



#outremer

THINK TANK DES ECONOMIES D'OUTRE-MER



*Quelles nouvelles perspectives de
développement pour les outre-mer ?*

AVANT-PROPOS

Constitué de représentants de chacune des régions de l’Outre-Mer français et de quelques « hexagonaux » y ayant exercé ou impliqués dans leur développement, le Think Tank « #OUTREMER », adossé à la FEDOM, produit depuis quelques années des notes synthétiques relatives à des faits d’actualité ou à des problèmes de fond portant sur ces territoires.

Lorsque sont intervenus les mouvements liés aux « gilets-jaunes » le monde économique ultramarin a fait le constat qu’il était opportun d’apporter des éléments d’éclairage sur le moyen/long terme de ces régions. C’est ainsi que le Think Tank s’est donné la mission de rédiger un texte susceptible d’enrichir la réflexion sur l’évolution nécessaire de l’action publique outre-mer.

La pandémie du Covid 19, survenue à l’issue de ses travaux, pourra éventuellement renforcer la pertinence de ces réflexions.

Ce rapport concerne essentiellement les départements/régions d’outre-mer (DROM), les autres collectivités d’outre-mer étant très peu abordées.

Fruit de la contribution de rédacteurs de sensibilité et de style différents, cet opuscule pourra parfois étonner le lecteur, mais il sera toujours l’expression majoritaire d’une recherche bienveillante, constructive et engagée des membres du Think Tank.

PREAMBULE

Les orientations proposées par le présent rapport partent d'abord d'une vision pour les outre-mer, fondée sur le « vivre » et le « faire » ensemble, sur la volonté d'y faire progresser les pratiques démocratiques pour que celles-ci deviennent exemplaires des territoires porteurs de l'influence de la France dans le monde et sur la nécessité de responsabiliser davantage les acteurs locaux et nationaux sur les enjeux de développement des territoires ultra-marins. Elles partent ensuite du constat que les politiques de rattrapage conduites depuis plus de 70 ans ont atteint leurs limites et doivent faire place progressivement à des politiques fondées sur un développement mieux ancré dans l'environnement local et régional.

I – Ce constat repose sur quelques chiffres clés qui caractérisent aujourd'hui les départements/régions d'outremer (DROM) : taux d'emploi faible, chômage élevé notamment chez les jeunes, part prépondérante des services non marchands dans l'activité économique, importance du travail dissimulé, très faible couverture des importations par les exportations, grande dépendance par rapport à l'hexagone, illettrisme et système éducatif peu performant, prix élevés notamment des produits alimentaires et de première nécessité, importance de la délinquance et des violences urbaines et intra-familiales, persistance des maladies dites tropicales, parallèlement au développement de maladies telles que l'obésité ou le diabète, services publics insuffisants dans certains territoires (présence médicale) et notamment à Mayotte et en Guyane (écoles, eau potable...) ou à l'abandon (service de l'eau aux Antilles), production énergétique encore largement carbonée. Enfin, un grand nombre de foyers sont non imposables, ce qui s'accompagne d'un taux de pauvreté très supérieur à celui de la métropole et d'inégalités plus accentuées. Ces éléments de constat sont très largement partagés.

Le « rattrapage du modèle républicain », revendiqué depuis la départementalisation de 1946 par les leaders politiques ultramarins et les gouvernements successifs, s'est essentiellement réalisé au niveau social avec un régime de prestations et un droit du travail pratiquement analogues à ceux de la métropole (sauf à Mayotte). Ceux-ci bénéficient à un nombre de foyers beaucoup plus élevé qu'en métropole si bien qu'une personne sur 3 outre-mer est couverte par un des minima sociaux. Le volume des prestations sociales distribuées a ainsi permis, en complément des revenus salariaux élevés du secteur public, le maintien d'une importante consommation des ménages, premier facteur de croissance des outre-mer.

Le rapport met aussi en évidence des insuffisances dans la gouvernance des territoires ultramarins : restrictions budgétaires, tutelle du ministère de l'intérieur sur la Direction générale des outre-mer (DGOM), affaiblissement de la capacité d'évaluation, d'expertise et d'animation interministérielle des politiques publiques de cette direction qui ne parvient pas à proposer à l'Etat une vision ambitieuse et renouvelée de l'outre-mer. Parallèlement, l'Etat déconcentré n'a pas su s'adapter aux nouvelles responsabilités des collectivités territoriales par un renforcement de ses fonctions de conseil et de contrôle.

Ce diagnostic des outre-mer ne saurait cependant ignorer des ferments de transformation qui existent déjà au travers d'initiatives multiples, souvent spontanées et innovantes : mise en valeur de ressources locales, avance reconnue en matière d'économie numérique, foisonnement de start up. Même si l'innovation et la recherche sont encore insuffisamment développés et si les « économies vertes et bleues » sont encore plus le fait de colloques que de réalisations concrètes, le potentiel de transformation existe bien.

Au-delà des chiffres clés, le rapport propose des éléments d'explication en matière de transferts publics, de concurrence, de consommation des ménages ou de comparaison avec les petites économies insulaires et les autres régions ultrapériphériques européennes (ibériques). Ces analyses (antérieures à la crise du covid 19) tendent à considérer que le retour à une croissance plus forte passe par la recherche de gains de

productivité, à répartir sous forme de rémunérations et/ou de baisse de prix et par une meilleure allocation des revenus, notamment en faveur du secteur marchand.

Enfin, le rapport souligne le grand intérêt qu'il y aurait à expertiser sérieusement deux sujets qui concentrent dans le même temps les critiques les plus vives et la défense la plus exacerbée, les sur-rémunérations et l'octroi de mer. On dit tout et son contraire sur ces deux sujets ultrasensibles. Comment faire évoluer le modèle de développement des outre-mer et donner toutes leurs chances aux entreprises locales pour créer de la valeur et des emplois, si les idées ne sont pas claires quant au rôle de ces deux mécanismes sur les prix, la croissance, l'emploi, les revenus, les inégalités ?

Il – Les orientations proposées par le rapport sont destinées à alimenter le débat public sur l'évolution du modèle de développement des territoires ultra-marins vers une économie plus marchande, moins dépendante de la consommation des ménages, permettant de valoriser les ferments de croissance locale déjà à l'œuvre. Dans cette perspective, une attitude plus pro-active et responsable est attendue de l'Etat mais aussi des collectivités territoriales, régions et communes en particulier, de manière à ce que celles-ci s'écartent de leur préférence encore trop fréquente pour les financements passifs venus de métropole (emplois publics, emplois aidés, prestations sociales) au profit d'une implication plus responsable dans le développement des territoires et l'investissement.

Les orientations proposées ne sont pas exhaustives et ne prétendent pas fournir une solution globale pour l'évolution du modèle de développement des outre-mer. Elles mettent l'accent sur quelques uns des dysfonctionnements qui ont été considérés par le think tank comme des freins particulièrement handicapants pour le développement économique des territoires ultra-marins, qui concernent en particulier :

- le volet institutionnel et organisationnel, qui devrait constituer un des principaux vecteurs d'un développement plus responsable des outre-mer. Il appelle des évolutions substantielles en matière notamment de positionnement du ministre en charge des outre-mer et de la DGOM, de renforcement du rôle et de l'autorité du préfet, d'exercice effectif du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire, d'évolution du millefeuille administratif et territorial ou encore de différenciation des territoires ultra-marins pour mieux responsabiliser les acteurs locaux ;
- La restauration de l'attractivité des territoires ultra-marins, indispensable à leur développement économique, ce qui implique des actions diversifiées selon les territoires, comprenant des interventions massives en Guyane et à Mayotte et des moyens en ingénierie et en financements complémentaires pour investir et rénover les services publics défectueux. Le think tank insiste tout particulièrement sur la nécessité impérieuse de redonner des marges de manœuvre aux collectivités territoriales pour investir et restaurer la confiance des citoyens envers leurs élus et formule à cet égard de nombreuses pistes de propositions ;
- L'amélioration des performances en matière d'éducation et de formation et de lutte contre l'illettrisme, qui constitue, pour le think tank, un levier incontournable du développement économique des territoires et de la réduction du chômage ;
- L'insertion professionnelle des jeunes et le retour à l'emploi des personnes privées d'emploi, qui requiert un effort sans précédent des différents acteurs, entreprises, collectivités mais aussi de l'Etat ;
- Le financement des entreprises. Que ce soit en matière d'investissement ou de concours à l'exploitation, le think tank considère que des réorientations restent à entreprendre. En outre, celui-ci s'étonne que la question des délais de paiement aux entreprises par certaines collectivités territoriales n'ait pas encore été réglée alors que nombre d'entreprises doivent faire face à des besoins criants de trésorerie pour sortir de la crise du covid 19 ;

- Les filières d'excellence, qui paraissent particulièrement adaptées pour soutenir en particulier le développement d'une plus grande autosuffisance alimentaire, de la production locale et des nouveaux circuits de distribution qui ont émergé lors de la crise du covid 19 outremer, l'accélération du développement des énergies renouvelables ou encore l'encouragement à l'organisation de filières régionales. Le think tank formule un certain nombre d'orientations à cet effet ;
- La mobilisation de nouveaux financements, nécessaires pour réaliser les infrastructures et équipements qui manquent encore dans certains territoires, entretenir et restaurer des infrastructures et services publics délabrés, abonder les fonds propres des entreprises et aider les entreprises innovantes, ou encore, consolider les nouvelles pratiques de consommation et de production. Le think tank suggère des pistes de proposition, tenant compte en particulier d'un taux d'épargne très élevé d'un certain nombre de ménages ultra-marins ;
- La relation avec l'union européenne. Le think tank estime qu'il appartient maintenant à l'Etat et aux régions ultrapériphériques françaises, d'exploiter sans tarder tout le potentiel juridique de l'article 349 TFUE, éclairé par l'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne, que ce soit en matière de normes ou de politiques publiques de l'Union européenne ;
- La coopération et l'insertion régionale, qui constituent un enjeu décisif de développement des économies ultra-marines. Le think tank considère que cet objectif en est encore resté trop souvent au stade du discours volontariste et que les outils récemment mis en place sont peu utilisés. Dès lors, il formule un certain nombre d'orientations, devant permettre de desserrer la relation quasi exclusive des outre-mer avec la métropole pour en faire des centres de développement mieux ancrés dans leur espace régional ;
- La cherté de la vie, qui affecte les consommateurs – salariés et clients des entreprises – et peut être source de crises sociales perturbant l'activité économique. Même si des mesures ont été prises depuis une dizaine d'années, la question du coût de la vie revient de manière régulière, ce qui implique que des pistes d'amélioration soient rapidement explorées.

L'outre-mer français ne peut rester à l'écart de la construction d'un « modèle de développement moins inégalitaire (G7) » et de la prise en compte du « bien commun » particulièrement pertinent puisqu'il s'agit de la protection de la planète, source de développement humain, économique et touristique de ces territoires, et du bien-être social, qui fait encore défaut dans certaines de ces collectivités. La construction sur ces bases de perspectives de développement plus local, au bénéfice d'une plus grande autosuffisance des territoires (alimentaire, énergétique, sanitaire...), intégrant mieux l'ensemble de ses populations, en particulier la jeunesse, apparaît comme une condition au « vivre ensemble ». Tous les acteurs ultramarins et nationaux ont la responsabilité de faire avancer cette construction, au travers de la responsabilité sociétale des entreprises (RSE) ou de la responsabilité politique des élus. Les orientations proposées ont vocation à y concourir.



SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	4
PREAMBULE	5
I – L’ETAT DES LIEUX	11
A – Un diagnostic de la situation au début du XXIe siècle	11
1) Un diagnostic commun à l’ensemble des Outre-Mer, largement partagé	11
2) Pour autant, en dépit d’un rattrapage inachevé, de nombreuses initiatives existent	15
B – Quelques éléments d’analyse des dysfonctionnements constatés	19
1) L’insularité et l’ultrapériphéricité ne sont pas une fatalité	19
2) Le rôle des transferts publics dans l’économie des DOM	20
3) Des éléments d’explication de la vie chère	21
4) Des sujets sensibles voir tabous qui méritent des travaux d’expertise indépendants.	22
5) Des insuffisances de gouvernance	25
6) Des difficultés récurrentes à poser et à porter un discours crédible sur l’Europe et les RUP	27
II – LA VISION	30
A-Des territoires diversifiés et différenciés	30
B- Mais des perspectives susceptibles de constituer une base commune et valorisante	31
1) Une notion particulièrement porteuse d’avenir tend à s’affirmer, plus ou moins vigoureusement selon les localisations : celle du vivre et faire ensemble.	31
2) Un deuxième atout susceptible de qualifier favorablement l’outre-mer peut être celui des pratiques démocratiques exercées au meilleur niveau.	31
3) L’appartenance de nos DOM à des entités géographiques et institutionnelles différentes souvent vécue comme une source de complexité et de pesanteur.	32
4) Une mutation progressive vers de nouvelles activités d’avenir	32
5) Compter sur l’émergence de nouvelles activités est certes indispensable, mais cela requiert une attention particulière à l’équilibre social de chaque territoire	33
C- Vision ambitieuse, voire utopique ?	33
D- Quels obstacles et quels points d’appui pour la mise en œuvre de cette vision ?	35
1) La culture de l’obstacle est très prégnante dans les mentalités	35
2) Et pourtant les points d’appui ne manquent pas	36
III – LES PROPOSITIONS	37
A- Institutionnelles	37
1) La gouvernance au niveau de l’Etat	37
a- Un constat peu satisfaisant	37
b- Des améliorations envisageables	38
2) Décentralisation, différenciation et déconcentration	40
a- Du millefeuille administratif au milk-Shake territorial	40
b- Redéfinir les contours et les compétences pour libérer l’action publique locale	41
c- Une différenciation évolutive	42
d- Renforcer l’action déconcentrée de l’Etat	42
3) La Gouvernance au niveau local	43
a- Quelques évolutions pratiques souhaitables et possibles	43
b- Redonner des marges de manœuvre aux collectivités territoriales et restaurer la confiance	44
4) La relation avec l’Union Européenne	46

a-	Définir un discours politique cohérent avec les enjeux de demain et partagé par l'ensemble des acteurs français en s'assurant d'une bonne compréhension de la dimension politique de cet article et de la jurisprudence associée.	46
b-	Exploiter tout le potentiel juridique qu'offre l'article 349 TFUE et l'interprétation qu'en a fait la Cour de justice de l'Union européenne par un travail sur les normes et sur les outils pour l'ensemble des politiques de l'Union européenne et pas seulement celles de la politique régionale	47
c-	Développer de réelles expertises RH en matière européenne valorisées dans le cadre d'un réseau de nature lobbyiste, organisation de bonne circulation de l'information et entretenant des expertises indispensables	48
5)	La relation avec l'environnement géographique	48
a-	Une réalité décevante décalée des ambitions affichées.	49
b-	Des obstacles multiples freinent la mise en œuvre d'une diplomatie régionale de coopération au sein du développement économique et social des outre-mer.	50
c-	Une dimension structurante du développement des outre-mer au regard du potentiel qu'elle offre	51
B-	EDUCATION - FORMATION	53
1)	En finir avec l'illettrisme	53
2)	Faire du système éducatif une ardente priorité, pour l'Etat comme pour l'ensemble des acteurs des territoires ultramarins	55
3)	L'Enseignement supérieur	56
4)	La formation professionnelle	57
C-	L'ÉCONOMIE ET SON REBOND	59
1)	Restaurer l'attractivité des territoires ultra-marins, indispensable au développement économique	59
2)	Renforcer l'insertion professionnelle des jeunes et des chômeurs de longue durée	60
3)	Prendre enfin les décisions qui s'imposent pour réduire les délais de paiement.	61
4)	Focaliser sur des filières répondant à une stratégie régionale choisie	62
5)	Réadapter les concours publics au secteur privé	63
a-	Concours à l'investissement	64
b-	Concours à l'exploitation	68
6)	Réorienter certains flux financiers vers le développement des territoires et des entreprises.	69
7)	Faire face à la cherté de la vie.	70
EPILOGUE		73

I – L'ÉTAT DES LIEUX

A – Un diagnostic de la situation au début du XXI^e siècle

Depuis la départementalisation (1946) et dans le contexte historique de l'après-guerre, l'objectif politique pour les outre-mer est le « rattrapage du modèle républicain » revendiqué, en matière sociale, éducative et politique, tant par les leaders politiques ultra-marins que par les gouvernements successifs. Dès lors, dans un cadre institutionnel démocratique et relativement stabilisé, les départements d'outre-mer ont bénéficié de transferts publics importants, qui ont permis de doter ces territoires des infrastructures indispensables à leur décollage, au rattrapage social, à la formation d'élites locales et, en définitive, à une croissance économique supérieure, pendant de nombreuses années, à celle de la métropole.

70 ans après la départementalisation, les prestations sociales versées dans les DOM sont les mêmes et au même niveau qu'en métropole (sauf à Mayotte). Le SMIC et le droit du travail sont presque totalement alignés sur la métropole (y compris à Mayotte). Des infrastructures modernes (port et aéroport), des équipements scolaires, de santé, des logements ont été construits. Les DOM apparaissent ainsi comme des îlots de prospérité par rapport à la plupart des Etats voisins, pauvres, indépendants et émergents.

Pour autant, la comparaison avec la métropole et un grand nombre d'Etats européens met en évidence d'importants écarts de développement, révélateurs des limites des politiques de rattrapage.

1) Un diagnostic commun à l'ensemble des Outre-Mer, largement partagé

Des milieux insulaires très densément peuplés

Par rapport à un hexagone, continental et faiblement peuplé (103 hab/km²), les départements et collectivités d'outre-mer sont tous, à l'exception notable de la Guyane, des milieux insulaires ou archipélagiques regroupant sur de petits espaces des densités 2 à 3 fois supérieures à celle de la métropole (335 habitants/km² à la Réunion et 700 habitants/km² à Mayotte). Les questions d'aménagement, de congestion urbaine, de logement ou d'habitat insalubre s'y posent de manière criante.

Des économies qui ne produisent pas suffisamment de valeur ajoutée et ne peuvent satisfaire les besoins d'emploi de leurs populations en âge de travailler

- Le PIB /habitant des 5 départements /régions d'outre-mer (DROM) pris dans leur ensemble est inférieur de 38% à celui de l'ensemble de la France (31 200€) avec, des différences notables entre Mayotte, dont le PIB/habitant (10 300 €), est un des plus faibles d'Europe (juste après la Bulgarie), et la Martinique, au PIB/habitant le plus élevé des 5 DROM, inférieur de « seulement » 27% à celui de la France entière ;

- Le taux d'emploi est particulièrement faible, même si le travail dissimulé conduit à en pondérer l'impact. Il ne dépasse 50% qu'en Martinique. Il connaît un point bas à Mayotte (35%). Il est même en baisse en Guyane et à Mayotte ces dernières années et n'a pas progressé à la Réunion ou en Guadeloupe, à la différence de la métropole (72%) ;
- Le taux de chômage est 2 à 3 fois plus élevé dans ces 5 DROM que dans l'ensemble de la France (8,5% fin 2019), même s'il est en légère baisse ces dernières années, allant de 18 % en Martinique à 26% à Mayotte. Sur les 281 régions de l'Europe à 28¹, les 5 départements d'outre-mer font ainsi partie des 10% de régions européennes qui connaissent les taux de chômage les plus élevés. Le taux de chômage des jeunes (moins de 25ans) est 2 à 3 fois supérieur à celui de l'ensemble de la France (20,1%).

Une activité économique faiblement diversifiée, avec des gains de productivité insuffisants dans nombre de secteurs et largement dominée par des services non marchands

- La part des services dans l'activité économique (85% de la valeur ajoutée) est plus importante qu'en métropole. Cet état de fait est directement lié au poids des services non-marchands (administrations, santé, éducation, action sociale), qui se sont développés pour mettre en œuvre le rattrapage social, à l'origine de plus du tiers de la valeur ajoutée alors qu'en métropole cette part est beaucoup plus faible (22,8%). L'ensemble constitué par les services marchands, le BTP, l'industrie et le tourisme est beaucoup moins développé qu'en métropole ;
- La fonction publique représente le tiers de la population active occupée en Martinique, Guadeloupe et Réunion et atteint 41% de cette population en Guyane. Les salaires des fonctionnaires (Etat et collectivités locales) sont plus élevés que ceux du secteur privé d'un tiers en moyenne. Ils sont tirés vers le haut à la fois par des sur-rémunérations et par le poids des rémunérations de l'encadrement et des professions intermédiaires. Au total, les fonctionnaires sur-rémunérés représentent 40% des actifs. La fonction publique territoriale est plus importante que la fonction publique d'Etat (sauf en Guyane).

Une grande dépendance par rapport à la France métropolitaine

- Les économies ultra-marines importent beaucoup et exportent peu, ce que met en évidence le taux de couverture des importations par les exportations (hors services), de l'ordre de 9 à 10%, avec un plus bas à 2,2% à Mayotte (en baisse depuis la départementalisation du fait surtout de la hausse des importations et de la quasi-disparition des exportations) ;
- Ces importations proviennent de métropole pour 58 à 70%, selon les territoires. Cette fourchette atteint 70% à 89 %, en ajoutant les importations issues d'autres Etats de l'Union Européenne, ce qui fait des DOM un marché protégé pour la France et l'Union européenne ;
- Les exportations sont essentiellement issues des cultures de plantation, héritées de l'histoire coloniale, banane et sucre, actuellement confrontées à la concurrence de produits à bas coût qui pénètrent sur le marché européen. Des produits de niche se développent (rhums AOC de Martinique, pêche, sucres spéciaux...) mais leur impact économique est encore faible. Les services marchands sont en fort développement dans certains territoires et leur présence à l'export se confirme.
- Les transferts financiers et les financements proviennent quasi exclusivement de métropole et de l'Union Européenne que ce soient les transferts publics (salaires, subventions, sur-

¹ Taux de chômage moyen de l'Europe à 28 en janvier 2019 : 6,5%.

rémunérations, exonérations de charges, défiscalisation...) ou privés. Les investissements étrangers sont quasiment absents (sauf de l'île Maurice vers La Réunion), à la différence de la métropole ou des collectivités du Pacifique.

Si cette dépendance par rapport à la métropole se mesure largement dans le domaine économique, cette relation privilégiée se manifeste aussi dans de nombreux autres domaines : les politiques publiques sont encore largement pilotées et mises en œuvre par des ressortissants de l'hexagone, en dépit de compétences transférées aux collectivités d'outre-mer au travers de la décentralisation ; les aides à la mobilité ont été conçues sous la forme d'une aide à l'achat d'un billet d'avion pour aller en métropole (et pour en venir s'agissant de La Réunion); l'aide au fret conforte, en réduisant le coût du transport, les importations /exportations entre la collectivité d'outre-mer et l'Europe, pour les intrants à l'import et pour les produits finis à l'export....

Un système éducatif qui, de fait, laisse de côté une partie de la population

- Le taux d'illettrés parmi la population de 16 à 65 ans est 2 à 3 fois supérieur à celui de la France métropolitaine (7%), même si, dans certaines géographies, les flux migratoires expliquent et amplifient cette situation ; un jeune réunionnais sur 3 quitte l'école sans diplôme ; 40% seulement des mahorais de 3 ans sont scolarisés (métropole : 98%) ;
- Les résultats du baccalauréat² sont inférieurs de 6 à 15 points à la moyenne nationale (77,7%), avec un score particulièrement faible à Mayotte (46,6%).
- L'espérance d'obtenir le bac pour un élève de 6^e varie, selon les géographies, de 55% à 71% alors qu'elle est de 85% à Paris et dans d'autres régions hexagonales.

Un rattrapage social réalisé outre-mer (encore inachevé à Mayotte) avec des prestations qui favorisent la consommation des ménages tout en jouant un rôle d'amortisseur social

- Le nombre de foyers bénéficiaires du RSA dépasse les 21% dans les 5 départements / régions d'outre-mer, soit 3 fois plus qu'au niveau national, avec un point haut à la Réunion (25%). Les collectivités départementales d'outre-mer dépensent ainsi plus de 500 € /an /habitant pour 170 € en métropole (avant reprise du RSA par l'Etat) ;
- Une personne sur 3 outre-mer est couverte par un des minima sociaux, soit 3 fois plus que dans l'hexagone ;
- Les bénéficiaires de la CMU (qui n'existe pas à Mayotte) représentent en moyenne 30% (2013) de la population des DOM soit 5 fois plus qu'en France hexagonale (6,1%), ce pourcentage atteignant 35,5% à la Réunion. Les bénéficiaires de la CMU-C des DOM (hors Mayotte) en représentent 12,5 %, soit 4,5 fois leur part dans la population.

Le poids des prestations sociales a ainsi permis, en complément des revenus tirés du secteur public local, le maintien d'une importante consommation des ménages qui est apparu, de manière constante, comme le premier facteur de la croissance des outre-mer.

Une population aux revenus faibles qu'accompagnent des inégalités plus accentuées qu'en métropole :

- Les foyers fiscaux non imposables, en raison de la faiblesse de leurs revenus déclarés, représentent plus de 75% des ménages ultra-marins (de 74,1% en Martinique à 80% à la Réunion) soit près de 20 points au-dessus du seuil de non-imposition nationale (56,7%) ;

² Résultats du baccalauréat 2019, avant session de rattrapage.

- La part des ménages déclarant un revenu annuel inférieur à 10.000 € est 2 à 3 fois supérieure à celle des ménages métropolitains (23,3%) soit 44% en Martinique et 68 % à Mayotte. La part des ménages ultra-marins déclarant un revenu annuel supérieur à 50.000 € (6 à 7% selon les départements) est inférieure à celle de la métropole mais ces ménages concentrent une part très importante des revenus déclarés (en Martinique, 6,5 % des ménages déclarant un revenu de plus de 50.000 € disposent de 31,5 % des revenus déclarés ; à la Réunion, ces proportions sont respectivement de 7,7% et de 38%) ;
- Cette concentration des revenus s'accompagne d'inégalités de revenus (mesurées par l'indice de Gini), supérieures à celles de la métropole. Pour une valeur de 0,29 en France métropolitaine, cet indice atteint ou dépasse 0,40 dans toutes les géographies ultra-marines ;
- La contribution à l'effort fiscal national déjà faible, est encore réduite, pour les revenus les plus élevés, par un abattement spécifique à l'IR (dépense fiscale de 382 M€ selon le PLF pour 2020) ;
- Le taux de pauvreté se situe très au-dessus de celui de la métropole (14,2%) si on mesure ce taux à l'aide du seuil de pauvreté métropolitain.

Des prix qui restent plus élevés outre-mer qu'en métropole, essentiellement pour les produits alimentaires

En 2015, les écarts de prix avec la métropole (écarts de Fischer) sont de l'ordre de 12% aux Antilles et en Guyane et de 7% à la Réunion et à Mayotte. Ces écarts se sont réduits à la Réunion et en Guyane.

Ces écarts sont essentiellement dus aux produits alimentaires qui constituent le premier poste de consommation des ménages (écarts des prix alimentaires de 38% en Martinique, 33% en Guyane et en Guadeloupe et 28% pour la Réunion). Par ailleurs, les services de santé sont dans l'ensemble plus chers (15 à 17%), de même que, en 2015, l'accès à internet et à la téléphonie mobile. A l'inverse, le logement et l'eau y sont en général moins chers qu'en métropole.

Des éléments d'attractivité qui font défaut et pèsent sur la qualité de vie des populations ultra-marines tant en matière de sécurité que de services publics

- Des départements d'outre-mer plus exposés que la métropole à une délinquance violente. En dépit d'une forte présence des forces de sécurité (une partie significative de la gendarmerie mobile est déployée outre-mer), le nombre d'homicides est de 3 à 10 fois supérieur à celui de l'hexagone (0,13 victime pour 1000 hab. mesuré sur 3 ans), allant jusqu'à 1,5 /1000 habitants en Guyane ou 1/1000 en Guadeloupe. Le nombre de vols avec violence y est 2 à 3 fois supérieur à celui de la métropole (1,4 /1000 habitants) et culmine à 7,7 /1000 habitants en Guyane.
- Des services publics détériorés ou insuffisants. On estime que 50 à 80 % des logements des DROM ne sont pas raccordés à un assainissement collectif (moins de 20% dans l'hexagone). L'accès à l'eau potable n'est pas assuré pour tous les ultra-marins : près de 30% des logements n'ont pas l'eau courante à Mayotte, où les besoins en nouveaux logements sont estimés à 30.000 dans les dix ans ; en Guyane, on estime que 18% de la population n'a pas accès à l'eau potable. Ailleurs, en Guadeloupe en particulier, l'existence de « tours d'eau » fréquents souligne la dégradation d'un service essentiel aussi bien pour la population que pour le développement touristique.

Un système de santé qui met en évidence la faible attractivité de certains DROM et la persistance de maladies spécifiques

- L'offre de soins repose majoritairement sur des pôles hospitaliers publics, assez souvent performants, mais en très grande difficulté financière ;
- Si la densité médicale (ensemble des médecins généralistes et spécialistes) est très voisine de celle de la métropole (339 pour 100.000 hab.) à la Réunion (323 pour 100.000), elle s'en écarte relativement aux Antilles et en Guyane (respectivement 285 et 221 pour 100.000 hab.) pour être 4 fois moins importante à Mayotte (87 pour 100.000). La faible densité des dentistes est préoccupante à Mayotte et en Guyane (respectivement 7 et 30 chirurgiens-dentistes pour 100.000 hab. au lieu de 64 dans l'hexagone) ;
- Des maladies comme la lèpre, la leptospirose ou la typhoïde sont encore assez fréquentes à Mayotte. Dans le même temps, le diabète, l'obésité ou l'hypertension se développent partout outre-mer : ainsi, un guadeloupéen sur 2 est en surpoids et un sur 4 est obèse ; 40% des adultes de la Réunion sont en surpoids ;
- Le taux de mortalité infantile reste partout plus élevé qu'en métropole (3,5‰) et progresse même dans certains territoires depuis les années 2000. Il est le double à la Réunion (7,3‰) malgré une couverture sanitaire assez satisfaisante et atteint 9,5‰ en Guyane et en Guadeloupe et 13,5‰ à Mayotte.

Au total, de la fin des années 80 jusqu'au milieu de la décennie 2000, les économies ultra-marines ont connu une croissance soutenue, supérieure de plusieurs points à celle de l'hexagone, mais sans effet notable sur le chômage qui reste très élevé. Depuis le début de la présente décennie (avant pandémie), les DOM ont vu leur croissance se tasser de manière plus ou moins marquée : les taux de croissance ont perdu entre 1 et 4 points selon les géographies et sont même devenus négatifs sur la période 2008/2011 en Martinique (- 0,5 %) et en Polynésie française (-1,7%).

2) Pour autant, en dépit d'un rattrapage inachevé, de nombreuses initiatives existent

Le développement économique des outre-mer ne part pas de rien : en Guyane, le secteur spatial - qui représente 15% de la valeur ajoutée et 10% des emplois salariés - est la vitrine en Amérique latine des technologies de pointe développées par la France et l'Union européenne ; le secteur minier est très présent outre-mer, en Nouvelle-Calédonie (Nickel) et en Guyane où il est à l'origine de 20% des exportations ; même si l'agriculture se confond encore trop souvent dans certains territoires, avec les monocultures d'exportation (canne, banane), celles-ci ont marqué les paysages et les modes de vie et fourni des emplois. Ces héritages sont une chance et surtout un enjeu porteur de transformations pour un développement endogène. L'équilibre entre le développement des activités humaines, la protection de la biodiversité et le développement durable constituent un enjeu stratégique que doivent et peuvent relever les outre-mer, s'ils veulent échapper à la tentation de la mise sous cloche.

La mise en valeur des ressources locales (bois, bio diversité, énergie solaire, pêche...) devient un thème de développement endogène que s'approprient les décideurs et le monde économique locaux. La relance d'une agriculture ultra-marine diversifiée, susceptible de mieux satisfaire les besoins alimentaires locaux, voire les exportations, n'est plus nécessairement perçue comme

entravant le développement des monocultures traditionnelles (cane et banane), à la faveur notamment d'une crise profonde de ces dernières. L'amorce de développement de la biomasse et de la filière bois (Guyane) va dans ce sens.

L'épisode COVID-19 a mis en lumière une vraie appétence des populations locales pour des productions nouvelles ou mieux gérées destinées à l'approvisionnement de chaque territoire. Capitaliser sur cette tendance rénovée pourrait être porteur de nouvelles valeurs ajoutées.

L'accent mis sur l'innovation dans certains DOM et l'avance reconnue en matière d'économie numérique (French tech dans 5 territoires ultramarins) ont permis d'enclencher la mise en place de technologies et de services innovants d'ores et déjà valorisés sur les marchés extérieurs. Le foisonnement des start-up se greffe sur un secteur de la Recherche et de l'innovation qui commence à démarrer : les personnels dédiés à la recherche / développement (R&D) dans les outre-mer représentent près de 2 700 personnes, soit une progression de plus de 60% en 20 ans, même si ces effectifs ne correspondent encore qu'à un très faible pourcentage des effectifs nationaux (0,6%). Les chercheurs sont à 90% dans le secteur public (universités et établissements spécialisés tels que CIRAD, CNES, IFREMER ou IRD). Les dépenses de R & D dans le PIB sont encore faibles (0,5%) soit 5 fois moins qu'au niveau national. Le crédit d'impôt recherche (CIR) est encore peu utilisé (134 entreprises en 2016, soit moins de 1% des bénéficiaires nationaux) malgré un taux de crédit plus élevé (50%). Mais ce chiffre est en très forte augmentation (50 entreprises seulement en 2013). Encore faut-il souligner que les principaux consommateurs du CIR sont à la Réunion. Le nombre de brevets délivrés reste faible (247 de 2005 à 2015, soit 0,2 du nombre total de brevets) avec, là encore, un poids dominant de la Réunion. Au total, une R & D encore essentiellement publique et concentrée à la Réunion.

Mais les structures innovantes s'organisent avec, par exemple, un pôle de compétitivité (Qualitropic à la Réunion et deux filiales de Capenergie en Guadeloupe et à la Réunion) et la mise en place de technopoles et d'une dizaine d'incubateurs de start-up. Les synergies entre acteurs publics et privés se développent, ce qui devrait favoriser l'innovation et booster la recherche /développement.

Les économies « verte » et « bleue » commencent à émerger concrètement pour représenter un véritable potentiel de développement. Le poids des activités « vertes » (eau potable, assainissement, énergies renouvelables, gestion des déchets) progresse fortement même s'il est encore faible. Il ne concerne encore que 2,8 % des entreprises du secteur marchand, souvent de petites entreprises mais regroupe environ 20 000 emplois (3,9 % de l'emploi marchand), la Guyane se distinguant avec 6,9 % des emplois marchands. Les progrès de cette économie sont d'ores-et déjà notables : depuis 2008, les emplois augmentent régulièrement de 3% en moyenne et le nombre d'entreprises œuvrant dans les activités vertes de 6% en moyenne par an.

La part des énergies renouvelables dans la consommation d'électricité progresse et devient significative à la Réunion (33%), en Guadeloupe (21%) et surtout en Guyane (67%), la Martinique restant en retrait (7%). Pour autant, l'obligation faite aux départements d'outre-mer par la loi de transition énergétique d'être autonome en énergie en 2030 semble encore difficile à atteindre.

Le poids des activités « bleues » (transport maritime, ports, pêche et croisière) regroupe 12 500 emplois environ sur l'ensemble des DOM/COM soit 2,5% de l'emploi marchand, essentiellement en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Enfin, la biodiversité remarquable qui caractérise les outre-mer, peut être à la fois source de développements humains et économiques et d'atouts touristiques. 10% des récifs coralliens mondiaux sont dans les collectivités d'outre-mer ; 22 % des eaux françaises (essentiellement dans les collectivités ultra-marines) font désormais l'objet d'une aire marine protégée

Au total, les outre-mer font preuve d'initiative et d'innovations. La crise du COVID-19 l'a d'ailleurs montré, avec la production très rapide, à l'initiative des chefs d'entreprises, de gels ou de masques.

3) L'Union Européenne, un levier pour le développement insuffisamment utilisé

A regarder les relations entre l'Union européenne et les Régions Ultrapériphériques (RUP), une évidence s'impose : ces dernières n'ont pris la mesure ni des potentialités offertes ni des nouveaux risques de ce cadre juridique spécifique désormais consolidé.

Il n'est pas besoin de rappeler combien l'Europe concerne directement notre vie quotidienne comme nos stratégies et nos outils de développement et que nous avons des marges importantes de progrès à faire pour mieux anticiper les difficultés et mieux faire passer nos discours. L'Union européenne est en effet un acteur incontournable du développement des RUP que le rappel sommaire de certaines évidences illustre :

- Un cadre juridique très prégnant puisqu'environ 85% des textes qui conditionnent le développement économique et social, fixent des normes et posent le cadre d'intervention des aides au profit des entreprises proviennent de Bruxelles et sont d'application quasi-immédiate au titre du principe juridique de l'assimilation législative des DOM ;
- Une appartenance au marché communautaire européen et de ce fait, les RUP constituent une frontière douanière pour le commerce international et régional dans leur zone géographique ;
- Des moyens financiers octroyés par l'Union européenne qui représentent des sommes considérables de plusieurs dizaines de milliards d'euros (dont 4,8 Md pour la période 2014-2020) et structurent le financement du développement des DOM/RUP ;
- Un régime fiscal spécifique : octroi de mer, fiscalité sur le rhum à titre principal et dont les échéances pour le renouvellement sont proches.

Les RUP vivent avec le cadre juridique et les moyens financiers de l'Europe depuis plusieurs programmations et ceux-ci sont naturellement intégrés comme on vit avec une veille habitude qui prend la forme d'une dépendance aux crédits européens. Or, depuis près de cinq ans, force est de regretter que les potentialités offertes par ce cadre juridique n'ont été ni explorées ni exploitées et que, continuant comme auparavant, aucun des enjeux ni des risques nouveaux n'ont fait l'objet d'un examen approfondi.

Le dossier des « colis pays » de la fin de l'année 2019 est particulièrement révélateur de cette situation et illustre les limites d'une prise en compte des questions européennes aujourd'hui clairement insuffisante. Rappelons en effet, la vive inquiétude des producteurs de fruits et des expressistes dont la presse réunionnaise s'est notamment faite l'écho à la fin du mois de novembre 2019 concernant l'application, à compter du 14 décembre 2019, d'un nouveau règlement phytosanitaire fixant des règles plus contraignantes concernant l'envoi de colis pays en Europe continentale. Les acteurs locaux, surpris par cette nouvelle norme y voyaient une illustration supplémentaire de l'incapacité de l'Europe à comprendre la situation des outre-mer et s'indignaient d'une norme qu'ils considéraient comme inadaptée et injuste en ce qu'elle remettait en péril l'économie locale et méconnaissait une tradition de fête de fin d'année.

Si cette affaire est évoquée ici, c'est moins pour savoir si ce nouveau règlement européen a eu un impact effectif sur les exportations de fruits et de légumes des DOM que parce qu'elle est parfaitement révélatrice des insuffisances dans la prise en compte des questions européennes qui mettent désormais les RUP en risque de passer à côté de nombreuses autres situations beaucoup plus compliquées et structurantes pour l'avenir. Ainsi, en l'espèce, l'analyse de la situation a montré que :

- Les nouvelles dispositions étaient formellement connues depuis 2016 puisque le règlement incriminé N°2016/2031/UE date du 26 octobre 2016 (*Ndlr : Défaillance dans le dispositif de veille et de suivi de la production normative UE tout au long de la procédure comme dans la mise en œuvre du nouveau texte*) ;
- Ce règlement a dû être précédé pendant plusieurs mois de discussions entre les services de la Commission et les Etats membres sans que la situation particulière des DOM ne soit évoquée alors qu'il semblerait que cette demande de règlement ait été soutenue, si ce n'est demandée, par la France (*Ndlr : Aucune anticipation des besoins d'adaptation en amont comme en aval des deux règlements*) ;
- Ces nouvelles dispositions ont été complétées en 2017 d'un règlement d'exécution de de la Commission n°2017/2313/UE du 13 décembre 2017 pour définir les passeports phytosanitaires (*Ndlr : Coordination interministérielle insuffisante*) ;
- La directive de la direction générale de l'alimentation pour la bonne application du règlement a été diffusée en avril 2019 en ne faisant aucunement référence à la situation singulière des outre-mer sans que ceux-ci ou l'administration centrale ne réagisse (*Ndlr : Défaillance dans la diffusion de l'information*) ;
- Le règlement adopté en 2016 laissait aux Etats membres un délai de trois ans pour s'adapter aux nouvelles règles phytosanitaires de circulation des végétaux (*Ndlr : Mauvaise compréhension des enjeux et des risques*) ;
- Le gouvernement était très confiant en novembre 2018, indiquant que ces deux règlements n'étaient pas applicables aux outre-mer.

B – Quelques éléments d’analyse des dysfonctionnements constatés

1) L’insularité et l’ultrapériphéricité ne sont pas une fatalité

La spécificité des DOM est bien réelle. Elle est liée à la géographie (insularité – sauf la Guyane – cyclones, séismes...), à la démographie, à l’histoire (séquelles de la colonisation ...) à l’économie (marchés de petite taille, éloignement de la métropole...). Mais cette spécificité n’est pas nécessairement synonyme de handicaps : la littérature économique a souligné les nombreux succès économiques des petites économies insulaires comme l’île Maurice, certains états de la Caraïbe ou les RUP hispaniques, du fait de leur grande ouverture sur l’extérieur et de leur spécialisation sur l’exportation de services (tourisme notamment) ou de produits à haute valeur ajoutée. L’économie des DOM, moins extravertie, exporte peu (coûts salariaux élevés) et manifeste même, selon certains, un comportement protectionniste (barrière de l’octroi de mer). A contrario, existent des écarts importants de niveaux de vie entre la population pauvre d’un grand nombre de ces petites économies insulaires et celle des DOM ou des RUP hispaniques. Ce faisant, néanmoins, cette littérature souligne des arbitrages différents entre consommation, épargne et investissements.

Si on sort du cadre strictement français et qu’on rapproche les 5 DOM des autres régions ultrapériphériques européennes, qui sont aussi des petites économies insulaires, on constate que les écarts entre ces territoires – qui disposent d’une autonomie institutionnelle – et leur métropole sont beaucoup plus faibles (sans doute dus en partie à une plus grande proximité géographique de ces métropoles) :

- Le PIB/habitant des RUP hispaniques est beaucoup plus proche de celui de leur métropole que ne l’est le PIB moyen/habitant des DOM (écart de 38% avec la métropole) : écart Canaries / Espagne de 18%, Madère et Açores /Portugal respectivement de 5% et 11,6%.
- Même si ces comparaisons doivent être prises avec précaution compte tenu des différences de population et de taux d’activité, le taux de chômage était tombé en dessous de 3% aux Açores et à Madère à la fin des années 2 000, la situation des Canaries restant plus contrastée avec un taux de chômage de l’ordre de 10%, peu différent de celui de l’Espagne, quand, dans les DOM français, le taux de chômage est 2 à 3 fois plus élevé que celui de l’hexagone.

Les RUP ibériques ont connu jusque dans les années 2000, comme les RUP françaises, une croissance plus forte que celle de leur métropole mais avec un contenu différent :

- Dans les RUP ibériques, la croissance est portée par une accumulation plus forte des facteurs de production, travail (aux Canaries) ou capital (Madère). Ainsi la part de l’investissement a été respectivement de 35% et 30% du PIB dans les RUP portugaises et aux Canaries alors qu’elle n’a été que de 25% dans les DOM, plus « économe » en capital et en travail. Dans l’outre-mer français, la croissance est davantage tirée par des gains de productivité, supérieure de 25% à celle des Canaries et de 66% à celle de Madère. Face à des salaires réels élevés, le choix a été fait dans les DOM de gains de productivité permettant de préserver les marges au détriment de l’emploi.
- Les économies des DOM sont moins extraverties que celles des Canaries ou de Madère, du fait notamment du tourisme. Dans ces 2 RUP, la contribution du tourisme au PIB est de 20 à 25 %

alors qu'elle serait inférieure de plus de moitié dans les DOM français (10% environ en Guadeloupe et Martinique).

- L'économie des DOM est plus « introvertie » et tournée vers la satisfaction de la demande intérieure : la consommation des ménages explique les 2/3 du PIB dans les DOM alors qu'elle en explique 40% aux Canaries et à Madère. Moteur de la croissance dans le premier cas, simple relais de croissance dans le second. Cette différence renvoie à des systèmes sociaux différents, qui sont ceux de l'Etat d'appartenance, avec, dans les DOM, une dépense publique plus élevée, de l'ordre de 40% du PIB, très supérieure à celle des Canaries (15%) ou des RUP portugaises (35%). Les transferts financiers qui financent cette dépense publique représentent 20% du PIB dans les DOM mais 10% dans les RUP ibériques. Le coût des services publics est 2 fois plus élevé dans les DOM qu'aux Canaries, du fait de l'effet prix (sur-rémunérations). Cette préférence accordée à la consommation dans les DOM est à mettre en relation avec une répartition des revenus plus favorable aux ménages. C'est cette forte propension à consommer qui favoriserait, selon certains économistes, la croissance à court terme au détriment du développement de long terme.

2) Le rôle des transferts publics dans l'économie des DOM

Par analogie avec le « syndrome hollandais », qui décrit une « manne » qui s'abat sur un état ou une région à l'occasion d'une nouvelle ressource naturelle ou autre (à l'origine, le gaz naturel aux Pays-Bas), les transferts publics dans les DOM ont été analysés comme une « manne » bouleversant leur équilibre économique : ils se traduisent par des hausses de revenus, occasionnant une forte demande aux secteurs « abrités » (BTP, logement, distribution...) générant une hausse des prix et des salaires. Les secteurs « exposés » (tourisme, exportations...) absorbent la hausse des prix et des salaires, engendrée par le secteur abrité sans pouvoir accroître leurs prix du fait de la concurrence extérieure. Les marges baissent, ce qui conduit à une réallocation des capitaux vers les secteurs protégés et à une baisse des exportations, le tourisme apparaissant comme une des premières victimes. On peut citer l'effondrement des exportations en Polynésie française après les essais nucléaires ou la disparition des exportations de plantes à parfums et d'ylang-ylang à Mayotte après la départementalisation.

Par ailleurs, certains économistes suggèrent que le tassement des rythmes de croissance dans les DOM depuis le début des années 2000 ne s'explique pas seulement par des chocs conjoncturels (crise de 2008 par exemple) mais par l'épuisement progressif du modèle de croissance.

Le schéma de croissance historique des économies ultramarines associe une concurrence imparfaite et des transferts publics qui ont favorisé des marges élevées et des revenus inégalement répartis :

- la concurrence imparfaite est favorisée par l'étroitesse du marché intérieur, la difficulté d'exporter et les positions dominantes acquises notamment dans la distribution par des groupes familiaux implantés depuis l'époque coloniale. Le faible nombre d'entreprises de taille significative, caractérise une concurrence à caractère oligopolistique, comme l'a montré l'Autorité

de la concurrence en 2011. Ces entreprises locales sont à l’abri de la concurrence tant internationale qu’intérieure par des leviers tels que des protections à l’entrée, tarifaires (majorations du prix CAF par des taxes telles que l’octroi de mer sur des produits importés directement substituables à des productions locales) ou non tarifaires (normes européennes ou, dans les COM, quotas d’importation). Elles peuvent réaliser des taux de marges élevés ;

- les transferts publics métropolitains représentent, selon les géographies, 50 à 90 % du PIB marchand des DOM. Ils ont permis un élargissement du marché intérieur solvable en rendant supportable le niveau élevé des prix pour une grande partie de la population, par des salaires élevés (majorations) pour les fonctionnaires, par des transferts sociaux pour certains ménages. L’analyse économique montre que ces transferts constituent un facteur clé de la déformation dans la répartition des revenus ; un accroissement de ces transferts provoque une double distorsion dans cette répartition, la première entre les rémunérations du travail et du capital, la seconde entre les salariés des secteurs marchand et non marchand.

- Même si ces taux de marge et les prix élevés ont favorisé de fortes distorsions dans la répartition des revenus et de la consommation, ces transferts se sont accompagnés d’une certaine réduction des inégalités et de la pauvreté jusqu’à la fin des années 1990.

Or, ce schéma s’est enrayé à partir des années 2000, le rythme de croissance a reculé et les inégalités ont eu tendance à se creuser à nouveau (augmentation un peu partout du taux de bas revenus parmi les exclus du marché du travail mais aussi parmi les salariés). L’amplification des distorsions dans la répartition des revenus aurait sans doute atteint ses limites sociales. Ces inégalités de revenus sont apparues socialement insoutenables, ce qui a engendré des mouvements de contestation (2009 aux Antilles et à La Réunion, 2012 en Nouvelle-Calédonie et 2017 en Guyane et à Mayotte). Dès lors, les économies ultra-marines ont été placées sur une trajectoire de croissance durablement faible, inférieure à son potentiel. Par ailleurs, le ralentissement de l’évolution des transferts métropolitains (flux publics et défiscalisation) s’est traduit dans certains secteurs par un choc de demande qui a pu conduire des entreprises à réduire leurs investissements, accentuant par là même les tendances récessives.

Cette analyse considère que le retour à une croissance forte passe par des gains de productivité et une meilleure allocation des revenus notamment en faveur du secteur marchand.

3) Des éléments d’explication de la vie chère

S’agissant de la vie chère outre-mer et notamment des produits alimentaires et de grande consommation, l’Autorité de la Concurrence livre un certain nombre d’explications dans son rapport de juillet 2019 sur la situation concurrentielle en outre-mer.

Selon ce rapport, un tiers (32%) environ du prix d’un produit vendu à un consommateur par un distributeur trouve son origine dans deux éléments, d’une part, le recours à des grossistes importateurs (16 %) et d’autre part, les « frais d’approche » pour les produits importés (16%) c’est-à-dire l’octroi de mer – qui constitue le premier poste des coûts d’approche (7 points) –, les ports, les compagnies maritimes, les manutentionnaires, transitaires étant rappelé que la TVA est à taux réduit (8,5%) ou inexistante en Guyane et à Mayotte. Ces différents frais sont répercutés dans

le prix final aux consommateurs. Même si l’Autorité n’identifie pas à proprement parler de sur-marge à l’un ou l’autre des stades de la commercialisation, le prix final agrège la somme des marges qui s’empilent voire se multiplient à chaque niveau de la chaîne.

L’Autorité fait aussi remarquer que les coûts de transport qui, en moyenne, représentent 5% du prix d’un produit ont eu tendance ces dernières années à augmenter du fait notamment du carburant et de la manutention, avec souvent une intégration verticale entre la compagnie maritime et sa filiale de manutention. Elle met enfin en évidence des marges relatives plus élevées sur des produits de faible valeur, en raison du poids relatif du fret containerisé, du transport et de l’octroi de mer : la marge peut ainsi atteindre 30% sur des produits d’entretien au lieu de 5% pour une bouteille d’alcool.

La production locale qui peut représenter un quart des approvisionnements de la grande distribution, apparaît, pour l’Autorité, peu compétitive et ne génère pas d’effet significatif à la baisse des prix, en dépit des aides publiques et d’un octroi de mer réduit. Ce déficit de compétitivité s’explique, selon celle-ci, par l’étroitesse des marchés et le grand nombre de petites exploitations ne permettant pas aux exploitants locaux de faire des économies d’échelle.

Le grossiste-importateur joue encore un rôle structurant dans le modèle de distribution ultra-marin. La loi Lurel de 2012 a interdit les accords exclusifs d’importation. Malgré cela, l’Autorité a encore sanctionné en 2018 et 2019 le maintien de tels accords (pièges à termites dans les 4 DOM ou produits bio-Mérieux en Guyane). De tels accords devraient néanmoins disparaître mais l’Autorité attire l’attention sur la poursuite du mouvement d’intégration verticale entre l’importateur et le distributeur, permettant à l’importateur d’accorder des avantages commerciaux tarifaires au distributeur intégré.

Enfin, l’Autorité insiste sur le retard de développement du commerce en ligne outre-mer. Dans l’hexagone, les consommateurs accèdent de plus en plus facilement à ce type de commerce ce qui leur procure des produits très diversifiés à des prix souvent concurrentiels. Le développement outre-mer de ce facteur de lutte contre la vie chère se heurte aux délais de livraison, à la mise en œuvre difficile du droit de rétractation et de la garantie de conformité, au renchérissement par l’octroi de mer, étant rappelé que les distributeurs locaux ne souhaitent évidemment pas le développement de cette forme de concurrence.

Il est toutefois bon de rappeler que le coût de la vie est directement fonction des différents modes de consommation mais aussi de dispositions fiscales spécifiques (absence de TVA en Guyane et à Mayotte)

4) Des sujets sensibles voir tabous qui méritent des travaux d’expertise indépendants.

Tout a été dit ou presque sur deux thématiques ultra-marines sensibles, les sur-rémunérations et l’octroi de mer. Ces deux outils sont anciens voire très anciens, les majorations de traitement mises en place par une loi de 1950, à la place du supplément colonial, et l’octroi de mer il y a plus de 3 siècles. Ils concentrent à la fois les critiques les plus vives et les défenses les plus exacerbées. Comment faire évoluer le modèle de développement des outre-mer si les idées ne sont pas claires et si l’on peut dire tout et son contraire à leur propos ?

Les sur-rémunérations (entre 40 % et 105% du traitement brut selon les géographies) représentent près de 10% des transferts de l'Etat Outre-Mer (1,5 milliard €) pour les seuls fonctionnaires de l'Etat et les militaires. Le coût de ces majorations pour les fonctionnaires locaux et hospitaliers n'est pas disponible. Ce dispositif a fait l'objet depuis longtemps de jugements critiques ou définitifs, tant dans les rapports de la Cour des Comptes que dans certains rapports parlementaires ou administratifs ou des travaux académiques : de Paul Vergès, « ce régime est à la base de l'inégalité réelle à la Réunion », au Gouverneur de la Banque de France (2012) « les caractéristiques propres aux rémunérations et retraites versées outre-mer contribuent à entretenir un niveau élevé des prix et des coûts salariaux, et nuisent donc à leur compétitivité. » en passant par V. Lurel (rapport Lurel de 2016), « ces majorations qui peuvent s'apparenter en partie à une rente... ont un caractère inflationniste. ».

Dans le même temps, des voix s'élèvent pour revendiquer le maintien de ces majorations pour compenser les prix plus élevés outre-mer, ou en raison du risque d'effet récessif en cas de suppression.

La crainte de mouvements sociaux chez les fonctionnaires surrémunérés et le poids des élus très souvent surrémunérés en raison de leur origine professionnelle (10 parlementaires réunionnais sur 11 étaient dans cette situation lors d'une précédente législature) peuvent expliquer certaines réticences à faire évoluer ce dispositif.

Pour autant, de nombreuses questions se posent, qui justifieraient des travaux d'expertises : les sur-rémunérations sont-elles facteur de hausse des prix ou d'inégalités ou, au contraire, sont-elles la contrepartie nécessaire à des prix trop élevés ? Dans la première alternative, il faut très vite réduire les sur-rémunérations pour réduire les écarts de prix et les inégalités, dans la seconde, il ne faut rien faire tant que les prix n'ont pas baissé.

Quelle part ont ces majorations de traitement dans la dégradation des finances locales ou dans le recours aux non-titulaires par les collectivités locales d'outre-mer ? L'effet d'éviction des hauts salaires du secteur public sur le secteur privé est-il avéré ? La compétitivité des activités locales marchandes (tourisme par exemple) est-elle menacée ?

La nécessité de soutenir la consommation des ménages par des suppléments de salaires est-elle encore justifiée dans la mesure où le taux d'épargne (23%) des ménages ultra-marins dont la personne de référence est un fonctionnaire de l'Etat est beaucoup plus important que celui des autres salariés (12% pour un non-qualifié) et surtout très supérieur au taux moyen d'épargne métropolitain (14,2%), ce qui peut mettre en évidence une surcompensation de la cherté de la vie, et se traduire par la constitution d'un patrimoine plus élevé ?

L'octroi de mer, autre sujet sensible, représente une ressource de l'ordre de 1,2 milliard € qui alimente le budget des communes et régions des DOM.

Dans son dernier rapport, l'Autorité de la concurrence constate que l'octroi de mer représente en moyenne 7% des coûts totaux des distributeurs-grossistes. Elle estime que c'est un facteur de renchérissement du coût des produits de grande consommation.

De surcroît, elle considère que « dans la mesure où l'objectif des différentiels d'octroi de mer est de favoriser la consommation des produits locaux par rapport aux produits importés, sa participation à la cherté de la vie en est renforcée.....elle renchérit le panier de consommation en rapprochant le prix des produits importés de celui des produits locaux », le coût de revient des produits locaux étant supérieur à celui des produits importés substituables.

Dans les déclarations et débats sur l'octroi de mer, il y a :

- Ceux qui se demandent comment accroître cette ressource (taxation des services, exonérés d'octroi de mer par construction, préférence pour les importations fortement taxées plutôt que pour le développement de la production locale...);
- Ceux qui souhaitent accroître le différentiel de taux au profit de la production locale, ce qui pourrait réduire la ressource souhaitée par les premiers ;
- ceux qui estiment que le droit de mer , administré comme un droit de douane, non restituable, frappant les seuls bien physiques , pèse sur le BFR des entreprises, et constitue un frein à l'exportation et aux réexportations ;
- Et ceux qui estiment que l'octroi de mer renforce la cherté de la vie, souhaitant alors réduire les taux de taxation, au grand dam des premiers.

Apprécié par les uns ou les autres à l'aune de son rendement financier ou de sa capacité à exonérer la production locale, l'octroi de mer est tiraillé entre des demandes contradictoires et l'immobilisme prévaut. Alors que cette fiscalité est dans sa conception initiale (au XVII^e siècle) un outil fiscal de rendement et le reste aujourd'hui pour les collectivités territoriales, elle est de plus en plus souvent présentée comme une fiscalité incitative en faveur de la production locale. Peut-on continuer à assigner ces deux objectifs à cet outil ? Là encore des travaux d'expertise s'imposeraient.

En toute hypothèse, si une transformation importante de l'octroi de mer devait intervenir, elle devrait intégrer quatre préoccupations qui en font l'essence :

- Le pouvoir de décision local notamment pour la fixation des taux
- L'alimentation du budget des collectivités locales
- La protection et le développement de la production locale
- L'impact sur l'exportation et la réexportation.
- La préoccupation du coût de la vie outre-mer.

*

* *

Apprécier l'opportunité et la faisabilité de modifications plus ou moins importantes à apporter aux majorations de traitement et à l'octroi de mer (ensemble 2,7 Milliards € sans compter les majorations de la fonction publique territoriale) suppose une analyse rigoureuse de leur impact sur l'économie et la croissance, en particulier sur le niveau des prix, les inégalités de revenu et de consommation et sur le développement effectif de la production locale.

Les quelques éléments d'analyse présentés soulignent l'importance de la concurrence et des transferts métropolitains dans l'équilibre du modèle de développement ultra-marin et sa

sensibilité aux distorsions apparues dans la répartition des revenus et de la consommation. Dans ce contexte, le développement de la production locale, nécessaire et souhaité dans un modèle de développement plus endogène, reste problématique. La recherche de gains de productivité à répartir sous forme de baisse des prix (gains de pouvoir d'achat) et /ou de rémunération aux salariés du secteur privé constitue sans doute une piste à explorer.

5) Des insuffisances de gouvernance

Un des points saillants réside dans une forme de perte de cohérence des politiques de l'Etat outre-mer : une administration progressivement affaiblie, sous tutelle du ministère de l'intérieur

Une évolution de l'administration centrale de l'outre-mer marquée principalement depuis une décennie par la recherche de l'efficacité budgétaire

Avec le mouvement de décolonisation et l'indépendance de l'Algérie, le « *ministère du Sahara et des départements et territoires d'outre-mer* » devient en 1959 le ministère de l'outre-mer, chargé des départements et territoires d'outre-mer.

Depuis 1979, l'administration de ce ministère était structurée en deux directions : la direction des affaires politiques, administratives et financières qui joue le rôle d'un « mini ministère de l'intérieur », en charge des affaires régaliennes, et la direction des affaires économiques, sociales et culturelles qui avait vocation « d'être à l'outre-mer ce que la DATAR était à la métropole ».

Au printemps 2007, le ministère dédié à l'outre-mer disparaît pour devenir un secrétariat d'Etat sous la tutelle du ministère de l'intérieur. Puis, dans le cadre du vaste mouvement de réforme de l'Etat engagé entre 2007 et 2012 avec la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) et son pendant au niveau local, la REATE, ces deux directions laissent place en 2008 à une délégation générale à l'outre-mer, directement placée sous la tutelle du ministère de l'intérieur.

Cette administration devient en 2013 la direction générale des outre-mer, composée de trois sous-directions : la sous-direction des politiques publiques, la sous-direction des affaires juridiques et institutionnelles et la sous-direction de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'Etat. Mais elle reste toujours placée sur le plan juridique sous l'autorité du Secrétariat général du ministère de l'intérieur.

C'est ainsi qu'en dépit du statut actuel de ministère de plein exercice, la Direction générale des outre-mer reste aujourd'hui officiellement rattachée à l'administration centrale du ministère de l'intérieur, qui décide de ses moyens, tout en ayant pour fonction « *d'assister le ministre chargé de l'outre-mer pour l'exercice de ses attributions* ».

L'objectif affiché en 2007 était initialement de renforcer le rôle de synthèse, de conception et de coordination de l'action de l'Etat en direction des territoires d'outre-mer. La DGOM devait devenir une administration, non pas de gestion, mais de coordination, avec de surcroît une forte dimension d'évaluation des politiques publiques.

Pourtant, plus de 10 ans après ces évolutions, force est de constater que « *l'écart est important entre la théorie et la mise en œuvre* » ainsi que le souligne un rapport récent du Sénat qui démontre l'existence de défaillances dans la mise en œuvre de la RGPP, mal préparée et « *particulièrement brutale* ».

Dans un référé du Premier Président de la Cour des comptes adressé au Premier ministre Manuel Valls le 21 novembre 2016, le contrôle de la Cour fait « *apparaître des défauts d'organisation, tant interministérielle que ministérielle, qui entravent l'exercice de ces missions* ». De la même façon, la Cour pointe une grande faiblesse de la mission d'évaluation et de prospective des politiques publiques outre-mer qui suppose la disponibilité de données administratives et statistiques encore perfectibles.

De manière synthétique, si on devait retenir un bilan de cette évolution de l'administration centrale de l'Outre-mer menée au cours de ces dernières années, on pourrait relever :

- Une absence de vision d'un projet pour l'Outre- Mer de la part de l'Etat ;
- Un affaiblissement très net de la dimension interministérielle de la DGOM avec pour conséquence une plus grande difficulté pour le Ministre en charge de l'Outre-mer à « remporter des arbitrages décisifs » ;
- Un manque de cohérence dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques de l'Etat outre-mer ;
- Une évaluation des politiques publiques mises en œuvre défaillante ;
- Une incapacité à être en mesure de véritablement apporter le soutien et l'expertise techniques réclamés d'abord par les administrations déconcentrées de l'Etat (préfets) et aussi par les collectivités territoriales ;
- Une tutelle directe du ministère de l'intérieur et de l'administration du secrétariat général du ministère de l'intérieur dans la gestion administrative, budgétaire et des ressources humaines de l'administration centrale du ministère des outre-mer, avec une faculté toute relative du ministre en charge des outre-mer de peser dans les décisions relevant de l'organisation budgétaire et humaine de la DGOM ;

Et l'échec d'une déconcentration mal engagée

En parallèle du mouvement mené au niveau central, l'organisation des services déconcentrés de l'Etat a aussi fait l'objet d'évolutions successives, sous le prisme de l'efficacité et de la rationalité budgétaires, mais in fine caractérisées par l'insuffisance d'échanges et de concertation avec les territoires ultramarins concernés (tant au stade de l'élaboration des réformes qu'au stade de leur mise en œuvre).

Du point de vue du ministère de l'intérieur, il s'agissait de réaffirmer l'autorité du préfet de région dans la conduite des politiques publiques et dans la répartition des moyens. En outre, le resserrement de l'organisation départementale devait « *rendre désormais plus aisé le pilotage par le préfet des politiques publiques les plus sensibles : développement durable, politique de redressement productif, politique de la ville (avec l'intervention des délégués du préfet), développement territorial, organisation des services au public.* »

La réalité du bilan de ces réformes majeures conduites au cours de ces dernières ne résiste pas à l'épreuve des faits et met en lumière les points suivants :

- Un manque de lisibilité des structures pour le public ;
- Une plus grande complexité des circuits de décisions ;
- Un turn-over renforcé des fonctionnaires nommés outre-mer ;
- Une difficulté à pourvoir l'intégralité des postes vacants outre-mer ;
- Une petite taille des équipes dans certaines directions départementales, qui risquent dès lors d'être privées de capacités d'expertise ;
- Une hétérogénéité des conditions de travail (indemnités, temps de travail, action sociale, etc.) d'agents d'un même service issus de différents ministères ;
- Des difficultés de concrétisation de l'inter ministérialité à l'échelon local et des synergies attendues dans les différents services ;
- Et surtout, des administrations moins capables d'appuyer les collectivités territoriales dans les transformations qui sont les leurs, sur le plan juridique et institutionnel notamment.

A cet égard et par exemple, dans un référé de la Cour des comptes du 22 décembre 2017 relatif à l'action et aux interventions de l'Etat à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, la Cour a pointé l'accompagnement insuffisant de l'Etat, depuis 10 ans, dans le processus complexe d'évolution de Saint-Martin, commune de la Guadeloupe en une collectivité autonome de l'article 74. La Cour a souligné la faiblesse de l'accompagnement et du soutien humain et technique de l'Etat auprès de la Collectivité dans la mise en œuvre complexe de sa compétence fiscale, dans un contexte marqué par une situation financière délicate de la Collectivité, « *tenant à la fois à sa gestion et aux difficultés rencontrées par établir et recouvrer ses impôts* ».

6) Des difficultés récurrentes à poser et à porter un discours crédible sur l'Europe et les RUP

La prise en compte des particularités des DOM au sein de l'Union européenne par leur identification autour du statut particulier de RUP s'est faite plutôt à l'initiative de l'Union européenne ou d'autres Etats concernés qu'à celle des autorités françaises qui ont pu éprouver des difficultés à asseoir la crédibilité de leur discours malgré les efforts consentis ces dernières années.

Un historique rapide nous rappelle les dates essentielles de la prise en compte progressive des particularités des RUP et de la nécessité de les traduire dans un statut juridique adapté :

- Arrêt Hansen en 1978 et prise en compte progressive d'une spécificité ultramarine liée à sa situation périphérique, évolution de l'article 227 du traité de Rome à l'article 349 du TFUE, accélération de cette prise en compte avec l'entrée de l'Espagne et du Portugal dont les territoires insulaires rejoignent les DOM et permettent de créer une dynamique qui n'est plus limitée à un seul Etat ;
- Rapport Ligios qui reconnaît pour la 1ère fois la spécificité des DOM ; jusqu'à l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, c'était un problème qui ne concernait que la France qui jusqu'alors n'avait pas concrètement fait grand-chose sur les 25 premières années de vie du Traité ;

- Initiatives diverses de plusieurs élus ultramarins au milieu des années 1980 et consolidation progressive jusqu'à l'article 349 du TFUE ;
- Discours de Jacques Delors, président de la Commission européenne pour son 1^{er} déplacement outre-mer qui jette les bases des relations entre l'UE et ses territoires lointains de manière pertinente et toujours actuelle.

Une crédibilité imparfaite du discours français à Bruxelles qui doit tenir compte :

- Du faible taux de participation aux élections européennes outre-mer en décalage complet avec les moyens que l'Union européenne accorde au développement des RUP. Ces constats donnent l'impression d'un faible sentiment d'appartenance à l'Union européenne de nos RUP auprès de nos partenaires au moment même où nous voulons, dans un contexte budgétaire très difficile consolider nos spécificités ;
- De la contestation et, d'une certaine façon, la concurrence des régions de l'Europe de l'Est qui doit nous inviter à faire évoluer notre discours d'autant que malgré les moyens financiers que l'Union européenne consacre au développement des RUP, les RUP françaises peinent à tirer profit des moyens accordés comme ont pu le faire des RUP espagnole et portugaise ;
- de la récurrence des thèmes évoqués depuis de nombreuses années autour des handicaps structurels permanents qui entretient un discours nourrissant le scepticisme et jetant le doute sur la stratégie de développement des DOM lorsque celle-ci existe ; l'absence de projet et de vision politique de nos territoires laisse penser que la relation avec l'Union européenne se limite à des coups d'opportunité par des actions de lobbying au profit de filières ou de secteurs d'activité sans approche d'ensemble.

Enfin :

- Vu de Bruxelles, la France est rarement apparue comme un moteur proactif dans la défense de ses territoires européens ultrapériphériques même si son action est plus présente ces dernières années ;
- La prise en compte de la situation particulière des outre-mer dans l'Union européenne est avant tout un problème franco-français que les arbitrages interministériels parfois difficiles illustrent bien ;
- Les évolutions futures seront celles que pourront proposer les DOM eux-mêmes au sein d'une approche globale en vis-à-vis et pas seulement de lobbying ponctuel au profit d'une filière ; cette approche devra être fondée sur une vision du développement et tenir compte du nouveau contexte européen et régional ;

*

* *

Ce diagnostic devrait conduire à ajuster le modèle de développement des territoires ultramarins pour relever le défi d'une économie plus marchande, moins dépendante de la consommation des ménages et de la commande publique, et valoriser les ferments de croissance endogène déjà à l'œuvre. A cet égard, la prise de conscience de l'extrême dépendance des territoires d'outre-mer au cours de la crise du Covid-19, se traduit par la volonté d'accroître leur autosuffisance notamment alimentaire, ce qui constitue un levier décisif de changement. Il n'en reste pas moins que l'ensemble constitué par les prestations sociales, les emplois publics des collectivités territoriales et les emplois aidés ont engendré, selon certains, un « cercle vicieux de dépendance », une « addiction » aux financements venus de métropole. Au moment où un récent G7 a mis à son ordre du jour la question des inégalités et où plusieurs dizaines de multinationales veulent mettre en place des « modèles de développement moins inégalitaires », l'outre-mer français ne peut rester à l'écart de ces préoccupations. La construction de nouvelles perspectives de développement au bénéfice des territoires et de la jeunesse ultramarine, intégrant mieux l'ensemble de ses populations, apparaît comme une condition au « vivre ensemble ».

II – LA VISION

La pensée politique et économique dominante outre-mer a connu une évolution notoire à la fin du 20ème siècle et au début du 21ème siècle. Traditionnellement depuis une cinquantaine d'années, deux visions de l'avenir des territoires s'affrontaient :

L'une intégrationniste misait sur la mise en œuvre d'un modèle de plus en plus proche de celui des régions de métropole en comptant sur son aspect « rattrapage » et amélioration durable des conditions de vie des populations, ce qui, au demeurant, s'est plutôt vérifié depuis la départementalisation.

L'autre vision était axée sur une plus forte volonté d'autonomie de gestion, sinon de statut, et mettait en avant le fait qu'une plus grande capacité locale de décider permettait de mieux mobiliser les énergies et d'allouer les ressources dans de meilleures conditions.

L'irruption de la décentralisation dans cette vision manichéenne de l'avenir de l'outre-mer a rebattu les cartes et a placé, de fait, ces territoires dans une position intermédiaire qui a fragilisé le discours des deux parties. Les collectivités locales, qui souvent ont plongé avec délice dans leurs nouvelles compétences, ont en même temps appris la difficulté de l'exercice et pris conscience des aléas d'une vie économique et sociale en prise directe avec les soubresauts de l'activité mondiale, notamment à l'occasion de la crise des années 2007 à 2012.

Le discours public a donc majoritairement changé et l'on parle régulièrement de nouveaux modèles de développement, de différenciation pour chaque territoire et de recherche de process endogènes. Hélas la description de ces nouvelles perspectives n'est que très peu développée pour l'instant et procède plus de l'incantation que de la stratégie rationalisée et affichée.

Il n'est pas le lieu ici de décrire de façon péremptoire la vision qui pourrait être celle des DOM pour les décennies à venir : les acteurs territoriaux et le gouvernement ont cette vocation (et même cette obligation), mais il est sans doute possible de faire apparaître quelques éléments forts du nouveau positionnement, soit de l'ensemble de ces territoires soit de chacun d'entre eux.

A-Des territoires diversifiés et différenciés

Le temps où les différentes entités ultramarines pouvaient être analysées et traitées de la même façon est largement dépassé. Chacune, pour des raisons objectives, (superficie, relief, démographie, distance...) revendique une prise en considération particulière pour mieux cerner et servir ses priorités et actions de développement. Mais une autre motivation prend de plus en plus d'importance dans les positions et réactions des uns et des autres : il s'agit d'arguments plus subjectifs bien que tout aussi prégnants : l'histoire du peuplement, le besoin d'être maître de son destin, le souci de dessiner un avenir plus en rapport avec les aspirations de la population...

Tous ces éléments ont pu donner le sentiment que chacun des territoires recherchait une différenciation de plus en plus forte, gage d'une meilleure adéquation entre les aspirations et les chemins de développement.

Cette évolution est réelle et peut se traduire au minimum, par la recherche de meilleures prises en compte des propositions locales, quand elles sont clairement exprimées, ce qui est loin d'être toujours le cas, et au maximum, par une volonté de distendre ou même de rompre un certain nombre de liens avec les instances nationales. Chaque territoire navigue, au gré des préoccupations du moment, entre ces deux attitudes, avec une conscience plus ou moins affirmée et partagée par la population des aboutissements de ce cheminement.

Il n'est donc plus possible de légiférer ou d'administrer l'outre-mer sans prendre en considération ces données dont la pertinence et le ressenti se renforcent régulièrement.

B- Mais des perspectives susceptibles de constituer une base commune et valorisante

- 1) Une notion particulièrement porteuse d'avenir tend à s'affirmer, plus ou moins vigoureusement selon les localisations : celle du vivre et faire ensemble.

Longtemps considérée comme une cohabitation plus ou moins harmonieuse de populations d'origine et de pratiques diverses, la vie sociale ultramarine se cherche une notoriété à travers ce concept. La tâche n'est certes pas aisée, mais ce qui fût longtemps considéré comme une contrainte tend à devenir, plus au moins vite selon les géographies, une bannière que l'on souhaite promouvoir comme caractéristique flatteuse de la vie en outre-mer. Le travail n'est certes pas abouti, mais la prise de conscience est réelle au niveau du vivre ensemble et débouche parfois sur de réels progrès sur le faire ensemble. Il y a là une perspective qui pourrait devenir la plus belle carte de visite de nos territoires.

- 2) Un deuxième atout susceptible de qualifier favorablement l'outre-mer peut être celui des pratiques démocratiques exercées au meilleur niveau.

Certes, l'histoire des régions ultramarines n'a pas toujours été conforme à cette vision, loin s'en faut. Chacun pourra mettre en exergue telle ou telle pratique historique du clientélisme, voire de la manipulation des résultats électoraux. Ces tentations perdurent mais de réels progrès ont pu être constatés presque partout, les territoires les plus vertueux n'ayant rien à envier aux autres régions françaises.

Par ailleurs, les Etats de l'environnement géographique de nos territoires sont parfois encore très loin du niveau démocratique atteint en outre-mer français. Une poursuite des améliorations constatées ces dernières décennies permettrait aux territoires ultramarins d'occuper la place enviée de référence dans leur zone, ce qui ne se traduit pas obligatoirement et immédiatement en point de PIB mais participe largement à une sécurisation des investissements, et donc à une meilleure attractivité.

3) L'appartenance de nos DOM à des entités géographiques et institutionnelles différentes souvent vécue comme une source de complexité et de pesanteur.

C'est une réalité par défaut : défaut de recherche d'une meilleure synergie avec les Etats voisins, défaut de meilleure définition des relations avec l'Etat central, défaut de meilleure application des possibilités ouvertes par les institutions européennes (article 349 du TFUE notamment). Un champ d'expérimentation exceptionnel pourrait s'offrir aux territoires qui prendraient à bras le corps le traitement des contraintes liées à cette situation complexe, mais évolutive, pour peu qu'on ait les idées claires sur les objectifs et les méthodes opérationnelles.

La complémentarité et les synergies régionales sont les éléments de la vision que l'on pourrait déployer. Ce sujet est encore largement inexploré mais il pourrait devenir très prometteur s'il était correctement traité.

4) Une mutation progressive vers de nouvelles activités d'avenir

On a beaucoup dit et écrit sur la dépendance des territoires ultramarins à quelques spéculations de type production de rentes (sucre, rhum, banane, ...). Cette construction historique, dont les motivations ont largement évolué à ce jour, a eu ses mérites et continue de structurer une partie de l'horizon économique. Il ne faudrait néanmoins pas ignorer le fait que l'appareil de production ultramarin s'est déjà diversifié par vagues successives (production industrielle en import substitution, tourisme, services, TIC...) de telle sorte que les activités traditionnelles sont devenues minoritaires dans la plupart des géographies, tout en gardant, à défaut de nouvelles activités puissantes, un rôle de structuration des filières agroalimentaires. Chacun est bien conscient que le nouvel enjeu est l'émergence de secteurs d'activité nouveaux capables de devenir des zones d'excellence valorisées comme telles.

Certains territoires ont progressé et sont à la porte de développements et de reconnaissances nationale ou internationale (frenchtech, pharmacopée, service d'ingénierie...). De la même façon, de nombreuses initiatives relatives au développement durable voient le jour et cherchent à se frayer un chemin dans les priorités assumées et organisées. Mais les stratégies ne sont pas toujours claires, ni partagées par la population et un gros effort de définition et de programmation est indispensable pour que ces activités puissent constituer le relais de croissance attendu.

Les DOM ont, à cet égard parfois, des dispositions naturelles sur lesquelles il est dans doute possible de s'appuyer pour développer de nouvelles valeurs ajoutées. Citons, de façon non exhaustive, la préservation et la mise en valeur de biodiversités aussi originales que précieuses, un rôle de leader dans la prévention et le traitement des maladies tropicales, une action représentative des meilleurs savoirs faire dans le domaine des énergies renouvelables, ...

Ces domaines d'activité correspondent à des préoccupations très prégnantes de l'opinion nationale, européenne et mondiale et l'idéal serait que les DOM puissent suffisamment capitaliser de compétences et de résultats tangibles pour être « délégués », par exemple par l'UE, pour

remplir une mission d'intérêt général reconnue et rémunérée comme telle (préservation de la biodiversité).

Enfin, si l'importance de l'espace maritime Français lié à l'Outre-Mer est régulièrement évoquée comme une chance exceptionnelle pour la France et l'Europe, les conséquences favorables doivent en être tirées.

5) Compter sur l'émergence de nouvelles activités est certes indispensable, mais cela requiert une attention particulière à l'équilibre social de chaque territoire

Le régime social français, appliqué quasiment complètement outre-mer, a permis d'accompagner, tant bien que mal la population mal intégrée à l'évolution économique. Ce palliatif ne peut être satisfaisant car il est générateur de sentiments d'exclusion d'un processus de progrès général. Selon les géographies, la situation peut être très différente : des Antilles où la population diminue à Mayotte ou en Guyane où sa progression est explosive, les remèdes doivent être adaptés, mais partout le sentiment de creusement des inégalités (ressenti ou réel) peut être (et a déjà été) un facteur de tensions sociales susceptibles de paralyser les initiatives politiques ou économiques favorables.

La meilleure sortie est évidemment celle qui se fait par le haut, grâce notamment au développement des activités, mais des adaptations temporaires restent indispensables, en particulier pour accompagner les territoires vers leur transition démographique. La panoplie des mesures transitoires possibles dans des exemples ultramarins ou nationaux est relativement riche, et les choix de traitement retenus devront être adaptés à la situation de chaque territoire. Il serait illusoire de penser que le temps se chargera de gommer les très grandes différences de niveau de vie. L'outre-mer français, dans sa diversité, pourrait devenir un terrain de prédilection pour appliquer des modes innovants de réduction des inégalités.

C- Vision ambitieuse, voire utopique ?

Des territoires où le vivre et le faire ensemble constituent une valeur cultivée et où les pratiques démocratiques sont exercées au meilleur niveau, où les complémentarités régionales, nationales et européennes s'expriment de façon harmonieuse, où l'économie est portée par des zones d'excellence reconnue, et où l'équilibre social se renforce, tout cela représente une vision sans doute ambitieuse compte tenu de l'état de tension qui s'y exprime. Mais s'agit-il d'une utopie pour autant ? Peut-être pas si l'on travaille sérieusement et avec constance sur la poursuite des objectifs qui en découlent.

Pour le vivre et faire ensemble qui pourrait devenir la valeur phare de l'ensemble de l'outre-mer, deux axes d'intervention devront être priorités.

- La promotion de cette valeur doit être organisée dans chaque territoire pour devenir une évidence. Inversement, toute atteinte à cet état d'esprit (irrespect, racisme...) doit être vigoureusement dénoncée voire sanctionnée.

- La promotion externe de cet art de vivre doit être recherchée, pour devenir un sujet de fierté collective et d'attractivité.

Pour les pratiques démocratiques exemplaires, différenciantes dans la plupart des environnements géographiques des territoires d'outre-mer, les objectifs seront :

- De ne plus accepter des pratiques peu conformes, notamment du fait des collectivités ou de leur démantèlement (SEM, SPL...).
- De mieux en expliquer l'intérêt aux populations qui ont tendance à fuir les urnes et à jeter un œil critique sur la vie politique et administrative.

Pour l'appartenance conjointe à plusieurs entités administratives, il s'agira :

- Dans la région géographique, de rechercher des complémentarités, économiques notamment, en adaptant des réglementations complexes parfois difficilement compatibles (APE, interventions conjointes FED-FEDER ...)
- Dans le cadre de l'Etat, de franchir une nouvelle étape de décentralisation et surtout de vraie déconcentration.

Pour l'évolution de l'économie ultramarine, il faudra rechercher :

- Une mise à niveau rapide des services de base indispensables (eau, électricité, communications physiques et dématérialisées...) pour amplifier ou restaurer l'attractivité.
- Une transition en douceur de certaines productions historiques et dominantes vers une diversification plus conforme aux besoins locaux et au marché mondialisé.
- Une vigoureuse orientation des formations vers des savoirs modernes et adaptés à la spécialisation des productions.
- L'identification, la promotion et l'organisation de filières d'excellence propres à positionner l'outre-mer sur la carte du monde des savoirs faire et des pratiques vertueuses.
- Le lancement d'un grand chantier, conceptuel puis opérationnel, sur le thème de la mer et de sa mise en valeur au bénéfice notamment des territoires ultramarins.

Pour l'équilibre social, les objectifs seront :

- De traiter avec énergie cette situation profondément paralysante que représente l'illettrisme d'une partie importante (15 à 35% selon les territoires) des ultramarins.
- De générer suffisamment d'activité, si possible marchande, pour réduire significativement le taux de non-emploi des populations les plus fragiles.

- De réduire progressivement et avec doigté l'écart de pouvoir d'achat entre la fonction publique et le secteur privé.
- D'agir sur le coût de la vie en modernisant et sans doute en régulant, les circuits de commercialisation et en traitant des situations abusives.

D- Quels obstacles et quels points d'appui pour la mise en œuvre de cette vision ?

Penser qu'une évolution de fond, telle que décrite plus haut, puisse se réaliser aisément est évidemment peu réaliste : les difficultés à surmonter sont nombreuses et de tous ordres, mais il est possible, pour progresser, de s'appuyer sur un socle devenu relativement solide.

1) La culture de l'obstacle est très prégnante dans les mentalités

La description de cette culture vient rapidement à l'esprit dès qu'il s'agit de faire évoluer les situations acquises. Il y a les arguments, souvent fondés sur une réalité, de la petite taille (hors Guyane bien sûr) et de l'isolement des territoires, des populations, de l'éloignement des principaux centres de décision, de production et de consommation, des caractéristiques physiques peu favorables... Tout cela est connu, commenté et parfois intégré comme des difficultés insurmontables, même si leur caractère est devenu largement relatif, du fait de la modification fondamentale des modes de relation entre pays et de l'irruption des technologies nouvelles.

Une série d'allégations construites par l'histoire et ses séquelles (colonisation), paralyse parfois la volonté réformatrice et, parfois, sert de caution au défaitisme : les nombreux échecs connus outre-mer ont pu générer le sentiment que rien de significatif n'y est possible. Cette attitude, qui favorise les acteurs en position de rente, est profondément démobilisatrice. Au-delà de ceux qui en profitent et cultivent ce sentiment, la population elle-même connaît très mal les voies de progrès potentiels, et si personne ne fait l'effort d'éclairer le chemin, un profond sentiment de dépendance inéluctable peut éteindre les énergies et entraîner un souci de sanctuarisation des dispositifs réputés protecteurs.

Lors de la survenance de problèmes d'une certaine importance, l'habitude a été prise de chercher immédiatement le secours de l'Etat même si le sujet est plutôt de la compétence des instances locales. Cette attitude, parfois encadrée par les leaders locaux, peut déresponsabiliser gravement l'ensemble des forces vives.

Une autre pesanteur est liée à la méconnaissance anormale de l'outre-mer par les décideurs ou leaders nationaux et européens. Leur prise de conscience est souvent liée aux problèmes d'ordre public qu'ils constatent et ils en tirent parfois la conséquence que la tranquillité s'acquiert par des subsides complémentaires, mais pas nécessairement par l'émergence d'innovations susceptible de susciter l'engagement des populations.

Enfin, il est constant que les élites locales n'ont pas toujours fait l'effort de donner à leur territoire un dessein politique, partagé par la population et propre à le dynamiser. Si l'on complète en disant que la vision qu'a le gouvernement de son outre-mer n'est pas très claire, à tout le moins pas disponible, le tableau de la mobilisation pour de nouveaux horizons peut paraître peu favorable.

2) Et pourtant les points d'appui ne manquent pas

Il s'agit tout d'abord d'une situation institutionnelle empreinte de stabilité, ce qui est loin d'être le cas d'un très grand nombre d'Etats voisins en proie aux alternances politiques compliquées, voire aux dictatures plus ou moins affichées. Le fait, par ailleurs, de faire partie d'un Etat encore puissant et d'une Union Européenne devenue très prégnante peut présenter un cadre certes complexe, mais très sécurisant.

Depuis plusieurs décennies s'appliquent outre-mer un certain nombre de dispositifs nationaux et européens susceptibles de permettre, de façon relativement aisée, le financement d'investissements parfois très significatifs, à tel point qu'il arrive qu'il puisse être nécessaire de rendre des sommes promises mais non utilisées, (FEDER, LBU...).

Le niveau de formation des populations, encore largement améliorable certes, représente un avantage comparatif peu exploité, mais réel, dans les environnements géographiques ultramarins. Par ailleurs, la capacité de faire appel, dans des conditions relativement faciles, à des compétences extérieures, nationales notamment, peut grandement faciliter l'acquisition de savoir-faire complémentaires.

Enfin le « momentum » est particulièrement intéressant : au niveau national, différenciation, décentralisation, déconcentration... Reviennent à l'ordre du jour. Au niveau européen, la renégociation des programmes opérationnels pourrait également devenir un moment fort de la redéfinition des évolutions de chacun des territoires.

Les édiles et/ ou responsables économiques qui décideraient de prendre le destin de leur région ultramarine à bras le corps ne seraient pas démunis de moyens. Encore faudrait-il qu'ils se décident à bien formaliser leurs ambitions spécifiques, à les faire partager par leur population, à les négocier avec leurs interlocuteurs institutionnels pour pouvoir, avec les meilleures chances de succès, engager une nouvelle phase de développement.

III – LES PROPOSITIONS

A- Institutionnelles

1) La gouvernance au niveau de l'Etat

a- Un constat peu satisfaisant

A partir du milieu des années 2000, d'importantes réformes de l'organisation centrale (RGPP) et déconcentrée (REATE) de l'Etat ont été engagées, en parallèle de l'acte II de la décentralisation, dans le but de donner plus d'efficacité à l'action publique, dans un cadre budgétaire toujours plus restreint.

- ***Au niveau de l'organisation de l'administration centrale de l'Etat***, près de 15 ans après le début de cette vague de réformes, d'aucuns s'accordent pour faire le constat d'un affaiblissement politique relatif des ministres successifs en charge des outre-mer au sein de l'appareil gouvernemental, accroissant le manque de vision et de cohérence dans la définition et la mise en œuvre des politiques de l'Etat outre-mer.

Cette réalité s'explique sans doute en partie par le choix ou non de faire appel à un personnage politique de premier plan, capable de mettre dans la balance des arbitrages interministériels tout son « poids ».

Mais au-delà de la dimension personnelle, cet affaiblissement s'explique aussi et surtout par la tutelle négative du ministère de l'intérieur dans la gestion administrative et budgétaire de l'administration centrale du ministère des outre-mer, la Direction générale des outre-mer étant placée sous « tutelle » administrative du Secrétariat Général du Ministère de l'intérieur. Cette organisation administrative singulière mise en place en 2007 avec la RGPP contredit et affaiblit la dimension, par nature, interministérielle de la direction générale des outre-mer. Et elle affaiblit de fait le Ministre en charge des outre-mer dans sa capacité à fixer ses choix et ses orientations sur l'organisation budgétaire, administrative et en ressources humaines de la DGOM.

- ***Au niveau des services déconcentrés de l'Etat dans les territoires***, les acteurs de terrain comme les différents rapports d'évaluation parlementaires ou administratifs réalisés au cours des dernières années établissent les mêmes constats : des difficultés à concrétiser « l'inter ministérialité » à l'échelon local et des synergies attendues dans les différents services ; une incapacité de plus en plus fréquente à apporter le soutien et l'expertise techniques réclamés par les collectivités territoriales confrontées à des transferts importants de compétences ; une plus grande complexité des circuits de décisions ; un turn-over croissant des fonctionnaires nommés dans les territoires ; un déshabillage de certaines directions techniques qui se retrouvent privées de capacité d'expertise performante ; une hétérogénéité des conditions de travail (indemnités, temps de travail...) d'agents d'un même service issus de différents ministères...

Face à une situation caractérisée par un lent affaiblissement depuis une quinzaine d'années, et alors que nos territoires ultramarins sont confrontés à des changements profonds des cadres qui leur sont applicables (juridiques avec des réformes statutaires en cours ou à venir ; économiques et financiers ; écologiques ; sociaux et culturels) qui nécessitent un accompagnement fort de l'Etat, une réorganisation profonde administrative des services centraux et déconcentrés de l'Etat s'impose.

b- Des améliorations envisageables

- ***Au niveau central***, afin de redonner la pleine dimension interministérielle à l'administration de l'Etat outre-mer, il conviendrait de placer le Ministre en charge des outre-mer sous l'autorité directe du Premier ministre et de mettre ainsi fin à la tutelle administrative du Ministère de l'intérieur.

La direction générale des outre-mer serait placée sous l'autorité directe du Premier ministre et de ses services, selon le modèle du secrétariat général aux affaires européennes SGAE (organe qui a montré son efficacité et sa capacité à fonctionner en interministériel).

En conséquence de cette nouvelle organisation axée sur « l'inter ministérialité », les crédits « techniques » relatifs aux grandes politiques publiques de l'Etat Outre-mer (lignes budgétaires affectées au régime des exonérations de charges sociales patronales, en faveur du logement , etc.) qui restent aujourd'hui placés sous la responsabilité budgétaire du ministre chargé des outre-mer (environ 2 milliards d'euros/an sur près de 20 milliards d'euros d'effort budgétaire global de l'Etat) seraient transférés en gestion directe par les ministères techniques concernés. Le Ministère des Outre-mer placé sous l'autorité du Premier ministre ne conserverait la gestion budgétaire directe que de lignes budgétaires d'intervention spécifiques (type FEI ; SMA, etc.). Les crédits transférés aux ministères techniques devraient avoir une visibilité « Outre-Mer » au niveau d'actions budgétaires identifiées.

Cependant, au-delà de l'aspect interministériel de la gestion de l'outre-mer qui est évident, il est une autre caractéristique qu'il convient de prendre en compte. Il s'agit de la spécificité de ces territoires français et de la nécessaire différenciation de leur gestion qui ne peut être la simple transposition, parfois légèrement adaptée, des règles métropolitaines.

Pour cela, il faut qu'au sein de cette nouvelle organisation, ces territoires puissent être représentés au même titre que les différents ministères. Chaque assemblée territoriale, unique ou régionale, devra nommer un ou deux représentants en fonction de l'importance de la population, fonctionnaires ou pas, mais non élus, qui travailleront au sein de ce secrétariat général à l'outre-mer avec un statut contractuel, détachement ou mise à disposition selon leur situation d'origine et contribueront avec les autres membres à la mise en œuvre d'une politique ultramarine. Il s'agirait d'une organisation originale pour une situation originale et respectueuse des différences.

Enfin pourrait être réactivés et rendus plus opérationnels, les correspondants de l'outre-mer dans les ministères intervenant lourdement dans ces territoires, à l'instar de ce qui fonctionnait assez bien au ministère de l'agriculture.

- ***Au niveau des services déconcentrés de l'Etat sur les territoires.***

L'article 72 de la Constitution précise que « dans les collectivités territoriales de la République, le représentant de l'Etat, représentant de chacun des membres du Gouvernement, a la charge des intérêts nationaux, du contrôle de l'administration et du respect des lois ».

Or, les différentes phases de décentralisation ont eu pour conséquence indirecte d'affaiblir progressivement le rôle du Préfet en tant que « représentant de chacun des membres du Gouvernement » avec une forme « d'autonomisation » et de déresponsabilisation croissante de certains services déconcentrés de l'Etat dont l'action finissait par échapper au Préfet.

Le renforcement de la cohérence dans la conduite des politiques publiques et l'amélioration de la lisibilité des priorités et des actions de l'Etat au niveau local imposent de clarifier et de renforcer le rôle et l'autorité du Préfet fonctionnelle et hiérarchique sur toutes les administrations déconcentrées de l'Etat (hors la DRFIP compte tenu de ses missions fiscales), y compris celles sur lesquelles le Préfet n'a aujourd'hui pas autorité (ARS, Rectorat notamment).

En parallèle, les moyens humains et budgétaires des services déconcentrés – ceux dédiés d'une part aux missions de contrôle et ceux dédiés d'autre part aux missions d'accompagnement et d'ingénierie – doivent être revus à la hausse dans les territoires qui en ont besoin. A l'inverse, le travail de mutualisation des différentes fonctions supports autour d'une direction unique (Secrétaire Général des services de l'Etat sous l'autorité directe du Préfet) doit être poursuivi afin de mettre en cohérence la gestion des moyens et d'assurer une véritable déconcentration de la décision.

A ce titre, il conviendra de tirer le bilan de la réorganisation menée en Guyane en ce moment sur les services déconcentrés de l'Etat selon les modalités fixées par le décret du 28 août 2019 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'Etat en Guyane.

Enfin, des marges de manœuvre nouvelles sont offertes à l'Etat déconcentré avec la généralisation du droit de dérogation des préfets par le décret du 8 avril 2020 : celui-ci pérennise l'expérimentation, conduite pendant 2 ans dans certains départements et régions et notamment 3 territoires ultramarins, et permet désormais aux préfets de déroger par arrêté à des normes nationales. Ceux-ci peuvent ainsi prendre des décisions non réglementaires dans 7 domaines (subventions et soutiens financiers, aménagement du territoire et politique de la ville, environnement, agriculture et forêts, construction, logement et urbanisme, emploi et activité économique, patrimoine culturel, activités sportives, socio-éducatives et associatives). Ce pouvoir de dérogation, justifié par des circonstances locales, doit permettre d'alléger les démarches administratives et de réduire les délais, mais reste encadré pour ne pas porter atteinte à la sécurité des personnes et des biens, rester compatible avec les engagements européens et internationaux de la France, et ne pas constituer une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les normes auxquelles il est dérogé. Ces marges de manœuvre devront être exploitées pour favoriser le développement des activités économiques.

Ce pouvoir de dérogation des préfets devrait être un instrument très utile pour la mise en œuvre, après la crise COVID-19, d'un plan de relance adapté aux outre-mer.

2) Décentralisation, différenciation et déconcentration

a- Du millefeuille administratif au milk-Shake territorial

Les différents actes de décentralisation, accompagnés de plusieurs vagues de déconcentration, ont complexifié la visibilité de l'action publique au niveau local. De fait, entre l'État et la commune, d'autres échelons ont été créés qui constituent aujourd'hui une organisation en strates, souvent dénommée par ses détracteurs le « millefeuille administratif ». Les citoyens ont du mal à savoir à qui ils doivent s'adresser, quand ce ne sont pas les collectivités elles même qui se perdent dans cet enchevêtrement des compétences.

Rappelons, que de façon très schématique, les compétences entre les niveaux de collectivités sont réparties comme suit :

- Les **communes** bénéficient de la clause de compétence générale leur permettant de régler par délibération toutes les affaires relevant de leur niveau. Les principales compétences exercées relèvent des domaines suivants : urbanisme, logement, environnement, gestion des écoles préélémentaires et élémentaires. La loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) a renforcé les compétences optionnelles et obligatoires transférées de la commune à la communauté de communes ;
- Les **départements** exercent principalement leurs compétences dans les domaines suivants : action sociale (enfance, personnes handicapées, personnes âgées, revenu de solidarité active), infrastructures (ports, aéroports, routes départementales), gestion des collèges, aide aux communes ;
- Les **régions** exercent principalement leurs compétences dans les domaines suivants : développement économique, aménagement du territoire, transports non urbains, gestion des lycées, formation professionnelle.

Et les trois niveaux de collectivités se partagent les compétences dans les domaines suivants : sport, tourisme, culture, promotion des langues régionales, éducation populaire.

Au surplus, des groupements exercent des compétences transférées d'un échelon à un autre, c'est le cas des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), sous forme de communautés de communes, d'agglomération, de métropole, etc....qui se dénombrent aujourd'hui à plus de 1 200, en plus des 35 000 communes et 8 700 syndicats mixtes, et expliquent en partie l'explosion des effectifs de la fonction publique territoriale.

Les collectivités territoriales, qu'elles soient Régions, Départements, EPCI ou commune, se retrouvent face à un bloc de compétences transférées qui recèle des chevauchements inéluctables aboutissant à un maelstrom paralysant l'action publique, où le « qui fait quoi » et son corolaire l'équilibre Recettes/Dépenses, empêchent le « que fait-on » et la définition des moyens pour atteindre les objectifs.

b- Redéfinir les contours et les compétences pour libérer l'action publique locale

Même si le think tank n'a pas vocation à se prononcer sur le statut des territoires, il devient urgent de trouver un mode de fonctionnement décentralisé plus pertinent, à cadre juridique globalement constant, notamment dans le domaine du développement économique.

En outre-mer un des besoins flagrants des collectivités touche à la formation et aux compétences dans le domaine de la maîtrise d'ouvrage et l'ingénierie de projet. Cependant, chacun des échelons voulant protéger sa compétence, quand bien même il rencontre des difficultés pour l'exercer, ne cherche pas à mutualiser les moyens humains et matériels disponibles. La mutualisation intercommunale semble à cet égard être le réceptacle le plus adéquat et ne nécessite aucune nouvelle compétence ou transfert.

Au niveau des collectivités majeures (Collectivités uniques, régions, départements), une redéfinition de leur mode d'intervention doit être envisagée afin :

- Qu'elles deviennent de véritables instances de concertation, et de planification du développement économique et des chefs de file, pour assumer leurs compétences et sortir du conflit permanent Etat-Région et autres collectivités (utilité des conférences territoriales de l'action publique, ...)
- De détricoter le millefeuille institutionnel local (département + région) afin d'arriver à un seul échelon de gouvernance du développement et assurer une permanence de la vision politique du développement économique
- De clarifier le rôle et la nécessité pour les collectivités majeures de disposer d'outil satellite (SEM, SPL, EP, GIP, GIE, ...) qui représentent des dépenses souvent difficiles à assumer et un fonctionnement parfois obscur.

Enfin, La future loi « 3D » doit ouvrir le champ de la différenciation territoriale qui consiste à attribuer par la loi des compétences spécifiques à une collectivité territoriale ou la capacité des collectivités à exercer de manière différente une même compétence et assurer que chaque territoire dispose des lois et règlements adaptés à ses spécificités.

Dans le cadre du nouvel acte de décentralisation annoncé par le président de la République le 25 avril 2019 et dont des contours ont été précisés par la circulaire du Premier ministre du 15 janvier 2020, ce qui peut être décentralisé au niveau national a vocation à l'être également dans les départements / régions d'outre-mer. Cette demande va dans le sens de la mise en œuvre du principe d'identité législative. Les territoires d'outre-mer doivent bénéficier des mêmes transferts que les collectivités de l'hexagone dès lors qu'on peut en attendre une plus grande efficacité de l'action publique au bénéfice des populations. Compte tenu cependant des spécificités des collectivités ultramarines (population moins nombreuse, difficultés budgétaires...), ce transfert ne pourrait intervenir que sur demande des collectivités concernées.

c- Une différenciation évolutive

La reconnaissance de cette différenciation déjà en cours pourrait passer par l'attribution, à chaque territoire ultra-marin, d'une organisation sur mesure. Cette évolution permettrait d'une part de mieux responsabiliser les acteurs locaux sur les politiques publiques et compétences qu'ils souhaitent exercer, d'autre part, d'assurer aux populations le maintien des responsabilités régaliennes et sécurités assurées par l'Etat. Cette situation serait évolutive pour s'adapter au souhait du territoire concerné. Certains élus locaux, leaders d'opinion, ou constitutionnalistes soulignent l'intérêt, par exemple, d'une plus grande autonomie fiscale, susceptible de réduire certains impôts de production ou de favoriser la production locale, de conférer au territoire une plus grande compétence d'exploitation des ressources locales, ou encore de favoriser l'émergence d'une filière de production par une action temporaire sur l'accès au marché. Cette proposition – qui va plus loin que le projet de loi de réforme constitutionnelle – permet de dépasser les débats sur les articles 73 et 74 de la Constitution par une référence unique et, en même temps, de clarifier le dispositif grâce à une organisation établie sous le contrôle du Parlement.

Au total, la "différenciation", c'est-à-dire la possibilité de déroger à certaines règles nationales constitue pour les collectivités d'outre-mer un moyen privilégié de prendre en compte les spécificités de leurs territoires et d'ajuster en conséquence les politiques publiques pour plus d'efficacité et de responsabilité. Bien entendu, une telle démarche, qui ne va pas de soi, suppose un accompagnement par les services de l'Etat et ses opérateurs.

Gageons que les collectivités sauront saisir cette opportunité comme une réel exercice de simplification et d'efficacité et non comme une course à l'armement pour être à « armes égales » avec l'Etat au niveau local.

d- Renforcer l'action déconcentrée de l'Etat

En parallèle des différentes phases de décentralisation, l'organisation des services déconcentrés de l'Etat a aussi fait l'objet d'évolutions successives, principalement marquées par le sceau de la rationalité budgétaire, sous couvert de plus d'efficacité.

Ce mouvement devait consacrer dans les textes l'émergence d'une organisation administrative plus efficace, de mission et adaptée aux évolutions décentralisatrices, autour du Préfet de Région.

Sur le point sensible de la déconcentration, il est devenu indispensable que le préfet trouve (ou retrouve) la plénitude de ses pouvoirs. En effet, il n'a plus la main sur certains de ses services qui ont pris l'habitude de traiter directement avec les ministères techniques (finances, équipement, agriculture, santé, ...) d'autre part, sa vocation de contrôleur de la légalité des actes des collectivités n'est plus exercée, ou de façon exceptionnelle. Une bonne décentralisation a besoin d'une bonne déconcentration et nos territoires n'ont rien à gagner à un affaiblissement des compétences régaliennes de l'Etat.

A l'heure où se redessineront les contours du partage de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, dans le cadre des débats sur le projet de loi 3D, il s'agira de veiller à ce que l'action de l'Etat déconcentré dans les territoires soit repensée en sorte que soit :

- **Redéfinies**, reprécisées et renforcées les principales missions de l'Etat au niveau déconcentré autour de la figure du Préfet de Région qui doit être consacré comme le seul et unique « patron » de l'ensemble des services de l'Etat dans les territoires (y compris les ARS, les recteurs et les DRFIP hors missions fiscales). Il conviendra de renforcer en conséquence les moyens humains et budgétaires des services déconcentrés concernés ;
- **Renforcée** en parallèle la mutualisation des différentes fonctions supports – jusque-là réparties entre des enveloppes et des crédits ministériels déjà mutualisés – autour d'une direction unique (Secrétaire Général des services de l'Etat) sous l'autorité directe du Préfet de région ;

3) La Gouvernance au niveau local

La principale lacune globale ressentie au niveau local porte sur l'absence d'une vision commune à l'ensemble des acteurs des territoires, ce qui donne une image éclatée parfois foisonnante, mais souvent désordonnée de l'action publique.

Les sujets relatifs à une meilleure décentralisation et à une meilleure déconcentration ont été évoqués plus haut.

Pour ce qui concerne les collectivités, leur démantèlement et les structures proches, publiques et parapubliques, le chantier est monumental : la liste de ces structures concernées par des insuffisances de gestion, des difficultés budgétaires, des pratiques douteuses, voire pénalement répréhensibles est très étoffée et le moment est sans doute venu de tirer les conséquences de l'importance des compétences transférées et des budgets qui les accompagnent pour faire monter significativement le niveau de responsabilité et d'efficacité de la gouvernance locale.

a- Quelques évolutions pratiques souhaitables et possibles

Une première évolution pourrait concerner les collectivités. Chaque candidat à une élection se fait élire, en théorie sur la base d'une vision de son territoire et d'un programme associé. Or l'élection passée, certains oublient complètement leurs engagements, ce qui crée un fort ressentiment dans la population. Une amélioration pourrait être qu'une fois élu, chaque responsable de collectivité décline son programme de façon opérationnelle et réparti sur la durée du mandat. Ainsi, à l'occasion de chaque débat d'orientation budgétaire, il serait possible de comparer le programme établi et son taux de réalisation. Ce tableau de bord n'exclurait pas les réorientations stratégiques mais les rendrait explicites pour la population.

Une deuxième évolution concernerait les intercommunalités dont les compétences obligatoires et facultatives donnent lieu à des situations parfois cocasses où les communes continuent à exercer des compétences en principe transférées, et inversement où des intercommunalités exercent des compétences qui ne leur ont pas été transférées. Un balayage de l'ensemble est nécessaire avec la préoccupation là encore, d'éviter les gaspillages.

Une troisième évolution concerne les organismes associés (SEM, SPL, ...). Leur multiplication nécessite, au minimum, une rationalisation et au mieux, dans certains cas, une remise en cause. Si un mouvement favorable de concentration des SEM est en cours, les SPL sont devenues le lieu de tous les écarts et abus : compétences peu précises, fonctionnement approximatif, salaires de présidents ou de direction délirants.... Ce qui devait être une facilité opérationnelle est devenu un vaste champ d'abus et d'inefficacité.

La concertation et la vision commune souhaitées pourraient être grandement améliorées en faisant fonctionner correctement la conférence territoriale de l'action publique (CTAP). Cette instance créée par la loi (2014 puis 2015) a pour vocation de coordonner et de rationaliser l'action publique et elle pourrait être celle où se construit la vision commune du moyen et du long termes. Peu souvent réunie, elle a plutôt jusqu'ici fait office, en toute discrétion, de chambre d'enregistrement de documents d'intérêt secondaire. Compte tenu de sa composition (Région, département, intercommunalités, communes, voire autres organismes ou groupes de citoyens invités), elle pourrait, à l'initiative du président du conseil régional ou de la Collectivité Unique, devenir un vrai outil de définition commune et de mise en œuvre opérationnelle d'un plan « national » du territoire. Il serait sans doute possible à cette occasion de mieux fixer la répartition des compétences entre acteurs pour éviter les chevauchements et les « trous béants ».

b- Redonner des marges de manœuvre aux collectivités territoriales et restaurer la confiance

La restauration des marges de manœuvre financières et de la capacité d'autofinancement des collectivités locales ultramarines est indispensable à court terme pour améliorer l'attractivité des territoires, condition de leur développement économique endogène. Il s'agit de créer ou de rénover les services publics rendus à la population (eau, assainissement, déchets), d'investir dans les infrastructures, la formation, l'éducation et l'appui aux entreprises, de réduire les délais de paiement aux entreprises ou encore de mettre fin à la tendance trop souvent rencontrée de financer les budgets locaux par de la dette "fournisseurs" auprès des entreprises (délais de paiement excessifs) ou des organismes de sécurité sociale (127 M€ d'impayés des communes des 5 DOM, selon le rapport Patient/Caseneuve) ... Il s'agit aussi et surtout de rétablir la confiance de la population et des entreprises envers les exécutifs locaux.

- Recourir massivement à une contractualisation adaptée entre l'Etat et les collectivités territoriales en difficulté.

Les contrats « Cahors » ont permis, dans un grand nombre de cas y compris outre-mer, de maîtriser les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. Pour autant, ils ne sont pas destinés à apporter une réponse aux collectivités en difficulté ou en grande difficulté.

En l'absence de contraintes de gestion, d'ordre législatif ou réglementaire, (qui ne pourraient être édictées pour les seules collectivités ultra-marines), la voie contractuelle devrait être privilégiée pour favoriser le redressement des collectivités en difficulté.

Des contrats d'accompagnement », gagnant-gagnant, pourraient être proposés à ces collectivités :

- Des engagements chiffrés acceptés contractuellement par la collectivité tels que, selon le cas, la réduction des indemnités des élus et/ou du nombre d'adjoints (vote du conseil municipal), la

réduction des frais de fonctionnement (train de vie, parc automobile, représentation, voyages...), le non remplacement des départs en retraite, la non reconduction des vacataires et CDD, le paiement des mandats dans l'ordre strict de leur émission, la tenue effective d'une comptabilité d'engagement, la mise en place d'un service facturier commun à l'ordonnateur et au comptable, la mise en place d'un comité d'audit avec des personnalités extérieures, la résorption des délais de paiement aux entreprises, le paiement sans délai des charges sociales salariales (y compris la dette).

- En contrepartie, une « dotation exceptionnelle d'accompagnement », versée par l'Etat au fur et à mesure de la réalisation des engagements permettrait de contribuer au redressement de la collectivité.

Ces contrats d'accompagnement devraient être conduits tout au long de la durée du mandat. Ils supposent un suivi régulier et rapproché par les services de l'Etat et donc un renforcement des services chargés du contrôle de légalité et des DRFIP. Un appui à la collectivité (consultant, AFD...) devrait être financé au travers de la dotation exceptionnelle d'accompagnement. Le manque ou l'insuffisance de respect des engagements serait sanctionné par la suspension voire le retrait de ladite dotation.

En cas de refus de la démarche de redressement ou de non-réalisation des objectifs de redressement, le préfet dispose de possibilités d'intervention mais on connaît les difficultés de les exercer en matière de contrôle administratif ou de contrôle budgétaire face à certains élus locaux. Aussi, est-il nécessaire de renforcer le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire pour lesquels le Préfet dispose déjà d'outils qu'il suffirait de mettre en œuvre.

- Elargir les possibilités de saisine des citoyens et de démocratie directe, en cas de carence dans la conduite des politiques publiques

En cas de blocage, d'absence ou de report des décisions nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques dont sont responsables les collectivités territoriales, les citoyens ultra-marins pourraient être incités à recourir davantage à des formes d'expression directe, comme ce fut le cas à la Réunion avec le comité consultatif citoyen, mis en place après le mouvement des gilets jaunes. Dans cet ordre d'idées, des « conférences de citoyens », assez fréquentes en Europe du Nord (et expérimentées en France sur le site de stockage de l'ANDRA à Bure) pourraient être organisées ; on pourrait aussi recourir à la saisine de la Commission nationale du débat public (CNDP) en cas de dysfonctionnement d'un service public essentiel (eaux, déchets..) ou de normes européennes (qualité de l'eau..).

L'expression directe des citoyens, plus facile à organiser désormais avec internet et les réseaux sociaux, pourrait aussi intervenir au travers du droit de pétition adressé à une collectivité territoriale (article 72-1 de la Constitution) ou d'une consultation de type référendum local.

- Renforcer la mise en place de la transparence, des contrôles externes et des sanctions

Il ne sert à rien de brandir l'article 2122-16 du CGCL (suspension, révocation d'un élu) car la menace n'a jamais été mise à exécution outre-mer (engagée seulement à Pointe-à-Pitre) et surtout cela n'est d'aucun effet sur la situation de la collectivité qui ne cesse de se dégrader. Mieux vaut anticiper.

Outre le renforcement du contrôle de légalité, il semble aussi nécessaire d'explorer de nouvelles pistes :

- Expérimentation plus rapide outre-mer du recours à un commissaire aux comptes (notamment dans le cadre d'un contrat d'accompagnement) ;
- Réforme du mandatement d'office pour rendre celui-ci plus opératoire ;
- Renforcement de la responsabilité des gestionnaires locaux par un élargissement de la compétence de la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) aux ordonnateurs locaux et/ou une amélioration du recours à la procédure de gestion de fait ;
- Elargissement du pouvoir de substitution du préfet, en cas de carence lourde dans la conduite des politiques publiques pouvant porter préjudice à la population et à l'attractivité du territoire ;
- Amélioration du réseau d'alerte (établi conjointement par la DRFIP et le Préfet), en rendant celui-ci public et transparent.

Avec ces propositions, il s'agit évidemment de ne pas "ghettoiser" les outre-mer mais de conduire les pouvoirs publics à mettre fin aux errements de quelques rares élus locaux dont la gestion peut compromettre la confiance de la population et du monde économique envers les exécutifs locaux.

4) La relation avec l'Union Européenne

Les RUP disposent du cadre juridique pertinent leur permettant de faire prendre en compte leur singularité. Elles doivent donc s'appuyer résolument sur le cadre juridique novateur de l'article 349 du TFUE³ dont la pleine portée juridique a été définie par la Cour de justice de l'Union européenne et être en mesure d'en tirer toutes les conséquences au profit de leur stratégie et de leurs outils de développement.

a- Définir un discours politique cohérent avec les enjeux de demain et partagé par l'ensemble des acteurs français en s'assurant d'une bonne compréhension de la dimension politique de cet article et de la jurisprudence associée.

Il est nécessaire de bien comprendre les évolutions de fond qui modifient la relation entre l'Union européenne et les RUP afin d'anticiper les évolutions stratégiques et leurs conséquences sur les RUP. Ainsi, concernant toujours le dossier des « colis pays » évoqué précédemment, il est possible de faire le constat et les commentaires suivant : pour la première fois les RUP sont formellement considérées également comme des pays tiers, ce qui implique que nombre de filières (notamment du domaine agricole) vont devoir gérer le cumul de deux ensembles de normes contraignants.

³On rappellera que la singularité des RUP s'est progressivement affirmée au plan juridique avec a) l'article 227-2 du traité de Rome de 1957 prévoyait déjà que les institutions de la Communauté devaient veiller à permettre le développement économique et social des DOM. Cet article constituait donc une première reconnaissance du statut spécifique des DOM, b) une déclaration annexée au Traité de Maastricht de 1992 est allée un peu plus loin, en reconnaissant, pour la première fois, la notion de « région ultrapériphérique », c) le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, qui a pour la première fois affirmé le statut de région ultrapériphérique dans le corps des traités européens, à l'article 299 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne (TCE). Cet article n'a pas été modifié par le Traité de Nice.

Il est donc important de souligner l'évolution de la nature de l'article 349 TFUE dont les dispositions fonctionnent dans les deux sens : des RUP vis-à-vis de l'UE selon une lecture classique et de l'Europe continentale vers les RUP comme l'illustre le règlement de 2016.

Par ailleurs, en décidant qu'en l'espèce, les RUP sont des pays tiers, il apparaît désormais que la notion de marché intérieur sur lequel se fonde la réglementation générale et ses éventuelles dérogations sont à géométrie variable et qu'aux discontinuités territoriales physiques que l'on connaît s'ajoute une discontinuité sanitaire et climatique créant au sein des RUP des distorsions de situation et rendant plus difficile l'homogénéité du discours politique.

L'ambivalence de la situation impose donc aux RUP et aux Etats membres de renforcer les compétences européennes des RUP car non seulement ils vont devoir continuer à justifier des demandes de dérogation à une réglementation générale mais ils vont devoir aussi être en capacité de discuter des dérogations ou des exclusions à une norme générale que la Commission européenne voudrait imposer aux RUP, le tout renforçant les exigences du discours politique des DOM vis-à-vis de la Commission. Il ne s'agira plus d'argumenter pour bénéficier d'un dispositif plus favorable que celui que propose un règlement mais au contraire de se battre pour ne pas se voir interdire le bénéfice d'un avantage ou l'imposition d'une contrainte supplémentaire en raison même des données objectives que liste l'article 349 TFUE.

Au total, l'article 349 TFUE constitue désormais et sans équivoque la base juridique de toutes mesures d'adaptation de droit de l'Union européenne au profit mais aussi aux dépens des RUP

b- Exploiter tout le potentiel juridique qu'offre l'article 349 TFUE et l'interprétation qu'en a fait la Cour de justice de l'Union européenne par un travail sur les normes et sur les outils pour l'ensemble des politiques de l'Union européenne et pas seulement celles de la politique régionale

Si d'une part, l'article 349 du TFUE consolide le statut européen des DOM et reconnaît que la mise en place de dispositions fortement dérogatoires ne constitue pas des remises en cause du lien avec l'Europe, d'autre part les objectifs poursuivis par l'Union Européenne s'imposent à ces territoires et justifient des différenciations tant positives que pénalisantes.

Cela peut concerner par exemple des secteurs sensibles comme l'insertion régionale des RUP, les questions sanitaires et phytosanitaires ou les problématiques de transition écologique et environnementale.

Par son arrêt du 15 décembre 2015, la CJUE donne son plein effet à l'article 349 TFUE en consacrant cette disposition comme fondement d'adaptation de l'ensemble du droit de l'Union, c'est-à-dire le droit primaire comme le droit dérivé et la reconnaissance de ce que l'article 349 TFUE est par ailleurs susceptible de justifier tout type de mesures d'adaptation, c'est-à-dire des mesures permanentes ou temporaires.

Cela nécessite donc un urgent et profond travail d'adaptation des normes européennes aux spécificités des RUP et, conséquemment, une vigoureuse et permanente recherche de calibrage des outils et des procédures à l'égard de toutes les politiques européennes.

Ces considérations définissent un mouvement d'équilibre entre l'Union Européenne, La France, les Etats membres et les RUP dans le choix des priorités et dans l'allocation des ressources de toute nature au service de leur développement.

c- Développer de réelles expertises RH en matière européenne valorisées dans le cadre d'un réseau de nature lobbyiste, organisation de bonne circulation de l'information et entretenant des expertises indispensables

Afin de mettre en œuvre et faire vivre les deux grandes propositions précédentes, il apparaît indispensable de faire le point des compétences disponibles sur les territoires en matière internationale et européenne et organiser une filière professionnelle au sein des collectivités et jusqu'à Bruxelles qui permette non seulement de mettre en place un réseau pertinent mais aussi de maîtriser les réglementations et les modes de fonctionnement de l'Union européenne.

Ce qui implique :

- La mise en place d'une politique RH dans chaque RUP pour conforter une expérience en droit de l'Union européenne : formation d'agents, affectation de moyens humains dans les Directions Générales et dans la Représentation Permanente,
- Le développement d'un réseau lobbying à Bruxelles et partage d'informations et d'expertise entre RUP et SGAE et organisation d'une veille
- Un partenariat renforcé avec des opérateurs de terrain, notamment concernant la mobilisation des fonds

5) La relation avec l'environnement géographique

La coopération et l'insertion régionale sont considérées, avec pertinence, comme l'une des clés d'un nouveau souffle pour le développement économique et social des outre-mer. Pour autant, les évoquer ainsi ne peut générer que frustration et espérance dans l'évidence des constats qui peuvent être faits à ce jour.

- De la frustration parce que depuis de nombreuses années des discours politiques volontaristes ont été prononcés, des lois ont été votées, de nombreuses décisions administratives ont été prises, des moyens financiers souvent importants ont été mobilisés, l'Union européenne en a fait un de ses axes de développement, nos voisins et partenaires se sont montrés toujours attentifs à tout ce que nous faisons en ce domaine et pourtant la situation aujourd'hui reste bien en deçà du minimum que nous serions en droit d'attendre au regard de tout ce qui a été lancé depuis plus de vingt ans.
- Une espérance aussi parce que l'on voit bien qu'il n'y a pas d'autre voie que celle qui consiste à approfondir résolument la dimension régionale du développement des outre-

mer et que l'on ne peut espérer qu'enfin, des choix volontaires, seront faits pour lui accorder toute l'attention qu'elle mérite et mobiliser les moyens existants ou à développer nécessaires.

Il apparaît donc que l'insertion et la coopération régionale :

- Représentent une réalité décevante décalée des ambitions affichées ;
- Se heurtent à des obstacles multiples qui rendent leur compréhension et leur dépassement difficile et freinent la mise en œuvre d'une diplomatie régionale de coopération ;
- Constituent une dimension structurante du développement des outre-mer au regard du potentiel qu'elles offrent et qu'il convient de développer.

a- Une réalité décevante décalée des ambitions affichées.

Malgré les efforts entrepris ces quinze dernières années, l'insertion des outre-mer dans leur environnement régional reste trop limitée. La situation aujourd'hui se caractérise principalement par un paradoxe où se confrontent un discours politique ambitieux affirmant sans relâche la dimension stratégique de l'ouverture régionale et une réalité bien éloignée des ambitions affichées qui jette le trouble sur la crédibilité du discours.

L'ouverture régionale se caractérise par une affirmation régulière de sa dimension stratégique tant dans les discours politiques portés par le Gouvernement que par les élus et les acteurs économiques de chaque DOM. Qu'ils soient prononcés lors des conférences de coopération régionale, dans les enceintes des organisations régionales de coopération ou du Parlement ou portés jusqu'à Bruxelles, tous ces discours soulignent l'importance du développement économique, social et humain des bassins géographiques auxquels les DROM appartiennent. Cette orientation leur permettrait de mettre en avant leurs points forts spécifiques et de contribuer efficacement à améliorer la diversification et l'internationalisation de leurs économies avec un effet bénéfique pour la création d'emplois stables et à forte valeur ajoutée. Force est cependant de constater qu'il n'y a pas vraiment de réalisations concrètes d'ampleur à la suite de ces discours qui sont souvent restés au stade des intentions affichées.

Par ailleurs, ces discours politiques, dans le même élan, se sont accompagnés d'une consolidation juridique du cadre d'intervention des collectivités par l'adoption de plusieurs lois. Depuis la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 qui en a posé les fondements et la loi de juillet 2011, les DROM peuvent adhérer en tant que membres associés à des organisations internationales de coopération ; la loi de décembre 2016 dite « Lechimy » a posé une nouvelle couche de diplomatie territoriale outre-mer en leur permettant de mieux coopérer avec leur environnement régional avec un objectif clairement affiché de développement économique pour sortir d'une dépendance à l'Hexagone et utiliser tous les potentiels de proximité pour assurer une croissance nouvelle. Tous ces dispositifs avaient pour objectifs de conférer plus de pouvoirs aux collectivités et de rendre leur intervention dans leur zone respective plus lisible. A l'heure actuelle, l'utilisation de ces capacités nouvelles reste modeste, voire nulle, et bien en-deçà des ambitions.

La situation aujourd'hui est donc celle d'une réalité de coopération assez faible déconnectée des objectifs. La référence à la métropole reste toujours primordiale, ce qui en soi n'est pas une difficulté, mais sa prégnance finit par constituer un frein à l'émergence d'une réflexion renouvelée sur la place de la coopération régionale dans le développement des outre-mer.

L'analyse de la structure du commerce des DROM fait ressortir une nette prédominance des liens institutionnels sur la réalité géographique alors même que ces économies doivent relever le défi de la petite taille de leurs économies. En moyenne, la métropole représente toujours près de 60% des importations et environ un tiers des exportations ultramarines. Inversement, le commerce régional ne représente en moyenne que 10 % des importations et environ 20 à 25 % des exportations.

b- Des obstacles multiples freinent la mise en œuvre d'une diplomatie régionale de coopération au sein du développement économique et social des outre-mer.

De nombreux rapports et études ont déjà été publiés qui font état des freins et des limites de la coopération. Il n'est pas utile de les rappeler ici sauf à signaler les freins qui paraissent essentiels et à propos desquels chaque acteur de la coopération régionale doit prendre conscience ; ne sont évoqués ici que ceux structurants qui doivent bien être intégrés par tous.

Des freins objectifs tout d'abord : ils sont principalement d'ordre :

- Institutionnel : les DROM ne sont pas des Etats indépendants, acteur en droit de la scène internationale à la différence de leurs partenaires, ce qui nécessite d'organiser la coopération en relation avec l'Etat comme avec l'Union européenne qui signe des accords avec leurs partenaires régionaux étrangers, notamment dans le domaine économique (ex. des APE, accords de pêche, etc.) ;
- Economique : au-delà de leur niveau de développement plus élevé que leurs partenaires régionaux, situation qui crée une relation déséquilibrée par principe, les DROM appartiennent déjà, en tant que RUP, à un ensemble économique et social intégré avec une monnaie de dimension mondiale (euro) ce qui limite de fait et de droit leur capacité d'insertion au sein d'une organisation régionale de coopération comme dans leur participation à certains projets que portent ces organisations.

A ces freins objectifs, s'ajoutent d'autres tenant au contexte régional de chaque zone qui ne sera pas précisément décrit ici, mais qui se caractérise par la diversité des pays concernés, leurs différences de statuts ou encore leur relation vis-à-vis de l'Union européenne. Mais s'ajoutent également l'enchevêtrement des organisations multilatérales qui définit un dispositif institutionnel de coopération complexe, les disparités de niveaux de vie qui créent des attentes différentes, les difficultés liées au transport et les barrières linguistiques qui ne facilitent pas spontanément les échanges et la libre circulation des biens et des personnes.

Par ailleurs, au sein des DROM, il faut ajouter l'éclatement des acteurs (Etat, région, département, chambre de commerce et d'industrie, socioprofessionnels, etc.) et des outils de coopération régionale qui imposent une démarche permanente de coordination.

c- Une dimension structurante du développement des outre-mer au regard du potentiel qu'elle offre

Il ne s'agit plus aujourd'hui de savoir si les collectivités d'outre-mer doivent prendre ou non le tournant d'une plus grande insertion régionale et renforcer leur coopération, ni même quand ou comment. Ces questions sont derrière nous, et nous en sommes désormais aux applications pratiques. Il s'agit de savoir comment il est possible de faire émerger des projets régionaux de développement, de les accompagner et de leur donner une dimension réellement partenariale.

Après avoir rappelé les principaux enjeux de la coopération pour les outre-mer, il sera proposé les pistes de travail à suivre pour consolider et développer la coopération régionale des outre-mer. Les enjeux sont connus et simplement rappelés ici :

- Donner un souffle complémentaire au développement des outre-mer par l'identification de nouveaux marchés et une prise en compte différente de leurs handicaps structurels permanents (éloignement géographique, étroitesse des marchés, etc.). Les économies ultramarines souffrent souvent d'un bassin économique trop étroit, alors même qu'elles se situent dans un environnement régional dynamique. Renforcer l'insertion économique des outre-mer dans leur environnement régional constitue donc un levier pour leur développement économique ;
- Mieux prendre en compte les biens publics régionaux au sein de chaque zone géographique : protéger l'environnement et les ressources naturelles (climat, biodiversité incluant les thèmes de l'énergie et de la préservation des écosystèmes) de la zone qui sont à la fois des biens publics régionaux et un vecteur de croissance économique au niveau local (pêche, tourisme,...).
- Accompagner le développement économique d'une zone géographique par une dynamique collective permettra d'atteindre plus facilement l'objectif rappelé ci-dessus. La consolidation de la coopération régionale répond aux intérêts communs des collectivités d'outre-mer et de leurs pays voisins. Il est donc de leur intérêt d'organiser une coopération étroite sur des domaines aussi variés que les transports, la sécurité civile, la santé, l'environnement, l'énergie, les services à la personne, la culture et bien d'autres encore ;

Quelles pistes de travail suivre pour développer la coopération régionale ?

La coopération et l'insertion régionale ne doivent pas être considérées comme une hypothèse de travail ou une voie possible pour le développement des outre-mer ; c'est une évidence non seulement au regard des enjeux de développement et des moyens financiers susceptibles d'être mobilisés mais c'est aussi une exigence car la seule façon de maîtriser les conséquences juridiques de l'arrêt de la Cour de justice de l'union européenne de décembre 2015 pour en faire non une contrainte mais un levier au service du développement économique des outre-mer. Dès lors, la coopération et l'insertion régionale doivent constituer un axe structurant du développement économique et social de nos outre-mer.

Pour ce faire, les axes prioritaires de travail pourraient être les suivants :

- Axe n°1: définir au niveau de chaque collectivité d'outre-mer une stratégie de coopération régionale commune assise sur une vision partagée entre ces collectivités et l'Etat local.

Il ne s'agit pas seulement de coordonner le mieux possible des moyens de chacun mais de décliner ensemble, chacun dans son domaine de compétences, une stratégie commune qui s'appuie sur une vision partagée du développement régional par l'ensemble des acteurs locaux. C'est un gage tout à la fois d'efficacité mais aussi de lisibilité, nos actions sur la scène régionale pouvant apparaître comme désordonnées et le résultat d'actions ponctuelles. Etat local et collectivités pourraient aussi mieux s'appuyer sur les ambassadeurs délégués à la coopération régionale qui seraient chargés d'animer la relation avec les états voisins ;

- Axe n°2 : développer un réseau d'acteurs de la coopération régionale afin d'irriguer la stratégie arrêtée en commun. Pour ce faire, deux orientations principales complémentaires pourraient être retenues :
 - Affecter, pour les collectivités qui ne l'ont pas encore fait, dans les ambassades de France de leur zone régionale, un ou deux agents non seulement pour être le relais de leur action diplomatique et assurer la veille au profit de leurs intérêts mais aussi se former aux métiers de la diplomatie et développer en leur sein une expertise internationale qui leur manque. Choisis avec soin, ces agents seraient aussi les représentants des collectivités auprès de l'ambassadeur et pourraient être, par exemple, placés auprès des missions économiques ;
 - Impliquer l'ensemble des acteurs concernés par le développement régional. La coopération et l'ouverture régionale ne sauraient être l'apanage exclusif des élus et des autorités déconcentrées de l'Etat ou des diplomates, ni se limiter aux conférences et colloques internationaux et autres réunions de haut niveau avec une prise variable avec le réel ; tout le monde est concerné. Il convient donc d'accompagner cette stratégie de développement régional d'une implication des entreprises, des chambres de commerce, des institutions éducatives et judiciaires, des notaires, des experts-comptables, des juristes, etc. bref de tous les acteurs dont l'action quotidienne participe de la vie d'une collectivité afin de constituer un réseau concret de coopération sur lequel pourra s'asseoir durablement la coopération. Des actions avaient été entreprises il y a quelques années dans la zone océan indien par exemple autour de la coopération des experts-comptables, des juristes, des architectes, des autorités sanitaires pour construire des synergies cohérentes permettant d'appuyer de manière concrète la coopération régionale. Ce type d'action doit être résolument entrepris pour consolider la coopération régionale et l'inscrire dans le temps ;
- Axe n°3 : identifier les leviers d'action prioritaires sur lesquels appuyer cette démarche. Ils sont nombreux mais trois doivent être utilisés en priorité :
 - Le levier politique et institutionnel. Il faut s'investir résolument dans les organisations de coopération régionale de la région et porter des projets concrets. L'appartenance des DOM à l'Union européenne en fait potentiellement

des partenaires puissants pour les Etats étrangers de la zone pour lesquels l'Union européenne est aussi un partenaire important ;

- Le levier des normes. Les normes doivent faire l'objet d'un examen méthodique, notamment par les socioprofessionnels, afin de vérifier leur adaptation aux réalités géographiques climatiques et environnementales de chaque zone ; un premier point d'application pourrait être les activités agricoles. Par ailleurs, les outre-mer disposent d'une expertise reconnue de la maîtrise des technologies qui pourraient être développées dans le cadre d'une économie tropicalisée sur laquelle ces territoires disposent dans leur zone géographique d'un avantage comparatif certain ;
- Le levier financier. Il s'agit tout à la fois de veiller à l'adaptation des procédures des fonds européens pour mieux mobiliser et coordonner leurs capacités financières en cohérence avec les objectifs de développement régional d'une part et d'autre part avec les synergies de développement de l'Union européenne avec nos partenaires. Il s'agit aussi de bénéficier de l'expertise de l'opérateur national du développement, l'AFD qui, de par ses moyens financiers, son expertise dans la technique financière comme dans les questions de développement, notamment au travers de « France Expertise », pourrait être un opérateur précieux et pertinent des acteurs locaux de la coopération régionale. Chaque collectivité pourrait conclure un accord de partenariat avec l'AFD pour qu'elle devienne leur opérateur de référence dans la mise en œuvre de leur politique de coopération.

B- EDUCATION - FORMATION

1) En finir avec l'illettrisme

Il est malheureux de constater qu'après plusieurs décennies de scolarité obligatoire, une proportion importante des habitants des DROM est concernée par ce handicap majeur qu'est l'illettrisme : 10 à 40% selon la géographie ! Certes, des personnes âgées voire très âgées n'ont pas bénéficié d'un cursus scolaire minimal, mais une grande majorité des personnes en difficulté avec la lecture ou l'écriture sont passées par l'école républicaine jusqu'à la fin de l'obligation légale, pour ensuite oublier les bases mêmes de leur enseignement soit par insuffisance d'imprégnation, soit par manque de pratique.

Or une personne illettrée se trouve de fait exclue d'une bonne partie des voies de promotion professionnelles, personnelle ou sociale : cela n'est plus acceptable au 21^{ème} siècle dans un pays qui se veut puissant et moderne.

En fait, la lutte contre ce fléau progresse peu et les statistiques révèlent cruellement le manque d'efficacité des dispositifs en place.

Il faut distinguer deux situations d'illettrisme : celle de flux et celle de stock.

- Le flux est constitué par le lot de ceux qui quittent les bancs de l'école sans maîtriser durablement la lecture, l'écriture et le calcul de base : il s'agit là d'une faille inacceptable de l'éducation nationale. Quelques dispositions récentes (les classes dédoublées en primaire par exemple) sont de nature à améliorer la situation, mais le bon niveau n'est pas atteint, notamment dans certains territoires de flambées démographiques comme Mayotte ou la Guyane.
- L'autre partie de la population illettrée constitue « le stock », c'est-à-dire des personnes qui n'ont pas appris ou qui ont oublié les fondamentaux et qui essaient de gérer leur vie avec ce handicap. Il existe pour traiter ce problème une multitude d'initiatives, associatives ou de collectivités locales ou d'agences dédiées. La constance du niveau du stock démontre le caractère insuffisamment efficace de cette organisation malgré une débauche d'énergie parfois bénévole.

Les états généraux de l'Outre-Mer en 2009 avaient donné comme objectif de réduire de moitié l'écart entre la métropole et les DOM. Nous sommes aujourd'hui loin du compte : une étude publiée en 2019 par le MOM fait apparaître en 2015 que 20,2% des jeunes ultramarins de 17 ans sont considérés en situation d'illettrisme contre 3,6% dans l'hexagone.

La lutte contre ce fléau a été confiée en 2000 à l'ANCLI (Agence Nationale de lutte Contre l'Illettrisme). Des plans pluriannuels de lutte ont été conçus par chacun des DOM sous la responsabilité des sous-Préfets délégués à la cohésion sociale et à la jeunesse. Les résultats tardent à se démontrer et il semble temps de mieux répartir les responsabilités au plus près des besoins :

- L'illettrisme pendant la scolarité est d'abord et avant tout un problème de l'éducation nationale. Il doit être traité par elle avec les adaptations nécessaires (bilinguisme, structures sociales peu propices...). Cela nécessite probablement de sortir des sentiers battus de l'enseignement traditionnel et de prévoir quelques nouvelles adaptations (classes allégées dans les secteurs sensibles, répétitions hors horaires habituels...) mais ce grand service national a l'obligation de se mobiliser pour faire face.
- L'illettrisme de stock, au-delà de la scolarité est plus complexe à traiter tant les situations peuvent être très différentes (personnes âgées, immigrés, personnes en rupture sociale...) et les acteurs diversifiés (associations, SMA, fondations, collectivités locales, entreprises grâce et au-delà des comptes personnels de formation). Le problème des moyens n'est pas obligatoirement le plus prégnant, d'autant qu'il est possible de faire appel plus largement aux fonds structurels européens pour les actions engagées.

En fait le véritable problème est celui de l'organisation de cette activité d'intérêt public. Un pilote doit être désigné avec le pouvoir d'allouer les ressources, de cadrer les méthodes et d'évaluer les résultats. En l'état de l'organisation de nos gouvernances, ce pourrait être la région ou la collectivité unique. Cela nécessiterait un vrai plan de bataille avec au préalable une mise à jour des statistiques qui parfois datent, et la mise en ordre des forces disponibles avec les moyens nécessaires.

L'entreprise peut aussi être un vecteur de lutte contre l'illettrisme. Il s'agit d'abord de cibler, au sein des entreprises (et de toute structure faisant appel à des personnels, collectivités, services, ...) les personnels qui auraient besoin d'une remise à niveau en matière de fondamentaux (écriture,

lecture, calcul), de manière à prendre en charge ces personnels. Sur le modèle, par exemple, de ce qui a été mis en œuvre en Nouvelle Calédonie, une « charte d'engagement pour vaincre l'illettrisme » pourrait être instituée entre les chefs d'entreprises et les organismes de formation compétents.

La disparition de l'illettrisme doit être aujourd'hui considérée comme une obligation de résultat : elle est à la portée de nos territoires et elle ne peut plus être acceptée comme une fatalité.

2) Faire du système éducatif une ardente priorité, pour l'Etat comme pour l'ensemble des acteurs des territoires ultramarins

L'illettrisme, la sortie sans diplôme du système éducatif, le départ des jeunes les mieux formés et, en même temps, les difficultés des entreprises à trouver des salariés formés exigent un sursaut sans précédent. L'échec scolaire constitue pour un jeune un des principaux facteurs de risque d'être au chômage et de le rester durablement. Cette situation est d'autant plus incompréhensible que, dans les DOM historiques, le système éducatif est le même que dans l'hexagone.

Au préalable, on ne saurait trop redire une fois encore que le "fonctionnement" du système éducatif doit être optimisé, ce qui relève tant de l'Etat et des enseignants que des collectivités territoriales : les élèves, surtout dans le premier degré, trouvent encore trop souvent l'école fermée en période scolaire "en raison de l'absentéisme des enseignants, des coupures d'eau, des opérations soudaines de dératisation, des évacuations sanitaires (sargasses aux Antilles, épidémies ailleurs) et ... des grèves", sans parler du confinement lié à la lutte contre le coronavirus. Ainsi, dans certaines géographies, des élèves n'ont quasiment plus eu de cours entre décembre 2019 et juin 2020.

Au-delà d'une prise de conscience de ces dysfonctionnements, l'effort doit porter en priorité sur les jeunes enfants, l'âge de la première scolarisation influant directement sur la maîtrise de l'écrit :

- La scolarisation à 3 ans, mesure phare du gouvernement, doit être accélérée outre-mer car les retards y sont les plus criants : alors que, dans l'hexagone, 95% des enfants de plus de 3 ans sont accueillis en maternelle, ce taux n'est que de 70% en moyenne outre-mer. Cette insuffisance s'ajoute à une offre d'accueil des moins de 3 ans (crèches collectives, haltes-garderies, assistantes maternelles...) tout aussi insuffisante : plus de 50% des enfants ne peuvent être accueillis et ne bénéficient donc pas d'une socialisation précoce.
- Selon les besoins et la géographie, le cursus scolaire des très jeunes enfants devrait être complété par des enseignements de langue française si celle-ci n'est pas la langue maternelle parlée dans la famille.

- **Quelques disposition pratiques :**

Certaines spécificités bien réelles des DOM, l'éloignement des centres éducatifs, l'engorgement des centres urbains générateurs de temps de transport très longs pour accéder à l'école, le climat, ainsi qu'une délinquance parfois importante, peuvent justifier selon les territoires des structures adaptées :

- La mise en place systématique d'internats dans certaines géographies pour éviter aux élèves des temps de transport trop longs (Guyane) ou stabiliser des jeunes en errance,
- Des centres éducatifs renforcés pour les mineurs de 13/18 ans, comme alternative à l'incarcération. Il en existe actuellement 3 dans les DOM (Guyane, Réunion et Mayotte). L'évaluation de ces centres est positive et paraît tout à fait adaptée pour permettre une prise en charge intensive de certains jeunes et une resocialisation. Ces CER dont le coût de fonctionnement est incontestablement élevé devraient être mis en place dans chaque territoire et en nombre suffisant, étant rappelé que la baisse de la délinquance est décisive pour l'attractivité du territoire et attirer les investissements

Enfin, le confinement a montré les carences de nombreux jeunes en matière de numérique et la nécessité d'une lutte active contre l'illectronisme.

3) L'Enseignement supérieur

Le choix qui a été fait de doter chacun des DROM d'une université généraliste n'est pas ici mis en cause dans la mesure où il correspondait à une aspiration fortement exprimée, avec peut-être plus de passion que de rationalité. La situation n'est sans doute pas réversible et il convient de chercher comment capitaliser au mieux sur cette évolution atypique.

Un débat classique resurgit régulièrement dans ces universités : faut-il rester généraliste et préparer des diplômes classiques destinés à former des jeunes à des « métiers traditionnels » (droit, lettres, sciences...) ou faut-il essayer de mieux coller aux besoins du territoire sur des métiers qui correspondent plus à des perspectives de développement spécifiques ?

La réponse apportée en général, à ce jour, est plutôt du premier ordre et il est assez facile en même temps de repérer l'engorgement de l'accès aux métiers traditionnels (avocats, enseignants...) et en même temps la pénurie de jeunes formés sur des métiers plus spécialisés (ingénieurs, chercheurs, informaticiens...).

Certes, les choix seraient plus aisés si chaque territoire disposait d'un projet structuré, partagé par une partie majoritaire des décideurs et de la population. Ce n'est malheureusement pas le cas de la plupart des DROM et il devient alors très difficile de déterminer ce que pourraient être les besoins spécifiques du territoire.

L'ordre des facteurs pour avancer serait donc :

- Pour les autorités locales (Conseils régionaux ou Collectivités territoriales uniques), d'exprimer clairement la vision moyen/long terme de leur territoire, et d'en tirer une sorte de GPEC territoriale, évidemment remise à jour régulièrement ;
- Pour les universités, de bien peser ce que pourront être les besoins de formation pour satisfaire les demandes des métiers traditionnels et par ailleurs les filières nouvelles correspondant à une demande prévisionnelle.

Cela n'exclut évidemment pas les besoins de ceux qui souhaitent poursuivre leurs études ou travailler sous d'autres cieux, mais une pondération réfléchie entre les deux alternatives citées plus haut est certainement indispensable.

L'idéal serait que, au-delà des formations traditionnelles, l'université puisse développer des compétences spécifiques utiles au territoire, mais aussi représentatives de savoirs sophistiqués reconnus dans des environnements plus internationaux, valorisants pour les DROM concernés : dans cette gamme, il n'est pas utopique que de saines complémentarités puissent se développer, tant entre les DROM qu'avec des pays des bassins géographiques ou plus éloignés.

L'enseignement supérieur ne se limite pas aux universités : une partie croissante de l'enseignement est dispensée dans des BTS ou d'autres formations courtes de type Bachelor, IUT ou équivalent. Là aussi, et peut-être encore plus qu'à l'université, il est nécessaire de repérer les métiers en tension, mais surtout d'évaluer les compétences et savoir-faire nécessaires à la réalisation d'une vision de développement et de projet de territoire. Ce type de formations, du fait de leur adaptabilité (grâce au statut autonome des IUT par exemple) peuvent être de formidables outils de professionnalisation, de transfert et de création de compétences pour l'Outre-mer.

Enfin, et pour relayer une tendance forte de certaines régions ou de pays partenaires, il ne faut surtout pas se priver de nouer des relations de filialisation avec les écoles d'ingénieurs, de management ou spécialisées (type Vatel), françaises ou étrangères, pour, en même temps diversifier les cursus locaux et aussi nouer des relations fructueuses avec d'autres étudiants ou enseignants que ceux du territoire. Les universités ne voient pas toujours cette perspective très favorablement, mais son intérêt dépasse très largement les éventuelles démangeaisons d'ego.

4) La formation professionnelle

L'enseignement professionnel, longtemps parent pauvre du système éducatif ultra marin, doit être développé et valorisé. La mise en place de "campus des métiers et des qualifications d'excellence" constitue une opportunité que doivent saisir les acteurs locaux. Ces campus - qui prennent la suite des "campus des métiers" instaurés en 2013 et qui n'avaient pas atteint la visibilité recherchée - regroupent des lycées, des centres d'apprentissage, des universités...sur tous les niveaux de formation, du CAP au bac pro et au BTS, ou à des masters professionnels. Il s'agit de répondre plus directement aux besoins des entreprises et des employeurs locaux, notamment en matière de filières locales en émergence et/ou porteuse d'avenir. Ces campus d'excellence bénéficient de financements des Programmes d'investissement d'avenir (PIA) et de l'expertise de la Banque des territoires. Le gouvernement a fixé un objectif de 3 campus d'excellence par région. A ce jour, un seul campus d'excellence a été sélectionné outre-mer, à la Réunion pour ce qui concerne le génie civil et l'éco construction en milieu tropical. Il y a place pour d'autres campus d'excellence dans les

territoires ultramarins. Les acteurs des filières industrielles ou de service en expansion (bois, énergies renouvelables, construction, économie bleue...) doivent se mobiliser dans ce cadre pour disposer à l'avenir des personnels qualifiés.

Ces entreprises manquent souvent de personnels formés. Il faut admettre que, bien souvent, les départements d'outre-mer ne sont pas suffisamment attractifs pour que les ultra-marins qui ont suivi des études en métropole ou ailleurs souhaitent revenir au Pays chercher un emploi après leurs études. La crainte du chômage ou l'absence de perspectives de carrière peuvent expliquer cette attitude même si des filières innovantes et d'avenir se développent ou si des secteurs sont en forte tension, notamment dans les services. Il serait alors nécessaire pour ceux qui le souhaitent :

- De mobiliser les entreprises industrielles ou de services (action de la CCI par exemple) pour que celles-ci offrent des stages aux élèves et étudiants en fin d'étude, ce premier contact permettant une première sensibilisation avec les employeurs ultra-marins. A cet effet, le passeport mobilité de LADOM pourrait être sollicité pour le financement du voyage,
- Pour les métiers en tension ou offrant des perspectives de développement, de mettre en place des "bourses pays" destinées à financer des études ou des formations en contrepartie d'un engagement de retour pour une durée de 5 ans par exemple.

*

* *

Ces propositions exigent des moyens. On ne saurait le nier. Mais l'amélioration du système éducatif et de formation est une priorité pour le développement des outre-mer, ce qui suppose des efforts. Pour autant des ressources existent : le vieillissement de la population et la baisse concomitante du nombre d'élèves scolarisés tant dans certaines régions de l'hexagone qu'outre-mer (à la rentrée 2020, dans le premier degré, 900 enfants en moins en Guadeloupe et 1000 de moins en Martinique, et, dans le second degré, plus de 500 élèves en moins en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion) doivent être l'occasion d'une redistribution des moyens au bénéfice de la scolarisation des enfants de 3 ans, d'une lutte sans merci contre l'illettrisme ou des départements en croissance (Guyane et Mayotte). De nouveaux moyens peuvent aussi être rendus disponibles par une utilisation plus efficace de certains transferts financiers (Cf.infra). Les difficultés à pourvoir les postes d'enseignants dans certaines géographies par des personnels bien formés et expérimentés appellent des mesures novatrices par les services RH du ministère de l'EN (bonus, accélération de carrières...), étant constaté que dans ce domaine les sur-rémunérations ne sauraient suffire.

Au total, on peut se demander si la spécificité bien réelle de chacun des territoires ultra-marins ne devrait pas conduire à plus de "différenciation" des systèmes éducatifs et de formation, pour permettre aux services déconcentrés de l'Etat, en concertation avec les exécutifs locaux et les entreprises, de disposer de marges de manœuvre territorialisées : ajustement des temps scolaires (hebdomadaires, journaliers ou annuels) selon les contraintes de distance ou climatiques, dédoublement de certaines classes, recours ou non aux outils de retour au Pays, mise en place d'un enseignement spécifique du français, ...

C- L'ÉCONOMIE ET SON REBOND

1) Restaurer l'attractivité des territoires ultra-marins, indispensable au développement économique

L'attractivité d'un territoire se mesure à la manière dont sont remplies les exigences en matière de sécurité, d'aménagement, d'accessibilité, de services publics (desserte en eau potable, énergie, évacuation des déchets...), de qualité des formations, de connexion internet, de qualité des eaux et des plages, mais aussi de mise en valeur des biens culturels ou de l'existence de festivals. Un bon niveau d'attractivité est indispensable pour attirer aussi bien les compétences recherchées par les entreprises ou les chercheurs (et leur famille) que les touristes étrangers. Le rétablissement de la sécurité constitue une des premières conditions à la liberté d'entreprendre. Elle exige de l'Etat une attention constante et des moyens.

L'appréciation que peut porter la population résidente sur la qualité des services rendus, sur la diversité et la complémentarité des équipements indispensables (crèches, écoles aux différents niveaux, université) et d'agrément (espaces verts, lieux de loisir et de découverte, ...) conditionne en bonne partie l'envie de rester ou de venir et d'entreprendre sur le territoire. L'exemple récent (et toujours actuel) des « tours d'eau » en Guadeloupe et à Mayotte est à cet égard emblématique de la contrepublicité dont peut souffrir une collectivité.

La connexion au monde constitue un autre pilier de l'attractivité : ports, aéroports, haut-débit... Sont devenus des éléments clés.

La mise à niveau indispensable peut nécessiter, selon les territoires, deux types d'intervention :

- Tout d'abord une structuration et/ou un concours externe en ingénierie pour lancer et mener à terme les travaux indispensables. Pour reprendre les exemples de la Guadeloupe et de Mayotte pour la desserte en eau, une grande partie du problème est issue d'une difficulté à travailler ensemble des différentes structures concernées et accessoirement d'un manque de technicité pour monter et piloter les dossiers indispensables.
- D'autre part, le financement des investissements nécessaire peut paraître disproportionné avec les capacités des collectivités concernées, notamment à Mayotte et en Guyane où les besoins sont les plus importants. Certes des réaffectations de crédits (par exemple sur les fonds européens) peuvent être opérées, mais ce ne serait sans doute pas suffisant et il sera nécessaire de trouver de nouvelles sources d'intervention. (cf infra)

Enfin et comme il l'a été évoqué plus haut, peu d'entreprises extérieures aux territoires s'implantent pour développer de nouvelles activités. Il devient donc indispensable que les décideurs locaux et/ou nationaux déterminent ce qui est souhaitable pour renforcer le tissu économique local, en particulier lorsqu'il s'agit de compléter des filières existantes ou de créer de nouveaux outils utiles à l'émergence de nouvelles productions, voire dans certains cas, à redynamiser une concurrence anémique. Les outils financiers pour favoriser ces installations existent (FEDER, CIR,). Peut-être faut-il parfois les renforcer et surtout les mettre en valeur.

L'organisation d'actions de promotion du territoire et l'affichage de son souci d'accueillir de nouveaux intervenants seront utiles pour peu qu'ils soient menés de façon professionnelle.

2) Renforcer l'insertion professionnelle des jeunes et des chômeurs de longue durée

Outre-mer, l'éloignement du marché du travail est d'autant plus inquiétant qu'il frappe massivement les jeunes (le taux de chômage des moins de 25 ans est de l'ordre de 50%) et que c'est un chômage de longue durée. Les prestations sociales atténuent heureusement l'impact de l'absence d'activité, mais le retour sur le marché du travail est encore plus complexe en cas d'emploi précaire ou partiel ou de salaire faible pour les personnes les moins qualifiées. Ce chômage massif, s'il est un signe d'une économie incapable de fournir un emploi à tous ses actifs, est aussi un frein au développement et à la production de valeur dans les territoires d'outre-mer en ce que l'employabilité d'une grande partie de la population est durablement compromise. Les entreprises ne peuvent rester sans réaction face à une situation qui freine leur propre développement.

La lutte contre l'illettrisme, les efforts en matière d'éducation, notamment des jeunes enfants, ou encore l'amélioration de la formation professionnelle et l'appui à la création d'entreprises sont décisifs mais ne sont pas suffisants pour améliorer l'insertion professionnelle et le retour à l'emploi des personnes actuellement privées d'emploi. Un effort sans précédent des pouvoirs publics devrait être déployé à cet effet. On ne peut en effet s'en remettre aux seuls effets de la transition démographique pour régler la question de l'entrée dans la vie active.

Si la demande d'un renforcement des pouvoirs du préfet peut prendre tout son sens, c'est bien dans le domaine de l'emploi, retour vers l'emploi des chômeurs de longue durée et insertion dans la vie professionnelle des jeunes sortis du système éducatif sans qualification. A côté des objectifs de maintien de l'ordre ou du nombre de reconduites à la frontière, pourquoi ne pas fixer aux préfets un objectif chiffré, réaliste mais ambitieux, de retour ou d'insertion dans l'emploi ?

Les initiatives sont nombreuses, tant du côté de l'État et des collectivités que des institutions patronales, les financements sont disponibles, mais les résultats sont médiocres ou partiels, en raison d'un manque d'informations et de partage des bonnes pratiques et, il faut le dire, d'un volontarisme insuffisant des pouvoirs publics, plus propices à placer un contingent d'emplois aidés auprès des collectivités territoriales que de favoriser le recrutement de salariés peu ou mal formés par les entreprises. Outre le SMA qui constitue une filière particulièrement valorisée d'insertion dans la vie professionnelle mais ne peut pas tout, outre l'apprentissage en cours de développement, d'autres voies sont expérimentées ou développées, qui peuvent fournir aux préfets et à leurs services, des solutions qui fonctionnent, notamment :

- les contrats du service civique, de courte durée, qui permettent aux jeunes d'acquérir une première expérience professionnelle dans un cadre associatif ;
- les chantiers d'insertion qui offrent des possibilités de réinsertion à des personnes en situation précaire, par des contrats de longue durée ;

- les contrats en alternance au sein de grandes entreprises ou de leurs filiales ultramarines, pour former des profils adaptés aux métiers en tension ;
- les solutions offertes par le Pacte pour l'emploi, mis au point par l'Union des entreprises de Guadeloupe, qui se traduit par un guichet unique permettant de regrouper plusieurs aides, d'alléger les charges des entreprises, et sans coût supplémentaire pour l'État ;
- les emplois francs, réservés aux personnes résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), auxquels sont éligibles l'ensemble des départements/régions d'outre-mer, qui offrent une aide au financement de CDI de 3 ans et de CDD de 2 ans dans des entreprises et, secondairement, dans des associations.

D'ores et déjà, les possibilités sont nombreuses. Avec de la ténacité et du volontarisme, des résultats sont à attendre des préfets et de leurs services, appuyés par les collectivités territoriales et les organisations professionnelles.

3) Prendre enfin les décisions qui s'imposent pour réduire les délais de paiement.

Depuis bientôt deux ans que la FEDOM a attiré l'attention des pouvoirs publics sur les délais de paiement tout à fait excessifs de certaines collectivités d'outre-mer, il faut reconnaître que cette situation n'a guère évolué. Certes, la Ministre des outre-mer s'est mobilisée et une mission a été confiée à l'IGA et à la Cour des Comptes dont le rapport a été rendu en octobre dernier. Aucune des mesures proposées n'a encore été mise en œuvre ou même décidée. Faut-il rappeler que cette situation est très pénalisante pour les entreprises, notamment les TPE et PME, puisqu'elle affecte leur rentabilité, leur compétitivité et même leur pérennité alors qu'on attend d'elles activités, valeur ajoutée et emplois. C'est peu de dire que les obligations réglementaires, qui exigent des collectivités territoriales le paiement en moins de 30 jours de leurs achats et des marchés publics, sont régulièrement bafouées depuis de nombreuses années sans qu'aucune mesure ou sanction ne soit prise. Dans de nombreux cas, ce sont les entreprises (avec les organismes de sécurité sociale) qui assurent la trésorerie des collectivités locales.

En Nouvelle-Calédonie, un projet de loi du Pays, prévoit la mise en place d'un observatoire des délais de paiement et la possibilité, sur demande d'une entreprise en difficulté, de céder sa créance à un établissement de crédit, les frais de l'opération n'étant pas supportés par l'entreprise. Ce projet prévoit encore la dématérialisation des factures en s'inspirant du portail métropolitain "Chorus Pro", un système de récépissé automatique des factures et un délai de mandatement de 30 jours maximum après réception de la facture. Pourquoi, ce que la Nouvelle-Calédonie, collectivité autonome de moins de 300.000 habitants, est en train de faire, la France s'avérerait durablement incapable de le faire au bénéfice des entreprises d'outre-mer ?

On ne peut que rappeler les mesures maintes fois proposées :

- Augmentation des avances sur marchés publics,
- Constatation, liquidation et mandatements systématiques (cela devient donc une obligation) par le comptable des intérêts moratoires en cas de dépassement des délais de paiement, mais avec possibilité d'annulation de ces intérêts en cas de règlement rapide,

- Suspension systématique des travaux, sans pénalité, en cas d'impayé des acomptes,
- Réexamen approfondi des procédures existantes pour mettre fin à la confusion des responsabilités entre l'ordonnateur (la collectivité) et le comptable public et redonner de réelles marges de manœuvre au préfet : réduction drastique du nombre de dépenses obligatoires, paiement des mandats dans l'ordre strictement chronologique...
- Accroissement de la transparence par la mise en place d'un observatoire local des délais de paiement,
- Mise en place d'un mécanisme de cession de créance, non coûteux pour l'entreprise, avec récupération des frais sur les ressources de la collectivité concernée. On rappellera à cet effet que la loi PACT du 22 mai 2019 (article 106) a d'ores et déjà mis en place un mécanisme d'affacturage inversé.

A ces propositions, on peut ajouter des mesures suggérées par le rapport IGA/Cour des comptes ou le projet de loi du pays de Nouvelle-Calédonie, et notamment : obligation de mandatement dans un délai de 30 jours, après enregistrement automatique des factures ; mise en place obligatoire d'une annexe au rapport d'orientation budgétaire, au budget primitif et au compte administratif listant les mandats impayés.

Certes, ces mesures nécessitent des modifications réglementaires ou législatives mais c'est à ce prix que les entreprises ultramarines pourront prendre toute leur place dans le développement et l'emploi, au lieu de jouer le rôle de bailleurs de fonds des collectivités. Ces modifications doivent renforcer le caractère automatique des procédures pour éviter que l'Etat ne perde trop de temps à se demander s'il est opportun ou non d'intervenir. Elles doivent aussi renforcer la transparence à l'égard des mauvais payeurs.

Dans l'attente d'une prise en compte réelle de ce dossier par l'Etat, les entreprises pourraient recourir à une pratique d'origine anglo-saxonne qui commence à se répandre en France (fraude fiscale, loi alimentation...), celle de "name and shame" (nommer et faire honte) et dévoiler le nom des collectivités, mauvais payeurs.

4) Focaliser sur des filières répondant à une stratégie régionale choisie

La défiscalisation des investissements a permis en une quarantaine d'années l'émergence d'un tissu économique riche et diversifié. Concentrée sur le financement de l'outil de production, elle a eu, par construction, un impact limité sur l'amont et l'aval de l'entreprise bénéficiaire (les intrants, la commercialisation ou l'exportation), susceptibles de créer, à chaque stade, de la valeur ajoutée et de l'emploi. Aussi, est-il nécessaire de pouvoir inscrire, quand c'est opportun, le développement des activités et productions locales dans une vision plus globale.

→ L'organisation de filières d'excellence – de l'amont à l'aval – pourrait être encouragée par la puissance publique (Etat et collectivités décentralisées) par la concentration sur ces filières de tous les dispositifs existants : aides à la recherche, à l'innovation, à l'emploi, aides ciblées et renforcées à l'investissement, aides à des indications géographiques protégées, financements européens, appuis à l'exportation, sans exclure des aides fiscales et douanières (impôts locaux, octroi de mer..) temporaires au travers de filières « franches » ou des dispositifs de protection de marchés temporaires, sur le fondement notamment de l'article 349 TFUE revisité après l'arrêt Mayotte de

2015. Ces filières auraient accès aux aides apportées par le fonds spécial d'investissement local (cf. infra).

Cette organisation en filières est particulièrement indiquée pour le développement des productions et services locaux (agriculture, mines, biodiversité, énergie, bois, pêche, tourisme, formation, services de santé...) mais aussi pour le développement des produits de niche, à haute valeur ajoutée (relance de la culture du café ou du cacao premium, rhum AOC, filières bio, plantes à parfum, aromatiques et médicinales comme à la Réunion, filière chanvre, filière fruits à l'exportation ...). Elle pourrait notamment donner naissance à des filières régionales, construites à partir de complémentarités entre territoires d'un même bassin géographique (ex. de la filière médicaments entre la Réunion et Madagascar).

Pour les entreprises, cette organisation rendrait plus facile l'accès aux marchés européens au lieu d'être des acteurs passifs des importations en provenance de la métropole et d'Europe. Elle pourrait aussi montrer toute son efficacité dans la reconquête de produits pour lesquels l'importation pour la consommation locale reste élevée telle que la vanille (importée de Madagascar à la Réunion), la crevette, le bois ou le poulet de chair. Ainsi, en NC, la production de poulet de chair est encouragée à la fois par une aide fiscale et par une aide à l'infrastructure (abattoir).

Il s'agit d'une démarche contractuelle et pluriannuelle impliquant le regroupement de plusieurs acteurs et entreprises dans un « pôle (cluster) sectoriel de développement », qui porterait et défendrait le projet de filière auprès des pouvoirs publics.

Un large soutien public à une démarche de filière permettrait d'assurer une plus grande diversification agricole, une plus grande autosuffisance alimentaire et énergétique - dont la nécessité est devenue encore plus évidente avec le blocage des ports hexagonaux ou le confinement pour cause d'épidémie - et une relance des exportations dans le domaine des services et des productions d'excellence.

5) Réadapter les concours publics au secteur privé

Les aides publiques d'Etat au secteur privé domien visent un double objectif, d'une part compenser le manque de compétitivité des entreprises ultramarines qui, avec le rattrapage social doivent faire face à des charges salariales très sensiblement supérieures à celles de leurs concurrents régionaux dont les systèmes sociaux sont moins développés, et d'autre part favoriser les investissements par des apports en capitaux extérieurs aux territoires qui ont des capacités locales plus réduites ou, lorsqu'elles existent, montrent peu d'appétence à s'investir sur place.

Les aides à l'investissement, dont l'essentiel reste la défiscalisation, ne fonctionnent pas selon des définitions de stratégies ou de priorités, mais sont principalement à l'initiative des entreprises bénéficiaires en fonction de leurs propres visions de leurs besoins et de leur développement. Certaines aides à l'exploitation, plus importantes en montant, ont fait l'objet d'une tentative de recentrage et de définition de priorités lors de la loi pour le développement économique des outre-mer de 2009. Cependant, le spectre des bénéficiaires demeure très large et le ciblage des aides est très peu sensible.

Par ailleurs, certaines aides, comme celles relatives aux exonérations de charge ont des conséquences négatives à cause d'une définition de leur distribution qui crée une trappe à bas salaires en les privilégiant.

Les critères de distribution des aides publiques doivent être repensés de façon à donner à ces aides un impact réel sur leurs bénéficiaires.

Le crédit d'impôt semble plus adapté et devrait être plus favorable aux entreprises ultramarines qui investissent que la défiscalisation, mais encore convient-il de le compléter pour le rendre utilisable par toutes les entreprises et pas seulement celles qui n'ont pas de problèmes de fonds propres.

Les aides à l'investissement doivent prendre davantage en compte les besoins non couverts des entreprises en fonds propres et mieux privilégier des activités trop négligées jusqu'à présent comme l'innovation ou le démarrage d'une entreprise.

Les aides à l'exploitation doivent être recentrées et amplifiées sur un certain nombre de secteurs en fonction des stratégies définies par chaque territoire.

a- Concours à l'investissement

La défiscalisation

La technique de la défiscalisation consiste pour un résident fiscal français à « acheter » un avantage fiscal à un prix inférieur à cet avantage. Une fraction du prix d'achat de cet avantage concourra à l'investissement d'une entreprise située outre-mer.

Le bénéficiaire de l'avantage fiscal n'est pas intéressé par l'investissement, la plupart du temps, il ne le connaît même pas et c'est un intermédiaire (conseil en défiscalisation) qui fait le lien entre investissement et investisseur fiscal et gère les sociétés qui rassemblent les investisseurs fiscaux syndiqués sur un même investissement, loué à l'entreprise ultramarine qui l'acquerra à terme à un prix dont on déduit l'apport de l'investisseur fiscal.

Ainsi l'investisseur fiscal subventionne l'entreprise outre-mer. Il s'agit d'une subvention privée qui a une conséquence sur le budget de l'Etat, mais de façon peu visible puisqu'elle n'apparaît pas dans les dépenses budgétaires, elle constitue une « moins recette » et à ce titre n'est pas individualisée.

Cette procédure astucieuse a incontestablement permis de favoriser les investissements en outre-mer qu'il s'agisse des COM ou des DOM. Cependant elle a peu à peu été réformée afin d'atténuer certains effets négatifs ou du moins considérés comme « immoraux ». Certains contribuables importants bénéficiaient d'une réduction d'impôt quasi-totale et le succès de la procédure a conduit à réaliser certains investissements qui n'ont pas eu de réel impact positif sur l'économie ultramarine, mais ont simplement répondu à la demande de contribuables en mal de défiscalisation.

Même s'il est somme toute plus moral de payer moins d'impôt en participant aux investissements outre-mer que de réfugier ses actifs dans des paradis fiscaux, la procédure a été prise en grippe par les services du ministère des finances et sa générosité envers les contribuables/investisseurs

a été largement réduite par la création du plafonnement des avantages fiscaux et la réduction des secteurs éligibles. Les modalités de délivrance des agréments requis pour les opérations les plus importantes, deviennent de plus en plus lentes et confuses alors que les opérations dites de plein droit et réalisées sans agrément, dont le montant est probablement plus important que celui des défiscalisations agréées, restent tout aussi mal suivies et répertoriées.

- Une procédure en perte de vitesse

La DGFIP ne produit plus les chiffres de défiscalisation des opérations agréées relatives aux articles 199 undecies B et 217 undecies du CGI depuis 2012. Il ne reste donc plus pour avoir une idée de l'importance de ces procédures que les chiffres fournis dans le document de politique transversale relatif à l'outre-mer qui sont des évaluations réalisées par la DGFIP, avec une fiabilité plus ou moins bonne, des dépenses fiscales.

On voit ainsi que s'agissant de la défiscalisation à l'IR (article 199 undecies B) le montant de la « moins recette » était évalué à 470M€ en 2012 et 335 M€ en 2019, soit une baisse de 29%. S'agissant de l'article 217 undecies relatif à l'IS, le montant des dépenses fiscales était de 220M€ en 2011 et 61 M€ en 2018, soit une baisse de 72% alors que cette procédure n'est pas soumise au plafonnement des avantages fiscaux. La baisse du taux d'IS pourra renforcer cette évolution.

Par ailleurs, les investisseurs ultra-marins se plaignent souvent de difficultés pour obtenir l'agrément préalable à la défiscalisation : longueur et allongement sans fin de la procédure, définition fluctuante de l'intérêt économique, complexité des pièces à fournirIl est donc souhaitable de réduire ce qu'il y a encore de trop discrétionnaire dans la procédure pour la rendre plus transparente, plus prévisible et plus respectueuse des droits du contradictoire : ainsi, le délai maximum d'instruction pourrait être précisé (4 ou 6 mois), éventuellement assorti d'un délai supplémentaire, et d'un seul, ainsi que la liste limitative des pièces et informations constituant un dossier complet. La décision devrait être motivée en cas de refus d'agrément et l'agrément deviendrait tacite en cas d'absence de décision rendue dans les délais.

Il paraît donc évident que cette procédure, du moins pour les opérations agréées, est en perte de vitesse et ce d'autant plus que les chiffres comprennent aussi les opérations réalisées dans les COM.

- Si cette procédure doit être remplacée progressivement par un crédit d'impôt, celui-ci doit être rendu convenablement opérationnel

Cette diminution du recours à la défiscalisation pourrait s'expliquer par la mise en place, pour les plus grosses opérations, d'un crédit d'impôt, défiscalisation directe des entreprises ultramarines, uniquement situées dans les DOM et qui investissent.

On sait que cette procédure a un défaut majeur qui est le retard de paiement du crédit d'impôt réalisé en n+1 par rapport à l'investissement, ce qui prive l'entreprise des quasi-fonds propres qu'elle obtient en défiscalisation par le versement des investisseurs fiscaux en année n, crédibilisant sa situation financière et facilitant l'accès aux prêts bancaires.

Bien que demandé par le milieu économique ultramarin depuis le début de la mise en place de la procédure de crédit d'impôt, un versement anticipé de l'aide fiscale n'a jamais été accordé par les

pouvoirs publics alors qu'elle existe pour les particuliers sous forme d'avances sur crédit d'impôt depuis la mise en place du prélèvement à la source de l'IR.

Cette carence des pouvoirs publics a conduit à des dérives nouvelles qui transforment le crédit d'impôt en une nouvelle forme de défiscalisation locative avec intervention d'une société d'investisseurs bénéficiaires du crédit d'impôt. Opération dont le coût supplémentaire est supporté bien évidemment par l'entreprise avec la « bénédiction tacite » des pouvoirs publics qui évitent ainsi toute modification de la procédure.

Et pourtant Le crédit d'impôt avec versement dans l'année même de réalisation de l'investissement, est le seul moyen de faire de cette procédure une vraie alternative à la défiscalisation.

Cela constituerait une procédure simple, assainie, directement et uniquement bénéficiaire aux entreprises ultramarines des DOM et serait en accord avec la volonté de réduction des niches fiscales.

Le coût pour l'Etat serait le même, mais l'entreprise ultramarine percevrait davantage puisqu'elle recevrait en préfinancement la totalité de l'avantage fiscal « crédit d'impôt » et non plus seulement le versement du contribuable/investisseur (par définition inférieur à l'avantage fiscal) et diminué, qui plus est, de la rémunération de l'intermédiaire.

La situation des COM qui ne peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt national étant donné leur autonomie fiscale n'est pas traitée dans ce projet.

- Le préfinancement des subventions,

Les banques ne prennent pas volontiers le risque de préfinancement des subventions publiques des entreprises. Et lorsqu'elles le font, elles se couvrent très largement parfois même au-delà de 100% du risque et ce sans que l'IEDOM ne s'en offusque.

Il conviendrait par conséquent de créer des fonds de garantie qui pourraient être alimentés à partir des procédures spécifiques à l'outre-mer qui ont été abrogées, ainsi en est-il de la TVA NPR dont la dépense fiscale était évaluée à 100M€.

- Les prêts et subventions spécifiques

Certains besoins des entreprises domiennes sont peu ou mal couverts. Il s'agit des fonds d'amorçage, des fonds propres et des dépenses liées à la recherche ou à l'innovation.

Ce type de prêts est normalement assuré par la BPI, mais le catalogue de ses actions en principe applicables en totalité à l'outre-mer est en réalité limité à quelques actions spécifiques à ces territoires et la publicité le plus souvent confidentielle.

La BPI a mis au point un prêt spécifique outre-mer, appelé « prêt de développement outre-mer » dont les objectifs correspondent à des besoins des entreprises ultramarines puisqu'il s'agit de financer des investissements immatériels, des mises aux normes, de la formation, du recrutement des équipes, des dépenses de prospection, mais aussi des investissements corporels à faible valeur de gage, les augmentations de fonds de roulement, et même les crédits d'impôt en faveur des investissements productifs.

Cependant, ce prêt est compris entre 10 000 et 750 000€ en fonction de l'âge de l'entreprise et dans la limite des fonds propres ou quasi-fonds propres de l'entreprise. Les prêts sont par ailleurs accordés en partenariat avec une banque dans la proportion de 1 pour 1. Le produit, proche d'un produit bancaire classique, est formaté pour des PME solides et ne peut aucunement servir d'aide au démarrage.

« La subvention d'investissement outre-mer » de la BPI est réservée aux seuls projets de maîtrise de l'impact sur l'environnement, de diminution de la consommation d'énergie, ou qui répondent aux objectifs de la trajectoire outre-mer 5.0, d'un montant maximum de 100 000€, elle peut couvrir 70% des dépenses matérielles ou immatérielles engagées.

S'agissant enfin de l'innovation, la BPI propose une « subvention innovation outre-mer », mais elle s'adresse à des entreprises qui justifient d'une démarche d'innovation aboutie détentrices d'un brevet, d'une aide RDI, d'un crédit d'impôt recherche ou innovation... et la subvention couvre 70% des dépenses de frais de personnel, des études techniques, des démarches commerciales de la formation et des investissements liés au projet.

Là encore, point de salut pour les entreprises qui démarrent un projet et les bénéficiaires de la subvention ne peuvent être que des entreprises dont le projet a déjà abouti. Il est donc indispensable pour permettre la création d'entreprises avec des projets innovants de mettre en place des prêts qui existent pour les entreprises métropolitaines. En effet la BPI finance pour ces dernières des projets innovants en couvrant la validité de la faisabilité, la préparation des montages et de partenariat et offre des prêts d'amorçage et de participation.

Mais ces prêts ne sont quasiment pas proposés pour l'outre-mer ni les aides relatives à l'export, ni les aides de renforcement de trésorerie. Les statistiques de l'AFD montrent que les interventions de la BPI pour l'innovation sont d'environ 2M€ sur les DOM, chiffre dérisoire qui confirme que le risque outre-mer est encore difficile à assumer par cette institution financière publique.

- Les fonds d'investissement

Ces fonds, gérés par des intermédiaires financiers, visent à accroître le capital des entreprises. Ils sont remboursés à l'issue d'une période prédéfinie avec un éventuel gain en général non imposable.

Ils peuvent donc avoir une très grande dynamique sur le développement des entreprises.

Le FIP DOM, fonds d'investissement de proximité, prévu initialement pour les seuls contribuables des DOM, a été élargi à l'ensemble des contribuables résidents français.

Il permet une réduction d'impôt à l'IRPP de 30% sur les participations aux FIP DOM. Par ailleurs les participations doivent être conservées entre 7 ans et 9 ans.

L'avantage fiscal (réduction d'IR) est de 9120€ maximum pour les couples et de 4 560€ maximum pour les célibataires, chiffres comptabilisés dans le plafond global de 18 000€ d'avantages fiscaux par contribuable.

Cependant l'impact de cette procédure reste faible puisque la dépense fiscale est évaluée à 7M€ en 2018 et 2019. La rémunération du risque PME en outre-mer, même sensiblement supérieure à celle du risque similaire des PME en métropole, n'est pas suffisamment attractive et la durée de détention des parts peut être dissuasive. Il conviendrait de la réduire à 5 ans comme pour la

défiscalisation et d'augmenter le différentiel de taux par rapport à celui des investissements réalisés en métropole.

Les mesures de publicité demeurent très insuffisantes et la procédure encore très mal connue.

- Les fonds européens

Le total des fonds structurels européens programmés sur la période 2014/2020 représentent 4,8Mds€, soit un montant équivalent aux dépenses fiscales annuelles estimées au bénéfice de l'outre-mer, avec 2Mds€ pour la Réunion, 1Md pour la Guadeloupe et Saint Martin, 783M€ pour la Martinique, 595M€ pour la Guyane et 279M€ pour Mayotte. La plupart de ces fonds sont gérés par les régions, sauf à Mayotte et St Martin où ce sont les services de l'Etat. L'essentiel de ces fonds est utilisé au bénéfice du secteur public et les entreprises qui ont des projets qu'elles jugent éligibles doivent s'adresser aux gestionnaires locaux des différents fonds (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP).

Les projets financés sur fonds structurels européens doivent obligatoirement faire l'objet d'un cofinancement de l'Etat, du département, de la région ou de l'entreprise bénéficiaire de l'ordre de 20% minimum dans les DOM.

Il existe aussi un certain nombre de programmes sectoriels (COSME, LIFE, Europe créative...) destinés aux PME avec des aides sous forme de garanties de prêts ou de subventions. Ces programmes sont gérés directement par l'Union Européenne avec des appels à projets réguliers.

Le montage d'un dossier de financement d'un projet d'une entreprise qui requiert des fonds européens est particulièrement complexe et long et la plupart des PME ultramarines ne peuvent réaliser leur dossier sans une aide technique que peu de services de l'Etat ou des régions sont en mesure d'offrir. L'optimalité de l'utilisation de ces fonds pour les projets privés ne sera donc pas atteinte tant qu'une assistance technique publique et gratuite ne sera pas mise en place.

b- Concours à l'exploitation

Ces aides visent à réduire les coûts de production des entreprises ultramarines qu'il s'agisse des coûts de main d'œuvre ou des différents impôts à la production. D'autres aides portent plus particulièrement sur le prix final de la production locale afin de le réduire jouant ainsi à la fois sur la compétitivité des entreprises et le coût de la vie. D'autres enfin doivent favoriser la participation des entreprises locales aux commandes des différentes collectivités territoriales et aussi à garantir leur paiement dans des délais normaux.

- Les exonérations de charges

Le rattrapage social réalisé dans les DOM et notamment la généralisation du SMIC renchérit considérablement les coûts de main d'œuvre et rend très peu compétitives les productions ultramarines vis-à-vis des productions similaires de leurs régions respectives.

Évaluées à 1 500M€, les exonérations de charge spécifiques à l'outre-mer constituent une aide importante en montant. Elles couvrent tous les secteurs éligibles à la défiscalisation, c'est-à-dire un spectre large générant une grande dispersion de l'aide.

L'aide s'applique en priorité sur les bas salaires proches du SMIC et ne contribue pas à favoriser le recrutement de diplômés aux salaires plus élevés. L'effet cliquet (la totalité de l'aide disparaît dès que le salaire atteint le seuil où l'aide devient nulle, alors qu'elle pourrait être maintenue sur la part inférieure à ce seuil) accentue ce phénomène.

Trappe à bas salaires, l'aide ne contribue pas au développement des entreprises innovantes quel que soit leur secteur d'activité.

Il conviendrait en conséquence de revoir les conditions d'attribution de cette aide :

- pour la recentrer sur les priorités définies dans les visions des territoires
- pour la moduler en fonction des secteurs concernés en la maintenant partout sur les bas salaires, mais en augmentant les plafonds pour les activités qui nécessitent du personnel qualifié, afin d'en favoriser le recrutement.

- La zone franche d'activités

Toutes aides confondues, le total de la dépense fiscale est pour 2019 évalué à 113M€ pour l'ensemble des DOM.

La mesure est donc très modeste et dispersée entre les secteurs éligibles à la défiscalisation dont certains sont classés prioritaires.

Le plafonnement à 150 000€ des avantages fiscaux sur l'impôt sur les bénéfices et la contribution foncière des entreprises réduit très sensiblement l'attractivité de la procédure.

Par ailleurs la mesure est paradoxalement très peu utilisée. Seules 23% des entreprises qui y ont droit la mettent effectivement en œuvre.

La caractéristique d'une zone franche est d'être très ciblée, en général géographiquement ou sectoriellement, transformation sous douane par exemple. Or, cette soi-disant zone franche n'est ni l'un ni l'autre.

Il conviendrait donc là encore, parallèlement aux exonérations de charges, de recentrer le dispositif « zone franche » sur des secteurs jugés prioritaires dans la vision de développement du territoire, par exemple le tourisme, l'innovation de façon horizontale...afin que les différentes réductions fiscales aient une réelle efficacité sur une baisse des coûts de production.

Ce recentrage devrait s'accompagner d'une augmentation des plafonnements des avantages fiscaux sur ces secteurs prioritaires.

A Mayotte et en Guyane, les zones franches devraient être totales (pas d'impôt à la production, ni de cotisations sociales patronales) et devraient être définies selon des critères géographiques sur des zones de développement prioritaires.

6) Réorienter certains flux financiers vers le développement des territoires et des entreprises.

La restauration de l'attractivité économique, qui passe, selon les territoires, par des infrastructures nouvelles, remises en état, entretenues et des services qui fonctionnent, demande des

financements complémentaires. Or, l'affectation annoncée du prochain budget européen vers le changement climatique et la récession qui pourrait succéder à la pandémie du coronavirus, pourraient priver les outre-mer de certaines ressources financières. De leur côté, les entreprises ultramarines souffrent fréquemment d'une absence ou d'une insuffisance de fonds propres limitant leur accès aux crédits bancaires, ce qui demande un renforcement de leurs fonds propres. Or, on a vu que la défiscalisation qui permet à l'épargne métropolitaine de s'investir outre-mer a vu son périmètre se restreindre ces dernières années. Par ailleurs, les investissements étrangers sont peu développés outre-mer à l'exclusion des collectivités du Pacifique.

Des financements complémentaires devraient être mobilisés en direction de l'attractivité des territoires ultramarins et des fonds propres des entreprises. Dès lors que, en moyenne, le taux d'épargne des ménages ultra-marins est plus élevé que celui des ménages métropolitains (il est de 23 % en moyenne pour les fonctionnaires ultramarins), deux spécificités ultramarines pourraient être sollicitées à cet effet, dans l'hypothèse où le gouvernement déciderait d'en engager la réforme :

- les majorations de traitement (sur-rémunérations), soit 40 à 105 % du traitement de base selon les territoires, qui excèdent de 25 % à 30 % les écarts de prix mesurés en 2015 par l'INSEE. Cette surcompensation de la cherté de la vie est à l'origine d'une épargne importante qui s'investit peu sur place, tire à la hausse les salaires du secteur privé et pèse sur la compétitivité des productions locales et du tourisme. Si une réforme était mise en place pour ajuster progressivement les majorations de traitement aux écarts réels de prix, elle devrait se garder de tout effet récessif, les économies ultra-marines étant très dépendantes de la demande : aussi, les économies budgétaires réalisées suite à cet ajustement pourraient être recyclées dans des fonds d'investissements territoriaux. Gérés localement, ces fonds permettraient d'attribuer des subventions pour accélérer, par exemple, la remise à niveau d'infrastructures (distribution d'eau potable) ou la construction d'écoles, financer des appuis à maîtrise d'ouvrage, voire contribuer au financement de contrats d'accompagnement à certaines collectivités territoriales. Une péréquation au profit des territoires les plus en retard de développement (Guyane, Mayotte) devrait être mise en place ;

- l'abattement d'impôt sur le revenu de 30 ou 40 % selon les départements/régions. L'économie d'impôt réalisée par les contribuables ultra-marins du fait de cet abattement, pourrait être affectée à la souscription de parts d'un fonds spécial d'investissement local, mis en place dans chaque DOM. Ce fonds, porté par un établissement financier, pourrait intervenir par des garanties d'emprunt, des fonds d'amorçage, des financements de filières Les contribuables conserveraient une créance sur le fonds, à leur valeur de souscription, même si celle-ci ne pourrait être réalisée qu'à moyen terme. Compte tenu du montant annuel de la dépense fiscale (362 M€ environ), la marge de manœuvre financière serait significative.

Les fonctionnaires et contribuables ultra-marins seraient ainsi plus directement associés au développement des territoires sur lesquels ils vivent.

7) Faire face à la cherté de la vie.

Les entreprises ne peuvent rester indifférentes à la question du coût de la vie, vécu comme une profonde injustice sociale par un grand nombre de consommateurs ultramarins - notamment ceux

qui ne bénéficient pas des sur-rémunérations – qui sont aussi leurs clients et leurs salariés. Cette question, en particulier pour les produits alimentaires et de première nécessité, revient régulièrement outre-mer et peut déboucher sur des crises sociales qui reviennent tout aussi régulièrement (crise des ailes de poulet à Mayotte). Il est donc urgent de mieux y répondre et d'explorer toutes les pistes possibles.

La concurrence, considérée par l'analyse économique comme facteur essentiel de baisse des prix – parce que pesant sur les marges - est peu développée outre-mer, à la différence de la métropole. La taille réduite des marchés insulaires et la grande dépendance de la métropole, conjuguées à un héritage historique persistant, ont conduit à des économies ultra-marines peu concurrentielles, souvent très concentrées et où certains groupes ont des positions dominantes.

* Favoriser une plus grande concurrence dans la distribution

A la suite de nombreux rapports et travaux sur les questions de prix outre-mer (comité interministériel de l'outre-mer de novembre 2009, travaux de l'Autorité de la concurrence...), des mesures ont incontestablement permis de mieux les appréhender et de prendre de premières mesures, telles que la loi Lurel de 2012, le bouclier qualité-prix (BQP) ou l'action de l'Autorité de la concurrence en matière, par exemple, d'accords exclusifs d'importation ou de contrôle des concentrations. Il faut aller plus loin et expertiser des solutions de mutualisation (horizontale) des achats et des approvisionnements, susceptibles de faire pièce progressivement à l'intégration entre importateurs et distributeurs, de faire baisser les coûts et de favoriser l'arrivée de nouveaux intervenants. Cette piste avait d'ailleurs déjà été envisagée par le comité interministériel de l'outre-mer du 6 novembre 2009.

Par ailleurs, la crise du COVID 19 s'est traduite par un renouvellement du thème de l'autonomie/autosuffisance alimentaire, au travers en particulier d'un renforcement de la vente directe, des circuits courts et des livraisons chez le consommateur, pour la commercialisation de produits frais ou transformés, issus de l'agriculture et de la pêche locale. De nouveaux espaces de marchés ont pu voir le jour qui pourraient être pérennisés et enclencher une mutualisation des approvisionnements. On peut en attendre un nouveau partage des marges, de la production à la commercialisation, et un impact sur le prix de vente au consommateur final.

* Mieux réguler certaines activités économiques, notamment le transport

Dans la mesure où les produits alimentaires et de première nécessité sont encore essentiellement d'origine métropolitaine, l'éloignement et la situation géographique des territoires d'outre-mer nécessitent le recours à des transports aériens et maritimes, nécessairement coûteux. 95 % environ des échanges de produits entre la métropole et les départements/régions d'outremer utilisent la voie maritime. Le transport maritime – passage portuaire et lignes maritimes – est donc au cœur des problématiques de prix puisqu' il compte en moyenne pour 9 % du coût d'un produit pour le distributeur. Comme il n'existe en général qu'un grand port par territoire ultramarin, ces ports constituent des infrastructures essentielles, indispensables à la desserte des marchés ultramarins et impossibles à reproduire dans des conditions économiques raisonnables. L'animation concurrentielle, plus faible par construction sur les plateformes portuaires ultra-marines que sur celles de l'hexagone, l'est d'autant moins que les compagnies maritimes desservant chacun de ces ports sont peu nombreuses (ou liées par des accords de partage) et que les services de manutention sont exercés par des entreprises, filiales des grandes compagnies maritimes précitées. De plus, les ports des départements / régions d'outremer sont isolés dans leur

environnement régional, avec des échanges très limités avec les Etats et ports voisins, du fait notamment de contraintes réglementaires liées à la législation et à la normalisation, européennes ou nationales.

En l'absence d'une réelle concurrence, interne ou externe, celle-ci ne se décrétant pas, une régulation adaptée pourrait être établie sur le transport maritime – qui constitue un des principaux facteurs de coûts de la chaîne de distribution outre-mer – pour s'assurer que l'ensemble des tarifications mises en œuvre couvre les coûts de la chaîne de transport (y compris un bénéfice raisonnable des opérateurs). Le consommateur aurait tout à y gagner.

* Engager des travaux d'expertise sur l'octroi de mer

Pour des raisons historiques et géopolitiques, l'importation de produits en provenance de métropole est encore soumise à l'octroi de mer (Cf. partie I, B-4). Cette taxe représente 7 % du coût d'un produit pour un distributeur qui le répercute sur le consommateur final, qui dénonce son effet sur les prix (mouvement des gilets jaunes à la Réunion par exemple). Un focus sur l'effet prix de l'octroi de mer sera nécessaire pour guider toute réforme éventuelle de cet impôt indirect.

* Mieux utiliser le commerce en ligne

Le commerce en ligne constitue potentiellement un facteur de désenclavement des populations et de lutte contre la vie chère en rendant accessible un plus grand nombre de produits sans avoir besoin de stocker ou de passer par un magasin physique. Cependant il existe des freins à sa mise en œuvre, notamment les coûts de livraison vers le territoire ultra-marin concerné ou le manque de transparence sur le prix final pour le consommateur. Il s'ensuit que les services après-vente, le droit de rétractation ou la mise en œuvre de la garantie de conformité pour les produits défectueux ne peuvent s'exercer outre-mer comme ils peuvent l'être dans l'hexagone. Il conviendrait de faire cesser cette discrimination à l'encontre de l'internaute ultra-marin.

* Utiliser les nouvelles technologies pour renforcer l'efficacité du bouclier qualité-prix (BQP).

Développer comme en Nouvelle-Calédonie, une application géolocalisée sur smartphone (en cours de mise en place) permettant de connaître en direct le magasin le plus proche qui offre les prix les plus attractifs des produits figurant au BQP puis, dans un second temps, d'une gamme de produits plus large. »

*

* *

EPILOGUE

Alors que la rédaction du document s'achevait, l'épisode COVID-19 est venu perturber profondément la vie des DROM et sans doute provoquer une remise en cause des « habitudes » économiques et sociales.

L'occasion était donc excellente pour vérifier que les préconisations évoquées plus haut gardaient leur pertinence et leur actualité, voire se trouvaient renforcées.

Si les principales adaptations constatées ont concerné la revitalisation des circuits courts d'approvisionnement et l'émergence d'initiatives heureuses de productions atypiques, l'essentiel des évolutions fortes espérées s'est vérifié :

- La déconcentration des services de l'Etat a très rapidement trouvé ses limites et le préfet a rapidement dû reprendre la main sur les services « autonomisés » (ARS, rectorat...);
- Les collectivités locales, après une période de sidération, ont réagi dans un certain désordre, avant de redécouvrir avec le préfet l'intérêt d'une vraie collaboration ;
- La diversité des situations sanitaires et économiques a éclairé violemment le besoin de différenciation entre les Territoires ;
- La faiblesse historique des capitaux propres des entreprises est apparue rapidement comme la priorité à traiter pour assurer la résilience de l'économie, en particulier du tourisme qui sera sans doute le plus impacté par cette crise ;
- Enfin, cette brutale secousse sociétale aura fait encore plus espérer une vraie vision collective Etat, Collectivités territoriales, populations, de perspectives partagées pour chacun de nos DROM.

Si l'épisode COVID-19 pouvait déboucher sur cet acquis, ce serait un remarquable effet collatéral.

Le 18 juin 2020