévisuelle, le cas des outre-mer est spécifique

Il n'y a pas d'actions spécifiquement déconcentrées dans ce secteur en outre-mer portées par le ministère de la Culture et de la Communication. En matière audiovisuelle, les actions déconcentrées en outre-mer sont portées par la société nationale de programme France Télévisions, dont le ministère assure le suivi. Plus spécifiquement, France Télévisions édite le Réseau France outre-mer qui, selon l'article 3 du cahier des charges de la société, « assure la continuité territoriale des programmes des services de télévision et de radio édités par les sociétés nationales de programme ou leurs filiales répondant à des missions de service public, de la métropole vers l'outre-mer et de l'outre-mer vers la métropole ». En matière d'offre télévisuelle, le cas des outre-mer est spécifique : l'offre de la télévision numérique terrestre métropolitaine n'est que partiellement accessible sur les territoires ultramarins. Cela a généré un essor du tissu de télévisions locales. On constate une audience très élevée et en constante augmentation des chaînes publiques (les Outre-mer 1ère). Les programmes les plus suivis relèvent des genres documentaire et magazine.

³⁷⁹ Grégory GABOURG, « La fréquentation des salles de cinéma en Martinique est stable », Martinique 1ère, le 21/01/2016

³⁸⁰ De mémoire et d'espoir, p. 40

Par ailleurs, les moyens dévolus aux grilles de programmes des outre-mer 1ère ont été renforcés dans le cadre d'un avenant signé par le groupe France Télévisions pour la période 2013-2015, tandis que le coût de grille national a baissé. Le coût de grille des chaînes outre-mer 1ère s'élèvent à 192 millions d'euros en 2015, soit environ 10 % du budget du coût des programmes de France télévision.

1.1.3.4. La désuétude des collections muséales proposées ne correspond plus aux attentes du public

Des entretiens menés auprès d'acteurs locaux révèlent que certaines collections sont présentées depuis plus de 30 ans. Si le renouvellement des fonds constitue un moyen d'attirer du public, il permet aussi de motiver les équipes professionnelles et d'améliorer l'image du musée.

Le renouvellement des fonds, en particulier lorsqu'il s'agit de mise en valeur du patrimoine historique et de l'identité culturelle basée sur les traditions orales, est toutefois freiné lorsque les cultures matérielles sont plus difficiles à appréhender comme aux Antilles, en Guyane ou à Mayotte. Dès lors, l'élaboration de collections muséographiques est délicate. La Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et La Réunion disposent quant à elles d'éléments matériels plus solides.

Le président du musée du Quai Branly – Jacques Chirac insiste sur la nécessité pour les musées de consacrer une partie de leur budget à la mise en œuvre et au suivi d'une politique d'acquisition. Il serait ici question d'être plus sensible à la multiplicité des expressions contemporaines et patrimoniales, à l'exemple des peintures sur les bangas à Mayotte, petites cases construites pour les garçons adolescents. Il serait également intéressant de travailler de concert avec les collectionneurs locaux, qui pourraient contribuer à enrichir de manière significative les collections existantes.

1.1.3.5. En outre-mer, l'accès à l'offre culturelle est limité par la très grande diversité linguistique

La diversité linguistique en outre-mer participe de la richesse de ces territoires. Cette diversité est le fruit des langues de France et de langues étrangères issues de l'immigration, et constitue une composante incontestable de patrimoines immatériels tournés vers l'oralité.

Si la mise en valeur de ces langues est un enjeu en outre-mer, cette diversité s'oppose encore à l'accès de toutes les populations à l'offre culturelle. L'ensemble des supports culturels (livres, médias, films, spectacles), la signalétique et les cartels en langue française dans les musées et autres sites touristiques ont un impact certain sur la fréquentation des publics dont l'usage du français est approximatif. La maîtrise du français par l'ensemble des populations figure encore parmi les objectifs prioritaires afférents au développement de ces régions.

Dans ce contexte, les Etats généraux du multilinguisme qui se sont tenus à Cayenne en décembre 2011, ont souligné le rôle de la langue comme vecteur essentiel de la culture du locuteur. Ils ont conclu notamment à la nécessité d'intégrer une dimension plurilingue dans les dispositifs permettant de faciliter l'accès des habitants d'outre-mer à la culture par le biais de la médiation culturelle et de l'éducation artistique.

La traduction favoriserait un rapprochement des populations et de l'offre culturelle dans la mesure où elle représente un enjeu considérable en matière de reconnaissance et de valorisation des richesses linguistiques. Elle est également un outil de lutte contre l'illettrisme, au regard de la large proportion de jeunes d'origine étrangère et de personnes âgées n'ayant pas eu recours à l'éducation obligatoire en français dans des territoires comme la Guyane ou Mayotte.

Concernant l'accès à la lecture et au livre, la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF) encourage la mise en place, par les bibliothèques publiques, d'une politique d'acquisition et de diffusion des ouvrages publiés dans les langues des outre-mer³⁸¹. Dans le domaine de l'édition, la traduction se veut de plus en plus exhaustive : il s'agit non seulement de développer une offre de traduction dans les langues ultramarines mais aussi dans les langues régionales. En effet, même si les réseaux de distribution ne sont pas les mêmes, il serait intéressant d'envisager un partenariat, avec les pays voisins, relatif à l'exportation des éditions ultramarine.

L'accès aux collections des musées et autres sites patrimoniaux nécessite également de s'intéresser à la traduction des cartels et revues qui présentent les œuvres exposées.

Enfin, la question de la traduction se pose aussi dans le cadre de la création artistique. Il pourrait être intéressant de proposer la mise en place a minima d'un sous-titrage des spectacles. En effet, une pièce qui se tient uniquement en créole ne suffira pas à obtenir un public purement créolophone ni même à attirer un public varié. Au contraire, la traduction par le biais d'un sous-titrage par exemple permet la fréquentation d'un large public, de langues diverses.

1.1.3.6. Le numérique, outil de démocratisation de l'accès à une offre culturelle diversifiée ?

Le numérique représente un outil de démocratisation de l'accès à la culture. En matière de lecture et de livre par exemple, le numérique permet d'accéder à de nombreux ouvrages en ligne, dans plusieurs langues.

• Livres et lecture publique

A l'échelle des bibliothèques et médiathèques, le numérique permet la mise en réseau des bibliothèques. En Martinique par exemple, l'informatisation en réseau des bibliothèques des communautés d'agglomération du Nord et du Sud permet la gestion commune des fonds et d'un portail internet. De même, l'installation du numérique favorise l'attractivité du lieu. La Maison de la culture en Polynésie française témoigne en effet de la fréquentation grandissante de son cyber-café, alors que la fréquentation de la bibliothèque diminue 382

• La patrimonialisation par l'archivage numérique

Le numérique en outre-mer est une ressource-clé, dans de nombreux domaines de la culture (lecture, audiovisuel, média, patrimoine, etc.), qui contribue à "métisser les traditions

³⁸¹ « Eléments pour une politique linguistique dans les Outre-mer », Délégation générale à la langue française et aux langues de France, février 2014

³⁸² Audition de Monsieur Martin COEROLI, Directeur de la Maison de la culture à tahiti, le 8 juin 2016

avec la modernité"³⁸³. L'archivage numérique du patrimoine a pour objectif de faire découvrir au plus grand nombre, de manière ludique, l'histoire et les spécificités sociales, économiques, politiques et culturelles des territoires. Dans une perspective universitaire, l'archivage numérique redéfinit aussi le rapport des publics avec la recherche.

Compte tenu de l'isolement des territoires d'outre-mer, le numérique joue un rôle important dans la découverte, à distance, du patrimoine ultramarin par un public éloigné et installé en métropole.

En outre-mer, la numérisation du patrimoine a été engendrée par le Plan national de numérisation lancé par le ministère de la Culture et de la Communication en 1996. Ce plan visait la mise en réseau des contenus culturels de France en vue de leur accessibilité au plus grand nombre. Les Outre-mer ont pu bénéficier de ce plan au travers, notamment, de deux axes : "la mémoire de l'esclavage", et "le patrimoine et la création en outre-mer". Le premier axe s'inscrit dans le cadre de la publication, en 2007, du Guide en ligne de la traite négrière, de l'esclavage et de leurs abolitions³⁸⁴. Ce guide regroupe près de 500 fonds d'archives. Le second axe vise l'archivage de contenus relatifs à l'histoire et à l'environnement des outre-mer, à l'aménagement et à l'administration des territoires, et aux objets du quotidien.

Dans la continuité de ce plan, d'autres initiatives ont été entreprises : A l'échelle nationale, les Archives nationales des outre-mer, situées à Aix-en-Provence, ont ouvert en 2011 un portail en ligne qui permet d'accéder à des fonds dédiés à l'ensemble des territoires. Ces fonds sont constitués de plans, de photographies et de textes recouvrant la période allant du 17^e au 20^e siècle.

Des initiatives émergent également au niveau local. En Martinique, la "Banque de données des patrimoines martiniquais", créée en 2010, regroupe un panel de documents numérisés ainsi qu'un centre de données sur le patrimoine bâti, écrit et immatériel qui caractérise le territoire. A l'échelle des Caraïbes, de l'Amazonie et des plateaux des Guyanes, la bibliothèque en ligne "Manioc.org" propose des "documents textuels, sonores, iconographiques et autres références sur l'histoire culturelle, sociale, économique ou politique de ces pays "385. Enfin, l'océan Indien a été muni, en 2011, de l'"Iconothèque historique de l'océan Indien". Il s'agit d'un espace numérique qui concentre plus de 10 000 dessins (iconographies, peintures, gravures et aquarelles) sur l'histoire régionale.

L'accès à la lecture par le numérique connaît cependant des limites. Dans un premier temps, le numérique représente un coût important pour les usagers et pour les infrastructures culturelles, tel l'achat d'un logiciel pour la mise en réseau des bibliothèques. Dans un deuxième temps, l'installation et la gestion du numérique nécessitent qu'il y ait un médiateur informatique. En Guyane, cet accès au numérique n'est pas garanti en raison de l'étendue du territoire et de la répartition inégale de la population. La présence de médiateurs apparaît donc nécessaire. Enfin, en matière d'accès au livre sur des plateformes d'achat sur internet, la mission interministérielle sur la librairie et l'accès au livre dans les départements d'Outre-mer souligne que le livre numérique tarde à entrer dans les usages 386.

³⁸⁵ Eléments de présentation de la plate-forme Manioc.org : http://www.manioc.org/presentation.html

286

³⁸³ Entretien avec Daniel Meximin, poète et romancier guadeloupéen, in : Patrimoines des outre-mer, Culture et recherche, MCC, n°126 hiver 2011-2012, p. 75

³⁸⁴ Patrimoines des outre-mer, Culture et recherche, MCC, n°126 hiver 2011-2012, p. 68

³⁸⁶La librairie et l'accès au livre dans les départements d'outre-mer, rapport IGA, 18 septembre 2014, p.77

Ces éléments cumulés ont un impact sur la fréquentation des publics. Il semble qu'elle soit en deçà des attentes des acteurs et équipes culturelles. Toutefois, il est difficile d'évaluer la fréquentation des publics en raison d'un manque de données très significatif dans les territoires et de l'irrégularité des études menées à cet égard.

Les quelques études qui existent soulignent la faible fréquentation des populations locales³⁸⁷. Le secteur muséal enregistre ainsi un nombre d'entrées qui demeure faible et qui relève principalement des flux touristiques, des groupes scolaires ou des politiques de gratuité.

Une enquête réalisée en Polynésie française en 2013³⁸⁸auprès des agents d'accueil du Musée de Tahiti et ses îles indique notamment que « l'activité musée » est encore considérée comme élitiste et réservée aux populations hexagonales. Cette justification semble partagée par l'ensemble des régions ultramarines. Les enquêtés évoquent également une perception du musée différente en raison de leurs traditions. En effet, en Polynésie française un objet est généralement enfermé du fait de son caractère sacré.

Dans d'autres territoires, comme à La Réunion, les pratiques culturelles des populations s'orientent davantage vers les activités relatives au spectacle vivant et/ou à l'audiovisuel. Dans ces domaines, la hausse des prix des billets joue sur la fréquentation des salles.

1.2. Dynamiser les qualifications des acteurs de la culture

Le développement et la valorisation de l'offre culturelle et artistique sont également conditionnés par des programmes de formations dynamiques et des possibilités d'emplois attractifs.

L'emploi culturel en outre-mer a trait à divers domaines : le patrimoine, les musées et les arts plastiques ; le spectacle vivant ; le cinéma et l'audiovisuel ; et le livre et la lecture publique. Ils sont représentés par le biais de plusieurs fonctions : la conservation et la diffusion du patrimoine ; la production et la diffusion artistique ; la formation ; l'animation et l'administration³⁸⁹.

Si les chiffres relatifs à l'emploi culturel en outre-mer manquent, certaines données existent et traduisent l'attrait relativement faible des populations pour des carrières tournées vers la culture et les arts. En Martinique par exemple, les activités culturelles génèrent directement ou indirectement 3 170 emplois. D'autre part, en 2014, la DAC Martinique estimait que 1,6 % de la population active – soit 2 140 personnes – avait un emploi dans un établissement culturel.

 $^{^{387}\,\}text{\'e}$ De mémoire ou d'espoir », p.25

³⁸⁸ Enquête des publics, Musée de Tahiti et ses Îles

³⁸⁹ Quand la culture sous-tend un territoire : l'exemple de la Réunion, Observatoire des politiques culturelles, 2006, p.9.

Tableau : Répartition des emplois par secteur culturel en Martinique (illustrations non exhaustives)

Secteur	Emploi
Patrimoines et architectes	176
Spectacle vivant	469
Arts plastiques et métiers d'arts	756
Musées	41
Livre et Lecture/Archives	181
EAC et action culturelle	70

Source : « Données sur l'emploi culturel en Martinique », Atlas des Communes, juin 2016, 2e édition

En outre-mer, les acteurs de la culture sont cependant confrontés a des difficultés. Les formations initiales et continues sont insuffisantes dans les territoires à l'image des crédits dédiés à la formation et aux rémunérations des personnels

1.2.1. Les acteurs de la culture confrontés au manque de formations initiales sur les territoires

Chaque domaine d'intervention – la lecture publique et le livre, le spectacle vivant, le patrimoine, et l'audiovisuel et le cinéma – souffre d'un manque de formations relatives à l'emploi culturel. De ce fait, l'insuffisant niveau de formation à tous les âges apparaît comme la faiblesse culturelle la plus préjudiciable des territoires³⁹⁰. S'il existe des Master de culture généraliste comme en Guyane, les formations dédiées à la création sont rares.

1.2.1.1. État des lieux des infrastructures et programmes de formations aux métiers culturels et artistiques

La formation des professionnels de la culture est une priorité. Dans la sphère de la lecture publique et du livre par exemple, le rapport de 2010 de l'inspection générale des bibliothèques conclue au constat suivant, valable pour l'ensemble des domaines d'intervention : le développement des bibliothèques et des librairies passe « par la qualité des personnels qui les animent et par leur capacité de médiation » ³⁹¹, impliquant un besoin de formations de qualité sur place.

C'est d'abord dans le cadre des scolarités primaire et secondaire qu'une grande partie de la jeunesse peut s'éveiller aux arts et à la culture. Ce rôle primordial de l'école est aujourd'hui valorisé via le parcours d'éducation artistique et culturelle. Le Rapport Colardelle souligne à ce sujet des besoins pourtant insatisfaits de structures dédiées aux activités horstemps scolaire ou périscolaire ³⁹² pourtant essentielles à l'éveil artistique et culturel des jeunes.

³⁹⁰ Rapport « de mémoire et d'espoir » p.30

³⁹¹ Situation de la lecture publique dans les départements d'outre-mer : note de synthèse, p.8

³⁹² Rapport « de mémoire et d'espoir » p.31

La formation supérieure, qui ouvre à la professionnalisation aux métiers culturels et artistiques, pâtit quant à elle d'un manque de diplômes et de structures.

Il est difficile de rendre compte de l'ensemble des formations et diplômes ayant trait à la culture et aux arts dans chaque territoire. Néanmoins, certaines sources permettent d'identifier une problématique récurrente : la formation culturelle et artistique est principalement dispensée, en outre-mer, dans le cadre de formations continues alors que les formations initiales manquent.

L'étude réalisée par l'Onisep Guadeloupe en 2015³⁹³ recense les métiers associés aux industries artistiques suivantes : multimédia et jeux vidéo ; livre et édition ; presse ; cinéma et vidéo ; radio et télévision ; musique ; arts plastiques et graphisme ; métiers d'art ; design et mode. Dans ce cadre, l'étude dresse un état des lieux des formations existantes dans ces secteurs d'activité. A l'exception du livre, de l'édition et de la presse, chacun des secteurs d'activité énumérés ci-dessus font l'objet de formations sur le territoire guadeloupéen. Ce sont principalement des formations continues de type BTS, bacs professionnels, CAP et brevet des métiers d'art (BMA).

En outre, les établissements d'éducation artistique et culturelle existants sont inégalement répartis sur les territoires et peu nombreux :

Guyane	Le Conservatoire de musique, de danse et de théâtre
Martinique	 Le Campus caribéen des arts Conservatoire départemental de Musique
Polynésie française	Le Conservatoire artistique
La Réunion	 L'école supérieure d'Art L'antenne de l'Ecole d'Architecture de Montpellier (ENSAM) Conservatoire à rayonnement régional de La Réunion

Dans le domaine de la lecture publique et du livre, il existe très peu de structures professionnalisantes, à l'exception de certaines bibliothèques départementales de prêt qui proposent des formations en interne – c'est le cas en Guyane par exemple – et du Centre national de la fonction publique territoriale (le CNFPT).

³⁹³ Panorama des industries culturelles et créatives en Guadeloupe, Onisep Guadeloupe, juillet 2015

1.2.1.2. La qualité des formations existantes reste à développer

S'il existe des formations sur place, celles-ci présentent de multiples lacunes notamment l'existence de corps professionnel limité en nombre ou la difficulté de réunir des financements alloués aux formations.

D'autre part, la formation en outre-mer gagnerait à développer des matières de spécialité, relevant par exemple des arts traditionnels tels que la danse, la musique, les métiers d'art : des domaines où les potentialités locales sont remarquables, et dont les débouchés économiques ne sont pas négligeables³⁹⁴. Cependant, comme souligné lors des auditions, bien qu'il existe des formations initiales aux arts traditionnels – comme c'est le cas en Polynésie française – celles-ci ne sont pas reconnues par des diplômes d'État.

Dans le même temps, s'il existe des établissements d'éducation artistique et culturelle, ces derniers n'ont développé qu'une formation supérieure, sans qu'il y ait de formations initiales correspondantes sur place. On trouve toutefois une antenne de l'école d'architecture de Montpellier à La Réunion qui dispense les 3 premières années de licence. Audelà, la formation a lieu en hexagone.

Cependant, malgré le manque de formations sur place, les territoires d'outre-mer répertorient nombre de talents et de professionnels. La plupart des artistes ultramarins ont su accéder à cette activité ou profession par le biais d'une transmission, et non grâce à une formation initiale. D'autres sont partis se former en hexagone ou à l'étranger.

1.2.2. La formation des acteurs de la culture : une priorité

Le manque de formations professionnalisantes sur les territoires génère le départ des jeunes, vers l'hexagone et l'étranger. Il influe également sur le marché de l'emploi culturel et artistique, démuni de cadres. Développer les formations dans les outre-mer devient alors prioritaire.

1.2.2.1. Les jeunes partent se former en France hexagonale ou à l'étranger ; le renouvellement des personnels en est affecté

Plusieurs rapports³⁹⁵ et entretiens font état d'un manque général de personnel, ou d'un personnel vieillissant au sein des établissements culturels d'outre-mer. En Guadeloupe et en Martinique, une vague de formation des bibliothécaires a eu lieu dans les années 1990 sans qu'il y ait renouvellement du personnel 20 ans après. Face à ce constat, la direction des affaires culturelles de Guadeloupe estime qu'il faudrait créer une vingtaine de postes pour qu'un équilibre soit opéré.

Le vieillissement des personnels a trait au manque de formation sur place, qui est l'une des conséquences des départs de plus en plus fréquents des jeunes ultramarins vers l'hexagone ou à l'étranger. Ces jeunes partent se former. Une fois diplômés, ils ne reviennent

1

³⁹⁴ Rapport « de mémoire et d'espoir » p.31

³⁹⁵ Rapport « de mémoire et d'espoir » ; Rapport de l'Inspection Générale des Bibliothèques, sur la situation de la lecture publique dans les départements d'outre-mer, (2010) ; Rapport de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale des affaires culturelles, sur la librairie et l'accès au livre dans les départements d'outre-mer (2014).

généralement pas sur leur territoire d'origine, où le marché de l'emploi est fragile. A noter que des aides existent pour faciliter la mobilité des jeunes vers l'hexagone. C'est le cas des aides versées par LADOM et notamment du passeport mobilité études (PME).

1.2.2.2. Des dispositifs et des projets se développent en réponse au besoin accru de formations sur les territoires

En outre-mer, des dispositifs ont été mis en place pour pallier le manque de formations aux métiers de la culture.

• Développer la qualification des cadres

La formation des professionnels du livre et de la lecture publique requiert la mise en place de projets nouveaux de formation continue, et de stages de qualification de niveau A ainsi que le développement de dispositifs et structures existants³⁹⁶. Dans cette perspective, les universités des Antilles et de la Guyane se sont unies pour réfléchir à la création d'un diplôme universitaire de formation au métier de bibliothécaire.

De même, la mission interministérielle de l'IGAC et de l'IGA³⁹⁷ conclue à la nécessité de mettre en œuvre un plan de formation au profit des personnels des librairies dans les DROM³⁹⁸. En librairie, le conseil spécialisé est en effet essentiel pour donner le goût de la lecture aux jeunes notamment. Sans les qualifications nécessaires, les librairies souffrent d'une image peu attrayante : si les qualifications manquent, les libraires ne peuvent conseiller les clients, ni même les fidéliser.

La sphère de l'audiovisuel pâtit également d'un manque de cadres. Monsieur Wallès KOTRA, directeur du réseau outre-mer 1ère et France Ô, préconise en ce sens que France Télévision qui a sa propre structure de formation en interne à Paris, ouvre des antennes de formation dans les outre-mer.

• Dynamiser l'embauche des acteurs de la culture

En Guadeloupe et en Guyane, les contrats « territoire-lecture » relatifs à la formation du personnel de bibliothèques et subventionnés par l'Etat ont été mis en place. Une réflexion serait en cours quant à l'idée de les étendre en Martinique.

Cette aide d'état, limitée à 3 ans et dégressive, permettrait aux collectivités d'être en mesure d'assurer la rémunération à taux plein de son personnel nouvellement formé. Actuellement, les collectivités manquent de ressources financières et souffrent d'une masse salariale déjà conséquente.

³⁹⁷ La librairie et l'accès au livre dans les départements d'outre-mer, rapport IGA, 18 septembre 2014

³⁹⁶ Situation de la lecture publique dans les départements d'outre-mer : note de synthèse, p.8

³⁹⁸ Mission interministérielle de l'IGA et de l'IGAC, la librairie et l'accès au livre dans les départements d'outremer, juin 2014, p.77

Les contrats « territoire-lecture » :

Ce dispositif a été mis en place en 2010 dans le cadre des 14 propositions pour le développement de la lecture. Héritier des contrats ville-lecture, ce dispositif vise « à accompagner des projets pluriannuels, notamment en direction des jeunes publics, dans les milieux ruraux, périurbains et ultramarins. Ils soutiennent des logiques d'aménagement du territoire et favorisent l'intervention à l'échelon intercommunal ou à l'échelon départemental »³⁹⁹.

• Favoriser la mise en réseau d'écoles

Une initiative intéressante, dont les actions sont reconnues, consiste à s'appuyer sur le maillage d'écoles existantes qui pourraient fournir des diplômes reconnus au niveau national. Plusieurs exemples de ce type existent à l'image de la compagnie KS and Co (GUYANE) qui travaille de concert avec le théâtre national de Strasbourg et parvient ainsi à offrir un enseignement de qualité.

Dans cette même logique, le centre de formation « Guadeloupe formation » s'est associé à l'université d'Aix-en-Provence pour ouvrir, il y a 2 ans, une licence professionnelle « médiation culturelle ». Une autre formation dans le domaine des « intermédiaires de la musique » a vu le jour dans ce cadre.

1.3. La médiation culturelle et patrimoniale confrontée à un manque de moyens financiers, techniques et humains

La médiation culturelle et patrimoniale se définit comme le moyen concret de favoriser le rapport entre la culture, le patrimoine et le citoyen. Elle fait l'objet d'une aide d'état à la médiation culturelle, délivrée dans le cadre du programme 224 « transmission des savoirs et démocratisation de la culture » du ministère de la Culture et de la Communication.

La médiation culturelle et patrimoniale répond à divers enjeux. Elle tend à créer du lien social en établissant le relais entre les artistes et le public et participe au développement des territoires. Sur le terrain, la médiation se traduit notamment par l'animation de groupes destinée à plusieurs publics : les individuels, les groupes scolaires, les publics familiaux, ainsi que les groupes touristiques et les groupes professionnels.

En outre-mer, il est difficile de se rendre compte des actions de médiation culturelle et patrimoniale. Néanmoins, il ressort des auditions un certain nombre de freins à la médiation culturelle à l'instar du manque de médiateurs culturels et de formations qui leur sont dédiées, de la sous-utilisation des subventions d'État dédiées à la médiation culturelle et de l'insuffisance de moyens humains et techniques.

³⁹⁹ Ministère de la Culture et de la Communication

1.3.1. Limites à la médiation culturelle en outre-mer

Les infrastructures culturelles et artistiques outre-mer rencontrent des difficultés à mettre en place une programmation culturelle de qualité et cohérente avec les besoins des publics.

1.3.1.1. Manque de formations dédiées aux métiers de la médiation culturelle et patrimoniale

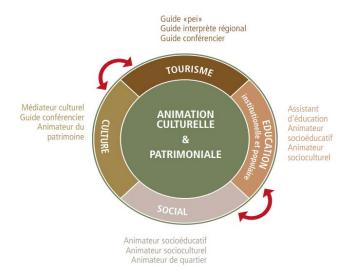
L'« Enquête sur les ressources humaines et les besoins en qualification dans les activités de découverte du patrimoine et de la culture », réalisée à La Réunion en 2015⁴⁰⁰, énumère les secteurs qui interagissent avec les métiers de l'animation culturelle et patrimoniale tels que le tourisme, la culture, l'éducation et le social. Ces secteurs mènent à une diversité de métiers qui nécessitent des compétences et des qualifications particulières. Ces dernières sont classées en 7 métiers ou formations⁴⁰¹:

- Art et patrimoine, art et communication ;
- Animation sportive, culturelle et de loisirs ;
- Direction des centres de loisirs ou culturels ;
- Animation touristique et culturelle ;
- Développement et protection du patrimoine culturel ;
- Etudes et projets d'expositions et de musées ;
- Gestion et mise en valeur des sites, des monuments historiques, et des musées.

⁴⁰⁰ Enquête sur les ressources humaines et les besoins en qualification dans les activités de découverte du patrimoine et de la culture, Carif/Oref La Réunion, mai 2015

⁴⁰¹ NSF réalisée avec les occurrences « animation », « culture » et « patrimoine », source : Enquête sur les ressources humaines et les besoins en qualification dans les activités de découverte du patrimoine et de la culture, Carif/Oref La Réunion, mai 2015

Graphique : les différents secteurs interagissant avec les métiers de l'animation culturelle et patrimonial



Source : « Enquête sur les ressources humaines et les besoins en qualification dans les activités de découverte du patrimoine et de la culture », Carif/Oref Réunion, mai 2015

A La Réunion, l'enquête révèle que 80 % des 60 animateurs interrogés ont une qualification dans le domaine de l'animation culturelle et patrimoniale, alors que 15 % en sont démunis. Ces qualifications ont été acquises en majorité dans le cadre de formations continues de type Brevets professionnels (BP jeunesse, éducation populaire et sport), BAFA et licence professionnelle. Par exemple, l'université de La Réunion compte 2 licences professionnelles susceptibles de mener vers des métiers d'animateurs culturel et patrimonial : « Métiers de la médiation par des approches artistiques et culturelles » et « Métiers du tourisme et des loisirs ».

Le manque de formations peut également constituer un corollaire des équipes de professionnelles en sous-effectif.

1.3.1.2. Des subventions sous-utilisées

Dans le cadre du programme « transmission des savoirs et démocratisation de la culture », le ministère de la Culture et de la Communication propose des subventions mobilisables par des associations ou des collectivités permettant d'appuyer la médiation culturelle. Ces subventions ont notamment vocation à soutenir des actions de formation à destination d'acteurs du champ social et culturel afin de favoriser une médiation adaptée.

Il existe d'autres subventions plus spécifiques à l'image des aides aux libraires dédiées aux programmes d'animation culturelle. Par exemple, la Direction des affaires culturelles de Martinique finance une partie de l'action culturelle des bibliothèques du territoire.

Les auditions soulignent cependant la sous-utilisation de ces subventions qui semble récurrente en outre-mer.

1.3.2. Les bonnes pratiques en matière de médiation culturelle

Des bonnes pratiques existent pour développer la médiation culturelle en particulier dans les domaines de la lecture publique et du patrimoine muséal.

1.3.2.1. Une programmation diversifiée et planifiée à l'avance

La bibliothèque universitaire de Schœlcher en Martinique dispose d'une équipe chargée de l'action culturelle constituée de 4 personnes polyvalentes devant conjuguer avec ses missions premières relatives à la gestion de la bibliothèque universitaire. Des subventions sont accordées par la direction des affaires culturelles mais demeurent insuffisantes. Le budget de la bibliothèque est strictement fléché vers ses activités premières (renouvellement documentaire par exemple). La bibliothèque ne dispose pas de salle adaptée à l'organisation de manifestations culturelles ni de pôle de médiation culturelle ;

Toutefois, le domaine de la médiation culturelle est structuré par une politique de programmation, de diffusion et par un rythme plus soutenu et régulier des manifestations culturelles. La programmation, planifiée à l'avance, est très diversifiée. Elle s'effectue principalement en fonction des sollicitations extérieures. Les professeurs du campus peuvent également y présenter leurs travaux. Les manifestations nationales annuelles, telles la semaine de la presse et des médias ou le mois du film documentaire, ainsi que les dates commémoratives, contribuent à déterminer le programme de médiation culturelle. Parmi les événements organisés, on recense des tables rondes, de conférences sur le spectacle vivant, et de représentations (danses, lectures de contes, etc.). Chaque manifestation est mise en œuvre avec l'aide d'une enseignant-chercheur.

1.3.2.2. La médiation culturelle est portée par des évènements d'envergure nationale

Les « journées du patrimoine » et la « nuit européenne des musées » sont des évènements incontournables dans les outre-mer. Ils font partie intégrante de la programmation culturelle de nombre d'établissements. Ces manifestations gratuites attirent beaucoup de monde notamment des familles qui n'ont pas l'habitude d'aller au musée.

Des évènements locaux attirent chaque année également un public toujours plus nombreux. Aux Antilles, c'est le cas notamment du festival de la bande dessinée « Ma Caravelle fait ses bulles », qui a vu le jour en 2009. Cet événement est organisé par la médiathèque de Trinité tous les 2 ans autour d'une thématique qui détermine le choix des auteurs invités ⁴⁰² (« Pirates et flibustiers de la Caraïbe » ; « La BD animalière » ; « La BD féminine »).

⁴⁰² Source ; site de la médiathèque de Trinité

1.3.2.3. Faciliter l'accès des jeunes à la culture par le biais de la médiation culturelle

• Le festival « lire en short »

Il s'agit d'une opération lancée en 2015 par le ministère de la Culture et de la Communication, et destinée à sensibiliser la jeunesse à la lecture. Cette opération, devenue « Partir en lire », est présente en outre-mer. A Mayotte notamment, où elle est l'occasion de la création d'ateliers culturels et artistiques.

• "Les portes du temps"

Ce projet émane du ministère de la Culture et de la Communication. Les portes du temps s'adressent principalement aux enfants et aux adolescents issus des territoires prioritaires de la politique de la ville, avec pour vocation de sensibiliser au patrimoine et à l'histoire.

A La Réunion, les CEMEA pilotent ce projet en partenariat avec les musées et les troupes professionnelles du territoire, ainsi qu'avec la politique de la ville.

En Martinique, depuis 2014, ce sont près de 1 000 jeunes qui ont été concernés par ce dispositif dans différents lieux patrimoniaux de l'île : Château Dubuc, Habitation Clément, Domaine de Fonds Saint-Jacques, ville d'art et d'histoire de Saint-Pierre...Depuis trois ans, ce sont 66 000 €qui ont été dédiés à cette politique

1.3.2.4. Les associations culturelles sont des partenaires privilégiés des établissements à vocation culturelle dans le cadre de leur politique de médiation culturelle.

L'action des associations en matière de médiation culturelle est significative. Elle s'intègre dans une continuité historique dans la mesure où l'avènement de la médiation culturelle et patrimoniale suit de près celui du monde associatif bénévole. C'est le cas à La Réunion, où ce type d'activités émergent dans les années 1950⁴⁰³.

Un exemple concret de l'action des associations en tant qu'acteurs de la médiation culturelle s'exprime au sein de la bibliothèque de Schœlcher, qui sollicite chaque année en octobre l'association « Virgul' ». Cette association d'éducation populaire par l'Art et la Culture promeut le patrimoine immatériel martiniquais, empreinte des traditions orales, en vue d'une soirée « contes » organisée sur le campus de Schœlcher dans le cadre du « Mois du créole ».

Un autre exemple est celui des Cases à lire, à La Réunion. Créé en 2010, ce dispositif est né de la volonté de la collectivité de développer des actions de lutte contre l'illettrisme à La Réunion⁴⁰⁴. Ce sont les associations qui portent ces projets, en intégrant l'écrit et la lecture dans le cadre d'activités diverses (ateliers artistiques, de couture, de danse, fabrication d'instruments et d'objets, etc.), et ce en direction de populations en situation d'illettrisme⁴⁰⁵. La région sélectionne les propositions des associations du territoire sur la base

⁴⁰³ Enquête sur les ressources humaines et les besoins en qualification dans les activités de découverte du patrimoine et de la culture, Carif/Oref La Réunion, mai 2015

 $^{^{404}}$ En 2011, le taux d'illettrisme était de 12,8 % chez les 16-25 ans et de 22,6 % chez les 16-64 ans. Sources : Enquête IVQ, Insee.

⁴⁰⁵ « Etude en vue de l'élaboration d'un schéma régional de la lecture publique et de la littérature réunionnaise », Conseil Régionale de La Réunion/DAC Océan indien, 15 novembre 2013.

d'un appel à projet, auxquelles elle apporte un soutien de fonctionnement compris 30 000 euros ⁴⁰⁶ . En 2013, la Réunion répertoriait 44 cases à lire ⁴⁰⁷ .	entre 20 à
⁴⁰⁶ Ibid	

2. Rayonnement et diffusion des cultures d'outre-mer

Les outre-mer sont riches d'une pluralité des cultures. Cette partie s'attache au rayonnement de ces cultures au-delà des territoires.

La diffusion des cultures d'outre-mer se traduit par le biais d'une politique de rayonnement culturel, définie au titre du programme 131 « création » du ministère de la Culture et de la Communication en soutien à la création et à la diffusion dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques. Cette politique se mesure en partie par les flux et la consommation de biens et services culturels.

En outre-mer, la politique de rayonnement culturel a été tardive. Elle se manifeste aujourd'hui par le rôle grandissant des structures de diffusion culturelle et artistique, tels l'Agence de promotion et de diffusion des cultures d'outre-mer et l'Office national de diffusion artistique (ONDA), dont les actions commencent à se déployer à l'égard des territoires. Accusant des retards et souffrant des insuffisances, la politique des labels joue également un rôle majeur dans la mise en place d'une politique de rayonnement culturel. Ainsi, Les premiers « Villes et Pays d'Art et d'Histoire » (PVHA), par exemple, ont éclos dans les territoires deux décennies plus tard qu'en France hexagonale. Les labels sont aussi inégalement répartis : La Guyane ne dispose pas de scène nationale en dépit de la mobilisation de l'Établissement public de coopération culturelle (EPCC) « Les trois fleuves » en vue de l'obtention de cette labellisation. En Guadeloupe, le Mémorial ACTe n'a pas obtenu le label « Musée de France », ce qui pourra le pénaliser dans le futur, notamment lorsqu'il voudra faire appel à des fonds internationaux dans le cadre d'expositions thématiques 408 par exemple.

La promotion des cultures d'outre-mer est essentiellement le fruit d'initiatives locales, tournées vers un rayonnement régional plutôt que national, car les territoires ont plus de facilité à coopérer avec leurs voisins. Pour que les cultures des outre-mer rayonnent en hexagone et dans l'ensemble des territoires, il est donc important que des actions se développent à l'échelle nationale, entre les différents ministères et les multiples institutions qui portent la culture.

2.1. Le soutien à la diffusion des cultures et artistes d'outre-mer

2.1.1. Les outre-mer possèdent un réel potentiel culturel et artistique qu'il convient de valoriser

La qualité artistique, le professionnalisme des équipes concourant à la mise en valeur des arts et des actions culturelles dans les collectivités des outre-mer ont régulièrement été soulignées lors des auditions de la CNEPEOM. Dans leurs domaines respectifs, les arts et les artistes des outre-mer sont des références reconnues au niveau mondial.

Les auteurs antillais jouissent d'une grande renommée et leurs œuvres recueillent un grand succès. La danse traditionnelle polynésienne a fait des adeptes au Japon et aux Etats-Unis (300 000 danseurs à Tokyo). De nombreux stages sont programmés dans ces pays et assurés par les meilleurs danseurs polynésiens.

⁴⁰⁸ Rapport « de mémoire et d'espoir » p. 57

La richesse musicale aux Antilles et à La Réunion est reconnue notamment dans les domaines du jazz, des musiques actuelles et des musiques improvisées. De nombreux festivals ont déjà acquis une renommée mondiale en accueillant de nombreux artistes internationaux. Le Sakifo Musik Festival de La Réunion reçoit des artistes de la zone océan Indien, des Amériques, d'Europe et d'Afrique. Il constitue également une véritable plateforme pour faire connaître des artistes locaux ou affirmer le talent de ceux déjà en exercice. En amont du festival, la tenue du marché des musiques de l'océan Indien (IOMMA) est devenue un rendez-vous incontournable. Celui-ci entend "favoriser les échanges, rencontres et opportunités entre les artistes et professionnels de l'océan Indien tout en construisant un pont vers les acteurs de l'industrie musicale venant d'Europe, d'Australie, d'Amérique et d'Asie". En 2016, la 5e édition comptait 200 professionnels locaux et internationaux.

Le festival Terre de Blues de Marie-Galante en Guadeloupe est une référence et contribue à faire connaître la musique caribéenne au même titre que les musiques latines, jazz, funk, reggae et autre.

2015 a marqué la reconnaissance du savoir-faire mahorais en hip-hop à Montpellier, lors de l'évènement "Battle of The Year" (BOTY, il s'agit d'une compétition de break dance et de hip-hop). L'organisatrice du BOTY avait d'ailleurs mis en avant l'envergure internationale de Mayotte en la matière.

Ce potentiel culturel, artistique et créatif est toutefois contraint dans son développement et sa valorisation par différents facteurs, notamment les problématiques structurelles inhérentes aux territoires.

De même, la reconnaissance des pairs et la possibilité de mieux diffuser cette richesse artistique et culturelle des outre-mer n'est pas suffisamment établie. Il conviendrait d'appréhender les cultures et les arts dans leurs particularités, si besoin à l'aune de critères spécifiques.

2.1.2. L'impact du potentiel culturel et artistique sur les économies locales

Outre les éléments de patrimoine matériels et naturels dont le potentiel économique est avéré notamment en matière touristique, les richesses artistiques évoquées ci-dessus sont également propices « à faire rentrer un territoire dans le cercle vertueux du développement et de l'attractivité ⁴⁰⁹ ».

La valorisation des arts et de la culture favorise le développement économique notamment avec la création d'emplois culturels et la création de pôle d'excellence.

La tenue des festivals, la transmission des savoirs et savoir-faire (danse, musique, artisanat), le fonctionnement des musées à l'image des structures récentes telles que le Mémorial Acte ou celui de Tahiti et ses Îles impliquent des personnes formées et qualifiées. Le développement des industries créatrices et culturelles (ICC), édition, cinéma, photographie, design... est aussi de nature à peser dans les économies locales. La Guadeloupe a publié en juillet 2015 un panorama des activités existantes sur le territoire « *afin de les reconnaître et d'en apprécier les enjeux* »⁴¹⁰. Par exemple, l'industrie de la mode et du design associés aux métiers d'arts

⁴⁰⁹ La culture, enjeu économique ou symbolique pour le développement des territoires? Une étude Ineum Consulting pour le Forum d'Avignon, 2009

⁴¹⁰ Panorama des industries culturelles et créatives en Guadeloupe, ONISEP, juillet 2015

représentent 20,5% des emplois des ICC en Guadeloupe.

La mise en lumière des richesses culturelles entend également véhiculer une image positive des territoires aussi bien auprès des habitants que des personnes extérieures. La culture constitue en effet un levier de choix lorsqu'elle est articulée avec d'autres politiques publiques. La diversité culturelle et artistique favoriserait par exemple la redéfinition des stratégies touristiques afin de diversifier une clientèle habituée à l'offre balnéaire dans un environnement hôtelier désuet. L'économie dite de partage a en effet intégré le quotidien et modifié les modes de consommation. Par exemple, la demande en termes d'hébergement tend de moins en moins vers les gros complexes hôteliers de luxe. Les touristes souhaitent désormais partager, rencontrer, apprendre, au contact des personnalités locales en profitant davantage de l'hébergement chez l'habitant. C'est une autre manière pour nos territoires de mettre en valeur la culture en confiant aux populations respectives un rôle de première importance.

Si les potentialités existent, les retombées économiques de la culture ne doivent pas être appréhendées *stricto sensu*. En effet, il conviendrait d'envisager leur mise en valeur dans un projet plus global pour améliorer l'attractivité des territoires et élargir le champ des gains économiques (transport, structuration des filières, communication, enseignement supérieur).

2.1.3. Une diffusion mise à l'épreuve

2.1.3.1. Des contraintes intra-territoriales

D'une manière générale, la culture et les arts restent fortement associés aux loisirs. Cette association réelle ou supposée n'incite guère les collectivités à financer la mise en place d'une véritable politique culturelle, lui préférant le financement de manifestations populaires.

L'insuffisance de la formation initiale et continue et la qualification des artistes ne facilitent ni l'intégration des acteurs dans les réseaux nationaux et internationaux, ni leur reconnaissance au niveau national. Une telle insuffisance favorise la pratique amateur au détriment de la professionnalisation des artistes et des autres acteurs de la culture. La professionnalisation des artistes et la qualité des spectacles sont également freinées par l'étroitesse des territoires et le manque d'infrastructures de spectacle.

Par ailleurs, l'accès à certaines subventions ou la possibilité de bénéficier de certains dispositifs (conventionnement notamment) nécessitent la tenue de représentations à une certaine fréquence. A titre d'illustration, le ministère de la Culture et de la Communication propose une aide à la création dans le domaine des arts du cirque, pour laquelle les bénéficiaires doivent pouvoir justifier au préalable de 30 représentations à assurer. Les seuils retenus semblent globalement inaccessibles dans le contexte des outre-mer.

En Martinique, la majorité des salles de spectacle n'est pas aux normes. Malgré la labellisation scène nationale du Tropiques Atrium depuis juin 2015, la possibilité d'assurer des spectacles dans de bonnes conditions reste limitée par manque d'équipements techniques appropriés⁴¹¹

⁴¹¹ Absence de boîtes noires (salles modulables où l'on peut faire du noir) et hauteur de plafond insuffisante

2.1.3.2. L'éloignement induit des coûts importants

Les territoires sont éloignés des carrefours artistiques nationaux ou internationaux. Dès lors, les frais liés "au saut de mer" représentent un frein à la diffusion et à la mobilité des artistes ultramarins dans l'hexagone et à l'international. Il s'agit du transport des artistes, du décor et équipements (fret).

Situé à La Réunion, le centre dramatique de l'océan Indien, est le seul centre régional de sa catégorie en outre-mer. L'une de ses missions consiste dans l'accueil des productions des autres centres métropolitains. Alors qu'il doit faire face à des frais spécifiques, son budget demeure inférieur à celui des autres centres.

Peu d'artistes ultramarins sont programmés en hexagone ce qui entraîne l'oubli des artistes voire un affaissement en termes de créativité et de production artistique. Seuls les artistes dont la notoriété est déjà affirmée se produisent. Le manque de perspectives est donc profond pour les jeunes artistes.

L'éloignement est également un frein à la programmation des artistes des outre-mer en hexagone. Cette programmation demeure marginale et limitée aux artistes bénéficiant d'une certaine notoriété.

Par ailleurs, la distance séparant les outre-mer de la France hexagonale ne favorise pas le déplacement et les échanges entre l'ensemble des acteurs culturels, tant ultramarins que métropolitains. A titre d'exemple, par manque de moyens financiers alloués aux frais de déplacements, les agents de l'office national de diffusion artistique (ONDA) n'ont effectué aucune mission dans les outre-mer entre 2012 et 2015.

La connaissance d'un territoire constitue pourtant le critère essentiel permettant d'élaborer des stratégies d'intervention adaptées.

La faible couverture médiatique nuit également à la diffusion des créations et artistes des outre-mer y compris lorsque les événements se déroulent en hexagone. Le Festival Rochefort-Pacifique est un temps fort de la promotion et de la valorisation des cultures de l'Océanie. Son créateur déplore toutefois l'absence de médias nationaux. France Ô, les chaînes de télévision locales, les réseaux sociaux sont les seuls à couvrir cet évènement.

En outre, le patrimoine local est paradoxalement doublement pénalisant pour les artistes des outre-mer. D'une part, les programmateurs métropolitains ne prêtent pas suffisamment d'intérêt aux productions puisant dans ces patrimoines culturels, les considérant éloignées des standards nationaux. D'autre part, ne pas faire référence à ce patrimoine c'est courir le risque de ne pas bénéficier de programmation, les artistes des outre-mer étant assimilés à de l'exotisme artistique

En somme, les cultures issues des outre-mer sont souvent associées à un patrimoine traditionnel, voire folklorique et elles peinent à trouver toute leur place au sein de la culture française au sens large.

2.1.4. Un accompagnement des acteurs peu structuré et insuffisant

Outre les difficultés propres à la production et à la médiatisation des cultures des outre-mer, les artistes éprouvent de réels besoins en termes d'accompagnement dans l'accomplissement des différentes procédures et démarches administratives et sociales.

En effet, la taille modeste des structures artistiques et le manque de moyens humains ne permettent pas la mobilisation des différents dispositifs d'aides, réputés difficiles à obtenir compte tenu de la complexité des procédures préalables.

Quant à l'intervention des collectivités, force est de constater que leurs moyens humains et techniques s'avèrent fort insuffisants pour soutenir les structures artistiques et pallier leurs faiblesses organisationnelles.

Toutefois, il importe de préciser que le rôle de certains acteurs et les initiatives entreprises contribuent à limiter les effets de l'insuffisance de l'accompagnement des artistes.

Ainsi, certaines personnalités auditionnées ont souligné l'utilité de la mission des conseillers des directions des affaires culturelles. Il s'agit de missions ancrées dans les territoires, permettant aux artistes d'être soutenus et conseillés.

Le rôle du collectif des espaces de diffusion artistique et culturelle (CEDAC) est également remarqué. Cet exemple de coopération entre le ministère de la Culture et de la Communication et le conseil régional de la Guadeloupe permet de nombreuses interventions au profit de la diffusion, du soutien aux artistes et des actions en direction des élèves.

La plateforme Réunion danse, créée en mars 2014, est une jeune structure qui vise à structurer la danse à la Réunion.

Enfin, le ministère de la Culture et de la Communication accorde un million d'euros annuellement, complété par 400 000 euros en 2016, pour soutenir les projets artistiques et l'organisation des structures artistiques.

2.1.5. Des outils en faveur de la promotion et de l'exportation des artistes : l'impérative évolution

2.1.5.1. Des dispositifs spécifiques dédiés à la mobilité essentiels mais insuffisants

Pour atténuer la portée du coût du transport et du fret sur la diffusion des cultures des outre-mer et sur la mobilité des artistes, les territoires des outre-mer bénéficient de l'intervention de deux fonds différents. Il s'agit du fonds d'échanges artistiques et culturels (le FEAC)⁴¹² et du fonds

- l'aide du fonds ne peut être assimilée aux subventions de fonctionnement dont bénéficient les structures culturelles ou confondues avec elles;

⁴¹² Ce dispositif est né d'une ambition de Ministère des Outre-mer à laquelle est associée le Ministère de la culture et de la communication. Il tire son existence légale d'un protocole rédigé et signé en 1999. Les éléments évoqués ci-dessus justifient notamment la refonte en cours du protocole et la redéfinition des critères d'attribution. Par exemple, l'attribution du FEAC n'est jusqu'à présent pas autorisée pour les artistes se produisant sur des scènes labellisées. En outre, de très nombreuses demandes doivent être traitées chaque année principalement en matière de création artistique. Le Ministère des Outre-mer, en lien avec le Ministère de la Culture, doit entreprendre des efforts considérables de priorisation pour sélectionner les projets. Les critères d'attribution aux artistes et/ou à un projet, tels que présentés dans le protocole sont les suivants :

⁻ une ouverture du champ géographique au-delà d'un DOM ou TOM déterminé et de l'hexagone;

d'échange à but éducatif, culturel ou sportif (FEBECS)⁴¹³.

Toutefois, les conditions de mobilisation de ces deux fonds et les moyens financiers dont ils disposent ne sont pas de nature à satisfaire les attentes des artistes. Ainsi, les artistes se produisant sur des scènes labellisées ne sont pas éligibles au FEAC.

2.1.5.2. Renforcer les relations avec les réseaux nationaux

Le manque d'échanges et le déficit de médiatisation et d'accueil des productions artistiques en hexagone font partie des obstacles au développement de la culture des outre-mer les plus cités par l'ensemble des protagonistes auditionnés. Il est même établi que l'accueil de ces productions est plus favorable sur les scènes internationales qu'en hexagone.

C'est pourquoi l'ensemble des acteurs œuvrant pour le rayonnement des cultures des outre-mer jugent opportun d'instaurer une forme d'expression et de visibilité des productions ultramarines. Cela peut prendre la forme de journées de rencontres entre l'hexagone et les outre-mer, à l'instar de l'opération « Babel Med » par exemple414.

Certaines structures nationales ont néanmoins pris la mesure des difficultés auxquelles sont confrontées les productions artistiques des outre-mer et tentent de réorienter leurs actions.

L'Office National de Diffusion Artistique, dont l'un des conseillers a visité les Antilles début 2016, compte se remobiliser pour les Outre-mer en multipliant les échanges entre les programmateurs et les créateurs métropolitains et ultramarins mais aussi en autorisant la spécialisation territoriale des conseillers.

Quant à l'Agence de promotion et de diffusion des cultures ultramarines, les rapporteurs regrettent de n'avoir pu mener les auditions nécessaires, mais il semblerait qu'elle peine à asseoir son action compte tenu des problèmes organisationnels qui l'affectent depuis sa création et qu'il existe une méconnaissance et une déception face à son efficacité.

Les rapporteurs souhaitent ici exprimer leur soutien au maintien d'un outil qui pourrait être optimisé en lui donnant les moyens techniques et humains nécessaires. Il apparaît toutefois pertinent de garder et d'étoffer cet outil qui a vocation à être un puissant relais en contact permanent avec l'ensemble du réseau culturel en informant, aiguillant, orientant et facilitant les rapports multilatéraux.

- le partenariat entre plusieurs structures culturelles sera plus spécifiquement encouragé;

Le montant total du FEAC s'élève à $500\,000$ € Le Ministère des Outre-mer et de la Culture et de la Communication interviennent chacun à hauteur de $250\,000$ €

⁻ le fonds ne peut soutenir que des projets ponctuels et qui n'ont pas vocation à être financés durablement;

⁻ le fonds ne peut apporter un concours supérieur à 40% du coût total du projet.

⁴¹³ Ce dispositif institué par la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, est géré depuis 2013 à l'échelle du territoire. Il concerne tous les Outre-mer à l'exception de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française. Il vise principalement la mobilité courte et collective (ligues sportives, "Erasmus jeunesse", échanges scolaires, participation à des festivals culturels). Les crédits du FEBECS, principalement abondé par le Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse, ne sont fléchés que sur le transport (jusqu'à 90%). Les montants des années 2015 et 2016 étaient respectivement de 986 800€ La part du dispositif affectée à la culture est néanmoins très faible, 16% des demandes.

⁴¹⁴ Babel Med est un forum de musique qui se tient annuellement à Marseille. Il rassemble des acteurs économiques et des artistes de musiques du monde. Il " met en lumière la sono planétaire dans toute sa diversité, des patrimoines traditionnels jusqu'aux musiques actuelles, favorisant les échanges et leur développement économique sur un marché du spectacle vivant en pleine mutation". Cet évènement consacre un espace aux Outre-mer.

Il est également à noter que la Cité des outre-mer pourrait intégrer les missions de l'Agence afin de lui conférer une dimension transversale. Il faudrait cependant rester vigilant quant au risque de « ghettoïsation » d'une telle structure, en la rendant souple et perméable, en en faisant un outil au service du rayonnement des cultures ultramarines. Le terme « cité » apparaît à cet égard quelque peu figé. Il faudrait repenser le concept ; par exemple « la Villette des outre-mer », « l'Arche », « le palais », « la place » ou la « maison » sont autant de pistes à explorer pour circonscrire sémantiquement ce nouvel espace. Il apparaît également important d'enrichir la nature des projets que cet espace pourrait abriter et élargir ses missions aux thématiques culture, business et sciences afin qu'il devienne un véritable laboratoire voué au rayonnement des territoires d'outre-mer.

2.1.6. Un accueil favorable des cultures et des arts ultramarins à l'international à l'épreuve d'une coopération limitée faute de moyens financiers

Les nombreux atouts caractérisant les créations artistiques des outre-mer leur assurent une réelle attractivité à l'étranger. Toutefois, cette attractivité ne peut garantir un rayonnement à l'étranger sans l'établissement d'une coopération solide, permettant la conclusion de partenariats, de conventions et de projets.

La Réunion et les Antilles font partie des territoires des outre-mer les plus investis dans une coopération régionale dynamique et active. À la Réunion, des conventions ont été établies avec des pays environnants voire plus éloignés tels l'Inde, l'Australie et la Chine.

Des partenariats de même nature se développent aux Antilles, telle la réalisation de la résidence d'artistes impliquant la Martinique et Cuba.

Dans le Pacifique, le conservatoire de Tahiti a établi des relations avec les conservatoires d'Australie et de Nouvelle-Zélande dans le domaine de la musique classique.

Cette coopération à l'étranger s'appuie également sur le réseau des alliances françaises qui concluent des conventions avec les directions des affaires culturelles implantées dans les Outre-mer. Cependant, ce partenariat souffre du manque des moyens financiers des alliances françaises. Ce même manque des moyens constitue un obstacle à l'instauration et l'intensification des échanges culturels entre les territoires des outre-mer. Néanmoins, des actions et des échanges sont à souligner. Il s'agit notamment du rendez-vous annuel des responsables de festivals qui réunit les Antilles et la Guyane.

La tenue annuelle du festival international du film documentaire océanien (FIFO) est un autre exemple de coopération régionale aboutie. Né en 2002 de la nécessité de préserver la culture océanienne et de maîtriser une ouverture sur le monde irréversible, le FIFO a pour objectif de faire connaître et de promouvoir la production documentaire sur le Pacifique. Ce festival est un carrefour qui réunit l'ensemble des acteurs de l'audiovisuel – lors de la 14e édition, en 2017, il est possible que les dirigeants de France Télévision s'y déplacent. Dans un second temps, le FIFO a constitué un fonds documentaire conséquent auquel peuvent se référer nombre d'acteurs de la culture et d'amateurs.

2.2. La valorisation du patrimoine : un élément majeur au service du rayonnement des cultures d'outre-mer

Le patrimoine des outre-mer s'exprime par sa pluralité⁴¹⁵. Il diffère en fonction des territoires, de leur géographie, de leur histoire et de leurs pratiques, et se manifeste par des biens culturels, matériels et immatériels ainsi que par le patrimoine naturel. La pluralité des patrimoines des outre-mer fait partie intégrante de la culture française même s'ils restent peu connus. En hexagone, des acteurs (individus, établissements publics et privés) se mobilisent pour soutenir et promouvoir les patrimoines culturels d'outre-mer.

Le patrimoine immatériel ultramarin, plus particulièrement, représente un enjeu d'identification et de transmission des cultures d'outre-mer. Il se traduit notamment par la richesse linguistique des territoires (créoles, langues kanak, polynésiennes, amérindiennes, langues de Mayotte) et la tradition orale, les savoir-faire liés à l'artisanat, les pratiques sociales qui découlent des rituels et des évènements festifs.

Les problématiques du patrimoine culturel sont communes à l'ensemble des territoires des outre-mer. C'est le cas notamment en matière de préservation, rendue difficile en raison de la situation d'ultra-périphéricité des territoires et du manque de formations sur place liées aux métiers du bâti et de la conservation. Pour faire face à ce constat, des outils et des bonnes pratiques sont mis en place pour sensibiliser et protéger les patrimoines si diversifiés. Ces outils et pratiques résultent de dispositifs locaux, étatiques et internationaux – à l'instar de l'UNESCO. La conservation et la promotion de ces patrimoines suivent aussi une logique économique, dans la mesure où le capital patrimonial représente un atout touristique en plus d'être créateur d'emplois.

2.2.1. La valorisation des patrimoines d'outre-mer en France hexagonale

En hexagone, des institutions nationales ainsi que des structures à caractère privé, tels les festivals, participent au rayonnement des cultures outre-mer par la mise en valeur de collections et par l'organisation de manifestations. Les éléments de patrimoine matériel, immatériel et naturels sont également protégés et valorisés à l'échelle nationale grâce à l'attribution de labels par le Ministère de la Culture et de la Communication. Ces labels favorisent la reconnaissance d'un site ou d'un savoir-faire, visent la réappropriation du patrimoine par la population et permettent, dans certains cas, le bénéfice de subventions relatives à l'entretien des infrastructures et des sites, ou au montage de projets divers.

2.2.1.1. Les actions menées au niveau des institutions culturelles nationales

• Musée Quai Branly – Jacques Chirac

Le musée, inauguré en 2006, a vocation à promouvoir auprès du public français et international les cultures et les arts non occidentaux (Afrique, Océanie, Asie, Amériques). Son action en matière de valorisation des outre-mer est particulièrement importante compte tenu de

⁴¹⁵ Patrimoines des Outre-mer, Culture et recherche, MCC, n°126 hiver 2011-2012

l'intérêt esthétique et scientifique que représentent les productions des territoires.

L'action du musée en faveur de la promotion des patrimoines d'outre-mer en hexagone se manifeste par 416 :

- Une collection permanente d'œuvres et d'objets liés aux outre-mer : avec près de 4000 pièces, le matériel archéologique provient essentiellement des Antilles. La Nouvelle-Calédonie (3300 pièces) et la Guyane (3200 pièces) justifient elles aussi de fonds conséquents. Le fonds de la Polynésie française représente 1300 pièces, provenant majoritairement des Îles Marquises. Ces fonds couvrent un segment temporel qui s'étend de l'ère précolombienne à aujourd'hui. Ces pièces sont visibles au musée du Quai Branly-Jacques Chirac, ainsi qu'au Musée du Louvre, dans le Pavillon des Sessions.
- Des manifestations temporaires consacrées aux outre-mer : en 10 ans, six manifestations y ont été organisées, la dernière étant dédiée au « Matahoata. Arts et société aux Îles Marquises » (2016).

L'action du musée auprès des territoires d'outre-mer, est portée vers la valorisation de leur patrimoine sur les territoires et au-delà. Elle s'exprime à travers :

- La mise en place de partenariats universitaires et de recherche, dans le cadre d'un travail d'inventaire des patrimoines ultramarins. L'inventaire du Patrimoine Kanak Dispersé (2011-2015) dans le monde a permis le recensement de plus de 5 000 entrées d'objets, 919 biographies de collecteurs, 16 240 documents d'archives numérisés et 35 000 photos.
- L'existence d'un laboratoire de recherche, la Société océaniste, localisé à Paris.
- La participation du musée à des colloques, congrès, expositions, travaux de doctorats, sur les outre-mer.
- Le conseil et le partage d'expériences, essentiels dans une logique de collaboration entre le musée et les territoires. Le partage d'expériences induit la venue d'experts, d'habitants, de conservateurs, etc. en provenance des outre-mer.
- Dans le cadre de la politique des publics, le musée a développé des partenariats avec des établissements d'outre-mer, dont le Centre Tjibaou et le Musée de Tahiti et de ses îles, en vue de leur prêter des pièces de collection et de leur faire bénéficier de son expertise.
- Cité de la musique Philharmonique de Paris

Créé en 1993 autour de la Cité de la musique, cet établissement s'est agrandi en 2015 avec l'inauguration de la Philharmonique de Paris. Son objectif premier est de faire rayonner les musiques, de styles divers et d'origines multiples, par le biais de concerts, d'événements thématiques, de l'enseignement musical et d'un musée consacré à l'exposition d'instruments de musique datant du XVIIème siècle à nos jours.

⁴¹⁶ Données recueillies dans le cadre de l'audition de Monsieur Stéphane MARTIN, Directeur du musée du Quai Branly – Jacques Chirac

La cité de la musique – Philharmonique de Paris intègre le patrimoine musical des outre-mer dans son action. Pour exemple, son musée est enrichi d'instruments de Guyane, légués par Victor Schœlcher.

L'activité de l'établissement en faveur des territoires se distingue par des collaborations avec ces derniers :

- Pars le biais d'une programmation artistique, qui met en avant les musiques et danses d'outre-mer, et participe à la diffusion des artistes d'outre-mer en hexagone : la nuit des Caraïbes, les rendez-vous thématiques sur les rituels afro-caribéens autour de la Guadeloupe ou les chants traditionnels de La Réunion et de Mayotte (« Une île, un monde La Réunion et Mayotte »). L'établissement veille, par ailleurs, à la non stigmatisation des territoires en optant pour l'organisation de manifestations par thématique plutôt que par territoire.
- Dans le domaine de l'expertise et du conseil, l'établissement est intervenu dans la 5ème édition du marché des musiques de l'océan Indien (IOMMA), ainsi que dans le cadre du projet du Musée traditionnel des musiques et instruments de l'Océan indien à La Réunion (musée Morange).

• France Ô

En matière d'audiovisuel, France Ô est incontournable pour la promotion et la reconnaissance de la multi-culturalité des territoires d'outre-mer. Cette chaîne du groupe France Télévisions, créée en 2005, est issue du réseau Outre-mer première (RFO). Sa mission est d'exprimer la place de la France d'outre-mer dans le paysage audiovisuel français. Elle propose nombre de programmes : la découverte de nouvelles influences et de nouveaux talents, des magazines de société, d'actualité, de rencontres et de découvertes, des documentaires, et une émission culinaire. Ces programmes proposent une offre diversifiée qui n'est pas cantonnée à la sphère des outre-mer.

En outre, le directeur de France Ô, Monsieur Wallès KOTRA, œuvre au sein du groupe France Télévisions afin que les outre-mer soient plus présents dans les programmations nationales. Il préconise, par ailleurs, l'accentuation de la présence de France Télévisions dans les territoires au travers d'antennes locales.

2.2.1.2. La valorisation des cultures d'outre-mer est également portée par des associations et festivals

• Festival Rochefort Pacifique

Issu d'une association pour la promotion du cinéma d'art et essai, le festival a été créé en 2007. Le choix de Rochefort résulte de son histoire maritime qui la lie au Pacifique au travers des différentes expéditions, des témoignages rapportés et des expositions du musée Hèbre. Le rôle du festival est de faire connaître l'Océanie à travers le cinéma et la littérature. La notoriété du festival s'est vue amplifiée avec la création, en 2014, du Salon du livre océanien de Rochefort (le SLOR).

Le festival connaît un succès grandissant auprès d'un public varié et de plus en plus nombreux⁴¹⁷. Ainsi, la fréquentation est passée de 1 077 personnes en 2007 à 4 870 en 2016. Le public est surtout composé de personnes issues des communautés du Pacifique vivant en France, de scientifiques, d'enseignants, d'étudiants et de chercheurs.

Pour asseoir la notoriété du festival en hexagone, son président insiste sur la nécessité d'instaurer des partenariats à l'échelle nationale et de bénéficier d'une meilleure couverture médiatique. A ce titre, le festival a d'ores et déjà établi une coopération avec différentes structures, tels des festivals métropolitains et d'outre-mer et le musée Quai Branly-Jacques Chirac. Par ailleurs, la quête d'une meilleure couverture médiatique a décidé les organisateurs du festival à délocaliser la session 2017 à Paris.

Association Femmes au-delà des mers

Cette association, qui met en lumière les femmes du monde et plus particulièrement les femmes des outre-mer, a pour objet de constituer un réseau d'échanges et de transmettre les savoirs des cultures d'outre-mer à l'échelle de la France hexagonale, de la région, et de l'Europe.

Les missions de l'association s'attachent à promouvoir la mémoire et le patrimoine des outre-mer à travers deux volets :

- Les portraits de femmes ultramarines, de leurs parcours atypiques, de leurs talents. La notion de « matrimoine » s'exprime pleinement dans la mesure où il s'agit d'affirmer la place de la femme dans la transmission du patrimoine ;
- Le traitement d'un fonds documentaire important, ayant vocation à reconstituer et à partager un patrimoine historique inédit. Ce patrimoine répertorie notamment un fonds Aimé CESAIRE, numérisé récemment, et dont l'association attend l'accord des ayants droit pour pouvoir l'exploiter.

2.2.1.3. Les labels du Ministère de la Culture et de la Communication

• *Monuments historiques*

Le ministère de la Culture et de la Communication définit un monument historique comme « un immeuble ou un objet mobilier recevant un statut juridique particulier destiné à le protéger, du fait de son intérêt historique, artistique, architectural mais aussi technique ou scientifique ». Ce statut est une reconnaissance par la Nation de la valeur patrimoniale du bien, dans un élan de protection et de transmission du patrimoine.

En 2014, la Guadeloupe ; la Guyane et la Martinique comptent respectivement 90, 74 et 102 monuments historiques protégés. La même année, Saint-Pierre-et-Miguelon en recense 12.

En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, les travaux de restauration et d'entretien sur les Monuments historiques sont financés selon les mêmes règles qu'en métropole : dans la limite de 40 % du montant pour les immeubles inscrits (en

⁴¹⁷ Données recueillies dans le cadre de l'audition de Monsieur Michel DEGORCE-DUMAS, Directeur du festival Rochefort-Pacifique

dehors de certains monuments, à l'image des cathédrales de Basse-Terre et de Saint-Denis, financées à 100 %).

Le livre VI du code du patrimoine ne s'applique cependant pas en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Le ministère de la Culture et de la Communication ne subventionne donc pas les travaux des Monuments historiques dans ces collectivités (qui se sont dotées, au moins pour la Nouvelle-Calédonie, de leur propre régime des Monuments historiques).

• Musées de France

En comparaison avec l'hexagone et compte tenu de leurs situations géographiques et économiques, les territoires d'outre-mer sont relativement bien dotés en infrastructures muséales. L'ensemble des interlocuteurs rencontrés, ainsi que les rapports étudiés, s'accordent cependant sur leur caractère obsolète, qui pénalise l'activité des professionnels et plus globalement l'attractivité culturelle des territoires.

La liste des musées présentée en annexe⁴¹⁸ dresse un panorama plutôt riche du paysage muséal dans les territoires d'outre-mer. On compte notamment :

- 5 musées de France⁴¹⁹ en Guadeloupe Écomusée de Marie-Galante, Musée précolombien Edgar Clerc, Musée l'Herminier, Musée Schœlcher, Musée Saint-John-Perse
- **3 en Guyane** Musée départemental Alexandre Franconie, Musées des cultures guyanaises, Écomusée de l'Approuague-Kaw
- **7 en Martinique** Muséum d'Histoire naturelle, Musée départemental d'archéologie, Musée régional d'histoire et d'ethnologie, Musée du père Pinchon, Musée vulcanologique, Maison de la canne, Écomusée de la Martinique
- 5 à La Réunion Musée agricole et industriel Stella Matutina, Muséum d'Histoire naturelle, Musée Léon Dierx, Musée historique de Villèle, Musée des arts décoratifs de l'océan Indien
- 1 à Saint-Pierre-et-Miquelon Musée de l'Arche

• Ville ou pays d'art et d'histoire

Le label « Villes ou Pays d'art et d'histoire » créé en 1985 est attribué par le ministère de la Culture et de la Communication à des collectivités locales qui souhaitent valoriser leur patrimoine, favoriser la création architecturale et promouvoir la qualité dans les espaces bâtis ou aménagés. Le terme de patrimoine doit être entendu dans son acception la plus large puisqu'il concerne aussi bien l'ensemble des patrimoines bâtis de la ville que les patrimoines naturel, industriel, maritime ainsi que la mémoire des habitants. En somme, tous les éléments qui contribuent à l'identité d'une ville ou d'un pays riche de son passé et fort de son dynamisme sont de nature à être intégrés dans le processus de labellisation.

⁴¹⁸ Annexe : Les lieux patrimoniaux conventionnés

⁴¹⁹ Instauré par la loi du 4 janvier 2002 relative aux musées, le label Musée de France est accordé aux musées français, appartenant à l'État, à une autre personne morale de droit public ou à une personne de droit privé à but non lucratif, lorsque la conservation et la présentation au public de leurs collections revêt un intérêt public.

L'Association nationale des Villes et Pays d'art et d'histoire et des villes à secteurs sauvegardés et protégés⁴²⁰ met en réseau ces sites pour développer une politique de protection et de valorisation du patrimoine, de l'architecture et de l'urbanisme.

En dépit de son déploiement tardif en outre-mer, le label bénéficie à six villes et à deux pays :

	Villes	Pays
Guadeloupe	Basse-Terre Pointe-à-Pitre	
Guyane	Saint-Laurent-du-Maroni	Estuaires Maroni-Mana
La Réunion	Saint-Denis Saint-Paul	Portes du Sud (Saint-Pierre et Saint-Louis)
Martinique	Saint-Pierre	

• Maisons des Illustres

Le label « Maisons des Illustres » a été créé en 2010 à l'occasion de l'inauguration de la maison Jean Cocteau à Milly-la-Forêt. Il permet la conservation et la transmission de la mémoire de femmes et d'hommes qui se sont illustrés dans l'histoire politique, sociale et culturelle de la France et qui ont habité ces lieux labellisés.

Les Outre-mer comptent plusieurs Maisons des Illustres :

- 4 en Guadeloupe : Maison « La Souvenance » / André Schwarz-Bart, Maison Gerty Archimède, Habitation-Sucrerie Claire-Fontaine, Villa Souques-Pagès ;
- 3 en Guyane : Maison Félix Eboué, Maison Alexandre Franconie, Maison Sœur Anne-Marie Javouhey ;
- 3 en Martinique : l'Habitation Fonds Saint-Jacques, l'Habitation Acajou ou Clément, l'Habitation de la Pagerie ;
- 1 en Polynésie française : Maison-musée James Norman Hall.

• Jardins remarquables

Le label « jardin remarquable » témoigne de la qualité de certains jardins et des efforts entrepris pour leur présentation. Il est attribué pour 5 ans, renouvelables.

La Guadeloupe en compte cinq:

- Basse-Terre Jardin de Beauvallon
- Deshaies Jardin botanique
- Petit Bourg Domaine de Valombreuse

⁴²⁰ Villes porteuses d'une zone de protection du patrimoine architectural urbain et paysager (ZPPAUP), ou d'une Aire de mise en valeur de l'Architecture et du Patrimoine (AVAP),

- Petit Canal Parc paysager
- Sainte Rose Jardin de l'écomusée de la Guadeloupe

La Martinique en compte quatre :

- François (Le) Jardin de l'habitation Acajou
- Gros-Morne (Le) Jardin de l'habitation Saint-Étienne
- Morne-Rouge (Le) Domaine d'Émeraude (p)
- Prêcheur (Le) Jardin de l'habitation Céron

2.2.1.4. L'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO

Les territoires d'outre-mer regorgent de richesses naturelles et culturelles, dont certaines sont inscrites au patrimoine mondial de l'UNESCO. Parmi ces patrimoines, se distinguent :

Sites et patrimoines culturels inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO

Deux sites naturels ont été inscrits au patrimoine mondial de l'Humanité :

- Les lagons de Nouvelle-Calédonie inscrits depuis 2008
- Les Pitons, cirques, et remparts de La Réunion, inscrits en 2010.

Les arts traditionnels d'outre-mer, répertoriés patrimoines culturels immatériels :

- Le Maloya (chants et danses traditionnels à La Réunion), inscrit en 2009
- Le Gwoka (Chants et danses traditionnels, pratiques culturelles en Guadeloupe) inscrit en 2014

Demandes en cours d'inscription au patrimoine mondial de l'UNESCO

Sites naturels et mixtes:

- Le lagon de Mayotte, comme patrimoine mondial de l'Humanité;
- Les Iles Marquises, en Polynésie française, en tant que patrimoine mixte (naturel et culturel). Le dossier de demande devrait être remis en 2018 ;
- Le "Taputapuātea", un paysage culturel situé en Polynésie française, sur l'île de Ra'iatea. La candidature sera examinée en juillet 2017.

Arts traditionnels:

- Le Tapa de Polynésie, savoir-faire lié à la production d'une étoffe végétale obtenue par la technique de l'écorce battue ;
- L'Ori Tahiti, danse tahitienne traditionnelle;
- Le Maraké, rituel de passage des Indiens Wayana-Apalaï de Guyane ;
- Le Carnaval de Cayenne.

La question de la labellisation à l'échelle des outre-mer est particulièrement intéressante. En effet, si toutes les structures ne présentent pas un contenu en adéquation suffisante avec les critères de labellisation, ces outils demeurent indispensables à la préservation et à la bonne connaissance des richesses culturelles et artistiques des outre-mer.

2.2.2. Le patrimoine : enjeu incontournable des futures stratégies touristiques dans les territoires ultramarins

Selon un rapport de la Cour des Comptes de 2014⁴²¹ sur le tourisme outre-mer : « la richesse du patrimoine culturel des destinations d'outre-mer qui s'exprime dans la diversité des populations et dans la variété des manifestations culturelles et festives qui rythment la vie de ces îles, n'est pas suffisamment valorisée ». Or, le patrimoine culturel génère des potentialités économiques et sociales outre-mer, en termes, notamment, de création d'emplois qualifiés, de fixation d'activités tertiaires à haute valeur ajoutée, et de création de pôles d'excellence. Le Rapport de 2013 sur l'apport de la culture à l'économie de France⁴²² va dans ce sens : « Il ne fait pas de doute que l'attractivité d'un territoire, auprès des touristes comme auprès des habitants potentiels, est au moins partiellement liée à l'offre culturelle que l'on peut y trouver. Un lien du même ordre existe entre l'offre culturelle et l'implantation sur le long terme d'activités et d'emplois. Pour autant, un équipement ou une manifestation à caractère culturel s'implante rarement seul et rarement sur un territoire désertique économiquement »

L'histoire et la culture d'un lieu, ses caractéristiques morphologiques, et de manière générale l'ensemble des facteurs qui constituent l'originalité et la spécificité d'un site participent à l'attractivité d'un territoire.

Le tourisme permet de mesurer l'attractivité d'un territoire, qui passe souvent par sa dimension culturelle. Dans cette perspective a été élaborée la Convention Culture-Tourisme,

 $^{^{421}}$ Le Tourisme en Outre-mer : un sursaut indispensable, Cour des Comptes, Rapport public annuel, février 2014

⁴²² Rapport IGF-IGAC de 2013, p.1

qui s'inscrit dans le cadre du travail réalisé par Atout France⁴²³ en outre-mer depuis 2009. Cette convention, portée par le Cluster Tourisme des outre-mer⁴²⁴ a pour objectif de ⁴²⁵:

- développer la notoriété des outre-mer;
- transcender l'image de stations balnéaires que renvoient les territoires ;
- développer la programmation de circuits, en mettant l'accent sur le patrimoine culturel.

Plusieurs projets innovants ont vu le jour en outre-mer dans le but de porter les cultures locales par le biais du tourisme. C'est le cas des « Villages créoles » de La Réunion. Ce parcours touristique permet de faciliter la rencontre entre les touristes et les habitants de l'île autour de 16 villages et bourgs répertoriés dans la montagne des Hauts de l'île. Le Réseau Villages Créoles décline des séjours selon six thématiques 426. Ces visites sont également l'occasion de découvrir le patrimoine naturel de La Réunion, classé au patrimoine mondial de l'UNESCO.

Le patrimoine naturel tend à être valorisé pour faire prendre conscience des richesses naturelles des territoires et de leur besoin de préservation. Pour exemple, le Plan Mayotte 2025 vise à encourager la reconnaissance des lieux patrimoniaux de l'île et à développer une identité forte autour du tourisme bleu et vert.

⁴²³ Atout France participe au développement touristique de la France. L'agence est dotée de 4 objectifs : observer et analyser les marchés touristiques internationaux ; renforcer l'offre touristique française et la commercialiser ; organiser la qualité des prestations ; développer les interventions auprès des ambassades de France. (source : http://atout-france.fr)

⁴²⁴ Le Cluster Tourisme des outre-mer réunit les acteurs du tourisme outre-mer (20 professionnels en sont membres en 2016). C'est un lieu d'échanges, de partage, d'expertise et d'informations sur le tourisme en outre-mer.

⁴²⁵ Données Atout France: http://atout-france.fr/content/tourisme-des-outre-mer

⁴²⁶ Source: http://www.reunion.fr/decouvrir/immersion-culturelle/la-culture-reunionnaise/villages-creoles

RECOMMANDATIONS

- 1. Dresser sous forme de publications compilées, territoire par territoire, le bilan des infrastructures, atlas des salles, fréquentation des publics.

 Dématérialiser ces données pour les rendre accessibles au plus grand nombre.
- 2. Effectuer un recensement national des œuvres ultramarines qui donnerait lieu à une édition spécialisée des collections du patrimoine ultramarin pour favoriser les échanges du patrimoine.
- **3.** Valoriser les lieux existants par des actions de rénovation, de modernisation et de renouvellement des fonds et des collections pour mener sur le long terme une politique culturelle plus ambitieuse.
- 4. Lancer une étude diagnostic chiffrée autour de la rénovation des infrastructures.
- **5.** Encourager les solutions mobiles ou itinérantes dans les domaines de la culture pour favoriser une offre de proximité complémentaire en adéquation avec les spécificités des territoires.
- **6.** Inciter les musées à poursuivre une politique d'acquisition de collections, essentielle a leur attractivité en mettant en place une fiscalité propice aux acquisitions et en encourageant les prêts d'œuvres de particuliers.
- **7.** Favoriser les partenariats entre les musées de l'hexagone et les musées ultramarins pour faire venir des expositions temporaires dans les territoires.
- **8.** Généraliser l'archivage numérique du patrimoine des outre-mer et promouvoir les bons réseaux numériques, notamment ceux concernant les applications mobiles.
- 9. Faire un inventaire des formations ; développer les formations initiales et continues.
- **10.** Encourager et soutenir financièrement les meilleurs élevés pour la poursuite de leurs études dans la région ou en hexagone lorsque les formations, par exemple par le biais de la création d'un dispositif « Erasmus culture ».
- **11.** Reconnaitre les arts traditionnels d'outre-mer à travers un enseignement et la délivrance d'un diplôme d'état.
- 12. Créer une mention « littérature d'outre-mer » dans les cursus universitaires.

- **13.** Développer la formation des cadres issus des territoires dans une stratégie d'océanisation des cadres.
- **14.** Penser la culture dans un projet plus global d'aménagement du territoire par exemple en structurant l'offre hôtelière et la formation en tourisme culturel.
- **15.** Encourager les partenariats entre les acteurs majeurs du réseau culturel national avec les structures locales.
- **16.** Créer un évènement d'ampleur nationale dédie aux outre-mer a l'image de l'année des outre-mer tenu en 2011 pour favoriser la connaissance du potentiel culturel et artistique de ces territoires.
- **17.** Renforcer l'accompagnement des acteurs de la culture grâce à la mise en place d'une structure dédiée qui pourrait regrouper les missions de l'agence de promotion et de diffusion des cultures outre-mer et celles, futures, de la cite des outre-mer.
- **18.** Favoriser la création d'une « continuité territoriale culturelle » afin de développer les déplacements des artistes dans leur bassin régional aussi bien que dans l'hexagone et les projets multilatéraux (outre-mer-hexagone-international).
- 19. Faire un rapport annuel sur la production et la diffusion du documentaire ultramarin.
- **20.** Réaliser plus régulièrement des inventaires du patrimoine pour mieux définir les actions de valorisation portées par la collectivité.

ANNEXES

ANNEXE

Liste des personnalités auditionnées par thématique

THÉMATIQUES	PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES
	Mme Anabel MOUSSET Département de l'action territoriale – Secrétariat général, Ministère de la Culture et de la communication
	Mme Barbara JEAN-ELI, Conseillère technique en charge de la culture, de la vie associative et du sport auprès de la ministre des outre-mer
	Mme Florence GENDRIER, Directrice des affaires culturelles de Mayotte
	Mme Gisèle BOURQUIN, Présidente de l'association « Femmes au-delà des mers »
	Mme Hacina HOCINE Mission de l'action territoriale – Direction générale des patrimoines, Ministère de la Culture et de la communication
	Mme Laurence TISON-VUILLAUME Direction de la création artistique – DGCA, Ministère de la Culture et de la communication
	Mme Miriama BONNO Conseiller technique communication, Ministère de la culture de Polynésie française
	Mme Pascale HENROT, Directrice de l'Office national de diffusion artistique (ONDA)
	Mme Sylvie MIDALI Bureau de l'action territoriale – DGCA, Ministère de la Culture et de la communication
	Mme Théano JAILLET Directrice du musée de Tahiti et des îles
	Mme Yasmina GOULAM, Inspectrice de Première classe
L'accès à la	M. Daniel GUERIN, Inspecteur général des affaires culturelles
culture outre-mer	M. Fabrice MORIO, Directeur des affaires culturelles de Martinique
	M. Frédéric CIBARD Chargé de communication, Conservatoire artistique de Tahiti
	M. Jean-Baptiste GOURDIN Direction des médias et des industries culturelles- DGMIC, Ministère de la Culture et de la communication
	M. Jean-Michel KNOP, Directeur des affaires culturelles de Guadeloupe
	M. Laurent BAYLE, Directeur général de la Cité de la musique – Philharmonie de Paris
	M. Marc NOUSHI, Directeur des affaires culturelles de l'Océan Indien
	M. Martin COEROLI Directeur de la Maison de la culture de Tahiti
	M. Michel DEGORCE-DUMAS, Président du Festival Rochefort Pacifique
	M. Paul LEANDRI, Directeur des affaires culturelles de Guyane

M. Stéphan MARTIN, Président du musée du Quai Branly – Jacques CHIRAC
M. Wallès KOTRA, Directeur de France Ô
M. Yves LE FUR, Directeur du département du patrimoine et des collections du musée du Quai Branly

THÉMATIQUES	PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES
	Mme Cécile TAGLIANA, Cheffe du service des politiques sociales et médico-sociales de la Direction générale de la cohésion sociale, adjointe au Directeur général
	Mme Chantal DE SINGLY, Chargée de la mission Stratégie de santé pour les outre-mer, ancienne Directrice de l'ARS Océan Indien
	Mme Geneviève GUEYDAN, Présidente de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
	Mme Sévane MARCHAND, Chargée de mission au Pôle Économie, Stratégie et Communication de l'AFD
	Mme Stéphanie NORCA, Présidente de la commission Action sociale, gérontologie, personnes en situation de handicap de la Collectivité territoriale de Martinique
Vieillissement des	M. Christian MEURIN, Directeur général de l'ARS de la Guyane
populations et perte	M. Claude-Valentin MARIE, Conseiller pour l'Outre-mer de l'INED, directeur scientifique de l'enquête « Migrations, Famille et Vieillissement » conduite par l'INED et l'INSEE
d'autonomie	M. François MAURY, Directeur général de l'ARS Océan Indien
Outre-mer	M. Hervé BOUGAULT, Directeur de l'agence de Fort-de-France, Agence française de développement
	M. Patrice RICHARD, Directeur général de l'ARS de la Guadeloupe
	M. Patrick HOUSSEL, Directeur général de l'ARS de la Martinique
	M. Pierre-Louis BRAS, Président du Conseil d'orientation des retraites
	M. Yves GUEGANO, Secrétaire général du Conseil d'orientation des retraites
	Mme Audrey GUIRAL-NAEPELS, Référente logement-aménagement, Responsable du réseau SIDOM, l'Agence Française de Développement (AFD)
	Mme Blanche GUILLEMOT, Directrice de l'Agence nationale de l'Habitat (ANAH)
	M. Gianni SARTENA, en charge du réseau SIDOM et de la thématique logement Outre-mer - AFD
Lutte contre l'habitat indigne	M. Laurent GIROMETTI, Directeur de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP), Ministère du Logement et de l'Habitat durable
	M. Nicolas GRIVEL, Directeur général de l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU)
	M. Patrick BOURVEN, Directeur de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL) de Martinique
	M. Sylvain MATHIEU, Délégué Interministériel pour l'Hébergement et l'Accès au Logement (DIHAL)
	M. Mahieddine HEDLI, Directeur de l'Union Sociale pour l'Habitat Outre-mer

M. Louis-Olivier ROUSSEL, Directeur de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement adjoint de La Réunion
M. Christian PRETOT, Chef du service habitat, logement social de la DEAL

THÉMATIQUES	PERSONNALITÉS AUDITIONNÉES
	M. Patrick BONFILS, Chef de pôle « promotion de la jeunesse et de l'égalité des chances », DRJSCS La Réunion
	Mme Raoule LARNEY, Coordinatrice académique, Mission de Lutte contre le Décrochage Scolaire (MLDS) Guyane
	Mme Dominique RIVAS, Coordinatrice académique, Mission de Lutte contre le Décrochage Scolaire (MLDS) Martinique
	M. Samuel VITEL, Coordinateur académique, Mission de Lutte contre le Décrochage Scolaire (MLDS) Guadeloupe
	Mme Nathalie COSTANTINI, Vice-rectrice de Mayotte
La jeunesse en	M. Jean-Michel LOUTOBY, Directeur de la Mission locale du Nord Martinique
outre-mer	M. Antoine DENARA, Directeur régional de Pôle emploi Martinique
	M. Alain CHEVALIER, Directeur de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale de la Martinique
	M. Hervé FERNANDEZ, Directeur de l'Agence Nationale de Lutte Contre l'Illettrisme (ANCLI)
	M. Bernard RUBI, Directeur de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale (DJSCS) de Mayotte
	Mme Marie-Hélène COUTANT, Cheffe du pôle cohésion sociale et de la protection des populations à Saint Martin / Saint Barthélémy
	Mme Pascale GATINEAU, Coordonnatrice locale du Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse (FEJ) à Mayotte
	Mme Firmine DURO, Directrice régionale du Pôle Emploi de Guyane
	M. Christofer KUHL, Directeur du Groupement d'intérêt Public « Formation Continue et Insertion Professionnelle » (GIO/FCIP de Guyane)
	M. Jean-Pierre PHILIBERT, Président de la FEDOM (Fédération des entreprises d'outre-mer

ANNEXE

Liste des recommandations par thématique

1. La jeunesse en Outre-mer

• La lutte contre l'illettrisme

- 1. Perfectionner la mesure de l'illettrisme des jeunes d'outre-mer
 - Mener l'enquête IVQ simultanément dans l'ensemble des outre-mer ;
 - Compléter les enquêtes quantitatives par de nouvelles questions et par des études plus qualitatives sur les jeunes (difficultés à l'écrit, à l'oral, capacités à communiquer).

2. Prévenir l'illettrisme dès le plus jeune âge

- Soutenir les parents de jeunes enfants en développant les Actions éducatives familiales ;
- Scolariser les jeunes enfants le plus tôt possible en maternelle ;
- Mettre en place un dispositif de détection des jeunes illettrés dès l'école primaire.

3. Adapter la formation des enseignants

- Développer des modules de connaissances sociologiques (contextes sociaux, données spécifiques aux territoires) en formation initiale et continue ;
- Mieux prendre en considération le plurilinguisme des sociétés d'outre-mer dans l'enseignement.

4. Repérer les situations d'illettrisme chez les jeunes en insertion professionnelle

- Repérer systématiquement les situations d'illettrisme à l'entrée en apprentissage ;
- Diffuser et renforcer l'utilisation d'outils de remédiation de l'illettrisme pour les CFA;
- Former les conseillers des missions locales et de Pôle emploi au repérage des situations d'illettrisme et mutualiser les bonnes pratiques.

5. Améliorer la gouvernance territoriale et la coordination de la lutte contre l'illettrisme

- Désigner un chargé de mission ANLCI en Polynésie française et à Saint-Martin ;
- Élaborer des plans de prévention et de lutte contre l'illettrisme en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Saint-Martin.
- Développer le recours aux outils contractuels afin de donner une cohérence et une visibilité aux engagements des acteurs ;
- Procéder à une nouvelle installation des Assises illettrisme par la DGOM afin de réunir tous les acteurs et de sensibiliser l'opinion publique.

- **6.** Évaluer les politiques de lutte contre l'illettrisme
 - Confier l'évaluation de l'atteinte des objectifs nationaux fixés par le CIOM à l'Inspection générale des affaires sociales et à l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale ;
 - Évaluer l'ensemble des actions des plans de prévention et de lutte contre l'illettrisme.

• Insertion et formation professionnelle en outre-mer

- 1. Rendre disponible dans tous les outre-mer des statistiques sur le décrochage scolaire, selon un référentiel commun pour comparer les situations entre territoire. Fiabiliser les données relatives à l'absentéisme. Proposer des données infra académiques afin de mettre en place des analyses territorialisées.
- 2. Assurer outre-mer la mise en œuvre effective des dispositifs dédiés au décrochage scolaire (MLDS, PSAD, FoQualE). Instituer ces dispositifs, ou des outils similaires, dans les territoires ultramarins qui en sont dépourvus. Conforter l'action des instances existantes en renforçant et en stabilisant leurs équipes, en particulier celles des MLDS.
- **3.** Mieux prendre en compte les freins périphériques à l'assiduité scolaire et à l'insertion dans les politiques publiques menées (mobilité, maillage territorial des unités de formation, problématiques de garde d'enfants).
- **4.** Développer et valoriser les expérimentations portant sur les freins périphériques à l'insertion, en mobilisant les fonds européens.
- **5.** Renforcer les pédagogies innovantes en matière de décrochage scolaire (en particulier les micro-lycées et micro-collèges).
- **6.** Étoffer l'offre de mise à niveau, de rattrapage, de seconde chance et d'anticipation des échecs. Maintenir les moyens alloués au SMA et développer une offre de solutions complémentaire, notamment destinée aux publics non éligibles au SMA.
- 7. Renforcer les systèmes d'orientation et d'information sur les filières de formation et les métiers.
- **8.** Face à l'ampleur du phénomène d'orientation par défaut, multiplier les passerelles et possibilités de réorientation.
- **9.** Soutenir le développement et la professionnalisation des services en charge de l'accompagnement social et professionnel des jeunes (en particulier missions locales et Pôle Emploi).
- **10.** Développer les pratiques offrant un appui sur la durée et couvrant les différentes étapes du parcours des jeunes, de la remédiation après décrochage à la qualification puis à l'insertion professionnelle.
- 11. Accompagner les jeunes en insertion en tenant compte de leur situation globale. Mettre en

place des partenariats entre pôle emploi et les collectivités pour proposer le dispositif d'« accompagnement global ». Développer le tutorat et l'accompagnement renforcé, en mobilisant le tissu associatif et les travailleurs sociaux.

- **12.** Mettre en place dans les territoires ultramarins les prérequis d'une analyse des besoins en compétence : études sectorielles, structuration des branches professionnelles, appui au tissu économique pour la mise en œuvre d'une GEPEC.
- **13.** Développer une analyse prospective des besoins en compétence, notamment dans les territoires en transition démographique s'agissant du secteur de la santé.
- **14.** Déterminer les priorités sectorielles sur lesquelles concentrer l'effort en matière de formation.
- **15.** Renforcer auprès des jeunes l'attractivité de certains métiers correspondant aux besoins actuels et émergents des territoires.
- **16.** Développer l'apprentissage. A cette fin, renforcer les actions visant l'information et la formation des entrepreneurs ultramarins. Expérimenter un parcours en alternance associant le SMA. Renforcer le suivi des jeunes en apprentissage afin d'améliorer leur insertion professionnelle.
- **17.** Ajuster aux besoins la carte des formations post-bac et augmenter le nombre de places en IUT et STS.
- 18. Organiser une meilleure articulation des acteurs pour accompagner la mobilité.
- **19.** Développer les mécanismes d'incitation au retour des jeunes, dans les métiers correspondant à un besoin local en recrutement.
- **20.** Diversifier les destinations en tenant compte des zones régionales. Densifier l'information à destination des jeunes sur les dispositifs de mobilité à l'international.
- 21. Développer le service civique à l'étranger au profit des jeunes des outre-mer.
- 22. Mobiliser les universités ultramarines autour de la création de cursus internationaux, dans des domaines porteurs au sein du bassin régional, pour lesquels les outre-mer présentent des atouts. Appuyer les initiatives internationales des universités (appels à projet et dispositifs financiers existants).
- **23.** Renforcer la coordination des acteurs en charge de l'insertion, de la formation et de l'emploi des jeunes, au service d'un décloisonnement des politiques publiques.
- **24.** Innover afin de mettre en place dans chaque territoire des structures de gouvernance adaptées et opérationnelles.

acteurs de	synergie les l'emploi, de ands projets t	la formation	de développer et de l'inserti	ment économiq on. Anticiper le	ue et les interve es besoins en c	entions des ompétence

2. Vieillissement des populations et perte d'autonomie outre-mer

- **1.** Disposer de manière régulière et exhaustive de données statistiques sur l'état de santé et les conditions de vie des personnes vieillissantes en outre-mer.
- 2. Renforcer toutes les actions de prévention et de sensibilisation à la perte d'autonomie auprès des populations d'outre-mer en instaurant, à titre d'exemple, une visite médicale obligatoire dès l'âge de 55 ans.
- **3.** Anticiper les conséquences du vieillissement de la population dans tous les territoires d'outre-mer.
- **4.** Développer la coordination entre tous les acteurs et aller vers un décloisonnement des différents domaines d'interventions.
- **5.** Désigner des référents dans les collectivités locales ou les ARS pour faciliter les relations avec les acteurs de terrain.
- **6.** Adapter le cadre réglementaire national aux spécificités des territoires d'outre-mer pour coordonner et faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies développées localement.
- 7. Soutenir les politiques de construction d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes sur tous les territoires.
- **8.** Imposer des délais de réalisation dans la construction des EHPAD de manière à contraindre les opérateurs à initier les projets le plus rapidement possible une fois les fonds obtenus.
- **9.** Réfléchir en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés à des solutions pour favoriser l'accompagnement et le maintien à domicile des personnes âgées.
- **10.** Renforcer l'accompagnement et le soutien aux aidants.
- **11.** Développer des solutions d'hébergements alternatives et adaptées aux besoins, aux attentes et aux problématiques des personnes âgées en outre-mer.
- **12.** Renforcer les actions de prévention et de sensibilisation à la perte d'autonomie auprès de toute la population et des acteurs économiques.

- **13.** Développer une communication adaptée auprès des personnes âgées pour améliorer leur information et leur accès au droit.
- **14.** Favoriser la coordination entre les différents acteurs autour des parcours de soins de personnes âgées.
- **15.** Impliquer tous les acteurs concernés dans le domaine du vieillissement pour favoriser l'émergence de nouveaux partenariats (public, privé, associatif).
- **16.** Promouvoir l'innovation territoriale et technologique de manière à répondre précisément aux besoins de chaque territoire.
- **17.** Anticiper le vieillissement de la population en outre-mer et mettre en place un nouveau modèle économique.
- **18.** Renforcer la professionnalisation et la formation des intervenants auprès des personnes vieillissantes.
- 19. Développer la professionnalisation des aidants familiaux.

3. La lutte contre l'habitat indigne en outre-mer

- 1. Renforcer les procédures d'évaluation des opérations menées dans les territoires.
- 2. Etablir des indicateurs sur les réalisations et les résultats ainsi que des indicateurs d'impact.
- **3.** Clarifier et Redéfinir les critères de répartition des crédits de la LBU pour mieux tenir compte des besoins des territoires.
- **4.** Accompagner les acteurs pour traiter les questions complexes relatives au statut et au coût du foncier.
- 5. Mener des opérations sur des périmètres de taille plus réduite.
- 6. Réinvestir les centres urbains et les centres bourgs aux Antilles.
- 7. Réhabiliter le parc ancien et privé.
- **8.** Moduler la contribution de l'état de 80 à 90% en fonction de l'opération pour la commune pour inciter la phase opérationnelle.
- **9.** Faire des enquêtes d'utilité publiques afin de développer en amont des phases de réalisation, la concertation entre acteurs.
- 10. Instituer des journées d'échanges entre acteurs.
- **11.** Se garantir l'adhésion des familles et faire entrer la population dans une dynamique de changement de vie.
- 12. Améliorer l'accompagnement des familles dans l'accès au financement.

4. L'accès à la culture en Outre-mer

- **1.** Dresser sous forme de publications compilées, territoire par territoire, le bilan des infrastructures, atlas des salles, fréquentation des publics. Dématérialiser ces données pour les rendre accessibles au plus grand nombre.
- 2. Effectuer un recensement national des œuvres ultramarines qui donnerait lieu à une édition spécialisée des collections du patrimoine ultramarin pour favoriser les échanges du patrimoine.
- **3.** Valoriser les lieux existants par des actions de rénovation, de modernisation et de renouvellement des fonds et des collections pour mener sur le long terme une politique culturelle plus ambitieuse.
- 4. Lancer une étude diagnostic chiffrée autour de la rénovation des infrastructures.
- **5.** Encourager les solutions mobiles ou itinérantes dans les domaines de la culture pour favoriser une offre de proximité complémentaire en adéquation avec les spécificités des territoires.
- **6.** Inciter les musées à poursuivre une politique d'acquisition de collection essentielle à leur attractivité en mettant en place une fiscalité propice aux acquisitions et en encourageant les prêts d'œuvres de particuliers.
- **7.** Favoriser les partenariats entre les musées de l'hexagone et les musées ultramarins pour faire venir des expositions temporaires dans des territoires.
- **8.** Généraliser l'archivage numérique du patrimoine des outre-mer et promouvoir les bons réseaux numériques notamment ceux concernant les applications mobiles.
- 9. Faire un inventaire des formations ; Développer les formations initiales et continues.
- **10.** Encourager et soutenir financièrement les meilleurs élèves pour la poursuite de leurs études dans la région ou en hexagone lorsque les formations n'existent pas, par exemple par le biais de la création d'un dispositif Erasmus culture.
- **11.** Reconnaître les arts traditionnels d'outre-mer à travers un enseignement et la délivrance d'un diplôme d'état.
- 12. Créer une mention littérature d'outre-mer dans les cursus universitaires.

- 13. Développer la formation des cadres dans une stratégie d'océanisation des cadres.
- **14.** Penser la culture dans un projet plus global d'aménagement du territoire par exemple en structurant l'offre hôtelière et la formation en tourisme culturel.
- **15.** Encourager les partenariats entre les acteurs majeurs du réseau culturel national avec les structures locales.
- **16.** Créer un évènement d'ampleur nationale dédié aux outre-mer à l'image de l'année des outre-mer tenue en 2011 pour favoriser la connaissance du potentiel culturel et artistique des territoires.
- 17. Renforcer l'accompagnement des acteurs de la culture grâce à la mise en place d'une structure dédiée qui pourrait regrouper les missions de l'agence de promotion et de diffusion des cultures outre-mer et celles, futures, de la cité des outre-mer.
- **18.** Favoriser la création d'une continuité territoriale culturelle afin de développer le déplacement des artistes dans leur bassin régional aussi bien que dans l'hexagone ; les projets multilatéraux (outre-mer, hexagone, international).
- 19. Faire un rapport annuel sur la production et la diffusion du documentaire ultramarin.
- **20.** Réaliser plus régulièrement des inventaires du patrimoine pour mieux définir les actions de valorisation portées par la collectivité.

ANNEXE

L'accès à la culture

Présentation des grandes politiques culturelles de l'Etat

<u>Missions attribuées aux différents niveaux des collectivités en métropole et dans les DROM en matière d'action culturelle.</u>

	Action co	ulturelle ¹	
Commune ou EPCI	Département	Région	Etat
1% culturel: Insertion des œuvres d'art dans certaines constructions (1 % du coût de l'investissement);	1% culturel : Insertion des œuvres d'art dans certaines constructions (1 % du coût de l'investissement) ;	1 % culturel : - Insertion des œuvres d'art dans certaines constructions (1 % du coût de l'investissement) ;	Protection du patrimoine : - Inscription et classement sur la liste des monuments et mobiliers historiques. - Création de secteurs sauvegardés et de
Enseignements artistiques: Enseignement initial de la musique, de la danse et de l'art dramatique en vue d'une pratique amateur ainsi que l'offre d'éducation artistique en partenariat avec les établissements scolaires.	Protection du patrimoine : Gestion, par convention, des crédits affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers protégés n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements.	- Fonds régional d'art contemporain Protection du patrimoine: Gestion des crédits affectés à l'entretien et à la restauration des immeubles, orgues et objets mobiliers protégés n'appartenant pas à l'État ou à ses établissements, à titre	zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager. – Contrôle technique et scientifique général. Rémunération du personnel scientifique. Enseignements artistiques :
Inventaire général du patrimoine culturel : Les communes et leurs groupements peuvent se voir déléguer par les régions bénéficiaires du transfert de compétences, l'exercice des compétences d'inventaire général du patrimoine culturel, par voie conventionnelle.	Enseignements artistiques: Élaboration des schémas départementaux de développement des enseignements artistiques dans les domaines de la musique, de la danse et de l'art dramatique qui définissent l'organisation du réseau des enseignements artistiques et les modalités de participation financière des départements.	expérimental. Enseignements artistiques: Organisation et financement dans le cadre du plan régional des formations professionnelles prévu à l'article L. 214- 13 du code de l'éducation, des cycles d'enseignement professionnel initial. Inventaire général du patrimoine	- Classement des écoles, contrôle des activités et du fonctionnement pédagogique Compétences dans le domaine des enseignements supérieurs dans les domaines de la musique, de la danse, du théâtre et des arts du cirque qui assurent la formation aux métiers du spectacle Délivrance des diplômes nationaux.
Bibliothèques : Bibliothèques de prêt municipales.	Inventaire général du patrimoine culturel :	culturel : Gestion et conduite de l'inventaire général du patrimoine culturel.	Inventaire général du patrimoine culturel : Définition des normes nationales en
Musées : Organisation et financement des musées municipaux	Les départements et leurs groupements peuvent se voir déléguer par les régions bénéficiaires du transfert de compétences, l'exercice des compétences d'inventaire	Bibliothèques : Bibliothèques régionales.	matière d'inventaire Exercice du contrôle scientifique et technique.
Archives : Conservation et mise en valeur des	général du patrimoine culturel, par voie conventionnelle.	Musées : Organisation et financement des musées régionaux.	Bibliothèques : Bibliothèques d'État, bibliothèques nationales, bibliothèques universitaires, les bibliothèques spécialisées (bibliothèques
archives municipales. Archéologie préventive :	Bibliothèques : Bibliothèques de prêt départementales.	Archives: Conservation et mise en valeur des archives régionales.	du musée de l'Homme, du Muséum d'histoire naturelle, du conservatoire national des arts et métiers)

¹Tableau de répartition des compétences État – collectivités territoriales, 31 août 2015, Direction générale des collectivités locales

Etat des lieux des infrastructures culturelles dans les Outre-mer

Les lieux patrimoniaux conventionnés.

	Musées de France (2016) ¹	Monuments historiques protégés	Villes et Pays d'art et d'histoire (2016)	Jardins remarquables (2016)	Maisons des Illustres (2016)
Guadeloupe	5	90 (2014)	2	5	4
Guyane	3	79 (2014)	2	0	3
La Réunion	5	152 (2011)	3	0	0
Martinique	7	102 (2014)	1	4	3
Mayotte	0	2 (2012)	0	0	0
Nouvelle-Calédonie	0	0	0	0	0
Polynésie française	0	0	0	0	1
Saint-Barthélemy	0	7 (2011)	0	0	0
Saint-Martin	0	1 (2012)	0	0	0
Saint-Pierre-et-Miquelon	1	12 (2014)	0	0	0
Wallis-et-Futuna	0	0	0	0	0

Equipement artistique dans le domaine du spectacle vivant – chiffres de 2016.

	Conservatoires	Scènes nationales	Scènes conventionnées	Centres dramatiques	Fonds régional d'art contemporain
Guadeloupe	0	1	0	0	0
Guyane	1*	0	2	0	0
La Réunion	1**	0	2	1	1
Martinique	1*	1	0	0	0
Mayotte	0	0	0	0	0
Nouvelle-Calédonie	0	0	0	0	0
Polynésie française	1	0	0	0	0
Saint-Barthélemy	0	0	0	0	0
Saint-Martin	0	0	0	0	0
Saint-Pierre-et-Miquelon	0	0	0	0	0
Wallis-et-Futuna	0	0	0	0	0

^{1« (}année) » : année d'estimation des données présentées

<u>Tableau 3</u>: <u>Lieux de lecture publique</u>

	Lieux de lecture publique (2012)	Bibliothèques municipales (2011)	Bibliothèques universitaires (2016)
Guadeloupe	35	18	1
Guyane	14	11	1
La Réunion	67	18	1
Martinique	30	15	1
Mayotte	ND	5	0
Collectivités d'outre-mer	ND	10	2

Source : ministère de la Culture et de la Communication

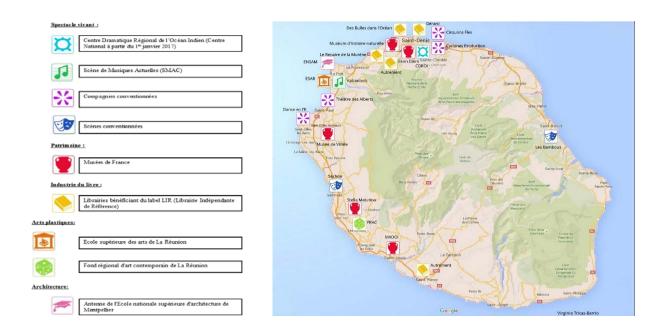
<u>Tableau 4</u> : <u>Cinémas</u>

Chiffres de 2012 -disponibles uniquement dans les départements d'outre-mer et dans la collectivité territoriale de Guyane

	Cinémas – nombres d'établissements (chiffres 2012)
Guadeloupe	10
Guyane	5
La Réunion	20
Martinique	1
Mayotte	1

Source : ministère de la Culture et de la Communication

Carte des structures et compagnies conventionnées ou labellisées à La Réunion



Source : Direction artistique de l'Océan indien

FICHES CONTACT CULTURE

Conservatoire artistique de la Polynésie française Te Fare Upa Rau.

DIRIGEANT: Fabien DINARD, Directeur

ADRESSE: BP 463 - 98713 Papeete, Tahiti, Polynésie française

TEL: (689) 40 50 14 14

MAIL: conservatoire.pf SITE INTERNET: www.conservatoire.pf

Maison Morange - Musée traditionnel des musiques et instruments de l'océan Indien

ADRESSE: 4 rue de la Cayenne 97433 Hell-Bourg La Réunion

TEL: 0262 46 72 23

 $MAIL: \underline{contact@maisonmorange.fr}$

SITE INTERNET: www.maisonmorange.fr.

Cité de la musique-Philharmonie de Paris

DIRIGEANT : Laurent BAYLE, Directeur général de la Cité de la musique-Philharmonie de

Paris,

ADRESSE : Cité de la musique, 221 Avenue Jean Jaurès, 75019 Paris

TEL: 01 44 84 45 52

SITE INTERNET: www.philharmoniedeparis.fr

Agence de promotion et de diffusion des cultures d'outre-mer

DIRIGEANT: Greg GERMAIN, Président / Daniel CARCEL, Directeur

ADRESSE: 98-102, rue de Richelieu 75002 Paris

Tel: 01 81 70 08 62

 $SITE\ INTERNET: \underline{www.cultures-outre-mer.com.fr}$

Etablissement Public de Coopération Culturelle des Arts Vivants de Guyane « Les Trois Fleuves »

DIRIGEANT : Odile PEDRO LEAL, Directrice ADRESSE : Route de Montabo, 97306 Cayenne

Tel: 0594 28 94 00

SITE INTERNET: www.troisfleuves.fr

Festival Rochefort Pacifique

DIRIGEANT: Michel DEGORCE-DUMAS, Président

ADRESSE: Rochefort-sur-Toile - Cinéma des Ailleurs, 60 rue Thiers 17300 ROCHEFORT

TEL: 05 46 87 37 59

SITE INTERNET: www.rochefortpacifique.org

France Ô

DIRIGEANT : Walles KOTRA, Directeur exécutif en charge du réseau des outre-mer 1ère et de France Ô à France Télévisions - Président de l'association du festival international du film documentaire océanien (AFIFOC), co-créateur du FIFO

ADRESSE: RFO 35 rue Danton 92240 MALAKOFF

TEL: 01 55 22 71 00

SITE INTERNET: www.franceo.fr

Marché des musiques de l'océan Indien (IOMMA)

DIRIGEANT : Jérôme Galabert, Vice-président du Pôle Régional des Musiques Actuelles de la Réunion et directeur du festival Sakifo, en charge de la direction exécutive du IOMMA

ADRESSE : Association Scènes Australes 3 rue Gabriel Dejean 97410 SAINT PIERRE La Réunion

TEL: 0262 321 129

MAIL: info@iomma.net

SITE INTERNET: www.iomma.net

Office national de diffusion artistique (ONDA)

DIRIGEANT: Pascale HENROT, Directrice

ADRESSE: 13, rue Henri Monnier 75009 "Paris

Tel: 01 42 80 28 22

 $MAIL: \underline{pascale.henrot@onda.fr}$

SITE INTERNET: www.onda

Musée du Quai Branly-Jacques Chirac

DIRIGEANT: Stéphane MARTIN, Président

ADRESSE: 37 Quai Branly, 75007 Paris

BUREAUX : 222 Rue de l'Université 75343 Paris cedex 07

Tel: 01 56 61 70 30

Mail: presidence@quaibranly.fr

SITE INTERNET: www.quaibranly.fr

Collectif des espaces de diffusion artistique et culturelle (CEDAC) Guadeloupe

DIRIGEANT : Claude Kiavué, Président du CEDAC, réseau des diffuseurs de Guadeloupe, et

Directeur du Centre des Arts de Pointe à Pitre

ADRESSE: Résidence Le Marisol B412 Bas du Fort 97190 Le Gosier, Guadeloupe

Tel: 0690 500 234

MAIL: contact.cedac@gmail.com

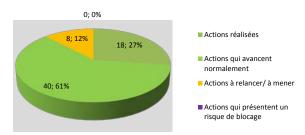
SITE INTERNET: cedac.over-blog.com

				Act				
	Synthèse des recommandations du rapport bie	nnal CNEPEOM 2013-2014	réalisées	qui avancent	à relancer / à	présente un risque de	Bureau	Observations
Chapitre 1 : CONTINUITÉ TERRITORIALE				normatement	mener	blocage		
		Merer, dans un premier temps, une expertise pour identifier les charásem restant eccos à mettre en places sur chaque terminire et les acludons permetant de mutualiser les moyens sur l'ensemble des départements et les faits et double de la département et le mutualiser les moyens sur l'ensemble des départements et le mission et double not le mutualiser les moyens sur l'ensemble des départements et le mission de la mis	1					Travaux réalisés dans le cadre du plan Très Haut Débit A DETAILLER BYEEF/GG : Le Plan France très haut débit est conçu selon une logique d'aménagement du Territoire. Les collectiobles applicatus par PEss Adissant des plans d'interpretation proportinat les
	Développer le Très Haut Débit pour éviter une fracture numérique							calkerthilds - residences mer l'étet - Mitinant des réess d'internation recordinat les l'étrail moire jar FANCES - ACENTALES METE/GGC : les motorisations d'eccupitate du domaine public sent apérationnelles dans le cadré de la construction des réseaux d'existation public concernant le Très haut débit. Les fréquences ont été dépagées pour que la téléphotes mobiles de puisse être lancée au cours du dessilens exemetre 2016 par
		 Faciliter les autorisations nécessaires pour le développement des inflastructures des opérateurs (permis de constraire, autorisations de fréquences,) 	1					d'initiative public concernant le Très haut débit. Les fréquences ont été dégagées pour que la téléphonie mobile 4G puisse être lancée au cours du deuxième semestre 2016 pu l'ARCEP.
		→ Pestaurer partiellement l'atractivité des tentiones pour les opérateurs privés, grâce à des interventions financières et imposer des priorités de développement sur cersaines zones ou cersains tentiones.		1				Les obligations de couverture dans les licences répondent à cet objectif
Proposition n°1; En matière de continuité numérique, il s'agit d'anticiper les besoins, d'amélioner la gouvernance et d'adapter les	Une gouvernance adaptée et efficace	→ Renforcer et pérenniser l'intervention et la complémentarité des pouvoirs publics pour soutenir le développement des usaces et des senices		1			DVEEF	Les futurs schémas directeurs des services
actions :		 Accompagne his activum locaux pour négorier suice les connentiums internationaux en mateur en place un appui, se travers de l'expertise d'une agent suffrairement tons sur la solène internationale (AFD,) Maintenin la déficialisation des câleirs sour-mains pour favorier les investigaments. 	1	1				
	Reconnaître et prendre en compte les particularités des outre-me	 Maintenir la déficulisation des câbles sous-mains pour favoriser les investissements Internation au niveau international pour faire baisser les saids de verte de capacité sur les liaisons, internationales ou sont elecnatés can les colorateurs sur leurs prix de détail 	-	1				Travall sur la continuité numérique territorial en lien avec Sercy
		— Encourager l'opérateur historique à s'engager afin d'assurer une qualité de services permetant aux opérateurs locaux et dépendants de ses installations, de satisfaire les prestations auxquels its se sont engagés viu-à-vis de leurs cérets.		1				Chantler mené par l'ARCEP. A DETAILLER BVEEF/GG: L'ARCEP exerce un pouvoir de régulation sur les offres de gros d'Orange, via les analyse de marché régulièrement un les à l'entre de l'arché ne de l'arché ne de l'arché négulièrement.
	Réduire les frais d'itinérance	 Encourage les opérateux nationaux ayant des filiales outre-mer et les opérateux nationaux et bosus dans l'incapacité de fournir une offre de services sur l'ensemble du terrisire national, à s'accorder pour des l'incapacité de fournir une offre de services sur l'ensemble du terrisire national, à s'accorder pour de l'ensemble de l'ensemble de l'ensemble de l'ensemble du terrisire national, à s'accorder pour de l'ensemble de l'ensemble de l'ensemble de l'ensemble du terrisire national, à s'accorder pour de l'ensemble de l'ensemble de l'ensemble de l'ensemble du terrisire national, à s'accorder pour de l'ensemble de l'ensemble de l'ensemble de l'ensemble du terrisire national, à s'accorder pour de l'ensemble de l'ensemble de l'ensemble de l'ensemble du terrisire national, à s'accorder pour de l'ensemble de l'ensemble de l'ensemble de l'ensemble du terrisire national, à s'accorder pour de l'ensemble de l'ensemble de l'ensemble de l'ensemble du terrisire national, à s'accorder pour de l'ensemble de l'ensemble de l'ensemble de l'ensemble de l'ensemble du terrisire national, à s'accorder pour de l'ensemble de l'en	1					muet a jeur.
	 Assurer la durabilité des dispositifs de continuté territoriale par l création d'une recette oui leur serait affectée 	Parame units scholored and their richinosome						
		Confier à un organisme indépendant un véritable travail de fond afin de pouvoir névaluer ou adapter les taxes et endesances aux néalités ultramariers, en contribient notamment le auchange transporteur afin de mette en place une positique tentières adaptés à la demande acculier et aux contratients de péneroité du senéce et place une positique tentières adaptés à la demande acculier et aux contratients de péneroité du senéce et place une positique tentières autres després de la contratient de		1				Traval en cours sur les surcharges des transporteurs. A DETALLEBEVES/NG: La proposition met en avaet une possible action sur les surcharges transporteurs: câme catée optique, un apport sur les surcharges pratiquées par les transporteurs aériens est en cours de finalisation par le ministère chargé de l'autoire outre.
		d'équité de la concurrence des compagnies aériennes						par les transporteurs aériens est en cours de finalisation par le ministère chargé de l'aulation civile.
								Application faile aux compagnies aériennes des mesures d'excorérations de charges hainteiles sur la part éligible. A PRICECER BYEET FC. La proposition appelle une prine en compte du contine régional et concurrentel. Cest Tolget des dispositions de l'article L. 725-7-2 du code de la sécurité sociale sur les condrations de colonisters partonnelle de sécurité sociale, auxquettes le transport annéations de colonisters partonnelle de sécurité sociale, auxquettes le transport principal de l'appendit de l'appendit de securité sociale, auxquettes le transport principal de l'appendit d
	Adapter les toxes et charges pesant sur les transporteurs, aux réalités uframarines.							complex de contracte régistre de recurrenties. 23 à souité de la service monte par le complex de contracte de contracte de contracte de la contracte de la contracte de la contracte de contracte de la contracte de contracte de la contracte del la contracte del la contracte de la contracte de la contracte del la contracte de
Proposition n°2: En matière de continuité sérienne, une politique tarfaire adaptée à la demande sociale et sux contraintes de rentabilit des compagnies aériennes doit être menée :	6	Prendre des dispositions propres à cheque territoire ultermarin, en fonction du conteste dans leques s'esserce l'acclusité et en prenant en compte la situation réglorale et le conteste concurrentéel ; ou, împoser su	1				BVEEF	recentrage des exenérations de charges vers les plus bas salaires et de l'équilibre entre les différentes catégories d'entreprises.
des compagnies aériennes doit être menée :		compagnies étrangères d'appliquer les règles françaises et européennes						Lette melure concerne les certisations participales à securité sociale ques par les entreprises de transport aérien assurant des liaisons entre la métropole et les départements d'outre-mer ou les collectivités de Saint-Piern-et-Miquelon, de Saint-
								Martin et de Saint-Barthélemy, ou assurant la liaison entre ces départements ou ces collectivités, ou assurant la desserte intérieure de chacun de ces départements ou des collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, ouve leurs palariés renouvant collectivités de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, ouve leurs palariés renouvant parties de la collection de la collec
								exclusivement à ces dessertes éligibles et affectés dans des établissements situés dan l'un des départements ou collectivités.
	 Géner les droits de trafic de manière adaptée aux contraintes d trafic récional et des compountes locales 	 Favoriser la défacalisation des avions pourrait être une aide importante pour certaines sociétés afir 						Une attention particulière est portée à toutes les demandes d'application des dispositifs Ol
	Favoriser les investissements des entreprises Développer les obligations de services publics	 Fauoriser la défincalisation des avions pourrait être une aide importante pour certaines sociétés afre qu'elles pulsanes disposer d'une flote siccete afin de consommer moires de carburant, qui est une par invontante riunit vivialles révieux. Mettre en place des obligations de services publics sur des lignes peu triquerailes, rotamment dans le 	1	1				sur l'achat d'avions neufs. Les Outre-mer où existent une desserte aérienne intérieure bénéficieront donénavant
		cadre de la desserse intérieure Développer et moderniser les inflastructures et les services portunires : transformer les ports d'Outre-me en de nouveaux habs de transforment et de groupage de marchandises.		1				d'oblisations de service oublic sur ces lienes. Approbation de la stratigie notionale des ports outre-mer lors du comité interminàtériel c la mere du 25 oroistre 2015 et publication de la stratérie le 2 uier 2016.
	Adapter les ports aux mutations du transport maritime	Modernieer les moyens de manutention et dereffier les investissements pertinents à effectuer		1				54 millions d'euros prévus par l'Etat en faveur des investissements portuaires dans les CPER.
	Optimiser les flux de marchandises	Amilioner le remplissage des containers et instituer une sifission sur la stratégie économique visant à organiser l'expoter vers l'Europe		1				Choix de la CNA-CGM de faire de La Réunion son hub résional en août 2014 Stratégie nationale des ports outre-mer A PRECISER BPARM stratégie adoptée ? Quand ? Niveau d'expocement des néespations ?
	Améliorer la compétitivité portusine	Amilione la remplazage des containers et instituer une sifiacion sur la stratégia économique visant al organisar l'apponer van l'Europe de l'apponer van l'Europe de l'apponer van l'Europe de l'apponer la maisfeil et leur efficació et modre les tendre pour la maisfeil et leur efficació et modre les tendre ponuelves plus transparents en renforçant les échanques d'informations entre les différents actions.		1				Stratégie nationale des ports outre-mer / CPERIDEM.PLUS-VALUE DE LA STARTEGIE ? BPARM
	Aminager durablement les ports	 Ittigrer l'améragement des expaces portuaires dans une réflexion de moyen et long terme dont les erjeux se retouvent dans un plan d'améragement et de développement durable précisant la vocation des 		1				54 millions d'euros prévus par l'Etat en faveur des investissements portuaires dans les CRER
	Renforcer le rôle des ports ultra-marins comme acteurs d développement économique local	rélitaires amontes controlaires — Internitéer la contribution et l'implication des ports clans les néfesions stratégiques de développement économique dans les instances d'obsensation ou de néfesion locale (obsensation des prix, élaboration de documents stratégiques locaux 1)		1				Stratégie nationale des ports outre-mer
	Promouvoir davantage le dialogue social	→ Encourager le dialogue social succ les repoleoritants du personnel, développer les compétences e section divertings les partinuites sociales afin de reforcer la specifie ettre les actieurs de la soles pomulés artin rollands les mousaments enciens		1				Stratégie nationale des ports outre-mer
Proposition n'3 : En matière de continuité maritime, un développement des ports responsable, durable et compétitif doit être		Amilione is consistance dumarchi of Indontabiliti are hourselved in the Indontability					BVEEF / BPARM	Présentation du rapport de Jacques Maillot sur le développement de la croisière lors du corseil de promotion du tourisme outre-mer le 22 juillet 2015. Adoption dans la loi d'adaptation du droit des outre-mer du 14/10/2015 puis dans la loi pour l'économie bleue
assuré :	Développer la croisière basée et de transit	 Amilioner la cornelesance dumarchi et l'adaptabilità aux besoine ainsi que les infrastructures, les offres et les services proposés 		1				d'adaptation du droit des outre-mer du 14/10/2015 puis dans la loi pour l'économie bleue du 20 juin 2016 de dispositions permettant l'ouverture de casinos embanqués à bord des navires de croixière immatriculés au registre de Walls-et-Futuna
		Encourager la coopération entre les différents acteurs du tourisme (ports, aéoports, compagnies de croistères, hôteliens, restauanteurs,) aur un même territoire et avec les parteraires de la zone.		1				navives de crosser immatricules au registre de Wasis -ex-usuna Constitución de "clubs croisières" dans les territoires ultramarins (grand dynamisme en Polynésiel
	Développer le transport de personnes par voie maritime	 Amiliorer l'accessibilité de certains territoires en développant le transport maritime, la qualité des services et le nombre de rotations 		1				Polyndulei Stratégie maritime qui s'insère dans une stratégie globale qui inclut le transport aérien.
		-> Prendre en compte cette problématique dans les stratégies de développement des travepons élaborée localement -> Amélioure la mise en œuvre de l'aide au first (accompagnement, instruction, certification,) et	-	1				
	Faire évoluer l'aide au fret compte terru des problématiques et besoins des entrepreneurs ultramarins.	Amilioner la mise en œuvre de l'aide au thet (pocompagnement, instruction, certification,) et entrapagner l'externation du mortage des dossières et du combili des dépenses, la simplication des procédures par la mise se place d'une démande plusimanté d'aides auts, frammonisation des procédures procédures de president d'aides auts, frammonisation des procédures de gestion apr la forhatisation des colla indérects.		1				
		→ Penibroar l'accompagnement et adapter les outils et une organisation adaptée aux besoins des chefs			1			
	Renforcer les actions des pouvoirs publics, tant de l'État que de collectivités locales	•		1				Installation du conseil de coordination interportuaire Antilles-Guyane le 2 juin 2016. Evolution de la gouvernance des grands ports maritimes dans le cadre de la loi pour l'économie bleue du 20 juin 2016.
Chapitre 2 : LES MÉCANISMES DE FORM		Sous-total Chapitre 1 : CONTINUITÉ TERRITORIALE	6	20	1	0		
			ı					
Proposition n°1 : Faire évoluer les dispositions ré chaque produit de la liste du BQP. Dans la mesur	iglementaires du « Bouclier Qualité-Prix » en indiquant le prix de re où les consommateurs n'achétent pas tous les preduits du BQP du prix global du BQP, il est niccasaire d'indiquer le prix de chaque vi des prix pourrs être effectué		1					Les prix de chaque produit sont affichés dans chaque magasin et publics sur les sitesdes
mais certains d'entre etx à chaque rois, en aux c produit constitutif du BQP. Ainsi, un meilleur auf	su prix giocal du buir, il est nécessaire d'insiquer le prix de crisque vi des prix pourra être effectué		_					préfectures et transmis aux GPMR et aux associations de consommateurs.
situation des prix. Il convient de mieux les distin dans la connaissance des prix	SEE) et le « Bouclier Qualité-Prix » sont deux indicateurs de la guer et articuler afin d'appréhender correctement leur valeur ajoutée			1				Le charlot-type n'existe plus. Le BQP n'est pas un indicateur de la situation des prix mais un dispositif de modération des prix.
Proposition n°3 : Approfondir la problématique de Des études et rapports indiquent que l'octrol de l'intègrent successivement dans la chaîne des pr	l'octroi de mer afin d'appréhender son rôle dans l'évolution des prix mer n'a pas d'influence sur l'inflation. Pour autant, les intermédiaires rix			1			BVEEF	Evaluation de l'octrol de mer en cours.
	Iministrations autour de l'information sur les prix							
Proposition II 4 - Institution sales on resease of ac	ministracions aucour de l'information aur les prix			1				Réunion annuelle des OPMR, DIECCTE et des administrations centrales.
Proposition n°5 : Renforcer les moyens des OMP notamment par un partenariat avec FranceAgrim	R pour améliorer leur connaissance des prix et des marges, er		1					Budgets abondés en 2016.
Proposition n°6: Faire figurer la connaissance de des travaux de tous les OPMR (Centrale des bila voir la bonne pratique de l'ARCEP à l'égard des c	s marges et de leurs déterminants dans la programmation annuelle na à constituer ; et, pour franchir la question du « secret des affaires, opérateurs de la téléphonie et d'Internet» France Agrimer)			1				Les travaux des OPMR se poursuivent.
		Chapitre 2 : LES MÉCANISMES DE FORMATION DES PRIX ET LEUR NIVEAU		4				
Chapitre 3 : LES POLITIQUES D'INSERTION	N PROFESSIONNELLE ET D'EMPLOI DES JEUNES	Chaptine 2: Les wecanismes de Ponmarion des Prix el Leon Niverd	2	4	0	0		
		-> Inciter les entrepreneurs à commander de la formation afin de développer les emplois en Outre-mer		1				cf : mise en place des CREFOP.
		Développer une culture et une éducation à la formation professionnelle pour sousenir la compétitivité des TPE néunionnaises. Il est tréquent d'observer qu'une formation sur deux jours, offens gratulement par des acteurs privés à une ceratine de décidiseur locuex sur le manché public, n'à pur sessembler qu'une deni- doussine de cersonnes. Les maiories de feminionnement économique invisionnes indecessient docu une des personnes. Les maiories de feminionnement économique invisionnes indecessient docu- tionnes de personnes. Les maiories de feminionnement économique invisionnes indecessient docu- tionnes de personnes. Les maiories de feminionnes de la competition de la co			1			Idem
	La Réunion :	douzine de personnes. Les mutations de fernitromement économique n'aniformain rélossaitent donc use approche pragectie pour anticiper l'éublision des compléments aimentues pour de nouveaux méliers. Les délinantes prospecties, d'articipation, permet d'adapter la carte des formations pour optimiser la réponse aux nouveaux mélieux économissus.						
		Accentur la dynamique partenariale sur le tessin-Selon (CREF l'obannatoire régional emploi formation) il faudre continuer à travailler comme deputs quelques années par les différents partenaires, au une base différentations renombles par les structures de serain comme les agences de PRII-emplo.		1				Mise en œuvre d'actions cibiées dans les différentes géographies cf. convention de partenuriut LADOM-FEDOM dans le secteur du numérique
Proposition n°1 : Les plates d'amélioration de la structure de la filère de formation		une base d'orizonation amontales par les structures de terrain comme les agences de Póle-emploi. Disrigir la formation professionnelle initiale		1				Le plan Apprentissage s'applique Outre-mer.
atructure de la filière de formation professionnelle dans les DOM	Les Arélles :	Développer la formation professionnelle continue		1				Intégration des DOM dans le plan des 500 000 actions supplémentaires de formation professionnelle sur la dotation dédiée au contrats de professionnalisation.
		→ Encourager le regroupement des petites structures des TPE dans un cluster de l'habitat. → Elergir la palette de compétences des CPCALex CPCA ne debant pas des un simple banquier de la formation ; dans la but de calette le infélie de charant en masifier de formation protessionnelle, le nombre des			1			Désormals, en plus des OPCA à compétence interprofessionnelle, les organisme
		Elargir la paleita de compétercas des CPCA Les CPCA ne doluent pas être un aimple banquier de la formation : dans le but de chaffer le rôle de chacun en madée de formation professionnelle, le nombre des CPCA et del réduit de dis 2 à 20 depuis 2009 au viveus motions. La volonte de l'Emit set giglement de les nombre de la réduit de la compéte sur les lereits pour construér leur offre de Bression et le faire connaître du plus actifs possible sur les lereits pour construér leur offre de Bression et le faire connaître du plus actifs possible sur les lereits pour construér leur offre de Bression et le faire connaître du plus actifs possible sur les lereits pour construér leur offre de Bression et le faire connaître du plus actifs possible sur les lereits de la faire connaître du plus actifs possible sur les lereits de la faire connaître du plus actifs possible sur les lereits de la faire connaître du plus actifs possible sur les lereits de la faire connaître de la faire connaîtr	1					Désormals, en plus des OPCA à compétence interprofessionnelle, les organisme professionnels cet la possibilité de s'implanter outre-mer à condition d'y être habilités pu un arrêté conjoint des ministres chargés de la formation professionnelle et de l'outre me pour y déployer une politique de branche.
	Guyane:	Amélioner l'information et la formation en enbeprise Optimiser l'insertion professionnelle des étudients et susciter la reprise d'études par une politique de formation confinue chélente et ambitique de formation confinue chélente et ambitique.		1				Idem duisposité du FCT (PMFP)
		formation continue cohinente et ambitieuse -> Soutentrile travail du Groupement d'Employeurs pour l'Insention et la Qualification (GEIQ)			1		BVEEF	
Proposition n°2: Accroître la surdotation des con leurs défficultés plus grandes par rapport aux jeu	trats de service civique pour les jeunes ultra-marins, compte-tenu de nes hexagonaux		1					
Proposition n'3 : Pavoriser la mobilité régionale			1					
Proposition n°4 : Développer les formations mett	ant l'accent sur le savoir-être et l'auto-engagement			1				
Proposition n'5 : Développer les expériences d'a	pprentissage par les « ainés » et les cohortes précédentes				1			
mission generationnelle)								
Chapitre 4 : LES POLITIQUES DU LOGEME		LES POLITIQUES D'INSERTION PROFESSIONNELLE ET D'EMPLOI DES JEUNES	3	7	4	0		
								Le plan logement outre-mer et ses déclinalissons dans les DOM s'inscrit déjà dans une démarris proposetius même si c'art à boston 2020. Des DEAL not entrepris des analyses
	 Initier une démarche prospective à l'horizon 2040 dans un cade partenerial permettant de disposer d'une vision partaglie des besoins e logements sociaux 		1					démarche prospective, même si c'est à horizon 2020. Des DEAL ont entrepris des analyses démographiques sur le temps long afin de voir si des tendances lourdes se confirment ou non (oc. La Páunion).
Proposition n°1 : La nécessaire mise en œuvre	 Prévoir une programmation plurismuelle avec une déclinaiso opérationnelle assurant la plantication du rythme de construction d longements sortium ner terrénies. 			1				Les programmations poévisionnelles sont déployées dans la plupart des territoires (Guadeloupe, La Réunion,)
Proposition n°1 : La nécessaire mise en œuvre d'une stratégie territorialisée du logement social effet d'une vision partagée des besoins	Rendre plus efficace et plus ochárente la prise en compte des besoin en locement social dans les différents documents d'urbanisme Mettre en place des stratécies locales foncières afin de lutter contre l			1				PLOM axe 2
	Développer une stratégie globale pour dégager du foncier en Outre		1					PLOM axe 1 (FRAFU, EPFA, etc) PLOM axe 1 (FRAFU, EPFA, etc)
	 Meux intégrer les problématiques du logement social dans le rollèmes forules. 	•		1				PLDM: articulation du NPNRU et des 46 contrats de ville
	Poursuivre l'effort de la transition énergétique dans la politique d locement social outre-mer Retovailler les normes environnementales de construction comme l'			1				PLOM axe 7 Engager la transition énergétique dans le biliment SCOM axe 7 Engager la transition énergétique dans le biliment
	RTAA DOM dans le cadre de la réhabilitation du parc locatif social Se salair du nouveau prêt proposé par la CDC (siamo-prêt) por		1				BELDAD	PLOM axe 7 Engager la transition énergétique dans le bilitiment PLOM axe 3 Encourager la réhabilitation des logements
Proposition n°2: Poursulvre la réhabilitation et Fadaptation du parc existant aux normes de construction et aux enjeux de la transition	réhabiliter et amélineer le men longif revisit mintest			1				PLOM axe 3 et lancement par la DGOM d'une étude de filère de désamiantage des losements en lien avec le PRDA
Proposition n°2: Poursuivre la réhabilitation et adaptation du parc existant aux normes de construction et aux enjaux de la transition inergétique	réhabiliter et amélorer le parc locatif social existant. Poursuivre l'effort de nénovation de logements sociaux (amiante entretien, traitement des déchets)							Lancement par la DGOM de l'appel à projet ESS sur l'autoconstruction
construction et aux enjeux de la transition inergétique	Provisives Entire de la transition évergétique dem la politique de l'accessinat social avancée des constructions de l'accessination de la cautie de l'accessination de la cautie de l'accessination de		1					
onatruction et aux enjeux de la transition nergétique	réhabilité et arrélore le seu locali facicié estate! - Poursaire l'étroit de énvoisité de logement accise, (amianté enfrétien, traiserant des déchets) - Mobilités les entreprises de l'économie sociale et solidaire pou cu'elles contribuent au dét du droit au bosement out fous. - Solicier les actives bosaux de l'économie sociale et solidaire pou faute de la comment de l'économie sociale et solidaire pour faute de la comment au formation et l'insection des isures. - Procrimire les instativos permatient aux mésages d'amélicer les		1	1	1			Projet de convention triennal entre MOM et SOLIHA
construction et aux enjeux de la transition inergétique	ou'elles contribuent au dist du droit au loosement oour tous Sollicher has naieuss locusur de l'économies sociale et acidaire pou teuroiser la formation et l'insertion des leures l'anomies l'est inhistères permetant aux minages d'amélicere les cache de vie et plus globalement d'instaurer une dynamique collectur aires ous de réchet des lares accissor. Maintenir les levieres de l'innouveré de la politique du logement accis Maintenir les levieres de l'innouveré de la politique du logement accis			1	1			LBU sanctuarisée et simplification des aides fiscales au logement (suppression de l'agréme
construction et aux enjeux de la transition énergétique	ou de la combane la sui del du doit au bosment cour bos. Solicite las actuans boscus de l'indoment sousile et soliciter poi tenoriser la borration et l'invastion des leures tenoriser la borration et l'invastion des leures des de la company de l'invastion de leures de la company de l'invastion de l'invastion de la contract de la politique de l'invastion de sindere de la leure solitique. Mantendre le la company de l'invastion de l'invastion de l'invastion de l'invastion de l'invastion de l'invastion de la colora de l'invasion	· ·	1	1	1			
construction et aux enjeux de la transition intergétique Préposition n°2 (Le logement social vecteur de Prépositiopen n°2 (Le logement social vecteur de de la localité de la logement d'une économie sociale et sociale	ou'able combaunt au did du drie a los lossement sour base. Solicher les accinent bosses de l'iconome soules et solicitere par l'autorité de la lorse de l'iconome soules et solicitere les accinents autorités et l'enternant de la lorse accinent en l'autorité de l'autorité de la lorse accinent en l'autorité de l'autorité du la lorse accinent de la lorse accinent de la lorse accinent de la politique du logerent dois (ILDI et discloraté de l'autorité de la lorse accinent de la politique du logerent soci (ILDI et discloration et l'autorité de la politique du logerent soci (ILDI et discloration et le politique du logerent soci (ILDI et discloration et l'autorité de la politique du logerent soci (ILDI et discloration et l'autorité de la politique du logerent soci l'individue de l'autorité la différente sources de finonoment pour la balance de l'autorité l'autorité la différente sources de finonoment pour le balance de l'autorité la différente source de l'autorité le politique de la			1	1			IBU sentuarisée et singlification des aldes filicales au legement (suppression de l'agrénie présidée en crédit d'escripti). 324/ACMON à despire por fournemer. Signature de la convention MOUM-ANMH en 2015.
construction et aux enjeux de la transition énergétique	or/alse contributed as old du do dis a lossement sout has - Soliciter las inscriberos locas de l'accessor sociale di edidare po Soliciter las indiscriberos locas de l'accessor sociale di edidare po Faccione las indiscriberos perantest aux mésoges d'accellors les - Reconser las indiscriberos perantest aux mésoges d'accellors de la desirable de la locaside du sei est plus diplacement de la locaside du sei est puis diplacement de la locaside de la locasidad de		1		1			LBU sanchuntske et simplification des aldes flicales au legement (suppression de l'agrémen préalable en crédit d'impô) RTA-BOOM à déglete pour l'outre inne
construction at aux enjoux de la transition fourrigitique fourri	ou'able combaunt au did du drie a los lossement sour base. Solicher les accinent bosses de l'iconome soules et solicitere par l'autorité de la lorse de l'iconome soules et solicitere les accinents autorités et l'enternant de la lorse accinent en l'autorité de l'autorité de la lorse accinent en l'autorité de l'autorité du la lorse accinent de la lorse accinent de la lorse accinent de la politique du logerent dois (ILDI et discloraté de l'autorité de la lorse accinent de la politique du logerent soci (ILDI et discloration et l'autorité de la politique du logerent soci (ILDI et discloration et le politique du logerent soci (ILDI et discloration et l'autorité de la politique du logerent soci (ILDI et discloration et l'autorité de la politique du logerent soci l'individue de l'autorité la différente sources de finonoment pour la balance de l'autorité l'autorité la différente sources de finonoment pour le balance de l'autorité la différente source de l'autorité le politique de la		1	1	1 1			IBU sentuariske et viregification den alden filicates au legement () uppression de l'agrétime gradiable se colois d'impoli IBANACANS adaptes por tradement Signature de la convention MONA-ANNI en 2005
construction et aux enjoux de la transition energétique Phyposition n°3:Le logement social vecteur de développement d'une économie sociale et solidaire	and the condition as will be defined by account on the condition of the co	Sous-total Chaptive 4 : LB POLITIQUES DU LOGISMENT SOCIAL	1 1 7	1 1 9	1 1 3	0		IBU sentuariske et viregification den alden filicates au legement () uppression de l'agrétime gradiable se colois d'impoli IBANACANS adaptes por tradement Signature de la convention MONA-ANNI en 2005
construction et aux enjoux de la transition norgátique proposition n°2 (Le logement social vecteur de deprecipiopen n°3 (Le logement social vecteur de deprecipiopen n°3 (Le logement social vecteur de de de d	and the condition as will be defined by account on the condition of the co		1	1	1 1	0		IBU sentuarisée et singélification des aldes filicales au legement (suppression de l'agrées présidée en crédit d'explo). SANACANG à adapte par l'autre mer Signature de la convention MOSA ANNH ANNU en 2015.

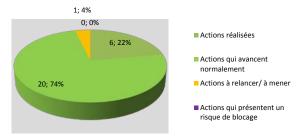
ETAT D'AVANCEMENT DES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT BIENNAL CNEPEOM 2013-2014

	OBJECTIF 1	OBJECTIF 2	OBJECTIF 3	OBJECTIF 4	
	Continuité territoriale	Les mécanismes de formation des prix et leur niveau	Les politiques d'insertion professionnelle et d'emploi des jeunes	Les politiques du logement social	TOTAL
Actions réalisées	6	2	3	7	18
Actions qui avancent normalement	20	4	7	9	40
Actions à relancer/ à mener	1	0	4	3	8
Actions qui présentent un risque de blocage	0	0	0	0	0
TOTAL	27	6	14	19	66

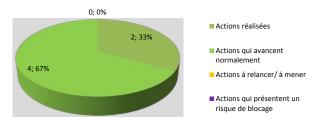
ETAT D'AVANCEMENT GLOBAL



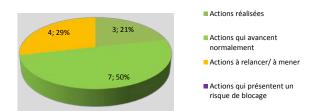
OBJECTIF 1: La continuité territoriale



OBJECTIF 2 : Les mécanismes de formation des prix et leur niveau



OBJECTIF 3 : Les politiques d'insertion professionnelle et d'emploi des jeunes



OBJECTIF 4 : Les politiques du logement social

