

Egalité réelle pour l'Outre-mer

Quelques éléments pour le débat à venir

Une idée « républicaine » déjà ancienne

L'égalité réelle correspond a **une idée déjà ancienne**, du moins pour une application nationale. **Sa première formulation est celle de Condorcet**, durant la Révolution Française (dès 1791). Il distingue entre « égalité formelle » et « égalité réelle » : la première est une égalité en droit, comme dans la Déclaration des droits de l'Homme, la seconde propose de mettre en mouvement les principes révolutionnaires et de les concrétiser¹. « Condorcet mettant l'accent sur l'importance de l'éducation pour atteindre l'égalité réelle », il la théorise comme un levier d'autonomie et de liberté².

Par la suite l'idée va être reprise et développée sur le thème de l'essor et la défense de la République. Ainsi **le mouvement socialiste** va construire son identité sur ce thème durant la IIIe République. Son contenu moderne se fonde lui sur **les théories de la justice sociale** développées par **John Rawls** au début des années 1970 et **Amartya Sen** durant les années 1980. Le premier justifie un système à économie de marché, pour assurer la croissance, mais complétée par une fonction redistributive des revenus par l'Etat, pour assurer l'égalité, cela constitue **la base de la social-démocratie**. Le second considère qu'il ne suffit pas de considérer les revenus (ou la richesse), car **cela ne permet pas d'assurer l'égalité des possibles pour tous**. La liberté et la capacité (capabilités selon Sen³) à utiliser ces ressources varient avec les individus fondamentalement inégaux. Il est nécessaire d'agir sur les inégalités de revenus au travers de leur redistribution mais en tenant compte aussi, pour plus d'efficacité, des éléments sociaux et culturels. C'est sous cette condition seulement qu'il y aura vraiment pour tous **une égale capacité à choisir son destin**.

Ensuite les idées de Sen « serviront de **postulat intellectuel pour les réflexions socialistes sur l'égalité réelle**⁴ ». L'idée sera reprise par **Dominique Strauss-Kahn** (en 2004) pour établir une social-démocratie moderne. Le concept est aussi présent dans le programme socialiste pour la présidentielle de 2007, puis repris par **Benoît Hamon** dans un texte adopté en décembre 2010 par le Conseil National et les militants du Parti socialiste. Aujourd'hui l'idée revient au cœur du débat politique ultramarin avec une annonce du président de la République⁵.

Notons que les travaux d'Amartya Sen vont connaître un grand succès public à partir des années 2000, surtout après son prix Nobel d'économie en 1998. Les politiques vont se saisir des préconisations de Sen quelque soit leur coloration politique, souvent au travers de l'expression d' « **Egalité des chances** ». Ainsi, à droite, le gouvernement de Dominique de Villepin (sur une proposition du ministre du travail, de la cohésion sociale et du logement, Jean-Louis Borloo) construit et fait voter **une loi pour l'égalité des chances**

1 Bessard A., *D'où vient le concept d'égalité réelle ?*, Observatoire des think tanks, 8 mars 2011.

2 Combeau Y., *L'Egalité réelle aura besoin d'un contenu pour fédérer*, Le Journal de l'Île, 22 juin 2015, p. 8.

3 Il n'existe pas de traduction satisfaisante des « capabilités », mais on peut retenir la suivante, ce serait le « niveau de satisfaction des besoins humains permettant de se comporter en homme », *Amartya Sen*, Alternatives Economiques Poche n° 021 - novembre 2005.

4 Bessard A., *D'où vient le concept d'égalité réelle ?*, Observatoire des think tanks, 8 mars 2011.

5 Notons que dès 2012, Mélenchon construit sa campagne présidentielle sur le thème « Egalité réelle pour les outre-mers », Combeau Y., *L'Egalité réelle aura besoin d'un contenu pour fédérer*, Le Journal de l'Île, 22 juin 2015, p. 8.

(promulguée le 31 mars 2006) centrée sur l'emploi et l'éducation. En fait, selon François Dubet¹, **deux visions de l'égalité s'affrontent**. La première correspond à « une vision dynamique, plus individuelle, centrée sur la réussite de quelques-uns comme levier de projection pour les autres », la seconde est « une vision collective plus sociale visant à la promotion sociale du plus grand nombre² ». Cette dernière correspond plus au concept promu par Benoît Hamon. A l'opposé, les mesures qui visent « à offrir à tous la possibilité d'occuper les meilleures places à condition de les mériter. La création de zep ou de quotas dans les grandes écoles en est une traduction exemplaire³ » correspondent mieux à la première conception de l'égalité.

Une annonce du président de la République en mai 2015

Dans un discours en Guadeloupe (10 mai 2015) **le président Hollande a annoncé un plan pour l'égalité réelle** des territoires ultramarins. Il s'agit de l'égalité de ces territoires pour ce qui est de la capacité à assurer leur développement⁴. Le président a confirmé ce choix le 7 septembre en conférence de presse à l'Élysée. Ce serait **une nouvelle étape historique des relations entre la métropole et l'Outre-mer**.

Il indique qu'il s'agira d'**un plan pluriannuel, propre à chacun des territoires** et piloté par l'Etat. Plus que d'une « course pour combler le retard du niveau de vie », il est plutôt question d'intensifier le développement, mais ce dernier point demande visiblement une concrétisation pour que la différence devienne plus évidente⁵.

Victorin Lurel est alors chargé d'une mission pour définir les contours de la future loi, sous l'autorité de la ministre des Outre-mer. Il produira un rapport avant la fin du mois d'octobre et il y aura un projet de loi pour le premier trimestre 2016. « On a obtenu et atteint l'égalité civique, citoyenne, politique, administrative et sociale mais l'égalité économique réelle, ce n'est pas tout à fait le cas. Telle est la mission qui m'a été confiée⁶ ».

Formellement, cela pourrait être **une loi cadre avec deux parties**. La première sera constituée d'un chapeau relatif aux principes généraux retenus qui s'appliqueraient à l'ensemble des territoires (onze). La seconde en serait la déclinaison pour chaque territoire en fonction d'**un indicateur de référence** (PIB par habitant, IDH...) avec un plan multifactoriel (économie, santé, logement, éducation...) de rattrapage et un calendrier propre à chaque territoire.

On peut se demander s'il ne serait pas opportun d'envisager **plutôt un tableau de bord qu'un indicateur synthétique**, médiatiquement plus efficace mais très subjectif du fait des pondérations retenus entre les différents indicateurs constituants. Le tableau de bord doit cependant être constitué d'**un nombre limité d'indicateurs de base** pour pouvoir « être repris dans le débat public et par là influencer les choix de politiques publiques⁷ ». Reste à savoir si **la forme et le contenu des indicateurs seront identiques pour chaque territoire, ou si des spécificités pourraient subsister**.

1 Dubet F., *Les places et les chances. Repenser la justice sociale*, Seuil, 2010.

2 Bessard A., *D'où vient le concept d'égalité réelle ?*, Observatoire des think tanks, 8 mars 2011.

3 Molénat X., *Les places et les chances*, Sciences Humaines, N° 216, juin 2010

4 *Egalité réelle : l'éternel retour d'une certaine idée du progrès*, Le Journal de l'Île, 22 juin 2015, p. 8.

5 *Egalité réelle : l'éternel retour d'une certaine idée du progrès*, Le Journal de l'Île, 22 juin 2015, p. 8.

6 *L'égalité réelle entre les outre-mer et l'Hexagone, « un impératif national » (Lurel)*, AFP, 21 mai 2015.

7 Pour un exemple de tableau de bord national, mais qui pourrait sans doute être « recyclé » pour un territoire ultramarin, on peut consulter : Aussilloux V., Charrié J., Jeanneney M., Marguerit D. et Ploux-Cillès A., *Au-delà du PIB, un tableau de bord pour la France*, France Stratégie, La note d'analyse, n° 32, juin 2015.

En ce qui concerne le **PIB par habitant** précisons qu'il s'agit d'un indicateur qui doit être interprété avec précaution, surtout lorsque les perspectives de long terme sont, à priori, médiocres¹. En effet, il s'agit d'un indicateur de valeur ajoutée (domaine de la production) qui **ne concerne que partiellement les revenus des ménages surtout pour une région** dans un ensemble national². En effet les ménages d'une région vont recevoir des revenus liés à l'activité productive locale mais aussi des revenus sociaux du niveau national : **cela va être particulièrement important dans un DOM**. Ainsi à la Réunion pour 2012, le PIB par habitant représente seulement 61,5 % de son équivalent français, mais pour le revenu disponible brut des ménages (RDBM) par habitant l'écart est nettement plus faible : il représente près de 79 % de son homologue français³. Ensuite le choix, si on ne garde pas les deux, est fonction de ce que l'on désire. On choisit le PIB (ou mieux la valeur ajoutée marchande) si l'on s'intéresse au niveau de la valeur produite ou le RDBM s'il s'agit plutôt de mettre en évidence le niveau de revenu des individus.

Précisons que le futur rapporteur considère logiquement que « cela englobera **tout ce qui se fait déjà dans les outre-mer**⁴ », comme la lutte contre la vie chère, la défiscalisation, la sur-rémunération des fonctionnaires, le plan logement... **Cela est logique à priori**, mais est-ce que cela peut aller jusqu'à remettre en cause certains des dispositifs actuels ? Tout dépendra vraisemblablement des objectifs retenus et de l'efficacité de ces dispositifs reconnue par leurs évaluations (pour les mesures en place) ou des études d'impacts prévisionnels (pour les mesures nouvelles). Est-ce **une remise à plat des relations ou un projet complémentaire** de ce qui existe déjà ? L'ampleur des travaux et concertations à entreprendre dans l'un et l'autre cas sera sans doute assez différente. Est-ce qu'il ne s'agit pas d'**une question préalable** (au niveau de l'ensemble ou de chaque territoire ?) pour pouvoir développer par la suite « sereinement » ce projet de plan d'égalité réelle.

C'est la secrétaire nationale du PS aux Outre-mer, **Ericka Bareigts, qui pilotera ce projet**. La députée considère qu'il s'agit de changer de projet, de **changer de modèle**, « d'écrire une autre histoire pour la Réunion⁵ ». Par rapport aux annonces de Victorin Lurel, la députée insiste sur la nécessité d'**agir très fortement sur les inégalités**, sans faire pour autant de l'égalitarisme afin de **tenir compte des différences** entre les acteurs et entre les territoires en matière de revenus, richesses, compétences, besoins... Il s'agirait, selon elle, d'aller vers **plus d'égalité différenciée**. Cela devrait passer par la suppression du blocage constitué par l'amendement Virapoullé (article 73 alinéa 5) qui interdit les lois et règlements péni et donc « d'expérimenter des démarches locales innovantes dérogeant aux règles conçues pour le moule métropolitain⁶ ».

Pour le sénateur Paul Vergès, le projet est intéressant, car il s'agit de « reconnaître que 70 ans après la loi du 19 mars 1946, il faut ouvrir une nouvelle étape pour le développement des Outre-mer afin de parachever l'œuvre de l'Egalité⁷ », ce qui n'a pas été réalisé jusqu'ici. Il insiste sur les inégalités d'une société post-coloniale avec la nécessité

1 Nombre d'économistes ou de spécialistes du développement des technologies considèrent que la croissance économique est désormais derrière nous. Ainsi Daniel Cohen précise qu'il ne se convertit pas à la décroissance, mais qu'il la constate (un livre, *Le monde est clos et le désir infini*, aux Editions Albin Michel, septembre 2015), *Le monde est devenu trop petit*, L'OBS, n° 2651, 27 septembre 2015, p. 65-70.

2 Notons qu'en 2007, le PNUD qui calcule l'IDH est passé de la prise en compte du PIB par habitant au revenu brut par habitant en parité de pouvoir d'achat, *Indice de développement humain*, Wikipédia, 1^{er} octobre 2015.

3 *Tableau économique de la Réunion, édition 2014*, INSEE, avril 2014, p. 65 et 115.

4 *L'égalité réelle entre les outre-mer et l'Hexagone, « un impératif national » (Lurel)*, AFP, 21 mai 2015.

5 *Egalité réelle : l'éternel retour d'une certaine idée du progrès*, Le Journal de l'Île, 22 juin 2015, p. 8.

6 *Egalité réelle : l'éternel retour d'une certaine idée du progrès*, Le Journal de l'Île, 22 juin 2015, p. 8.

7 *Pas d'égalité réelle sans stratégie de développement*, Le Journal de l'Île, 22 juin 2015, p. 8.

d'une politique des revenus plus justes ainsi que sur plus d'égalité économique avec le défi de l'emploi. Cette position semble différer de celle d'Ericka Bareigts sur l'égalité différenciée.

En fait, il va s'agir maintenant de **concrétiser l'idée d'égalité réelle**. Concrètement le contenu de l'égalité réelle, ces caractéristiques, varie avec **les valeurs** des uns et des autres. Les propositions devraient donc être assez diversifiées, certains étant plus sensibles à l'emploi, d'autres à la croissance économique ou à la réduction des inégalités de revenus... Les caractéristiques retenues vont ensuite déterminer **les objectifs** qui vont prendre en compte l'écart entre l'égalité réelle (le souhait) et la situation de chaque territoire (la réalité actuelle). On peut penser que ces objectifs **ne seront pas strictement indépendants**, il faudra donc **explicitement les interrelations qui existent entre eux** : on peut préférer plus de croissance économique parce que l'on considère que les progrès de l'emploi ou la réduction des inégalités de revenus ne sont que des effets dérivés de cette croissance ou, au contraire, tenter d'agir directement sur l'emploi par une nouvelle réduction du temps de travail, la croissance n'étant qu'une condition facilitante... Le choix des indicateurs sera également très important, certaines caractéristiques étant délicates à quantifier¹. Il restera encore à définir les actions à entreprendre pour atteindre les objectifs. **A priori, c'est un vaste chantier !**

Une proposition du CREFOM

En fait « Le Conseil représentatif des Français d'outre-mer (Crefom) est aux anges », car cela correspond à une proposition de loi de cet organisme présidé par **Patrick Karam**. «Après l'égalité civique liée à la fin de l'esclavage en 1848, l'égalité politique avec le passage de colonies en départements et collectivités d'outre-mer, l'égalité sociale avec l'alignement des prestations, une dernière avancée reste à conquérir : l'égalité réelle économique, conclut M. Karam, dans un communiqué² ». Le président du Crefom insiste sur **l'égalité économique** même si, dans une tribune, il ajoute à l'égalité économique, **l'égalité des chances** (ou parfois l'égalité réelle au niveau économique et social³) se rapprochant ainsi d'une vision apparemment plus social-démocrate.

En mai 2015, Patrick Karam précise la marche à suivre et propose d'articuler **deux lois** successives :

- la première serait consacrée à **la méthode pour aller globalement**, pour tous les territoires concernés, **vers l'égalité réelle**, en une génération au plus (30 ans maximum) ; afin d'éviter les remises en cause liées à l'alternance politique il considère qu'il serait indispensable de prévoir, **une obligation de résultat** afin de contraindre l'Etat à respecter cet impératif national, contrôlé régulièrement par une autorité indépendante,

- la seconde serait le résultat, **pour chacun des territoires**, d'une concertation avec les élus et les acteurs économiques et sociaux sur des objectifs et des moyens spécifiques pour réaliser cette égalité réelle ; il faudra tenir compte des statuts et compétences de chacune de ces collectivités avec une approche logiquement pluriannuelle et des rythmes différents si nécessaire ; il s'agit alors de **définir les domaines visés par la convergence avec le**

1 Sur ce point on peut consulter la transcription d'un débat très intéressant, notamment sur les 10 qualités d'un bon indicateur, Brunetière J.-R. (invité), *Peut-on se fier aux indicateurs ?*, Société Française de Statistique, Les cafés de la statistique, 14 novembre 2006.

2 R.R., *Egalité réelle entre la métropole et l'Outre-mer, une loi attendue depuis 70 ans*, le Journal de Mayotte, 11 mai 2015. Le président du Crefom précise que le Président de la République a accepté cette méthode dès le 26 novembre 2014.

3 Karam P., *L'égalité réelle en Outre-mer doit devenir la priorité de la nation*, lejdd.fr, 10 mai 2015.

standard hexagonal¹ (économiques, sociaux, éducatif et de formation, sanitaire et de santé, d'infrastructure, de logement...).

Lors d'une **audition en juin 2015**, le président du Crefom précise encore les propositions qu'il souhaite voir figurer dans le projet de loi². Il fait **trois propositions principales** :

- il faut élaborer, en concertation avec les acteurs concernés, des plans par territoire, de durée variable (max 30 ans) ; ils sont destinés à ramener l'**IDH** (dont le revenu par habitant) de chacun de ces territoires vers la moyenne hexagonale,
- tous les 2 ans **une évaluation de l'indicateur** sera réalisée par la commission d'évaluation des politiques publiques, avec proposition de rattrapage d'un retard constaté sur 5 années consécutives (transmis au Parlement avec un débat éventuel et une publication au JORDF),
- il faut faire sorte que l'Etat ait **une obligation de résultat, avec un droit opposable** qui pourrait s'exercer par un recours à l'amiable ou contentieux devant le Conseil d'Etat.

Ces propositions soulèvent différentes questions. D'abord retenir l'**IDH** c'est retenir une certaine **pondération implicite des objectifs dans les trois domaines** : longévité, éducation, revenu. On peut souhaiter autre chose, intégrer par exemple des considérations liées à l'environnement. Notons aussi que le revenu par habitant ne permet pas d'obtenir véritablement **une mesure du niveau de vie** car son calcul doit aussi tenir compte de la composition des ménages. En fait on peut gommer l'effet de la différence structurelle des ménages en tenant compte du **nombre d'unités de consommation**³ qui peut varier considérablement selon les territoires. On peut se demander également s'il est opportun de tenir compte des différences de prix dans les territoires et donc d'intégrer ou non, le calcul en terme de **parité de pouvoir d'achat** entre chaque territoire et l'hexagone.

Mais le plus complexe à mettre en œuvre de manière efficace dans les propositions de Karam est sans doute **l'idée de droit opposable** reconnue aux représentants de chacune des collectivités. On comprend bien le souci : il s'agit d'assurer la pérennité des plans quelque soit le gouvernement⁴. Mais il va quand même être **difficile d'imposer à l'Etat des résultats en matière économique, éducative ou de longévité** ! Il n'est pas évident que sur tout ces points il maîtrise véritablement les choses, même avec « la meilleure bonne volonté du monde ». Ou alors, il s'agira d'un droit opposable extrêmement encadré et largement vidé de son sens originel. L'Etat dans le cas d'un droit opposable véritable risque de ne s'engager dans les plans que sur **des indicateurs peu contraignants** (et fixés à un faible niveau) et les négociations initiales des plans risquent d'être ardues face aux acteurs locaux. L'Etat risque aussi d'être tenté de « **jouer l'indicateur** » en infléchissant les méthodes de production statistique ou les définitions des indicateurs afin d'obtenir de meilleur résultat pour éviter la sanction !

Cela semble très difficile à **mettre en pratique**, mais peut-être que l'examen des

1 Logiquement les régions métropolitaines, au moins les plus décalées, auraient tout intérêt à mettre en route le même processus, mais avec quelle référence ! Il n'est pas certain que cette référence à « un standard hexagonal » soit opportune, sauf à considérer que l'égalité réelle doit être la même partout, quelque soit le territoire.

2 *Audition du président du CREFOM sur l'égalité réelle : 3 propositions essentielles*, Témoignages.re, 23 juin 2015.

3 *Le calcul du niveau de vie*, Economie de la Réunion, n° 34, avril 2009, p. 6, INSEE, direction régionale de la Réunion.

4 Politiquement, sur le fond, il est probable que l'unanimité n'existe pas pour ce qui est de la nécessité de construire ce plan d'égalité réelle. On peut ainsi noter que le groupe Les Républicains du Conseil de Paris a refusé de voter un vœu relatif à cet éventuel projet, contrairement à l'ensemble des autres partis et des non-inscrits, *Déclarations de Nathalie Fanfant au Conseil de Paris : Le CREFOM, le collectif DOM et les grandes organisations professionnelles se mobilisent*, crefom.org, 29 septembre 2015.

applications d'autres « droits opposables » (logement, scolarité ou protection de la santé...) pourrait apporter des enseignements intéressants. Il reste qu'il ne semble pas qu'il existe déjà en France un droit opposable aussi large et, sans doute, aussi complexe à appliquer. **Victorin Lurel semble bien conscient de la difficulté** puisqu'il précise prudemment qu'« il faudra réfléchir au caractère d'opposabilité à imposer pour que cette loi ne reste pas lettre morte », et « que l'objectif de l'égalité est une priorité de la Nation, une sorte d'impératif national¹ ».

Pour terminer : le risque de trop d'économie et l'absence de l'écologie

Il me semble que l'on risque de **trop centrer le projet sur les aspects purement économiques** au détriment de ce que pourrait vraiment être le Progrès. Cela peut venir de l'idéologie, en effet les plus libéraux considèrent que plus d'activité économique c'est aussi plus de justice. On peut ainsi être tenté de privilégier surtout les indicateurs économique, nombreux, détaillés, publiés régulièrement, ils sont assez séduisants, rassurants même. Mais il ne faut pas oublier que **l'économie**, c'est seulement l'intendance du système global. Elle devra occuper toute sa place mais rien que sa place, **elle s'intéresse aux moyens et elle est au service des fins, rien de plus**. Ainsi plus de croissance ne va pas forcément résoudre les problèmes sociaux (les inégalités peuvent être augmentées), plus d'emploi ne va sans doute pas suffire à augmenter le bien-être des ménages (tout dépend de la nature des emplois créés et de leur rémunération), moins d'inégalités de revenu peut ne pas favoriser véritablement le bon fonctionnement de l'ascenseur social (si le système éducatif est trop centré sur l'élitisme)...

S'il me semble que l'économie risque de prendre trop de place dans le débat et, au final, dans les lois sur l'égalité réelle, je trouve que, pour l'instant, **on a oublié l'écologie** ? De bons résultats économiques et sociaux seront sans intérêt si l'impact sur la nature est largement négatif. Mais c'est, peut-être, seulement parce que le débat commence tout juste et que le thème de l'égalité réelle est vaste, peut-trop ?

Rochoux Jean-Yves
jean-yves.rochoux@wanadoo.fr

1 *L'égalité réelle entre les outre-mer et l'Hexagone, « un impératif national » (Lurel), AFP, 21 mai 2015.*