



# Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer

Inès Bouchaut-Choisy, Olivier Mugnier et Christian Vernaudon

2021-03

NOR : CESL1100003X

mardi 26 janvier 2021

# JOURNAL OFFICIEL DE LA REPUBLIQUE FRANCAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du mardi 26 janvier 2021

## PLAN DE RELANCE ET DÉCLINAISON TERRITORIALE DANS LES OUTRE-MER

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

Inès Bouchaut-Choisy

Olivier Mugnier

Christian Vernaudon

Au nom de la

Délégation à l'Outre-mer

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 9 novembre 2020. Le bureau a confié à la délégation à l'Outre-mer la préparation d'un projet d'avis intitulé : Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer. La délégation à l'Outre-mer présidée par M. Jean-Etienne Antoinette a désigné Mme Inès Bouchaut-Choisy comme rapporteure et Olivier Mugnier et Christian Vernaudon comme rapporteurs.

# Sommaire

<b>AVIS</b>	<b>3</b>
<b>Introduction</b>	<b>8</b>
<b>I - CO-CONSTRUIRE LE FUTUR AVEC LES OUTRE-MER</b> .....	<b>10</b>
1. Faire vivre l'article 1 <sup>er</sup> de la loi sur l'égalité réelle Outre-mer	10
2. Articuler les plans	14
3. Progresser dans l'application du principe de subsidiarité dans la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la décomplexification	16
<b>II - TRAITER LES PROBLÈMES ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS...</b>	<b>18</b>
1. Les finances des collectivités locales et des établissements publics de santé	18
2. Les entreprises, les entrepreneurs individuels et les salariés doivent aussi bénéficier du plan de relance	24
3. Apprendre à faire mieux en territorialisant les normes	26
4. La situation particulière du BTP et du logement	30
5. Permettre aux Outre-mer de mobiliser des ressources d'ingénierie	32
<b>III - S'APPUYER SUR LES ATOUTS DES TERRITOIRES</b> .....	<b>35</b>
1. Les filières d'excellence	35
2. Des emplacements stratégiques	48
<b>IV - CONSTRUIRE LE DESTIN COMMUN DE CHAQUE COLLECTIVITÉ</b> .....	<b>51</b>
1. Investir dans les femmes, les hommes, les familles	51
2. Permettre l'accès de toutes et tous aux droits fondamentaux	54
<b>Conclusion</b>	<b>59</b>
<b>DÉCLARATIONS/ SCRUTIN</b>	<b>62</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>66</b>
N°1 Composition de la Délégation à l'Outre-mer à la date du vote .....	67
N°2 Liste des auditionnés .....	69
N°3 Lettre du Premier Ministre, saisine gouvernementale .....	78
N°4 Bibliographie .....	80
N°5 Extraits de la loi EROM .....	82
N°6 Extraits des séminaires sur l'égalité réelle Outre-mer organisés au CESE les 26 mai et 16 juin 2016 .....	85
N°7 Carte des Outre-mer .....	100
N°8 Des marqueurs démographiques différenciés .....	101

# *Avis*

Présenté au nom de la Délégation à l'Outre-mer

**L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par  
111 voix pour et 11 abstentions**

## **PLAN DE RELANCE ET DÉCLINAISON TERRITORIALE DANS LES OUTRE-MER**

Inès Bouchaut-Choisy

Olivier Mugnier

Christian Vernaudon

---

*Les quelques images de la mosaïque composée en ouverture de cet ouvrage expriment la merveilleuse diversité de l'humanité au sein de l'infinie biodiversité à laquelle elle appartient.*

*Cette chatoyante créolité dont les Outre-mer sont l'apanage et qui est si chère au romancier, poète et philosophe martiniquais, Édouard Glissant : communauté de pensée et mixité d'Afrique, d'Europe, d'Asie, d'Océanie et d'Amériques.*

*Si elle est fondée le plus souvent sur un passé douloureux, la créolité de Glissant constitue une réalité et l'espoir d'une concorde équitable dont nous formons tous le vœu.*

*Mais cette harmonie ne peut se développer aujourd'hui que dans le respect et le partage avec l'ensemble du « Vivant », auquel nous appartenons.*

*La période pandémique douloureuse que nous traversons doit nous inciter à en saisir l'opportunité, pour infléchir de manière vertueuse une politique nécessitant un changement radical de paradigme adapté au nouveau contexte sociétal. Les Outre-mer forment à ce titre le champ idéal pour la mise en œuvre de ce véritable Centre d'Expérimentation Vertueux.*

*Je pense bien-sûr à l'économie bleue, mais aussi au tourisme : le tourisme de demain sera responsable ou ne sera pas ! Le temps est venu de fabriquer des produits touristiques hybrides autour de l'environnement, des sciences, de la culture et des sports qui proposent aux visiteurs de vivre des expériences riches, authentiques et propices au rapprochement des êtres et à la connaissance. Une activité privilégiant la mixité à l'image de celle des populations, mêlant le retour aux circuits courts, celui du secteur primaire respectueux de l'environnement, et celui de la pêche artisanale respectueuse des ressources, et mettant à l'abri ses acteurs des aléas d'une conjoncture mondiale dont nous vivons actuellement une manifestation édifiante.*

*Dans cette mosaïque de portraits, Édouard Glissant côtoie Titaua Peu, écrivaine polynésienne et farouche défenseuse de l'équité sociale, Jean-Claude Terierooiterai, linguiste tahitien qui vient compléter le duo culture et sciences et renforcer le génie des populations ultramarines ; et enfin, la belle Heiniti des Îles sous le vent, merveilleux croisement d'Asie, d'Europe et d'Océanie.*

*Bon vent aux Outre-mer,*

*Titouan*

Le Premier ministre, monsieur Jean Castex, a saisi le CESE au sujet de la « *déclinaison territoriale dans les Outre-mer du Plan de relance à la fois industriel, écologique, local, culturel et éducatif annoncé par le Président de la République lors de son adresse aux Français le 14 juillet 2020* ».

Cette saisine s'inscrit dans la continuité de celle en juin 2016 du CESE par le Gouvernement pour recueillir son avis sur l'*Avant-projet de loi relative à l'égalité réelle Outre-mer*. Elle est aussi l'occasion de revenir sur les suites données à la *Contribution aux Assises des Outre-mer*, approuvée par le CESE le 28 mars 2018.

Pour préparer cet avis, le CESE a tenu à auditionner une pluralité d'acteurs de terrain, comprenant des responsables exécutifs des différents niveaux de collectivités locales, des représentants de la société civile organisée et des partenaires sociaux issus des onze collectivités ultramarines. Ont été également auditionnés plusieurs responsables chargés de suivre à l'échelle nationale les dossiers ultramarins.

Ce sont ainsi plus de cent personnes (annexe 2) qui auront été entendues. L'ensemble de ces auditions convergent sur les diagnostics et préconisations reprises dans le présent avis.

Tous nos interlocuteurs ont indiqué que les défis à relever dans les Outre-mer impliquaient que les réponses apportées par les « Plans », qu'elle que soient leur dénomination, ne soient pas de nature conjoncturelle mais bien structurelle tant les éléments de diagnostic confirment des écarts de développement et des écarts d'accès aux droits fondamentaux, majeurs subsistant avec l'Hexagone.

Tous ont rappelé, que les Outre-mer dans leur singularité étaient à la fois des terres de défis démographiques, économiques, sociaux, environnementaux mais aussi des terres d'opportunités exceptionnelles par la diversité de leur richesse culturelle et naturelle et ont vocation à être des porte-drapeaux de la France et de l'Europe dans les trois océans.

Tous ont témoigné que la crise de 2020 aura fait émerger au plan local un foisonnement de nouvelles idées, de nouvelles pratiques confortant les capacités de résilience de nos sociétés et leur aptitude à revoir les priorités, à rebondir, à innover, à imaginer un nouvel avenir.

Tous, enfin, ont émis le vœu que nos collectivités deviennent des « laboratoires de recherche appliquée » face aux grandes transitions, démographique, écologique, numérique, sociétale ainsi que des « territoires pionniers » en matière de développement durable et de déclinaison des dix-sept ODD des Nations Unies imaginant ainsi le « destin commun » des populations ultra-marines dans une démarche holistique combinant éducation, économie, social, environnement, culture et société.

Les auditions menées pour préparer cet avis convergent sur les préconisations suivantes.

### **Territorialisation, co-construction, contractualisation, articulation des Plans**

Le CESE estime que le « Plan de relance » ne pourra trouver sa pleine efficacité Outre-mer qu'à condition de faire l'objet :

- D'une véritable territorialisation de ce dernier avec élaboration de plans de relance territoriaux avec budgets dédiés par territoire ainsi que d'une contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales avec co-financement des projets et politiques publiques entre ressources européennes, nationales et locales (préconisation n°1) ;
- D'une généralisation de la co-construction associant Etat, collectivités locales, société civile organisée, partenaires sociaux, responsables d'organisations de défense de l'environnement et représentants de la culture (préconisation n°2) ;
- D'une articulation cohérente des différents niveaux d'intervention et de financement (Europe, Etat, Collectivités), des différents plans dans le temps, des plans généraux avec les outils de planification d'aménagement du territoire et de défense de l'environnement (Préconisation n°3).

### **Financement des collectivités locales, ingénierie et normes :**

- Le CESE recommande, pour les communes les plus en difficulté, la conduite d'audits et la mise en place de « contrats d'accompagnement » comportant des engagements réciproques, une prise en charge partielle de l'endettement de ces collectivités pour permettre un rétablissement durable de leurs comptes et une reconstitution de leurs capacités d'autofinancement (préconisation n°5).
- Le CESE préconise que les moyens d'expertise des principaux opérateurs publics (AFD, ANCT, Banque des territoires) soient mobilisés pour aider les collectivités à construire leurs projets. Les collectivités locales doivent se doter de ressources d'ingénierie propres ou mutualisées, développer l'échange d'expériences et l'essaimage des bonnes pratiques, valoriser les solutions basées sur des savoirs ancestraux (préconisation n°9).
- Le CESE demande qu'un volet spécifique aux Outre-mer soit intégré dans la prochaine loi 4D, afin de permettre une meilleure mise en œuvre des principes de différenciation, déconcentration, décentralisation et décomplexification en Outre-mer, conformément à la loi égalité réelle Outre-mer. Pour cela, la loi 4D devra être de rang organique (Préconisation n° 4).

### **Plan de relance et entreprises, entrepreneurs individuels, ESS, salariés, société civile notamment jeunes et familles :**

- Le CESE préconise d'accompagner la sortie des Prêts garantis par l'Etat (PGE) des entreprises par des combinaisons de mesures différenciées par secteur et typologie d'entreprise dont notamment : rééchelonnement des dettes, prêts participatifs, prêts d'honneur et transformation d'une partie des PGE en subvention (préconisation n°7).
- Le CESE préconise un plan de rattrapage massif dans la construction d'écoles et le nombre d'enseignants notamment à former sur place (plus particulièrement à Mayotte et en Guyane) (préconisation n° 18).
- Le CESE demande que le Plan de relance en Outre-mer finance une ambitieuse politique de formation professionnelle visant à répondre aux besoins de compétences des territoires valorisant les talents notamment à l'égard de la jeunesse qui devra bénéficier d'un enrichissement de la panoplie des mesures proposées pour lui permettre de se construire un avenir (préconisation 19).

- Le CESE appelle l'Etat à s'assurer que tous les dispositifs qui ont été prévus au titre de la « Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté » sont bien déclinés dans l'intégralité des onze collectivités ultramarines, notamment à l'égard des jeunes et des familles en grande détresse, en s'appuyant plus particulièrement pour cela sur les communes, le secteur associatif et les associations familiales (préconisation 20).

**Plans de relance pour faire des collectivités ultramarines des laboratoires et des territoires pionniers du développement durable, de la préservation de la biodiversité et de la résilience face au réchauffement climatique**

- Le CESE préconise que chaque Plan territorialisé définisse les filières d'excellence (énergies renouvelables, numérique, silver économie, économie verte et bleue, tourisme...) pour lesquelles devront être simultanément engagés efforts de recherche, programmes de formation professionnelle adaptés et innovants, aides à l'investissement pour faire de chaque collectivité un territoire pionnier du développement durable (préconisations n° 12, n°14).

- Le CESE préconise que l'Etat et les collectivités territoriales favorisent la construction d'économies endogènes par la maîtrise capitaliste de leurs principaux outils de développement dans les secteurs télécom, énergie, tourisme, aérien, économie verte et bleue basée sur des capitaux publics et privés locaux avec l'accompagnement des grands opérateurs publics nationaux (préconisations n° 13 et n° 16).

- Le CESE préconise que chaque collectivité ultramarine se dote d'un projet agricole, d'économie bleue et alimentaire territorial visant à améliorer sa souveraineté alimentaire (préconisation n° 10).

- Le CESE préconise que les efforts de recherche et de valorisation des ressources biologiques et génétiques de la biodiversité ultramarine soient une priorité du développement économique des Outre-mer, en respectant le partage équitable des avantages (protocole de Nagoya de 2010 et du titre V de la loi pour la reconquête de la biodiversité de 2016) (préconisation n° 11).

- Le CESE préconise de transformer en profondeur l'offre touristique dans les territoires ultra-marins afin d'engager résolument ces derniers sur la voie d'un tourisme durable mettant l'identité culturelle et la richesse de la biodiversité au cœur de leur stratégie de développement (préconisation n° 13).

- Le CESE préconise que les plans territorialisés de développement durable abordent les questions des forces de sécurité et de souveraineté afin de garantir des conditions de préservation de la paix civile interne et de protection des richesses naturelles menacées de pillage (préconisation n°15).

- Le CESE préconise d'étendre les prérogatives des collectivités ultramarines pour leur permettre de nouer au-delà de leur zone géographique de proximité, des coopérations sur des thématiques intéressant leur développement, le tout en cohérence avec l'action internationale de la France (préconisation n° 17).

## Introduction

Dans son courrier de saisine du CESE, le Premier ministre, monsieur Jean Castex, a tenu à rappeler que celle-ci visait la « *déclinaison territoriale* » du Plan de relance national dans les Outre-mer, et s'inscrivait dans le cadre « *du Plan de relance à la fois industriel, écologique, local, culturel et éducatif annoncé par le Président de la République lors de son adresse aux français le 14 juillet 2020* », ainsi que de la déclaration de politique générale du 15 juillet à l'Assemblée nationale au cours de laquelle il avait « *présenté les principales priorités ainsi que la méthode d'élaboration de ce plan, à savoir, notamment, une concertation étroite avec toutes les collectivités territoriales* »<sup>1</sup>.

Dans ce cadre, le chef du Gouvernement a soumis à l'avis du CESE, pour la réussite du plan de relance, en tenant compte des spécificités des territoires ultramarins, notamment de l'importance de la commande publique dans ces territoires, un certain nombre de questions portant sur les finances des collectivités locales et les délais de paiement, les difficultés d'ingénierie, et le champ normatif.

Cette saisine s'inscrit ainsi dans la continuité de la saisine en juin 2016 du CESE par le Gouvernement pour recueillir son avis sur *l'Avant-projet de loi relative à l'égalité réelle Outre-mer*<sup>2</sup>. Elle est aussi l'occasion de revenir sur les suites données à la *Contribution aux Assises des Outre-mer*, approuvée par le CESE le 28 mars 2018<sup>3</sup>.

Afin de répondre au mieux aux questions qui lui étaient posées, dans le respect du souci du Premier ministre de concertation avec toutes les collectivités territoriales, le CESE a tenu à auditionner une pluralité d'acteurs de terrain, comprenant des responsables exécutifs des différents niveaux de collectivités locales, des représentants de la société civile organisée et des partenaires sociaux, des gestionnaires d'établissements publics issus des onze collectivités ultramarines. Ont été également auditionnés plusieurs responsables chargés de suivre à l'échelle nationale les dossiers ultramarins. Ce sont ainsi plus de cent personnes qui auront été entendues pour nous aider à construire notre réponse<sup>4</sup>.

L'ensemble de ces auditions convergent sur un certain nombre de diagnostics et de préconisations reprises ci-après dans cet avis.

Tous nos interlocuteurs ont rappelé qu'il était indispensable d'inscrire dans le temps long les politiques de convergence et de transformation et non pas de les définir en simple réaction à des crises de natures diverses, climatique, sociale, sanitaire, frappant les territoires ultramarins, quand bien même certaines de ces crises sont appelées à engendrer des effets permanents.

---

<sup>1</sup> La lettre de saisine du Premier ministre en date du 9 novembre 2020 est portée en annexe de l'avis.

<sup>2</sup> Vernaudeau, Christian, *Avant-projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer*, CESE, Section de l'aménagement durable des territoires, juillet 2016.

<sup>3</sup> Antoinette, Jean-Etienne, Prévot-Madère, Joëlle, *Contribution aux Assises des Outre-mer*, CESE, Délégation à l'Outre-Mer, mars 2018

<sup>4</sup> La liste des personnes auditionnées est portée en annexe.

Tous nous ont indiqué que les défis à relever dans les Outre-mer impliquaient que les réponses apportées par les « Plans », qu'elle que soient leur dénomination, ne soient pas de nature conjoncturelle mais bien structurelle tant les éléments de diagnostic confirment des écarts de développement et des écarts d'accès aux droits fondamentaux, majeurs subsistant avec l'Hexagone.

Tous ont rappelé que les Outre-mer dans leur singularité étaient à la fois des terres de défis démographiques, économiques, sociaux, environnementaux mais aussi des terres d'opportunités exceptionnelles par la diversité de leur richesse culturelle et naturelle qui ont vocation à permettre à la France et à l'Europe de rayonner dans le monde.

Enfin, il ressort de ces auditions que le plan de relance national ne pourra trouver sa pleine efficacité Outre-mer que sur la base d'une articulation cohérente des différents niveaux d'intervention et de financement (Europe, Etat, Collectivités) impliquant une coopération de tous les acteurs et la généralisation de la co-construction et de la contractualisation.

Les avis convergent pour rappeler aussi qu'il convient impérativement de lever des obstacles structurels de longue date identifiés en s'inscrivant dans la logique de la loi EROM du 28 février 2017 et du Livre Bleu des Outre-mer, fruit d'une large concertation. La loi EROM a défini le cadre de déclinaison territoriale dans les Outre-mer des politiques publiques de la Nation après avoir établi que : « *La République reconnaît aux populations des Outre-mer le droit à l'égalité réelle au sein du peuple français, ceci constituant une priorité de la Nation* ». Le Livre bleu des Outre-mer constitue la feuille de route proposée en juin 2018 par le Président de la République et repose sur une vaste consultation des populations de toutes les collectivités ultramarines, les Assises des Outre-mer.

Le présent avis propose donc, pour réussir le plan de relance dans les Outre-mer, de faire vivre concrètement l'article 1<sup>er</sup> de la loi EROM en bâtissant un cadre de différenciation permettant d'articuler de manière complémentaire les différents plans mis en œuvre ces dernières années ou devant s'appliquer dans les prochaines années. C'est dans ce cadre, selon l'avis convergeant des acteurs auditionnés, qu'il sera possible de répondre aux différentes problématiques évoquées dans la saisine visant les difficultés financières d'un certain nombre de collectivités, l'adaptation des normes et les besoins en matière d'ingénierie pour le montage de projets.

Mieux encore, après la crise sanitaire, avec un niveau de financement inédit cumulant les plans en cours et le fond exceptionnel de relance, il s'agit de permettre aux Outre-mer de saisir une véritable opportunité pour réduire leurs handicaps structurels en tirant parti de leurs atouts, de leurs filières d'excellence, de leurs positions stratégiques, le tout dans le cadre d'un projet de société propre à chaque Outre-mer, intégrant les dimensions économique, sociale, environnementale, éducative et culturelle.

Les préconisations du présent avis visent donc à assurer la pleine efficacité du plan de relance national pour les Outre-mer, en proposant d'en préciser certaines mesures concernant les différentes dimensions citées ci-dessus, et en les inscrivant dans la perspective plus globale du droit à l'égalité réelle des citoyens et citoyennes d'Outre-mer au sein du peuple français.

## I - CO-CONSTRUIRE LE FUTUR AVEC LES OUTRE-MER

### 1. Faire vivre l'article 1<sup>er</sup> de la loi sur l'égalité réelle Outre-mer

**L'article premier de la loi EROM du 28 février 2017 immédiatement après avoir « reconnu aux populations des Outre-mer le droit à l'égalité réelle au sein du peuple français » affirme : « La République leur reconnaît le droit d'adopter un modèle propre de développement durable pour parvenir à l'égalité dans le respect de l'unité nationale ».**

Cet alinéa est l'aboutissement de nombreux et vieux débats ayant conduit à ce que le Parlement inscrive dans une loi organique, le besoin impérieux de « territorialisation des politiques publiques » non seulement, en Outre-mer, mais, de manière encore plus ciblée, dans chacun des Outre-mer, pour tenir compte à la fois de leur altérité par rapport à l'Hexagone et de leur diversité.

L'article 1<sup>er</sup> de la loi EROM souligne qu'il appartient désormais à la population et aux élus locaux de chaque territoire de définir leur « modèle propre de développement durable » reconnaissant ainsi que « le modèle de l'Hexagone » ne peut pas être la référence et qu'il convient de quitter une logique de définition des politiques publiques où l'essentiel se décide au niveau de l'Hexagone pour **progresser vers une autonomisation des territoires ultramarins.**

Cette évolution qui fait appel au développement des principes de subsidiarité, d'autonomie de gestion croissante des collectivités territoriales doit aussi s'articuler avec le principe « d'égalité réelle » alors même que ce concept est encore juridiquement peu défini.

Le CESE a organisé en juin 2016 des séminaires sur la question : « *Qu'est-ce que l'égalité réelle appliquée aux Outre-mer ?* ». Un document en annexe reprend une partie des interventions les plus inspirantes et les plus percutantes faites lors de ces séminaires<sup>5</sup>.

Dans son avis sur l'avant-projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer rendu le 12 juillet 2016, le CESE en avait tiré la considération suivante : « *Eu égard à la diversité des situations des collectivités ultramarines, le*

---

<sup>5</sup> Extrait de l'intervention de monsieur Pierre Steinmetz qui dans sa carrière fut notamment Préfet de la Réunion, Directeur de cabinet du Premier ministre et membre du Conseil constitutionnel : « *Il y a une notion qui n'est pas encore perçue, je crois même qu'elle ne l'est pas du tout : on imagine toujours que les relations entre la métropole et l'Outre-mer sont à sens unique. Ce n'est pas vrai. Plus les choses vont, plus l'Outre-mer influe sur la conception, pour prendre un mot simple, de ce qu'est la République une et indivisible. En premier lieu, il n'y a aucun principe constitutionnel allant à l'encontre de l'égalité. C'est même exactement le contraire. Le principe constitutionnel, c'est l'égalité. Pour déroger à l'égalité, il faut des dispositions particulières. Il faut donc précisément que la Constitution permette de déroger à cette égalité, d'où le caractère contourné et illisible de l'article 73, car on veut faire du sur-mesure tout en ne le disant pas. Donc, le principe, c'est l'égalité, l'exception, c'est la dérogation. Divers intervenants l'ont dit : il arrive un moment où l'égalité formelle devient contraire à l'égalité réelle. À partir de ce principe général d'égalité qui voudrait, en gros, que la même loi soit applicable partout de la même façon, des dérogations ont été introduites. Elles sont autorisées par la Constitution et permettent aujourd'hui de faire, pas tout à fait n'importe quoi, mais presque ».*

*principe d'égalité édicté par la Constitution ne peut en effet pas être entendu et appliqué comme devant conduire à une égalité formelle en toutes circonstances, en toutes matières et en tous lieux de la République. C'est la conciliation du principe d'égalité avec le principe de liberté, de libre administration des collectivités territoriales, d'autonomie de gestion renforcée pour certaines d'entre-elles (Nouvelle-Calédonie et Polynésie française) qui doit permettre de tendre vers un objectif d'égalité dans le respect de la diversité ».*

### **L'égalité réelle dans la déclinaison de « France relance » dans les Outre-mer telle que présentée sur le site du gouvernement en décembre 2020**

*« Le plan « France relance » présenté par le gouvernement le 3 septembre 2020 à l'échelle nationale pour une enveloppe de 100 milliards d'euros pour la période 2021 - 2022 annonçait une architecture en trois axes majeurs : le verdissement de l'économie, le renforcement de la compétitivité des entreprises et la cohésion sociale et territoriale. Ce plan avait vocation à se décliner dans tous les territoires et notamment dans toutes les collectivités ultramarines.*

*Le Ministère des Outre-mer a procédé à un premier exercice de compilation des déclinaisons en Outre-mer du plan « France relance » en estimant que cette première phase porterait sur une enveloppe estimée à hauteur d'au moins 1,5 milliard d'euros en ligne avec leur poids dans l'économie française.*

*Le Ministère a ensuite au cours du dernier trimestre 2020 procédé à un exercice de fléchage territorialisé des opérations et budgets alloués en distinguant les Départements et Régions d'Outre-mer (DROM - La Réunion, la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et Mayotte) relevant de l'article 73 de la Constitution, des Collectivités d'Outre-mer (COM - Polynésie française, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy relevant de l'article 74 de la Constitution, ainsi que de la Nouvelle-Calédonie) ».*

#### **Des mesures spécifiques du plan de relance fléchées sur les DROM**

*« 50 millions d'euros au titre de la rénovation des réseaux d'eau et d'assainissement et la production d'eau potable afin de faire face à la situation de pénurie et de coupures d'eau dans certains territoires (notamment aux Antilles, à Mayotte, ou en Guyane).*

*50 millions d'euros affectés à la mise aux normes des bâtiments publics dans le cadre du plan séisme Antilles.*

*80 millions d'euros pour accélérer la transformation agricole, de modernisation des abattoirs et de renouvellement des agroéquipements, afin d'accompagner la transformation agricole et l'objectif de souveraineté alimentaire d'ici 2030.*

*Une sous-enveloppe sera fléchée pour l'accélération des infrastructures routières, notamment participer à la finalisation de la Nouvelle Route du Littoral à la Réunion.*

*Les mesures de soutien à l'emploi et à la formation dans les départements et régions, comprenant notamment une augmentation du nombre de Parcours Emploi Compétences (PEC) pourront être mobilisés.*

*Une enveloppe de 50 millions d'euros est dédiée aux actions de soutien de développement local en lien avec les collectivités.*

*Afin qu'elles puissent jouer leur rôle en matière de commande publique, les collectivités ultramarines bénéficient de 200 millions d'euros environ au titre de la garantie de recettes fiscales, qui inclue les recettes spécifiques à l'Outre-mer (octroi de mer et taxe spéciale de consommation). »*

**Pour les Collectivités d'Outre-mer (COM), l'accent sera mis sur l'action régaliennne de l'État et l'accompagnement des collectivités**

*« La rénovation des bâtiments publics de l'État, la rénovation des hôpitaux dans les collectivités où la compétence santé relève de l'État, notamment à Wallis-et-Futuna, fera l'objet d'un important plan de rénovation dans le cadre de la relance : 45 millions d'euros pourront être mobilisés sur 2021-2022. Les mesures de soutien à l'emploi et à l'économie constituent des compétences des collectivités. »*

Toutefois, ce mode opératoire de déclinaison territoriale du Plan de relance national selon une procédure verticale descendante où les territoires doivent identifier comment s'inscrire dans des orientations générales définies nationalement vient buter, notamment dans les Outre-mer, sur la contradiction avec le mode opératoire de définition des politiques publiques tel que défini à l'article premier de la loi pour l'égalité réelle Outre-mer.

Plusieurs interlocuteurs nous ont ainsi indiqué que pendant cette première phase, différentes collectivités, de niveaux et de territoires différents cherchaient à identifier comment être parmi les premières à se positionner pour que le plan de relance national ruisselle chez elles en répondant, dans des délais très courts à des appels à projet ministériels afin de pouvoir être dans le lot des « premiers arrivés, premiers servis » avant épuisement des lignes budgétaires allouées à telle ou telle politique sectorielle nationale.

Ce mode opératoire vertical descendant est profondément insatisfaisant et inefficace dès lors qu'il crée un esprit de compétition qui n'a pas lieu d'être entre territoires et au sein même des territoires. Il ne permet pas de servir équitablement toutes les collectivités et notamment pas les plus petites non outillées en ingénierie de veille pour décrocher des subventions lors d'ouverture de guichets conjoncturels. Il est la source d'un manque de lisibilité pour les entreprises tant sur le contenu que les modalités et le planning du plan de relance. Enfin, il ne permet pas d'orienter les ressources vers les priorités identifiées à l'échelle de chaque environnement territorial spécifique<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Le chapitre consacré dans le Plan de relance présenté à la date de décembre 2020 aux collectivités d'Outre-mer est à cet égard très révélateur. L'Etat y flèche uniquement une opération chiffrée à hauteur de 45 millions d'euros à consommer en deux ans (2021-2022) pour reconstruire l'hôpital de Wallis. Or, nos consultations ont confirmé qu'il n'était pas acquis que le secteur du bâtiment de ce petit territoire soit en capacité de construire un bâtiment d'une telle taille. Des interrogations pouvaient par ailleurs être posées sur la pertinence d'opter

C'est pourquoi, dans la logique des dispositions de l'article premier de la loi égalité réelle Outre-mer, il est indispensable que la déclinaison territoriale du plan de relance prenne la forme d'une co-construction de plans de relance territoriaux propres à chacune des collectivités ultramarines. C'est d'ailleurs le sens de l'invitation faite par le Premier ministre et le ministre des Outre-mer appelant à « *négocier, sous l'égide des préfets et en lien avec les élus locaux et le monde socio-économique, des plans territorialisés* ».

**Le CESE demande à ce que, pour chacune des collectivités ultramarines, un plan de relance propre, comportant un document de programmation territoriale intégrée, soit élaboré localement en associant les différentes parties concernées (Europe, Etat, Collectivités locales), les partenaires sociaux et représentants de la société civile organisée.**

**Le CESE préconise que ce « Plan de relance » soit mis en œuvre par voie contractuelle sous forme de « contrats de relance » comportant des engagements de co-financement des parties afin de responsabiliser ces dernières.**

**Ceci implique que l'Etat inscrive pour sa part des lignes budgétaires spécifiques par collectivité territoriale.**

**Le CESE recommande de désigner le Ministère des Outre-mer comme ministère gestionnaire de ces lignes budgétaires territorialisées et que ce dernier puisse déléguer, au travers de lettres de mission adaptées, les pouvoirs de négociation du contenu de ces « plans et contrats de relance » au représentant de l'Etat dans chaque collectivité locale.**

### Préconisation 1

**Elaborer, pour chacune des onze collectivités ultramarines, un « Contrat de relance », entre l'Etat et chaque collectivité couvrant la période 2021 - 2023. Chacun de ces contrats précisera les modalités de co-financement de ces derniers et d'association des différents niveaux de collectivités locales (Régions, collectivités uniques, Pays mais aussi, Départements, EPCI et communes).**

Comme le rappelle l'article 1<sup>er</sup> de la loi EROM: « *Les politiques publiques et les objectifs mentionnés au présent article sont définis en concertation par l'Etat, les acteurs économiques et sociaux, les collectivités territoriales articles 73 et 74 de la constitution, la Nouvelle-Calédonie et ses provinces et les établissements publics de coopération intercommunale* ».

---

pour un établissement aussi important alors qu'une dispersion des structures de santé entre Futuna et Wallis aurait pu être tout aussi pertinente. Par ailleurs, pourquoi alors que d'énormes besoins en structures de santé existent dans d'autres COM, à l'instar des archipels de la Polynésie française ou de Saint-Martin, ne prévoit aucune enveloppe pour les bâtiments de santé publique dans ces autres collectivités au seul motif que ces structures ne sont pas des bâtiments appartenant à l'Etat ? Enfin, pourquoi l'Etat mentionne-t-il qu'il n'est pas compétent dans les COM en matière de soutien à l'emploi et à l'économie, sous-entendant qu'il n'y intervient pas sous forme de subventions, alors même qu'avec la loi Covid de mars 2020 et la mise en place du fond de solidarité national associé, l'Etat est bien intervenu massivement en mesures de soutien aux entrepreneurs individuels et aux TPE dans toutes les collectivités ultramarines ?

Le CESE, comme il l'avait déjà fait dans son avis sur le projet de loi EROM estime indispensable que le processus de co-construction des « contrats de relance » associe de manière claire et équilibrée à la fois l'Etat au travers de son représentant local, la collectivité territoriale majeure (Région, collectivité unique, Pays) mais aussi les EPCI et communes, les partenaires sociaux, les associations de défense de l'environnement, et plus globalement la société civile organisée, notamment au titre de l'éducation et de la culture.

Les différentes auditions ont démontré que les modes opératoires de co-construction des « plans de relance territorialisés » étaient extrêmement variables selon les territoires, que trop souvent les maires et les représentants de la société civile organisée n'étaient que peu ou très tardivement associés aux travaux alors même que ces derniers sont souvent porteurs de solutions innovantes, agiles, adaptées à l'environnement spécifique, construites en coopération avec les partenaires sociaux, les responsables associatifs et les citoyens engagés, à l'échelle locale. Ces solutions innovantes locales peuvent souvent s'avérer plus efficaces tout en étant moins budgétivores.

## Préconisation 2

**Le CESE demande à ce que les « Contrats de relance territoriaux » soient co-construits en associant l'Etat, les élus de la collectivité territoriale principale, les représentants de la collectivité dans les assemblées constitutionnelles, les maires, les représentants de la société civile organisée, les partenaires sociaux, les associations de protection de la nature, réunis dans une « commission de suivi du contrat de relance ».**

**Le CESE recommande que soit mis en place un secrétariat permanent chargé de préparer et de suivre l'application du « contrat de relance » comprenant deux secrétaires permanents dont l'un désigné par l'Etat, l'autre par la collectivité principale.**

**Le CESE recommande que la commission de suivi du contrat de relance soit pérennisée sur la période d'application du contrat afin d'en assurer le suivi d'exécution sur une base annuelle et de pouvoir en gérer les ajustements justifiés par les évolutions contextuelles.**

## 2. Articuler les plans

Le CESE a été interpellé lors des auditions sur le fait que les Outre-mer pour des raisons démographiques, géographiques, historiques, sociétales diverses sont tous confrontés à des problématiques structurelles qu'en aucun cas un « plan de relance » à caractère conjoncturel isolé ne saurait résoudre

**Le CESE dans sa contribution aux Assises des Outre-mer du 28 mars 2018 posait à nouveau clairement le contexte dans lequel devait s'inscrire toute réflexion sur les politiques publiques à mener dans les Outre-mer et appelait à articuler les outils de planification successifs : « Les Assises des Outre-mer s'inscrivent dans un contexte politique, social et économique particulièrement difficile pour les territoires ultramarins. Les événements climatiques à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, la persistance d'un chômage de masse et de l'insécurité, le manque**

*d'infrastructures publiques et de moyens pour la santé et l'éducation pèsent lourdement sur le développement de nos territoires. Les efforts attendus de la solidarité nationale sont importants tant sur le plan budgétaire que sur le plan de l'ingénierie administrative. Les priorités issues des Assises devront se retrouver dans les plans de convergence qui seront mis en place dans le cadre de la loi Egalité réelle et trouver une cohérence et s'articuler avec les différents plans existants : accord de Guyane, Mayotte 2025, accord de l'Elysée pour la Polynésie française, plan sécurité Outre-mer ».*

De fait, compte-tenu des différents niveaux d'intervention, comportant des apports financiers de différentes sources (Etat, Europe, Collectivités) et de leurs programmations distinctes dans le temps, il apparaît particulièrement important de bien concevoir la complémentarité des différents plans et des différentes programmations dans le temps et de les articuler de manière cohérente. Si les principes de fongibilité et de report sur exercices ultérieurs de crédits non consommés à temps doivent bien être préservés, il convient en revanche de s'assurer que les exercices de programmation et de modification propres à chaque « guichet » ne conduisent pas à une réduction globale des aides attribuées mais bien à une augmentation de ces dernières. **Par ailleurs, pour être efficiente, la contractualisation des politiques publiques doit s'inscrire dans une démarche de contractualisation aussi large que possible précisant les engagements réciproques des acteurs publics (Europe, Etat, Collectivités locales de tous niveaux y compris EPCI et communes).**

Répondant à la nécessaire mise en cohérence des politiques publiques déployées, cette contractualisation permet aussi de renvoyer chaque niveau de collectivité à ses responsabilités en matière de définition des contributions financières apportées par chaque strate du « mille-feuille ». Cette question est prégnante au niveau national. Elle l'est encore plus pour les Outre-mer trop souvent pris dans des controverses où les ultramarins reprochent à l'Etat de ne pas assez attribuer de ressources financières et budgétaires aux Outre-mer alors que l'Etat rétorque que ces ressources sont mal utilisées, que les impôts ne sont pas suffisamment prélevés, que les injustices sociales sont plus fortes en Outre-mer... **Tous ces constats et assertions peuvent être fondés mais le seul moyen efficace de les dépasser est la « contractualisation ».**

**Pour en assurer la légitimité auprès des populations ainsi que la lisibilité pour les acteurs de la société civile, la contractualisation devra permettre une transparence envers le public sur les moyens engagés par chacun et leur consommation grâce à des bilans réguliers qui font l'objet d'une communication envers le grand public.**

Pour les communes et EPCI, l'outil contractuel qu'il conviendra de privilégier est le « Contrat de relance et de transition écologique » qui doit être conclu avec l'Etat pour la durée du mandat municipal 2020-2026. Il est important de s'assurer que toutes les communes et tous les EPCI pourront bénéficier de manière équitable des lignes d'aides mises en place au titre des différents guichets sans que la faible taille de ces communes ou l'ampleur de leurs difficultés financières accumulées ne constituent des obstacles insurmontables à leur intégration dans les plans et contrats

de relance notamment par insuffisance de moyens en ingénierie financière ou en capacité d'apport en fonds propres dans les projets d'investissement envisagés.

Enfin, pour mettre en œuvre et financer les politiques publiques, l'Etat dispose à ses côtés de très puissants et efficaces outils avec ses principaux opérateurs publics bailleurs de fonds que sont les groupes Caisse des dépôts (CDC) - Banque des territoires (BDT), Banque publique d'investissement (BPI), Agence française de développement (AFD) et Instituts d'émission d'Outre-mer (IEOM et IEDOM). **Il est aussi capital que ces opérateurs publics soient associés très en amont à la préparation des « plans » et « contrats » et restent des acteurs majeurs de leur mise en œuvre effective.**

### Préconisation 3

**Pour le CESE, pour assurer la complémentarité des différents niveaux d'intervention et de financement, il est indispensable de bien articuler le plan national de relance et sa déclinaison « contrats de relance » locaux, avec les plans préexistants (Schéma d'Aménagement Régional...), tels les plans de transformation et de convergence, les moyens de l'UE au titre du REACT-UE et du budget de l'Union 2021-2027 et les moyens déployés par les principaux opérateurs publics (CDC, - BDT, BPI, AFD, IEOM et IEDOM).**

### 3. Progresser dans l'application du principe de subsidiarité dans la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la décomplexification

**La crise de la Covid-19 a démontré que face à une situation complexe et inédite, c'était au plus près des habitants et du terrain que les véritables solutions de résilience se construisaient** pour apporter assistance aux plus démunis au travers de paniers-repas, trouver des solutions pour héberger ailleurs qu'à leur domicile et isoler les personnes contagieuses, fournir des masques, éduquer la population aux gestes barrières, trouver des solutions pour poursuivre un soutien pédagogique et éducatif aux enfants ne disposant pas de moyens informatiques...

En Polynésie française où la population de 270 000 habitants est répartie dans 70 îles habitées sur une surface grande comme l'Europe, cette subsidiarité appliquée dans les faits à l'échelle communale, alors qu'aucun cadre juridique ne l'instaure (les communes de Polynésie française sont les seules à ne pas disposer de la clause de compétence générale), ont conduit le Haut-commissaire et le Président du Pays à déclarer publiquement leur admiration pour les plans de sauvegarde communaux mis en place dans les 48 communes de Polynésie française : *« Vous, les élus communaux avec l'aide des personnels communaux, des tiers bénévoles de la société civile, vous vous êtes engagés de manière extraordinaire, prenant le taureau par les cornes, n'attendant pas que nous vous fournissions des instructions, agissant de manière méthodique et coordonnée avec tous les services, notamment de santé publique, de sécurité civile et d'éducation »*<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Référence : Article la *Dépêche de Tahiti*, du mardi 24 novembre 2020

**Ce même constat a été fait partout dans les Outre-mer et dans l'Hexagone. Face à la situation de crise, c'est bien l'échelon local qui s'est révélé le plus agile, le plus diligent, le plus fédérateur pour établir et mettre en œuvre des « Plans de sauvegarde » en innovant, en proposant de nouveaux services aux administrés, en développant des solutions hors cadre budgétaire prédéfini.**

**La France est confrontée de longue date à ces problématiques du « mille-feuille administratif », d'hyper-centralisation du pouvoir dans la capitale, de multiplication des normes empilées en silos verticaux qui souvent paralysent l'action publique en dépit de la meilleure volonté de tous pour avancer.**

Pour autant, de multiples exemples démontrent que les dispositions de l'article 72 de la Constitution combinées aux différentes lois et décrets relatifs à la déconcentration administrative et à la décentralisation ont permis à des collectivités bien outillées en ingénierie administrative et en pratique de gestion co-constructive de naviguer dans ce maquis juridique et de construire des solutions pour surpasser les contradictions internes induites par la rédaction actuelle de la Constitution.

D'autres exemples invitent par ailleurs, pour surmonter quelques contradictions, à des changements législatifs. C'est par exemple le cas pour les communes de Polynésie française qui ne peuvent pas bénéficier de la clause de compétence générale à cause de la rédaction actuelle du statut de la Polynésie française.

Pour ajuster les « normes » applicables à l'échelle territoriale de manière beaucoup plus agile et souple, il sera nécessaire de pouvoir introduire dans la future loi 4 D des dispositions qui n'auront de véritable pouvoir de différenciation qu'à la condition que cette loi soit de rang organique.

Ce sont ces vieux débats qui ont conduit le Parlement à faire évoluer les cadres statutaires des Outre-mer afin de leur octroyer des statuts « sur mesure » permettant de rendre possible de plus en plus de différenciation et de décentralisation et faisant de ces derniers « des laboratoires » de la construction institutionnelle comme l'a indiqué monsieur Pierre Steinmetz.

Ces débats devront être repris dans le cadre des discussions sur la loi 4 D, déconcentration, décentralisation, différenciation et décomplexification.

**La loi devra préciser que pour adapter les normes et règlements à des échelles territoriales, des processus de consultation préalable des partenaires sociaux, des organisations environnementales, des représentants de la société civile organisée seront organisés.**

#### Préconisation 4

**Le CESE demande qu'un volet spécifique aux Outre-mer soit intégré dans la prochaine loi 4D afin de permettre la mise en œuvre des principes de différenciation, de déconcentration de décentralisation et de décomplexification dans les DROM - COM. Ce volet spécifique devra notamment prévoir des possibilités de différenciation territoriale à apporter dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT). Il devra permettre aux communes de la Polynésie française de se voir reconnaître le plein exercice de la clause de compétence générale.**

## II - TRAITER LES PROBLÈMES ADMINISTRATIFS ET FINANCIERS

### 1. Les finances des collectivités locales et des établissements publics de santé

**Les collectivités territoriales d'Outre-mer sont confrontées, compte tenu de leurs besoins, notamment d'infrastructures, à des difficultés de financement.**

Ces difficultés sont renforcées par la taille moyenne des collectivités, leur superficie, leur isolement et des problématiques structurelles du fait de la nature de leurs ressources et dépenses, notamment en personnel ou en besoins liés aux pressions migratoires qu'elles subissent. Avec peu de capacités d'ingénierie et d'encadrement, malgré des effectifs importants, les difficultés de gestion des collectivités pèsent sur le tissu économique local.

#### 1.1. Donner à chaque territoire les moyens de ses compétences

**Le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités s'est opéré sans transfert de moyens humains et financiers suffisants.** Ce constat posé sur l'ensemble des territoires prend une dimension plus importante dans les territoires ultramarins qui additionnent les handicaps. Il convient de noter que les Collectivités d'Outre-mer (COM), du fait d'une gestion propre de leurs ressources, ne connaissent pas des difficultés aussi marquées que dans les DROM.

Le rapport de décembre 2019, issu d'une mission parlementaire confiée à Jean-René Cazeneuve, député, et Georges Patient, sénateur, *Soutenir les communes des départements et régions d'Outre-mer*<sup>8</sup>, a bien identifié les spécificités des collectivités territoriales d'Outre-mer. Plus peuplées et plus étendues que celles de l'Hexagone, les communes ultramarines sont assez peu intégrées dans des intercommunalités, et ne bénéficient pas des moyens affectés aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Elles continuent donc à exercer des compétences qu'elles ne sont plus censées exercer sans les ressources affectées à ces compétences.

Le rapport précité signale également le « caractère peu péréquateur de la répartition des dotations » et invite à une réforme de la dotation d'aménagement des communes d'Outre-mer (DACOM) afin de prendre en compte les poches de pauvreté, l'enjeu scolaire et les charges de centralité en proposant plusieurs solutions budgétaires auxquelles le CESE adhère. La DACOM est, alors même que le niveau de dotation globale de fonctionnement n'a pas globalement retrouvé ses niveaux antérieurs à 2014<sup>9</sup>, un outil significatif qui permet de compenser l'écart de développement qu'un rapport sénatorial de 2014 établit à 20 ans<sup>10</sup>. Si l'on peut se

<sup>8</sup> Cazeneuve, Jean-René, Patient, Georges, *Soutenir les communes des départements et régions d'Outre-mer*, mission parlementaire, décembre 2019.

<sup>9</sup> Cazeneuve, Jean-René, Patient, Georges, *Soutenir les communes des départements et régions d'Outre-mer*, mission parlementaire, décembre 2019, page 41.

<sup>10</sup> Doligé, Eric, Vergoz, Michel, *Les niveaux de vie Outre-mer : un rattrapage en panne ?*, rapport d'information de la délégation sénatoriale aux Outre-mer, juillet 2014.

féliciter de la progression de la péréquation versée aux communes des Départements et Régions d'Outre-mer dans le cadre de la DACOM, avec un taux de majoration démographique passant de 40,7 % à 48,9 % (contre 35 % en 2019), il n'en demeure pas moins qu'en 2021 seul un tiers du rattrapage sera effectué.

## 1.2. Accompagner les communes

L'Etat a mis en place différents outils pour accompagner les communes dans leurs projets, outils nationaux qui s'appliquent également aux communes des DROM. Par ailleurs, la compensation pour perte de recettes fiscales a permis de maintenir l'essentiel des ressources fiscales des collectivités pendant la crise sanitaire.

### (a) **Contrat de relance et de transition écologique**

Les Contrats de relance et de transition écologique sont conclus pour la durée du mandat municipal 2020-2026. Ils ont pour objectif d'accompagner chaque collectivité avec les acteurs territoriaux autour d'une double ambition de transition écologique et de cohésion territoriale avec une approche transversale de l'ensemble des politiques publiques (culture, sport, santé, éducation, économie, habitat, commerce, agriculture...).

### (b) **Contrat d'accompagnement des collectivités en difficulté**

Instauré par la loi de finances pour 2021 et doté d'une enveloppe de 30 millions d'euros, ce dispositif préconisé par le rapport Cazeneuve-Patient<sup>11</sup> s'inscrit dans la lignée de précédents dispositifs visant à renflouer les communes les plus endettées en contrepartie de réformes.

**Le CESE salue ce dispositif, mais regrette son faible volume de dotation, très insuffisant au regard des besoins de très nombreuses communes et reste par ailleurs dans l'attente des modalités précises de fonctionnement de ce fonds.**

**Le CESE préconise, au-delà de réponses techniques, de rechercher des solutions structurelles par un audit complet des budgets des collectivités locales en difficulté, afin d'identifier le coût objectif des compétences et ressources déléguées, les besoins liés au financement des infrastructures et les surcoûts tels que les sur-rémunérations et le respect des normes.** Cet audit, qui pourrait être mené ou financé par l'ANCT ne peut se baser sur la seule comparaison avec des collectivités de taille similaire et devra prendre en compte les dépenses supplémentaires liées à l'éloignement géographique et aux capacités limitées de mutualisation, à la mise ou place ou non d'EPCI.

Ces audits devront également faire ressortir les impacts de certains choix politiques et des carences de gestion, notamment dans le recouvrement de l'impôt.

---

<sup>11</sup> Cazeneuve, Jean-René, Patient, Georges, *Soutenir les communes des départements et régions d'Outre-mer*, mission parlementaire, décembre 2019.

Ils pourront également pointer les sous consommations de subventions et leurs causes. C'est par un tel audit, territoire par territoire, qu'il sera possible de rechercher des solutions sur chacune des problématiques soulevées<sup>12</sup>. Dans les auditions et entretiens effectués pour cet avis, le CESE a bien entendu différents exemples pointant du doigt les responsabilités de l'Etat ou du Pays, des Régions et Départements ou des collectivités locales.

**La réponse n'est pas dans une recherche de responsabilités mais dans l'approche globale proposée pour que des solutions puissent être trouvées et acceptées par les différentes parties.** Ce peut être également l'occasion de rechercher une utilisation plus optimale des différentes voies de financement, et des besoins de péréquation en travaillant notamment sur les conditions d'accès aux financements les plus complexes tels que les fonds européens qui demandent des compétences d'ingénierie fortes.

**Dans ce cadre, le CESE préconise que ces audits prévoient des plans à moyen terme pour la résolution des écarts et servent de base à de nouveaux contrats d'accompagnement tirant les leçons des expériences passées telles que les contrats Cocarde<sup>13</sup>.**

Les collectivités doivent bénéficier d'un appui pour l'établissement d'assiettes fiscales conformes à la réalité et permettant de trouver un niveau de recettes cohérent avec leur population.

De la même manière, la résorption des sureffectifs, souvent liés à des mesures d'insertion sociale qui leur étaient demandées, doit s'inscrire dans une véritable politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, au niveau de la collectivité, pour ses besoins de postes plus qualifiés, mais aussi du territoire pour faciliter une insertion dans le tissu économique local. A partir d'une telle analyse faite de manière objective, il sera possible de renforcer les mesures de contrôle des dépenses engagées sans financement et de sanctionner des situations anormales.

Enfin, les Conférences territoriales de l'action publique (CTAP), instaurées par la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) de 2014, doivent jouer pleinement leur rôle. Réunissant les exécutifs des différentes collectivités territoriales (Communes, Départements et Régions) et de leurs groupements, elles répondent au triple objectif de coordination, de simplification et de clarification des interventions publiques au sein d'une même région. Elles sont ainsi chargées de favoriser un exercice concerté des compétences des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics. Elles peuvent débattre et rendre des avis sur tous les sujets relatifs à l'exercice de

---

<sup>12</sup> Pour celles dont la situation est très dégradée, il conviendra d'identifier : les dépenses répondant à des besoins liés aux compétences dévolues aux collectivités et qui devront être compensés par des ressources complémentaires de l'Etat ; les charges liées à des sujétions particulières qui doivent être prises en compte dans le calcul des dotations ou dans le cadre de la péréquation entre collectivités ; celles liées aux choix ou aux carences de gestion pour lesquelles les collectivités devront prendre des engagements.

<sup>13</sup> Le programme « Cocarde », initié en 2004 en Guadeloupe, se caractérisait par le fait qu'en contrepartie d'une subvention exceptionnelle d'équilibre et d'un emprunt à long terme de restructuration auprès de l'AFD, les collectivités volontaires s'engageaient à mettre en œuvre des actions visant à optimiser leur gestion interne, à limiter, voire à réduire leurs charges et à augmenter leurs produits.

compétences et à la conduite de politiques publiques nécessitant une coordination ou une délégation de compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements, d'une part, entre les acteurs territoriaux et l'État, d'autre part. **Aussi le CESE recommande que les CTAP soient au cœur de l'élaboration des contrats de relance.**

### Préconisation 5

**Pour le CESE, le rétablissement des finances des collectivités locales doit permettre à ces dernières de retrouver des capacités d'autofinancement pour pouvoir cofinancer les projets liés au plan de relance. Le taux de participation demandé pour les projets nationaux du plan de relance ne doit pas être supérieur à celui des projets européens.**

**Le CESE recommande pour les communes les plus en difficulté la conduite d'audits et la mise en place de « contrats d'accompagnement » comportant des engagements réciproques et une prise en charge partielle de l'endettement afin de parvenir à un rétablissement durable des finances des collectivités en question.**

#### 1.3. Les établissements de santé

**Les établissements de santé sont confrontés eux aussi à des problématiques spécifiques.** Sur le plan médical ils doivent sur leur territoire offrir une gamme complète de soins sans pouvoir, pour certaines spécialités ou équipements, disposer ni du volume nécessaire de patients ni parfois des spécialistes ou équipements suffisants. Si certaines synergies sont possibles dans de rares cas (Guadeloupe/Martinique ou Réunion/ Mayotte) le plus souvent, pour offrir l'ensemble des soins possibles, ces établissements entretiennent des services qui ne disposent pas de la taille nécessaire pour un fonctionnement optimal.

**Sur le plan des ressources humaines, ces établissements sont dans une situation paradoxale : tout d'abord ils souffrent d'un manque généralisé de personnel médical notamment dans des spécialités spécifiques, lorsqu'ils peuvent connaître des sureffectifs parfois prononcés dans des postes non spécialisés.** L'exemple du Centre hospitalo-universitaire (CHU) de la Guadeloupe est à ce sujet révélateur avec un sureffectif, évalué par la direction<sup>14</sup>, à près de 30 %. Les postes créés pour répondre à des problématiques de chômage et d'insertion sur le territoire sont devenus pérennes. Souvent principaux employeurs d'un territoire, ces établissements offrent un panel de postes permettant des mesures d'emploi et d'insertion et remplissent un rôle qu'ils sont souvent seuls à pouvoir offrir compte tenu du tissu économique local.

**Enfin, ces établissements pâtissent d'une majoration régionale (coefficients géographiques de correction) insuffisante pour prendre en compte les surcoûts auxquels ils sont confrontés : en personnel, en frais d'approvisionnement, en stocks ou en fonctionnement de services déficitaires. Les établissements auditionnés nous ont tous signalé le fort écart entre le**

<sup>14</sup> Note selon les propos de M. Gérard Cotellon, directeur du centre hospitalier universitaire de la Guadeloupe.

niveau de cette majoration et celui qui devrait découler de la seule prise en charge des coûts statutaires et de fonctionnement.

## Préconisation 6

**Le CESE demande à ce que les coefficients géographiques de correction appliqués aux établissements des Outre-mer dans les DROM intègrent le coût exact des rémunérations pratiquées, des surcoûts d'approvisionnement et des surcoûts de fonctionnement liés à une obligation d'offre dans toutes les spécialités.**

### 1.4. Améliorer les délais de paiement

Les entreprises ultramarines ont des besoins plus importants du fait de leur éloignement des marchés nationaux, de l'étroitesse relative des marchés locaux, des coûts de transport, puisque la plupart des biens ou intrants dans la production sont importés, et d'un besoin de stocks supérieurs à ceux nécessaires dans des entreprises situées dans l'Hexagone pour tenir compte des aléas de transport et des conditionnements permettant des importations à des conditions de coût raisonnables.

Ces différents facteurs, et le fait que les fournisseurs exigent souvent un paiement au moment de l'expédition, accroissent le besoin de fond de roulement, et donc de trésorerie, de ces entreprises. Avec une trésorerie déjà sous tension, tout retard de paiement prend une ampleur encore plus importante pour des entreprises qui sont majoritairement des TPE/PME, et qui peuvent les conduire à retarder le paiement des salaires.

**Avec une commande publique plus importante que dans l'Hexagone, les retards de paiement par les collectivités de leurs commandes et marchés ont des conséquences en cascade. Les entreprises non payées ne paient pas leurs fournisseurs ni leurs impôts et cotisations sociales et de fait se trouvent exclues de l'accès aux marchés publics. C'est un cercle vicieux à briser.**

Les délais de paiement sont assez divers selon les collectivités : les Départements et Régions pratiquent des délais quasi normaux, les communes ont des délais très longs et parfois totalement aberrants, délais qui peuvent également être dus au manque de moyens des centres des finances publiques. Un rapport de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) d'octobre 2019<sup>15</sup> fait un constat accablant sur les délais de paiement des collectivités dans les Antilles-Guyane et à La Réunion, périmètre de leur étude. Mais, la situation est à peu près identique dans tous les DROM. Seuls les COM ont des délais de paiement plus conformes aux règles hexagonales.

Alors que dans l'Hexagone, le délai moyen de paiement s'établit à 21,5 jours en 2018, la situation dans les zones de cette étude ne s'améliore pas avec des délais moyens entre 46 jours pour La Réunion, et 87 jours en Martinique. Ces moyennes cachent toutefois des réalités très diverses avec parfois des factures impayées remontant à plusieurs mois, voire années pour certaines communes. Il est bien

<sup>15</sup> Debrosse, Philippe, Pannier, Dominique, *Les délais de paiement des collectivités locales Outre-mer*, Inspection générale de l'administration, juin 2020

évident que cette situation qui trouve majoritairement son origine dans le déséquilibre des finances de certaines collectivités, et parfois la mauvaise organisation globale des circuits de dépenses, n'est pas acceptable et met en danger de nombreuses entreprises. Les sommes concernées par des délais de paiement supérieurs à 30 jours sont colossales : au 31 juillet 2019 les collectivités étudiées disposaient d'une trésorerie de 353 millions pour un encours de factures à payer comptabilisées de 1 672 millions. Ce même rapport relevant les carences importantes d'enregistrement des factures, il est très difficile d'avoir une idée précise des sommes à payer à un instant « T ».

**Tableau n°1 : Les délais globaux de paiement par DROM**

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	La Réunion
En jours	87	76	54	43
% de mandats payés en moins de 30 jours	44%	50%	55%	57%

Source : Mission sur données direction générale des finances publiques (DGFiP), au 31/12/2018, dans : Debrosse, Philippe, Pannier, Dominique, Les délais de paiement des collectivités locales Outre-mer, Inspection générale de l'administration, juin 2020. Le tableau reprend les données de l'ensemble des collectivités locales et établissements publics locaux de chaque territoire. Il intègre donc également les données des établissements comme les caisses des écoles et les centres communaux d'action sociale.

Les entreprises sont donc condamnées à consentir un crédit fournisseur gratuit, dans la mesure où les intérêts moratoires sont très rarement payés. La raison en est simple, le comptable public, qui devrait les régler de manière automatique, ne peut le faire si les communes n'ont pas inscrit dans leur budget les lignes de crédit et le montant nécessaire au niveau requis. Et bien évidemment, ce n'est pas fait dans la majorité des cas.

La situation peut s'améliorer si les mesures nécessaires sont prises, comme le démontre l'amélioration de la situation à La Réunion. Il faut, en plus des réponses structurelles visées plus haut, l'obligation effective de recourir à la facture électronique dématérialisée (portail CHORUS PRO) et au paiement systématique des intérêts moratoires et des indemnités forfaitaires en autorisant le comptable public à mandater les sommes légalement dues, qu'elles soient prévues ou non au budget des collectivités.

Enfin, le renforcement des pouvoirs de contrôle des Préfets et des Chambres régionales des comptes (CRC), ainsi que la conditionnalité de certaines subventions et aides nationales à la conformité des délais de paiements au droit, pourront être envisagés en cas d'absence de mesures correctrices dans certaines collectivités.

Dans l'attente de cette régularisation, qui prendra du temps, il convient de favoriser les expériences comme l'affacturage inversé ou d'en développer d'autres comme l'instauration d'une subrogation de paiement des fonds de l'AFD ou des subventions d'Etat.

## Encadré affacturage inversé collaboratif

L'affacturage inversé collaboratif, maintenant encadré par la loi PACTE du 11 avril 2019 est un mécanisme par lequel un donneur d'ordre reconnaît une facture auprès d'un « factor » et garantit de la payer à échéance. L'entreprise peut donc plus facilement obtenir le paiement anticipé de cette facture, moyennant un coût, et la collectivité verse un intérêt au factor si elle ne respecte pas l'échéance prévue. **Le CESE est favorable à cette mesure dès lors que son coût n'est pas répercuté aux entreprises. Cependant cette mesure ne sera de fait accessible qu'aux collectivités ayant le moins de difficultés, et aura donc une portée limitée.**

**Afin de faciliter le paiement des entreprises titulaires d'un marché public, le CESE préconise que soient mises en œuvre les mesures existantes : avances sur les marchés publics, portées à 80 % du montant du marché, et paiement direct de leurs factures par des financeurs tels que l'Agence française de développement (AFD) ou la Banque de Territoires, dans le cadre d'une procédure inspirée de celle de l'agrément des sous-traitants dans les marchés publics.**

### 1.5. Compétences communales et EPCI

**Pour le CESE, il est primordial que, dans l'attente d'une formalisation complète de l'intercommunalité, les communes bénéficient des dotations de fonctionnement liées aux compétences exercées, sans être pénalisées par le caractère incomplet du transfert aux EPCI.** Il convient également de rechercher les causes de ce transfert incomplet afin d'y apporter les réponses adaptées sans que les habitants fassent les frais d'une organisation territoriale qui n'est pas de leur choix.

**Le CESE préconise qu'un groupe de travail soit mis en place pour analyser la structure des prélèvements obligatoires dans les différentes collectivités ultramarines (en vue d'une vérification d'une juste contribution des contribuables locaux en fonction de leur revenu aux impôts et taxes) et l'adéquation entre les niveaux de ressources structurelles affectées à chaque type de collectivité ultramarine en regard des missions qui lui sont dévolues par la loi et du contexte particulier dans lequel ces missions doivent être exercées.**

## 2. Les entreprises, les entrepreneurs individuels et les salariés doivent aussi bénéficier du plan de relance

Les entreprises, les entrepreneurs individuels et les salariés ont été durement affectés par l'impact de la crise de la Covid-19 : arrêt de nombreuses activités, chômage partiel et disparition d'emplois faisant vivre une partie significative des populations. Les entreprises, qui le pouvaient, ont donc recouru massivement aux Prêts Garantis par l'Etat (PGE). Toutefois sur des entreprises dont les trésoreries sont structurellement affectées par des délais de paiement anormalement longs de la commande publique, le remboursement de ces prêts risque d'être compliqué. Le soutien de l'activité de ces entreprises est donc d'autant plus nécessaire par une relance de la commande publique et un redémarrage rapide de l'économie via les mesures des plans de relance nationaux et ultramarins. C'est en effet par une reprise

vigoureuse, accompagnée d'une réduction importante des délais de paiement que pourront se créer les conditions d'un redémarrage préservant une majorité d'entreprises et donc des emplois. C'est encore plus important pour les entreprises de l'économie sociale et solidaire, du fait de leur poids dans les économies locales, leur rôle social et d'inclusion, et donc des emplois qu'elles représentent.

L'absence d'instrument de contrôle et de suivi des aides accordées n'est pas de nature à favoriser voire à restaurer la confiance pour la construction d'un avenir collectif partagé. Dans cet esprit, il serait souhaitable de donner aux représentants des salariés notamment dans les comités sociaux et économiques des entreprises qui en sont dotés une visibilité de l'utilisation des aides accordées.

### 2.1. Pérenniser les entreprises

L'Etat et les Collectivités d'Outre-mer ont mis en place des moyens significatifs<sup>16</sup> pour accompagner les entreprises pendant les fermetures imposées pour raison sanitaire. Allègement de cotisations sociales, facilitation de l'accès au chômage partiel, et consolidation des trésoreries ont été les principaux outils mis à disposition des entreprises pour leur permettre d'amortir les effets d'une situation jusque-là jamais connue à cette ampleur. Et les statistiques remontant tant de l'IEDOM<sup>17</sup>, de l'IEOM<sup>18</sup>, de Pôle emploi ou des DIECCTE<sup>19</sup> montrent que les Outre-mer ont bénéficié des mêmes mesures que les entreprises hexagonales.

Concernant le marché du travail, les mesures prises ont produit les effets escomptés, avec malgré des taux de chômage structurellement élevés, une dégradation du marché du travail moins marquée qu'au niveau national, sauf pour la Polynésie française, dont les mesures n'ont pas été suffisantes face à l'arrêt brutal de la principale activité qu'est le tourisme.

L'enjeu maintenant est d'accompagner dans la durée les entreprises pour leur permettre de faire face à leurs obligations dans les deux ans à venir, période qui est, fin 2020, envisagée pour retrouver la situation d'avant la crise sanitaire. Les outils existent, notamment avec le différé de remboursement de ce prêt qui peut être porté à deux ans. Toutefois, les mesures n'auront de portée réelle que si l'activité économique repart et notamment la commande publique qui représente une part très importante de l'activité dans les différents territoires d'Outre-mer. C'est en ce sens que le niveau des plans et les moyens mis en place pour régler les problèmes administratifs et financiers sont primordiaux. Il convient également que les collectivités puissent mobiliser au plus vite les moyens d'ingénierie permettant le démarrage dès 2021 de projets significatifs.

---

<sup>16</sup> Les mesures d'urgence économique face à la crise de la Covid-19 mises en place par l'État dans les Outre-mer (DROM et COM), au 1er septembre 2020, ont pris la forme de : 2 662 millions d'euros de garanties accordées par l'État aux banques pour des prêts aux entreprises (PGE) ; 425 millions d'euros au titre de l'activité partielle, qui a concerné 75,7 % des effectifs du secteur privé ultramarin ; 333 millions d'euros au titre du fonds de solidarité aux entreprises ; 456 millions d'euros de charges fiscales et sociales reportées.

<sup>17</sup> Institut d'émission des départements d'Outre-mer.

<sup>18</sup> Institut d'émission d'Outre-mer.

<sup>19</sup> Directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

## Préconisation 7

**Le CESE préconise d'accompagner la sortie des PGE des entreprises des combinaisons de mesures différenciées par secteur et typologie d'entreprise : par rééchelonnement des dettes, apports en haut de bilan par des mesures fiscales pour les investisseurs privés, prêts participatifs par des établissements financiers, la CDC, la BPI, association ADIE finance, prêts d'honneur des collectivités territoriales, réescompte, et transformation d'une partie des PGE en subvention.**

### 2.2. Des salariés durement touchés

Les salariés ont également été durement impactés par les arrêts d'activité des entreprises. Dans l'ensemble des territoires le chômage partiel, ou son équivalent, a permis de garantir un revenu minimal aux salariés en poste. Il convient toutefois de noter que la Polynésie française, qui n'avait pas de dispositif de chômage partiel, a mis en place une mesure exceptionnelle mais dont le niveau est bien inférieur à celui du chômage partiel tel que mis en place au niveau national. S'agissant de territoires au fort taux de chômage, ou l'insertion professionnelle, des jeunes notamment, est insuffisante, les effets induits et collatéraux sont dramatiques. La perte de revenu d'une personne peut affecter toute la famille et le poids de l'économie « grise » ne fait que renforcer la dégradation de la situation d'un nombre significatif de femmes et d'hommes. Ni les entreprises, ni leur main d'œuvre non-déclarée ne peuvent bénéficier des différentes mesures mises en place tant dans les DROM, que dans les COM. Si cette situation est totalement normale, le poids de cette économie sur certains territoires où elle demeure une réponse aux problèmes de chômage et de pauvreté, place de nombreuses personnes dans des situations dramatiques quand d'autres mesures sociales ne prennent pas le relais notamment dans les COM du Pacifique.

Une relance passe également nécessairement par un dialogue social territorial et la mobilisation de moyens de formation au profit des publics les plus fragiles et par un renforcement des compétences des salariés qualifiés afin d'accompagner la montée en compétences des entreprises locales et leur donner la possibilité de se positionner, malgré leur taille, sur une gamme plus large d'activités. Les publics, écartés de l'emploi doivent par ailleurs continuer à faire l'objet d'un soutien significatif à travers une politique de minima sociaux ambitieuse. Un dialogue social territorial renforcé doit être engagé pour définir, dans le cadre d'une gestion prévisionnelle régionale des emplois et des compétences, les besoins et piloter les dispositifs.

## 3. Apprendre à faire mieux en territorialisant les normes

### 3.1. Un sujet récurrent

La question de la simplification et de l'adaptation des normes n'est pas nouvelle et a fait l'objet de nombreux rapports tant pour le territoire national que pour les Outre-

mer<sup>20</sup>. Dans leur rapport MM. Alain Lambert et Jean-Claude Boulard soulignent l'urgence de freiner une production de règles juridiques qui aboutit, de fait, à la paralysie du fonctionnement des collectivités territoriales. Cette inflation normative génère un coût financier estimé à 14,2 milliards d'euros de dépenses supplémentaires en dix ans pour les budgets locaux. Le rapport attire l'attention sur le fait que trop peu de mesures de simplification ont été mises en œuvre sur ce sujet et que les textes publiés en matière de simplification ne sont pas suivis d'effets concrets sur le terrain.

Le rapport propose, un certain nombre de mesures auxquelles le CESE adhère avec notamment : la création, à titre expérimental, d'un droit de dérogation aux communes sur l'application des règlements ne nécessitant pas une autorisation préfectorale préalable ; l'obligation qui serait faite aux ministères d'évaluer l'efficacité de l'ensemble des normes, au moins une fois tous les dix ans ; la diffusion, au sein de l'administration, d'une culture de l'allègement des normes par la création d'une « surprime simplification » qui serait versée aux agents en fonction des mesures de simplification réalisées, d'une part, et d'un indicateur « simplification » qui serait utilisé parmi les critères d'évaluation des directeurs d'administration centrale, d'autre part. Il propose également des simplifications dans le domaine des normes parasismiques et de construction (thermique et urbanisme) qui concernent particulièrement les Outre-mer pour lesquels de nombreuses normes ne sont pas adaptées aux réalités comme celles relatives aux matériaux (non-prise en compte des climats tropicaux ou humide et venteux pour Saint-Pierre-et-Miquelon). M. Doligé dans les deux rapports dont il a été le coordonnateur a fait au total 55 propositions concrètes<sup>21</sup>.

### 3.2. L'établissement de normes par les DROM

Les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution (DROM), peuvent faire évoluer les lois et les règlements pour tenir compte de leurs caractéristiques et contraintes. Toutefois, la mise en œuvre de l'adaptation aussi bien par le pouvoir législatif que réglementaire gagnerait encore à être améliorée. L'article 73 prévoit deux procédures d'habilitation distinctes<sup>22</sup>. Celle de l'alinéa 2 qui

<sup>20</sup> Lambert, Alain, Boulard, Jean-Claude, *La simplification des normes applicables aux collectivités territoriales*, Rapport demandé par le Premier ministre, septembre 2018 ; Doligé, Éric, Claireaux, Karine, Lopez, Vivette, *Le BTP outre-mer au pied du mur normatif : Faire d'un obstacle un atout*, délégation sénatoriale aux Outre-mer, Rapport d'information n° 601, juin 2017 ; Doligé, Éric, Gillot, Jacques, Procaccia, Catherine, *Agricultures des outre-mer : Pas d'avenir sans acclimatation du cadre normatif*, rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer, n° 775, juillet 2016.

<sup>21</sup> Doligé, Éric, Claireaux, Karine, Lopez, Vivette, *Le BTP outre-mer au pied du mur normatif : Faire d'un obstacle un atout*, délégation sénatoriale aux Outre-mer, Rapport d'information n° 601, juin 2017. Doligé, Eric, Vergoz, Michel, *Les niveaux de vie Outre-mer : un rattrapage en panne ?*, rapport d'information de la délégation sénatoriale aux Outre-mer, juillet 2014.

<sup>22</sup> Focus : Article 73 de la Constitution. Dans les Départements et les Régions d'Outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées selon le cas, par la loi ou par le règlement.

autorise les collectivités à adapter les normes nationales dans leurs domaines de compétence. Et celle de l'alinéa 3 qui autorise les collectivités à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement. L'habilitation est accordée à la demande de la collectivité au terme d'un processus lourd d'expertise technique et juridique dont la collectivité supporte le coût. Coût et manque d'expertise expliquent probablement que les collectivités ne se soient pas davantage saisies de la procédure d'habilitation.

### 3.3. La procédure de dérogation accordée aux Préfets par le décret 2020-412 du 8 avril 2020 précisé par la circulaire du Premier ministre du 8 août 2020

Généralisé au terme d'expériences, le recours au droit de dérogation paraît un bon outil malgré ses objectifs restreints et sa limitation à sept matières : subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs ; économiques ; des associations et des collectivités territoriales ; aménagement du territoire et politique de la ville ; environnement, agriculture et forêts ; construction, logement et urbanisme ; emploi et activité économique ; protection et mise en valeur du patrimoine culturel ; activités sportives, socio-éducatives et associatives.

La circulaire du Premier ministre qui en précise la portée rappelle bien que « *le droit à dérogation ne saurait être considéré en lui-même comme une adaptation de la réglementation au sens de l'article 73 de la Constitution et que le recours au droit de dérogation, fondé sur les motifs d'intérêt général et d'existence de circonstances locales, ne saurait, par ailleurs, se traduire par une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé, ni contrevenir à des normes de niveau législatif ou constitutionnel, à des engagements européens et internationaux de la France ou à des principes généraux du droit* ». Il est donc à craindre que ce principe ne s'applique que très rarement et que les vœux des différents exécutifs comme de la société civile des différents territoires peinent à se traduire dans les faits tant les marges de manœuvre sont faibles.

Pour le CESE, la possibilité de pouvoir adapter les normes régionalement, ou de pouvoir y déroger de manière encadrée est une priorité qui trouvera d'autant plus facilement à s'appliquer si le cadre est précis et la procédure consensuelle. Les possibilités de dérogations, au-delà de viser des thématiques, doivent être différentes selon les typologies de normes : les normes de santé et de sécurité sont intangibles sauf cas exceptionnel et limité ; les normes de qualité et de spécifications doivent être

---

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement. Ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique. La disposition prévue aux deux précédents alinéas n'est pas applicable au Département et à la Région de La Réunion. Les habilitations prévues aux deuxième et troisième alinéas sont décidées, à la demande de la collectivité concernée, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique. Elles ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. La création par la loi d'une collectivité se substituant à un Département et une Région d'Outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités.

adaptables simplement dès lors qu'il leur est substitué des normes d'un niveau équivalent ou plus adapté, les normes que l'on pourrait qualifier d'efficacité (thermique, acoustique, produits phytosanitaires et accessibilité) doivent être adaptées au contexte local et s'inscrire dans un processus d'amélioration de l'existant. Enfin les dérogations aux normes environnementales ne peuvent s'envisager que sous la condition du respect du principe de non-régression du droit de l'environnement (inscrit à l'article L 110-1 du code de l'environnement). Une procédure concertée de dérogation sera sans nul doute le garde-fou nécessaire pour vérifier le bienfondé des alternatives proposées au regard de leur coût et de leurs avantages en matière d'amélioration de l'existant.

### Préconisation 8

**Pour le CESE, la société civile doit être largement associée aux différentes procédures existantes afin de valider que les dérogations envisagées sont bien conformes à un intérêt général et ne visent pas simplement à rechercher des solutions budgétaires ou ponctuelles. De plus la dérogation sera d'autant plus facile si elle se fait au profit de matériaux ou de normes utilisés par d'autres pays dans des conditions identiques.**

#### 3.4. Mettre à profit les expériences

Les Collectivités d'Outre-mer (COM) ont, pour certaines, développé leur propre champ normatif et certains DROM ont réalisé des adaptations dans tel ou tel domaine. Il serait utile que ces différentes expériences puissent être partagées entre collectivités pour limiter les coûts et réduire les délais. Un certain nombre de solutions sont en effet assez facilement transposables d'une collectivité à l'autre et pourraient permettre de focaliser les recherches et efforts d'ingénierie sur les seuls points différenciant.

De plus, des expériences ancestrales ont apporté des réponses aux différentes problématiques rencontrées notamment en matière de construction, de gestion de l'eau ou des déchets. Ces pratiques peuvent sans doute inspirer des démarches d'innovation permettant de renforcer le lien entre les habitants et leur écosystème. Il serait regrettable, à l'heure où l'on cherche à s'inspirer de plus en plus de la nature pour des solutions innovantes, d'oublier de s'appuyer également sur les savoir-faire ancestraux de populations qui vivent depuis longtemps dans un environnement qu'elles s'attachent à préserver et à reconquérir.

#### 3.5. Une approche européenne

L'assouplissement des normes passe aussi par l'assouplissement des normes européennes. L'Europe doit comprendre la richesse des régions ultrapériphériques (RUP) et accepter de donner sa pleine dimension à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne<sup>23</sup> qui permet des mesures spécifiques

<sup>23</sup> Article 349 (ex-article 299, paragraphe 2, deuxième, troisième et quatrième alinéas, TCE) : Compte tenu de

d'application des traités pour ces territoires aux handicaps structurels, vis-à-vis desquels l'Europe doit démontrer son devoir de solidarité. Ces mesures doivent permettre de placer ces territoires dans des situations moins déséquilibrées que celles appliquées à leurs voisins régionaux. La France, l'Espagne et le Portugal se doivent de coordonner leurs efforts dans ce sens dans le cadre de la nouvelle décision d'association Outre-mer applicable pour la période 2021/2027.

Comme l'a souligné Madame Annick Girardin, en tant que ministre des Outre-mer, dans son discours lors du 17<sup>ème</sup> Forum de l'Union européenne et des pays et territoires d'Outre-mer (Forum UE-PTOM) : *« Les territoires européens d'Outre-mer représentent 1 % de la population européenne, mais ils offrent à l'Europe la première surface maritime du monde. Ils sont aussi des frontières de l'Europe sur chacun des océans, nouant des relations uniques avec leurs voisinages et faisant ainsi rayonner de par le monde l'utopie européenne. Cette utopie, elle est pourtant concrète dans chacun de ces territoires : ce sont des écoles, des collèges, des lycées, des stations d'épuration, des routes, des ponts, des aéroports ou des ports en eaux profondes. Ce sont aussi des filières agricoles performantes, des entreprises compétitives et des pôles d'innovation aux équipements de pointe ».*

## 4. La situation particulière du BTP et du logement

Le logement et le BTP, du fait du poids de la commande publique, ou de leurs liens avec les collectivités rencontrent des difficultés particulières par rapport aux autres secteurs économiques. Si pour le BTP en général, les problématiques sont majoritairement celles des délais de paiement et de cout du fait des normes et des sources d'approvisionnement, le logement concentre un certain nombre de difficultés supplémentaires. Pour le logement, les contraintes sont multiples : rareté du foncier, cout d'aménagement, coûts de construction, normes contraignantes et inadaptées, sources de financements et ressources des locataires. Les solutions de financements existantes, notamment via la Banque des Territoires et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) habitat, ne peuvent compenser le fait qu'un logement coûte en moyenne 140 000 euros dans l'Hexagone, 160 000 euros dans les Antilles et 220 000 euros en Nouvelle-Calédonie<sup>24</sup>.

---

la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes. Lorsque les mesures spécifiques en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen. Les mesures visées au premier alinéa portent notamment sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union. Le Conseil arrête les mesures visées au premier alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes.

<sup>24</sup> Source USHOM.

#### 4.1. Le coût des matériaux

Pour répondre aux critères de normes requis les matériaux mis en œuvre, y compris les plus basiques (ciment, bois, agrégats...) doivent être importés de l'Hexagone pour satisfaire aux conditions de qualité imposées par les Documents Techniques Unifiés applicables aux différentes opérations de construction et conditionnant l'application des assurances et garanties légales. Entre les coûts de transport, les frais de stockage et l'application de l'octroi de mer sur les produits importés, le surcoût est compris entre 10 % et 15 %.

#### 4.2. L'obligation d'appliquer des normes inadaptées

Des normes d'isolation coûteuses, inefficaces et occasionnant des désordres sur le bâti ; des normes risques naturels dont l'efficacité est interrogée et qui ne correspondent pas forcément aux besoins de certains territoires (le niveau de classement de la Réunion et des Antilles est contesté) ; des mesures d'accessibilité dont la généralisation dans les Outre-mer, comme dans l'Hexagone mériteraient débats... Du fait de ces coûts et contraintes, le nombre de logements construits est très inférieur aux besoins.

#### **Focus : Saint-Pierre-et-Miquelon offre l'exemple d'un territoire ultramarin qui illustre bien à la fois difficultés et incohérences**

Du fait de sa taille et de sa localisation, ce territoire est plus proche du Canada que de l'Europe pour ses approvisionnements. Il doit donc gérer la coexistence de différents systèmes de normes, à savoir les normes françaises, européennes et canadiennes, en système d'équivalence reconnu, alors même que les normes canadiennes ATS de la Canadian Standards Association (CSA), qui répondent à une logique nettement différente de celle des normes françaises NF et européennes CE, sont nettement plus adaptées en matière thermique et de résistance de charges au vent et à la neige. Et l'on peut difficilement contester tant l'adaptation que les qualités de ces normes.

Pourtant, des solutions sont possibles par l'adaptation des normes et permettraient, sans revenir sur des principes fondamentaux, de fluidifier la construction et d'en réduire le coût. M. Doligé dans son rapport liste un certain nombre de solutions concrètes que le CESE fait siennes. Ces recommandations visent essentiellement à : rechercher des équivalences entre les matériaux issus de l'environnement régional et les normes européennes, en travaillant le cas échéant avec les organismes de certification régionaux ; favoriser la mutualisation, que ce soit pour l'utilisation d'outillages lourds ou sur les travaux d'adaptation des normes ; de réviser la réglementation thermique, acoustique et aération (RTAA DOM) pour résoudre les problèmes de production d'eau solaire ou de ventilation naturelle, de reprendre la cartographie du risque sismique ou cyclonique et de vents violents au-delà du recours aux méthodes de calculs prévues par les eurocodes.

M. Doligé propose également d'utiliser les possibilités offertes par la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine qui ouvre des possibilités d'expérimentation de règles dérogatoires en matière de construction et de s'inspirer des styles architecturaux et des modes de construction traditionnels pour éviter l'uniformisation et la standardisation esthétiques de l'habitat. Le CESE ira plus

loin en proposant de s'inspirer des solutions de l'habitat traditionnel pour répondre aux problématiques de construction en limite littorale ou pour la gestion de l'eau avec notamment la séparation des réseaux d'eau selon leur utilisation.

**Le CESE préconise, pendant la durée du plan de relance de maintenir les procédures de simplification mises en œuvre pendant la crise sanitaire et qui permettront un démarrage plus rapide des projets.**

## 5. Permettre aux Outre-mer de mobiliser des ressources d'ingénierie

Il est patent que les différentes collectivités territoriales, et plus particulièrement les communes, manquent de moyens pour mener à bien les missions qui leur ont été transférées que ce soit en conception de projets ou même en gestion. Des solutions existent pour pallier ce manque.

### 5.1. Les ressources d'ingénierie accessibles

Plusieurs ressources d'ingénierie sont mobilisables pour accompagner les collectivités : l'accompagnement des services de l'Etat, des départements, régions et Pays pour les COM ; les services offerts par l'ANCT ; l'appui de l'AFD ; les ressources des financeurs comme la Banque de Territoires (BDT) ; le recours à des experts privés. Nous en présenterons les plus significatives.

#### **Les services de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT)**

Mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) a pour objet d'accompagner les collectivités territoriales dans la réussite de leurs projets. Elle leur apporte pour cela les ressources nécessaires en ingénierie technique et financière, partenariats et possibilités de subventions. Elle facilite la mise en œuvre de projets de territoires et leur articulation dans les contrats de développement territoriaux ou décline ou coordonne les programmes nationaux territorialisés (Action cœur de ville, Petites villes de demain, France Services, Territoires d'Industrie, plan Très Haut Débit, emploi, formation, développement économique dans les quartiers en politique de la ville...).

L'ANCT est prioritairement tournée vers les DROM mais peut intervenir dans les COM à la demande de la collectivité, sur la base d'une convention. Elle a ainsi participé aux contrats de ville à Papeete et Saint-Martin.

L'ANCT dispose de trois possibilités pour activer de l'ingénierie : utiliser ses compétences techniques internes ; faire appel à des compétences techniques présentes au sein de l'Etat (par exemple des administrateurs civils sans affectation), que l'agence pourrait mobiliser sous forme de « missions » ; des conventions-cadres d'appui passées avec les opérateurs dits « du premier cercle » (ADEME, ANRU, ANAH, CEREMA, Banque des territoires) qui précisent les modalités d'activation de l'ingénierie des opérateurs pour le compte de l'ANCT.

Ses services sont : des données d'observation et d'analyse territoriale par lesquelles l'ANCT met à disposition un portrait du territoire. Il comprend les principales données et cartographies issues de l'Observatoire des territoires, et permet au projet de territoire de se situer dans son environnement (comparaison au sein du bassin de

vie, du département, de la région, au niveau national...) ; la possibilité de cofinancer un poste de chef de projet contractualisation avec les crédits inscrits dans les volets territoriaux du CPER<sup>25</sup> (FNADT<sup>26</sup>) ; des marchés d'ingénierie disponibles à partir de janvier 2021.

### La Banque des Territoires

La Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) / Banque des Territoires (BDT) est présente dans les 5 départements ultramarins, et a une antenne en Nouvelle-Calédonie et bientôt en Polynésie française. Elle y propose l'ensemble de ses offres, notamment son appui à la construction de logements sociaux et ses capacités d'investissement et d'aide à l'ingénierie. Dans les Outre-mer, la CDC veille à agir de manière complémentaire et coordonnée avec l'Agence française de développement (AFD), dans le respect des contraintes et des priorités de chacune des deux institutions.

Dans le cadre du plan de relance, la Banque des Territoires déploie de manière volontariste les priorités retenues au niveau national avec une attention particulière sur les secteurs de la transition énergétique et écologique et du tourisme. En plus de ses offres de prêteur, ou d'investisseur aux côtés de partenaires privés, la BDT est associée aux programmes portés par l'Etat comme le programme d'investissement d'avenir (PIA) Outre-mer, les programmes Actions cœur de ville (ACV), Petites villes de demain (PVD), ou Territoires d'industrie. La BDT participe aussi à du financement d'ingénierie dans un souci de concertation avec l'AFD et l'ANCT.

#### 5.2. Pour une approche pragmatique de l'ingénierie

**Pour le CESE, il est important de concevoir l'appui en ingénierie des collectivités territoriales de manière très opérationnelle en distinguant les différents niveaux de besoins qui doivent trouver des réponses distinctes.** Les besoins des collectivités sont pluriels du fait des formalités de gestion imposées par de nombreux programmes qui tous demandent du temps et des approches différentes. Le peu de compétences internes dont elles peuvent disposer sont donc sur-mobilisés pour gérer les dossiers et alimenter les experts externes. Il est donc primordial, que les collectivités se dotent de compétences de haut niveau pour gérer les dossiers en cours et piloter le montage de nouveaux projets pour répondre à leurs besoins.

L'appui dont ces collectivités ont besoin se trouvera aussi dans une mutualisation de ressources et dans la possibilité de disposer de boîtes à outils très opérationnelles. Au titre de ces outils, il conviendrait que les différents appels à projets soient complétés de fiches techniques très concrètes, mentionnant les besoins de gestion et de pilotage nécessaires au bon déroulement des projets et que les différentes pièces à fournir aux différents services de l'Etat puissent être regroupés au sein d'une plateforme ou d'un coffre numérique les regroupant annuellement. Les collectivités devraient également pouvoir s'appuyer sur des outils-types, mis à disposition par les Départements et Régions ainsi que sur des appuis de personnalisation de ces outils.

---

<sup>25</sup> Contrat de plan État-région.

<sup>26</sup> Fonds National d'Aménagement et de Développement du Territoire.

Tel est le cas notamment pour les appels d'offres et notamment de clauses sécurisées en faveur de l'emploi ou de l'insertion locale.

La réponse aux besoins d'ingénierie passe donc par une articulation performante : des ressources locales compétentes ; d'appuis en outils des différents services de l'Etat ou des Départements et Régions ; de mutualisation de moyens (ou d'échanges) entre collectivités pour les sujets plus techniques ; de recours à des experts (AFD, ANCT, BDT) pour les projets complexes ; et de temps pour monter les dossiers, les gérer, les piloter et en assurer le suivi.

Les réponses passent aussi par un financement des besoins d'ingénierie qui doivent être inclus dans les procédures de montage et de financement des projets, à l'instar de ce qui est permis par les projets européens.

Les collectivités territoriales pourront recourir à des personnels ingénieurs et administratifs hautement qualifiés, sur la base de contrats de projet.

## Préconisation 9

**Le CESE préconise que les moyens d'expertise locaux, de l'Agence française de développement (AFD), de l'Agence Nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT) et de la Banque des Territoires soient mobilisés pour aider les collectivités à construire leurs projets. Les collectivités doivent se doter de ressources d'ingénierie propres ou mutualisées et progresser dans l'échange d'expériences.**

### III - S'APPUYER SUR LES ATOUTS DES TERRITOIRES

#### 1. Les filières d'excellence

Chacun des onze territoires ultramarins dispose de richesses humaines et naturelles telles que les avis du CESE successifs et notamment l'avis sur l'*Avant-projet de loi sur l'égalité réelle en Outre-mer*<sup>27</sup>, de juillet 2016, et la *Contribution aux assises des Outre-mer*<sup>28</sup> du CESE, de mars 2018, n'ont cessé d'appeler à ce que les politiques publiques engagées visent à faire de ces territoires des laboratoires et des modèles de développement durable ainsi que de véritables territoires pionniers dans la transformation de leurs économies et de leurs sociétés pour réussir les grandes transitions, écologique, numérique et sociétale.

Compte tenu de leur altérité par rapport à l'Hexagone et de leur diversité, l'exercice d'identification des filières d'excellence qu'il convient d'y promouvoir doit nécessairement être réalisé à l'échelle de chaque territoire. Il conviendra en conséquence que les « plans et contrats de relance territorialisés » de chaque collectivité comportent un volet identifiant ces « filières d'excellence » et décrivant les modalités de leur développement durable.

La détermination et la construction de ces « filières d'excellence » devra ainsi se faire avec un triple objectif :

- Que les métiers propres à ces filières d'excellence correspondent à ceux qu'après une formation appropriée, les populations ultramarines auront la satisfaction d'exercer, parce que notamment ils correspondent à leurs talents naturels, à leurs centres d'intérêt professionnels, à des pratiques ancestrales locales, à la valorisation de leur identité culturelle ;
- Que les filières retenues contribuent à améliorer les souverainetés alimentaires, sanitaires et énergétiques des territoires ;
- Que le mode de développement des filières retenues contribue à la défense de l'environnement, à la préservation de la biodiversité et à la lutte contre le réchauffement climatique.

**Le CESE considère qu'il est fondamental que le résultat premier du développement des filières d'excellence en Outre-mer soit la création d'emplois durables pour les populations ultramarines très durement touchées par le sous-emploi et le chômage.** Il est indispensable que ces emplois puissent procurer aux travailleurs des revenus suffisants pour vivre dignement ce qui suppose de leur permettre d'acquérir de bons niveaux de technicité grâce à des programmes de formation professionnelle adaptés.

---

<sup>27</sup> Vernaudon, Christian, *Avant-projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer*, CESE, Section de l'aménagement durable des territoires, juillet 2016.

<sup>28</sup> Antoinette, Jean-Etienne, Prévot-Madère, Joëlle, *Contribution aux Assises des Outre-mer*, CESE, Délégation à l'Outre-Mer, mars 2018.

Les grands domaines qui correspondent au triple objectif précité sont dans nos Outre-mer :

**(a) Les filières concourant à permettre une alimentation saine et équilibrée pour tous à l'échelle locale et l'exportation de produits primaires à très haute valeur ajoutée**

Ces filières peuvent se trouver en milieu terrestre (agriculture, élevage) ou maritime compte tenu de l'étendue considérable des Zones économiques exclusives - plus de 10 millions de kilomètres carrés dans les ZEE des Outre-mer.

Le premier des objectifs est de créer les conditions afin de réduire drastiquement la dépendance des territoires ultramarins aux importations pour leur alimentation pour reconstruire une souveraineté alimentaire qui a existé dans le passé.

Le second objectif est par une amélioration qualitative de l'alimentation, accessible à tous, d'agir en prévention pour la santé. Il s'agit de modifier en profondeur les habitudes alimentaires contemporaines devenues trop sucrées, trop grasses, trop carnées, trop imprégnées de produits non naturels nocifs à l'origine des pathologies graves qui obèrent l'état de santé des populations ultramarines (obésité, diabète, cancers).

Le CESE dans son avis du 15 décembre 2020, *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires*<sup>29</sup>, a posé les bases d'une politique publique visant à instaurer une véritable démocratie et souveraineté alimentaires notamment dans les Outre-mer. Plusieurs préconisations<sup>30</sup> de cet avis ont vocation à être appliquées en Outre-mer, et notamment celle-ci qui devrait être intégrée aux plans de relance.

---

<sup>29</sup> Denier-Pasquier, Florence, Ritzenthaler, Albert, *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires*, CESE, Section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, décembre 2020, qui comprend une contribution concernant les Outre-mer rapportée par M. Oliver Mugnier.

<sup>30</sup> Préconisation de l'avis sur l'alimentation durable : Un programme spécifique à la restauration scolaire, mis en place dans l'ensemble des territoires ultramarins doit permettre l'accès de chaque élève à une offre de restauration scolaire de qualité, fondée sur la priorité donnée aux productions locales et aux circuits courts ou de proximité. De plus, pour le CESE, chaque territoire doit se doter d'un projet d'éducation alimentaire durable, structurant et porteur d'innovation, permettant de diffuser les messages de prévention en matière de santé nutritionnelle.

## Préconisation 10

**Le CESE préconise que chaque territoire ultramarin se dote d'un projet agricole et alimentaire territorial porté par les collectivités territoriales. Les pouvoirs publics accompagneront, notamment par la formation, les petits producteurs qui pourront se regrouper par exemple sous forme de coopérative, dans un système alimentaire territorial structuré et organisé. La structuration des filières vivrières territoriales en aval, l'équipement en infrastructures de transformation, de logistique et de distribution en circuits courts et de proximité (via les artisans ou commerçants locaux) sont des priorités à mettre en œuvre à l'échelle de chaque territoire.**

Par ailleurs, les agricultures ultramarines doivent opérer une transformation afin de s'éloigner des cultures d'exportation à faible valeur ajoutée pour développer des filières de niche à haute valeur ajoutée, à l'instar des filières de la vanille ou du rhum avec des procédures de labellisation.

De grandes possibilités sont également offertes en matière d'alimentation pour les populations et d'exportations de produits à forte valeur ajoutée à partir des produits de la mer et d'aquaculture<sup>31</sup>. Pour le CESE, la sauvegarde d'une pêche vivrière durable est un enjeu pour la sécurité alimentaire des territoires. La pêche ultramarine, tant côtière que hauturière doit en conséquence se préparer à un changement de modèle plus durable et à une adaptation des filières (renouvellement de la flotte, formation des pêcheurs, gestion durable des stocks) avec une attention particulière à apporter aux petites ou moyennes unités de pêche.

A partir de produits primaires naturels et de la richesse de leur biodiversité peuvent également être développées des filières très prometteuses en pharmacopée, en cosmétologie...

## Préconisation 11

**Les territoires d'Outre-mer représentant 87 % de la biodiversité française, le CESE considère que cette biodiversité exceptionnelle est un atout majeur pour ces territoires et pour l'Humanité. Le CESE préconise que les efforts de recherche et de valorisation des ressources biologiques et génétiques de la biodiversité ultramarine soient une priorité du développement économique des Outre-mer, en respectant le partage équitable des avantages (application du protocole de Nagoya de 2010 et du titre V de la loi pour la reconquête de la biodiversité de 2016).**

---

<sup>31</sup> Avis CESE de juin 2017, *Les fermes aquacoles marines et continentales : enjeux et conditions d'un développement durable réussi*, de Mme Elodie Martine-Cousty et Mme Joelle Prévot-Madère.

## **(b) Les filières de production d'énergies renouvelables et de réduction des besoins en énergie**

Faire des Outre-mer des territoires d'excellence de la transition énergétique est apparu comme une évidence au CESE depuis longtemps. En juillet 2011, le CESE adoptait l'avis *Les énergies renouvelables Outre-mer : laboratoires pour notre avenir*<sup>32</sup>.

En mars 2018, dans sa *Contribution aux assises des Outre-mer*<sup>33</sup>, le CESE appelait : « à faire des Outre-mer des territoires d'excellence de la transition écologique. Il est nécessaire d'augmenter les capacités de production locales pour tendre vers l'autonomie énergétique car nos territoires électriquement isolés doivent produire eux-mêmes l'énergie qu'ils consomment. La production d'énergies renouvelables représente déjà 27 % de la production électrique des DROM et jusqu'à 36 % à la Réunion et 62% en Guyane. La loi de transition énergétique du 17 août 2015 fixe les objectifs ambitieux d'une production énergétique pour moitié renouvelable en 2020 et d'une autonomie complète en 2030. Les nombreux projets locaux dans les domaines du solaire photovoltaïque et thermique, de la biomasse et de la géothermie, de l'éolien, de l'énergie thermique des mers et la technologie Swac de climatisation par les eaux profondes sont autant d'opportunités qui représentent des atouts pour l'autonomie énergétique et le respect des engagements environnementaux de la COP 21 ».

Le Livre Bleu reprenait dans la foulée en juin 2018 ces objectifs : « Les Outre-mer incarnent l'avenir énergétique de notre Pays. L'occasion nous est collectivement donnée d'en faire les précurseurs « 100% ENR » de la transition énergétique et de la promotion des mobilités électriques propres »<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Galenon Patrick, *Les énergies renouvelables Outre-mer : laboratoires pour notre avenir*, CESE, Délégation à l'Outre-mer, juillet 2011

<sup>33</sup> Antoinette, Jean-Etienne, Prévot-Madère, Joëlle, *Contribution aux Assises des Outre-mer*, CESE, Délégation à l'Outre-Mer, mars 2018

<sup>34</sup> Pour accompagner la transition majeure de modèle qu'implique cette ambition : les Outre-mer bénéficieront d'appels d'offre territorialisés dans le cadre du Plan climat ciblant principalement les installations photovoltaïques de grande puissance, le développement de solutions de stockage centralisé bénéficiera du soutien financier de l'Etat suivant la méthodologie de la commission de régulation de l'énergie. En particulier une priorité d'accès aux 100 millions d'euros mobilisés en 2019 pour déployer l'hydrogène dans l'industrie, la mobilité et l'énergie, en zone interconnectée sera donnée aux Outre-mer. L'Etat propose de fixer dans les prochaines PPE des objectifs ambitieux et adaptés de pénétration du véhicule électrique par territoire. Il s'agit de faire des Outre-mer des lieux d'expérimentation, en avance dans la transition énergétique de notre société. Les flottes de personnes morales qui représentent entre 40 et 60 % du taux d'immatriculations en Outre-mer seront prioritaires. Pour accompagner la transition majeure de modèle qu'implique l'ambition de territoire 100% ENR, l'Etat misera sur l'innovation ultramarine : Il contribuera financièrement au développement de projets pilotes de micro-réseaux 100% d'ENR dans des sites isolés dépendants des énergies fossiles. Il adaptera les réglementations techniques pour maximiser la pénétration des énergies renouvelables intermittentes dans les réseaux, il accompagnera le développement de la filière biomasse et mettra en place en Guyane un contrat de transition écologique avec la filière bois-énergie dès 2018.

Dans tous les territoires se développent des projets innovants portant à la fois, sur la production d'énergies renouvelables d'origines multiples ; sur les méthodes de stockage ; sur la gestion optimisée des interconnexions des sources, sur la promotion d'économies d'énergie dans la construction et la rénovation des bâtiments et l'organisation des transports ; sur la transformation des habitudes de consommation des particuliers. Pour le transport maritime « passagers, croisiéristes et biens de consommation », le développement du branchement électrique à quai des navires en sourçant les énergies renouvelables et non fossiles, doit faire partie du plan de relance des ports ultramarins.

Les onze collectivités ultramarines sont résolument engagées à relever les défis pour devenir des territoires 100% ENR<sup>35</sup> et ont développé des plans territoriaux régulièrement actualisés pour y parvenir le plus rapidement possible. Les populations ultramarines soutiennent massivement ces objectifs tant elles sont pleinement conscientes des enjeux pour elles de la réussite de la lutte contre le réchauffement climatique car elles savent qu'elles en sont déjà les premières victimes (notamment au travers des cyclones dévastateurs, des inondations meurtrières) et qu'elles en seront à nouveau les prochaines victimes ( par la puissance accrue des phénomènes liés au dérèglement climatique, par les conséquences induites par la montée des eaux océaniques).

L'enjeu d'une déclinaison réussie du Plan de relance dans ces matières où de nombreux mécanismes sont déjà mis en place consiste donc à assurer l'articulation la plus efficiente possible entre les objectifs et mécanismes nationaux fixés en la matière et les plans territorialisés de transition énergétique établis par chacune des collectivités territoriales.

Une attention particulière devra aussi être apportée à la question du prix de l'énergie pour les populations notamment pour les habitants de la Polynésie française<sup>36</sup> et de la Nouvelle-Calédonie qui sont les seuls citoyens français à ne pas bénéficier des dispositions de la CSPE (Caisse de péréquation nationale des prix de l'électricité) dont la vocation est de permettre à tout consommateur de payer un prix égal de son électricité où qu'il réside en France hexagonale ou ultramarine, car l'accès à l'énergie notamment électrique à un prix abordable pour tous est l'un des droits fondamentaux prévu dans le 7<sup>ème</sup> objectif de développement durable des Nations-Unies<sup>37</sup>).

---

<sup>35</sup> Energies renouvelables.

<sup>36</sup> Avis du CESEC de Polynésie française du 29 octobre 2020 sur le projet de texte relatif au dispositif de solidarité dans le domaine de l'électricité, rapporteurs messieurs Patrick Galenon et Tepuanui Snow.

<sup>37</sup> L'ODD 7 stipule : garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à des coûts abordables.

## **(c) Les filières de préservation de l'environnement, la production d'eau, le traitement des déchets, l'assainissement**

Le sixième Objectif de développement durable (ODD) des Nations Unies, *Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable*, est devenu avec la crise de la Covid, plus que jamais un objectif vital<sup>38</sup>.

La France compte des entreprises leaders mondiales dans ces domaines de l'eau, de l'assainissement et du traitement des déchets. Partis souvent très en retard sur l'Hexagone pour des raisons historiques, les Outre-mer ont fait de cet ODD depuis deux décennies une de leur priorité de rattrapage. Les multinationales françaises du secteur sont très implantées dans les Outre-mer pour y apporter leur expertise et leur contribution aide à faire de nos territoires des pionniers en zone tropicale et insulaire de ces matières clés du développement durable. Ceci a permis d'enregistrer des exemples de réussites spectaculaires avec obtention de prix mondiaux (pavillon bleu) dans des communes pionnières à l'instar de la commune de Bora-Bora et de bien d'autres qui ont su au cours des deux dernières décennies construire des modèles intégrés de gestion environnementale durable en s'appuyant sur des technologies innovantes et en utilisant les fonds disponibles auprès de l'Europe, des contrats de plan Etat-Région ainsi que les financements et l'ingénierie financière des grands opérateurs publics (CDC, AFD notamment).

**Le Livre Bleu de juin 2018 consacrait un chapitre entier à l'objectif garantir l'accès à l'eau**<sup>39</sup>. Mais, alors que survenait la crise de 2020, les inégalités flagrantes entre les territoires et au sein de chaque territoire dans ces matières ont été remises sur le devant de l'actualité. Sont notamment pointées du doigt les situations de communes de Mayotte, des Antilles et de Guyane où l'accès à l'eau en 2021 n'est pas une réalité pour une partie significative des populations alors que l'on est en territoire français ! La situation à la Réunion et dans les COM est globalement beaucoup plus satisfaisante même s'il peut y subsister des communes en grande difficulté pour respecter les obligations qui leur sont imposées par le Code général des collectivités territoriales qui régit les règles de gestion dans ces matières

---

<sup>38</sup> Le 6ème Objectif de développement durable des Nations Unies est : Garantir l'accès de tous à des services d'alimentation en eau et d'assainissement gérés de façon durable. Rendre disponibles et accessibles les services d'eau, d'assainissement et d'hygiène fait partie intégrante de la lutte contre le virus et de la préservation de la santé et du bien-être de millions de personnes. Selon des experts de l'ONU, nous ne pourrions pas enrayer la pandémie de COVID-19 sans que les personnes vulnérables aient accès à une eau gérée en toute sécurité. Pour les populations urbaines pauvres vivant dans des bidonvilles et qui n'ont pas accès à l'eau potable, les conséquences COVID-19 pourraient être bien plus graves. C'est pourquoi ONU-Habitat travaille avec des partenaires pour faciliter l'accès à l'eau courante et le lavage des mains dans les établissements informels.

<sup>39</sup> Le plan «EAU-DOM» constitue le cadre dans lequel l'État intensifiera l'action de long terme engagée pour permettre aux ultramarins d'accéder à ce bien essentiel et de bénéficier d'un service public de qualité. En particulier, l'État intensifiera les financements importants déjà mobilisés dans ce cadre, actuellement de l'ordre de 70 millions d'euros par an. Ces financements seront priorités en faveur des territoires ayant signé un contrat de progrès ou engagés dans cette démarche. La prégnance des enjeux en Guadeloupe a conduit le Gouvernement à proposer la mise en place du « plan eau Guadeloupe 2022 ». Ce plan repose sur une première phase d'urgence avec pour objectif la suppression des « tours d'eau » sous un délai de 24 mois. Le plan d'action du Gouvernement présenté à Mayotte au mois de mai 2018 prévoit la mobilisation de 67 M€ en faveur de l'eau et de l'assainissement sur le quinquennat, en vue de répondre aux risques de pénurie liés à la vétusté des infrastructures et à la croissance des besoins. Une stratégie interministérielle sera conçue en 2018-2019 pour accompagner les collectivités non éligibles au plan «EAU-DOM».

(définition des obligations de résultats et notamment obligation de fournir 100 % d'eau potable à tous les foyers, obligation de gérer ces sujets au travers de budgets annexes, interdiction faite d'équilibrer ces budgets annexes par des subventions du budget général...).

Le premier constat qui est fait aujourd'hui dans ces trois matières (eau, assainissement, traitement des déchets) est que les besoins en investissements pour se mettre aux normes dans des délais réduits représentent des enveloppes - des milliards d'euros pour l'ensemble des communes ultramarines - qui sont totalement disproportionnées par rapport aux financements disponibles au travers des différents guichets (Europe, contrats divers de l'Etat) combinés aux prêts (AFD, CDC) et surtout aux capacités d'autofinancement des communes et de remboursement via les redevances des usagers à percevoir. Ceci est d'autant plus le cas que ces redevances sont en constante augmentation alors même que la population se paupérise.

En première conséquence, il faut s'interroger sur la pertinence de maintenir dans toutes ces communes les mêmes obligations de résultats telles qu'édictees par le CGCT et il faut ne pas s'interdire d'expérimenter des modèles alternatifs potentiellement tout aussi respectueux de l'environnement, inspirés des solutions traditionnelles ou de méthodes basées sur l'autogestion des process de traitement, très significativement moins budgétivores<sup>40</sup>.

En second lieu, il faut questionner le niveau de prise en charge de ces investissements vitaux entre ce qui doit rester à la charge de la sphère communale par le biais en final des redevances des administrés locaux et, les prises en charge qui proviennent de la solidarité européenne, nationale ou territoriale via d'autres ressources fiscales la répartition entre ces deux sources déterminant le référentiel de « taux de participation » exigé de la collectivité locale.

Il apparaît évident, que pour les communes les plus pauvres, les plus isolées, les plus enclavées, les plus endettées pour des raisons historiques (qui sont souvent les mêmes dont les réseaux n'ont pas été correctement entretenus), des accords disposent que les taux de participation demandés à ces collectivités locales soient ramenés à zéro comme c'est d'ailleurs ce qui a déjà été accordé dans le cadre de certains contrats territoriaux.

Les Plans et contrats de relance actuellement négociés devront comme pour les autres sujets venir dans ces matières s'articuler avec les plans et contrats préexistants de façon à ce que les ressources globalement dégagées augmentent et

---

<sup>40</sup> C'est par exemple le modèle défendu par les Maires des atolls des Tuamotu qui plaident pour que l'essentiel de l'eau à consommer soit celle récupérée des eaux de pluie et stockée dans des réservoirs individuels propres à chaque maison et que seule l'eau qui doit véritablement être potable parce qu'elle est consommée (5% des besoins globaux) fasse l'objet de mécanismes de mise à disposition par la collectivité sans que cela ne nécessite la construction de réseaux ni l'entretien de ces derniers dans des environnements d'habitat dispersé. Ce sujet déterminant suppose que puisse être remis en question une application indifférenciée du CGCT et pourrait utilement être abordé dans le cadre des travaux sur la loi 4 D. La question se pose également au niveau des méthodes d'assainissement entre celles organisées au travers de la construction de réseaux des eaux usées renvoyant à des stations d'épuration industrielles et celles structurées à l'échelle de chaque habitation. Le même questionnement peut aussi être soulevé pour les déchets dont des parts importantes peuvent grâce à la généralisation du tri à domicile être recyclés en circuits très courts.

que celles libérées au titre du « guichet Plan de relance » puissent être réparties en donnant une priorité d'attribution aux collectivités qui en ont le besoin le plus criant à court terme.

Il apparaît en conclusion important que chaque collectivité territoriale puisse faire un état des lieux actualisé : - des besoins en investissements séquencés dans ces trois matières (eau, assainissement et traitement des déchets), - des mécanismes et guichets déjà mis en œuvre au titre de contrats préalables et en déduisent les priorités subsistantes à faire financer par le guichet du Plan de relance. Ces opérations prioritaires restant à financer pourront principalement se traduire par leur inclusion dans les « contrats de relance et de transition écologique » qui doivent être conclus entre l'Etat et les communes pour la durée du mandat municipal 2020-2026.

On peut s'inspirer dès à présent des solutions qu'offre le transport maritime pour trouver des solutions sur l'exemple des unités de recyclage à bord des bateaux de croisiéristes répliqués à St Barthélémy.

**(d) Les filières du « care », « des métiers du lien et de la santé », la « silver » économie**

La population ultramarine entre dans une phase de très forte croissance de sa population des plus de 60 ans. La part de cette composante est déjà supérieure dans les Antilles à ce qu'elle est dans l'Hexagone (plus de 25%). Dans tous les territoires ultramarins, c'est cette composante de la population qui connaîtra les plus forts taux d'accroissement dans la décennie à venir induisant des besoins majeurs en logements adaptés aux personnes âgées, en moyens de soins et en services à la personne.

Dans cette transition démographique et sociétale majeure, les territoires ultramarins peuvent être des « laboratoires » pour parfaire ce qu'il ont déjà commencé à construire pour faire des 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> âges non pas de simples « consommateurs à assister socialement » mais une chance pour nos sociétés de par la quantité de valeur ajoutée et d'emplois qu'ils peuvent susciter pour nos économies et l'apport de savoirs, de savoir-faire et de savoir-être qu'ils sont en capacité et en désir de transmettre aux plus jeunes générations.

Dans le domaine du logement, ceci implique de privilégier les politiques encourageant le maintien à domicile des personnes âgées, notamment au sein des familles, en adaptant ces logements à la présence de personnes à mobilité décroissante.

Dans le domaine de la santé, il convient de privilégier les politiques publiques encourageant le maintien au cœur de la vie sociale des « retraités » en valorisant leur capacité et leur appétence pour transmettre leurs savoirs car la santé psychologique est le socle sur lequel avec une alimentation saine et équilibrée et une pratique régulière du sport se construit la santé physique. Il convient donc de favoriser toutes les opportunités d'associer les personnes âgées à la vie de la cité notamment dans les associations, les conseils municipaux, les structures de conseils bénévoles en structurant et accompagnant le statut du « bénévolat ». Par ailleurs il convient de promouvoir les infrastructures de santé et les équipes médicales dans les spécialités les plus nécessaires aux populations vieillissantes – gériatrie, oncologie, cancérologie,

cardiologie, maladies de la dégénérescence, médecines douces et thérapies du « care ».

Les Outre-mer peuvent devenir ainsi des territoires pionniers d'une « silver économie » durable pourvoyeuse de très nombreux emplois qualifiés correspondant aux talents naturels et aux appétences professionnelles des ultramarins. Ceci suppose que toutes les personnes âgées soient dotées d'un potentiel de pouvoir d'achat leur permettant de continuer à vivre pleinement et dignement. Une partie de ce pouvoir d'achat réel peut leur être apporté par la multiplication des formules d'accès à prix réduits aux transports, aux télécommunications, aux services de soins et d'assistance à la personne, aux biens et services culturels et touristiques sous conditions de revenus.

Par ailleurs, situés dans des environnements sécurisés tant en matière de sécurité publique que de sécurité sanitaire, les Outre-mer peuvent aussi développer des stratégies d'accueil de populations retraitées non préalablement résidentes. Pourraient notamment être accueillis des ultramarins partis dans l'Hexagone ou à l'étranger pour poursuivre leur carrière professionnelle ainsi que des retraités nationaux et internationaux francophones en quête de territoires refuges de la planète par leur engagement en faveur de l'environnement et de la culture.

### Préconisation 12

**Le CESE recommande que chaque territoire développe une stratégie pour devenir des territoires pionniers en matière de « transition sociétale » liée au vieillissement des populations et transformer cette transition démographique en opportunité de développement durable pourvoyeuse de nombreux emplois qualifiés pour les populations locales.**

#### *(e) La filière du tourisme et du transport aérien*

La filière du tourisme est déjà et doit rester pour les économies ultramarines l'une des filières les plus porteuses en termes de ressources d'exportation de services, en termes d'emplois induits directs et indirects. Cependant, pour faire face à la concurrence exacerbée de toutes les destinations mondiales de Pays à structures de coûts de production très inférieurs et à l'évolution structurelle des attentes des clientèles internationales, le tourisme ultramarin doit opérer une transformation en profondeur de son offre ce qu'a préconisé en détaillant les modalités l'avis du CESE *Promouvoir le tourisme durable dans les Outre-mer* adopté en mars 2018<sup>41</sup>.

Il s'agit de substituer à une offre composée majoritairement d'hôtels balnéaires de capacité importante, une offre de petite hôtellerie classée de haut de gamme à l'instar des « éco-lodges » et d'hôtellerie familiale tournées vers la découverte de la nature et de la culture locales et fortement pourvoyeuses en emplois locaux. Il s'agit aussi de maîtriser une extension incontrôlée des produits de logements en meublé (Airbnb...) ces derniers étant source de spéculation immobilière, de concurrence déloyale vis-à-vis de la petite hôtellerie classique et peu pourvoyeurs d'emplois directs.

<sup>41</sup> Bouchaut-Choisy, Inès, *Promouvoir le tourisme durable dans les Outre-mer*, CESE, Délégation à l'Outre-mer, mars 2018

Dans le domaine de l'économie bleue touristique, il s'agit de limiter drastiquement les croisières de grande capacité peu pourvoyeuses d'emplois locaux pour privilégier les croisières à taille humaine sur des navires essentiellement armés avec des personnels locaux à l'instar du cargo-mixte Aranui des Marquises.

Afin de construire un tourisme plus durable, l'objectif ne doit plus être de rechercher à optimiser le nombre de touristes mais le nombre de nuitées hôtelières à forte valeur ajoutée induite pour les économies locales génératrices d'emplois valorisants et correctement rémunérés.

Pour cela, de nouvelles cibles de clientèles doivent être plus particulièrement recherchées en contribuant ainsi à réduire considérablement les besoins de transport par unité de valeur ajoutée induite soit par la proximité du lieu de résidence des visiteurs, soit par l'augmentation massive de la durée de séjour moyen de ces derniers s'ils viennent de loin.

Ce sont en premier lieu les clientèles domestiques qui ont d'ailleurs été les premières à exploser à la faveur des fermetures de frontières imposées. Il conviendra de poursuivre cette logique d'un tourisme de proximité pour visiter et profiter des richesses culturelles et naturelles de son propre pays avant d'aller ailleurs. Ce sont ensuite les cibles de clientèles internationales attirées par la découverte de l'altérité de cultures et d'environnements naturels différents de leur quotidien.

## Préconisation 13

**Le CESE préconise de s'engager sur la voie d'un tourisme durable dans les Outre-mer en mettant l'identité culturelle et la richesse de la biodiversité des territoires au cœur de leur stratégie de positionnement marketing. Il préconise de favoriser la transformation structurelle de l'offre de capacités d'accueil terrestres et maritimes en conséquence et de développer les filières de formation des personnels locaux afin que ces derniers soient les premiers bénéficiaires sous forme d'emplois qualifiés et correctement rémunérés de leur engagement dans cette filière.**

**Le CESE appelle également à préserver les entreprises aériennes territoriales à vocation internationale comme domestique qui revêtent un caractère stratégique en tant qu'opérateurs garantissant la stabilité et la pérennité des liens aériens dans le temps et l'apport de milliers d'emplois qualifiés dans des métiers très appréciés par les jeunes ultramarins.**

### **(f) Les filières « du savoir et de la communication » « culturelles » « artistiques » « numériques »**

Les territoires ultramarins sont particulièrement riches en talents dans les domaines des productions artistiques et culturelles.

Grâce à Internet, il devient possible de commercialiser dans le monde entier des produits artisanaux, des œuvres d'art, des livres, des productions d'images, de spectacles, de musique, des cours sur toutes matières. Ainsi des artisans, des artistes, des sachants, peuvent accéder au monde entier pour y commercialiser leurs œuvres, productions et savoirs pour en vivre et valoriser leurs talents.

On peut citer par exemple le développement des filières de production audio-visuelle et cinématographique pour lesquelles plusieurs territoires ultramarins ont organisé leur structuration en mettant en place des mécanismes de financement en soutien à la production audio-visuelle, en soutenant les festivals, en attirant les producteurs internationaux, en développant la formation des personnels locaux à ces métiers très prisés. Les chambres consulaires jouent un rôle très actif dans plusieurs territoires pour soutenir le développement de ces filières.

Aussi, tous les territoires ultramarins disposent, de par la richesse culturelle de base qui est celle de leurs populations métissées, de socles à partir desquels il est possible de développer des filières du savoir, de la communication et de la culture extrêmement prometteuses en termes de production de valeur ajoutée commercialisable dans le monde entier, et d'emplois très valorisants pour les talents ultramarins.

La condition d'environnement de base indispensable à l'épanouissement de ces filières est la réussite dans les territoires de la transition numérique.

**Le numérique est un levier de développement économique important pour les Outre-mer.** Le rapport parlementaire *Urgence économique Outre-mer à la suite de la crise du Covid-19*<sup>42</sup> pose parfaitement les enjeux : les entreprises ultramarines enregistrent des retards dans la numérisation de leur activité, et leur digitalisation est encore insuffisante. Les ressources humaines formées au numérique restent encore trop limitées en Outre-mer. L'écosystème commence à se structurer et la labellisation French Tech décernée à deux territoires ultramarins en 2019 renforce leur notoriété. Les Outre-mer comptent une dizaine d'incubateurs de startups qui accompagnent les porteurs de projets innovants. **Alors que le Plan de relance numérique prévoit essentiellement des investissements dans les infrastructures, le CESE préconise d'investir davantage dans l'innovation numérique. Identifié dans le Livre Bleu des Outre-mer comme un secteur d'avenir, le numérique doit être placé au cœur des stratégies de croissance économique. Le CESE invite également les pouvoirs publics à accompagner la transformation numérique des secteurs traditionnels à travers des dispositifs.**

**Les Outre-mer présentent des enjeux de rattrapage en termes de couverture numérique et d'accompagnement, avec des difficultés importantes liées à l'usage auprès d'une partie de la population.** Deux hubs territoriaux pour une inclusion numérique ont été labellisés en 2019, aux Antilles-Guyane et dans l'Océan Indien, sur un total de onze, avec pour objectif de structurer les acteurs de la médiation numérique. Neuf collectivités et EPCI ultramarins sont lauréats des appels à projet 2019 et 2020, concernant la diffusion des Pass numériques sur un total

---

<sup>42</sup> Artano, Stéphane, Artigalas, Viviane, Dindar, Nassimah, *Urgence économique Outre-mer à la suite de la crise du Covid-19*, Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer, n° 620, juillet 2020.

de 87<sup>43</sup>, pour l'inscription à un atelier d'accompagnement au numérique des publics éloignés des usages. Au titre du programme « Nouveaux lieux, nouveaux liens », cinq fabriques numériques du territoire (« tiers lieux ») ultramarines ont été labellisées lors de la première vague de labellisation de cet appel à manifestation d'intérêt<sup>44</sup>. Enfin, des conseillers numériques vont être déployés dans le cadre du plan de relance « inclusion numérique », avec un objectif de 4 000 postes au niveau national, et une attention particulière prévue pour les Outre-mer, financés à hauteur de 50 000 euros sur 2 ans. **Compte tenu des enjeux essentiels d'inclusion numérique, le CESE demande le fléchage de postes conseillers numériques à hauteur des besoins en veillant à ce que ces conseillers puissent aussi communiquer avec les populations dans leur langue maternelle.**

Pour toutes les filières, on constate un foisonnement de nouveaux produits ou nouveaux services. Il convient d'encourager ce « foisonnement » d'innovations en conservant une très grande souplesse et une grande d'adaptation aux programmes de formations ainsi qu'aux critères d'attribution des aides.

Il faut privilégier la multiplication de projets et d'entreprises à taille humaine par rapport aux méga-projets et aux trop grosses entreprises ou usines inadaptées à nos environnements fragiles.

## Préconisation 14

**Le CESE préconise que chaque Plan territorialisé définisse les filières d'excellence pour lesquelles seront simultanément engagés des efforts de recherche, des programmes de formation professionnelle, les moyens en aides financières à l'investissement afin de développer un tissu économique dense de petites et moyennes entreprises locales aptes à offrir des emplois qualifiés et correctement rémunérés tout en préservant l'environnement et la biodiversité.**

*(g) Inscrire les Outre-mer dans les priorités des programmes de la recherche française et européenne*

**Les Outre-mer représentent à la fois des enjeux majeurs et des opportunités pour la recherche française<sup>45</sup>.** Ce sont des espaces particulièrement exposés aux effets du changement climatique. En abritant 10 % de la biodiversité de la planète,

<sup>43</sup> Les lauréats sont le conseil régional de la Réunion, le conseil départemental de Mayotte, la Collectivité de Saint-Martin, la collectivité territoriale de Guyane, la communauté d'agglomération Centre Littoral, la communauté intercommunale du nord de La Réunion (CINOR) et les trois EPCI de Martinique.

<sup>44</sup> Trois sont situés à La Réunion, un en Guadeloupe, et un dans un quartier prioritaire de la politique de la ville en Guyane.

<sup>45</sup> La délégation à l'Outre-mer a récemment remis une contribution à l'avis du CESE rapporté par Mme Sylviane Lejeune, *Avis du CESE sur la programmation budgétaire du projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche*, CESE, Section des activités économiques, juin 2020. Cette contribution a été présentée par M. Jean-Étienne Antoinette, président de la délégation, et M. Olivier Mugnier, rapporteurs au nom de la délégation à l'Outre-mer.

les Outre-mer recèlent un potentiel de valorisation immense qui doit être mieux étudié et préservé pour les générations futures. La récente crise sanitaire a également montré que la recherche sur les maladies infectieuses et tropicales s'avère indispensable pour lutter contre les risques de pandémie. Les Outre-mer sont au cœur de problématiques environnementales et en première ligne de la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD), ce qui les place dans une position centrale au regard des enjeux de recherche internationaux.

**Pour le CESE, il est temps d'inscrire les Outre-mer dans les priorités de la recherche française.** Les Outre-mer restent encore insuffisamment investis par la recherche publique, comme privée. Les dépenses de recherche représentent seulement 0,5 % du PIB en Outre-mer<sup>46</sup>, soit 271 millions d'euros par an, très loin des 2,2 % atteints au niveau national et de l'objectif de 3 % fixé par le Traité de Lisbonne. Il faut intensifier les efforts de rattrapage engagés en les intégrant pleinement à l'effort national, au regard de leurs besoins mais aussi des opportunités qu'ils offrent. Nous militons pour localiser des centres d'excellence en Outre-mer, implanter davantage de chercheurs sur nos territoires, limiter la délocalisation de la recherche et la « fuite des cerveaux ». C'est un enjeu considérable que de pouvoir bénéficier de transferts de compétence et de technologie ouvrant de larges perspectives pour les centres universitaires et les instituts de recherche qui y sont implantés. **Pour le CESE, il est essentiel que les grands organismes nationaux de recherche investissent sur place dans les problématiques qui concernent les Outre-mer et que cette recherche ne soit pas réalisée à distance. Le CESE demande aux organismes de promouvoir davantage de projets de recherches utiles aux territoires et de mettre à disposition des collectivités, les résultats de leurs recherches.**

**Recherche et innovation vont de pair et doivent s'appuyer sur les territoires. Tous les territoires ultramarins doivent être irrigués par la recherche.** Celle-ci doit servir à éclairer les politiques publiques localement car les décideurs et décideuses sont confrontés en Outre-mer à des situations très spécifiques et particulièrement complexes. Les stratégies de recherche doivent être véritablement ancrées dans les territoires et portées par les collectivités ultramarines. Cette orientation est parfaitement en phase avec la Trajectoire 5.0 qui a pour objectif de co-construire les politiques publiques. Les territoires recèlent un potentiel d'innovation et de valorisation très important qui n'est pas suffisamment exploité. Par exemple, en Guyane, une large part de l'économie pourrait être basée sur l'exploitation des bioressources tout en préservant leur diversité et leur durabilité.

**Les collectivités régionales sont les nouveaux acteurs clefs de l'innovation, c'est pourquoi le CESE appelle à une meilleure planification territoriale permettant aux entreprises de se positionner en fonction d'axes prioritaires retenus au niveau de chaque collectivité, permettant de mobiliser efficacement les crédits européens du FEDER (2021-2027)**<sup>47</sup>. Il faut consolider la cohérence de

<sup>46</sup> IEDOM-IEOM, « L'innovation et la recherche et développement dans les Outre-mer », Études thématiques, n°597, Janvier 2020.

<sup>47</sup> La recherche constitue 14,1 % du montant total du FEDER destiné aux Régions ultrapériphériques, pour un montant de 348 millions d'euros.

l'allocation des moyens financiers de l'État, des Régions et des fonds européens sur la base des stratégies régionalisées, définies au plus près du terrain, pour la programmation FEDER à venir.

**Le CESE propose aussi de renforcer les structures d'incubation et le financement d'amorçage des Régions, pour stimuler l'investissement dans les Start-up.** Les collectivités peuvent mettre en place des avances de trésorerie et accompagner les jeunes entreprises innovantes dans l'accès aux financements européens. Une aide régionale pourrait consister à prendre en charge les frais du premier brevet de l'entreprise ce qui lui permettrait de valoriser un capital de départ et de lancer son développement<sup>48</sup>.

## 2. Des emplacements stratégiques

**Les territoires ultramarins, des territoires constituant des zones de souveraineté stratégiques notamment du fait qu'ils font de la France la seconde puissance maritime du monde par l'extension de sa Zone économique exclusive (ZEE) distribuée dans les trois océans.**

Au travers de ses collectivités ultramarines présentes dans les trois grands océans de la planète, la France dispose de zones de souveraineté terrestres et océaniques exceptionnelles par leur richesse naturelle minérale, biologique, halieutique, de biodiversité tant des faunes que des flores et par leur positionnement géostratégique au cœur ou sur les routes majeures des grands ensembles où se feront les échanges du XXI<sup>ème</sup> siècle.

La première des responsabilités qui en découle pour la France, c'est de mettre en place les moyens pour que ces terres et ces parcelles d'océan de la planète puissent être protégées des multiples formes de prédation, d'exploitation irraisonnée et de pollution qui continuent à détruire la planète et ses océans et qu'à contrario, ces espaces terrestres et maritimes deviennent des sanctuaires planétaires du développement durable. Il est important que les aires marines protégées bénéficient d'une protection forte et restent un lieu d'exploration scientifique pour une meilleure connaissance des écosystèmes à préserver.

Ceci suppose en premier lieu que la France dote ces collectivités des moyens en forces de souveraineté terrestres, navales et aériennes afin de les protéger des prédatations. Ceci est notamment déterminant pour opérer une surveillance et disposer de capacités d'intervention opérationnelle pour protéger les zones de pêche de tous nos territoires, avec une acuité particulière de cette problématique dans le sud de l'Océan indien et au cœur du Pacifique sans cesse menacés de pillages des ressources halieutiques par des flottes internationales notamment asiatiques. Mais

---

<sup>48</sup> La délégation préconise que les collectivités régionales accompagnent les jeunes entreprises innovantes dans les procédures d'accès aux financements européens. Les Régions pourront mettre en place des avances de trésorerie garanties si besoin est par un nantissement des brevets.

ce risque de pillage des richesses minérales terrestres est également une des problématiques récurrentes à laquelle est confrontée la Guyane française forte de ses innombrables richesses naturelles notamment aurifère.

Nos zones de souveraineté des trois océans doivent par ailleurs être protégées des grands trafics de drogues et de contrebande en tous genres qui constituent un des principaux périls pour nos sociétés et plus particulièrement nos jeunesses. Elles doivent également être sécurisées par rapport aux multiples formes de montée en puissance de l'insécurité interne (agressions physiques, violences familiales<sup>49</sup>, vols, dégradation des biens...). Les services du ministère de la justice doivent aussi être dimensionnés à la hauteur des enjeux et des besoins de préservation des droits et libertés.

Par ailleurs, la démonstration a été faite que face aux catastrophes naturelles (cyclones, inondations, tremblements de terre) et aux pandémies telle que celle de la Covid-19, ce sont les moyens logistiques des forces armées, des forces de sécurité intérieure (police nationale et gendarmerie, sécurité civile, pompiers) qui sont les principales forces mobilisées pour venir au secours des populations dans des délais très courts. La récente crise a même rappelé qu'il existait au sein des armées française un corps autrefois très prestigieux dans nos territoires, celui du service de santé des armées, spécialisé pour intervenir en situation de crise et détenteur d'un savoir-faire historique en matière de lutte contre les maladies tropicales qu'il conviendrait peut-être d'envisager de redéployer dans nos territoires les plus isolés de manière permanente.

En conséquence, tout plan global de développement de nos collectivités doit comporter un volet significatif relatif aux moyens en matériels et en hommes déployés par le ministère des armées, le ministère de l'intérieur et les communes (polices municipales et pompiers), le ministère de la justice, disponibles pour assurer la sécurisation des territoires et de leur population<sup>50</sup>. Ce secteur s'avère par ailleurs être l'un des plus dynamique en termes de perspectives d'emploi pour les ultramarins (hommes et femmes) qui sont proportionnellement parmi les plus nombreux à embrasser ces carrières où ils excellent.

### Préconisation 15

**Le CESE préconise que les « plans territorialisés de développement durable » abordent les questions des forces de sécurité et de souveraineté et leur impact en matière de débouchés et d'emplois pour les populations locales.**

La France doit aussi se préoccuper de préserver la souveraineté économique sur les richesses de ces territoires qui ne doivent pas tomber entre les mains de multinationales étrangères indifférentes au bien-être des populations et à la préservation de la nature mais au contraire créer les conditions pour que le patrimoine constitué pour mettre en valeur ces richesses (mines, usines, flottes d'avions,

<sup>49</sup> Avis du CESE de mars 2017, *Combattre les violences faites aux femmes dans les Outre-mer*, Dominique Rivière et Ernestine Ronai.

<sup>50</sup> Avis du CESE de mars 2017, *Combattre les violences faites aux femmes dans les Outre-mer*, Dominique Rivière et Ernestine Ronai.

structures hôtelières, brevets...) restent majoritairement la propriété des populations et investisseurs publics et privés locaux.

C'est l'une des questions centrales posée aujourd'hui en Nouvelle-Calédonie. Mais en Polynésie française la question est également d'actualité avec de grandes options à opérer entre octroyer des concessions d'exploitation de long terme à des opérateurs étrangers (fermes aquacoles géantes, exploitation du phosphate, projets hôteliers démesurés, demain exploitation des gisements de cobalt sur les monts sous-marins...) ou bien refuser cette aliénation de notre patrimoine pour privilégier un développement endogène et protecteur de l'environnement (notamment du patrimoine naturel exceptionnel que constituent nos récifs coralliens et nos grands fonds sous-marins qu'il faut sanctuariser). En Guyane, le débat est vif sur la mise en œuvre d'une politique qui permettrait aux Guyanais de mettre en valeur leurs richesses naturelles de manière durable au profit des populations locales, par opposition à une situation où ce sont des étrangers qui viennent piller ces richesses en toute illégalité et au prix de désastres écologiques.

## Préconisation 16

**Le CESE préconise que l'Etat et les collectivités territoriales favorisent la construction d'économies endogènes à échelle humaine par la maîtrise capitaliste des principaux outils de développement (industries, hôtels, flottes aériennes, moyens télécoms) par les capitaux publics et privés locaux accompagnés par les grands opérateurs publics nationaux (CDC BDT ; BPI, AFD).**

### **Les territoires ultramarins, porte-avions de la France et de l'Europe en matière de coopération régionale dans leurs bassins**

Compte tenu de leur position stratégique sur trois océans, de leurs liens historiques et culturels avec différents pays ayant contribué à leur peuplement et des contraintes propres pesant sur leur développement - telles que reconnues par l'article 349 du Traité relatif au fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pour les régions ultrapériphériques - le CESE considère comme essentiel que, dans le cadre des politiques françaises et européenne de coopération, le rôle international des collectivités ultramarines soit davantage reconnu et soutenu. Il convient notamment d'éviter les contradictions entre les aides et accords négociés aux niveaux français et européen en direction des pays ACP (Afrique Caraïbe Pacifique) d'une part et les projets de développement et productions des collectivités ultramarines d'autre part.

## Préconisation 17

**Le CESE préconise : d'assurer une meilleure représentation des collectivités et sociétés civiles ultramarines dans les instances nationales de concertation ; d'établir des modalités pratiques de concertation permettant d'informer les Collectivités d'Outre-mer des initiatives françaises et européennes et de les y associer utilement ; d'étendre les prérogatives des collectivités ultramarines pour leur permettre de nouer au-delà de leur zone géographique de proximité, des coopérations sur des thématiques intéressant leur développement, le tout en cohérence avec l'action internationale de la France.**

# IV - CONSTRUIRE LE DESTIN COMMUN DE CHAQUE COLLECTIVITÉ

## 1. Investir dans les femmes, les hommes, les familles

### 1.1. Mettre en œuvre un plan de rattrapage pour le système éducatif

**La délégation a maintes fois souligné la nécessité d'investir massivement dans l'éducation au regard des besoins<sup>51</sup> :** une natalité qui reste élevée à Mayotte, en Guyane et à Saint-Martin ; une non-scolarisation courante des enfants à l'âge de six ans à Mayotte et en Guyane ; un problème récurrent de constructions scolaires insuffisantes ; des taux très élevés de décrochage scolaire et d'illettrisme ; des taux de réussite au baccalauréat inférieurs à la moyenne nationale ; et un manque de compétences numériques, montrent l'ampleur de l'effort d'investissement à réaliser en direction de la jeunesse.

**La scolarisation de tous les élèves dans des conditions décentes constitue non seulement un droit fondamental, mais un préalable indispensable à l'insertion et à l'épanouissement des jeunes.** Dans un rapport parlementaire sur *Le système éducatif en Guyane pour un état d'urgence éducatif*<sup>52</sup>, les sénateurs Jean-Claude Carle, Antoine Karam et Laurent Lafon alertent quant à la nécessité d'un redressement du système éducatif. A Mayotte, d'après le Rectorat, il manque plus de 500 salles de classe pour fonctionner dans des conditions normales<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Voir notamment : Eustase Janky, *Le défi de l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins*, février 2015 ; et Chay, Michele, Mouhoussoune, Sarah, *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*, janvier 2020 ; avis Marie-Aleth Grard, *Une école de la réussite pour tous*, mai 2015.

<sup>52</sup> Carle, Jean-Claude, Karam, Antoine, Lafon, Laurent, *Le système éducatif en Guyane pour un état d'urgence éducatif*, juin 2018.

<sup>53</sup> L'avis du Conseil économique, social et environnemental de Mayotte souligne que malgré une augmentation importante sur les dix années précédentes, la dépense d'éducation par élève était en 2013-2014, de 3 900 euros par élève à Mayotte contre 7 720 euros en moyenne nationale, et 5 831 euros pour la Guyane.

**Une priorité absolue doit être donnée à la lutte contre l'illettrisme et le décrochage scolaire. L'acquisition des savoirs fondamentaux est un préalable indispensable à l'insertion sociale et professionnelle. Cette réalité alarmante a été mainte fois dénoncée car elle a des conséquences majeures sur l'employabilité sur le long terme.**

Dans son avis *Valorisons les langues des Outre-mer pour une meilleure cohésion sociale*, la délégation à l'Outre-mer préconise l'adaptation des méthodes d'apprentissage au contexte plurilingue des Outre-mer<sup>54</sup>. Toutes les recherches en linguistique montrent que l'on apprend mieux une autre langue si l'on maîtrise bien sa langue maternelle et si l'on apprend en lien avec cette dernière. Pourtant la dévalorisation des langues régionales continue à provoquer un conflit de loyauté, empêchant les élèves de développer leurs capacités intellectuelles, leur maîtrise à la fois du français et de leur langue maternelle, contribuant ainsi à l'échec scolaire et à l'illettrisme.

Les services de santé scolaire doivent être renforcés compte tenu des lacunes d'accès aux soins pour les enfants. L'éducation alimentaire doit être généralisée notamment pour lutter contre les risques d'obésité et de diabète, particulièrement élevés.

## Préconisation 18

**Face à ces défis, le CESE préconise un plan de rattrapage massif dans la construction d'écoles et la formation des enseignants sur place. Les pouvoirs publics doivent rapidement corriger les sous-dotations budgétaires au regard des besoins existants. L'Etat doit augmenter le nombre d'enseignants et d'enseignantes pour atteindre un maximum de 24 élèves par classe, appliquer la scolarisation obligatoire à 3 ans et le dédoublement des classes de CP et de CE1 dans les réseaux d'éducation prioritaire.**

La politique éducative doit être adaptée au regard des spécificités des territoires et des populations. La formation initiale et continue du personnel enseignant doit être renforcée en prenant en compte les réalités sociales, culturelles et linguistiques des élèves. Les enseignants contractuels locaux doivent être mieux formés et accompagnés, en vue de leur intégration dans la fonction publique.

### 1.2. Elargir l'accès à la formation professionnelle en lien avec les besoins des territoires

**La politique de formation des jeunes, des demandeurs d'emploi et des salariés, doit être renforcée au regard des besoins de chaque territoire.** En Outre-mer, l'accès à la formation professionnelle est plus faible que dans les autres

---

<sup>54</sup> Biaux-Altmann, Isabelle, *Valorisons les langues des Outre-mer pour une meilleure cohésion sociale*, CESE, Délégation à l'Outre-mer, juin 2019

régions françaises. La répartition de l'offre de formation professionnelle est très inégale, et l'effort reste concentré sur la formation initiale et dans les villes chefs-lieux<sup>55</sup>. Les différents dispositifs de formation et d'accompagnement constituent une palette d'instruments qui doivent s'articuler en fonction des besoins propres à chaque bassin d'emploi. Les démarches d'expérimentation fédérant les acteurs au regard des priorités propres du territoire doivent être privilégiées. Les Directions régionales de Pôle emploi doivent mobiliser leurs moyens pour des prestations spécifiques<sup>56</sup>.

**Le CESE préconise ainsi de mieux analyser les besoins de recrutement des entreprises sur la base d'une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC), afin d'adapter les contenus des formations aux offres d'emploi locales, en distinguant, par territoire, les besoins permanents et émergents. Cette GPEC devra être co-construite dans chaque territoire en intégrant les besoins de main-d'œuvre générés par les Plans de relance territorialisés et les Contrats de convergence et de transformation (2019-2022).**

**Les jeunes risquent d'être particulièrement touchés par la montée du chômage.** Afin de limiter les conséquences de la crise à long terme, les pouvoirs publics doivent mieux sécuriser l'étape charnière de l'entrée dans la vie active. Trop de jeunes restent sans accompagnement, ce qui entraîne de profondes inégalités d'accès à l'emploi et à la formation professionnelle, et conduit une grande partie de la jeunesse au désœuvrement ou au départ.

**L'accès à l'apprentissage reste très difficile pour de nombreux jeunes qui ne trouvent pas de formation et de stages en entreprises pour les accueillir.** Alors que l'apprentissage fait l'objet d'une politique volontariste du gouvernement, il ne se développe pas en Outre-mer, notamment en raison de financements insuffisants et non systématiques par rapport aux surcoûts. Il manque des formations professionnelles dans les métiers correspondant à la valorisation des ressources locales et des filières qui offrent des perspectives d'emploi : sanitaire, social, éducation, environnement, agriculture, tourisme, construction... **Le CESE appelle l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM) à renforcer en conséquence son offre d'accompagnement en direction des stages professionnalisant.**

**Avec le Service militaire adapté (SMA), les Outre-mer disposent d'un formidable outil d'insertion professionnelle des jeunes.** 6 000 jeunes volontaires sont accueillis chaque année dans sept unités avec des résultats remarquables<sup>57</sup>. **Le CESE préconise une montée en puissance du SMA avec un doublement de ses**

---

<sup>55</sup> Voir : Bérille, Luc, Pottier, Jean-Michel, *La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale*, CESE, Section du travail et de l'emploi, juin 2020, en particulier la contribution de la délégation à l'Outre-mer rapportée par Mme Michèle Chay. La Commission nationale d'évaluation des politiques publiques (CNEPEOM) s'est saisie du thème *Formation continue, facteur d'insertion ?*, dans son rapport biennal 2018-2019.

<sup>56</sup> A titre d'exemple, les Directions régionales de Pôle emploi peuvent d'ores-et-déjà mobiliser 5 % de leurs moyens pour des prestations spécifiques. Ce taux pourrait être abondé à 10 ou 20 % en Outre-mer où les enjeux d'adaptation des dispositifs sont essentiels.

<sup>57</sup> Avec 81 % d'insertion en 2019, dont la moitié dans l'emploi durable, et privilégiant l'insertion au niveau local, le SMA a des résultats remarquables. Pour un budget annuel de 230 millions d'euros, en partie financé par le Fond social européen (FSE) et les collectivités territoriales, le SMA remplit une mission essentielle mais qui ne parvient pas à satisfaire l'ensemble des besoins des territoires. Les régiments sont pleins partout.

effectifs, notamment dans les territoires où la demande est forte : à Mayotte, en Guyane, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française.

## Préconisation 19

**Le CESE appelle les pouvoirs publics à faire de la jeunesse leur priorité en matière de formation. Des moyens supplémentaires doivent être mobilisés pour les missions locales, Pôle emploi, les associations d'aide aux jeunes et à l'insertion sociale ; le Service civique doit faire l'objet d'une campagne de promotion en Outre-mer ; l'accès aux emplois publics doit être aidé par la création de centres de préparation aux concours ; les grandes écoles et universités doivent créer des partenariats avec les lycées ultramarins pour former davantage de jeunes aptes à prendre des responsabilités.**

**Pour le CESE, les moyens du plan de relance en Outre-mer doivent financer une ambitieuse politique de formation professionnelle visant à répondre aux besoins de compétences des territoires. Les priorités devront être élaborées en concertation avec les partenaires sociaux sur la base d'une Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en privilégiant les secteurs prioritaires structurants pour l'économie régionale.**

## 2. Permettre l'accès de toutes et tous aux droits fondamentaux

### 2.1. Garantir un droit d'accès aux services publics tenant compte des spécificités

**Certaines carences de services publics mettent en cause l'exercice de droits fondamentaux.** La délégation à l'Outre-mer a consacré une importante étude à *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*<sup>58</sup>. Il est particulièrement significatif que sur une période rapprochée, le Défenseur des droits, la Commission nationale consultative des droits de l'homme et le CESE émettent des préconisations allant dans le sens d'une prise de conscience de l'inégalité profonde dans laquelle se trouvent les Outre-mer. Garantir l'accès aux services publics conditionne l'égalité et l'effectivité des droits, ainsi que l'intégration sociale et économique des populations. L'étude montre que les disparités restent très importantes non seulement avec l'Hexagone, mais aussi entre les divers territoires d'Outre-mer, et au sein même des différents territoires. **Pour le CESE, les politiques publiques doivent être adaptées et différenciées selon les territoires.**

**Les Maisons de services au public, bus numériques, points d'accès au droit délocalisés, aide juridictionnelle, missions itinérantes, audiences foraines,**

---

<sup>58</sup> Chay, Michele, Mouhoussoune, Sarah, *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*, CESE, Délégation à l'Outre-mer, janvier 2020. Les principes d'égalité, de continuité, de mutabilité et d'accessibilité du service public le contraignent à s'adapter à la demande et au contexte, tant géographique que social, dans lequel il s'exerce. Le principe d'égalité d'accès et de traitement n'interdit pas de différencier les modes d'action du service public et devrait même l'inciter à adapter ses procédures aux contraintes particulières des usagers ainsi qu'aux conditions de mobilité.

**pirogues du droit... sont des lieux de proximité où les citoyens peuvent être accompagnés dans leurs démarches administratives.** Ce sont des moyens essentiels pour permettre l'accès des plus fragiles à leurs droits. Le Défenseur des droits a lancé une alerte en janvier 2019, sur les risques de la « *dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics* »<sup>59</sup>. Les Outre-mer sont particulièrement concernés d'autant plus que les relations entre les usagers et les services publics y restent très fragiles.

**L'accès aux services publics doit être facilité en langues régionales. L'usage unique du français pose d'importantes difficultés pour l'accueil des usagers, notamment dans l'accès aux soins et à l'éducation<sup>60</sup>. Le CESE milite pour un accueil à la fois en français et en langues régionales dans les services publics, qui soit un facteur d'inclusion sociale.**

## 2.2. Etendre les droits sociaux et les moyens d'action sociale pour lutter plus efficacement contre la pauvreté

**Les Outre-mer présentent des sociétés fracturées par une pauvreté qui ne cesse d'augmenter. Il y a urgence à s'attaquer à cette grave difficulté qui mine le pacte social et la cohésion républicaine. Les poches de pauvreté sont massives<sup>61</sup> :** familles monoparentales, familles nombreuses, jeunes, chômeurs, travailleurs précaires ou à temps partiel, retraités disposant de très petites pensions... consacrent une part importante de leurs revenus aux dépenses dévolues aux fonctions essentielles : se déplacer, se nourrir et se loger. C'est en direction de ceux-ci que les pouvoirs publics doivent concentrer leurs efforts. Comme l'a montré l'étude de la Délégation, *Pouvoir d'achat et cohésion sociale dans les Outre-mer : fractures et opportunités*<sup>62</sup>, les mouvements sociaux et les « *révoltes contre la vie chère* », sont

<sup>59</sup> Défenseur des droits, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics*, dossier de presse, 2019, p. 5.

<sup>60</sup> Biaux-Altmann, Isabelle, *Valorisons les langues des Outre-mer pour une meilleure cohésion sociale*, CESE, Délégation à l'Outre-mer, juin 2019. A titre d'exemple, 80 % des personnes soignées à l'hôpital de Cayenne ne maîtrisent pas le français et l'interprétariat y est très peu présent. Le diagnostic se fait très souvent dans un « bricolage » linguistique qui provoque des malentendus et exclut de fait les échanges entre le médecin, le patient et sa famille.

<sup>61</sup> Plus de 30 % des personnes vivent en situation de pauvreté en Martinique et en Guadeloupe, 42 % à la Réunion, 53 % en Guyane et même 77 % à Mayotte. Audoux, Ludovic, Mallemanche, Claude, Prévot, Pascal, « Une pauvreté marquée dans les DOM, notamment en Guyane et à Mayotte », *Insee Première*, n°1804, juillet 2020. Les données statistiques disponibles ne reflètent pas la réalité de la pauvreté et conduisent systématiquement à minorer les difficultés rencontrées par la population. Il en résulte des politiques publiques qui ne tiennent pas compte de la pauvreté extrême à laquelle est confrontée plus de la moitié de la population, ce qui affaiblit l'effort nécessaire de solidarité nationale. Pour le CESE, il est indispensable de donner les moyens à l'INSEE d'établir régulièrement et de publier des taux de pauvreté calculés par rapport au niveau de vie médian national.

<sup>62</sup> Biarnaux-Roche, Véronique, Lobeau, Joël, *Pouvoir d'achat et cohésion sociale dans les Outre-mer : fractures et opportunités*, CESE, Délégation à l'Outre-mer, octobre 2020. Voir également : Guion-Firmin, Claire, Adam, Lénaïck, *Le coût de la vie dans les Outre-mer*, Rapport d'information parlementaire n°3638, décembre 2020.

l'expression d'un malaise social très profond lié à la pauvreté et aux conditions de vie dégradées.

**Le CESE alerte les pouvoirs publics quant aux risques d'un accroissement brutal de la pauvreté à la suite de la crise sanitaire et du choc économique et social consécutif. Il appelle les pouvoirs publics à prendre toutes les mesures nécessaires pour maintenir un accès de toutes et de tous aux produits de première nécessité, à une alimentation saine et de qualité. Les prix des denrées alimentaires, de l'eau, des télécommunications et du fret, doivent être contrôlés et faire l'objet, si nécessaire, de mesures de fixation des prix, afin d'éviter toute flambée par rapport à ceux de l'Hexagone.**

**Alors que certains droits sociaux restent inférieurs dans les DROM à ce qu'ils sont dans l'Hexagone, le CESE est favorable à ce que l'égalité sociale soit parachevée dans les DROM.**

**Les revenus des ménages sont fortement dépendants des aides sociales en Outre-mer<sup>63</sup>. Pourtant, beaucoup de personnes ne sont pas couvertes par la protection sociale.**

**Face à l'explosion de la précarité et de la pauvreté<sup>64</sup>, la seule réponse qui est immédiatement efficiente est l'action sociale de proximité.** Cette dernière n'est et ne peut être déployée auprès des personnes exclues et non-affiliées à un régime de protection sociale que par l'action coordonnée des communes avec l'ensemble des associations caritatives, familiales et des bénévoles qui spontanément se mobilisent pour porter assistance aux plus démunis, aux plus exclus, aux personnes privées de foyer et de logement.

Cette population est aussi souvent exclue des mécanismes de base de la Sécurité sociale et n'accède plus directement ni à la couverture santé, ni aux prestations

<sup>63</sup> « Minima sociaux et prestations sociales. Ménages aux revenus modestes et redistribution », *Panorama de la DREES Social*, édition 2017.

<sup>64</sup> Voir : Martine Vignau, déclaration du Bureau du CESE, *Pauvreté : entendre les alarmes pour éviter la crise humanitaire*, décembre 2020.

Marie-Aleth Grard, séminaires CESE sur l'égalité réelle Outre-mer, juin 2016 : « à ATD Quart Monde, nos options de base sont de dire que tout homme porte en lui une valeur fondamentale, inaliénable, qui fait sa dignité d'homme, quel que soit son mode de vie ou sa pensée, sa situation sociale ou ses moyens économiques, son origine ethnique ou raciale. Tout homme garde intacte cette valeur essentielle qui le situe d'emblée au rang de tous les hommes. Comme vous le disiez, il ne s'agit pas d'égalité absolue, mais d'égalité de dignité. C'est bien cela le sujet d'aujourd'hui. Si le rapport de Joseph Wresinski dans cette maison en 1987 a fait date, c'est en partie grâce à la définition de la grande pauvreté et de la précarité qu'il développe, qui est reprise depuis par nombre d'acteurs publics (y compris l'ONU) et d'associations : « La précarité est l'absence d'une ou plusieurs sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet des chances de réassumer des responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même dans un avenir prévisible ».

Résolution du CESE, 1987 – 2017 *poursuivre résolument la lutte contre la grande pauvreté*, Bureau du CESE février 2017. « Le CESE réaffirme aujourd'hui son engagement à poursuivre la mise en œuvre des principes énoncés dans la résolution qu'il a fait graver à l'entrée du Conseil : « Considérer les progrès de la société à l'aune de la qualité de vie du plus démuné et du plus exclu est la dignité d'une Nation fondée sur les droits de l'homme ». « Le CESE souligne l'importance du rôle de la société civile, organisations et bénévoles qui œuvrent contre la grande pauvreté »

familiales, ni aux revenus minimum de solidarité. Ce constat est encore plus flagrant dans certaines Collectivités d'Outre-mer (COM) où ne s'appliquent ni l'indemnisation du chômage, ni le RSA.

## Préconisation 20

**Le CESE alerte les pouvoirs publics sur la nécessité de trouver des solutions face à l'accroissement rapide de la pauvreté liée à la crise sanitaire qui frappe les familles nombreuses ou monoparentales, les jeunes, les travailleurs précaires, les chômeurs et les personnes vivant de l'économie informelle... Le CESE appelle l'Etat et les collectivités territoriales à accompagner les associations caritatives, les associations familiales, les communes et les acteurs du lien social dans leurs actions.**

**Le CESE appelle l'Etat à s'assurer que tous les dispositifs qui ont été prévus au titre de la « Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté » sont bien déclinés dans l'intégralité des onze collectivités ultramarines. Il est notamment indispensable que les budgets supplémentaires votés pour accompagner la montée en puissance des actions sociales des communes et des associations soient aussi accessibles dans tous les Outre-mer quel que soit leur statut. Une attention particulière doit être apportée au cas de la collectivité de Saint-Martin.**

### 2.3. Permettre un égal accès aux soins pour tous

**L'accès à la santé et aux soins de qualité est un droit essentiel de notre pacte social.** Les Outre-mer sont les plus grands déserts médicaux de France, avec pour conséquence un état de santé de la population nettement inférieur à la moyenne nationale<sup>65</sup>. Le nombre de médecins et de personnels soignants est très insuffisant au regard des besoins, tandis que les déficits sont patents dans certaines spécialités. Le recrutement et la formation en nombre suffisant de professionnels de santé sont des enjeux essentiels. La formation de médecins sur place est une solution pour maintenir les praticiens et attirer des internes.

**Le CESE recommande de renforcer le maillage territorial des centres hospitaliers, des centres de santé et dispensaires ouverts à tous, permettant l'accès aux soins de proximité, y compris dans les zones reculées et en direction des publics fragiles.** L'offre de télémédecine doit également être développée. Les stratégies régionales de santé doivent préparer le vieillissement à venir de la population, les parcours de santé et l'accompagnement de la dépendance. Le déficit de places en EHPAD est criant. Des moyens supplémentaires doivent être accordés aux établissements médico-sociaux et leur accessibilité financière doit être garantie par une tarification adaptée aux ressources des personnes accueillies.

<sup>65</sup> L'état de santé déclaré est moins bon en Outre-mer que dans l'Hexagone. Selon le Baromètre Santé 2014 de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), à caractéristiques sociales comparables, le fait de résider en Outre-mer s'accompagne, surtout pour les femmes, d'une plus mauvaise santé déclarée. Claire-Lise Dubost, « En Outre-mer, une santé déclarée moins bonne qu'en Métropole, surtout pour les femmes », *Études et résultats*, DRESS, avril 2018.

## 2.4. Le logement un levier d'action du plan de relance pour un droit au logement effectif dans les Outre-mer

Différents éléments expliquent la crise du logement que connaissent les Outre-mer, notamment la forte pression démographique, la rareté du foncier, l'urbanisation rapide et la forte proportion de familles à bas revenus. Le déficit en logements sociaux, l'habitat indigne (110 000 logements) et le vieillissement du parc sont particulièrement préoccupants dans les Outre-mer. Un objectif a été fixé de façon précise dans la loi « égalité réelle » à raison de 15 000 logements par an construits ou réhabilités pour la période 2017-2027. Mais ce point de repère est loin d'être atteint. Ainsi le nombre des constructions ou réhabilitations avoisinait 9000 par an en 2015 et 2016 et il a baissé pour s'établir à 8 500 en 2017, 7 700 en 2018 et 6 660 en 2019.

Tous les acteurs partagent la nécessité de réduire le carcan normatif pour réduire les coûts de construction, utiliser des matériaux de construction locaux et adapter les logements aux besoins locaux également. **Le CESE recommande que le logement intègre pleinement le plan de relance dans les Outre-mer en facilitant la constitution de filières déclinées au niveau local entre aménageurs, constructeurs et bailleurs en lien avec les représentants des usagers et des familles.**

## Conclusion

Toutes les personnes que nous avons auditionnées pour préparer cet avis nous ont fait part du foisonnement de remises en cause, d'innovations, de solutions alternatives apparues dans les Outre-mer avec la crise de la Covid et de la volonté des populations ultramarines de profiter de cette dernière pour en faire une opportunité de rebond et de transformation profonde de nos économies et de nos sociétés.

Toutes ont formulé le vœu que la déclinaison territoriale du Plan de relance dans les Outre-mer soit l'occasion de faire des « Plans territorialisés », des catalyseurs, des accélérateurs, des incubateurs des réformes structurelles économiques, sociales, écologiques et sociétales que les populations ultramarines souhaitent mettre en œuvre pour préserver l'avenir de la planète et des générations futures.

Ces vœux et ces espérances étaient déjà exprimées dans les témoignages des personnes ayant participé aux séminaires organisés en juin 2016 par le CESE sur la question de l'application d'une égalité réelle dans les Outre-mer. Nous avons souhaité les reproduire en annexe de cet avis.

Soucieux de faire définir le projet de société des populations ultramarines par elles même, dans une démarche de participation démocratique élargie, le Président de la République a lancé en 2017 les Assises des Outre-mer. Le CESE y a apporté sa contribution le 28 mars 2018. Celle-ci conserve une pertinence intacte qui appelle à ce qu'en complément du présent avis, il y soit fait simultanément référence.

Le Livre Bleu Outre-mer, présenté par le Président de la République en juin 2018, retient : « *Autour de quatre axes stratégiques qui en forment la colonne vertébrale et lui confèrent sa cohérence, le Livre Bleu se veut un instrument au service des territoires : territoires à vivre, territoires accompagnés, territoires pionniers, territoires d'influence et de rayonnement...La France ne serait pas la même sans les Outre-mer. Cette France des trois océans contribue à la singularité de la voix de notre pays dans le monde. Elle est au fondement de notre identité nationale et de notre capacité au XX<sup>ème</sup> siècle à porter un discours universel par les valeurs qui les sous-tendent* ».

Aussi, pour que la déclinaison territoriale dans les Outre-mer soit efficiente et permette d'atteindre les objectifs fixés à savoir réussir dans ces onze collectivités ultramarines la transition écologique, la transition numérique, la transition sociétale et la progression accélérée vers le respect des dix-sept objectifs de développement durables des Nations-Unies, le CESE propose de retenir les priorités suivantes :

- Faire des territoires ultramarins des territoires pionniers de la République en matière d'application des principes de subsidiarité, de déconcentration, de décentralisation, de décomplexification, d'autonomie de gestion dans les matières non régaliennes.
- Poursuivre et amplifier la politique de co-construction entre l'Etat et les collectivités territoriales, des politiques publiques en poursuivant et en intensifiant les démarches de démocratie participative citoyenne et de démocratie sociale locales.

- Généraliser la logique de contractualisation des Plans entre toutes les collectivités territoriales (Régions, collectivités uniques, Pays, Départements, EPCI et communes), l'Etat et l'Europe afin de garantir le maximum d'effets de levier et de responsabilisation par les co-financements engagés.
- Articuler les différents Plans et Contrats de plan dans le temps et dans l'espace, leur donner une grande agilité et capacité d'adaptation sur la base de révisions annuelles afin de garantir une cohérence globale, une application effective des mesures et une efficience en termes de résultats.
- Garantir que les lignes budgétaires effectivement mises en place par l'Etat et l'Europe au travers des différents mécanismes et contrats disponibles permettent d'allouer aux territoires ultramarins et à toutes leurs différentes collectivités publiques, des ressources supérieures à leur poids relatif démographique, tenant compte de l'ampleur des écarts de développement et des écarts d'accès aux services publics et aux droits fondamentaux constatés dans chacune de ces collectivités.
- Apporter une attention toute particulière aux ressources structurelles des communes et EPCI compte-tenu des compétences qui leurs sont dévolues par le Code général des collectivités territoriales en matière d'infrastructures et de moyens pour l'éducation du premier degré, en matière de sécurité civile ainsi qu'en matière environnementale pour l'eau, l'assainissement et le traitement des déchets.
- S'assurer que ces ressources supplémentaires concourront principalement à réduire les fractures et inégalités sociales et territoriales internes aux territoires, à réduire drastiquement la grande pauvreté et la grande précarité notamment en promouvant des politiques publiques innovantes et ambitieuses en matière éducative et de formation professionnelle.
- S'assurer que les politiques publiques mises en œuvre le seront dans une logique holistique associant éducation, économie, social, environnement et culture en ayant pour but ultime le développement humain, juste, fraternel et solidaire afin de construire pour chaque population ultramarine le socle de leur « destin commun » ainsi que le socle du destin commun qu'elles peuvent partager avec la Nation française, avec l'Europe et avec l'Humanité.

L'ensemble de cet exercice pour être porteur de sens devra être irrigué par le souci permanent de promouvoir « à côté du pain de la vie, le pain de la pensée » cher à Victor Hugo dans son discours mémorable prononcé à l'Assemblée nationale le 11 novembre 1848 pour défendre les budgets dédiés à la Culture.

C'est dans ce même esprit que le groupe de l'Outre-mer du CESE est intervenu à l'occasion de l'adoption par le CESE en juin 2019 de l'avis *Valorisons les langues des Outre-mer pour une meilleure cohésion sociale*<sup>66</sup> en rappelant que : « Les langues sont au fondement de toute société. Elles ne sont pas seulement des instruments de communication, mais elles sont aussi l'expression de savoirs et de cultures diverses, le socle d'expressions artistiques multicolores et polyformes. Elles portent chacune d'entre-elles un point de vue sur le monde, des philosophies de vie

---

<sup>66</sup> Biaux-Altman, Isabelle, *Valorisons les langues des Outre-mer pour une meilleure cohésion sociale*, CESE, Délégation à l'Outre-mer, juin 2019

---

*qui leur sont propre. C'est ainsi que les 75 langues de France dont 50 se situent dans les Outre-mer contribuent aux côtés du français à la beauté et à la richesse de la Nation française.*

*Notre premier message dans cet avis est que la meilleure façon d'aider nos enfants à devenir des personnes épanouies, intellectuellement et émotionnellement ainsi que des citoyens français fiers de leur appartenance à la nation française sans renier leurs autres racines, est de leur transmettre dès leur plus jeune âge les langues maternelles de leurs parents et aïeux en même temps que la langue fédératrice de leur Nation, le français.*

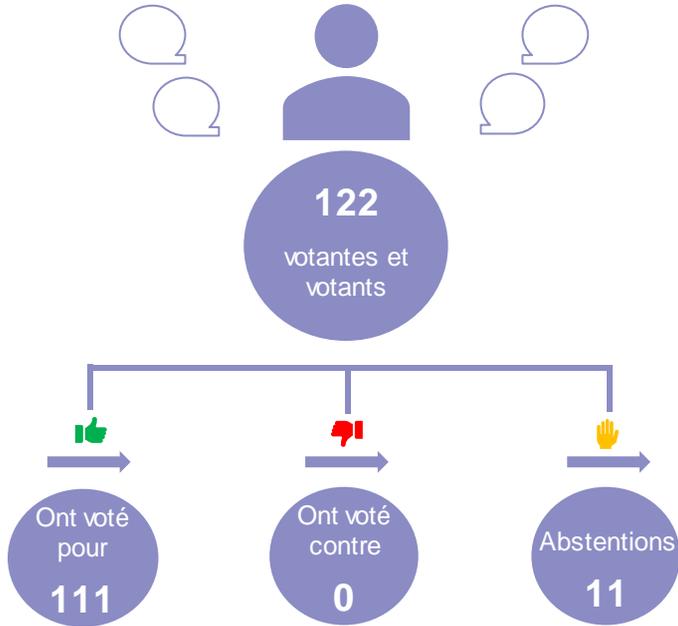
*Notre second message est que pour « réconcilier la France », pour contribuer à « faire société », il est capital que soient reconnues à égalité de dignité toutes les langues et les cultures qui irriguent et enrichissent nos sociétés ultramarines et toutes les belles régions de France ».*

# *Déclarations/ Scrutin*



# Scrutin

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par Inès Bouchaut-Choisy, Olivier Mugnier et Christian Vernaudo



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental, le 26 janvier 2021



# *Annexes*

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

- ✓ **Président** : Jean-Étienne ANTOINETTE
- ✓ **Vice-présidente** : Joëlle PRÉVOT-MADÈRE
- ✓ **Vice-président** : Dominique RIVIÈRE

### **Agriculture**

- ✓ Pascal FÉREY
- ✓ Christine VALENTIN

### **Artisanat**

- ✓ Christian LE LANN

### **Associations**

- ✓ Marie-Claire MARTEL

### **CFDT**

- ✓ Marie-Odile ESCH

### **CFE-CGC**

- ✓ Véronique BIARNAIX-ROCHE

### **CGT**

- ✓ Michèle CHAY
- ✓ David MEYER

### **CGT-FO**

- ✓ Jacques TECHER
- ✓ Françoise CHAZAUD

### **Coopération**

- ✓ Olivier MUGNIER

### **Entreprises**

- ✓ Joëlle PRÉVOT-MADÈRE

### **Groupe**

- ✓ Élodie MARTINIE-COUSTY

### **Outre-mer**

- ✓ Jean-Étienne ANTOINETTE
- ✓ Isabelle BIAUX-ALTMANN
- ✓ Inès BOUCHAUT-CHOISY
- ✓ Yannick CAMBRAY

# Annexes

---

## **Outre-mer**

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

## **Personnalités qualifiées**

- ✓ Patrick MOLINOZ
- ✓ Cindy LÉONI

## **UNAF**

- ✓ Antoine RENARD
- ✓ Bernard TRANCHAND

## N°2 LISTE DES AUDITIONNÉS

### Auditions

- ✓ **M. Philippe Debrosse**  
*Inspecteur général de l'administration*
- ✓ **M. Dominique Pannier**  
*Conseiller maître honoraire à la Cour des comptes*
- ✓ **M. Georges Patient**  
*Sénateur de Guyane*
- ✓ **M. Éric Doligé**  
*Ancien sénateur, membre du Haut conseil des finances publiques*
- ✓ **M. Jean-René Cazeneuve**  
*Député du Gers, Président de la délégation aux collectivités territoriales*
- ✓ **M. Pierre Pelouzet**  
*Médiateur des entreprises*
- ✓ **M. Dominique Vienne**  
*Président du CESER de La Réunion*

### Entretiens

- ✓ **Mme Martine Marigeaud**  
*Inspectrice générale des finances, présidente de la Commission interministérielle de coordination des contrôles - Autorité d'audit des fonds européens en France*
- ✓ **M. André Leprince-Granger**  
*Administrateur civil hors classe, auditeur des fonds européens*
- ✓ **M. Jean-Pierre Philibert**  
*Président de la Fédération des entreprises des Outre-mer (Fedom)*
- ✓ **M. Bernard Edouard**  
*Premier Vice-Président de la Fédération des entreprises des Outre-mer (Fedom)*
- ✓ **M. Laurent Renouf**  
*Directeur des Affaires Economiques et Fiscales de la Fédération des entreprises des Outre-mer (Fedom)*
- ✓ **M. Max Dubois**  
*Président de R&DOM*
- ✓ **Mme Stéphanie Atger**  
*Députée*

# Annexes

---

- ✓ **Mme Maina Sage**  
*Députée*
- ✓ **M. François Caillé**  
*Président de l'Union sociale pour l'habitat Outre-mer*
- ✓ **Mme Samantha Mathiot**  
*Directrice de l'Union sociale pour l'habitat Outre-mer*
- ✓ **M. Eric Lenoir**  
*Chef de projet Outre-mer de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)*
- ✓ **Mme Veronique Menez**  
*Coordinatrice des fonds européens, pôle cohésion européenne de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)*
- ✓ **M. Dominique Caignart**  
*Directeur des Outre-mer de la Banque publique d'Investissement (BPI-France)*
- ✓ **M. Stéphane Bijoux**  
*Député européen*
- ✓ **M. Younous Omarjee**  
*Député européen*
- ✓ **M. Pierre Goguet**  
*Président des Chambres de commerce et d'industrie CCI France, conseiller de la section de l'économie et finances du Conseil économique, social et environnemental (CESE)*
- ✓ **M. Pierre Dupuy**  
*Chargé de mission affaires publiques ultramarines et relations avec le Parlement CCI France*
- ✓ **Mme Anne Bolliet**  
*Inspectrice générale des finances honoraire*
- ✓ **M. Antoine Darodes**  
*Directeur de cabinet du secrétaire d'État à la Transition numérique et aux Communications électroniques, auprès du ministre de l'Économie et de la ministre de la Cohésion des Territoires*
- ✓ **M. Mathieu Heurtel**  
*Conseiller entreprises et technologies, cabinet du secrétaire d'État à la Transition numérique et aux Communications électroniques, auprès du ministre de l'Économie et de la ministre de la Cohésion des Territoires*
- ✓ **Mme Oriane Ledroit**  
*Conseillère Inclusion numérique, territoires et environnement, cabinet du secrétaire d'État à la Transition numérique et aux Communications*

---

électroniques, auprès du ministre de l'Économie et de la ministre de la Cohésion des Territoires

- ✓ **Mme Marie-Anne Poussin-Delmas**  
*Président de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer, Directeur Général de l'Institut d'émission d'Outre-mer*
- ✓ **M. Gilles Lesellier**  
*Directeur d'agence de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer à La Réunion*
- ✓ **M. Fabrice Dufresne**  
*Directeur d'agence de l'Institut d'émission d'Outre-mer en Polynésie française*
- ✓ **Mme Marina Randriamisaina**  
*Responsable de l'Observatoire économique et monétaire de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer - Institut d'émission d'Outre-mer*
- ✓ **M. Stephane Brossard**  
*Ancien président de la Fédération Réunionnaise du Bâtiment et des Travaux Publics, président de la commission technique*
- ✓ **M. Eddy Ouly**  
*Fédération Française du bâtiment - Martinique*
- ✓ **M. Pascal Bethel**  
*Fédération Française du bâtiment - Martinique*
- ✓ **M. Yves Sidibe**  
*Fédération Française du bâtiment - Martinique*
- ✓ **Mme Christelle Castelle**  
*Fédération Française du bâtiment - Martinique*
- ✓ **Mme Claire Guidi**  
*Chargée de mission auprès du président de la Fédération Française du bâtiment*
- ✓ **M. Roger Helene**  
*Président du Medef de Saint-Pierre-et-Miquelon, gérant d'une entreprise générale du bâtiment*
- ✓ **M. Serge Hoareau**  
*Maire de Petite-Île, président de l'association des maires de la Réunion*
- ✓ **Mme Sophie Charles**  
*Maire de Saint Laurent du Maroni, trésorière de l'Association des Communes et Collectivités d'Outre-Mer (ACCDOM)*
- ✓ **M. Didier Laguerre**  
*Maire de Fort de France et représentant de l'Association des maires de France (AMF) au Comité des finances locales (CFL)*

# Annexes

---

- ✓ **Mme Constance de Pelichy**  
*Maire de la Ferté Saint Aubin, présidente de la commission aménagement de l'Association des maires de France (AMF)*
- ✓ **M. Pierre Jarlier**  
*Membre du bureau de l'Association des maires de France (AMF)*
- ✓ **Mme Pauline Delaere**  
*Conseillère technique de l'Association des maires de France (AMF) chargée de l'aménagement du territoire*
- ✓ **Mme Carine Sinai-Bossou**  
*Présidente de l'Association des Chambres de commerce et d'industrie des Outre-mer (ACCIOM) et de la Chambre de commerce et d'industrie de région Guyane (CCIRG)*
- ✓ **M. Stéphane Yoteau**  
*Membre élu de la Chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie*
- ✓ **M. François Le Bris**  
*Membre élu de la Chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie*
- ✓ **Mme Gaëlle Cali**  
*Directrice des opérations - Chambre de commerce et d'industrie de Nouvelle-Calédonie*
- ✓ **M. Zoubair Alonzo**  
*Directeur général de la Chambre de commerce et d'industrie de Mayotte*
- ✓ **Mme Nadine Hafidou**  
*Présidente de la Commission aménagement, développement des infrastructures et transports de la Chambre de commerce et d'industrie de Mayotte*
- ✓ **M. Philippe Jock**  
*Président de la Chambre de commerce et d'industrie de Martinique*
- ✓ **M. Patrick Vial-Collet**  
*Président de la Chambre de commerce et d'industrie des Îles de Guadeloupe*
- ✓ **Mme Angele Dormoy**  
*Présidente de la Chambre de commerce et d'industrie de Saint-Martin*
- ✓ **M. Alain Beauchene**  
*Président de la Chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métiers et de l'artisanat (CACIMA) de Saint-Pierre-et-Miquelon*
- ✓ **Mme Azize Amode**  
*Directeur pôle économique de la Chambre de commerce et d'industrie de La Réunion*

- ✓ **M. Stéphane Chin-Loy**  
*Président de la Chambre de commerce, d'industrie, des services et des métiers (CCISM) de Polynésie française*
- ✓ **M. Ben Amar Zeghadi**  
*Délégué national à l'Outre-mer des Chambres régionales de l'économie sociale et solidaire*
- ✓ **M. Jerry Desbonnes**  
*Chambre territoriale de l'économie sociale et solidaire de Saint-Martin*
- ✓ **Mme Marylène Jouvien**  
*Conseillère relations avec le Parlement de l'Assemblée des Départements de France*
- ✓ **Mme Silva Sahakian**  
*Conseillère relations internationales, Europe et problématiques départementales particulières de l'Assemblée des Départements de France*

#### **Guadeloupe**

- ✓ **M. Christophe Wachter**  
*Président du Conseil économique, social, culturel et environnemental régional (CESER) de Guadeloupe*
- ✓ **M. Jean-Marie Brissac**  
*Premier Vice-président du Conseil économique, social, culturel et environnemental régional (CESER) de Guadeloupe*
- ✓ **M. Philippe Michaux**  
*Président commission aménagement du territoire du Conseil économique, social, culturel et environnemental régional (CESER) de Guadeloupe*
- ✓ **Mme Lucette Vairac**  
*Présidente du Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement (CCEE) de la Guadeloupe*
- ✓ **M. Patrick Berlima**  
*Directeur territorial - Chargé de mission environnement du Conseil de la culture, de l'éducation, et de l'environnement (CCEE) de la Guadeloupe*
- ✓ **M. Gérard Cotellon**  
*Directeur Général du Centre hospitalo-universitaire de Guadeloupe*

#### **Martinique**

- ✓ **M. Miguel Laventure**  
*Conseiller exécutif chargé des affaires financières et budgétaires / Octroi de mer / Fiscalité / Fonds européens et Questions européennes / Tourisme, de la Collectivité territoriale de Martinique*
- ✓ **Mme Marie-Claude Darné**  
*Collectivité territoriale de Martinique*

# Annexes

---

- ✓ **M. Patrick Lecurieux-Durival**  
*Président du Conseil Economique, social de l'environnement, de la culture, de l'enseignement de la Martinique*
- ✓ **Mme Catherine Delbe**  
*Directrice du Conseil Economique, social de l'environnement, de la culture, de l'enseignement de la Martinique*
- ✓ **Mme Elsa Garnier**  
*Cheffe de service du Conseil Economique, social de l'environnement, de la culture, de l'enseignement de la Martinique*
- ✓ **M. Philippe Villard**  
*Conseiller du Conseil Economique, social de l'environnement, de la culture, de l'enseignement de la Martinique*
- ✓ **Mme Prescilla Rascar**  
*Conseil Economique, social de l'environnement, de la culture, de l'enseignement de la Martinique*
- ✓ **M. Christian Louis-Joseph**  
*Conseiller du Conseil Economique, social de l'environnement, de la culture, de l'enseignement de la Martinique*
- ✓ **M. Hervé Toussay**  
*Conseiller du Conseil Economique, social de l'environnement, de la culture, de l'enseignement de la Martinique*
- ✓ **M. Christian Boutant**  
*Conseiller du Conseil Economique, social de l'environnement, de la culture, de l'enseignement de la Martinique*

## **Guyane**

- ✓ **M. Rodolphe Alexandre**  
*Président de la Collectivité territoriale de Guyane*
- ✓ **Mme Ariane Fleurival**  
*Présidente du Conseil économique social environnemental de la culture et de l'éducation (CESECE) de Guyane*
- ✓ **Mme Joelle Prévot-Madère**  
*Présidente Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) Guyane, conseillère de la délégation à l'Outre-mer du Conseil économique, social et environnemental (CESE)*
- ✓ **M. Olivier Gomila**  
*Président-directeur général de Guyamazon Group*
- ✓ **M. Jean-Marc Avril**  
*Président-directeur général de CED GUYANE*

## Saint-Barthélemy

- ✓ **M. François Tressières**  
*Secrétaire du Bureau du Conseil économique, social, culturel et environnemental (CESCE) de Saint-Barthélemy*
- ✓ **Mme Anne Peuchot**  
*Secrétaire Générale du Conseil économique, social, culturel et environnemental (CESCE) de Saint-Barthélemy*

## La Réunion

- ✓ **M. Didier Robert**  
*Président du Conseil régional de La Réunion*
- ✓ **M. Cyrille Melchior**  
*Président du Conseil départemental de La Réunion*
- ✓ **M. Teddy Soret**  
*Directeur cabinet du président du conseil départemental de La Réunion*
- ✓ **Mme Samia Badat Karam**  
*Conseillère technique chargée des affaires nationales du Conseil départemental de La Réunion*
- ✓ **M. Ismaël Locate**  
*Directeur général-adjoint, Directeur général du Pôle épanouissement du Conseil départemental de La Réunion*
- ✓ **Mme Isabelle Huet**  
*Conseillère technique du Conseil départemental de La Réunion*
- ✓ **M. Roger Ramchetty**  
*Président du Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement (CCEE) de La Réunion*
- ✓ **M. Dominique Picardo**  
*Chef de Projet Tram Aéroport entrée Ouest de la communauté intercommunale du nord de La Réunion (CINOR), Vice-président du Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement (CCEE) de La Réunion*
- ✓ **M. Jean-François Beaulieu**  
*Vice-président du Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement (CCEE) de La Réunion*
- ✓ **M. Mickaël Maillot**  
*Directeur du Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement (CCEE) de La Réunion*
- ✓ **M. Lionel Calenge**  
*Directeur général du Centre Hospitalier Universitaire de la Réunion*

# Annexes

---

## Mayotte

- ✓ **M. Saïd Omar Oili**  
*Maire de Dzaoudzi Labattoir, ancien président de l'association des maires de Mayotte, ancien Président de la collectivité départementale de Mayotte*

## Nouvelle-Calédonie

- ✓ **M. Thierry Santa**  
*Président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie*
- ✓ **M. Christopher Gygès**  
*Porte-Parole du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie chargé d'animer et de contrôler les secteurs de l'économie et des mesures de relance, du commerce extérieur, de la fiscalité, de l'énergie, de l'économie numérique et de l'économie de la mer*
- ✓ **M. Daniel Cornaille**  
*Président du Conseil économique, social et environnemental de Nouvelle-Calédonie*
- ✓ **M. Dominique Lefeivre**  
*Chef d'entreprise, Medef, membre du Conseil économique, social et environnemental de Nouvelle-Calédonie*

## Polynésie française

- ✓ **M. Dominique Sorain**  
*Haut-commissaire de la République en Polynésie française*
- ✓ **M. Éric Requet**  
*Secrétaire général du Haut-commissariat de la République en Polynésie française*
- ✓ **M. Yannick Lecornu**  
*Directeur de cabinet du ministre des finances, de l'économie, en charge de l'énergie, de la protection sociale généralisée et de la coordination de l'action gouvernementale du gouvernement de Polynésie française*
- ✓ **Mme Nicole Levesques**  
*Conseillère technique en charge de l'économie auprès du ministre des finances, de l'économie, en charge de l'énergie, de la protection sociale généralisée et de la coordination de l'action gouvernementale de Polynésie française*
- ✓ **M. Winiki Sage**  
*Président de la Fédération des associations de protection de l'environnement de Polynésie française*

---

## Wallis-et-Futuna

✓ **M. Vincent Valin**

*Chargé de mission auprès du Secrétaire général du Préfet administrateur supérieur de Wallis-et-Futuna*

## N°3 LETTRE DU PREMIER MINISTRE, SAISINE GOUVERNEMENTALE

*Le Premier Ministre*

Paris, le – 9 NOV. 2020

Monsieur le Président,

Lors de son adresse aux Français le 14 juillet 2020, le Président de la République a annoncé un plan de relance massif à la fois industriel, écologique, local, culturel et éducatif d'au moins 100 milliards d'euros. Conformément au souhait exprimé par le Président de la République, le Gouvernement a entrepris la préparation de ce plan de relance global qui couvrira tous les grands secteurs économiques et tous les territoires. Lors de ma déclaration de politique générale, le 15 juillet dernier, à l'Assemblée nationale, j'ai pu présenter les principales priorités ainsi que la méthode d'élaboration de ce plan, à savoir, notamment, une concertation étroite avec toutes les collectivités territoriales.

Les territoires d'Outre-mer, porteurs de promesses et d'ambition, rencontrent néanmoins des difficultés spécifiques liées notamment aux retards pris dans l'exécution des projets. A ce sujet, plusieurs rapports ont été remis, parmi lesquels celui de la délégation sénatoriale aux Outre-mer intitulé « le BTP au pied du mur normatif », des parlementaires Jean-René Cazeneuve et Georges Patient sur les finances des collectivités locales d'Outre-mer, ou encore celui de l'Inspection Générale de l'Administration (IGA) sur les délais de paiement en Outre-mer.

La commande publique représente, dans ces territoires, une part, rapporté au PIB, de l'activité économique trois fois plus élevée que dans l'hexagone. A ce titre, les collectivités territoriales, en tant que principaux maîtres d'ouvrage de cette commande publique locale, ont un rôle essentiel pour accompagner la relance économique.

En raison de l'ampleur du plan de relance, le Gouvernement souhaite recueillir l'avis de votre Assemblée sur les sujets suivants :

### I- Les finances des collectivités locales, les délais de paiements et l'impact sur les entreprises

Sur la base de la mise en œuvre des recommandations du rapport de l'IGA sur les délais de paiement des collectivités locales en Outre-mer, quelles solutions recommander pour réduire les délais de paiement aux entreprises et quel rôle les opérateurs publics peuvent-ils efficacement jouer, dans le respect des compétences de chacun ? Quelles solutions de financement des entreprises pourraient être spécifiquement envisagées en Outre-mer ?

.../...

## 2- Les difficultés d'ingénierie

Quels sont les principaux blocages en matière d'exécution des projets ? Quelles sont les solutions d'ingénierie à déployer de manière prioritaire ? Quel rôle peuvent jouer, une nouvelle fois, les opérateurs publics? Comment les crédits européens peuvent-ils être davantage consommés ?

## 3- Le champ normatif

Comment assouplir les normes, y compris européennes, sans déroger à la qualité et à la sécurité indispensables à ces projets ? Comment adapter les procédures en respectant la même rigueur administrative et juridique pour aboutir plus vite, tout en garantissant une sécurité juridique aux porteurs de projets ?

Ces propositions pourront utilement nourrir les travaux relatifs au plan de relance et à leur déclinaison territoriale. Ainsi, il serait appréciable que le Gouvernement puisse disposer de cet avis d'ici fin décembre 2020.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Jean CASTEX

## N°4 BIBLIOGRAPHIE

### Sélection de références

Antoinette, Jean-Etienne, Prévot-Madère, Joëlle, *Contribution aux « Assises des Outre-mer »*, CESE, Délégation à l'Outre-Mer, mars 2018

Artano, Stéphane, Artigalas, Viviane, Dindar, Nassimah, *L'urgence économique Outre-mer à la suite de la crise du Covid-19*, délégation sénatoriale aux outre-mer, Rapport d'information n° 620, juillet 2020

Audoux, Ludovic, Mallemanche, Claude, Prévot, Pascal, « Une pauvreté marquée dans les DOM, notamment en Guyane et à Mayotte », *Insee Première*, n°1804, juillet 2020

Bérille, Luc, Pottier, Jean-Michel, *La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale*, CESE, Section du travail et de l'emploi, juin 2020

Biarnaix-Roche, Véronique, Lobeau, Joël, *Pouvoir d'achat et cohésion sociale dans les Outre-mer : fractures et opportunités*, CESE, Délégation à l'Outre-mer, octobre 2020

Biaux-Altmann, Isabelle, *Valorisons les langues des Outre-mer pour une meilleure cohésion sociale*, CESE, Délégation à l'Outre-mer, juin 2019

Bignon, Jérôme, Cornano, Jacques, *Les Outre-mer français face au défi du changement climatique : une contribution concrète à l'agenda des solutions*, délégation sénatoriale à l'Outre-mer, Rapport d'information n° 131, novembre 2015

Bouchaut-Choisy, Inès, *Promouvoir le tourisme durable dans les Outre-mer*, CESE, Délégation à l'Outre-mer, mars 2018

Cazeneuve, Jean-René, Patient, Georges, *Soutenir les communes des départements et régions d'Outre-mer*, mission parlementaire, décembre 2019

Chay, Michele, Mouhoussoune, Sarah, *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*, CESE, Délégation à l'Outre-mer, janvier 2020

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

Debrosse, Philippe, Pannier, Dominique, *Les délais de paiement des collectivités locales Outre-mer*, Inspection générale de l'administration, juin 2020

Denier-Pasquier, Florence, Ritzenthaler, Albert, *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires*, CESE, Section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation, décembre 2020

Doligé, Éric, Claireaux, Karine, Lopez, Vivette, *Le BTP Outre-mer au pied du mur normatif : Faire d'un obstacle un atout*, délégation sénatoriale aux Outre-mer, Rapport d'information n° 601, juin 2017

Doligé, Eric, Vergoz, Michel, *Les niveaux de vie Outre-mer : un rattrapage en panne ?*, rapport d'information de la délégation sénatoriale aux Outre-mer, juillet 2014

---

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

Galenon, Patrick, *Les énergies renouvelables Outre-mer : laboratoire pour notre avenir*, CESE, juillet 2011

Grard, Marie-Aleth, *Une école de la réussite pour tous*, CESE, mai 2015

Guion-Firmin, Claire, Adam, Lénaïck, *Le coût de la vie dans les Outre-mer*, Rapport d'information parlementaire n°3638, décembre 2020

IEDOM-IEOM, « L'innovation et la recherche et développement dans les Outre-mer », *Études thématiques*, n°597, Janvier 2020.

Lejeune, Sylviane, *Avis du CESE sur la programmation budgétaire du projet de loi de programmation pluriannuelle de la recherche*, CESE, Section des activités économiques, juin 2020

Letchimy Serge, *Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte*, Rapport d'information n° 2188, septembre 2014

Lopez, Vivette, Roger, Gilbert, Théophile, Dominique, *Enjeux financiers et fiscaux européens pour les Outre-mer en 2020*, délégation sénatoriale aux outre-mer, Rapport d'information n° 651, juillet 2020

Magras, Michel, *Différenciation territoriale Outre-mer : quel cadre pour le sur-mesure ?*, délégation sénatoriale aux Outre-mer, Rapport d'information n° 713, septembre 2020

Magras, Michel, *Biodiversités ultramarines : Laboratoires face au changement climatique*, délégation sénatoriale aux Outre-mer, Rapport d'information n° 426, avril 2018

Sage, Maina, Aboubacar, Ibrahim, Letchimy, Serge, *Les conséquences du changement climatique dans les Outre-mer*, Rapport d'information, octobre 2015

Sage, Maina, Gérard, Raphaël, *Evaluation de la loi de programmation relative à l'égalité réelle dans les Outre-mer*, délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale, juin 2018

Vernaudon, Christian, *Avant-projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer*, CESE, Section de l'aménagement durable des territoires, juillet 2016

## N°5 EXTRAITS DE LA LOI EROM

### **Articles 1, 7 et 8 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle Outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique**

#### **Article 1**

La République reconnaît aux populations des Outre-mer le droit à l'égalité réelle au sein du peuple français.

La République leur reconnaît le droit d'adopter un modèle propre de développement durable pour parvenir à l'égalité dans le respect de l'unité nationale.

Cet objectif d'égalité réelle constitue une priorité de la Nation.

A cette fin, et dans le respect des compétences dévolues à chacun et du principe de solidarité nationale, l'Etat et les collectivités mentionnées aux deuxième et troisième alinéas de l'article 72-3 de la Constitution engagent des politiques publiques appropriées visant à :

1° Résorber les écarts de niveaux de développement en matière économique, sociale, sanitaire, de protection et de valorisation environnementales ainsi que de différence d'accès aux soins, à l'éducation, à la formation professionnelle, à la culture, aux services publics, aux nouvelles technologies et à l'audiovisuel entre le territoire hexagonal et leur territoire ;

2° Réduire les écarts de niveaux de vie et de revenus constatés au sein de chacun d'entre eux.

Les politiques de convergence mises en œuvre sur la base de la présente loi tendent à créer les conditions d'un développement durable, à accélérer les efforts d'équipement, à favoriser leur inclusion dans leur environnement régional, à compenser les handicaps structurels liés à leur situation géographique, leur isolement, leur superficie et leur vulnérabilité face au changement climatique, à participer à leur rayonnement à l'échelle nationale et à l'échelle internationale, à valoriser leurs atouts et leurs ressources, à assurer l'accès de tous à l'éducation, à la formation, à l'emploi, au logement, aux soins, à la culture et aux loisirs ainsi qu'à instaurer l'égalité entre les femmes et les hommes et à lutter contre toutes les formes de discriminations.

Les politiques publiques et les objectifs mentionnés au présent article sont définis en concertation par l'Etat, les acteurs économiques et sociaux, les collectivités territoriales régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, la Nouvelle-Calédonie et ses provinces, et les établissements publics de coopération intercommunale. Elles tiennent compte des intérêts propres de chacune de ces collectivités au sein de la République, de leurs caractéristiques et de leurs contraintes particulières, de la richesse de leur patrimoine culturel et naturel, terrestre ou maritime, de leur situation géographique, de leur superficie, de leur contribution à la diversité de la Nation et de leur rôle stratégique pour le rayonnement de la France.

## Article 7

I. – L'Etat, les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et les établissements publics de coopération intercommunale, en partenariat avec les acteurs économiques et sociaux, élaborent, pour le territoire de chacune de ces collectivités, un plan de convergence en vue de réduire les écarts de développement. Ce plan définit les orientations et précise les mesures et actions visant à mettre en œuvre de manière opérationnelle les objectifs mentionnés à l'article 1er de la présente loi.

II. – Pour atteindre les objectifs mentionnés à l'article 1er, le plan comprend :

1° Un volet relatif à son périmètre et à sa durée, qui est comprise entre dix et vingt ans ;

2° Un diagnostic économique, sanitaire, social, financier et environnemental ;

3° Un diagnostic portant sur les inégalités de revenu et de patrimoine, les discriminations et les inégalités entre les femmes et les hommes ;

4° Une stratégie de convergence de long terme sur le territoire en tenant compte des institutions, du régime législatif et de la répartition des compétences propres à chaque collectivité. Cette stratégie détermine le niveau de réduction des écarts de développement à atteindre à son terme. Elle fixe les orientations fondamentales pour y parvenir et prévoit des actions en matière d'infrastructures, d'environnement, de développement économique et d'implantation des entreprises, de développement social et culturel, d'égalité entre les femmes et les hommes, de santé et d'accès aux soins, d'éducation, de lutte contre l'illettrisme, de formation professionnelle, d'emploi, de logement, d'accès à la justice, de sécurité, de télécommunications, d'accès aux services publics, à l'information, à la mobilité, à la culture et au sport. Elle fait l'objet de mesures à partir de l'évolution constatée du produit intérieur brut par habitant, du taux de chômage, des écarts de revenu par habitant, du seuil de pauvreté ainsi que des indicateurs figurant dans le rapport prévu à l'article unique de la loi n° 2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques. Ces indicateurs intègrent des données relatives au sexe et sont ajustés par rapport au niveau des prix et à l'inflation spécifiques à chaque territoire ;

5° Un volet relatif aux contrats de convergence ou aux autres mesures contractuelles nécessaires à sa mise en œuvre opérationnelle, précisant l'ensemble des actions en matière d'emploi, de santé, d'égalité entre les femmes et les hommes, de jeunesse, de lutte contre l'illettrisme, de logement et de gestion des ressources naturelles ainsi que leur programmation financière ;

6° Un volet contenant les demandes d'habilitation et d'expérimentation ainsi que les propositions de modification ou d'adaptation de dispositions législatives et réglementaires fondées sur les articles 37-1, 72 et 73 de la Constitution et le code général des collectivités territoriales, et présentées par les collectivités compétentes ;

7° Un tableau de suivi des actions et projets faisant état, selon l'ordre de priorité qui leur est assigné par les signataires, de tout ou partie des indicateurs prévus au III de

l'article 12 de la présente loi ;

8° Toute mesure contractuelle nécessaire à sa gouvernance, à sa mise en œuvre et à son évaluation.

III. – Les documents de planification et de programmation conclus entre l'Etat, d'une part, et les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, d'autre part, ainsi que ceux adoptés unilatéralement par l'une ou l'autre des parties en vertu d'une disposition édictée par l'Etat sont compatibles avec la stratégie de convergence définie dans le plan.

IV. – Le plan de convergence fait l'objet d'une présentation et d'un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique mentionnée à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales. Ce débat porte notamment sur l'articulation et la coordination de ces politiques entre les différents niveaux de collectivités et l'Etat.

V. – Le plan de convergence fait l'objet, avant sa signature, d'une présentation et d'un débat au sein des assemblées délibérantes des collectivités ainsi que d'une délibération spécifique.

VI. – Le plan de convergence est signé par l'Etat, les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et les établissements publics de coopération intercommunale, au plus tard, le 1er juillet 2018.

VII. – Le plan de convergence peut être révisé, partiellement ou totalement, à mi-parcours ou en cas de modification substantielle apportée aux outils de planification et de programmation qu'il contient.

## **Article 8**

L'Etat, les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, la Nouvelle-Calédonie et ses provinces et les établissements publics de coopération intercommunale intéressés peuvent conclure un plan de convergence tenant compte des institutions, du régime législatif et de la répartition des compétences propres à chaque collectivité et inspiré du plan mentionné à l'article 7 de la présente loi.

En Nouvelle-Calédonie, le plan de convergence propose les voies permettant une révision du dispositif de la continuité territoriale et les voies permettant notamment un alignement des prix des services bancaires sur ceux constatés en métropole ainsi que l'extension locale de l'ensemble des missions de la Banque publique d'investissement.

# N°6 EXTRAITS DES SÉMINAIRES SUR L'ÉGALITÉ RÉELLE OUTRE-MER ORGANISÉS AU CESE LES 26 MAI ET 16 JUIN 2016

## 1 . Extraits de l'intervention de Monsieur Benoit Saudeau

Journaliste, ou responsable de station dans les collectivités ultra-marines pour France télévision :

*« Le point de départ, c'est quid d'une égalité formelle ou quid d'une égalité réelle ? Vous posez la question : « Qu'est-ce que c'est que l'égalité réelle ? » Ce n'est pas uniquement un jeu sémantique. Il ne s'agit pas d'une égalité irréaliste, irréaliste ou inégalitaire, mais de mettre en place les moyens d'une égalité qui ne serait pas seulement formelle.*

*Toute la difficulté est cette différenciation que cultivent ces endémismes, que cultivent chaque collectivité, alors même que de Paris, on y voit un tout. Tous les débats sur l'assimilation qui ont agité nos pères, nos grands-pères et nos meilleurs auteurs ultra-marins sont aujourd'hui totalement dépassés et transcendés par la nécessité de la différenciation.*

*Une loi sur une égalité qui ne serait pas seulement formelle, une égalité qui serait adaptée, différenciée supprimerait cet aspect « auberge espagnole ». Nous serions, je pense, dans la volonté de grandir ensemble, tout en respectant nos propres différences. Je vais anticiper une proposition que je ferai tout à l'heure. La référence métropolitaine est une référence qui, à mon avis, doit, non pas disparaître – nous sommes tous Français – mais évoluer. Je proposerais de parler d'« Hexagonie ».*

## 2 . Extraits de l'intervention de Monsieur Pierre Steinmetz

Dans sa carrière Monsieur Pierre Steinmetz a été membre du Conseil Constitutionnel de 2004 à 2013, Directeur de cabinet du Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, Préfet de département et de région. membre de la mission chargée de rétablir le dialogue en Nouvelle-Calédonie en 1988.

*« Je crois que c'est maintenant totalement acquis - d'ailleurs, on a même changé le vocabulaire, on ne parle plus d'Outre-mer mais des Outre-mer. Quand on en arrive à ce degré d'assimilation, c'est complet.*

*Divers intervenants l'ont dit : il arrive un moment où l'égalité formelle devient contraire à l'égalité réelle. À partir de ce principe général d'égalité qui voudrait, en gros, que la même loi soit applicable partout de la même façon, des dérogations ont été introduites. Elles sont autorisées par la Constitution et permettent aujourd'hui de faire, pas tout à fait n'importe quoi, mais presque.*

*Je travaille plus particulièrement en ce moment sur les lois de décentralisation. On voit bien qu'il y a une tendance à l'autonomisation généralisée – là, je parle de l'Hexagone. L'Outre-mer peut avoir, à travers la spécificité de chacun des territoires, une influence.*

*Enfin, ma conclusion n'est pas du tout juridique. Il ne faut pas que, dans les propositions sur l'égalité réelle, l'Outre-mer lui-même soit oublié. L'essentiel de l'Outre-mer, ce sont les Ultra-marins. Il n'y a de richesse que d'hommes. Ce sont les sociétés d'Outre-mer qui sont l'élément le plus important pour le développement et l'installation d'une égalité réelle en Outre-mer. »*

### **3 . Extraits de l'intervention de Monsieur Jean Montpezat**

Monsieur Jean Montpezat: en 1966, Chef de cabinet du Général Pierre Billotte Ministre d'Etat chargé des DOM - TOM, de 1969 à 1974 Conseiller auprès du Président de la République, En 1986, Haut-commissaire en Nouvelle-Calédonie, de 1987 à 1992, Haut-commissaire en Polynésie française.

*« Une question : comment fait-on entrer la réalité dans la loi ? On peut se référer à 1848, à Proudhon, effectivement : y a-t-il une liberté politique quand les droits économiques et sociaux, environnementaux ne sont pas satisfaits. On sent bien, y compris dans les interventions, qu'il faut considérer que les responsabilités locales seront au moins aussi importantes que les responsabilités nationales dans la lutte contre les inégalités.*

*Le rêve d'autonomie, on a découvert un jour qu'il n'était pas contraire aux principes de la République, et qu'au contraire, il allait nourrir la République. Là, il s'agit des responsabilités locales avec toutes les spécificités correspondantes.*

*En ce qui me concerne, je voudrais parler de la responsabilité de l'État. Elle contient une réponse : la citoyenneté française. On peut parler des spécificités de l'Outre-mer, Benoît Saudeau a raison de dire qu'entre Mayotte, Wallis-et-Futuna, Saint-Barthélemy... La géographie les sépare, l'histoire ne les rapproche pas, la seule qui les rapproche, c'est la nôtre. Depuis seulement 1946 tous sont citoyens français. Vous êtes originaire d'Outre-mer, citoyens français, comme moi, comme tout le monde. La responsabilité de l'État est de considérer qu'il a 2 700 000 ressortissants français en Outre-mer.*

*Telle est la responsabilité de l'État, c'est ce qui nous unit. Les institutions peuvent être totalement différentes. L'évolution, très diverse des institutions... On a cru que l'évolution institutionnelle était la réponse à la question. La seule réponse, c'est qu'elle renvoie aux élites locales les responsabilités que l'État a abandonnées tout en les conservant, ce qui n'est pas un petit problème, ce qui nécessite, de part et d'autre, un certain respect. Reste, pour l'État, la responsabilité fondamentale : vous êtes tous Français, et pas entièrement à part, pas de deuxième zone ! »*

#### 4. Extraits de l'intervention de Monsieur Alain Christnacht

Monsieur Alain Christnacht est membre du Conseil d'état, Directeur de cabinet du Ministre des Outre-mer, Monsieur Louis Le Pensec de 1988 à 1991; Conseiller aux affaires intérieures et aux Outre-mer de 1997 à 2002 auprès du Premier ministre Lionel Jospin; Secrétaire général de 1980 à 1982 et Haut-commissaire de 1991 à 1994 en Nouvelle-Calédonie.

*« Le concept d'égalité est déjà complexe, mais alors celui d'égalité réelle l'est quand même davantage. Il faut peut-être faire un petit peu de droit. Il y a eu la Déclaration des droits de l'homme de 1789 qui traite de l'égalité des droits. Après, en 1793, il y a eu une tentative, cela a été écrit d'ailleurs, pour aller vers l'égalité des conditions, c'est-à-dire, dans une optique égalitariste : non seulement il y a l'égalité des droits, mais il doit y avoir l'égalité des responsabilités, des niveaux de vie entre les individus. Cela a été écarté.*

*Après, au plan international notamment, mais cela a été, est repris dans le préambule de la Constitution de 1946, dans la Déclaration des droits de l'ONU, on a distingué certains droits concrets : le droit à un niveau de vie décent, le droit au travail, le droit à l'éducation. Cela a donné lieu au concept d'égalité des chances, c'est-à-dire que l'égalité des droits ne suffit pas, il faut pouvoir les exercer.*

*À partir de ce moment-là, dans une conception jacobine toujours très prégnante, on en a déduit – mais là, vraiment, cela ne se déduit pas logiquement – que l'égalité des droits et l'égalité des chances supposaient l'égalité des moyens de les atteindre, donc la similitude des moyens d'atteindre ces droits.*

*Alors même que l'on sait tout de même, par beaucoup d'expériences, qu'appliquer les mêmes moyens à des situations différentes inégalitaires ne permet pas nécessairement, je dirais même, ne permet pas souvent d'atteindre l'égalité, d'atteindre réellement l'égalité. L'égalité réelle, c'est cela. Ce n'est pas l'égalité comme similitude des résultats de chaque individu ou de chaque territoire, c'est d'être mis dans les conditions d'atteindre réellement cette égalité des chances, cette possibilité de respecter les droits.*

*Pour les départements d'Outre-mer, il y a un autre concept sous-jacent, que l'on voit bien dans les textes que vous avez lus, notamment celui d'Aimé Césaire : le concept de rattrapage. Appliquer maintenant des solutions d'égalité de droit, et même d'équité et d'égalité des chances, ne permet pas de rattraper le retard historique d'équipements, de formation, etc., qui est l'un des responsables des inégalités actuelles. C'est le concept de « dette ». C'est là où je trouve que le concept d'égalité réelle, malgré ses ambiguïtés, est mobilisateur.*

*S'agissant de la distinction entre les départements d'outre-mer, les collectivités à identité législative et les collectivités à spécialités législatives, je suis assez choqué par une phrase du document qui dit : « Autant l'égalité peut être conçue comme un droit pour les collectivités de l'article 73 [...] qui sont placées sous un régime d'identité législative, et dont les citoyens acquittent les impôts d'État, autant, pour les collectivités qui ont fait le choix de l'autonomie, de la spécialité législative et dont la totalité du produit des impôts payés par les contribuables va au budget de ces collectivités, l'égalité réelle [...] s'apparente davantage à un objectif. »*

*Je crois que c'est doublement faux. La question des impôts n'a rien à faire dans cette affaire. Il s'agit d'un concept d'efficacité : ces collectivités ayant une histoire et une économie très différentes, mieux vaut que la fiscalité soit adaptée, et qu'il y ait un circuit court. La contrepartie de l'absence d'impôt payé à la collectivité nationale est qu'il y a également moins de crédits budgétaires dépensés – et il y a derrière, toute l'histoire politique. Donc, je crois vraiment que cela n'est pas opérant sur le droit à l'égalité réelle, au sens où on l'a défini.*

*Deuxièmement, le problème est un problème de compétence juridique. En effet, tous les outils étant dans la compétence de la collectivité, il n'est pas possible d'imposer à la collectivité par la loi même un mécanisme obligatoire de convergence. Quand on voit l'avant-projet de texte, on voit d'ailleurs bien la précaution prise.*

*Pour les départements d'outre-mer, les collectivités devront rentrer dans ce système d'étude de convergence - dont il reste à déterminer s'il est efficace. Pour les collectivités du Pacifique, pour faire court, cela n'a pas de sens ».*

## **5 . Extraits de l'intervention de Monsieur Fabrice Richy**

Monsieur Fabrice Richy est le Directeur des Outre-mer à l'Agence française de développement (AFD).

*« L'Agence française de développement travaille sur les enjeux de développement depuis assez longtemps. Elle n'a pas vraiment de leçons à donner, mais elle a compris quelques clés. L'une d'entre elles est la confiance, la confiance et la cohésion sociale.*

*Je ne suis pas sûr que l'on ait une totale confiance de travail, de communauté de pensées, entre l'appareil d'Etat et les ultra-marins. Je pense honnêtement que c'est un problème de fond qu'il faudrait aborder un jour parce qu'il y a un jeu de lobbies successifs, le lobby de dernier stade étant peut-être celui du ministère des Outre-mer par rapport à l'ensemble du dispositif institutionnel français, notamment vis-à-vis du Trésor.*

*Si nous n'arrivons pas à construire une relation de confiance, de partage de projets communs entre l'Etat et les communautés ultra-marines partant de l'identité ultra-marine, nous continuerons à avoir des problématiques de rattrapage, d'inégalité, de comparaison entre les départements ultra-marins et français, d'accès à l'école, de santé, etc... qui sont des problèmes réels des Outre-mer... Si nous n'arrivons pas à avancer sur ce rapport de confiance, de dialogue, de partage et d'objectifs communs, je crois que nous buterons structurellement sur la mise au point d'un projet d'identité et d'un projet local fort accompagné par la puissance publique.*

*Ce sujet est fondamental. Il est inscrit dans les cultures administratives, dans les cultures politiques des ultra-marins et des métropolitains. Si nous ne l'abordons pas à un moment donné, nous n'arriverons pas à le dépasser. Comme disait Aimé Césaire : « à un moment donné, il faut faire le saut de l'archange ». Nous avons tous à faire ce saut de l'archange dans cette affaire ».*

## 6 . Extraits de l'intervention de Monsieur Jean-Pierre Philibert

Monsieur Jean-Pierre Philibert est depuis 2011 le Président de la FEDOM.

*« D'abord, pour moi, l'égalité réelle n'est pas un concept comme vous venez de le dire, c'est un droit. C'est un droit qui doit être reconnu naturellement à tous nos concitoyens sur quelque territoire où ils se trouvent.*

*Pour moi, cette égalité ne peut se concevoir que grâce au développement économique de nos territoires sauf à vouloir perpétuer ce dont nous avons mis précisément des décennies à sortir, le sentiment que nous avons d'être des économies de comptoir ou, comme on le disait en métropole, des économies dans lesquelles la redistribution sociale assurait le développement ou une certaine forme d'égalité. Seul le développement économique doit permettre de créer des richesses nécessaires, des richesses partagées, donc le développement de nos territoires ... Pour nous, sans développement économique, il ne peut y avoir d'égalité réelle ».*

## 7 . Extraits de l'intervention de Madame Michèle André

Madame Michèle André est Vice – Présidente du CESER de la Réunion

*« Je rejoins tout à fait Monsieur Philibert sur la nécessité du développement économique, mais, je voudrais rajouter une chose qui est indispensable. Le développement économique, pour la Réunion que je connais, est indispensable mais ne servira pas à grand-chose s'il n'est pas accompagné du développement humain. On peut développer toute l'économie que l'on veut, ce n'est pas ce qui donnera de l'emploi sur notre territoire si nous n'avons pas les compétences suffisantes pour occuper ces emplois. On parle de réduire le chômage, oui, mais il y a des prérequis à la réduction du chômage.*

*Sur le projet qui paraît indispensable, le rapporteur lui-même, Monsieur Lurel, reconnaît que nos systèmes sont à bout de souffle et qu'il faut trouver d'autres solutions. Mais les autres ne peuvent pas, à notre sens, se construire de Paris. Les axes proposés, même s'ils sont très importants ne suffiront pas à construire un modèle de développement réellement novateur pour les Outre-mer.*

*Nous estimons que ce modèle ne peut être créé que par les acteurs ultra-marins, chacun en ce qui le concerne, à l'échelle de chaque territoire singulier, en toute responsabilité, dans une vision partagée avec l'Etat ».*

## 8 . Extraits de l'intervention de Monsieur Dominique Rivière

Monsieur Dominique Rivière est avocat et le représentant de la Réunion au CESE, il est Vice -Président de la Délégation Outre-mer du CESE.

« On peut évidemment discuter la démarche proposée par le projet de loi. Historiquement, on connaît la *summa divisio*, les départements à assimilation législative et les territoires. L'expérience que nous avons, c'est que les statuts ne suffisent pas à répondre aux situations et que les résultats ne sont pas à hauteur de nos espérances. Sans même parler de comparaison, il est bon d'avoir les indices pour mesurer nos progrès. La démarche qui est proposée, et je me permets de mettre sur la table ce concept d'obédience rocardienne, c'est le contrat.

Evidemment, cela superpose à tous nos contrats actuels une nouvelle couche de contrat, peut-être à plus long terme, et cela nous oblige, à un moment donné à faire le diagnostic partagé pour essayer de proposer des mesures qui soient consenties. L'une des interrogations et sur laquelle nous allons devoir proposer quelque chose, est de savoir si nous sommes capables de faire cet exercice et comment le réussir en associant les populations, les sociétés civiles. Evidemment, ce texte est décevant parce que c'est le discours de la méthode... Mais pour nous, de notre point de vue d'ultra-marin, prend-t-on le discours de la méthode ? Moi, je le prends.

Je trouve que la méthode contractuelle est la seule qui permette de dépasser la querelle du statut pour entrer dans le concret. A chaque fois qu'un problème ne va pas, on dit : « c'est l'Etat qui ne remplit pas son rôle » ! ou alors : « Nous voulons plus de pouvoirs ». Mais, pour quoi faire ? avec quels résultats et dans quels délais ?

Aujourd'hui, pour les DOM, on a fait l'égalité sociale ou à peu près, je parle des prestations. Sur les deux sujets, l'économie et l'éducation, comment faire pour progresser ? on a là la plus grande difficulté pour progresser. Si l'on voulait être utile, au niveau du CESE, en donnant un avis qui comporte une préconisation, que pourrait-on dire sur la méthode pour qu'elle réussisse ou pour qu'elle porte les fruits espérés ? ».

## 9. Extraits de l'intervention de Monsieur Jean-Etienne Antoinette

Monsieur Jean-Etienne Antoinette est le représentant de la Guyane au CESE, il est Président de la Délégation Outre-mer du CESE. Il a été Maire de Kourou et Sénateur de la Guyane en 2008.

« Je ferai l'impasse sur le débat philosophique sur la question de l'égalité. Je voudrais intervenir davantage en tant que pratiquant. J'ai été Maire de Kourou et aussi Parlementaire en tant que Sénateur pendant une mandature. Que dire par rapport à cette notion d'égalité réelle ? Premièrement, que cette notion a une résonance différente en fonction de la situation économique et sociale et des difficultés budgétaires de l'Etat.

Dans nos Outre-mer, la question de l'égalité ne se pose pas dans certains domaines. A Kourou, ville spatiale à la pointe de la technologie, il n'y a pas de différence entre la technologie de pointe qui s'applique en Guyane et la façon dont les autres pays européens accompagnent cette industrie. Derrière, il y a cette notion de volonté politique. Pourquoi a-t-on réussi sur un territoire tel que la Guyane à mettre

en place une industrie de pointe alors que dans les autres domaines, comme l'éducation, nous n'avons pas réussi à mettre en place des secteurs de pointe ?

*Vous avez parlé de la notion de confiance et de contrat. Se pose surtout la question des moyens. A-t-on quelquefois la volonté réelle, pas par scélérateuse, mais sans doute pour des raisons budgétaires, a-t-on la volonté réelle de développer, de mettre l'accent, de mettre les efforts dans tel ou tel domaine ?*

*La deuxième observation, c'est la question de confiance évoquée par Monsieur Richy. Fait-on confiance à ces territoires d'Outre-mer dans leur développement ?*

*Je suis également assez dubitatif par rapport à cette notion d'égalité. Est-ce une valeur universelle ou bien se différencie-t-elle en fonction des territoires, en fonction de nos histoires ? Si cette notion est universelle, que l'ensemble des peuples tente d'atteindre, notamment au niveau de l'éducation, de la santé – nous parlions des convergences – et quelquefois, des contraintes européennes... Nous sommes dans cette contradiction, dans ce dilemme. On nous impose parfois des objectifs qui sont parfois des contraintes.*

*Par exemple la question des déchets. On évoquait tout à l'heure les normes européennes. Quand on passe sur des objectifs de l'Union européenne, on abandonne les objectifs de rattrapage infrastructurels dans le domaine du sanitaire, du scolaire... etc, que l'Europe finance de moins en moins pour passer à la stratégie de Lisbonne alors que nous n'avons pas comblé ces retards de déficits infrastructurels dans les domaines initialement retenus dans les anciens contrats !*

*Maintenant, on arrive à d'autres objectifs tout en redistribuant les responsabilités et les moyens en laissant aux collectivités territoriales cette gestion alors que ces dernières sont dépourvues de moyens. Quelquefois les moyens sont différents en fonction des difficultés des différentes collectivités territoriales. Nous savons tous que les communes ont très peu de moyens. Les départements sont également en difficulté compte tenu des difficultés sociales dans le cadre du financement du RMI et les régions ont un peu plus de moyens mais, compte tenu des déficits infrastructurels accumulés, cela pose des difficultés d'atteindre certains objectifs.*

*Donc, oui à la contractualisation. Je partage cette idée même si nous n'inventons pas le monde puisque les contrats existent déjà... Mais, au-delà de ces contrats, a-t-on les moyens financiers d'atteindre ces objectifs ? Et comment les finance-t-on ? Comment la solidarité nationale pourrait-elle s'exercer par rapport à ces différentiels qui sont bien réels ?*

*Je reviens sur mes propos introductifs, à savoir, s'il n'y a pas une véritable volonté partagée, de politique de rattrapage économique, infrastructurel, sanitaire etc ; Si l'on ne décline pas cela, au-delà de la définition des concepts, s'il n'y a pas de déclinaison budgétaire, on fera, malheureusement, le même constat, le même bilan dans 70 ans. »*

## **10 Extraits de l'intervention de Monsieur Winiki Sage**

Monsieur Sage est Président du Conseil Economique, Social et Culturel (CESC) et Président de la Fédération des associations de protection de l'environnement de

Polynésie française.

*« On voit bien dans ces échanges qu'il y a plusieurs volets à traiter (constitutionnel, réglementaire, etc.), mais que, dans notre tête, la notion « d'égalité réelle » nous renvoie tout de suite au fait que nous, les Outre-mer, voulons avoir la même chose qu'en métropole, les mêmes dispositions pour accéder à l'emploi, à tout ce que l'on serait en droit d'avoir dans la République. J'évoquerais la pyramide de Maslow qui dit que l'homme a des besoins. Le premier, fondamental, est d'avoir une terre, une maison, et de pouvoir se nourrir.*

*Peut-être que nous devrions nous demander - je pense que c'est par là qu'il faut commencer - quelles sont les infrastructures mises en place ? Sont-elles égales sur tout le territoire ? Nous sommes venus ici avec des maires qui constatent de visu une inégalité de traitement entre ce qu'ils ont chez nous, en Polynésie, et ce qu'ils pourraient avoir s'ils étaient Maires d'une commune ici ayant le même nombre d'habitants.*

*Maintenant, l'essentiel pour nous, demain, c'est l'homme. Sommes-nous heureux avec cela ? Toujours selon Maslow, comment se réalise-t-on demain ? Avons-nous les mêmes besoins que vous, en métropole ? C'est la question que nous devons tous nous poser. Nous devons vraiment évaluer ensemble où est la place de l'homme ?*

*Beaucoup de mes compatriotes peuvent se contenter d'une terre. C'est par cela qu'il faut commencer. Beaucoup de terres sont en friche aujourd'hui. Ils n'ont pas accès à la propriété, alors que l'on pourrait simplement faire en sorte que chacun ait une maison et un emploi. On préférerait avoir un emploi peut-être moins rémunéré, mais au moins en avoir un qui nous donne une dignité, avec une place dans la société*

*Ce que nous attendons, c'est que la République nous aide à acquérir le minimum : les infrastructures, une maison, un emploi pas aussi rémunérateur qu'ici, mais un emploi qui permette à chaque individu, à chaque homme, qu'il soit ici ou à 20 000 km, d'avoir une place dans la société, une reconnaissance dans la société, qu'il puisse nourrir sa famille. Il faut rester sur ces slogans (une terre pour chacun, un emploi, une maison), donner cette dignité dont nous avons parlé, faire coïncider ces grands axes, ces sections et ces lois par rapport à cela ».*

## **11 . Extraits de l'intervention de Monsieur Christian Vaamei**

Monsieur Vaamei est secrétaire général du syndicat Force ouvrière et Président du Comité consultatif, social et économique de Wallis et Futuna.

*« Presque tous les rapports le disent, nous sommes le parent pauvre de l'Outre-mer. On peut utiliser le mot « rattrapage. Je suis d'accord avec Monsieur Richy, c'est une question de confiance. Nous sommes des peuples de parole. Tant que l'Etat, et surtout les représentants de l'Etat et ceux qui travaillent dans les différents ministères n'ont pas confiance ...Chaque population, chaque instance, puisque nous le disons*

aussi, nous avons élu des parlementaires, des élus de notre assemblée. Mais nous avons aussi nos coutumes.

*L'article 3 du statut de 1961 par lequel nous sommes devenus français indique que la France respecte nos coutumes et nos croyances. Nous avons aussi trois rois, un à Wallis et deux à Futuna. Est-ce que tout ce monde produit un frein au développement économique ? Parce qu'il y a du monde autour de la table pour discuter les orientations à donner à cet archipel. Vous le savez bien aujourd'hui, nous avons une démographie en baisse. La population fuit le pays. Nous allons nous retrouver avec beaucoup de retraités dans notre archipel. Comment retenir les jeunes ? C'est un gros souci. Un fait nouveau, même les retraités se retrouvent en France ou en Nouvelle-Calédonie et suivent leurs enfants. Cela ne se faisait pas avant. Et voilà où nous en sommes.*

*Je pense qu'il faut faire confiance aux hommes qui vivent là-bas. Je prends juste un exemple. Une collègue, institutrice du privé vient de réussir son master en psychologie. Elle veut prendre le poste d'une collègue fonctionnaire qui terminera sa mission en fin d'année. On demande tout simplement si elle pourrait occuper le même poste puisqu'elle a les mêmes compétences, les mêmes diplômes. Elle est déjà maîtresse depuis neuf ans, elle enseigne, elle est venue ici, elle a quatre enfants en bas âge. On est en train de lui mettre des bâtons dans les roues. Voilà l'une des difficultés.*

*C'est ce que nous demandons. Si l'Etat veut réellement accompagner ce territoire pour qu'il se prenne en main, il faut laisser les hommes et les femmes qui ont réussi, comme tous les français de métropole. Parce qu'il faut venir ici à Paris pour dire que nous sommes égaux au niveau des diplômes, ou en Calédonie, ou en Polynésie puisque nous n'avons pas d'université.*

*Le titre du rapport « égalité réelle » démontre par son pléonasmisme le chemin à parcourir pour imaginer voir naître une République assumant une égalité entre l'Hexagone et les DOM - TOM dans le domaine de l'éducation, la santé, les transports et les différents domaines constituant le service public français. Ce rapport pourra prendre un sens de développement si celui-ci s'accompagne d'un plan de financement et de développement ancré dans la réalité ».*

## **12 . Extraits de l'intervention de Monsieur Didier Guenan-Jeanson**

Monsieur Didier Guenan-Jeanson est le représentant de la Nouvelle-Calédonie au CESE.

*« Je vais être un des rares ici à ne pas dire : « C'est de la faute de Paris » puisque sur le plan économique et social, la Calédonie est compétente. Ces domaines n'y relèvent plus de l'Etat. Lorsque nous avons des problèmes en Nlle-Calédonie, nous apprenons à dire : « C'est la faute du gouvernement de la Nlle-Calédonie, du Congrès de la Nlle-Calédonie, de la Province sud, de la Province nord ou de la Province des îles ».*

*Nous faisons cette expérimentation depuis un moment déjà, y compris avant l'accord de Nouméa. C'est compliqué pour la société civile, mais aussi pour nos élus qui sont maintenant au pied du mur. Et, nous voyons bien notre difficulté à faire bouger. Nous avons autant de difficulté à faire bouger les non-indépendantistes que les indépendantistes sur les problèmes réels de la société calédonienne, sur les problèmes économiques et sociaux. Et eux encore auraient tendance à aller chercher l'Etat pour les soutenir, pour les accompagner.*

*Je fais partie de la grande majorité des Calédoniens qui ont voulu cette expérimentation, qui l'ont souhaitée et qui ne veulent surtout pas revenir en arrière. Nous sommes maintenant dans le concret. Nous avons besoin d'affronter la gestion et la réforme de notre pays, nous sommes aux manettes. En termes d'égalité, chacun doit certes regarder vis-à-vis de la métropole ou vis-à-vis de notre environnement régional, mais également l'égalité au sein de nos territoires.*

*En Calédonie, il y a un mot qui est partagé par 90% des Calédoniens, c'est celui de « destin commun ». Personnellement, je suis pour, je me bats pour. Mais aujourd'hui, la Nouvelle Calédonie est tellement déséquilibrée que le destin commun est difficile à faire. Comment s'attaquer, en termes d'égalité, à l'intérieur de nos propres collectivités ? J'entends, le monsieur des entreprises qui ne veut parler que de l'économie, comme si c'était... oui c'est important. Nous avons besoin d'une économie forte et dynamique, mais il faut aussi du social, un cadre, participer à la construction d'un pays.*

*Je voudrais mettre l'accent sur le problème de l'égalité au sein de nos collectivités. C'est un véritable enjeu pour nous et c'est risqué pour la Calédonie. Si nous ne réglons pas ces problèmes d'inégalités, si nous ne les corrigeons pas, si nous ne les réduisons pas dans le temps, il n'y aura pas de destin commun en Nouvelle-Calédonie, il n'y aura pas d'économie dynamique, pas de développement pour ce pays ».*

### **13 . Extraits de l'intervention de Monsieur Wallès Kotra**

Monsieur Wallès Kotra est un écrivain et journaliste Kanake, aujourd'hui directeur général de France O et des Premières. Il a exercé en tant que journaliste, rédacteur en chef et directeur de station dans plusieurs antennes de RFO – première en Outre-mer.

*« Je vais dire des banalités. Quand j'entends cet échange de réflexion sur l'égalité, je suis obligé de revenir à mon domaine de compétence qui est l'audiovisuel, sur la spécificité et une forme d'uniformité. Il y a eu deux tendances dans l'audiovisuel. Dans un premier temps, nous, les Outre-mer, nous avons souhaité le désenclavement. Nous avons essayé d'apporter toutes les images de la métropole : France 2, France 3, France 4, la TNT, les privés avec leurs bouquets. On a eu cet échange. Il nous reste encore la HD et nous aurons tout ce dont dispose la métropole. C'est très intéressant. Cela fait de nous des citoyens.*

*Ensuite est apparue un peu partout dans nos territoires la réflexion qui consiste à dire : « plus on a d'images et plus on disparaît ». On ne voit plus nos îles, nos*

histoires, nos récits, nos langues, nos cultures. Cela a amorcé un phénomène inverse : peut-être faut-il prendre en compte ce que nous sommes. On ne voit plus nos images, on ne voit plus nos régions.

Dans le Pacifique, on a un festival qui porte cette parole, le FIFO. C'est également vrai aux Antilles, en Guyane. Il y a eu ce phénomène de dire, le désenclavement ne règle pas tous les problèmes et parfois, il détruit. Je dis souvent au FIFO que l'on parle beaucoup de l'effet de serre et des îles qui disparaissent dans le Pacifique, mais l'arrivée des bouquets de chaînes fait disparaître aussi les cultures. Et ce dans le silence général.

Ensuite, nous nous sommes dit : « Il faut faire connaître nos images en métropole ». Phénomène inverse. France O, etc, comment fait-on ? Il y a eu des événements à Mayotte dernièrement. Peu d'images ont circulé. Et pourtant, c'est très important. Lorsque le Premier ministre s'est rendu en Nouvelle-Calédonie où il y a un processus important. On l'a interrogé sur la Place de la République. C'est très intéressant, non ? Il y a aussi à partager tout cela. C'est une expérience particulière. Finalement, entre d'un côté cette égalité réelle et l'égalité des chances évoquée tout à l'heure par Alain Christnacht, il y a peut-être à trouver un juste milieu.

L'égalité réelle – c'est une réflexion sur laquelle je n'engage pas France télévision – sous couvert d'uniformité ne doit pas détruire les choses chez nous. »

**Textes ou extraits de textes de référence sur la question de « l'égalité » et du « développement des Outre-mer » partagés lors des séminaires du CESE des 26 mai et 16 juin 2016 sur « l'égalité réelle ».**

**1 . Extraits du texte de la conférence du 15 novembre 1992 de Madame Louise PELTZER (Polynésienne native de Huahine, ex-Présidente de l'Université du Pacifique en Polynésie française, ex Ministre de la Culture en Polynésie française) dans le cadre des travaux d'élaboration de la Charte de développement de la Polynésie française (1992).**

*« Développement, peu de Pays ont connu un développement aussi important et aussi rapide que la Polynésie française à partir des années 1960 jusqu'à aujourd'hui. Nous savons d'où vient l'argent et nous savons aussi pourquoi on nous l'a donné. Aujourd'hui, 30 ans après, plane sur nous la menace d'une possible réduction de cet apport extérieur. Beaucoup s'en inquiètent. Quelques-uns se réjouissent d'une menace qui pourrait être salutaire*

*La première question que je me pose et je le dis tout de suite, je ne connais pas la réponse, est la suivante : ce gâchis pouvait-il être évité ? En d'autres termes, les divers gouvernements qui se sont succédé avaient-ils réellement la possibilité d'agir autrement ? La population polynésienne a certainement beaucoup de défauts. On nous garde dans un état d'ignorance qu'il est bien commode de croire congénital, mais nous sommes réalistes. Nous gardons nos pieds sur terre et nous nous souvenons que des mises en garde par des personnes dignes de confiance n'ont pas*

# Annexes

---

manqué tout au long de ces 30 années. Je pense qu'il est important d'avoir une réponse à cette question non pas pour condamner qui que ce soit mais pour éviter à l'avenir le renouvellement d'erreurs d'une telle ampleur.

Puisque nous nous honorons d'être pragmatiques, nous avons le devoir de reconnaître les réalisations positives. Elles sont nombreuses bien qu'indirectement ressenties par la population qui les oublie trop souvent : infrastructures routières et portuaires, aéroports, écoles, hôpitaux, moyens de communication, distribution d'énergie etc... et dans une moindre mesure parce que répartis d'une façon inégale, confort familial et consommation. Nous avons à l'heure actuelle la jeunesse la plus nombreuse, la plus belle et la plus saine que de mémoire tahitienne nous n'avons jamais connue. Doit-on l'oublier ?

Mais alors, d'où vient ce sentiment de gâchis ? La nature humaine est ainsi faite, et ce n'est pas propre à la société polynésienne. Dix bonnes choses ne pourront compenser une chose mauvaise parce que c'est elle et elle seule qui frappera les esprits. J'ai feuilleté quelques dossiers d'atelier de la Charte et cela m'a suffi pour me montrer que nous étions en phase. C'est remarquable de cohérence et de clairvoyance. La société polynésienne n'est donc pas aveugle. Bien sûr il y a des excès dans certains jugements, des incohérences, des énormités même, mais dans l'ensemble, il m'a semblé que les analyses étaient justes et courageuses.

Je ne m'attarderai pas dans une énumération fastidieuse, mais je résumerai en quelques mots : sentiment de corruption généralisé de la classe politique, à vérifier – je me méfie des rumeurs, inégalités sociales, inégalités géographiques, abandon des archipels, incohérences des réglementations, absence de politique, de plans et d'investissements à long terme, hypothèque de l'avenir.

Parler de gâchis n'est pas une vue de l'esprit. Dans toute société, il y a des individus qui avancent tout seuls, d'autres qu'il faut temporellement épauler et d'autres qui, pour des raisons diverses et variées, doivent être pris en charge. Tout gouvernement démocratique a le devoir de se pencher en priorité sur les plus faibles et les plus démunis. C'est notre dignité d'homme et de chrétien d'agir ainsi.

Or, tout a été fait pour enrichir les plus riches et enfoncer encore plus les plus pauvres, principalement la population tahitienne. Une chance : des valeurs culturelles dont on parlera tout à l'heure et l'action sociale des associations et des églises ont pallié en partie cette injustice navrante. Il n'en reste pas moins que des familles, quelles que soient leurs responsabilités, sont dans un état de dénuement quasi-total qu'on ne peut pas supporter.

Bien sûr, l'injustice et l'humiliation, la population tahitienne y est habituée, mais on ne peut compter éternellement sur les valeurs culturelles pour compenser cette situation. Je le dis avec gravité : le peuple a de plus en plus le sentiment que le destin lui échappe.

Nous ne souhaitons pas que le développement conduise à nous séparer, ceux qui font partie du club et les autres. C'est ensemble et tous ensemble que nous voulons avancer. Cela ne veut pas dire que nous sommes partisans d'une société égalitaire. Nous savons que cette utopie n'a pour seul mérite que de détruire irrémédiablement les initiatives personnelles. Comme autrefois, pour éviter les pertes

*inutiles, il est essentiel que les pirogues restent groupées ou tout au moins à la vue des unes et des autres, de façon à porter secours à celles qui seraient en difficulté.*

*Cette période individualiste aura au moins eu le mérite de faire découvrir à certains une valeur culturelle essentielle : nous ne pouvons concevoir le bonheur qu'ensemble. Je ne crois pas me tromper en disant que la majorité de la population est favorable au développement à condition que celui-ci soit équitable, et que les besoins essentiels soient prioritaires sur toute autre considération.*

*Un développement harmonieux, c'est celui qui ne crée pas de déséquilibre important entre les différentes couches de la population, qui permet de trouver à chacun sa place, et de s'épanouir en fonction de ses capacités, de son expérience et de son travail. Aussi bien, ce n'est pas en termes de refus du développement du monde moderne qu'il faut aborder le problème, mais plutôt de savoir si nous avons le pouvoir et la volonté de le contrôler dans ces trois composantes très bien définies par la Charte : les domaines économiques, social et culturel.*

*Ma dernière remarque sera la suivante : je crois que nous n'avons pas très bien compris toute la dimension de l'autonomie. Pour tous, cela a été un grand moment. Pour certains, une victoire, et comme beaucoup, j'ai pleuré en voyant pour la première fois le drapeau de mon pays s'élever dans le ciel à côté du drapeau tricolore que, brusquement, j'ai trouvé beau – je rappelle qu'aux îles Sous-le-Vent, nous ne sommes citoyens français que depuis 1946.*

*Après la fête, il est resté un document juridico-administratif régissant les nouvelles responsabilités de l'État et du territoire. Mais le territoire, ce n'est pas une entité administrative. Il y a derrière un peuple fait de chair et de sang.*

*Comment peut-on imaginer une Nation... pardon, un Territoire qui soit autonome, représentatif d'une population qui ne l'est pas ? Je pose la question. Sommes-nous individuellement plus autonomes aujourd'hui qu'il y a 15 ans ? La réponse est évidente, et cela ne peut pas marcher. J'aurais aimé que ce sang neuf généré par le statut s'écoule dans toutes les veines et veinules du corps social de mon pays.*

*Derrière le document juridique, il y avait un concept, il y avait l'admirable désir d'un peuple de prendre sa destinée en mains, de se réaliser en tant que communauté humaine spécifique, avec l'aide bienveillante de la métropole. Il n'est pas trop tard pour nous ressaisir. Ce n'est pas seulement de l'autonomie du territoire dont il s'agissait, mais de l'autonomie de chacun d'entre nous ».*

## **2 . Extraits du « discours sur le colonialisme » d'Aimé Césaire (éditions Présence Africaine 1955).**

*« A mon tour de poser une équation : colonisation = chosification. J'entends la tempête. On me parle de progrès, de « réalisations », de maladies guéries, de niveaux de vie élevés au-dessus d'eux-mêmes. Moi, je parle de sociétés vidées d'elles-mêmes, de cultures piétinées, d'institutions minées, de terres confisquées, de religions assassinées, de magnificences artistiques anéanties, d'extraordinaires possibilités supprimées.*

*On me lance à la tête des faits, des statistiques, des kilométrages de routes, de canaux, de chemins de fer. Moi, Je parle de millions d'hommes arrachés à leurs dieux, à leur terre, à leurs habitudes, à leur vie, à la vie, à la danse, à la sagesse.*

*On m'en donne plein la vue de tonnage de coton ou de cacao exporté, d'hectares d'oliviers ou de vignes plantés. Moi, je parle d'économies naturelles, d'économies harmonieuses et viables, d'économies à la mesure de l'homme indigène, désorganisées, de cultures vivrières détruites, de sous-alimentation installée, de développement agricole orienté selon le seul bénéfice des métropoles, de rafles de produits, de rafles de matières premières.*

*Pour ma part, je fais l'apologie systématique des civilisations para-européennes. C'étaient des sociétés communautaires, jamais de tous pour quelques-uns. C'étaient des sociétés pas seulement anté-capitalistes, comme on l'a dit, mais aussi anti-capitalistes. C'étaient des sociétés démocratiques, toujours. C'étaient des sociétés coopératives, des sociétés fraternelles.*

*Je fais l'apologie systématique des sociétés détruites par l'impérialisme. Elles étaient le fait, elles n'avaient aucune prétention à être l'idée, elles n'étaient, malgré leurs défauts, ni haïssables, ni condamnables. Elles se contentaient d'être. Devant elles n'avaient de sens, ni le mot échec, ni le mot avatar. Elles réservaient, intact, l'espoir.*

*Ma seule consolation est que les colonisations passent, que les nations ne sommeillent qu'un temps et que les peuples demeurent ».*

### **3. Extraits du livre de Michel Rocard : « Si ça vous amuse, chronique de mes faits et méfaits » (collection J'ai lu – février 2014).**

*« Décoloniser la Province : Suite aux rencontres socialistes de Grenoble en 1965, Je fus chargé de rédiger un rapport et le titrais « Décoloniser la province ». En conclusion, j'écrivais ceci : « La ligne directrice peut se résumer de manière simple : l'avenir de la démocratie comme celui de l'équilibre économique en France sont menacés par la dévitalisation relative de la province. Les expériences de décentralisation n'y ont rien changé. Elles ont échoué parce qu'elles ne concernaient pas les conditions qui régissent la décision. Le problème consiste donc à sortir celle-ci de Paris pour tout ce qui n'est pas d'importance nationale.*

*On propose ici notamment de redonner plus d'autonomie à des collectivités locales dotées de ressources financières beaucoup plus larges qu'actuellement, alors que personne ne peut faire avec sérieux le pronostic que les deniers publics, dans leur totalité, seront gérés avec autant de rigueur que s'ils l'étaient sur un plan purement national, car cela suppose un long apprentissage.*

*Il est peut-être encore temps de rendre aux Français l'habitude de s'occuper de leurs affaires en utilisant deux leviers : une profonde réforme institutionnelle et une action pédagogique soutenue. L'appui profond de l'opinion dans son ensemble est, en effet, la condition du succès d'une politique de réanimation régionale. A nos yeux, c'est même à cette seule condition que la belle mécanique centralisatrice et stérilisatrice que représente l'Etat en France conserve une chance de s'adapter à un*

---

avenir où le changement sera toujours plus rapide. L'avenir économique des Français exige un certain nombre de décisions qui correspondent à la recherche d'une plus grande démocratie.

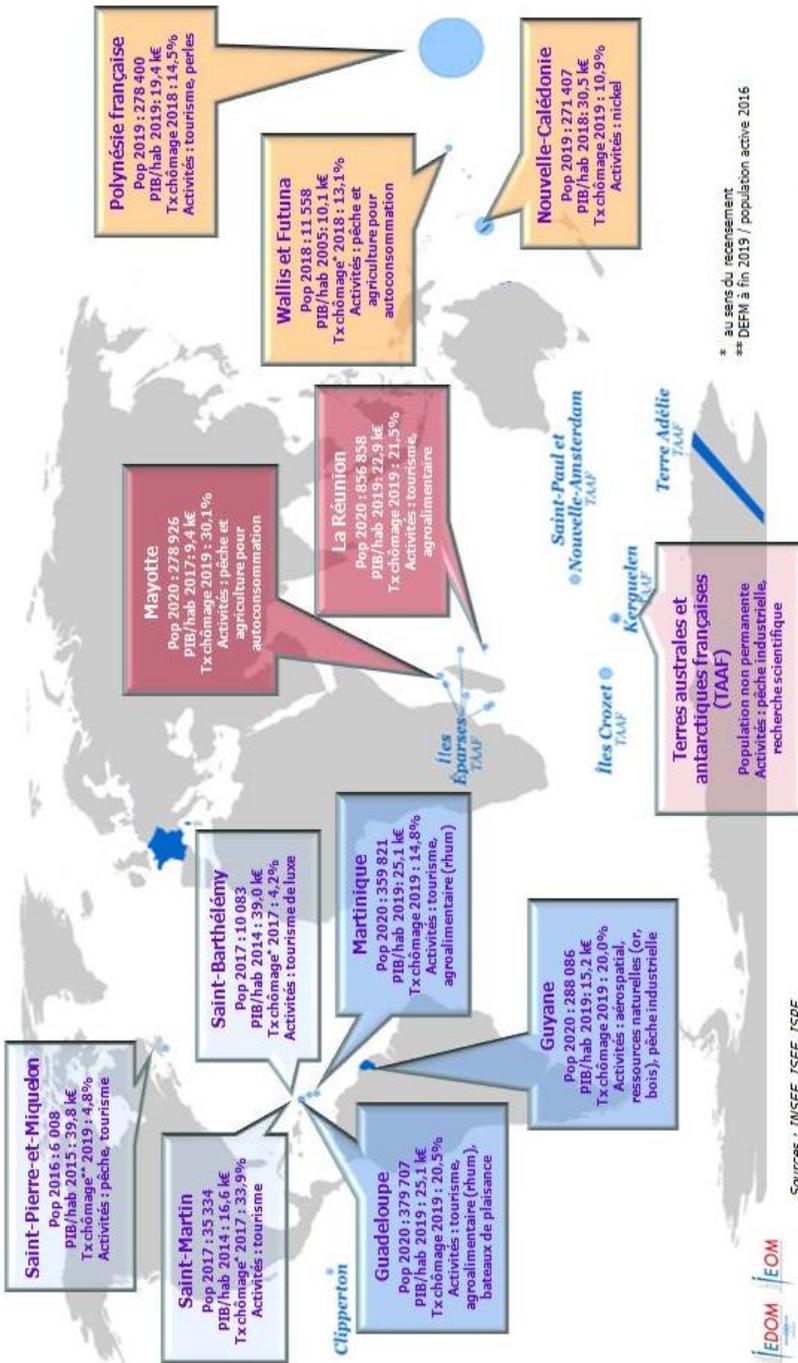
*Le peu de décentralisation que nous avons fait – car nous ne sommes pas allés bien loin- donne à nos Régions des pouvoirs qui ne sont pas le quart ou le cinquième de ceux des Länder allemands, le dixième de ceux des autonomies espagnoles ou de l'Autriche qui est aussi un pays fédéral. Il y a eu une avancée mais ne nous racontons pas d'histoires : nous sommes semi-décentralisés, comme la Grande-Bretagne ».*

### **Démocratie participative**

*« L'accent doit être mis à la fois sur la diffusion d'informations et sur la capacité pour tous de participer à la prise et à l'exercice des décisions. Pour recréer des comportements démocratiques, il faut viser la totalité des systèmes de décision, et prendre l'habitude dans tous les secteurs de ne plus accepter comme un fait accompli la décision bureaucratique centrale dont on ne peut pas discuter. Elle donne une égale importance au développement des comités de quartier, des associations de consommateurs, à l'autogestion des équipements collectifs, tels que les maisons de la culture, les foyers de jeunes ou les hôpitaux, concurremment à l'autogestion dans la production.*

*Une économiste américaine, Mme Elinor Ostrom, professeur à l'université d'Indiana, fut la première femme à recevoir le prix Nobel d'Economie, en 2009, pour avoir démontré qu'en matière de gestion des équipements et services collectifs la gestion par les usagers se révèle un peu partout dans le monde plutôt plus performante que celle par l'Etat ou que par le marché. J'ai tenté de remplacer dans l'écriture du projet le mot d'autogestion par celui d'autonomie. Nécessité de décentralisation, besoin d'une information large et transparence, consultation géographique et professionnelle des intéressés sur tout grand projet d'équipement ou de réalisation publique, multiplication dans le monde des conseils économiques, sociaux et environnementaux nationaux et même régionaux, interactivité permise par Internet ».*

## N°7 CARTE DES OUTRE-MER



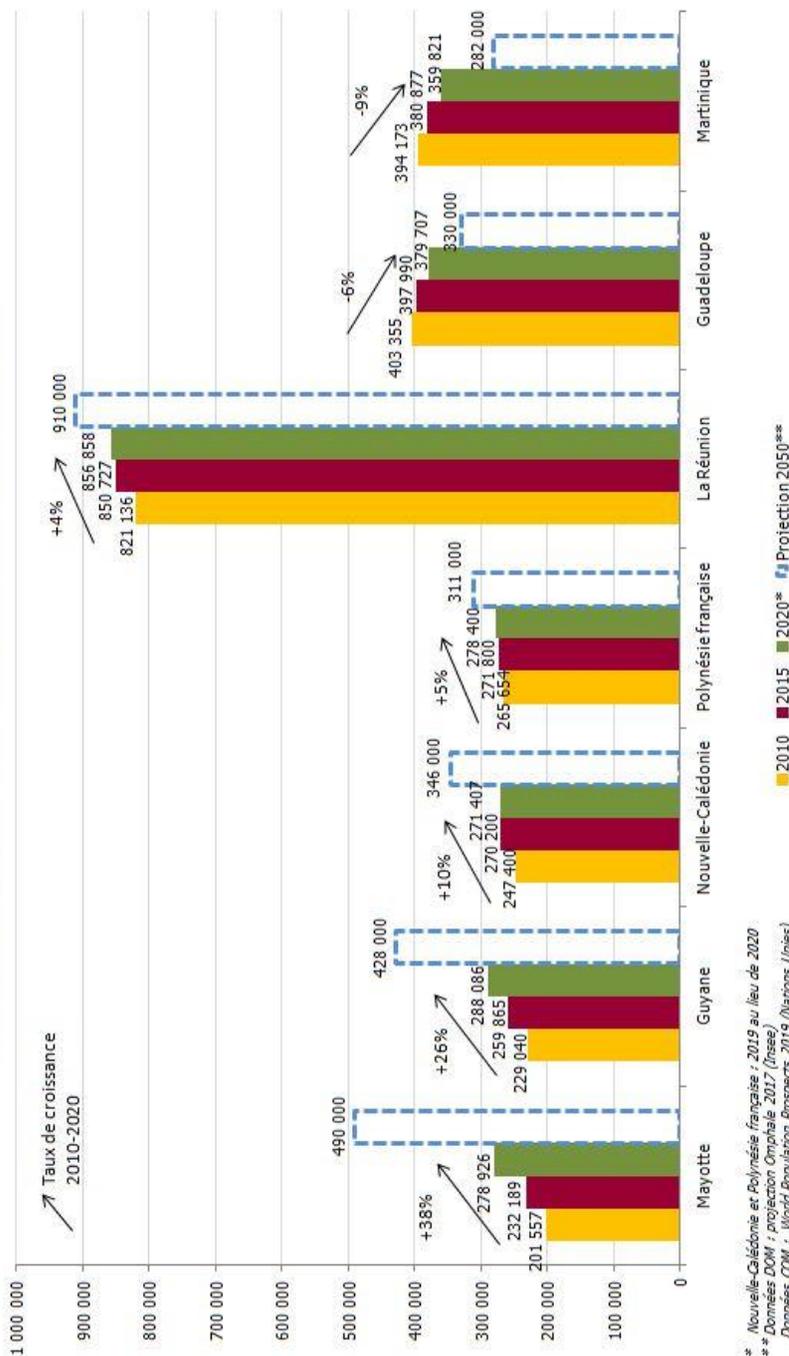
\* au sens du recensement  
 \*\* DEFIM à fin 2019 / population active 2016

Sources : INSEE, ISEE, ISPF, STSEE, CEROM



## N°8 DES MARQUEURS DEMOGRAPHIQUES DIFFÉRENCES

### Évolution de la population 2010-2020 et projections à 2050



# LES AVIS DU CESE



Le Premier ministre a saisi le CESE au sujet de la « *déclinaison territoriale dans les Outre-mer du Plan de relance* ».

Pour préparer cet avis, le CESE a auditionné plus d'une centaine d'acteurs de terrain issus des onze collectivités ultramarines et de l'Hexagone. Ces auditions convergent sur les diagnostics et préconisations reprises dans cet avis.

Tous nos interlocuteurs ont rappelé, que les Outre-mer, dans leur singularité, étaient à la fois des terres de défis démographiques, économiques, sociaux, environnementaux, mais aussi des terres d'opportunités exceptionnelles par la diversité de leur richesse culturelle et naturelle.

Tous ont émis le vœu que nos collectivités deviennent des laboratoires de la résilience face aux grandes transitions, démographique, écologique, numérique, sociétale, ainsi que des territoires pionniers en matière de développement durable, de préservation de la biodiversité et de la nature, de déclinaison des dix-sept objectifs de développement durable (ODD) des Nations-Unies imaginant ainsi le destin commun des populations ultramarines dans une démarche holistique combinant éducation, économie, social, environnement, culture et société.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna  
75775 Paris Cedex 16  
Tél. : 01 44 43 60 00  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)

N° 41121-0003

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-155693-5



Direction de l'information  
légale et administrative  
Les éditions des *Journaux officiels*

[www.vie-publique.fr/publications](http://www.vie-publique.fr/publications)