



ÉGALITÉ RÉELLE OUTRE-MER

Rapport au Premier ministre

Victorin Lurel

Mars 2016

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	6
SYNTHESE.....	8
LISTE DES RECOMMANDATIONS	14
INTRODUCTION.....	23
I - LES OUTRE-MER, TERRITOIRES DE PROFONDES INEGALITES INTERNES, AFFICHENT DES RETARDS NOMBREUX ET DIVERS VIS-A-VIS DE L'HEXAGONE	28
A) Malgré les efforts entrepris, notamment depuis la départementalisation, le rattrapage vis-à-vis de l'Hexagone n'est pas achevé.	29
<i>1. Des inégalités en matière de dépenses d'investissements.....</i>	<i>29</i>
<i>2. Des inégalités au niveau des infrastructures de base.</i>	<i>36</i>
<i>3. Des inégalités au niveau des services publics.</i>	<i>39</i>
<i>4. Des inégalités en matière de prestations sociales.</i>	<i>40</i>
B) Ces inégalités se traduisent en définitive par de réels retards de développement.....	47
C) Les inégalités internes à chaque territoire sont plus fortes que dans l'Hexagone.....	56
D) Les retards enregistrés ont pour principale origine un développement économique insuffisant dû à un modèle économique essoufflé.....	63
<i>1. Un retard qui tient surtout à un développement économique insuffisant.</i>	<i>63</i>
<i>2. Un modèle économique essoufflé qui ne parvient plus à combler suffisamment les retards et à offrir des perspectives durables de création de richesses.</i>	<i>67</i>
E) Penser l'égalité économique réelle commande de renverser la logique de création de valeurs et d'emplois.	73
<i>1. L'emploi, la priorité de la marche vers l'égalité réelle.</i>	<i>73</i>
<i>2. Le soutien aux nouveaux gisements d'emplois, condition de l'égalité réelle</i>	<i>76</i>

II - LE CHEMIN VERS L'EGALITE REELLE DOIT ETRE BALISE PAR UNE DEMARCHE DEFINIE EN CONCERTATION ENTRE L'ETAT, LES COLLECTIVITES ET LA SOCIETE CIVILE.....	78
A) La recherche de l'égalité réelle entre les outre-mer et l'Hexagone et au sein de chaque territoire doit s'inscrire dans un monde en mutation qui offre de nouvelles opportunités.....	79
<i>1. Prendre en compte la révolution numérique qui transforme la société et l'économie de marché.....</i>	<i>79</i>
<i>2. Prioriser des secteurs comme l'environnement et la maîtrise de l'énergie.....</i>	<i>81</i>
<i>3. Prendre conscience du profond bouleversement de la géographie humaine dans les prochaines décennies.</i>	<i>82</i>
B) Les outre-mer sont tous différents : ils doivent emprunter des chemins adaptés pour atteindre l'égalité réelle.	87
<i>1. Tenir compte de contextes institutionnels différents qui justifient des approches différenciées.</i>	<i>87</i>
<i>2. Comprendre que le retard général de développement masque des réalités différentes d'un territoire à un autre.</i>	<i>89</i>
C) L'Etat, les collectivités et la société civile doivent adopter une démarche partagée.....	91
<i>1. Adopter une « vision stratégique » : un préalable nécessaire.....</i>	<i>92</i>
<i>2. Définir des plans de convergence déclinés dans des engagements contractualisés.</i>	<i>94</i>
D) Cette marche doit s'inscrire dans un calendrier raisonnable et être mesurée par des indicateurs pertinents.....	96
<i>1. Converger en 25 ans : des objectifs réalistes.</i>	<i>96</i>
<i>2. Choisir des indicateurs de convergence pertinents.</i>	<i>97</i>
E) L'évaluation de la convergence nécessite des outils statistiques modernisés.	99

F)	Il appartiendra à l'Etat et aux élus de chaque collectivité de proposer les efforts sociaux, budgétaires et fiscaux en faveur de la réduction des inégalités.	102
1.	<i>Repenser les dispositifs entretenant les inégalités internes, à l'issue d'une période de convergence du PIB/habitant et de l'IDH.</i>	104
2.	<i>Mobiliser des recettes nouvelles en les orientant exclusivement vers l'investissement.</i>	112
III -	ATTEINDRE L'EGALITE REELLE SUPPOSE UNE POLITIQUE AMBITIEUSE POUR CREER DAVANTAGE DE RICHESSES ET LES PARTAGER PLUS EQUITABLEMENT.	120
A)	Le préalable à l'égalité réelle est la mise à niveau des infrastructures et des services publics.	121
1.	<i>Mettre à niveau des infrastructures de base.</i>	122
2.	<i>Investir massivement dans une politique éducative et de formation adaptée aux besoins de chaque territoire.</i>	125
3.	<i>Redéfinir les politiques publiques en faveur de l'emploi et de l'insertion professionnelle.</i>	128
B)	La lutte contre la vie chère doit être renforcée.	129
C)	Les conditions économiques de la création d'emplois doivent être profondément améliorées.	136
1.	<i>Réformer radicalement le marché de travail outre-mer et le financement du coût salarial.</i>	139
2.	<i>Installer des zones franches globales partout outre-mer selon des voies et des moyens adaptés à chaque collectivité.</i>	144
3.	<i>Soutenir massivement les PME et les TPE.</i>	146
4.	<i>Mettre l'épargne et les services financiers au service de la production et de l'investissement local.</i>	147
5.	<i>Mettre en œuvre une politique ambitieuse en matière d'innovation.</i>	154
6.	<i>Favoriser une meilleure maîtrise du foncier par l'Etat et les collectivités.</i>	155

CONCLUSION : UNE LOI, DES DECLINAISONS PAR TERRITOIRE ET UN DISPOSITIF DE SUIVI.....	159
A) Une loi doit solenniser l'objectif de convergence vers l'égalité réelle.....	161
B) Des instruments budgétaires adaptés doivent être mis en place.....	162
C) Un dispositif de suivi des plans de convergence doit être défini.	166
 PROPOSITION DE PROJET DE LOI D'ORIENTATION RELATIVE A L'EGALITE REELLE OUTRE-MER	 169
 LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE AU DEPUTE VICTORIN LUREL, 17 JUIN 2015.....	 172
 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES.....	 174
 ANNEXES	 177
 ANNEXE 1 – Tableau de bord des 10 territoires ultramarins habités	 178
ANNEXE 2 - Contribution de la Fédération des entreprises d'outre-mer du jeudi 17 septembre 2015	189
ANNEXE 3- Les transferts financiers de l'Etat en faveur des outre-mer identifiés par l'Inspection générale des finances	194
ANNEXE 4 - Contribution du Commissariat général à l'égalité des territoires.....	202
ANNEXE 5- A / Quel nouveau schéma pour la croissance de la Guadeloupe, Olivier Sudrie, juillet 2015.....	213
ANNEXE 5 – B/ Le modèle économique ultramarin : crise et perspectives de reprise, Olivier SUDRIE, en cours de publication	219
ANNEXE 6 - Tableau d'évolution de l'IDH extrait du document de travail n° 129 • <i>Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer ?</i> 2012	247
ANNEXE 7 - Les performances respectives des départements et collectivités d'outre-mer selon les différents indices constitutifs de l'IDH extrait du document de travail n° 129 - <i>Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer ?</i> novembre 2012	248

ANNEXE 8 - « les discriminations positives et les outre-mer » de F. MELIN-SOUCRAMANIEN, professeur de droit public a l'université de bordeaux, directeur du C.E.R.C.C.L.E	249
ANNEXE 9 - Besoins d'équipements structurants contractualisés ou recensés par territoire	255
ANNEXE 10 - Le cout du crédit aux entreprises dans les départements et les collectivités d'outre-mer – IEDOM/IEOM 22 juillet 2015.....	257
ANNEXE 11 - Les dépenses fiscales outre-mer identifiées par le ministère de l'Economie et des finances	273
ANNEXE 12 - Eléments sur l'ISF en outre-mer fournis par l'Inspection générale des finances	279
ANNEXE 13- Mutations sociodémographiques et changements de société dans les DOM – 2015, <i>claud valentin- marie pour l'INED</i>	283
ANNEXE 14 - Étude d'impact macro-économique d'une zone franche Martinique - Olivier SUDRIE pour la CCI Martinique – 2015.....	305
ANNEXE 15 – Étude préliminaire a une demande de classement de la Martinique en zone franche globale expérimentale – Claude GELBRAS- 2015	318

AVANT-PROPOS

SUR LE CONCEPT D'EGALITE REELLE

La définition du concept de l'égalité est une question sociale lancinante et récurrente. Elle est à l'origine de maintes révolutions. Elle s'inscrit dans un débat aussi fécond qu'ancien qui mêle les plus grandes figures de la pensée philosophique, juridique et politique.

Héritage de la Révolution française et de l'histoire républicaine, l'égalité politique des citoyens devant la loi a fondé le modèle français de justice sociale et forgé le sentiment d'appartenance à une communauté de valeurs et à la Nation.

La République proclame que les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits et que les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune. La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 a ajouté qu'ils demeurent libres et égaux en droits et en dignité.

Il y a loin de la théorie à la pratique car « il y a des citoyens qui sont plus égaux que d'autres ». Les inégalités de conditions, de situation et de position gangrènent souvent les sociétés.

Les gouvernants ont mis en place des politiques de justice sociale pour permettre à chacun, sur la base de son mérite, de réussir sa vie et de « poursuivre le bonheur ».

Des politiques d'égalité des chances ont été mises en place avec dotations et allocations pour obvier aux inégalités dues à la naissance, aux lieux de vie, aux différences culturelles, au sexe, aux origines, aux nationalités et aux handicaps... avec des possibilités de rattrapage tout au long de la vie et pour permettre à chacun ou aux territoires de compétir à chances égales et de réussir leur parcours.

Cette politique d'égalité des chances n'a pas vocation à supprimer les différences et admet, qu'à l'arrivée, il puisse exister des inégalités. Il s'agit en l'espèce d'inégalités justes car fondées sur le mérite.

Cette question de l'égalité, déjà complexe dans des sociétés à cohésion sociale forte, devient encore plus aigüe dans des sociétés fragmentées comme le sont les sociétés et

les économies des outre-mer basées, dès l'origine, sur des fondements anthropologiques et sociologiques profondément et consubstantiellement inégalitaires.

Dans des sociétés post-esclavagistes, postcoloniales et plantationnaires, à forte hiérarchisation pigmentocratique, des inégalités anthropologiques et psychosociologiques s'ajoutent aux inégalités économiques et sociales classiques. Une politique économique et sociale de réduction des inégalités dans ces sociétés doit tenir compte de ces facteurs prégnants.

Le Président de la République estime que l'égalité que tous les Français devant la loi transcende les statuts et les régimes législatifs sous lesquels les Ultramarins ont choisi de vivre.

Evidemment l'approche de l'égalité réelle entre l'Hexagone et les outre-mer doit être adaptée au statut de chaque collectivité. Autant l'égalité peut être conçue comme un droit pour les collectivités de l'article 73 de la Constitution qui sont placées sous un régime d'identité législative et dont les citoyens acquittent les impôts d'Etat. Autant pour les collectivités qui ont fait le choix de l'autonomie, de la spécialité législative et dont la totalité du produit des impôts payés par les contribuables va au budget de ces collectivités, l'égalité réelle avec le reste de la communauté nationale s'apparente davantage à un objectif.

Il sera tenu compte de ces différences dans le présent rapport même si la diversité actuelle des situations de chaque outre-mer oblige parfois, pour des commodités de raisonnement et d'écriture, à tolérer des globalisations imprécises qu'il est demandé par avance au lecteur de pardonner.

Pour les outre-mer, l'égalité réelle est donc la conjonction de l'égalité civique, politique, sociale et économique convergeant vers les niveaux de vie nationaux. Tel est l'objet du présent rapport.

Je tiens, au terme de ce travail, à remercier le Président de la République qui a décidé de respecter la proposition n°29 de son programme présidentiel et le Premier ministre qui m'a délivré un ordre de mission. Je tiens à rendre ici un hommage appuyé à Patrick KARAM, Président du CREFOM, qui a réactualisé ce sujet avec l'ardeur qu'on lui connaît.

SYNTHESE

En dépit d'indéniables progrès, des écarts forts et persistants demeurent entre les outre-mer et l'Hexagone, essentiellement dans le domaine socio-économique, dans un contexte d'essoufflement du modèle économique ultramarin.

Territoires à l'origine profondément inégalitaires, les outre-mer ont mené une longue marche vers l'égalité formelle, dont l'abolition de l'esclavage en 1848, la création des départements d'outre-mer en 1946, la généralisation progressive des droits sociaux pendant les Trente Glorieuses constituent les grandes étapes, qui permet aujourd'hui aux ultramarins de bénéficier des mêmes droits.

Si, depuis la Libération pour les départements d'outre-mer et depuis les années 1960 pour les collectivités d'outre-mer, les efforts fournis en matière d'infrastructures, de services collectifs et de prestations individuelles ont indéniablement rapproché les outre-mer des « standards » de développement nationaux, de nombreux écarts subsistent, notamment en matière de transports, d'infrastructures d'assainissement, d'électricité et de télécommunication, ou encore d'accès au logement.

Certes, l'ampleur des besoins, sans cesse renforcée par la croissance démographique, explique en partie cette situation, mais le niveau des investissements publics méritent également d'être interrogé. Contrairement à certaines idées reçues, l'Etat investit moins outre-mer que dans l'Hexagone, les outre-mer n'étant pas, contrairement à certaines idées reçues, les assistés de la République.

Certains services, publics ou privés, comme le service public de l'emploi, Bpifrance ou le système bancaire, se sont en outre inégalement déployés, pénalisant le développement économique et l'emploi des outre-mer, alors que subsistent encore des inégalités dans l'accès à certaines prestations sociales, qu'il conviendrait de résorber dans les départements d'outre-mer et d'atténuer par convention dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie.

Davantage touchés par le chômage, notamment celui des jeunes, par la pauvreté, l'illettrisme ou encore la mortalité infantile, les outre-mer connaissent également de fortes inégalités internes, bien plus marquées que dans l'Hexagone, qui affaiblissent le développement économique et la cohésion sociale.

Ainsi, en dépit d'une convergence de l'indicateur de développement humain (IDH) des outre-mer et de l'Hexagone observée au cours des trente dernières années, les écarts persistent, en raison d'un développement économique insuffisant, dans un contexte d'essoufflement du modèle économique ultramarin fondé sur la consommation finale des ménages.

Territoires de la République, les outre-mer aspirent désormais à l'égalité réelle, parce que les inégalités de destin et de chances, qui viennent s'ajouter aux inégalités de patrimoines et de revenus, sont contraires aux principes portés par la République.

A la demande du Président de la République, le Premier ministre a ainsi confié à Victorin LUREL, député et ancien ministre des Outre-mer, l'élaboration d'un rapport devant clarifier ce que pourrait être l'égalité réelle entre les outre-mer et la moyenne nationale, analysant les causes des écarts, et donnant des pistes permettant de progresser rapidement en ce domaine. Ce rapport met l'accent sur la nécessité d'inventer un nouveau modèle de développement pour les outre-mer, fondé sur une croissance socialement plus inclusive et plus créatrice de valeur et d'emplois.

Le présent rapport définit l'égalité réelle, analyse les causes des écarts et émet 35 recommandations déclinées en 75 propositions pour favoriser la convergence réelle des outre-mer vers la moyenne nationale.

La convergence réelle des outre-mer avec la moyenne nationale implique l'invention d'un nouveau modèle de développement, décliné par des stratégies de développement à 25 ans maximum, spécifiques à chaque territoire et reposant sur des engagements contraignants des parties et des financements pérennes.

- **Se doter de stratégies de développement à 25 ans assises sur une vision stratégique et des plans de convergence propres à chaque territoire.**

Réaliste compte tenu des écarts de développement observés, l'objectif de convergence des outre-mer à l'horizon 2040 suppose l'adoption d'une vision stratégique propre à chaque territoire, qui prenne en compte les grandes évolutions (comme la révolution numérique, la raréfaction des ressources naturelle, le défi de la transition énergétique ou les évolutions démographiques...) et dont découlent une allocation des ressources et des moyens au sein de plans de convergence.

Capitalisant sur l'expérience acquise par les territoires ultramarins dans les différents exercices de programmation pluri-annuelle mais également sur d'autres expériences nationales ou internationales, ces plans de convergence devront mettre l'accent sur :

- les infrastructures de base (notamment dans les domaines des transports, de l'énergie et de l'assainissement) devant être prioritairement réalisées parce qu'elles conditionnent la possibilité même de mettre en œuvre des stratégies de développement ;
- l'alignement de la performance des politiques publiques menées dans les outre-mer par rapport à l'Hexagone, notamment en matière de prévention/éducation à la santé et de prévention de l'illettrisme dès le plus jeune âge.
- la réduction des inégalités internes qui nuisent au développement en raison de leur impact sur la consommation et l'investissement, par la possibilité qui serait donnée aux élus de réformer, au terme de plusieurs plans quinquennaux, les compléments de rémunération, les taux de TVA, de l'octroi de mer et par la création d'un complément temporaire de retraite notamment ;
- la conception et la mise en œuvre de stratégies de développement économique, d'innovation et d'emploi spécifique à chaque territoire, permettant la convergence du PIB/habitant et des taux de chômage à travers de nouveaux relais de croissance durable.

Cruciales pour assurer la convergence réelle des outre-mer, ces stratégies de développement économique, d'innovation et d'emploi supposent une pleine mobilisation du service public de l'emploi dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail, la définition de stratégies d'innovation adaptées

aux territoires ultramarins faiblement dotés en « facteurs classiques d'innovation », l'égal accès aux dispositifs publics et privés d'accompagnement et de financement des entrepreneurs, la mise de l'épargne populaire locale au service du financement de l'économie locale, ainsi que la mise en œuvre d'un plan de formation professionnelle visant à permettre aux outre-mer de disposer de la ressource humaine dont ils ont besoin pour leur stratégies de développement.

De nature à renforcer la capacité des territoires ultramarins à maîtriser leur convergence, ces stratégies de développement requièrent un renforcement de leurs marges de manœuvre, en matière fiscale, et de leurs capacités d'adaptation des normes et de dérogation aux règles nationales et européennes.

Elles requièrent également que la convergence réelle de chaque territoire ultra-marin puisse être mesurée, sur le fondement d'un tableau de bord composé d'indicateurs permettant les comparaisons avec les autres régions françaises, qui pourrait être composé d'un tronc commun reposant sur l'IDH-2 et l'indice de Gini et d'une sélection d'indicateurs pertinents au regard de la stratégie de développement propre au territoire. Naturellement, cela implique que les services de la statistique publique assurent un égal traitement statistique des outre-mer par rapport à l'Hexagone.

- **Des plans de convergence reposant sur des engagements contractuels et des financements pérennes assis sur des redéploiements.**

Une fois élaborée, la vision stratégique devra être suivie de l'élaboration conjointe entre l'Etat et chaque territoire d'un plan de convergence d'une durée maximum de 25 ans, définissant les objectifs et les moyens engagés par les parties, qui sera en décliné en contrats de développement quinquennaux s'articulant avec les dispositifs de contractualisation existants ou en cours d'élaboration (contrats de projet Etat-Région, documents uniques de programmation...).

Ces plans de convergence requièrent un effort financier des pouvoirs publics à la hauteur de l'ambition, dans un contexte de forte contrainte budgétaire pesant sur l'Etat comme sur les collectivités territoriales.

Des solutions de financement innovantes sont nécessaires, reposant notamment sur une réorientation de tout ou partie de la dépense publique consacrée aux outre-mer, notamment de la dépense fiscale, afin d'en optimiser l'impact.

Plusieurs voies peuvent être empruntées pour affecter des ressources pérennes aux plans de convergence et lutter contre les inégalités de revenu excessive: affectation du produit d'une part supplémentaire de TVA, ajustement de la défiscalisation outre-mer et de la taxe foncière, possibilité donnée aux élus de réformer les compléments de rémunération outre-mer, ou encore suppression de la réfaction de l'impôt sur le revenu dans les départements d'outre-mer et réallocation vers le développement de la dépense fiscale correspondante.

La réussite d'une telle ambition repose sur la capacité des pouvoirs publics à respecter dans la durée leurs engagements, notamment sur le plan financier.

S'il ne peut être question de « droit opposable » qui permettrait la mise en cause de la responsabilité de l'Etat en cas de non-respect de ses engagements financiers, sauf à considérer que seul l'Etat doit s'engager et à porter atteinte aux prérogatives budgétaires du Parlement, il convient néanmoins de s'entourer de garanties sur la mise en œuvre dans la durée des engagements pris par toutes les parties, qui devraient reposer sur la mise en place d'un dispositif de suivi rigoureux, ainsi que sur l'implication pleine et entière du législateur.

- **Mise en place d'un dispositif de suivi rigoureux.**

Suivre dans la durée la mise en œuvre des stratégies de convergence et leurs résultats implique de pouvoir disposer des données statistiques nécessaires. La création d'un observatoire de la convergence des outre-mer à vocation interministérielle, créé au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires, chargé de collecter, d'agréger, d'analyser, de mettre à jour et de diffuser les données est de nature à satisfaire ce besoin.

Il convient en outre de disposer d'une instance représentative pour apprécier régulièrement la tenue des engagements des parties. Pour peu que ses compétences et ses moyens soient renforcés, la commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer créée par la loi du 27 mai 2009 est susceptible de tenir ce rôle.

Le Conseil Interministériel de l'Outre-Mer qui pourrait se réunir au moins une fois par an avant le début de la procédure budgétaire, offrirait en outre la garantie d'un débat annuel sur l'effort financier de l'Etat, avant que le Parlement ne soit saisi du projet de loi de finances.

Enfin, la remise tous les 2 ans d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur l'application des contrats de développement et les progrès de la convergence réelle des outre-mer permettrait d'associer pleinement la représentation nationale au contrôle de la mise en œuvre des engagements des parties.

- **Impliquer pleinement le législateur.**

Réussir la convergence réelle des outre-mer en 25 ans implique un consensus national, qui requière l'adoption à la majorité la plus large possible d'une loi d'orientation fixant les grands objectifs et la méthode pour y parvenir. C'est le sens de l'avant-projet figurant en fin du présent rapport, qui vise à reconnaître l'égalité réelle des outre-mer comme un « objectif prioritaire de la Nation ».

Le Parlement devra également se prononcer sur la création d'un mécanisme budgétaire spécifique permettant le meilleur suivi possible des moyens financiers alloués aux plans d'investissement territoriaux (nouveaux programmes budgétaires au sein de la mission outre-mer et des autres missions ministérielles ou compte d'affectation spéciale) et sur d'éventuelles habilitations des collectivités à modifier les règles de droit et à adapter les outils juridiques économiques et fiscaux rendues nécessaires par les mesures des différents plans.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

35 RECOMMANDATIONS DU RAPPORT

DECLINEES EN 23 AXES ET 75 PROPOSITIONS

1. Etablir une égalité sociale en droits

Recommandation n°1 :

- Aligner progressivement sur 3 ans, à compter de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2017, les prestations sociales relevant du domaine de la loi des départements et des collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre et Miquelon sur la situation prévalant dans l'Hexagone (conditions d'éligibilité, montants servis, services prestataires). Pour les mesures relevant du domaine réglementaire, intégrer au Plan santé Outre-mer des mesures d'application directe pour parvenir au strict alignement des prestations.
- Rattacher les fonctionnaires aux CAF des départements d'outre-mer.

Recommandation n°2 : Mesurer le taux de pauvreté outre-mer sur les mêmes bases et références que dans l'Hexagone.

2. Inscrire la recherche de l'égalité réelle dans un monde en mutation :

Recommandation n°3 :

- S'approprier d'ores-et-déjà l'internet des objets et le Big data ;
- Investir massivement dans le Très Haut Débit ;
- Former les citoyens à l'utilisation des moyens numériques.

3. Faire rayonner les outre-mer et les rendre plus attractifs aux investisseurs.

Recommandation n°4 :

- Mobiliser les diasporas d'Ultramarins et en faire des ambassadeurs du rayonnement outre-mer ;
- Instituer une Citoyenneté économique par un visa de long séjour avec la possibilité de naturalisation aux investisseurs en contrepartie d'investissements et de création d'emplois.

4. S'adapter à contextes institutionnels spécifiques :

Recommandation n°5 : Modifier l'article 73 de la Constitution en supprimant l'alinéa 5 qui exclut le département de La Réunion du dispositif d'habilitation et en élargissant les possibilités de la notion d'adaptation pour mieux tenir compte des handicaps permanents, des caractéristiques et contraintes particulières des départements d'outre-mer.

5. Définir une « vision stratégique» préalable

Recommandation n°6 : Faire l'inventaire et l'évaluation des démarches de planification menées outre-mer et élaborer pour chaque territoire intéressé, avec le concours d'experts de haut niveau, un diagnostic et une « vision stratégique » à l'horizon 2040.

6. Décliner des plans de convergence dans des engagements contractualisés.

Recommandation n° 7 : Elaborer, à la demande des collectivités intéressées, et en concertation avec la société civile, un plan de convergence vers l'égalité réelle contractualisé avec l'Etat qui définira les politiques publiques à mettre en œuvre pour corriger les inégalités externes et internes ainsi que les moyens budgétaires et fiscaux nécessaires à leur réalisation.

7. Inscrire la marche vers l'égalité dans un calendrier raisonnable et la mesurer avec des indicateurs pertinents.

Recommandation n°8:

- Les plans de convergence contractualisés entre les collectivités intéressées et l'Etat ne dépasseront pas une durée maximum de 25 ans.
- Etablir un tableau de bord propre à chaque territoire permettant de mesurer sa convergence, composé d'un tronc commun (PIB/habitant, IDH, rapport interdécile) et d'une sélection d'indicateurs pertinents au regard de la stratégie de développement choisie.

8. Evaluer de la convergence avec des outils statistiques modernisés.

Recommandation n° 9 :

- Assurer un égal traitement statistique des outre-mer par rapport à l'Hexagone, afin de disposer des données nécessaires à l'appréciation de leur convergence réelle
- Inciter à l'harmonisation des méthodologies des enquêtes réalisées par les instituts statistiques relevant de compétences territoriales (ISPF pour la Polynésie française, ISEE pour la Nouvelle-Calédonie).

9. Proposer nationalement et localement les efforts sociaux, budgétaires et fiscaux en faveur de la réduction des inégalités

Recommandation n° 10 :

- Dresser le récapitulatif de toutes les dépenses de l'État dans chaque territoire, afin de constituer l'état des lieux à partir duquel des redéploiements pourront être envisagés ;
- Remplacer le DPT Outre-mer, dès le PLF 2017, par un jaune budgétaire consacré à l'Outre-mer ;
- Dans chaque mission budgétaire, indiquer, par programmes et actions, les dépenses de l'Etat consacrées aux plans de convergence.

Recommandation n°11 : Dans le but de réduire les inégalités internes, engager, après au moins deux plans quinquennaux de convergence, une réflexion sur une réforme du dispositif des sur-rémunérations en réaffectant les économies dégagées au financement des plans de convergence.

Recommandation n° 12 : Après au moins deux plans quinquennaux de convergence, engager la suppression progressive de la réfaction de l'impôt sur le revenu.

Recommandation n° 13 : Dans le cadre du financement des plans de convergence, plusieurs pistes pourraient être explorées afin de faire évoluer la fiscalité :

- Aligner, au terme de plusieurs plans quinquennaux, les taux de TVA en Guyane et à Mayotte sur vingt ans jusqu'au niveau atteint dans les autres DROM.

- Envisager une augmentation, au terme de plusieurs plans quinquennaux, d'un ou de deux points de la TVA dans les trois départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion.
- Extension, à terme et de manière progressive, de l'octroi de mer aux activités de service, laissée à la discrétion des collectivités, ou les soumettre à un taux spécifique additionnel de TVA.
- Augmentation progressive sur 15 ans du plafond des taux d'OMR jusqu'à 5%, dont le produit sera consacré au financement des investissements en infrastructures.
- Etudier la possibilité de transformer l'octroi de mer en TVA régionale.
- Engager une discussion avec les autres collectivités et Pays sur une révision et une modernisation de leur fiscalité.
- Affecter, pendant au moins 25 ans, les économies faites sur les impôts d'Etat et les recettes supplémentaires encaissées au financement des plans de convergence en cogérant les fonds avec les collectivités.

10. Mettre à niveau des infrastructures de base

Recommandation n° 14 : Identifier et hiérarchiser dans chaque territoire ultramarin les investissements publics de base et de couverture à réaliser pour mettre en œuvre les stratégies de développement et de convergence.

Recommandation n° 15 : Définir, d'ici la présentation du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2017, un plan de financement de la Stratégie nationale de santé pour les Outre-mer afin de renforcer la prévention, anticiper les évolutions démographiques et lutter contre les inégalités territoriales en matière de surmortalité infantile, d'accès aux soins et aux prestations sociales.

Recommandation n° 16 : Etendre l'aide fiscale aux investissements aux infrastructures publiques.

Recommandation n° 17 :

- Construire des parkings à la périphérie des villes et des routes solaires générant de nouvelles recettes ;

- Instituer, à terme, des péages ou un droit d'entrée pour être autorisé à aller au cœur des villes ;
- Taxer, à terme, à l'importation des véhicules, après mise à niveau des infrastructures de transport public.

Recommandation n° 18 :

- Identifier et chiffrer les besoins en infrastructures scolaires et en personnel éducatif de chaque territoire, selon les projections d'évolutions démographiques différenciées, et définir un plan de financement d'une Politique éducative dans les Outre-mer sur la période 2017-2027.
- Immatriculer à la Sécurité sociale dès le départ l'ensemble des personnes des collectivités d'outre-mer ou permettre rapidement leur immatriculation via par exemple les instituts locaux (ISPF en Polynésie, ISEE en NC).

11.Redéfinir les politiques publiques en faveur de l'emploi et de l'insertion professionnelle.

Recommandation n° 19 : Elaborer dans chaque territoire ultramarin un plan égalitaire de formations de masse, glissant et actualisé, tenant mieux compte des transformations structurelles des économies, de l'évolution des métiers et des besoins des marchés.

12.Poursuivre la lutte contre la vie chère.

Recommandation n° 20 :

- Poursuivre la lutte contre la vie chère en mettant en œuvre, dans un premier temps, les recommandations du rapport d'application de la loi de régulation économique outre-mer ;
- Mettre en œuvre des politiques de concurrence outre-mer et lutter contre les barrières à l'entrée dans tous les secteurs ;
- Inciter à la création de centrales d'achats pour les commerces de proximité.

13.Donner du pouvoir d'achats aux plus précaires.

Recommandation n° 21 : En vue de compenser la faiblesse des retraites des salariés ultramarins, créer à compter de 2017, dans les territoires mentionnés au 2ème alinéa de l'article 72.3 de la constitution, et par convention dans les autres territoires, un

complément temporaire de retraite pour les retraités dont la pension est inférieure au taux de pauvreté national.

14. Décréter l'état d'urgence sociale et conduire un plan d'actions

Recommandation n°22 : Décréter l'état d'urgence sociale et mettre en œuvre un big bang social :

- Rendre obligatoire pour le système éducatif une formation pour les décrocheurs et les sortants du système sans titre, sans diplôme, sans qualification ;
- Régionaliser le SMIC et le suivi des chômeurs avec un système de compensation différentielle aux salariés.
- Réviser le système du chômage partiel pour éviter à l'entreprise en difficulté de faire l'avance de la trésorerie.
- Adopter outre-mer le contrat unique d'embauche accompagné d'un compte personnel d'activité élargi de droits portables attachés aux salariés.
- Instituer ou réactiver outre-mer la garantie universelle de loyers pour faciliter l'hébergement et rassurer les bailleurs.
- Instituer un compte individuel pour les entreprises et taxer celles qui licencient trop.
- Mettre le Big data au service des chômeurs en créant une plate-forme numérique dédiée à cette tâche au sein de Pôle emploi.
- Améliorer la conciliation et matière de conflit du travail et instaurer une semaine obligatoire de négociation entre l'employeur et le salarié avant saisine des tribunaux.
- Mieux doter en effectifs Pôle emploi et mobiliser encore plus ses services.
- Décréter le zéro charges sur l'emploi partout outre-mer.

15. Relancer la création de valeurs et d'emplois.

Recommandation n° 23: Créer, pour dix ans renouvelables, des zones franches globales sur l'ensemble des secteurs d'activité et sur tous les territoires outre-mer avec des bonifications pour les îles des archipels et les zones déshéritées.

16. Redonner du souffle aux TPE/PME.

Recommandation n°24 :

- Raccourcir les délais de paiement trop longs imposés aux petites entreprises par les collectivités, les grands clients et les titulaires des marchés publics à leurs sous-traitants. Une garantie universelle de paiement leur serait proposée en exigeant d'une banque publique (CDC, BPI ou AFD) de prendre en Dailly (à taux zéro) les factures dues depuis plus de deux mois, le recouvrement pour les grandes banques étant plus aisé.
- Demander le remboursement immédiat par l'Etat des créances fiscales (crédits d'impôts, de TVA...) dues aux entreprises.
- Prendre des arrêtés ou circulaires qui inciteraient l'URSSAF, comme en 2013, à accepter plus facilement les délais de paiements et les moratoires en cas de difficultés.
- Mettre au point l'équivalent d'un Small business act en réservant un tiers des commandes publiques aux TPE et PME, tout en veillant à ne pas surenchérir les coûts.
- Relever le seuil de chiffre d'affaires à 70 000 euros pour les activités de services et à 160 000 euros pour les activités commerciales des microentreprises pour favoriser la création d'entreprises et d'emplois.

17. Mettre l'épargne et les services financiers au service de la production et de l'investissement local.

Recommandation n°25 : Elargir le fonds d'investissement de proximité DOM à l'ensemble des contribuables nationaux et relancer le fonds de garantie géré par BpiFrance.

18. Aider les classes populaires et moyennes à épargner et à investir davantage.

Recommandation n°26 :

- Créer un livret nouveau d'épargne défiscalisé ; Créer des programmes d'aides pour primo-accédant à la propriété ;

- Concevoir un programme de 150 000 logements sur dix ans par augmentation de la LBU et obligation faite aux compagnies d'assurance d'investir 5% de leur collecte annuelle dans le logement outre-mer.

Recommandation n° 27 : Dynamiser, avec les grands réseaux français de la microfinance, l'accès des classes populaires au microcrédit

Recommandation n° 28 : Vérifier la mise en œuvre des dispositions du code monétaire et financier portant sur le plafonnement des frais de tenue de compte, et, en cas de non-respect, s'assurer de la définition, territoire par territoire, d'un plan d'actions permettant d'atteindre ses objectifs.

19. Investir massivement dans la recherche & développement.

Recommandation n° 29 : Définir, au sein de la stratégie de développement propre à chaque territoire, un modèle d'innovation adapté aux territoires à faible densité en « facteurs classiques d'innovation ».

20. Optimiser la gestion et la maîtrise du foncier par l'Etat et les collectivités.

Recommandation n° 30 :

- Parallèlement aux investissements en matière d'aménagement du territoire définis dans les plans de convergence, l'Etat doit adopter une politique volontariste et dynamique de gestion de son patrimoine foncier outre-mer.
- Engager une réforme foncière en Guyane sur au moins 100 000 hectares de terres.
- Réserver des surfaces agricoles minimales dans les schémas d'aménagement régionaux et territoriaux.
- Taxer les cessions et les plus-values de cession.
- Donner une priorité d'acquisition aux résidents.
- Rétrocéder comme prévu la zone des 50 pas géométriques aux collectivités concernées.

21. Solenniser l'objectif de convergence vers l'égalité réelle dans une loi.

Recommandation n°31 : Proposer au Parlement d'adopter, d'ici la présentation des textes budgétaires pour 2017, une loi d'orientation relative à l'égalité réelle outre-mer en en faisant une priorité de la Nation et comportant un volet interne et un volet externe de réduction des inégalités.

22. S'assurer que les moyens budgétaires et financiers prévus soient réellement mobilisés.

Recommandation n°32 :

- Le Conseil Interministériel de l'Outre-Mer, devra être réuni chaque année en mars, par le Président de la République et devra veiller au respect des engagements, notamment budgétaires, pris par l'Etat.
- De même les collectivités seront tenues d'évoquer ces plans de convergence lors des débats d'orientations budgétaires et de prévoir leurs financements dans leurs budgets primitifs.

23. Mettre en place un dispositif de suivi des plans de convergence.

Recommandation n° 33 : Créer un observatoire de la convergence outre-mer au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires.

Recommandation n° 34 : Confier à la Commission Nationale d'Evaluation des Politiques de l'Etat Outre-Mer, dotée de nouveaux pouvoirs et de moyens renforcés, la compétence d'assurer le suivi de la mise en œuvre des engagements contractuels pris par l'Etat en faveur de la convergence des outre-mer.

Recommandation n°35 :

- Etablir une obligation légale pour la Commission nationale d'évaluation des politiques publiques de l'Etat Outre-mer de transmettre au Parlement et au Gouvernement, tous les deux ans, un rapport d'application des plans de convergences chargée du suivi des plans de convergence.
- Réunir chaque année une conférence entre l'Etat et les collectivités d'évaluation et de suivi des engagements pris.

INTRODUCTION

A la demande du Président de la République, le Premier Ministre a souhaité qu'un rapport puisse lui être remis, clarifiant ce que pourrait être l'égalité réelle entre les outre-mer et la moyenne nationale, analysant les causes des écarts, et donnant des pistes permettant de progresser rapidement en ce domaine. C'est le sens de la mission qu'il a confiée au député et ancien ministre des outre-mer, M. Victorin LUREL¹.

Il existe en effet de la part des populations et des élus ultramarins une forte demande pour que les écarts encore importants soient corrigés. Le seul fondement de cette demande, ce sont les inégalités réelles que subissent ces territoires et qu'il convient de réduire. Cette approche est moralement et juridiquement fondée, en définitive totalement inacceptable car les outre-mer sont partie intégrante de la République,.

Ils n'appartiennent pas à la France, ils sont la France.

Cette vérité doit malheureusement être sans cesse rappelée à une opinion hexagonale à qui trop souvent les médias présentent les outre-mer, tour à tour comme des paradis touristiques, des territoires assistés, ou encore des lieux de catastrophes naturelles ou de crises sociales répétées. En 2009, un rapport d'information au Sénat², notant cette méconnaissance des Français à l'égard des outre-mer, relève combien « *cette ignorance draine dans son sillage de nombreux clichés et suscite des sentiments ambigus où se bousculent rêve et envie, fierté et culpabilité refoulée, compassion et exaspération* ».

Fred CONSTANT, Daniel MAXIMIN et Françoise VERGÈS ont souligné dans une tribune parue dans le quotidien Le Monde le 17 juin 2009, le ressenti de cette situation chez les Ultramarins qui aimeraient pouvoir « *éradiquer ce sentiment diffus mais tenace, culpabilisant à l'envi, de coûter plus à l'État qu'on ne lui rapporte, d'être toléré mais pas véritablement reconnu par la France* ».

¹ Lettre de mission en annexe 1

² Rapport d'information du 7 juillet 2009 fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer

Les outre-mer et les Ultramarins n'ont pas à justifier leur aspiration à l'égalité qui est l'un des fondements de notre Constitution et de notre société. En effet, comme tous les autres territoires de la République - et comme tous les citoyens français-, ils ont toute leur part dans la construction du « roman national », et comme les autres, ils apportent leur pierre au développement et au rayonnement de notre pays. Ils ont donné et donnent toujours à la France, autant que les autres régions, des hommes et des femmes qui contribuent à l'édifier, dans les domaines politiques, économiques, artistiques, culturels ou sportifs.

Au cours des siècles, il s'est forgé en effet un lien fort entre la République et ces territoires, lien qui a trouvé à s'exprimer au cours des grandes épreuves que la Nation a traversé au cours du XXème siècle : les outre-mer ont payé, autant si ce n'est plus que d'autres, leur part de l'« impôt du sang » au cours de la première guerre mondiale. Pendant le deuxième conflit mondial, ils ont rallié, pour certains dans les premiers, la France Libre et contribué ainsi éminemment à la libération du pays.

Dans la période récente, les outre-mer ont participé à deux grandes « aventures nationales », dans lesquelles se jouaient une partie de la souveraineté, de l'avenir et de la grandeur de la France : le nucléaire en Polynésie, le développement du spatial en Guyane.

Enfin, aujourd'hui et plus encore dans l'avenir, les atouts des outre-mer (positions géographiques multipliant la capacité d'influence ; taille des zones économiques exclusives ; biodiversité remarquable ; populations métissées qui préfigurent les sociétés de demain etc.) offrent à la France des chances nouvelles dans le monde futur.

Comme tous les autres territoires de la République, les outre-mer ont, bien entendu, leur histoire, leurs atouts et leurs difficultés propres, mais aussi de réels handicaps structurels (voir en annexe 1 données géographiques et humaines exhaustives pour chacun des onze territoires habités des outre-mer). Ce qui les rend singuliers dans l'ensemble national, c'est l'originalité de leurs forces et de leurs faiblesses, qui en font des territoires difficilement comparables aux autres régions françaises.

C'est en adaptant les efforts à ces atouts et à ces défis – qui sont à revisiter dans le cadre d'un monde en mutation accélérée - qu'il convient de poursuivre la marche vers l'égalité réelle.

La quête de l'égalité réelle dans les territoires ultramarins représente en effet une longue marche.

Ces territoires ont été dès l'origine des terres profondément et institutionnellement inégalitaires. Le statut des populations autochtones (le « code de l'indigénat »), celui des populations mises en esclavage (le « code noir »), ou celui des bagnards, illustrent cette profonde inégalité originelle. La marche vers l'égalité, sur ces terres de violence où l'inégalité - voulue et marquée - a été longtemps consubstantielle à la condition humaine, ne pouvait donc qu'être longue et difficile.

Aux Antilles, en Guyane, et à La Réunion, l'esclavage est définitivement aboli en 1848, et progressivement, les différents droits civils en vigueur en France sont établis, notamment l'accès au suffrage universel, dans les mêmes conditions que dans l'Hexagone, selon les époques. C'est l'accès à l'égalité civile.

Il faut attendre 1946 pour que sous l'impulsion de grandes figures des outre-mer, tels Aimé Césaire ou Raymond Vergès, les « 4 vieilles colonies » soient transformées en départements de plein exercice, avec toutes les caractéristiques et les modes de fonctionnement alors en vigueur dans les départements de l'Hexagone. C'est l'égalité politique.

Enfin, dans les dernières années du XXème siècle, une dernière vague de réformes parachèvent l'égalité de droits, en matière sociale cette fois : égalisation du SMIC et égalisation progressive des prestations sociales (même s'il reste encore quelques différences). C'est l'égalité sociale.

Dans le Pacifique, le cheminement a été encore plus tardif, plus long et plus compliqué. En Nouvelle-Calédonie par exemple, le code de l'indigénat n'est aboli qu'après la seconde guerre mondiale. Une série de textes, de 1946 à 1957, alignent progressivement le statut pénal, la nationalité, le droit civil, le droit de vote et les droits politiques sur le régime national. Les droits sociaux suivront, selon une évolution qui ira de pair avec celle des statuts successifs de ces territoires.

Aujourd'hui, l'égalité **des droits** entre les Ultramarins et les autres Français est quasiment achevée : mêmes droits civiques, mêmes droits civils, même droit pénal applicable, droits sociaux similaires³.

Pour autant, les outre-mer vivent au quotidien de réelles inégalités : moins d'un actif sur deux est aujourd'hui en emploi outre-mer. Plus de la moitié des jeunes actifs y sont quasiment exclus de l'emploi. L'illettrisme y touche une fraction entière de la jeunesse. La part de personnes vivant sous le seuil de pauvreté y est deux ou trois fois plus élevée que dans l'Hexagone. L'incapacité y est plus fréquente et plus précoce, etc ⁴

L'égalité réelle est donc loin d'être atteinte comme en témoignent de très nombreux indicateurs indiquant que les citoyens des outre-mer sont encore, dans bien des domaines entièrement à part.

Dès 2012, François HOLLANDE, alors candidat à l'élection présidentielle, proposait, dans son programme présidentiel, d'encourager « *un nouveau modèle de développement des outre-mer comportant un programme d'investissement et une action prioritaire pour l'emploi et la formation des jeunes* » (proposition n°29).

C'est à cet effort d'ajustement qu'il a, en sa qualité de Président de la République, le 21 novembre 2014 au diner Conseil Représentatif des Français d'Outre-Mer (CREFOM), présidé par Patrick KARAM, déclaré : « *Les outre-mer ne demandent pas simplement d'être une chance pour la République : ils demandent aussi de pouvoir être demain dans l'égalité économique et dans l'égalité des chances et de pouvoir avoir les mêmes perspectives que les citoyens de l'hexagone* ».

Il en a défini les grandes orientations le 9 mai 2015 en Guadeloupe : « *L'égalité ne s'arrête pas simplement à des conditions politiques ou à des conditions sociales mais doit être la capacité de pouvoir s'épanouir, s'accomplir et notamment sur le plan économique. C'est l'égalité réelle. Je vous propose donc de franchir maintenant cette nouvelle étape et*

³ Mayotte fait encore exception , car la très récente départementalisation de ce territoire ne s'est pas encore traduite par un alignement complet des prestations sociales. Par ailleurs, certaines des collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie sont compétentes en matière sociale, et choisissent librement le niveau de leur protection sociale.

⁴ Source : « Mutations socio-démographiques et changements de sociétés dans les DOM » - INED – 2015 en annexe 15

d'établir un plan par territoire d'outre-mer en faveur de l'égalité réelle. Une loi sur l'égalité réelle devra en définir les principes ».

Après avoir dressé le diagnostic des inégalités existantes (partie I), le présent rapport propose de nouvelles orientations économiques permettant de conduire vers une égalité que des indicateurs objectifs doivent permettre de mesurer (partie II). Il définit une méthode de travail et des perspectives réalistes de financements (partie III) avant de préciser les garanties nécessaires pour que ce projet soit mené à son terme (conclusion). Il propose enfin les grandes lignes d'un projet de loi d'orientation.

I - LES OUTRE-MER, TERRITOIRES DE PROFONDES INEGALITES INTERNES, AFFICHENT DES RETARDS NOMBREUX ET DIVERS VIS-A-VIS DE L'HEXAGONE

A) Malgré les efforts entrepris, notamment depuis la départementalisation, le rattrapage vis-à-vis de l'Hexagone n'est pas achevé.

Malgré la loi de départementalisation dans les quatre vieilles colonies de 1946 et les processus de « TOMisation » des autres territoires, demeurent encore, partout outre-mer, des carences en matière d'infrastructures, de services collectifs ou de prestations individuelles.

Les inégalités avec l'Hexagone sont parfois criantes, dues sans doute à l'important retard initial qu'il a été difficile de combler, en raison de la pression démographique et des bouleversement des modes de vie, qui ont vu, pendant toutes ces décennies, chaque investissement sitôt réalisé, devenir insuffisant quelques années plus tard.

1. Des inégalités en matière de dépenses d'investissements.

Dans un débat faussé à la base sur le prétendu « coût » des outre-mer, deux idées reçues se mêlent : les dépenses du budget de l'Etat en direction des outre-mer, et les transferts sociaux destinés aux Ultramarins.

Concernant les dépenses que réalise l'Etat dans les outre-mer, il convient, en toute rigueur, de retrancher du total des dépenses de l'Etat celles qui sont indivises entre tous les Français. Il en va ainsi pour plusieurs dépenses du budget de l'Etat comme celles, par exemple, consacrées à la recherche, qui sont effectuées, par nature, sans souci d'équilibre entre les territoires, ainsi que, bien entendu, ou la charge de la dette ou encore les dépenses correspondant aux administrations centrales de l'Etat.

Malgré ces précautions méthodologiques, qui rendent difficile, voire dérisoire la mesure des différences entre territoires de la République au regard des dépenses de l'Etat, les données disponibles ne montrent pas que les outre-mer bénéficieraient d'un quelconque traitement de faveur. D'après les études effectuées à partir des documents budgétaires publiés annuellement, la Fédération des Entreprises des Outre-Mer (FEDOM) avance même que la part des outre-mer dans le total des dépenses brutes de l'Etat (3,79%) est

inférieure au poids démographique des 11 territoires ultramarins habités, dans la population française (4,04%) en 2013⁵.

En réalité, l'analyse fine des données transmises par la Direction du Budget et par l'INSEE montre que la réalité est plus complexe, et que plusieurs évolutions, qui ne vont pas forcément dans le même sens, sont à l'œuvre simultanément.

Les dépenses de l'Etat, telles que retracées par le document de politique transversale (DPT) outre-mer, sont globalement stables depuis une dizaine d'années.

En 2015, elles représentent 3,6% des dépenses brutes du budget de l'Etat (soit une proportion légèrement inférieure à la population ultramarine). Cependant, elles s'établissent à 4,8% des dépenses nettes du budget de l'Etat, une fois retiré de ce dernier les sommes (une centaine de milliards par an) correspondant aux remboursements et dégrèvements d'impôts.

Ainsi, selon le mode de calcul, les dépenses de l'Etat dans les outre-mer sont sensiblement proportionnelles à leur poids démographique. Par précaution, votre rapporteur tient par ailleurs à préciser que les dépenses de l'Etat dans les Collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie sont par construction moins importantes du fait du financement direct de certaines dépenses par le produit de fiscalités propres.

¹ Document de la Fedom en date du 17 septembre 2015 en annexe 4

**Comparaison de la part de la population ultramarine dans la population française
avec les dépenses présentées par le DPT outre-mer rapportées au budget général
de l'État**

Année	Part de la population des DCOM au sein de la population française	Dépenses retracées par le DPT OM en % des dépenses brutes du budget général de l'État	Dépenses retracées par le DPT OM en % des dépenses nettes⁶ du budget général de l'État
2006	4,1%	3,5%	4,4%
2007	4,1%	3,7%	4,8%
2008	4,2%	3,5%	4,7%
2009	4,2%	3,4%	4,8%
2010	4,2%	3,3%	4,2%
2011	4,2%	3,7%	4,7%
2012	4,2%	3,6%	4,7%
2013	4,2%	3,7%	4,8%
2014	4,3%	3,6%	4,7%
LFI 2015	4,3%	3,6%	4,8%
PLF 2016	4,3%	3,6%	4,8%

Source : Rapporteur d'après des données de la direction du budget et de l'INSEE.

⁶ Les dépenses nettes du budget général de l'État correspondent aux dépenses brutes minorées des dépenses réalisées au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts (une centaine de milliards d'euros par an), qui ne sont en réalité pas la traduction d'une politique publique de l'État, mais la manière retenue pour retracer les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État et locaux pris en charge par l'État.

Si l'on considère la structure des dépenses de l'Etat en prenant la précaution d'ôter des calculs les dépenses communes à l'ensemble de la Nation telles que les missions « Engagements financiers de l'Etat », « Régimes sociaux et de retraite », « Direction de l'action du Gouvernement » ou « Pouvoirs publics », on constate que si les montants en jeu sont plus importants outre-mer que dans l'Hexagone (5155 € par Ultramarin contre 3729 € par habitant en Hexagone en 2015), une grande part de la différence est due aux dépenses de personnel, 50% plus élevées outre-mer en raison des dispositifs de sur-rémunération qui y sont appliqués (2652 € par Ultramarin contre 1774 € pour un Français de l'Hexagone).

En revanche, les dépenses d'investissement par habitant sont inférieures d'un tiers en Outre-mer, chaque année en moyenne, par rapport à l'Hexagone.

**Dépenses d'investissement de l'État (titre 5) par habitant ultramarin
et par habitant de l'Hexagone**

Année⁷	Dépenses d'investissement (T5) par habitant en Outre-mer	Dépenses d'investissement (T5) par habitant en Hexagone	Rapport Outre-mer / Hexagone
2012	79 €	171 €	-54%
2013	97 €	153 €	-36%
2014	99 €	170 €	-41%
LFI 2015	136 €	148 €	-8%
PLF 2016	120 €	169 €	-29%

Source : Rapporteur d'après les données de la direction du budget et de l'INSEE.

⁷ Les dépenses d'investissement de l'État (titre 5) ne sont retracées spécifiquement, et en crédits de paiement, dans le DPT Outre-mer que depuis le PLF 2013.

Dans une logique keynésienne, ce constat démontre que l'effet multiplicateur engendré par les dépenses publiques d'investissement de l'État, élément lié au développement de l'activité économique, bénéficie proportionnellement davantage à l'Hexagone qu'aux territoires ultramarins. Ces données plaident en faveur d'un rééquilibrage fort des dépenses de l'État outre-mer en direction de l'investissement.

Souvent perçus comme une dépense d'Etat en faveur des outre-mer plutôt que comme un outil de renforcement d'attractivité, les dispositifs de défiscalisation pour les investissements outre-mer par exemple font également l'objet de critiques auxquelles il convient de répondre.

Concernant les montants en jeu, si l'on considère l'ensemble des dépenses fiscales, celles applicables spécifiquement aux départements d'outre-mer s'élèvent, d'après le DPT annexé au Projet de loi de Finances (PLF) 2016, à 3,9 milliards d'euros en 2015, soit 4,6 % du total des dépenses fiscales recensées nationalement alors même que la population des 5 départements d'outre-mer représente 3,2 % de la population française. Dans le détail, sur ces 3,9 milliards d'euros, la défiscalisation proprement dite (dispositifs de défiscalisation applicables aux investissements des entreprises locales et au secteur du logement) ne représente que 23 % du total, soit 880 M€ en 2015.

En somme, la « défiscalisation » tant décrite ne représente donc que 1% des dépenses fiscales de l'Etat.

Par ailleurs, précisons que, in fine, ces dépenses représentent concrètement des investissements dans des entreprises du secteur productif ou dans l'habitat social et non au profit immédiat de l'investisseur comme peut l'être la dépense fiscale pour des travaux de rénovation énergétique de son propre logement.

Les deux tiers du montant global des dépenses fiscales outre-mer sont le fait de l'application de taxes portant sur la consommation à un niveau inférieur à la France hexagonale (TVA et TICPE). Or, dans les outre-mer, ces taux réduits de taxe, dont la dépense fiscale se monte à 2,5 milliards d'euros, sont compensés par d'autres impôts à la consommation, prélevés au bénéfice des collectivités locales et qui représentent 1,4 milliard d'euros; en somme, pour le contribuable, le gain n'est donc que de 1,1 milliard d'euros.

Enfin, le reste des dépenses fiscales spécifiques aux départements d'outre-mer est constitué pour l'essentiel par l'abattement de 30 à 40% - selon le territoire - de l'impôt sur le revenu qui représente 380 millions d'euros.

Au total, du point de vue du contribuable domien, le gain net issu de l'ensemble des dépenses fiscales spécifiques aux outre-mer est donc de 2,5 milliards d'euros (3,9 Md€ - 1,4Md€), ce qui représente 3% de l'ensemble des dépenses fiscales de l'Etat. En outre, pour être complet, il convient de relever que certaines des plus importantes dépenses fiscales de l'Etat (crédit impôt recherche et travaux d'économies d'énergie, notamment) sont, par nature, probablement moins activées Outre-mer.

Le système de défiscalisation outremer ne semble donc pas créer un avantage exagéré en faveur des contribuables ultramarins au regard de la nécessité de mettre en œuvre des politiques de développement dans ces territoires.

S'agissant des dépenses sociales⁸, le débat tant absurde qu'indécent consistant à rechercher quel territoire en tire plus ou moins parti est, dans son principe même, illégitime.

Ce débat est absurde, puisque les Français circulent géographiquement tout au long de leur vie professionnelle et après celle-ci, de sorte que des cotisations versées en un lieu donné donnent souvent droit à des prestations dans un autre. Imagine-t-on ainsi isoler les transferts sociaux bénéficiant aux habitants des territoires hexagonaux ?

Ce débat est surtout indécent et inapproprié, puisque, précisément, la protection sociale a été bâtie sur le principe de la solidarité entre tous les Français : c'est pourquoi on ne regarde pas si tel traitement médical est onéreux avant de guérir un patient ; on ne mesure pas le montant de la pension en supputant sur la durée de vie du retraité. En effet, le principe de l'assurance, qui a prévalu lors de la création de la Sécurité Sociale, a pour corollaire de mutualiser les dépenses provoquées par les « sinistres » (maladie, chômage, etc.), en finançant le système par des cotisations proportionnées aux revenus des assurés, et non pas à leur localisation.

⁸ Prestations des différentes branches de la Sécurité Sociale : assurance maladie ; assurance-vieillesse ; assurance chômage ; allocations familiales

Enfin, si d'aventure ce calcul était mené sur des bases géographiques, il fournirait à coup sûr quelques surprises : des départements tels que le Var ou les Alpes-Maritimes, dont la population compte de fortes proportions de retraités à la santé forcément plus fragile, seraient probablement lourdement déficitaires ... A l'inverse, on découvrirait que les départements d'outre-mer reçoivent, proportionnellement au nombre d'habitants, légèrement moins de prestations sociales que la moyenne nationale. Ce paradoxe apparent s'agissant de territoires où le chômage est élevé et la démographie encore vive est principalement dû à de moindres dépenses en maladie (les jeunes sont proportionnellement plus nombreux), à des prestations vieillesse nettement inférieures à celles allouées dans l'Hexagone dues au chômage élevé qui a conduit souvent à ce que les salariés n'effectuent que des carrières incomplètes ou à des salaires dans le secteur privé longtemps plus faibles (le SMIC n'a été aligné qu'en 1996 sur celui existant en Hexagone) .

Les études de l'Agence Française de Développement (AFD) corroborent en outre ce constat en précisant que « *contrairement à une idée reçue, le niveau moyen des transferts sociaux est équivalent à la moyenne française, mais avec une structure différente (plus de revenu minimum, d'allocations familiales, d'indemnités chômage, mais moins de retraites et minimum vieillesse)* »⁹.

Une étude commune de l'AFD s'appuyant sur les comptes économiques de l'INSEE de 2005 établissait d'ailleurs que les prestations sociales en espèces (par habitant) représentaient, outre-mer, 61 % de la moyenne nationale, et les prestations en nature 49 % de la moyenne nationale¹⁰.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, qu'il importe de soigneusement mesurer selon que l'on cherche à analyser les dépenses réalisées en faveur des départements d'outre-mer ou celles réalisées dans les territoires à large autonomie fiscale, on peut réfuter sans ambiguïtés l'idée selon laquelle les outre-mer seraient les assistés de la République. En outre pouvons-nous déplorer que cette réputation ait pu pour partie

⁹ Audition de M Jacques MOINEVILLE, directeur général adjoint de l'AFD

¹⁰ Emergence de nouveaux moteurs de croissance, le rattrapage économique réunionnais expliqué, INSEE 2005

s'installer et prospérer grâce à l'existence du document budgétaire des politiques transversales dont la raison d'être est en soi critiquable : aucune région de l'Hexagone, pas même la Corse pourtant insulaire, ne fait l'objet d'un tel traitement statistique. La plupart des chiffres qui pourraient suggérer une différence de traitement entre les outre-mer et l'Hexagone résultent en fait d'un traitement égalitaire qui s'applique à des contextes différents.

2. Des inégalités au niveau des infrastructures de base.

Les écarts cités ci-dessous témoignent de situations moyennes dans les territoires ultramarins. Les développements ci-après ne sont pas un état des lieux exhaustif de l'ensemble des inégalités pouvant être recensées dans les outre-mer mais les principaux constats qui permettront d'étayer une argumentation en faveur d'une stratégie de convergence vers l'égalité réelle.

▪ Sur les infrastructures de transport

On compte, dans l'Hexagone, 5,8 km de voirie départementale pour 1000 habitants, contre environ trois fois moins outre-mer (de 0,7 km à Mayotte à 1,9 km en Guyane). Déjà, avec la hausse de la mobilité interurbaine, la capacité des infrastructures routières desservant la partie littorale de la Guyane commence à être insuffisante. De plus, il s'avère que plusieurs communes de l'Ouest guyanais, mériteraient d'être désenclavés. Dans les territoires insulaires, l'inadaptation des voiries accentue de manière inquiétante le phénomène de « bahamisation » du trafic et rompt trop souvent la continuité territoriale entre bassins de vie. Parallèlement, partout outre-mer, les infrastructures portuaires et aéroportuaires sont désormais insuffisantes ou inadaptées aux besoins de développement des territoires. Dans les archipels du Pacifique, ces carences pénalisent non seulement les activités touristiques et l'attractivité des territoires mais renforcent également l'isolement des populations éloignées des hubs de transport.

▪ Sur les infrastructures d'assainissement

Les départements et collectivités d'outre-mer accusent un retard important en termes d'infrastructures d'assainissement et parfois même d'accès à l'eau potable. Selon l'Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques (ONEMA) « *Le raccordement à un réseau*

d'assainissement concerne en effet moins de la moitié de la population et les équipements relatifs aux eaux usées sont soit défectueux, soit inexistants, et souvent non-conformes aux prescriptions de la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines ». Notons, en outre, que si 56% des eaux douces sont « de bonne qualité » dans l'Hexagone, seulement 12% le sont en Guyane, 23% en Guadeloupe et 42% en Martinique.

▪ **Sur les infrastructures électriques**

Dans les outre-mer, le système électrique s'avère trop souvent défaillant. Contrairement à la France hexagonale, les outre-mer disposent de systèmes électriques d'une taille 100 à 1 000 fois inférieure à celle du réseau continental et sont par ailleurs des « Zones Non Interconnectées » (ZNI) qui ne peuvent compter sur l'appui de moyens de production situés hors de leur territoire, et ce, malgré les projets d'interconnexions lancés notamment aux Antilles. Ce manque de continuité territoriale conjugué à un maillage du réseau électrique moins dense qu'en Hexagone, et parfois détérioré, les défaillances et coupures sont nombreuses : le temps moyen de coupure d'électricité a été de 551 heures par an en Guadeloupe, 714 en Martinique, 246 à La Réunion contre 79 pour l'Hexagone. De nombreux territoires sont par ailleurs confrontés à une absence de connexion au réseau¹¹.

L'Etat est par ailleurs un partenaire actif des territoires du Pacifique pour les accompagner ce territoire dans la transition énergétique. Des transferts financiers sont mis en place au bénéfice de ces territoires, dans le respect de leur statut d'autonomie.

En matière d'égalité d'accès au service public de l'électricité, notons cependant que les collectivités régionales et départementales d'outre-mer, de Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon bénéficient d'une péréquation tarifaire financée par la Contribution au service public de l'électricité (CSPE). Élément essentiel à prendre en considération lorsqu'il s'agit d'égalité, ce dispositif vertueux permet aux clients

¹¹ « Les 80 000 citoyens français de l'intérieur guyanais habitant le long des deux fleuves frontaliers de l'Oyapock et du Maroni, (...) ne peuvent pas être raccordés au réseau et sont donc alimentés en électricité par des systèmes électriques autonomes de très petite taille », plus coûteux et d'une faible fiabilité - Rapport d'information déposé au nom de la Commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale le 17 septembre 2014 sur l'adaptation du droit de l'énergie aux outre-mer, par Mme Ericka BAREIGTS et M. Daniel FASQUELLE, députés).

implantés dans ces territoires non-interconnectés de bénéficier des mêmes tarifs de vente que ceux pratiqués en France hexagonale.

Votre rapporteur salue l'extension de ce dispositif actée en 2014 à Wallis et Futuna où le prix de l'électricité est actuellement environ cinq fois plus élevé que sur le continent et dans les autres zones non interconnectées bénéficiant de la péréquation tarifaire.

Enfin, il conviendrait de modifier l'arrêté n° 2007-1826, relatif aux niveaux de qualité et aux prescriptions techniques en matière de qualité des réseaux publics de distribution et de transport de l'électricité dans les départements d'outre-mer. Cet arrêté, précisant que le niveau de qualité du réseau public de distribution d'électricité est réputé respecté dans les départements d'outre-mer si le pourcentage d'utilisateurs mal alimentés n'excède pas 5% - alors même qu'en France hexagonale ce taux est ramené à 3%, s'avère discriminatoire lorsqu'il a valeur légale car il admet qu'une qualité du service inférieure dans les outre-mer serait acceptable. Il permet, par ailleurs, aux opérateurs gestionnaires de réseaux d'évaluer le nombre de coupures longues autorisées en outre-mer de manière discrétionnaire alors même que ce nombre est clairement fixé en France hexagonale.

▪ **Sur le logement**

Malgré la revalorisation substantielle depuis 2012 de la Ligne Budgétaire Unique (LBU) finançant la politique du logement dans les départements d'outre-mer et le Plan logement outre-mer lancé en 2015 visant à construire 10 000 logements chaque année d'ici 2020, les besoins resteront, pour de nombreuses années encore, importants. Ces besoins criants se conjuguent, par ailleurs, à des caractéristiques spécifiques aux outre-mer : une croissance démographique très supérieure à celle de l'Hexagone dans des territoires tels que la Guyane et Mayotte, la faiblesse du revenu moyen par habitant, des disponibilités foncières limitées, un manque de maîtrise du foncier par des collectivités locales aux finances exsangues, un grand nombre de logements précaires et indignes (70 000 dans les 5 départements d'outre-mer, soit 13% des logements insalubres français, pour seulement 4% de la population) ou encore une faible structuration des filières de la construction.

3. Des inégalités au niveau des services publics.

Moins visibles que les infrastructures de base, certains services publics rendus à la population et aux entreprises, n'ont pas suivi le rythme de la démographie ou des réformes engagées. Ceci est particulièrement pénalisant pour le développement économique et l'emploi. En effet, aux deux bouts de la chaîne de la création d'activité économique et d'emplois, le niveau des services publics est en deçà de celui de l'Hexagone :

- **Numérique¹²** : en matière de téléphonie fixe, 72 % de la population ultramarine est raccordée contre près de 100 % en France hexagonale ; en matière de connexion à Internet, 50 % de la population domienne est raccordée pour une moyenne nationale de 81 %, ce qui fait parler d'une véritable fracture numérique.
- **Service public de l'emploi** : le nombre de conseillers de Pole-Emploi (rapporté au nombre de demandeurs d'emploi) est moindre outre-mer. Alors que l'on compte 115,8 demandeurs d'emploi par conseiller dans l'Hexagone (115,2 dans l'Hérault, département le plus touché par le chômage), il y en a jusqu'à 207 à La Réunion.
- **Transports publics** : tous les outre-mer souffrent d'un transport collectif de voyageurs inefficace.
- **Recherche-Développement** : élément essentiel de la croissance par l'innovation, la R&D accuse également un déficit préoccupant. Les dépenses publiques de R&D s'élèvent à 2,18 % du PIB au niveau national (5 % en Midi-Pyrénées. Elles sont, en moyenne outre-mer, de seulement 0,65 % du PIB de ces collectivités. La R&D du secteur privé est quant à elle largement insuffisante. Ces moindres investissements amplifient les retards de développement et hypothèquent souvent les démarches visant à améliorer les capacités de production ou créer de nouveaux biens et services.
- **Financement public de l'activité** : les créateurs d'entreprise ultramarins rencontrent également davantage de difficultés pour se financer que les créateurs des autres régions françaises, si l'on considère les résultats de l'enquête du

¹² Annexe 6 : contribution du Commissariat général à l'égalité des territoires

Système d'information sur les nouvelles entreprises (SINE) de l'INSEE publiée en 2013. Selon cette enquête, fondée sur des données recueillies bien avant les crises de 2008 et de 2009, il a été plus difficile pour les créateurs d'entreprise dans les départements d'outre-mer d'obtenir un financement ou un découvert bancaire et d'ouvrir un compte bancaire. Ainsi, si 18% des créateurs ont éprouvé des difficultés en France hexagonale pour obtenir un financement, c'est le cas de 25,9% des créateurs en Guadeloupe, 22,4% en Martinique, 27,1 % en Guyane, 25,4% à La Réunion. Dans les régions hexagonales, cette proportion ne dépasse jamais 20 %.

Avec un moindre raccordement aux réseaux numériques, avec un moindre accompagnement des demandeurs d'emploi et un moindre investissement dans les activités de demain, plus de difficultés à accéder aux financements, les économies ultramarines restent donc de facto moins soutenues que les économies des autres régions françaises, et donc pénalisées dans leur développement.

4. Des inégalités en matière de prestations sociales.

L'égalité sociale n'est pas encore totalement acquise dans les départements d'outre-mer où l'Etat a la compétence en ce domaine. Les différences de prestations sont ainsi vécues comme des discriminations participant grandement au sentiment d'inégalité. Dans ces départements, les minima sociaux connaissent encore de différences avec l'Hexagone qui doivent être corrigées en vue d'atteindre une égalité en droits et en montants :

- **Le Complément Familial** : les conditions d'ouverture du droit et le montant du Complément Familial (CF) dans les départements d'outre-mer ne sont pas identiques au dispositif applicable en France hexagonale. Outre-mer, il est attribué aux familles ayant au moins un enfant de 3 à 5 ans et pas d'enfant de moins de 3 ans tandis qu'en Hexagone, le CF est réservé aux familles ayant au moins 3 enfants de plus de 3 ans. Le niveau de la prestation est très inférieur à celui de l'Hexagone puisqu'il représente 23,79 % au lieu de 41,65 % de la Base Mensuelle de Calcul des Allocations Familiales (BMAF). Ainsi le montant du CF outre-mer est actuellement de 89,45 euros, alors qu'en Hexagone il est de 156,60 euros. Par ailleurs, le calcul du droit au CF diffère sur trois points :

- Les plafonds de ressources sont inférieurs à ceux de l'Hexagone pour la même prestation ce qui entraîne moins de bénéficiaires potentiels.
- Il n'existe pas de plafond spécifique pour double activité ou isolement ni de mécanisme différentiel en cas de léger dépassement du plafond.
- La perception du CF outre-mer n'ouvre pas droit à l'affiliation gratuite par la CAF à l'Assurance Vieillesse des Parents au Foyer (AVPF).

Il apparaît ainsi souhaitable d'aligner sur l'Hexagone le montant du CF et le plafond de ressources à retenir.

- **L'Allocation de Logement (AL)** : les conditions d'attribution restrictives en matière d'allocation de logement limitent ainsi la solvabilité des occupants de logement outre-mer.

La législation applicable outre-mer en matière d'allocation de logement présente en effet quelques particularités difficilement acceptables, comparées aux règles applicables dans l'Hexagone, à savoir :

- Sur le mode de calcul de l'AL : il n'est pas tenu compte des enfants ou personnes à charge au-delà de six dans les différents paramètres qui évoluent selon la taille de famille : loyers-plafonds, forfait-charges, logements en accession, nombre de parts et plafonds des mensualités de prêt. A l'origine, lors de l'extension de l'AL à caractère familial aux départements d'outre-mer en 1975, il s'agissait de ne pas favoriser l'augmentation du nombre de familles très nombreuses. La même divergence existait pour la prime de déménagement dont le barème était limité à 6 enfants, mais cette limitation a été supprimée le 1er septembre 1995 lors de l'harmonisation des montants sur ceux de l'Hexagone.
- Le montant du forfait-charges est très inférieur à celui de l'Hexagone puisqu'il est égal au tiers de ce dernier.
- Il n'existe qu'un seul loyer-plafond par taille de famille outre-mer, alors qu'il dépend en Hexagone de la localisation du logement (trois zones géographiques). Depuis le 1er janvier 2007, ce loyer-plafond est égal à

celui de la zone 2 hexagonale pour tous les allocataires. Or, compte tenu des coûts élevés de la construction outre-mer, l'AL dans les départements d'outre-mer devrait être calculée dans les mêmes conditions que pour les logements relevant de la zone 1 (Région parisienne).

En conséquence, compte tenu des difficultés d'accès au logement outre-mer, il serait souhaitable de réviser les conditions d'attribution de l'allocation logement dans les départements d'outre-mer pour mieux « solvabiliser » les ménages. Il conviendrait également d'améliorer les règles actuellement en vigueur pour que le droit au logement soit effectif pour les plus démunis dans les départements d'outre-mer.

- **L'Allocation vieillesse des parents au foyer** : Instituée par la loi du 3 janvier 1972, l'AVMF (Allocation Vieillesse pour les Mères au Foyer – qui deviendra plus tard l'allocation des parents au foyer AVPF) était, à l'origine, destinée à assurer une couverture vieillesse aux mères de familles qui restaient au foyer pour élever leurs enfants et percevaient la majoration de salaire unique ou de mère au foyer. Dès 1975 elle est étendue, en France hexagonale, aux femmes qui assument la charge d'un enfant ou d'un adulte handicapé.

Elle garantit à la personne qui cesse ou réduit son activité professionnelle pour s'occuper d'un ou plusieurs enfants ou d'un adulte handicapé, une continuité dans la constitution de ses droits à la retraite.

Le décret n° 79.535 du 3 juillet 1979 (article L.753-6 du Code de la sécurité sociale) étend le bénéfice de l'AVPF, dans les départements d'outre-mer, aux parents qui ont la charge d'un enfant handicapé ou d'un adulte handicapé. Le financement de l'AVPF est assuré par une cotisation à la charge exclusive des organismes débiteurs des prestations familiales et calculée sur des assiettes forfaitaires.

Or, depuis 1979, la législation n'a jamais évolué dans les départements d'outre-mer, sauf en 2005 où la Prestation d'Accueil du Jeune Enfant (PAJE) a été ajoutée à la situation initiale (avoir la charge d'un enfant handicapé ou d'un adulte handicapé) pour bénéficier de l'AVPF.

Pour la France hexagonale, plusieurs décrets sont venus s'ajouter au dispositif initial et ont élargi le champ des parents bénéficiaires de l'AVPF.

Dans les départements d'outre-mer, même s'ils perçoivent les mêmes prestations que dans l'Hexagone, les parents au foyer n'ouvrent pas droit à la même couverture en matière d'assurance vieillesse. Ainsi, depuis 30 ans, le droit complémentaire à l'assurance vieillesse n'a guère changé alors que les contraintes sont identiques, voire même plus lourdes outre-mer.

« L'AVPF (...) concerne en France hexagonale 1.5 million de bénéficiaires, dont 90% de femmes. En 2012, elle représente 0.46 % du PIB contre 1.55 % pour les prestations familiales directes (...). C'est dire que les DOMiens perdent grosso modo un quart des prestations auxquelles ils auraient droit »¹³.

- **Les travailleurs indépendants** : le bénéfice des prestations familiales dans les départements d'outre-mer en faveur des employeurs et travailleurs indépendants est subordonné à l'acquittement des cotisations dues au titre de leur activité (article L. 755-2-1 du code de la Sécurité sociale) alors même qu'en France hexagonale, l'attribution des prestations familiales relève du droit commun (il n'y a pas de condition particulière et notamment, pas d'exigence d'être à jour de ses cotisations sociales). Les prestations familiales outre-mer ne sont donc versées que sur présentation du justificatif de paiement des cotisations échues.

L'allocataire travailleur indépendant est d'autant plus pénalisé que les dates d'exigibilité des cotisations sont tardives : au mois d'octobre les allocataires n'ont pas encore perçu les prestations familiales des mois de juillet et août, y compris donc l'Allocation de Rentrée Scolaire (ARS). Les dates d'exigibilité des cotisations sont ainsi fixées :

- 1er trimestre : 15 mai
- 2ème trimestre : 15 août
- 3ème trimestre : 15 novembre
- 4ème trimestre : 15 février.

¹³ « Populations d'Outre-mer », novembre-décembre 2014, p. 75 - CNAF, Informations sociales n°186.

Au-delà, ce système crée un climat propice au développement de la fraude et du travail dissimulé : la personne qui voudrait se déclarer comme travailleur indépendant, craignant de ne pas pouvoir régler dans les délais ses cotisations, et perdant ainsi le bénéfice des prestations familiales suspendues, peut choisir de « travailler clandestinement ». Dans ce cas, son « inactivité supposée » (lui garantira, dans tous les cas, le versement de ses prestations. Pire, en étant déclaré et en payant les charges sociales de ses salariés, ces derniers auront une couverture sociale et des prestations familiales garanties, alors que le travailleur indépendant sera exclu du droit aux prestations familiales, ce qui peut être difficilement supportable.

- **Rattachement des fonctionnaires aux Caisses d'allocations familiales :** le transfert des personnels de l'État vers le régime général des CAF, engagé à compter de l'année 2005, n'a pas concerné tous les personnels de la fonction publique d'État, hospitalière et territoriale des départements d'outre-mer.

De ce fait, alors que leurs homologues de l'Hexagone perçoivent depuis 2005 les prestations familiales servies par les CAF, certaines catégories de fonctionnaires de l'État, des collectivités territoriales et des hôpitaux perçoivent, selon leur statut et administration d'origine, certaines des prestations CAF et d'autres de la part de leur administration.

Les distinctions faites entre l'Hexagone et les départements d'outre-mer, mais également dans les départements d'outre-mer entre les différents personnels de la fonction publique et selon qu'ils sont en activité ou non, constitue une complexité du paysage administratif et par conséquent de la gestion des prestations par les CAF des départements d'outre-mer. Cette complexité rejaillit dans la relation de service entre l'organisme gestionnaire et cette catégorie d'allocataire, suscitant des incompréhensions réciproques.

La complexité constitue enfin, d'une manière générale, un obstacle à l'accès aux droits sociaux. En outre, les prestations familiales des fonctionnaires sont soumises à un statut spécial reposant sur des règles différentes de celles du régime général applicables : elles sont assises sur une BMAF particulière fixée annuellement par circulaire de la direction du budget et les allocations familiales

ne leur sont attribuées qu'à partir du deuxième enfant (les allocations familiales de droit commun étant ouvertes dès le premier enfant dans les départements d'outre-mer).

Le transfert de ces personnes (environ 17 000 personnes actives et retraitées seraient concernées) vers les CAF des départements d'outre-mer aurait pour effet de leur rendre applicable la réglementation des CAF des départements d'outre-mer.

Le tableau ci-dessous recense les compétences des différents régimes en faveur des différentes catégories de fonctionnaires.

Ressortissants	Compétence Caf	Compétence Administration
- Agent titulaire actif ou retraité de la fonction publique d'État	Paje Alf - Als Aah - Rsa	Autres Pf
- Agents contractuels des administrations de l'État. - Personnel retraité (pension personnelle ou de réversion) de la fonction publique territoriale (mairie, Conseil Régional, Général) et de la fonction publique hospitalière. - Retraités et pensionnés de l'État ayant un enfant à charge.	Toutes Pf	
- Personnel actif de la fonction publique territoriale et hospitalière.	Paje Alf - Als Aah - Rsa	Autres Pf

La coexistence du régime spécifique des fonctionnaires en poste outre-mer induit un certain nombre de risques et de charges supplémentaires : risque de double paiement par les deux régimes, risque de fraudes liées à la dissimulation de leur situation de fonctionnaire ou de conjoint de fonctionnaire et un risque de rupture de droits en cas de mutation de l'Hexagone vers un département d'outre-mer, le temps de déterminer le régime compétent.

En somme, il conviendrait de donner compétence aux CAF des départements d'outre-mer pour la gestion des prestations et de l'action sociale en faveur de tous les fonctionnaires y résidant et d'appliquer aux fonctionnaires résidant outre-mer la réglementation en vigueur dans les départements d'outre-mer pour

les ressortissants du régime général. Le coût de la mesure pour l'État reste à expertiser¹⁴, déduction faite des économies de gestion générées par la mesure.

Spécifiquement à Mayotte, le rapporteur tient à saluer l'action entreprise par l'Etat en faveur de l'alignement des prestations sociales, prévu de façon progressive à partir de la départementalisation du territoire. Le Revenu de solidarité active (RSA), créé à Mayotte le 1er janvier 2012, a ainsi vu son montant forfaitaire revalorisé de 52,29 % dès le 1er janvier 2013 avant d'avoir été porté à 50 % du montant forfaitaire hexagonal à compter du 1er janvier 2014, contrairement à la revalorisation initialement fixée à 5,7% par le décret n°2011-2097 du 30 décembre 2011.

Recommandation n° 1

Etablir une égalité sociale en droits en alignant progressivement sur 3 ans, à compter de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, les prestations sociales relevant du domaine de la loi dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution et les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon sur la situation prévalant dans l'Hexagone (conditions d'éligibilité, montants servis, services prestataires).

Pour les mesures relevant du domaine réglementaire, intégrer au Plan santé Outre-mer des mesures d'application directe pour parvenir au strict alignement des prestations.

Rattacher les fonctionnaires aux CAF des départements d'outre-mer.

¹⁴ En 2004, la dépense supplémentaire pour l'État avait été estimée à 83M€ dû à l'alignement du taux de cotisation sociale patronale (mais la réforme du financement de la sécurité sociale peut constituer une opportunité). Pour les CAF, la dépense supplémentaire avait été estimée à 27M€ en cas d'alignement de la réglementation des prestations familiales.

B) Ces inégalités se traduisent en définitive par de réels retards de développement.

Les inégalités fortes et toujours persistantes qui viennent d'être rappelées expliquent en partie le retard de développement des outre-mer.

Plusieurs indicateurs économiques et sociaux, illustrant le retard général de développement des outre-mer, notamment dans les domaines suivants :

- **L'emploi** : les outre-mer sont bien plus sévèrement touchés par le chômage.

Il frappe 28,2% de la population active à La Réunion, 20,7% en Guyane, 22,2% en Martinique et 25,5% en Guadeloupe, contre 10% en France hexagonale.

Hormis à Saint-Barthélemy, la situation de l'emploi dans les COM et en Nouvelle-Calédonie est également préoccupante même si son évaluation est plus délicate que dans les autres territoires : en Polynésie française le recensement est moins fréquent (absence de régime d'assurance chômage n'incitant pas les personnes sans emploi à se déclarer) mais le Pays estime qu'il est passé de 12% à 24% depuis l'arrêt des expérimentations nucléaires; à Wallis et Futuna, une forte autoconsommation ou activité temporaire non déclarée ; à Saint-Pierre-et-Miquelon, un marché du travail caractérisé par la saisonnalité ...

Dans une étude consacrée aux départements d'outre-mer¹⁵, Claude-Valentin MARIE, conseiller outre-mer à l'Institut National d'Etudes Démographiques (INED), note qu' *« Entre 15 et 24 ans, le taux d'emploi stagne autour de 15 %, alors même que les effectifs de ceux qui souhaitent travailler continue de croître en Guyane, à Mayotte et à La Réunion. Leur taux de chômage s'établit durablement autour de 60 % ».*

Au total, près d'un jeune actif sur deux (46,1%) est en recherche d'emploi dans les départements d'outre-mer contre 24% en Hexagone et les emplois précaires y sont plus développés (24% à temps partiel contre 18% en Hexagone).

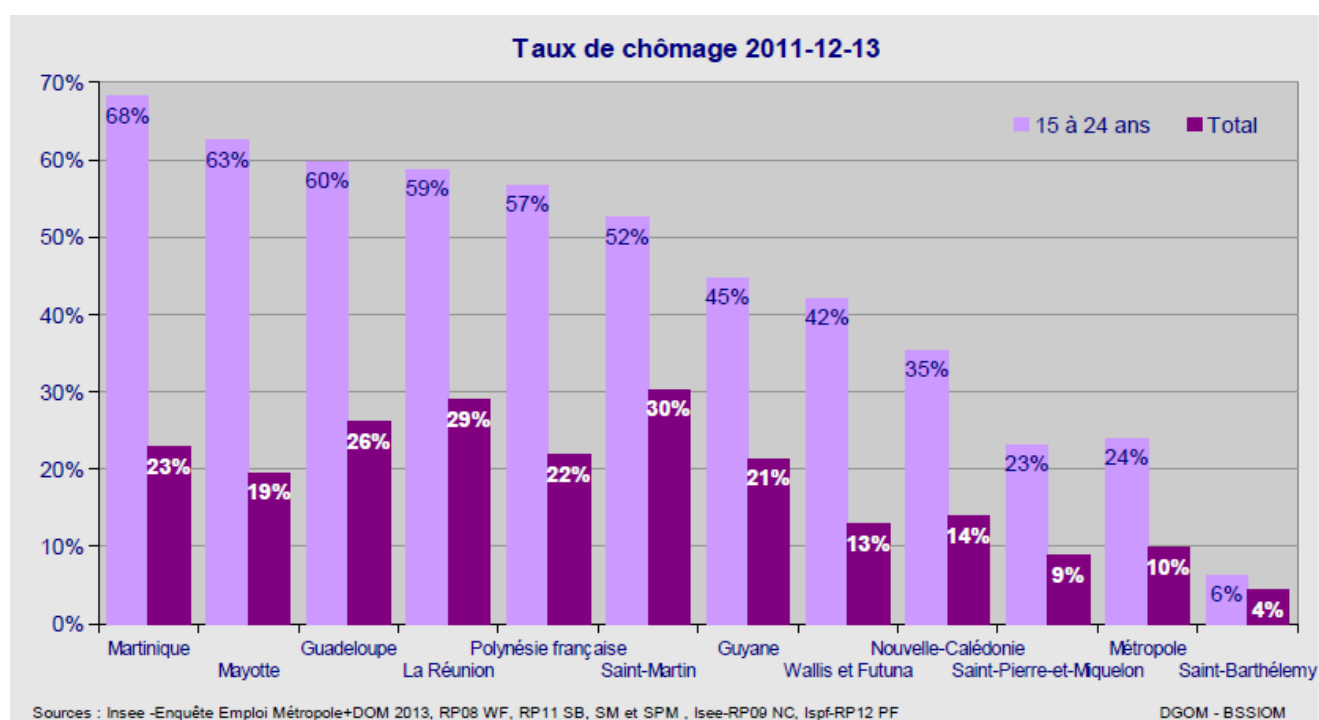
¹⁵ Annexe 15 : Mutations socio économiques et changements de société dans les DOM – 2015 – Claude-Valentin MARIE pour l'Ined

En Polynésie française, 63% des moins de trente ans sont au chômage.

Notons par ailleurs que la part des chômeurs de longue durée (plus d'un an) dans la population active des 15-64 ans est en moyenne quatre fois supérieure à celle de l'Hexagone (4,9%) : de 18,2% en Martinique à 23,9% à La Réunion.

Parallèlement, les taux d'activité des territoires qui connaissent un chômage relativement moins important sont extrêmement faibles : 40% à Wallis et Futuna (pour près de 12% de chômage) ; 52,4% pour les 15-24 ans et 36,3% pour les 55-64 ans en Nouvelle-Calédonie (pour 14% de chômage).

Enfin, hormis en Martinique, l'écart entre le taux d'emploi des femmes et celui des hommes pour les 25-54 ans est supérieur dans les départements d'outre-mer (11 points en Guadeloupe ; 16,9 en Guyane) par rapport à la situation hexagonale (8,7 points).



- **En matière de pauvreté** : selon les enquêtes de l'INSEE, le taux de pauvreté (pourcentage de ménages dont le niveau de vie est inférieur à 60% du revenu médian local) était, en 2006, de 17.8 % en Guadeloupe ; 19.8 % en Martinique ; 26.5 % en Guyane, et 17% à La Réunion, contre 13,2% en France hexagonale.

Notons à ce stade que l'INSEE calcule différemment outre-mer et en France hexagonale le taux de pauvreté : par rapport à une moyenne locale dans un cas, par rapport à la moyenne nationale dans l'autre). Il s'agit là d'une forme d'inégalité à laquelle il convient de remédier en rappelant que ce qui n'est pas ou mal connu ne peut être correctement appréhendé.

Si on fait les mêmes calculs en prenant le revenu médian national comme base de comparaison, les chiffres bondissent : par exemple le taux de pauvreté s'établirait ainsi à la Réunion à 49%.

Taux de pauvreté dans l'Hexagone et les outre-mer en 2006

	<i>En fonction du seuil de pauvreté régional</i>	<i>En fonction du seuil de pauvreté national</i>
Hexagone	13,2 %	13,2 %
Nouvelle-Calédonie*	17,0 %	nd
La Réunion	17,0 %	49 %
Guadeloupe	17,8 %	46 %
Polynésie française (2009)	19,7 %	nd
Martinique	19,8 %	38 %
Guyane	26,5 %	50 %
Mayotte (2005) *	27,6 %	92 %

Sources : INSEE, ISEE, ISPF, AFD - audition du 25 juillet 2015

Le seuil de pauvreté est défini comme 60 % du revenu médian, sauf à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie où il correspond à 50 % du revenu médian de référence.

NB : en 2006, le seuil de pauvreté s'élevait à 10 560 € annuels dans l'Hexagone. Les seuils de pauvreté régionaux s'établissaient à 7 394 € à la Martinique, 6 806 € en Guadeloupe, 5 952 € en Guyane et 5 676 € à La Réunion.

Recommandation n°2

Mesurer le taux de pauvreté outre-mer sur les mêmes bases et références que dans l'Hexagone.

Cette prévalence des situations de pauvreté outre-mer se reflète dans la structure moyenne de consommation des ménages ultramarins, qui se caractérise par l'importance des dépenses contraintes.

Les enquêtes « Budget des Familles » (BdF) renseignent sur le poids des grands postes de consommation dans le budget des ménages. Si l'alimentation, le logement et les transports constituent de façon générale les trois premiers postes de dépenses, leur place respective varie selon le niveau de vie. Le poids des dépenses consacrées à l'alimentation a tendance à diminuer à mesure que le niveau de vie s'élève.

Les produits alimentaires absorbent une plus grande part du budget des ménages ultramarins que de celui des ménages hexagonaux, en particulier lorsque les ménages se situent en-deçà du seuil de pauvreté (voir développements en partie 3.2).

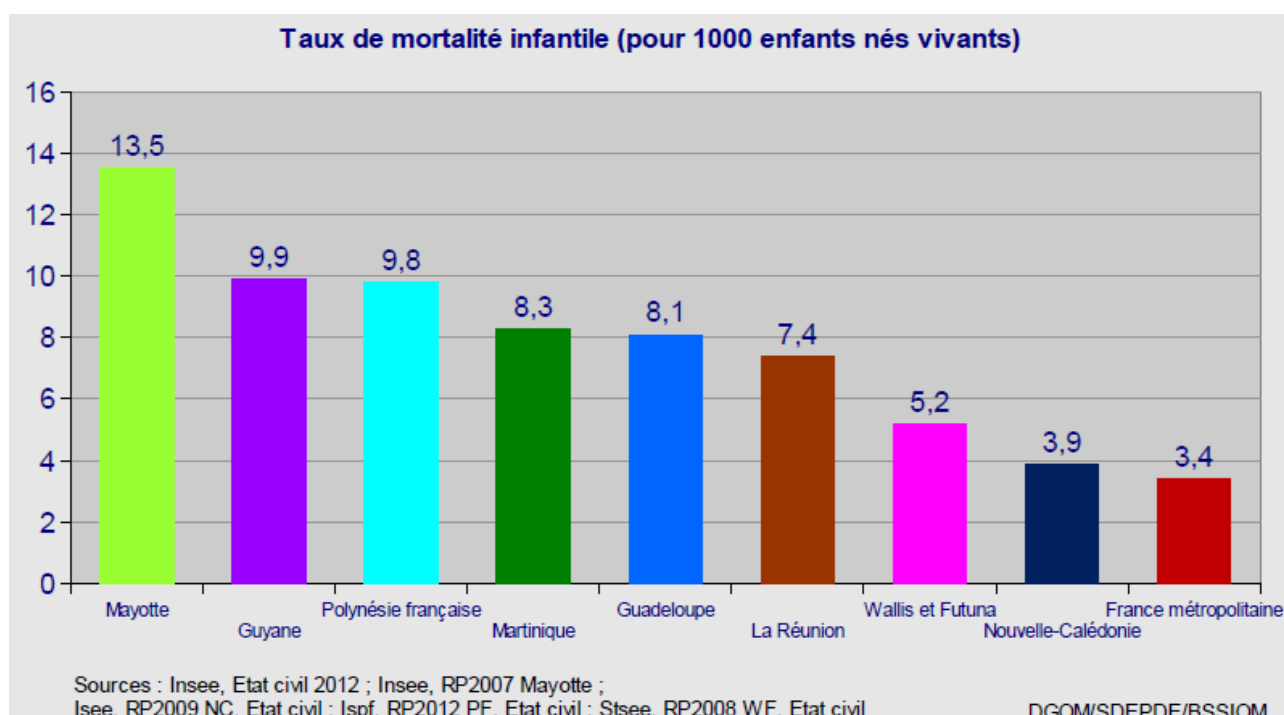
Selon l'AFD, 17,3% des habitants des départements d'outre-mer sont couverts par le RSA (allocataires et ayant droits) contre 3,1% en Hexagone. D'autres études comme celles menées par le cabinet Compas¹⁶, corroborent ces chiffres : *« Le seuil de revenu des 20% les plus pauvres est de 242 euros mensuels à La Réunion et de 413 euros en Martinique (avant prestations sociales), contre 585 euros en Seine-Saint-Denis et 712 euros en Haute-Corse, les deux départements de l'Hexagone où les bas revenus sont les plus faibles. Ceci signifie qu'un cinquième de la population dispose de revenus insuffisants pour vivre sans prestations, l'aide de la famille, ou le travail non déclaré ».*

L'étude précitée réalisée par l'INED indique qu'à la Réunion plus de 8 allocataires du RSA sur 10 déclarent des revenus inférieurs au SMIC et près de 4 sur 10 des ressources nulles : en 2010, 42% de la population de l'île vivait avec moins de 935 euros par mois.

¹⁶ Compas études n°9 – octobre 2013

- **La santé** : le taux de mortalité infantile et l'espérance de vie constituent des indicateurs révélateurs de cet état de précarité. Ainsi, alors que la moyenne nationale s'établit à 3,4 décès pour 1000 enfants nés vivants, ce taux se situe entre 3,9 et 9,9 outre-mer, et jusqu'à 13,5 à Mayotte.

En matière d'espérance de vie, les données présentées ci-dessous montrent qu'un Ultramarin a une espérance de vie plus faible que celle d'un habitant du Nord-Pas-de-Calais, région hexagonale qui connaît les plus faibles performances.



Évolution de la mortalité infantile

Pour 1000 naissances	2000	2012
Guadeloupe	7,8	9,9
Martinique	6,6	8,0
Guyane	12,5	9,2
La Réunion	5,7	8,5
Mayotte	nd	16,1
Nouvelle-Calédonie	4,6	4,1
Polynésie française	6,9	7,5
Wallis et Futuna	nd	5,6
France hexagonale	4,4	3,3

Source : Rapport de la Cour des comptes sur la santé dans les outre-mer 2014

Espérance de vie à la naissance par région en années		
	Hommes	Femmes
Nord-Pas-de-Calais	73,9	82,1
Ile-de-France	78,6	84,7
France hexagonale	77,3	84,1
La Réunion	73,2	80,9
Guyane	74,4	81,0
Guadeloupe	75,0	82,7
Martinique	76,2	84,6

Source Insee 2006

Dans son rapport d'information sur le projet de loi relatif à la santé en date du 11 février 2015, la Délégation aux Outre-mer de l'Assemblée nationale dresse un diagnostic relativement exhaustif des difficultés propres au système de santé des outre-mer.

- Les outre-mer souffrent de carences d'offre de soins ambulatoires : selon un rapport thématique de la Cour des comptes de juin 2014¹⁷, le nombre de médecins pour 100 000 habitants est très inférieur dans les départements d'outre-mer, et particulièrement à Mayotte et en Guyane, par rapport à la situation de l'Hexagone (201 médecins par 100 000 habitants en contre 180 à La Réunion, 147 en Guadeloupe ou 18 à Mayotte).
- Les Ultramarins qui ne disposent pas de mutuelles conservent à leur charge des sommes plus importantes que dans l'Hexagone, dues en partie à des tarifs de responsabilité pour les actes ambulatoires maintenues plus élevés afin de favoriser l'établissement des professionnels de santé outre-mer.

¹⁷ *La santé dans les Outre-mer : une responsabilité de la République*. Cour des comptes - Rapport thématique, juin 2014

- L'offre de soins hospitaliers est moins importante dans les outre-mer que dans l'Hexagone : représentant 4 % de la population nationale, les outre-mer ne disposent que de 3,6 % des établissements publics. Les Ultramarins n'ont donc accès qu'à 2,6 % des lits : 654 lits pour 100 000 habitants en Hexagone contre 639 pour la Martinique – département d'outre-mer le mieux doté ; 355 à La Réunion ; 273 en Nouvelle-Calédonie ; 175 à Mayotte.
- Les nombreuses évacuations sanitaires souffrent de l'absence véritable de continuité territoriale : le nombre élevé d'évacuations sanitaires outre-mer, et singulièrement dans les collectivités de l'article 74 et en Guyane, témoigne des carences de l'offre de soins au niveau local. Elles constituent par ailleurs un coût non-négligeable pour la Sécurité sociale et les patients du fait que les évacuations doivent être effectuées avec des accompagnateurs et que les obligations de service public ne sont pas toujours respectées par les compagnies aériennes.
- La prégnance des maladies infectieuses et des maladies chroniques : d'une part, il n'existe malheureusement pas de vaccin contre le paludisme, chikungunya ou le zika et le vaccin contre la dengue n'est pas encore disponible en pharmacie faute d'autorisations de mise sur le marché ; d'autre part, il existe, dans les outre-mer, des maladies chroniques qui se déclarent plus fréquemment que dans l'Hexagone et pour lesquelles les pouvoirs publics doivent intensifier la prévention et le traitement : surpoids/obésité, maladies cardio-vasculaires, hypertension artérielle, drépanocytose, diabète.

Le rapporteur tient en ce sens à saluer l'adoption de la loi, proposée par la députée Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE, visant à garantir une meilleure qualité de l'offre alimentaire outre-mer en interdisant la commercialisation outre-mer de produits ayant une plus forte teneur en sucre que les mêmes produits proposés à la vente en Hexagone.

- L'attractivité des centres hospitaliers est par ailleurs faible compte tenu du fait de la non-revalorisation des coefficients géographiques.

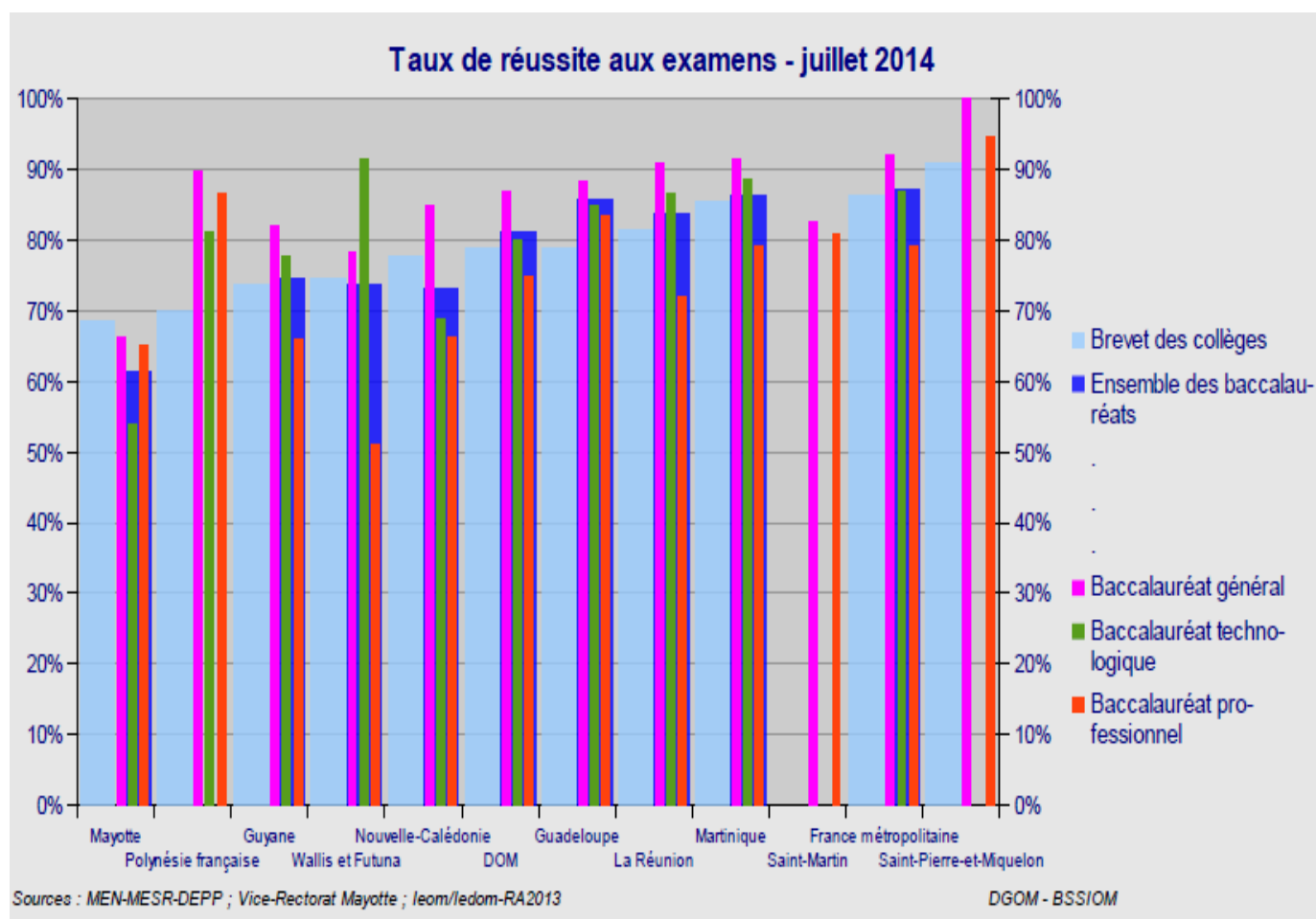
- **L'éducation :** l'illettrisme présente des chiffres inquiétants : 22,6 % des Réunionnais et 14 % des Martiniquais seraient en situation d'illettrisme contre 7 % des habitants de l'Hexagone¹⁸. De même, si nationalement 10% des jeunes de 18 ans sont en difficulté de lecture, ce taux varie entre 30% et 75% dans les départements d'outre-mer.

Département Résultat 2013	% jeunes en difficultés de lecture
Guadeloupe	30,9%
Martinique	31,1%
Guyane	47,9%
La Réunion	27,3%
Mayotte	75,4%
France entière	9,6%
Seine-Saint-Denis	12,0%

Source : Claude-Valentin MARIE (INED) Mutations sociodémographiques et changements de société dans les DOM 2015. Ensemble de l'étude en annexe 13.

¹⁸ Source : Agence nationale de lutte contre l'illettrisme

De même les taux de réussite au brevet et baccalauréat sont très inégaux.



Conséquence de cette situation, 29% des jeunes de 15 à 25 ans en Guadeloupe, 27,7% en Martinique, 38,7% en Guyane et 34,7% à La Réunion ne sont ni en formation, ni en études, ni en emploi contre seulement 15,6% en moyenne nationale.

La situation des jeunes est encore aggravée par le fait que les chances de trouver un emploi sont nettement plus faibles outre-mer qu'en Hexagone et notamment lorsque l'on est dépourvu de diplôme ou faiblement qualifié : ainsi un jeune Réunionnais n'ayant pas suivi de scolarité a 14,1% de chances de trouver un emploi contre 46,7% pour un jeune Francilien.

Si l'écart se réduit avec le niveau de qualification (au niveau du brevet, les taux sont respectivement de 48,7 et 68,3%), il demeure néanmoins élevé, exception faite pour les diplômés de l'enseignement supérieur, qui d'ailleurs vont fréquemment s'installer dans l'Hexagone : 52,7% des 20 – 34 ans natifs de Guadeloupe, 50,6% des natifs de Guyane titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur sont installés en Hexagone.

C) Les inégalités internes à chaque territoire sont plus fortes que dans l'Hexagone.

Au sein même de chacun des territoires ultramarins, les inégalités sont bien plus fortes qu'ailleurs sur le territoire national ou que dans d'autres pays développés comparables. Il s'agit là d'un constat commun à l'ensemble des outre-mer et trop souvent oublié alors même que son appréhension est essentielle à toute étude sur la recherche de l'égalité réelle.

Le rapport inter-décile, qui mesure combien de « fois » les 10% plus riches reçoivent ce dont 10% les plus pauvres disposent, est nettement plus élevé outre-mer : 5,4 à La Réunion ; 6,7 en Guadeloupe ; 10,7 en Guyane ; contre 3,6 en France hexagonale.

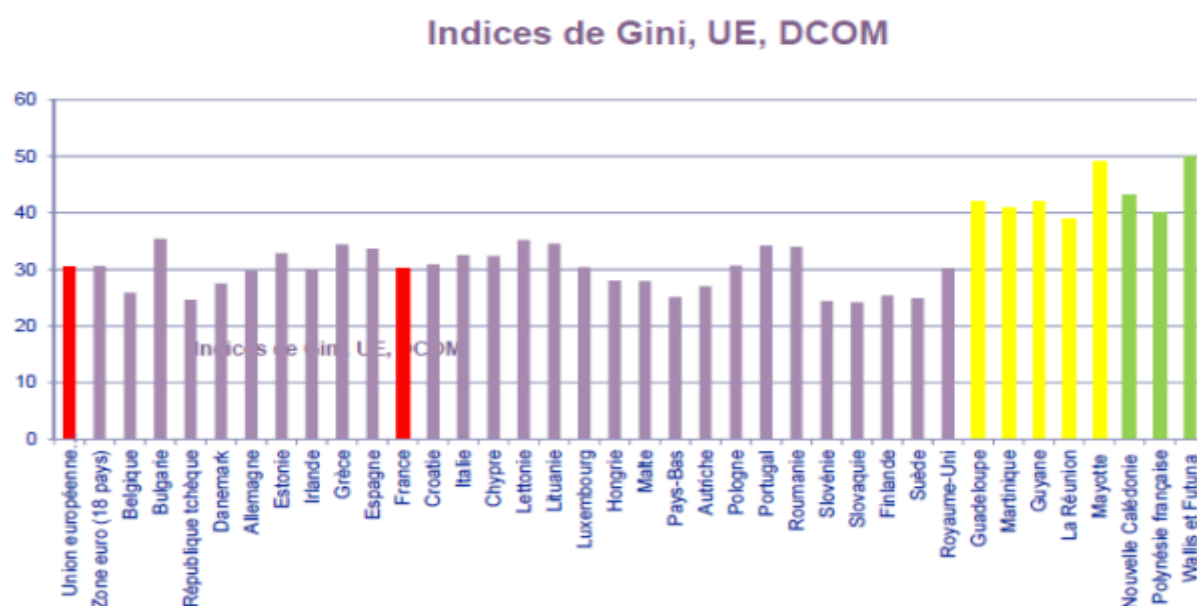
Comparaison des revenus médians et des rapports inter-déciles entre les DOM et l'Hexagone en 2006

	Revenu médian en euros	Rapport inter-décile D9/D1
Hexagone	15 372	3,6
La Réunion	9 445	5,4
Moyenne DOM (sans Mayotte)	9 552	6,3
Guadeloupe	9 208	6,7
Martinique	10 130	7,2
Guyane	9 219	10,7
Mayotte (2005)	2 417	9,7

Source : DGOM à partir de l'enquête INSEE « BdF », 2006

Le coefficient de Gini (indice de l'ONU servant à mesurer les inégalités au sein d'une population) est également presque deux fois plus élevé outremer. L'indice varie entre 0 et 1 : égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite, égal à 1 dans une situation la plus inégalitaire possible. Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé.

Or donc, il se situe entre 0,39 à La Réunion et 0,42 en Nouvelle Calédonie, contre 0,29 dans l'Hexagone (à titre de comparaison, l'indice de Gini s'établit à 0,23 en Suède; à 0,45 aux Etats Unis, et à 0,65 en Afrique du Sud).



Comparaison des inégalités de revenus des collectivités du Pacifique avec le niveau national, l'Australie et la Nouvelle-Zélande en 2008

	Indice de Gini	Rapport inter-déciles (D9/D1)
France hexagonale	0,32	3,4
Australie	0,35	4,5
Nouvelle-Zélande	0,36	4,2
Polynésie française	0,4	6,1
Nouvelle-Calédonie	0,42	7,9
Wallis et Futuna	0,5	nd

Source DGOM

Comme le rappelle le rapport d'Éric DOLIGÉ et Michel VERGOZ publié au nom de la Délégation sénatoriale aux outre-mer en 2014 « *Les niveaux de vie dans les outre-mer : un rattrapage en panne ?* », « en 2008, selon l'ISEE, la moitié des ménages calédoniens les plus fortunés se partageait 79 % des ressources, contre 69 % dans l'Hexagone. Les 20 % des ménages détenant les plus hauts revenus captaient près de 47 % du total des revenus et percevaient 7 833 € par mois en moyenne, soit 40 % de plus que les 20 % des ménages hexagonaux affichant les plus hauts revenus. (...) Les inégalités observées en Nouvelle-Calédonie sont comparables à celles qui existent en Polynésie française, bien que celle-ci affiche un PIB inférieur au PIB calédonien. Le cinquième des ménages polynésiens les plus aisés capte en effet près de la moitié (47 %) du revenu total des ménages tandis que le cinquième le plus pauvre en perçoit à peine 6 % ».

Concernant les inégalités de patrimoine, le rapporteur s'est attaché à fournir en annexe 12 une analyse exhaustive des données transmises par la DGFIP sur l'imposition sur la fortune dans les outre-mer.

Les données concernant l'ISF – Impôt sur la Fortune - (qui sont globales et non individualisables parce que couvertes par le secret fiscal) laissent penser que les écarts sont également supérieurs à ce qu'ils sont dans l'Hexagone, et plus encore à ce qu'ils sont en province, hors Ile de France.

Foyers soumis à l'ISF et montants acquittés en 2014 dans les DOM et en Hexagone

	Nombre de foyers fiscaux imposés	Montant acquitté (M€)	Actif net taxable (en M€)*
Guadeloupe	335	3,8	880,8
Martinique	402	5,3	1 155,9
Guyane	N.C.	N.C.	N.C.
La Réunion	1 542	14,2	3 720,3
Mayotte	N.C.	N.C.	N.C.
TOTAL des DOM	2 396	25,3	6 111,7

	Nombre de foyers fiscaux imposés	Montant acquitté (M€)	Actif net taxable (en M€)*
Ile-de-France	129 899	1 781,8	398 623,0
Autres régions	198 657	1 994,6	500 004,5
TOTAL Hexagone	328 556	3 776,4	898 627,5
TOTAL national	331 010	3 802,4	904 881,7

Source : DGFIP

Foyers soumis à l'ISF et montants acquittés en 2014 dans les COM et en Hexagone

	Nombre	Montant acquitté (M€)	Actif net taxable (en M€)*
Saint-Pierre-et-Miquelon	N.C.	N.C.	N.C.
Polynésie française	N.C.	0,2	45,0
Wallis et Futuna	N.C.	N.C.	N.C.
Nouvelle-Calédonie	N.C.	0,2	52,7
Saint-Barthélemy	N.C.	N.C.	29,4
Saint-Martin	N.C.	N.C.	N.C.
TOTAL des COM	58	0,7	142,5
TOTAL Hexagone	328 556	3 776,4	898 627,5
TOTAL national	331 010	3 802,4	904 881,7

Source : DGFIP/GF3C.

N.C. : Données soumises au secret fiscal

** Depuis 2010, le patrimoine brut n'est précisé que pour les redevables dont le patrimoine net taxable excède 2,57 M€.*

Quatre à cinq fois moins de foyers relèvent de l'ISF dans les départements d'outre-mer qu'en Hexagone (soit 0,2 % dans les départements d'outre-mer et 0,9 % en Hexagone), et leur niveau de patrimoine taxable moyen est proche de celui de l'Hexagone. Dit autrement, la frange assujettie à l'ISF outre-mer dispose d'un patrimoine moyen équivalent au patrimoine moyen des assujettis de France hexagonale et supérieur à celui des assujettis de province, alors même que ces contribuables sont proportionnellement beaucoup moins nombreux outre-mer. Ceci incite à conclure à une forte inégalité interne dans les départements d'outre-mer concernant la répartition des patrimoines.

Outre son caractère social contestable, cette inégalité interne dans la répartition des richesses a également d'importantes conséquences économiques, comme l'a analysé l'économiste Olivier SUDRIE¹⁹ qui relève que *« les inégalités de croissance sont particulièrement marquées dans les régions ultramarines. Comme l'ont montré de nombreux travaux, les inégalités constituent un frein puissant à la croissance. Elles réduisent l'efficacité des politiques publiques. Elles rongent aussi le corps social en affaiblissant les solidarités et en bridant le développement humain (les pays et les territoires les plus inégalitaires sont aussi ceux où les performances éducatives, sanitaires et sociales sont les plus mauvaises).*

Au total, les inégalités d'aujourd'hui engendrent celles de demain.

Les inégalités monétaires sont le fait, en premier lieu, de distorsions dans la répartition de la richesse (valeur ajoutée) ; elles sont d'autant plus importantes dans les DCOM que la concurrence y est faible.

Le mécanisme est le suivant : en situation de concurrence très imparfaite (de nature oligopolistique la plupart du temps dans les DCOM), les entreprises peuvent facilement accroître leurs marges en augmentant leur prix de vente aux consommateurs. D'un autre côté, la prévalence d'un chômage important leur permet de contenir les niveaux de salaire. Il en résulte une déformation dans le partage de la valeur ajoutée avec un poids plus

¹⁹ Olivier SUDRIE, professeur d'économie (Maître de Conférences, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines) a consacré de nombreux travaux aux économies ultramarines, et à leurs difficultés de développement. Il insiste sur les relations entre inégalités et faiblesse de la croissance.

Références en annexe 7 :

- Quel nouveau schéma pour la croissance de la Guadeloupe, Olivier Sudrie, juillet 2015
- Le modèle économique ultramarin : crise et perspectives de reprise, Olivier Sudrie, en cours de publication.

important des revenus du capital par rapport à une situation où l'intensité de la concurrence serait plus forte. Ainsi le phénomène de « vie chère » n'est que la manifestation d'un déséquilibre profond dans la répartition de la valeur ajoutée (...).

Au niveau macroéconomique, les distorsions dans la répartition des revenus réduisent la demande effective s'adressant aux entreprises ; Manquant de clients, celles-ci ajustent à leur tour leurs plans d'investissement, réduisant d'autant la puissance du moteur principal de la croissance à long terme ».

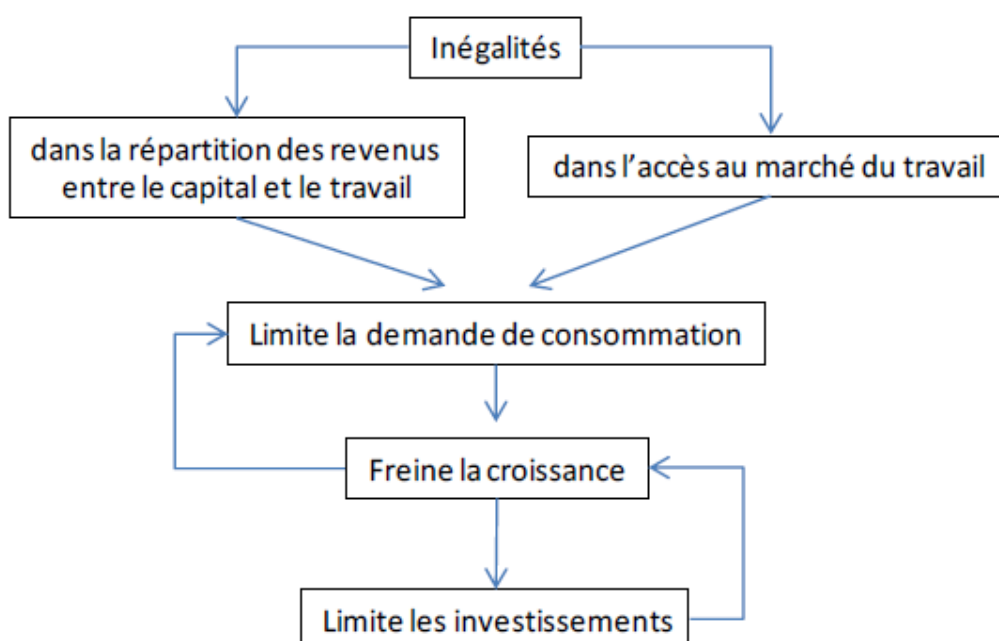
Dans une autre étude, Olivier SUDRIE note que deux autres caractéristiques des économies ultramarines appuient le phénomène.

Les transferts de revenus (notamment les sur-rémunérations), soutiennent la consommation, mais, à cause de la concurrence insuffisante des fournisseurs, participent à l'élévation du niveau de marge et amplifient ainsi les inégalités de revenu.

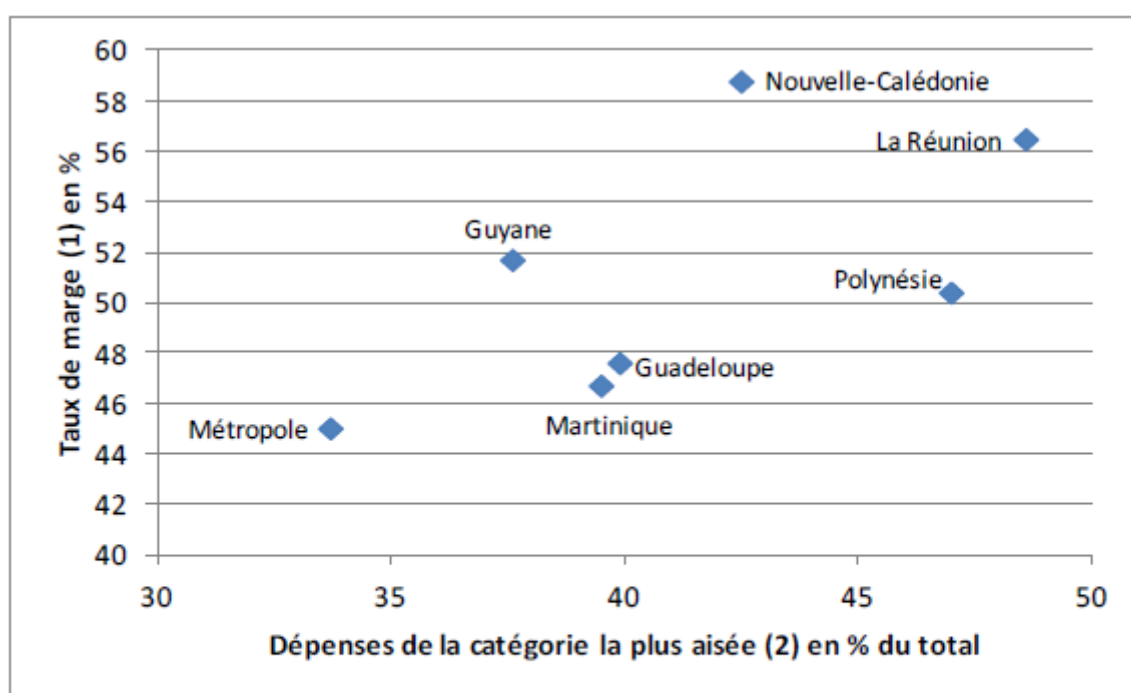
Pour lui, la défiscalisation passe en partie à côté de son objectif qui était d'accroître l'investissement. *« Au contraire, tout semble s'être passé comme si les entrepreneurs avaient saisi cette opportunité pour maintenir leur taux de marge à un niveau élevé et affecter à leur consommation l'épargne « économisée » grâce à la défiscalisation. ».*

En définitive, pour Olivier SUDRIE : *« les inégalités font système et ont fini par bloquer la croissance ».*

Les inégalités font système et ont fini par bloquer la croissance



Relation au sein des DCOM entre le taux de marge et les inégalités dans la répartition de la consommation



Notes :

(1) EBE (et revenu mixte) en pourcentage de la valeur ajoutée (secteur marchand exclusivement).

(2) 5^{ème} quintile pour la métropole (2006), la Martinique (2006), la Guyane (2006) et la Polynésie (2009) ; 4^{ème} quartile pour la Guadeloupe (2001), La Réunion (2006) et la Nouvelle-Calédonie (2008).

Sources : Insee, ISPF et ISEE.

Ces inégalités fortes - et ce sont celles qui sont perçues au quotidien - sont de nature à peser sur le sentiment d'inégalité.

Les travaux de Michel WIEVORKA indiquent que les inégalités subjectives (« ressenties ») sont souvent plus importantes dans la dynamique des sociétés que les inégalités objectives (« réelles ») ; il n'est donc pas étonnant que les inégalités internes aux outre-mer, outre qu'elles constituent un frein au développement économique, participent également au « mal-être » des populations ultramarines.

Toute démarche sérieuse pour proposer une marche vers l'égalité réelle outre-mer ne peut donc occulter ce constat.

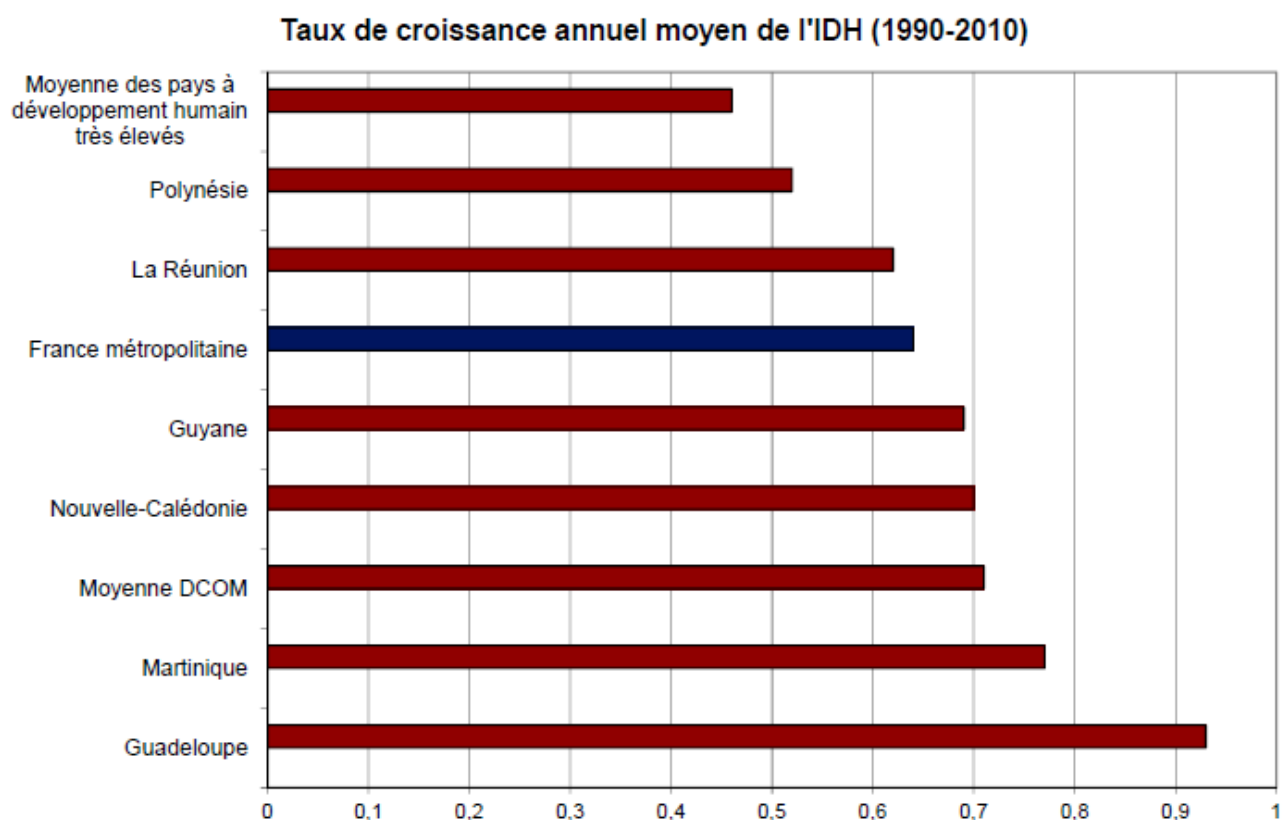
D) Les retards enregistrés ont pour principale origine un développement économique insuffisant dû à un modèle économique essoufflé.

1. Un retard qui tient surtout à un développement économique insuffisant.

Le retard que connaissent les outre-mer, en matière d'infrastructures comme en matière de services publics, pour préjudiciable qu'il soit, n'explique pas entièrement l'écart de développement par rapport à la moyenne nationale. Il faut également s'interroger sur le modèle économique (production-répartition-consommation) en vigueur dans les outre-mer.

En effet, si l'on compare les Indices de Développement Humain (IDH) de la France dans son ensemble et ceux des territoires ultramarins, on constate une différence sensible, différence qui ne se comble que trop lentement.

Certes, les IDH des outremers n'ont cessé, au cours des 30 dernières années, de progresser et davantage d'ailleurs que celui de la France hexagonale. Les moyennes de croissance de cet indice ont été, de 1990 à 2010, de 0,71 en outre-mer contre 0,64 pour la France prise dans son ensemble.



Source : AFD, audition du 25 juillet 2015

Ces valeurs placent aujourd'hui ces territoires dans la catégorie « développement humain élevé », ou la catégorie « développement humain très élevé » (à l'exception de Mayotte, qui est dans la catégorie « développement humain moyen»). Cependant, malgré ces progrès, les IDH des territoires ultramarins (0,779 en moyenne en 2010) sont tous inférieurs à celui de l'Hexagone (0,883).

Valeur de l'IDH des territoires ultramarins en 2010 et rang mondial

	IDH	Rang
France hexagonale	0,883	20
Guadeloupe	0,822	38
Martinique	0,814	39
Nouvelle-Calédonie	0,789	50
<i>IDH seuil des pays à niveau d'IDH très élevé</i>	<i>0,780</i>	
La Réunion	0,774	54
Wallis et Futuna (2005)	0,763	53
Saint-Pierre-et-Miquelon	0,762	66
Guyane	0,740	73
Polynésie française	0,737	75
Saint-Martin (1999)	0,702	64
Saint-Barthélemy (1999)	0,688	69
<i>IDH seuil des pays à niveau d'IDH élevé</i>	<i>0,697</i>	
Mayotte (2005)	0,637	107

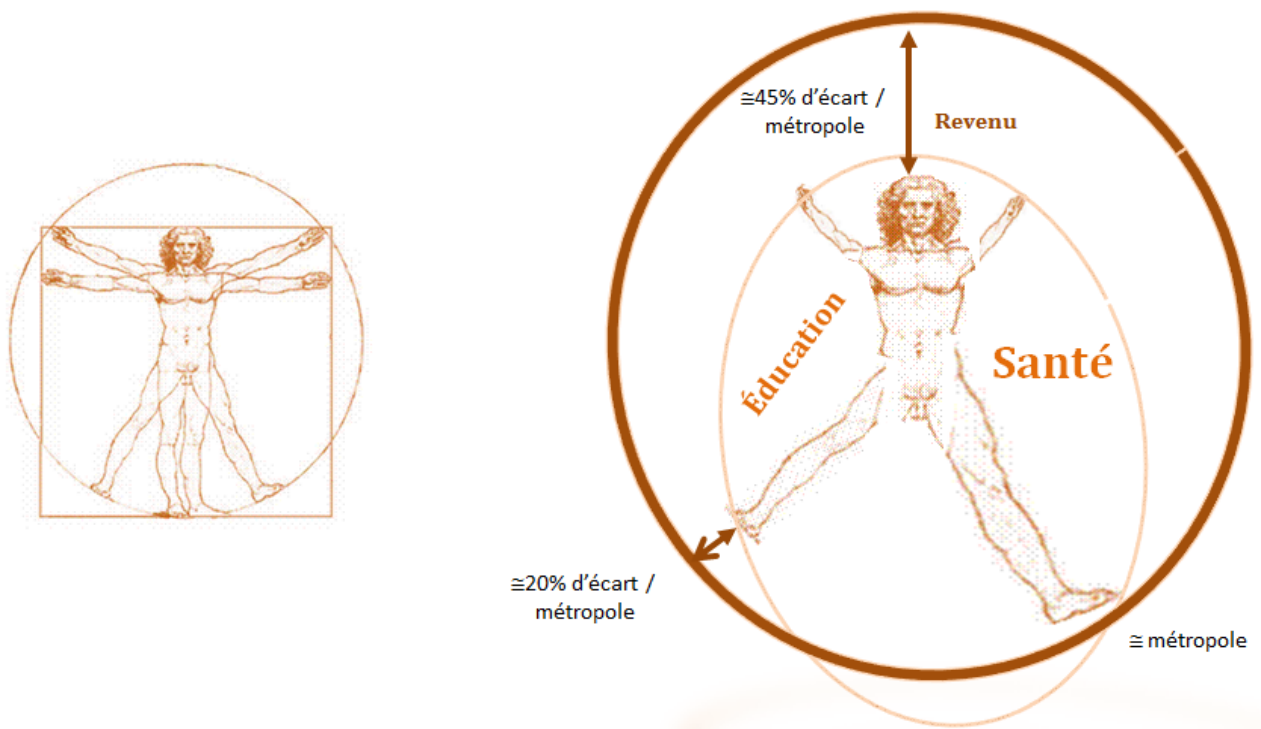
Source : AFD

La raison essentielle de cet écart persistant tient au développement économique insuffisant outre-mer. En effet, l'IDH, indice conçu par l'ONU, est formé de trois composantes : le développement économique (mesuré à partir du revenu national brut par habitant), le niveau d'éducation de la population (mesuré à partir de la durée de scolarisation), et enfin la santé (mesurée à partir de l'espérance de vie).

On constate outre-mer que l'amélioration de l'IDH sur une longue période a été tirée essentiellement par ses composantes « éducation » et « santé », tandis que la composante « économie » connaissait une progression bien moins rapide.

Dans le schéma ci-dessous, les différentes composantes de l'IDH sont illustrées par l'homme de Vitruve avec :

- les bras en tant que composante PIB
- la jambe gauche en tant que composante Education
- la jambe droite en tant que composante Santé



Source : Mesurer le développement humain dans les outre-mer, Olivier SUDRIE

Ce schéma d'illustration montre l'importance du déséquilibre des composantes du développement humain dans les outre-mer.

A l'évidence, et même si les composantes « santé » et « éducation » méritent toujours une réelle attention dans certaines collectivités d'outre-mer, c'est bel et bien le développement économique qui est le maillon faible du développement outre-mer, et sur lequel il faut désormais faire porter avant tout l'effort, pour atteindre l'égalité économique.

En effet, le PIB par habitant, qui est, en 2012, de 31 420 € en France hexagonale, n'est que de 28 327 € à Saint-Pierre-et-Miquelon, de 19 819 € en Guadeloupe, et de 7 896€ à Mayotte²⁰.

Aussi, il convient de bien comprendre les mécanismes économiques à l'œuvre et de regarder en premier lieu ceux qui ont œuvré au cours des dernières décennies.

²⁰ En annexe 9 « Les performances respectives des départements et collectivités d'outre-mer selon les différents indices constitutifs de l'IDH » - novembre 2012- AFD

2. Un modèle économique essoufflé qui ne parvient plus à combler suffisamment les retards et à offrir des perspectives durables de création de richesses.

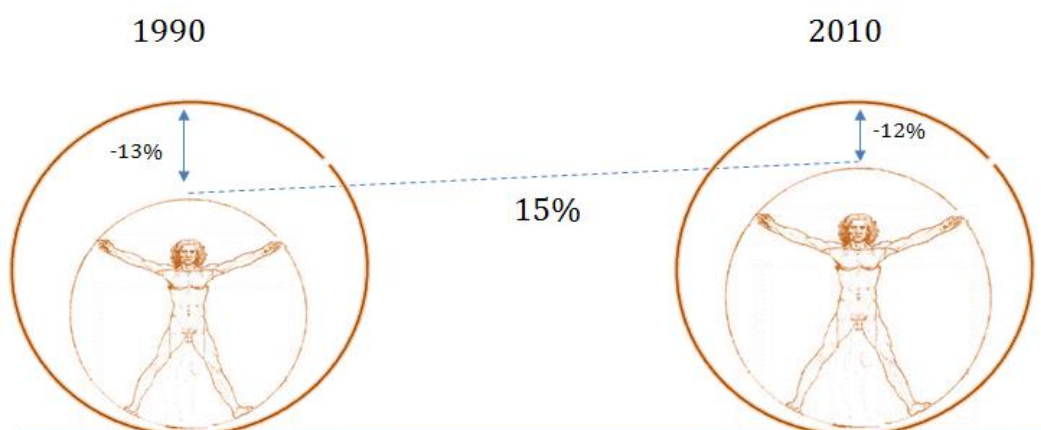
Depuis la fin du deuxième conflit mondial, tous les efforts pour les outre-mer, et plus particulièrement pour les départements d'outre-mer où l'Etat conserve des compétences propres, ont porté sur le « rattrapage », par l'apport de services publics d'éducation, de formation, de santé et d'équipements de base, puis par l'alignement des prestations sociales et du SMIC sur celles en vigueur dans l'Hexagone.

L'idée qui prévalait à l'époque était d'aligner progressivement les départements d'outre-mer sur les « niveaux de vie standards » des pays développés, selon la terminologie de l'époque. Le développement économique, pensait-on, suivrait, en s'appuyant sur ces bases solides. C'est avec cette méthode qu'au cours du siècle précédent, les départements de l'Hexagone les plus en retard avaient rejoint le niveau moyen national.

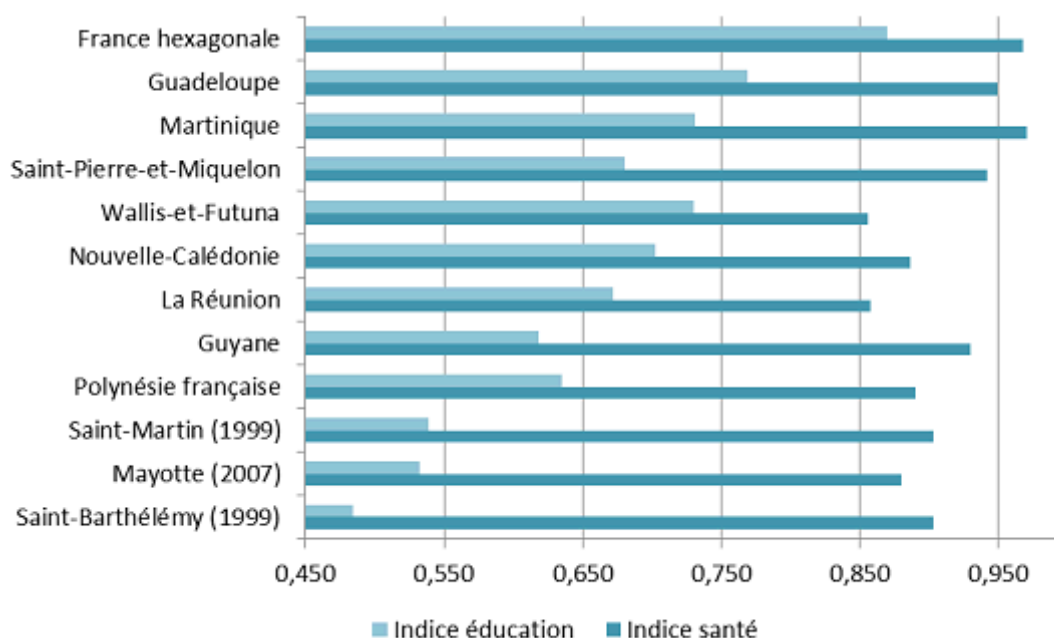
Or, après une période de croissance et de développement dans les outre-mer jusqu'à la fin du XXème siècle, la recette semble n'avoir plus aujourd'hui la même efficacité.

Les équipements publics sont certes présents dans la plupart des outre-mer, et fonctionnent. Mais la croissance des économies ultramarines, généralement supérieures à celle de la moyenne française dans le dernier quart du XXe siècle (le taux de croissance moyen des outre-mer était, dans les années 1980-2008, systématiquement supérieur au taux français) n'a pas suffi pas à enclencher un cercle vertueux. Dans les années 2000, on a ainsi assisté, malgré des taux de croissance satisfaisants (3,5 pour la moyenne outre-mer, contre 2 pour la moyenne nationale), à une augmentation de la pauvreté et des inégalités.

Par ailleurs, notons que si l'IDH a progressé dans outre-mer au cours des 20 dernières années, c'est moins en raison du dynamisme économique de ces territoires qu'en raison des politiques sociales de rattrapage mises en œuvre :



Performances des outre-mer en matière sociale
(indices santé et éducation comparés pour l'année 2010)



Source : AFD

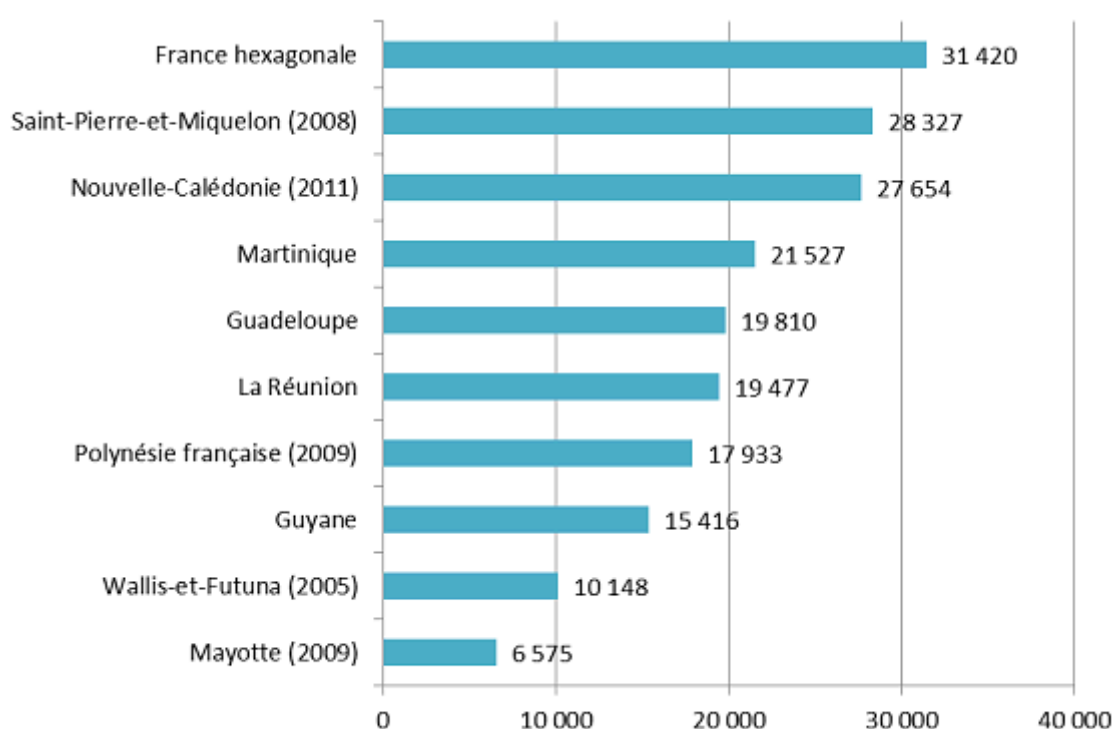
Depuis 2008 et la crise mondiale, la situation a empiré et les taux de chômage et de pauvreté se sont substantiellement accrus.

Ainsi, comme le note le rapport d'Éric DOLIGÉ et Michel VERGOZ précédemment cité, en 2012, « les niveaux de richesse par habitant des départements d'outre-mer étaient inférieurs au PIB hexagonal par habitant dans une proportion allant de 31 à 37 % pour la Martinique et la Guadeloupe jusqu'à 79 % pour Mayotte, en passant par 38 % pour La

Réunion et 51 % pour la Guyane. Le PIB par habitant de la Guadeloupe serait inférieur de 27 % à la moyenne des régions françaises (hors Île-de-France) et de 12% à celui du département le moins riche de l'Hexagone, le Limousin.

La situation des collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie apparaît très contrastée. Si Saint-Pierre-et-Miquelon et la Nouvelle-Calédonie affichent des PIB par habitant proches de la moyenne nationale, la Polynésie française et Wallis et Futuna se situent plutôt dans les moyennes basses des outre-mer avec des PIB par habitant inférieurs respectivement de 43 % et 68 % à la moyenne hexagonale. La richesse moyenne par habitant de Saint-Pierre-et-Miquelon et de la Nouvelle-Calédonie était ainsi supérieure de respectivement 45 % et 42 % à celle de La Réunion, qui se situe elle-même dans la moyenne des DOM et des COM. Le PIB par habitant de Wallis et Futuna est le plus faible de ceux observés dans les collectivités françaises d'outre-mer ».

PIB par habitant hexagonal et PIB par habitant des outre-mer en 2012 en euros



Sources : IEDOM, INSEE, ISPF, ISEE, CEROM

L'AFD, et des économistes comme Olivier SUDRIE, se sont efforcés de comprendre les phénomènes explicatifs de ce « mal-développement ». Il ressort de ces travaux que jusqu'au milieu des années 2000, les économies ultramarines ont tiré l'essentiel de leur croissance de la consommation interne entraînée par :

- l'augmentation continue de la population ;
- une hausse des niveaux de vie de la population active et à une élévation des salaires, notamment à cause des sur-rémunérations des fonctionnaires et de l'harmonisation du SMIC, qui « tirent » les autres salaires vers le haut²¹ ;
- des investissements publics importants (rattrapage d'infrastructures) ;
- des transferts sociaux en augmentation (alignement progressif des minima sociaux).

Les créations d'entreprises et d'emplois ont suivi et ont été supérieurs dans cette période aux régions les plus dynamiques de l'Hexagone. Il s'agissait cependant essentiellement d'activités de bâtiment, de commerce, ou de services aux particuliers, toutes liées à la croissance de la consommation locale.

Deux monographies du CEROM, portant l'une sur les années 1990 en Guadeloupe (« Guadeloupe, une économie en déficit d'image », 2003), et l'autre sur les années 2000 à La Réunion (« Une crise conjoncturelle ou les limites d'un modèle de croissance », 2013) dressent à peu près le même constat à 10 ans d'écart sur deux territoires différents.

Pour la Guadeloupe, l'étude, après avoir constaté la forte croissance du PIB au cours de la période (la plus forte des régions françaises), décrit les ressorts de cette croissance : consommation élevée et niveau soutenu d'investissement.

²¹ Le rapport « LAFFINEUR » de 2003 décrivait déjà le phénomène. Les sur-rémunérations des fonctionnaires d'Etat ont entraîné, par mimétisme, des traitements équivalents dans la fonction publique locale, puis « se sont diffusées progressivement à tout le secteur parapublic (banques, assurance), aux services juridiques, médicaux et paramédicaux. Elles servent de justification aux revendications salariales dans le secteur marchand, le rendant moins compétitif par rapport aux pays voisins. Des conventions collectives spécifiques ont été signées dans certains secteurs prévoyant une prime de vie chère. Par exemple, en Guadeloupe, c'est le cas de l'hôtellerie (+ 25 %), des entreprises du secteur pétrolier (+ 25 %), du secteur de la minoterie (+ 50 %), et de la cimenterie (+ 40 %). » Les conséquences en sont, poursuit le député, « un lourd handicap pour l'économie outre-mer : des effets néfastes sur le niveau des prix ; une pression à la hausse sur le coût du travail, qui asphyxie les PME ; un faible niveau d'investissement des collectivités territoriales, qui sont plombées par le niveau élevé des dépenses de personnel. » Ce constat est à nouveau effectué par la cour des comptes dans un rapport de février 2015 ; elle mentionne en outre les conséquences du système actuel sur les finances des collectivités locales, du fait d'une extension du dispositif aux fonctionnaires territoriaux.

En développant l'analyse, les auteurs concluent que le principal moteur de la croissance est « interne » et *« centré autour des variables économiques les plus dynamique sur la décennie : la consommation des ménages d'une part, alimentée par la forte croissance de la masse salariale, et l'investissement des entreprises d'autre part, en partie soutenu par l'épargne hexagonale. Ce moteur a été en bonne partie déterminé par les politiques de rattrapage des minima salariaux d'une part, et d'incitation fiscale à l'investissement d'autre part ».*

Dix ans après, l'étude sur La Réunion effectue des analyses similaires pour l'économie locale. Tout d'abord le constat d'une vive croissance dans les années 1990 et 2000 : *« Au cours des deux dernières décennies, et jusqu'à la crise de 2008, l'économie réunionnaise s'est caractérisée par des performances exceptionnelles pour une région française ».* Cette croissance, souligne l'étude, *« a reposé sur une demande intérieure soutenue et dynamique. La consommation des ménages a porté cette expansion, relayée dès 2004 par l'investissement et le boom de l'immobilier.(...) C'est en premier lieu l'augmentation des revenus des ménages qui a servi de moteur à la consommation, stimulée également par une croissance démographique toujours élevée. Cette hausse des revenus résulte des effets conjugués de l'augmentation du nombre d'emplois et de la revalorisation des différentes sources de revenus (salaires, minima sociaux, etc.). (...) La croissance de la consommation s'est essoufflée dès 2006. Cette décélération de la consommation a été compensée par un boom de l'investissement. (...) L'investissement privé a été particulièrement favorisé par les différentes mesures fiscales, notamment la loi Girardin et l'aide de l'Union Européenne via les fonds structurels. Cet environnement législatif a particulièrement stimulé l'activité du bâtiment ».*

Lorsque les moteurs s'essoufflent en 2008 (crise mondiale, moindres dépenses publiques, et dans certains territoires inversion de la dynamique démographique), la spirale du ralentissement s'installe : les inégalités dans la répartition des revenus et dans l'accès au travail, pèsent rapidement sur le pouvoir d'achat global, ce qui limite la demande de consommation, et donc, dans une économie orientée vers la consommation finale des ménages, freine la croissance, ce qui entraîne des défaillances d'entreprises du commerce et des services.

C'est donc plus de chômage, et encore moins de revenu et de pouvoir d'achat.. C'est cette spirale de l'impasse qu' Olivier SUDRIE appelle « *l'essoufflement du modèle de croissance historique des outre-mer* ».

L'étude du CEROM sur La Réunion, précitée, arrive aux mêmes conclusions : « *Le retournement de conjoncture a accéléré le déclin du modèle de croissance réunionnais, basé sur une consommation dynamique et un investissement stimulé par des aides fiscales et une commande publique forte. La Réunion doit faire face aujourd'hui à une rupture de son modèle économique, qui nécessite d'identifier de nouveaux relais de croissance* ».

De la même façon, l'AFD, dans une récente étude consacrée à la Guadeloupe²², souligne « *la nécessité de repenser le modèle économique et social* »²³. C'est pourquoi il s'agit aujourd'hui de retrouver un sentier de développement différent, fondé sur une stratégie économique de long terme, permettant d'identifier et de promouvoir les activités économiques concourant au positionnement stratégique défini par chaque territoire dans un contexte de concurrence désormais mondialisée.

²² Cadre d'intervention en Guadeloupe 2015 – 2019, AFD - 25 septembre 2015

²³ « *Après une vingtaine d'années de modernisation de l'économie, les principaux moteurs de cette dynamique s'essouffent. La consommation des ménages, aidée par le passé par de nombreuses mesures de rattrapage social avec l'Hexagone, atteint ses limites et l'investissement des entreprises, contrarié par de nombreuses incertitudes quant aux débouchés, à l'évolution du marché, aux dispositifs d'aides et d'incitations, peine à croître durablement. La recherche de filières d'avenir et de nouveaux marchés pour les entreprises guadeloupéennes, un accès facilité au financement de leurs projets et plus globalement, d'un contexte favorable à la création d'emplois sont par conséquent des préoccupations majeures dans un département touché par un taux de chômage structurellement élevé. Cette recherche d'un nouveau souffle économique est d'autant plus cruciale que les dispositifs d'aides nationaux et communautaires pourraient, à moyen terme, être nettement moins nombreux et attractifs qu'aujourd'hui* »

E) Penser l'égalité économique réelle commande de renverser la logique de création de valeurs et d'emplois.

Face à la prégnance du chômage, c'est désormais la consommation et l'investissement qui tireront encore plus la croissance si on décide très sérieusement de les soutenir et de les accompagner. Il faut faire en sorte que la sphère de circulation et de consommation finance la sphère de production.

Il faut ainsi se résoudre à faire un constat lucide et bien prendre conscience que les économies des outre-mer sont faites de services, d'importation, de distribution, de bâtiments et travaux publics, d'ingénierie, de tourisme, d'économies présentes, d'activités publiques, d'éducation, de santé, de recherche... Plus de 80% du PIB sont faits à base de services. Il s'agit donc d'économies très largement tertiaisées. Ce sont des secteurs qui sont et seront les nouveaux relais et moteurs de croissance et de développement de ces territoires.

1. L'emploi, la priorité de la marche vers l'égalité réelle.

Dans un territoire qui subit de plein fouet la mondialisation et son cortège de productivisme, l'emploi est premier et devient, lorsqu'il est aussi rare qu'en outre-mer, un matériau inflammable et explosif.

L'emploi est donc la question sociale prioritaire et se pose, désormais, dans des termes nouveaux dans tous les outre-mer.

C'est, comme ailleurs mais de manière plus spectaculaire encore, le principal vecteur d'inégalités. Un chômage structurel de masse règne depuis de longues décennies dans ces terres. Il touche d'abord les jeunes, les femmes, les plus de 50 ans avec une prégnance du chômage de longue durée.

En dépit d'un taux de croissance durablement supérieur à celui de l'Hexagone et d'une transition voire d'une décroissance démographique (sauf en Guyane, à Mayotte et Saint-Martin et, dans une moindre mesure La Réunion), les économies n'ont jamais réussi à absorber la main d'œuvre se présentant sur le marché du travail ou à faire baisser significativement les taux de chômage dans ces territoires.

Au cours des trente dernières années, ce chômage structurel de masse a pu être amorti socialement par la solidarité organique et fonctionnelle des familles et des réseaux de voisinage en l'absence pendant de longues années de régime d'indemnisation ou de prise en charge de cette inactivité.

Le niveau d'acceptabilité sociale du chômage de masse était élevé, avec don et contre-don, hébergement des enfants jusqu'à un âge avancé, affirmation de connivences pour appartenir à une même communauté, résilience sociale incorporée contre les inégalités et les injustices.

La cohésion sociale n'était pas mise en cause.

Aujourd'hui, il y a un véritable « malaise dans la solidarité » outre-mer car l'imaginaire de la fraternité s'est fissuré et la critique sociale s'est faite virulente. La violence s'installe et devient endémique et les solidarités organiques et mécaniques de classe et communautaires ne jouent plus comme avant. Seules la fraternité religieuse et la charité résistent encore à cette évolution. Ces sociétés sont devenues ou sont en passe d'être, de vrais barils de poudre où guette l'explosion au moindre conflit.

Partout règnent une crise de confiance à l'égard des institutions et des élus, une défiance généralisée, une civilité et une sociabilité en danger.

La grande crise sociale de 2009 qui a touché l'ensemble des outre-mer sur la base de revendications contre les inégalités, les injustices et la vie chère (pwofytasyon) est là pour démontrer le caractère inflammable de ces sociétés.

Depuis 2008 et la crise mondiale, la situation a empiré et les taux de chômage et de pauvreté se sont substantiellement accrus.

Les causes profondes de la colère sociale sont donc toujours là, bien tapies au fond des consciences, et peuvent à tout moment s'actualiser. Le chômage nourrit une critique sociale et une contestation globale qui alimente la sinistrose et la frustration sociale.

La réponse à ces demandes de fond a été budgétaire et le vote de la LODEOM a suscité, un moment, quelque espérance. Elle s'est fondue comme les crédits de paiement au fil du temps et l'absence de déverrouillage et de désenkystement des systèmes en place.

La crise est donc encore devant nous car la croissance continue à fortement baisser tendanciuellement. Cette croissance, malgré sa vigueur d'alors, ne suffisait pas pour contenir le chômage ou s'approcher d'un taux de chômage naturel raisonnable.

Avec le ralentissement constaté et des taux de croissance bien inférieurs à 1.5%, le chômage connaîtra, à n'en pas douter, une nouvelle explosion. Lutter pour l'emploi constitue donc un impératif national et il convient de tout faire pour le contenir et, mieux, tenter de le juguler.

Tous les remèdes classiques utilisés jusqu'ici ont échoué car le phénomène continue de progresser inexorablement, fortement et durablement.

Touchant une jeunesse de mieux en mieux formée et de plus en plus informée, cet état social ne bénéficie plus de l'ancienne tolérance ou de la résignation sociale d'antan. Ce sentiment protestataire et de refus se généralise dans les outre-mer, et l'évolution de la conflictualité à La Réunion est emblématique de cette situation ultramarine.

La récente embellie concernant le chômage des jeunes pourrait n'être que de nature conjoncturelle et ne témoigne pas encore d'un mouvement de fond d'amélioration du marché de l'emploi.

« Plus les individus discriminés se définissent comme des citoyens, plus ils adhèrent aux valeurs centrales de la société, mieux ils en parlent la langue, plus ils ont été scolarisés et mieux ils ont été formés, plus leur revendication d'égalité est forte » écrivait François DUBET.

Ce principe général de la sociologie s'applique parfaitement aux outre-mer.

2. Le soutien aux nouveaux gisements d'emplois, condition de l'égalité réelle.

La situation appelle des solutions innovantes et audacieuses radicalement nouvelles. Il faudra une forte volonté politique et la compréhension de ces enjeux par les services administratifs.

C'est le sens de la proposition n°29 du candidat François HOLLANDE en 2012 : *« J'encouragerai un nouveau modèle de développement des outre-mer comportant un programme d'investissement et une action prioritaire pour l'emploi et la formation des jeunes ».*

Il faut se rendre à une évidence, douloureuse à admettre mais qui n'est que le résultat de l'expérience vécue partout dans les outre-mer : les relais de croissance porteurs de créations d'emploi permanents ne seront plus les productions traditionnelles. Même s'il n'existe pas de filières condamnées, ces productions traditionnelles qu'il convient de soutenir ensemble, et en particulier les productions agricoles, ne seront plus les grandes pourvoyeuses d'emplois d'antan. Le retour à l'âge d'or des années soixante restera un mythe.

Il conviendra de mieux penser et de mieux organiser ces secteurs créateurs d'emploi sans pour autant négliger la modernisation indispensable des segments spécifiques de l'agriculture, base fondamentale de l'accumulation primitive et rampes de lancement de l'agro-industrie et de l'agro-transformation : il faudra mettre au point des politiques encore plus dynamiques sur les secteurs de la canne, de la banane, du maraîchage, des cultures vivrières et de l'élevage, des plantes aromatiques ou de la vanille pour s'approcher d'une certaine autonomie alimentaire et exporter les surplus.

Le soutien et la modernisation de ces productions avec recherche d'augmentation de la productivité sont nécessaires mais ce n'est plus là, désormais, que sont les principaux gisements d'emplois de nature à offrir des perspectives à une jeunesse qui piétine sur le parvis de l'emploi.

Il faut outre-mer se polariser davantage sur les nouveaux gisements que sont l'économie de la mer, la transition énergétique, l'exploitation de la biodiversité et la chimie verte, la communication et l'informatique, les services aux entreprises et à la personne avec

notamment l'apparition d'une véritable silver economy générée par le retournement démographique constaté dans certains territoires.

Le secteur de l'import-distribution est devenu omniprésent et, par endroits, hégémonique et mérite d'être mieux intégré et doit servir davantage à irriguer et à tirer l'économie générale. Les pouvoirs publics doivent penser une meilleure articulation de ces filières avec les productions locales pour bâtir des économies plus « labour intensive ».

Les plans de développement et de convergence devront intégrer cette nouvelle donne et ce nouveau paradigme : les outre-mer sont dans la mondialisation et doivent construire des économies et des sociétés ouvertes sans pour autant ignorer leurs racines et leurs identités.

Cette dialectique subtile est bien à l'œuvre aujourd'hui mais elle est subie comme une sorte de force obscure et de main invisible. Il faut la maîtriser, la contrôler, la diriger et en faire un atout au service de l'épanouissement et du bien-être des populations.

Le rapporteur dressera ainsi en partie III. C) l'ensemble des mesures à mettre en œuvre pour fonder un modèle de croissance nouveau, adapté aux besoins et aux réalités outre-mer.

**II - LE CHEMIN VERS L'EGALITE REELLE
DOIT ETRE BALISE PAR UNE DEMARCHE
DEFINIE EN CONCERTATION ENTRE
L'ETAT, LES COLLECTIVITES ET LA
SOCIETE CIVILE.**

A) La recherche de l'égalité réelle entre les outre-mer et l'Hexagone et au sein de chaque territoire doit s'inscrire dans un monde en mutation qui offre de nouvelles opportunités.

Le monde vit actuellement de profonds bouleversements, qui affectent les conditions de la production, de la consommation et les façons de vivre, de communiquer, de se loger... Certains économistes parlent même de « troisième révolution industrielle » pour décrire les évolutions actuelles. Parallèlement, des évolutions démographiques considérables vont affecter le volume et la localisation des populations dans les prochaines décennies. Les défis de l'environnement vont demeurer une contrainte forte de la gestion des activités humaines.

Il importe évidemment de tenir compte de ces évolutions, dont certaines sont déjà en marche, dans la réflexion sur l'avenir de chacun des outre-mer. La mondialisation des économies comme un certain nombre de tendances lourdes offrent de réelles opportunités à ceux qui sauront s'en saisir. Les principaux phénomènes à l'œuvre sont connus, il convient d'en prendre la mesure, d'en évaluer les impacts sur chacun des outre-mer et d'envisager les opportunités qu'ils proposent.

C'est tout l'enjeu des réflexions stratégiques qui doivent précéder l'élaboration de plans de convergences destinés à atteindre l'égalité réelle. Parmi ces changements, on peut ainsi citer, sans être exhaustif :

1. Prendre en compte la révolution numérique qui transforme la société et l'économie de marché.

Les performances des technologies de l'information et de la communication sont chaque jour croissantes et porteront en elles des bouleversements majeurs dans l'organisation des sociétés humaines, encore difficiles à évaluer.

L'une des conséquences les plus notables, déjà effective aujourd'hui, est l'abolition des distances et l'égalisation des territoires.

Alors que jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle, le développement économique était par la force des choses localisé en certains points du monde, dépendants des bassins de production des industries lourdes, il est aujourd'hui en quelque sorte quasiment extraterritorialisé, puisque la création de richesses est désormais davantage liée au traitement d'informations disponibles en instantané en tout point du globe.

En ce qui concerne les outre-mer, cela change singulièrement la donne : les handicaps majeurs qu'ont longtemps été l'insularité et l'éloignement, peuvent progressivement s'atténuer. Mieux, la localisation des activités liées à l'économie numérique est désormais davantage choisie par les entrepreneurs que subie. La concurrence entre les territoires joue sur des critères nouveaux, essentiellement qualitatifs, tels l'accessibilité, la sécurité, la stabilité, l'aménité du lieu de l'implantation ou encore l'offre de ressources humaines qualifiées.

Avec le numérique, la digitalisation et Internet, une nouvelle ère informationnelle est née et bouscule les fondamentaux du capitalisme.

Cette révolution technologique a créé une économie collaborative qui tend vers une société du coût marginal zéro.

Des « *innovations sismiques* » (Lawrence SUMMERS) sont en train de bousculer entièrement la vie économique : c'est la 3^{ème} révolution industrielle diagnostiquée par Jeremy RIFKIN.

L'Internet des objets connecte tout et tous dans un réseau mondialisé. Selon Jeremy RIFKIN, « *pour alimenter en Big data le système nerveux de l'Internet des objets, on fixe déjà des milliards de capteurs sur les ressources naturelles, les chaînes de production, le réseau électrique, les réseaux logistiques, les flux de recyclage, et on plante dans les logements, les bureaux, les magasins, les véhicules et même les êtres humains. Les prosommateurs pourront se connecter au réseau et utiliser le Big data, l'analytique et les algorithmes pour améliorer l'efficacité, accroître énormément la productivité et réduire à presque rien le coût marginal de production et de partage d'une large gamme de biens et de services, exactement comme ils le font aujourd'hui pour les biens informationnels* ».

Ce système d'information ubiquitaire est ouvert, collaboratif et touche tous les secteurs d'activité et en particulier les énergies renouvelables, la fabrication par impression 3D et

l'enseignement supérieur en ligne (MOOCS), la domotique, les routes et villes intelligentes, produisant tous pratiquement à un coût marginal quasi-nul.

La **vision stratégique** que les outre-mer doivent adopter pour aborder les 20 prochaines années devra inclure une puissante réflexion sur l'intégration de cette nouvelle ère informationnelle, envisager un fort investissement dans les équipements initiaux en fibre optique et dans la formation massive des citoyens.

Recommandation n°3

- S'approprier d'ores-et-déjà l'Internet des objets et le Big data.**
- Investir massivement dans le Très Haut Débit.**
- Former les concitoyens à l'utilisation des moyens numériques.**

2. Prioriser des secteurs comme l'environnement et la maîtrise de l'énergie.

Dans un monde confronté à la raréfaction progressive de ses ressources naturelles, les outre-mer disposent de véritables atouts, dont on ne peut d'ailleurs pas encore mesurer tous les opportunités : ressources halieutiques, terres rares et nodules polymétalliques, nickel en Nouvelle-Calédonie, possibles hydrocarbures au large de la Guyane et dans les TAAF, biodiversité avec la forêt amazonienne (forte de potentiels dans les domaines de la cosmétique et de la pharmacie)...

La prise de conscience du réchauffement climatique et de la fin inéluctable des énergies fossiles entraîneront inévitablement des changements radicaux dans les façons de produire, de consommer, voire d'échanger. Il conviendra de concilier la satisfaction d'une demande croissante de bien-être de la part d'un nombre de plus en plus important d'individus, et la réduction de la consommation d'énergie et de ressources naturelles ainsi que de rejets de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

Les outre-mer, situés pour la plupart dans des climats chauds, avec peu d'industries lourdes, constituent aussi de ce point de vue des espaces attractifs. Leurs potentiels considérables en énergies renouvelables leur donnent également des atouts pour

développer de réelles expertises (plusieurs collectivités d'outre-mer ont déjà acquis un savoir-faire par exemple en matière d'énergie solaire) dans un domaine où beaucoup reste sans doute à faire. Leur autosuffisance énergétique doit constituer un objectif à terme.

En matière de risque climatique, les outre-mer ont également développé une certaine expertise face à des phénomènes destructeurs (en 2009, il a été fait appel à des personnels ERDF des Antilles pour réparer les dégâts dus à la tempête qui a sévi dans les Landes).

L'AFD qui a procédé à une étude de vulnérabilité des outre-mer aux changements climatiques a conclu que *« les risques liés à l'élévation du niveau de la mer sont limités dans les départements et collectivités d'outre-mer, à l'exception de Saint-Martin, de la Polynésie française, de Wallis et Futuna et de Saint-Pierre-et-Miquelon. (...) Les risques relatifs à la sécheresse sont logiquement faibles mais certains territoires se distinguent par une hausse importante des températures, notamment les Antilles (...). L'instabilité des précipitations constitue en général le risque le plus important ».*

Les politiques qui devront être mises en œuvre pour atténuer ces vulnérabilités seront évidemment différentes pour chaque territoire, selon leur nature et leur ampleur.

3. Prendre conscience du profond bouleversement de la géographie humaine²⁴ dans les prochaines décennies.

La répartition des 10 milliards escomptés d'habitants de la planète ne sera plus la même que celle des 7 milliards d'aujourd'hui. Certaines régions du monde verront leur population stagner ou même diminuer (Europe, façade Pacifique de l'Asie), d'autres connaîtront une légère croissance (Amériques) tandis qu'une troisième série (Asie du sud-est, Afrique) subiront une très forte augmentation.

Ces changements, massifs et très rapides, auront des conséquences sur les points d'équilibres du monde²⁵. Au total, un terrien sur quatre sera Africain en 2050.

²⁴ - Populations et sociétés n° 525, septembre 2015, Gilles PISON pour l'Ined

- Horizons stratégiques (démographie et migrations), ministère de la Défense, direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS)

²⁵ Selon les études réalisées sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies, la façade Pacifique de l'Asie a d'ores-et-déjà entamé son déclin démographique avec, selon le « scénario central » de

Parallèlement, la tendance à la littoralisation, déjà observable, s'intensifiera : d'ores et déjà le quart de la population mondiale et la plupart des grandes métropoles se trouvent à moins de 10 km de la mer, proportion qui s'accroît d'année en année.

Enfin on assistera à un vieillissement généralisé de la population mondiale. L'âge médian de l'humanité passera de 29 ans aujourd'hui à 36 ans en 2040 et la proportion de personnes âgées de plus de 60 ans passera de 11 à 19% de la population totale. Bien entendu ces évolutions seront plus marquées dans les pays à faible essor ou à déclin démographique comme l'Asie de l'Est ou l'Europe.

Ces évolutions, quasiment inscrites d'ores et déjà dans les chiffres, ne sont pas sans conséquences pour tous les territoires, y compris pour les outre-mer. Certaines peuvent créer des opportunités nouvelles, d'autres peuvent être des facteurs de handicaps :

- Les évolutions de la géographie humaine modifient le positionnement stratégique des outre-mer. Le sénateur Paul VERGES dans une contribution écrite pose ainsi, à juste titre, la question du devenir de « *La Réunion, intégrée à la France et par conséquent à l'Europe (située à 10 000 km) alors même qu'elle se situe dans le voisinage d'un bloc de 630 millions d'habitant , bloc dont la croissance est remarquable : il suffit de citer les seuls exemples du Mozambique, de l'Ethiopie ou de l'Afrique du sud* ». Des stratégies sont à bâtir pour profiter de cette croissance proche. Paul VERGES rappelle également l'atout que constitue l'important espace créolophone et francophone de l'Océan indien avec de réelles opportunités comme en matière de formation qui pourrait se traduire par exemple par la création d'une « *grande université de l'Océan indien répartissant à la fois le développement de filières existantes aujourd'hui et celles à créer dans l'avenir, à partir de tout ce qui existe à Maurice, à Madagascar, aux Seychelles, aux Comores et à La Réunion* ». D'autres opportunités liées à la démographie peuvent être saisies, comme celle de la réalisation de hubs en matière de transports aériens et maritimes.

ces études, 108 millions d'habitants au Japon dans 25 ans contre 127 aujourd'hui et 1 385 millions d'habitants en Chine contre 1394 aujourd'hui. A l'inverse, les pays de l'Asie du sud-est et surtout l'Asie du sud connaîtront une croissance spectaculaire. L'Afrique devrait connaître un essor démographique encore plus fort, passant de 1,1 milliard aujourd'hui à 2,4 milliards d'habitants en 2050.

Dans cette optique, il conviendrait par ailleurs de mobiliser les diasporas ultra-marines pour un retour et en faire des ambassadeurs de ces territoires. Il pourrait également être envisagé d'instituer ou de réactiver le décret BESSON sur la Citoyenneté économique en instaurant un visa de long séjour avec la possibilité de naturalisation aux investisseurs importants ou aux créateurs d'au moins 20 emplois.

Recommandation n°4

- Mobiliser les diasporas d'Ultramarins et en faire des ambassadeurs du rayonnement outre-mer.**
- Instituer une Citoyenneté économique par un visa de long séjour avec la possibilité de naturalisation aux investisseurs en contrepartie d'investissements et de création d'emplois.**

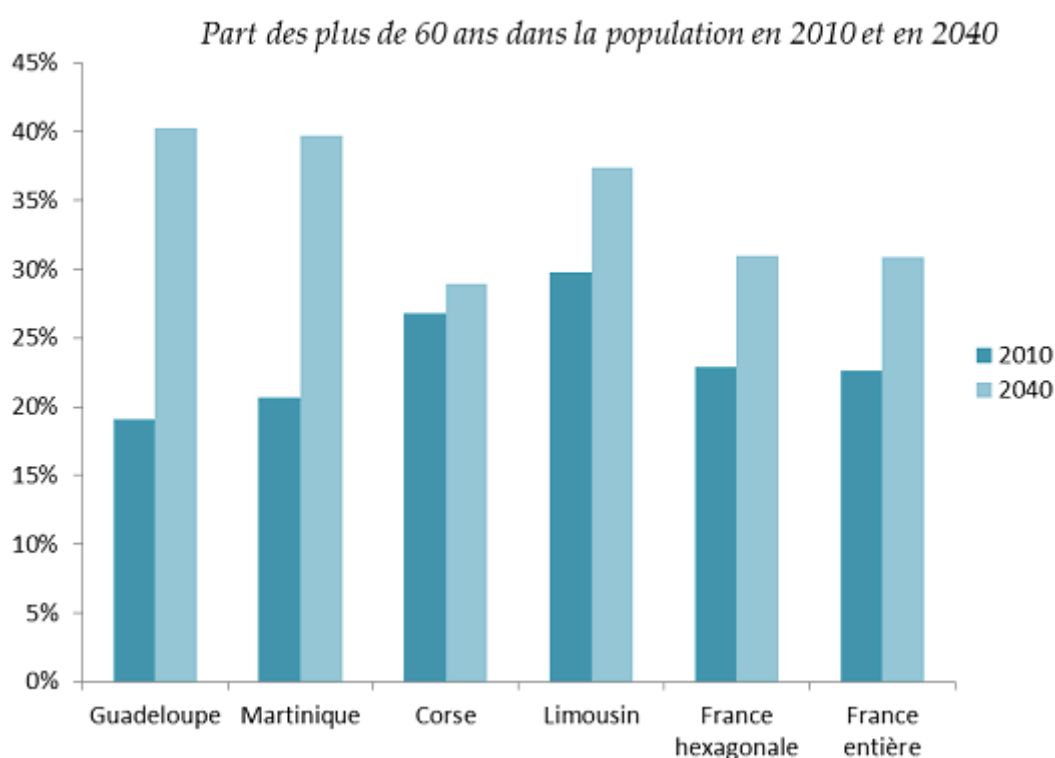
- Le vieillissement des populations de certains outre-mer²⁶ et en premier lieu des Antilles, avec l'arrivée à l'âge de la retraite de générations nombreuses attirées par un retour « au pays », une natalité en chute par rapport aux dernières décennies, mais aussi une forte émigration des jeunes actifs, va s'effectuer très rapidement. En Guadeloupe la part des plus de 65 ans va passer de 17% de la population en 2005 à 36% en 2030. Ce phénomène représente incontestablement un réel défi et un motif d'inquiétude pour les économies concernées : baisse de la population active, notamment la plus dynamique avec la fuite des diplômés, incapacités plus fréquentes et plus précoces qu'en Hexagone, gains d'espérance de vie...

Ce vieillissement ouvre cependant aussi de réelles possibilités de niches de développement économique. L'accessibilité des territoires, leur localisation à l'écart des grands conflits mondiaux, la sécurité assurée aux

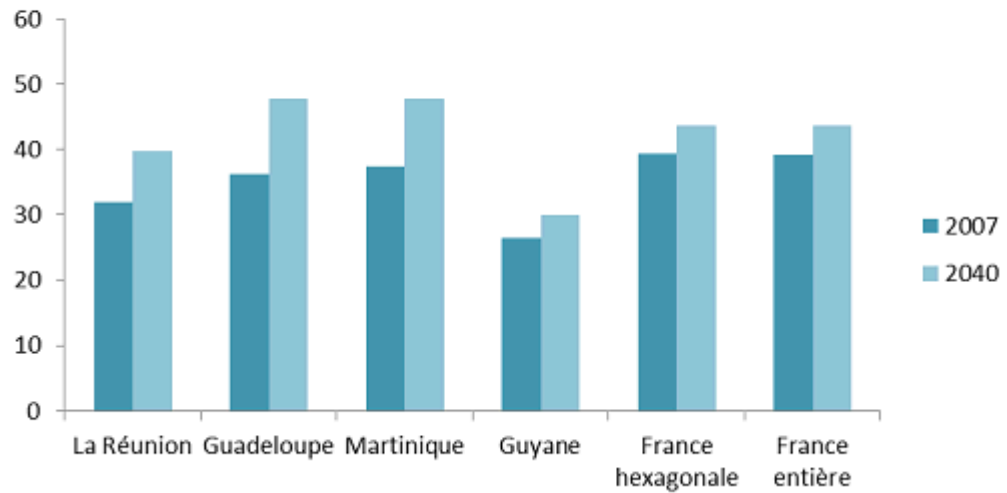
²⁶ Les développements ci-après sont issus principalement des travaux de Claude-Valentin MARIE, notamment « *Mutations sociodémographiques et changement de sociétés dans les DOM* » en annexe 15.

résidents, même si des progrès demeurent à faire, le haut niveau des infrastructures de santé, la beauté des paysages, la douceur des climats sont autant d'atouts pour développer des activités telles que le tourisme, le tourisme de congrès, les activités de remise en forme et toutes les activités liées à la « silver economy » fortement créatrices d'emplois.

Ces mutations démographiques qui se traduiront aussi par une baisse de la pression sur le système scolaire pourraient constituer l'opportunité d'améliorer la formation initiale en mettant l'accent davantage sur la réussite scolaire (scolarisations précoces, soutien individualisé, innovations pédagogiques, apprentissage renforcé du français et des langues régionales mais aussi de langues parlées régionalement comme l'anglais, l'espagnol ou le portugais,...) ;



*Evolution de l'âge moyen de la population
entre 2007 et 2040*



Source Insee

- En Guyane et à Mayotte, la situation est tout autre : la vigueur de la natalité et une forte immigration mal maîtrisée, donneront des populations durablement jeunes, pendant au moins une génération même si la natalité devait baisser, avec une forte tension sur les systèmes d'intégration, d'enseignement et d'infrastructures collectives.

L'importance numérique de l'immigration et sa rapidité font que le phénomène est plus qualitatif que quantitatif. De fait, il s'agit d'une mutation de la société. En effet, plus de 62% des personnes âgées de 18 à 79 ans vivant en Guyane en 2010 sont des immigrants, 42,8% sont nés à l'étranger et 44% des enfants nés en 2013 ont leurs deux parents français contre 78,6 en Hexagone.

Le défi est d'intégrer à vitesse accélérée ces populations étrangères, dans le creuset français.

Les efforts seront donc à concentrer sur l'enfance et la jeunesse, pour leur donner la maîtrise de la langue française dès le plus jeune âge, leur insuffler les valeurs de la République et leur procurer un haut niveau de formation et de compétence.

L'Etat doit jouer davantage son rôle dans la maîtrise de ces immigrations pour faire de ces générations un véritable atout pour ces territoires dans le cadre de l'économie issue de la troisième révolution industrielle. Les

plans Mayotte 2025 et le Pacte d'avenir pour la Guyane, en cours d'élaboration, prennent en compte cette particularité.

B) Les outre-mer sont tous différents : ils doivent emprunter des chemins adaptés pour atteindre l'égalité réelle.

Longtemps regroupées sous l'appellation générique de « l'outre-mer », dans une acception très uniformisante de la République, les collectivités ultramarines sont aujourd'hui reconnues comme constituant « les outre-mer ». Cette terminologie apparue au début des années 2000 a trouvé sa première consécration avec la loi n°2009-594 du 27 mai 2009, intitulée, au terme d'un amendement déposé au Sénat, « loi pour le développement économique des outre-mer ».

Cette nouvelle dénomination, actée en 2012 par la création du ministère des Outre-mer, constitue la reconnaissance d'une réelle diversité de ces territoires qu'il s'agisse de leurs institutions, de leurs richesses, de leurs cultures, de leurs atouts ou des défis auxquels ils sont également confrontés. Cette réalité multiple doit évidemment être prise en considération dans l'élaboration des futurs plans de convergence.

1. Tenir compte de contextes institutionnels différents qui justifient des approches différenciées.

Dans un article publié en avril 2012 consacré aux collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution, Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN²⁷ rappelle la « *prise de conscience de la classe politique, à gauche comme à droite, sur la nécessité de penser à nouveau le lien entre la France et ce qui reste de son ancien empire colonial. Le fil de l'indivisibilité ne pouvant être tendu jusqu'à la rupture, il a été jugé préférable de chercher à l'assouplir* »²⁸. Il poursuit en indiquant que « *cette évolution des mentalités, amorcée à la*

²⁷ Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 35 (Dossier : La Constitution et l'outre-mer) - avril 2012, Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN

²⁸ « Pour s'en convaincre, on peut se remémorer par exemple les déclarations de l'ancien ministre de l'outre-mer, Jean-Jack QUEYRANNE, en 1998, jugeant que : « ... outre-mer, le temps du prêt-à-porter appartient au passé ». On garde aussi en mémoire le fameux discours prononcé par le président Jacques CHIRAC à Madiana en Martinique en 2000, plaidant pour des « statuts différenciés », des « statuts sur mesure ».

fin des années 1990 et généralisée aujourd'hui, a conduit à un véritable changement de paradigme, y compris dans le cadre de l'article 73 de la Constitution. Désormais, la différenciation est pratiquement devenue la règle, l'identité l'exception ».

L'organisation territoriale binaire entre collectivités soumises à l'assimilation législative (départements d'outre-mer) et collectivités soumises à la spécialité législative (territoires d'outre-mer) « ne tient plus désormais. En effet, que ce soit dans le cadre de l'article 73 ou dans celui de l'article 74, la Constitution aménage désormais une infinité de solutions qui tendent toutes à reconnaître de manière plus ou moins marquées les spécificités locales de chacune des collectivités territoriales d'outre-mer ».

Les possibilités d'habilitation offertes par la réforme constitutionnelle de 2003 permettent aux collectivités de l'article 73 qui le souhaitent, sauf La Réunion, de légiférer, dans les domaines de la loi et du règlement, hors compétences régaliennes.

Nonobstant les avancées permises par cette réforme, notamment en Guadeloupe et en Martinique, la jurisprudence restrictive du Conseil constitutionnel en matière d'adaptation, basée sur une stricte proportionnalité des dispositions, enserme les politiques locales et nationales dans un cadre législatif insuffisamment adapté aux réalités ultramarines et aux aspirations des populations.

Tout en veillant à ne pas offrir les instruments d'un éloignement organisé, tant par ce qui reste de cartérisés dans l'Hexagone et d'indépendantistes dans les départements d'outre-mer, il conviendrait de desserrer certaines contraintes de l'article 73 de la Constitution en supprimant par exemple son alinéa 5 qui exclut La Réunion du dispositif d'habilitation à fixer fixant les règles dans un nombre limité de matières.

La notion d'adaptation pourrait être élargie, notamment au plan européen, pour mieux tenir compte des handicaps permanents, aux caractéristiques et contraintes particulières des départements d'outre-mer. Cela suppose de tirer les conséquences de la récente jurisprudence de la Cour de justice européenne pour donner toute sa portée à l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Après l'instauration de la possibilité de faire du « sur-mesure » en matière institutionnelle, il convient d'adopter la même souplesse en matière de développement économique.

La mise en place de l'égalité réelle ne saurait évidemment avoir pour effet d'imposer des modes d'organisation et des contenus de politiques publiques ne correspondant pas aux choix des territoires et de leurs populations, par exemple en matière de droits sociaux à Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française, collectivités qui exercent une pleine compétence dans ces domaines. Mieux, elle doit être l'occasion, comme le permet aujourd'hui la Constitution, d'adapter chaque fois que cela s'avèrera nécessaire, les règles de droit pour les mettre en pleine adéquation avec les réalités locales et les stratégies de développement.

Recommandation n°5

Modifier l'article 73 de la Constitution :

- en supprimant l'alinéa 5 qui exclut La Réunion du dispositif d'habilitation à fixer les règles dans un nombre limité de matières ;**
- en élargissant les possibilités d'adaptation pour mieux tenir compte des handicaps permanents, des caractéristiques et contraintes particulières des départements d'outre-mer.**

2. Comprendre que le retard général de développement masque des réalités différentes d'un territoire à un autre.

Le tableau ci-après et les schémas reproduits en annexe démontrent la grande diversité en nature et en intensité des retards selon les territoires ultramarins.

	PIB/habitant en 2012²⁹	Indice de développement humain 2010 (IDH)¹	Rang mondial de l'IDH	Taux de mortalité infantile 2012³⁰	Illettrisme à 18 ans en 2012³¹
Saint-Barthélemy	35700	nc	nc	nc	nc

²⁹ Source AFD – audition de M. MOINEVILLE, DGA de l'AFD, le 22 juillet 2015.

³⁰ Source rapport d'information du 9 juillet 2014 sur les niveaux de vie dans les outre-mer présenté par les sénateurs Eric DOLIGE et Michel VERGOZ.

³¹ Source Agence nationale de lutte contre l'illettrisme.

France hexagonale	31420	0,87	20	3,3	3,70%
Saint-Pierre-et-Miquelon	28327	nc	66	nc	nc
Nouvelle-Calédonie	27787	0,79	50	4,1	13,50%
Limousin	23354	nc	nc	3,2	4,00%
Martinique	21527	0,81	39	8	15,60%
Guadeloupe	19819	0,82	38	9,9	17,80%
La Réunion	19477	0,75	54	8,5	14,70%
Polynésie française	17347	0,74	75	7,5	nc
Guyane	15732	0,74	73	9,6	26,90%
Saint-Martin	14700	nc	nc	nc	nc
Wallis et Futuna	10100	0,69 ³²	53	5,6	nc
Mayotte	7896	0,65 ¹	107	16,1	49,50%

D'autres indicateurs³³ corroborent ces différences :

- dans les départements d'outre-mer, 32,4% des 20-29 ans ayant achevé leurs études n'ont aucun diplôme (contre 17,1 en Hexagone), mais il y a de forts écarts entre la Guyane (54%) et les autres DOM (entre 22 et 26%) ;
- l'indice comparatif de mortalité globale (base 100 pour la France) est nettement plus important à La Réunion (118,7) et en Guyane (126,1) alors qu'il est sensiblement équivalent à la moyenne nationale dans les Antilles ;
- hormis, en Martinique, l'écart entre le taux d'emploi des femmes et celui des hommes pour les 25-54 ans est supérieur dans les DOM (11 points en Guadeloupe, 16,9 en Guyane) par rapport à l'hexagone (8,7 points) ;

³² Valeur 2005

³³ Source : Commissariat général à l'égalité des territoires

- la part de la population vivant dans un logement insalubre, élevée partout outre-mer, montre, elle aussi, des disparités : 20,8% en Guadeloupe contre 55,2 en Guyane.

En matière d'infrastructures également, les retards ou insuffisances sont également très variables d'un territoire à un autre, ce qu'illustrent les différences de priorités des contrats de développement ou contrats de projets Etat région (cf. annexe 9) : ainsi, en terme de montants affichés, la première priorité pour la Polynésie française est le logement social, alors qu'il s'agit de la santé à Wallis et Futuna, de l'eau et de l'assainissement à Saint-Martin et à Mayotte ou du renouvellement urbain en Guadeloupe.

C) L'Etat, les collectivités et la société civile doivent adopter une démarche partagée.

La marche vers l'égalité des outre-mer passe, dans chaque collectivité, par une économie qui retrouve les chemins de la croissance et de la création d'emplois durables. Identifier les moteurs de cette croissance renouvelée, bâtir les conditions, en terme d'infrastructures, mais aussi de cadre juridique ou financier de son développement, tel est l'enjeu auquel l'Etat et les collectivités d'outre-mer vont devoir répondre pour réussir le pari de l'égalité économique en une génération.

Il s'agit bien sûr, dans un premier temps, d'assurer la « mise à niveau » d'un certain nombre d'équipements publics ou d'infrastructures de base. Mais il s'agit bien plus de mettre en place les conditions d'un environnement économique et social qui produise presque naturellement l'égalité recherchée. Dans un contexte où les moteurs économiques du passé ne fonctionnent plus, de nouvelles opportunités s'offrent dès à présent aux outre-mer grâce aux mutations mondiales en cours et à venir. Les identifier et se les approprier, tel est l'enjeu d'une réflexion stratégique sur l'avenir, de l'élaboration d'une « vision 2040 » pour chacune des collectivités ultramarines. Il s'agira ensuite de bâtir un plan de convergence dont les financements renforcent la cohérence interne des territoires par une réduction des inégalités.

1. Adopter une « vision stratégique » : un préalable nécessaire.

Dans un rapport publié en juillet 2014 sur les contrats de projet Etat-Région au niveau national, réalisé à la demande de la commission des finances du Sénat, la Cour des comptes relève un manque de cadrage stratégique : *« Dans une période de raréfaction des ressources publiques, une définition mieux affirmée des priorités est absolument nécessaire, afin que désormais chaque contrat se concentre, dans le cadre d'une stratégie nationale prédéfinie, sur les priorités réelles de la région et non sur une liste de projets sans effet structurant »* ³⁴.

Nécessaire pour une planification à cinq ans, une vision stratégique l'est plus encore quand il s'agit de se projeter à 20 ou 25 ans. Ce travail préalable est sans doute la condition du succès de l'entreprise et d'une bonne utilisation des fonds publics qui y seront consacrés.

Une « Vision » est une stratégie de moyen et long terme définie pour un pays ou une région. Les dirigeants des pays asiatiques (Japon – Singapour) ont, dans les années 70 et 80, largement développé cette approche pour définir et énoncer leur stratégie et leur ambition, la faire partager par la population et en faire un véritable outil de communication. Plus récemment, des pays africains, Rwanda vision 2020; Cameroun : vision 2035 ; Papouasie-Nouvelle-Guinée vision 2050 ; plan stratégique Gabon émergent vision 2025 ; Malawi vision 2020, mais aussi d'Orient, Azerbaïdjan 2020 : look into the future ; Malaisie, the way forward vision 2020, ont eu recours au même processus pour bâtir les orientations de leur développement, en fonction de leurs atouts, de leurs handicaps, des opportunités qu'offrent les mutations du monde, et permettre que l'ensemble de acteurs économiques et sociaux, et plus généralement la population, se les approprient.

Comment réussir un développement fondé sur le tourisme si la population elle-même n'est pas, dans sa globalité, et pas uniquement les professionnels, prête à accepter les contraintes qui en découlent ?

³⁴ « Les contrats de projet Etat Région (CPER) »

Quel est le sens d'investir sur un équipement portuaire ou aéroportuaire, si l'on n'a pas élaboré au préalable une stratégie de développement qui tienne compte des opportunités de liaisons maritimes ou aériennes et des réalités environnantes ?

Quelle est l'utilité de mettre en place des dispositifs de formation s'ils ne sont pas en stricte adéquation avec les besoins actuels et futurs des entreprises ? Ainsi, en matière touristique, le contenu des formations doit être adapté à la réalité du projet : former du personnel de restauration ou de service peut revêtir des réalités très différentes selon le type d'établissement et donc le type de clientèle que l'on vise.

Quelle stratégie d'insertion ou d'adhésion aux organisations internationales et/ou régionales des bassins océaniques proches ?

Sans cette réflexion préalable, les plans de convergence qui seront élaborés risquent de s'inscrire dans la continuité des systèmes économiques actuels dont les économistes s'accordent à considérer qu'ils ont atteint leurs limites et ne suffiront pas à satisfaire l'objectif affiché d'égalité.

Ces « visions » doivent conduire à bâtir des économies réellement et durablement créatrices d'emplois, sans doute plus ouvertes sur l'extérieur, plus exportatrices de biens ou de services, avec des marchés qui ne soient plus seulement ceux de nos propres territoires ou de l'Hexagone mais aussi ceux des régions avoisinantes.

Depuis les années 80, les régions françaises, notamment ultramarines, sont habituées à réaliser des exercices de planification, que ce soit dans le cadre de partenariats avec l'Etat (CPER, contrats de développement) ou avec l'Union européenne (conventions d'association, programmes opérationnels...).

D'autres types de planification stratégique ont pu être menées, intéressant plus spécifiquement une collectivité : Mayotte 2025 ou encore Pacte pour la Guyane en cours d'élaboration. Les engagements pris par l'Etat dans le cadre de ces plans devront être suivi d'effets.

Au-delà des attentes suscitées par l'annonce de ces plans et de l'engagement fort des territoires, et singulièrement des élus, pour élaborer un document de programmation ambitieux, il en va de la crédibilité de la parole publique et du respect du travail accompli localement pour penser le développement et l'épanouissement des territoires.

Ainsi, en Guyane et à Mayotte, si les plans de convergence s'appuieront sur les schémas d'ores-et-déjà arrêtés, complétés par des mesures de financement et allongés sur une durée de 25 ans, ils n'auront pas pour objectif de se substituer au travail accompli et conserveront ainsi leur dénomination : Pacte d'avenir pour la Guyane et Mayotte 2025.

La Nouvelle-Calédonie, les collectivités d'outre-mer ont également expérimenté des planifications par le biais de contrats et de schémas de développement.

Il serait utile de procéder à l'évaluation de ces démarches, quant à leur pertinence d'ensemble, à leur capacité à générer du développement économique, à la qualité des partenariats, aux erreurs ou carences dans la conception, aux dysfonctionnements dans l'exécution et aux améliorations possibles.

Cette évaluation gagnerait à une comparaison avec des démarches similaires menées dans d'autres régions, par exemple le plan exceptionnel d'investissement Corse (PEI Corse) et dans des pays de dimension comparables, l'objectif étant de dégager les acquis de ces exercices de planification et d'en améliorer le caractère stratégique.

Cette vision stratégique devra, en somme, comprendre une analyse lucide et objective de la situation locale - qui impose le recours à un regard expert et extérieur – et un diagnostic partagé par les acteurs du développement, élus, monde socio- professionnel, acteurs sociaux (syndicats de salariés, patronaux, organismes sociaux), « leaders d'opinion », associations représentatives, autorités religieuses...

Recommandation n°6

Faire l'inventaire et l'évaluation des démarches de planification menées outre-mer.

Elaborer pour chaque territoire intéressé, avec le concours d'experts de haut niveau, un diagnostic et une « vision stratégique » à l'horizon 2040.

2. Définir des plans de convergence déclinés dans des engagements contractualisés.

Suite à l'élaboration de la vision stratégique, il incombera à chaque territoire d'inventer, conjointement avec l'Etat, son modèle et sa stratégie de développement économique en

en identifiant les moyens de mise en œuvre (financement, ressources humaines, formation, infrastructures publiques, ...) et les outils de mesure et d'évaluation.

Une fois élaborés et consignés dans un document partagé ces plans de convergence devront impérativement décrire les orientations et engagements stratégiques qui auront été retenus :

- Les carences et principales inégalités qui devront être comblées, tout particulièrement notamment lorsqu'elles sont déterminantes dans les orientations économiques retenues : politique éducative, sanitaire, aménagement routier, portuaire et aéroportuaire, désenclavement numérique ;
- Les politiques publiques qui seront mises en œuvre par l'Etat et les collectivités territoriales pour corriger ces inégalités et assurer la convergence (investissements, alignement des minimas sociaux encore en décalage avec l'Hexagone dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, renforcements des moyens, politiques de soutien à l'activité, souplesses juridiques et institutionnelles, appuis techniques, ciblage spécifique de la défiscalisation selon des critères propres à chaque collectivité...);
- Les questions juridiques ou économiques pour lesquelles une habilitation de la collectivité, sur le fondement de l'article 73 de la Constitution devrait être demandée au Parlement. Une disposition législative spécifique sera prise pour l'ensemble des mesures d'habilitation qui se seront révélées nécessaire ;
- Les engagements des acteurs économiques en termes de contreparties en matière d'emploi ;
- Les moyens budgétaires mobilisés par chacun des partenaires : Etat, collectivités, acteurs économiques ;
- La durée des mesures contenues dans les plans de convergence en fonction notamment des moyens mobilisés ;
- Les indicateurs retenus pour mesurer les progrès réalisés. ;
- Les modalités locales de contrôle et de suivi.

Chacun de ces plans pourrait être décliné en contrats de développement quinquennaux qui viendraient s'intégrer et compléter les dispositifs de contractualisation existants ou en cours d'élaboration (contrats de plans, DOCUP, ...).

Recommandation n°7

Elaborer, à la demande des collectivités intéressées, et en concertation avec la société civile, un plan de convergence vers l'égalité réelle contractualisé avec l'Etat qui définira les politiques publiques à mettre en œuvre pour corriger les inégalités externes et internes ainsi que les moyens budgétaires et fiscaux nécessaires à leur réalisation.

D) Cette marche doit s'inscrire dans un calendrier raisonnable et être mesurée par des indicateurs pertinents.

1. Converger en 25 ans : des objectifs réalistes.

Lors du dîner du CREFOM, le Président de la République a proposé que l'objectif d'égalité économique soit atteint au bout d'une génération, c'est à dire 25 ans. D'une façon pratique, cela signifie qu'au moment où un enfant, né aujourd'hui outre-mer, entrera sur le marché du travail, il aura les mêmes chances que s'il était né en France hexagonale.

Olivier SUDRIE a procédé à une évaluation du temps nécessaire pour faire converger les PIB des outre-mer et celui de l'Hexagone, en fonction du taux de croissance :

	PIB/habitant (2012)	Croissance supplémentaire nécessaire outre- mer	Temps de convergence en années
Hexagone	31420		
Martinique	21527	2,5 points	14 années
Guadeloupe	19818	2,5	17

Réunion	19477	3	15
Guyane	14000 (2009)	3,5	19
Mayotte	7896 (2009)	4,5	33
Saint-Pierre-et-Miquelon	28327 (2008)	1	6
Nouvelle-Calédonie	27787	1	11
Wallis et Futuna	10100 (2005)	4,5	20
Polynésie française	17347	2,5	18

Selon cette analyse³⁵, pour la Guadeloupe, « *un objectif ambitieux mais soutenable serait de fixer la durée du processus de convergence assurant l'égalité économique réelle entre 15 et 20 ans. Cet objectif est doublement volontariste car il suppose d'ici dix ans du processus d'égalité sociale réelle et d'autre part une croissance forte du revenu régional de l'ordre de 2,5% par an* ». Au regard de cette étude et du retard de développement plus important d'autres collectivités d'outre-mer, il est proposé de retenir l'objectif maximum de 25 ans pour tous les outre-mer. Evidemment, cette durée constitue un plafond. On peut penser que certaines collectivités dont le retard est moindre, pourraient atteindre l'objectif d'égalité sur une durée plus courte. L'importance des efforts financiers qui seront également consentis localement constituera également un paramètre déterminant.

2. Choisir des indicateurs de convergence pertinents.

De nombreuses approches existent pour élaborer des indicateurs composites à l'échelle des territoires, certaines allant jusqu'à y associer les acteurs locaux. S'inscrivant dans une démarche de rattrapage de régions ultramarines par rapport à la référence hexagonale choisie, il convient que les indicateurs retenus pour l'apprécier favorisent les comparaisons. Cela implique de retenir des indicateurs synthétiques reconnus.

³⁵ « *La longue marche vers l'égalité économique réelle, instrument de mesure et dynamiques de convergence* », juillet 2015 – Olivier SUDRIE

Fondé sur un indicateur développé par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'IDH-2, déclinaison de l'IDH à l'échelle régionale répond à cet objectif, puisqu'il permet aux régions de se comparer entre-elles, les DOM comme les COM vis-à-vis des régions hexagonales.

Proposé en 2009 par Aurélien BOUTAUD, cet indicateur reprend les trois grandes dimensions de l'indicateur du PNUD tout en les adaptant à la disponibilité des données à une échelle infranationale : la santé, l'éducation et le niveau de vie, à savoir la capacité à bénéficier d'une vie longue et saine, la capacité d'accès à l'éducation et aux connaissances et enfin la possibilité d'accéder aux ressources matérielles indispensables pour atteindre un niveau de vie décent. L'IDH-2 ainsi défini se compose de l'espérance de vie, de la part de la population diplômée et du revenu fiscal médian par unité de consommation.

Dimensions du développement humain	Variables choisies	Valeur minimale	Valeur maximale	Mode de calcul
Santé	Espérance de vie à la naissance	65 ans	85 ans	Taux fixes Indice de santé = (espérance de vie – 65) / (85 – 65)]
Éducation	Pourcentage de la population âgée de plus de 15 ans sortie du système scolaire diplômée	50 %	100 %	Taux fixes Indice d'instruction = (pourcentage de la population diplômée – 50) / (100 – 50)
Niveau de vie	Revenu imposable médian des ménages par uc (en \$ et PPA)	5 000 US\$	30 000 US\$	Taux variables Indice de niveau de vie = [log (revenu médian / uc) – log (5 000)] / [log (30 000) – log (5 000)]

Source : Vers l'égalité des territoires. Dynamique, mesures, politiques », rapport dirigé par Eloi LAURENT, issu de la mission de réflexion confiée par la ministre de l'Égalité des territoires et du logement.

La réduction des inégalités internes constitue en outre un enjeu capital commun à tous les outre-mer.

Il est ainsi proposé que le tableau de bord permettant d'apprécier la réduction des inégalités réelles avec l'Hexagone au sein de chaque territoire ultramarin soit composé de l'IDH-2 et des rapports interdéciles.

D'autres données-clefs mériteraient en outre d'être suivies, comme les données relatives à l'éducation (taux de diplômés de l'enseignement supérieur parmi les 25-34 ans...), au marché de l'emploi (taux d'emploi de la population active, taux de chômage, notamment celui des jeunes, part de l'emploi précaire...), à l'activité économique (taux de création d'entreprise, taux de survie des entreprises, indicateurs relatifs au tourisme...), à l'environnement (part des énergies renouvelables, taux de raccordement au tout-à-l'égout...), à la santé (taux de mortalité infantile, prévalence de certaines pathologies...). De nombreux travaux, comme ceux du CESE et de France Stratégie³⁶, mais également du CGET pourront être utilisés.

Il ressort des auditions des différents élus qu'un consensus semble se dégager en faveur d'un tronc commun d'indicateurs du type IDH 2 qui serait ensuite complété, en fonction des spécificités et retards de chaque territoire mais également de leur statut.

Il conviendra donc, qu'outre le tronc commun composé de l'IDH-2 et des rapports interdéciles, chaque territoire ultramarin complète son tableau de bord des indicateurs pertinents au regard de sa propre stratégie de développement.

Recommandation n°8

Fixer une durée maximum de 25 ans pour les plans de convergence contractualisés entre les collectivités intéressées et l'Etat ne dépasseront pas.

Etablir un tableau de bord propre à chaque territoire permettant de mesurer sa convergence, composé d'un tronc commun (PIB/habitant, IDH, rapport interdécile) et d'une sélection d'indicateurs pertinents au regard de la stratégie de développement choisie.

E) L'évaluation de la convergence nécessite des outils statistiques modernisés.

Les outre-mer pâtissent toujours d'une certaine cécité statistique. Il existe certes des programmes d'enquêtes régionaux conduits par les services de la statistique publique

³⁶

http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2015/2015_20_projet_resolution_indicateurs_pib.pdf.

http://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/notes_danalyse_n32-_24.06.pdf.

(services statistiques ministériels et l'INSEE) dans les départements d'outre-mer, par l'Institut de la statistique et des études économiques (ISEE) en Nouvelle-Calédonie et l'Institut de la statistique de Polynésie française (ISPF).

Le directeur général de l'INSEE, Jean-Luc TAVERNIER, indique que l'effort pour obtenir des déclinaisons statistiques régionales n'est soutenable dans la durée qu'à condition de mobiliser des financements externes et qu'il rencontrerait de grandes difficultés à nouer des partenariats avec les collectivités d'outre-mer malgré le soutien matérialisé apporté par la DGOM.

Les sources de données statistiques sont nombreuses et, indéniablement, la création de l'observatoire de l'outre-mer, portail statistique et documentaire unique dédié à l'outre-mer contribue à harmoniser et à rendre plus accessible les données.

Pour autant, en dépit des progrès réalisés, des écarts avec l'Hexagone demeurent, comme en témoignent les nombreux exemples d'absence de prise en compte des réalités ultramarines dans le travail statistique réalisé par les institutions, affectant notamment la capacité d'évaluation du niveau de vie des populations d'outre-mer, enjeu capital dans la perspective de la convergence attendue³⁷.

A titre d'exemple, notons que l'enquête annuelle de l'Insee sur les revenus fiscaux et sociaux des ménages (ERFS) reste cantonnée au territoire hexagonal et les départements d'outre-mer restent exclus de l'enquête statistique effectuée auprès des ménages pour mesurer les disparités de revenus sur le territoire français, l'enquête statistique sur les revenus et les conditions de vie (SRCV). Ainsi, l'évolution des niveaux de vie outre-mer n'est palpable qu'à travers l'enquête « budget de famille » (BdF) conduite tous les cinq ans.

³⁷ Ainsi, comme le rappelle le rapport d'information du Sénat sur le niveau de vie outre-mer n°710 enregistré le 9 juillet 2014, non seulement l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux des ménages (ERFS) réalisée chaque année par l'INSEE demeure cantonnée à la France hexagonale, mais en outre les DOM demeurent exclus de l'autre principale enquête statistique effectuée auprès des ménages pour mesurer les disparités de revenus sur le territoire français, l'enquête statistique sur les revenus et les conditions de vie (SRCV). Dans ce contexte, l'INSEE n'est en capacité d'évaluer le niveau de vie des populations d'outre-mer qu'à partir des résultats de l'enquête « budget de famille » (BdF) conduite tous les cinq ans. Cette enquête, dont le dernier exercice porte sur l'année 2011, vise à reconstituer l'intégralité de la comptabilité des ménages à travers la prise en compte des revenus (mais d'une manière moins détaillée que dans les enquêtes RFS et SRVC) et de la consommation.

Concernant les enquêtes réalisées dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, où l'INSEE n'a aucune obligation de production, elles souffrent de carences méthodologiques et sont souvent datées et imprécises. De même, les enquêtes portant sur les ressources des ménages, qui ne figurent pas dans le périmètre de compétence de l'INSEE, apparaissent à la fois parcellaires et difficilement comparables d'un point de vue méthodologique.

L'ensemble de ces constats conduit à préconiser une amélioration, un perfectionnement de l'outil d'évaluation statistique.

Bénéficier d'un appareil statistique qui traite avec une égale fiabilité et complétude les outre-mer et l'Hexagone constitue un préalable incontournable.

Recommandation n° 9

Assurer un égal traitement statistique des outre-mer par rapport à l'Hexagone, afin de disposer des données nécessaires à l'appréciation de leur convergence réelle.

Inciter à l'harmonisation des méthodologies des enquêtes réalisées par les instituts statistiques relevant de compétences territoriales (ISPF pour la Polynésie française, ISEE pour la Nouvelle-Calédonie).

Par ailleurs, il convient, pour bien mesurer les phénomènes, de donner aux indicateurs une même définition. La question se pose en particulier pour le taux de pauvreté, défini dans l'Hexagone, par le pourcentage de ménages dont le niveau de vie est inférieur à 60% du revenu médian national alors qu'il est calculé outremer, par rapport au revenu médian du territoire considéré (voir recommandation n°2).

Cette différence a deux conséquences majeures :

- de minimiser le chiffre du taux de pauvreté,
- de fausser toute comparaison des situations avec les autres régions françaises, et, par conséquent, la mesure de la convergence.
- Il convient donc d'appliquer outremer les mêmes méthodes et conventions que dans l'Hexagone, et comparer la pauvreté au niveau médian national.

Une fois l'égal accès à des données statistiques fiables assuré, l'élaboration de tableaux de bord composés d'indicateurs pertinents devient possible.

F) Il appartiendra à l'Etat et aux élus de chaque collectivité de proposer les efforts sociaux, budgétaires et fiscaux en faveur de la réduction des inégalités³⁸.

La mise en œuvre du vaste programme pour une égalité réelle outre-mer représentera un effort financier public particulièrement important qui ne saurait être réalisé sans prendre en compte la contrainte budgétaire importante qui pèse aujourd'hui, et sans doute encore pour de nombreuses années, sur l'Europe, sur l'Etat, mais aussi sur l'ensemble des collectivités locales. La baisse des dotations, la réduction des budgets et des aides en général, que ce soit au niveau national ou européen est une réalité avec laquelle tous les territoires vont devoir compter. Ces aides ont incontestablement contribué à la croissance des outre-mer notamment durant la dernière décennie du XXème siècle.

Aussi, en sus de l'effort financier public à programmer sur la durée des plans qui ne peut être estimé avant leur élaboration, il convient d'imaginer des solutions de financement innovantes, notamment par une réorientation d'une partie de la dépense publique consacrée aux outre-mer afin d'en optimiser l'impact. Pour mener à bien les stratégies et parvenir aux objectifs souhaités, il faut parvenir à dégager des ressources pour les nouvelles priorités qui auront été retenues.

Pour ce faire, il serait nécessaire de faire la photographie précise, sur le dernier budget exécuté, de l'ensemble des dépenses de l'Etat (dépenses budgétaires, dépenses fiscales, dépenses d'investissement ou d'intervention, dépenses de rémunération, ...) dans chaque territoire ultramarin. Le document de politique transversale (DPT) répond partiellement à cet objectif mais il gagnerait à être davantage explicité et complété afin de constituer le point de départ d'éventuels redéploiements.

Il serait donc utile, pour passer d'une vision partielle des transferts financiers publics en direction des outre-mer, aujourd'hui limitée à une partie du budget de l'État, à une vision « toutes administrations publiques » (collectivités territoriales et administration de sécurité sociale), de compléter ou de remplacer le DPT Outre-mer, dès le PLF 2017,

³⁸ Voir en annexe 16 une analyse détaillée des moyens mobilisables pour le financement des plans de convergence selon le ministère de l'Economie et des finances

par un jaune budgétaire consacré aux outre-mer. Le document pourrait ainsi présenter chaque année :

- L'évolution de la situation démographique, sociale et économique ;
- les politiques publiques et les moyens consacrés aux territoires ultramarins de manière consolidée et exhaustive, c'est-à-dire « toutes administrations publiques », ce qui permettrait d'affiner la compréhension des enjeux et d'améliorer la capacité des pouvoirs publics à adapter leur intervention ;
- une présentation complète des dépenses fiscales applicables en outre-mer, qu'elles soient spécifiques aux territoires ultra-marins ou d'application générale ;
- les recettes publiques collectées par grand impôt (impôts d'État et impôt locaux) et par territoire ultramarin.

Recommandation n° 10

Dresser le récapitulatif de toutes les dépenses de l'État dans chaque territoire, afin de constituer l'état des lieux à partir duquel des redéploiements pourront être envisagés.

Remplacer le DPT Outre-mer, dès le PLF 2017, par un jaune budgétaire aux outre-mer.

Dans chaque mission budgétaire, indiquer, par programmes et actions, les dépenses de l'Etat consacrées aux plans de convergence.

Le redéploiement de crédits d'Etat doit permettre de contribuer au financement des plans de convergence, mais il doit aussi être l'occasion de corriger les inégalités internes, notamment en terme d'écart de revenu, dont les économistes s'accordent à considérer qu'ils constituent un frein au développement³⁹.

Plusieurs grandes masses de dépenses pourraient faire l'objet d'une réflexion sur leur pertinence actuelle et sur l'opportunité d'un redéploiement d'une partie de leurs montants.

³⁹ Analyse d'Olivier SUDRIE en annexe 8.

En tout cas, on ne peut engager une réflexion sur le rapprochement des niveaux de vie entre l'Hexagone et les outre-mer et chercher une forme d'égalité de situation en ignorant les efforts que chacun doit nécessairement fournir sur le plan interne. A mesure que l'on se rapprochera des standards nationaux en matière de revenus ou de PIB par habitant, il faudra accepter d'aligner les efforts des ménages et des entreprises outre-mer en fonction de leurs facultés contributives.

On pourrait donc suggérer aux responsables politiques locaux d'explorer les pistes suivantes de réforme qui pourraient être accompagnées d'un calendrier soigneusement négocié :

- Réformer, à terme, les dispositifs de sur-rémunération ;
- Revoir la réduction sur l'impôt sur le revenu ;
- Mobiliser des recettes nouvelles en les orientant exclusivement vers l'investissement.

Ces réformes auraient pour seul objectif de faire des économies ou de dégager des recettes nouvelles qui seraient destinées exclusivement au financement des plans de convergence.

1. Repenser les dispositifs entretenant les inégalités internes, à l'issue d'une période de convergence du PIB/habitant et de l'IDH.

Au terme de plusieurs plans quinquennaux de convergence, il conviendra, dans une démarche de coresponsabilité, de réformer les dispositifs qui, malgré leur rôle souvent positif sur la croissance locale, entretiennent les inégalités internes aux territoires.

a) La sur-rémunération des fonctionnaires

Comme indiqué dans le document de politique transversale consacré aux outre-mer annexé au PLF 2016, en 2014, les compléments de rémunérations versés s'élevaient à 1,178 Md€ pour 99 637 fonctionnaires d'État (les données 2014 pour les militaires n'étant pas encore connues) contre 1,437 Md€ (1,164 Md€ + 273 M€ pour les militaires) pour 99 553 fonctionnaires d'État en 2013.

L'essentiel des compléments de rémunérations consiste en l'application d'une majoration ou d'un coefficient multiplicateur au traitement indiciaire des agents publics (1 021 M€ sur 1 178 M€ en 2014 pour le seul périmètre des fonctionnaires civils d'État). Ce coefficient est compris dans une fourchette comprise entre 40 % dans les départements d'outre-mer (sauf à La Réunion où le coefficient est de 52 %) et 108 % en Polynésie française. Pour les emplois militaires, des dispositifs spécifiques sont également mis en œuvre, avec a minima une majoration de solde de 25%.

Coefficients multiplicateurs applicables au traitement des fonctionnaires d'État en poste dans les territoires d'outre-mer

DOM	Guadeloupe	1,4
	Martinique	1,4
	Guyane	1,4
	Réunion	1,52 (b)
	Mayotte	1,4
COLLECTIVITES D'OUTRE-MER	Saint-Pierre et Miquelon	1,75 (c)
	Wallis et Futuna	2,05
	Polynésie française	de 1,84 à 2,08 (d)
	Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)	de 1,52 (b) à 1,73 (e)
	Saint-Barthelemy	1,4
	Saint-Martin	1,4
NOUVELLE- CALEDONIE	Nouvelle-Calédonie	de 1,73 à 1,94 (d)

(a) sur le traitement brut dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, sur le traitement net en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

(b) 1,35 mais le traitement net majoré est également affecté d'un index de correction complémentaire de 1,138 (soit +13,8%) historiquement par rapport au franc CFA, ce qui porte la majoration totale à environ 1,52.

(c) 1,4 mais le traitement net majoré est également affecté d'une indemnité spéciale compensatrice actuellement fixée à 30,67%, ce qui porte la majoration totale jusqu'à 1,75.

(d) selon les subdivisions d'affectation.

(e) Siège : 1,35 – plus l'index de correction complémentaire mentionné en (b) –

Source : DPT Outre-mer annexé au PLF 2016, p.353

On peut s'interroger sur l'adaptation de ce dispositif aux motifs qui ont justifié sa création. Il est régulièrement critiqué pour ses effets négatifs sur les économies locales même si on ignore trop souvent ses effets positifs sur la consommation et son effet d'entraînement.

De multiples critiques portent sur ce qui peut s'apparenter en partie à une rente. Les principales critiques du dispositif sont les suivantes :

- **les majorations sont très supérieures aux écarts de prix réels : une étude de l'INSEE de 2010 conclut que les prix sont supérieurs de 13 % en Guyane, de 9,7 % en Martinique, de 8,3 % en Guadeloupe et de 6,2 % à La Réunion** (indice tenant compte de la structure de consommation DOM) ;
- elles ont un caractère inflationniste, tirent à la hausse les salaires du privé, pèsent sur la compétitivité des productions locales (tourisme par exemple) ;
- en raison de leur application aux autres fonctions publiques, les collectivités locales et les établissements hospitaliers voient leurs budgets grevés et/ou ont recours à des vacataires ;
- elles favorisent des mobilités « d'optimisation financière », sans toujours un projet associé ou un intérêt pour le territoire, et à l'inverse elles accroissent l'immobilité des agents en place outre-mer ;
- par ailleurs, les difficultés d'attractivité ne sont pas avérées, sauf cas particuliers ciblés sur certains territoires seulement (Guyane et Mayotte en particulier) et déjà traités par des primes spécifiques.

Les études économiques portant sur les conséquences des sur-rémunérations sur l'économie des territoires ultra-marins sont très rares et datées.

Il en ressort cependant qu'un resserrement du dispositif devrait intégrer des mesures d'accompagnement en vue de neutraliser les impacts négatifs, à court terme, sur les revenus et la consommation locaux et ses effets d'entraînements keynésiens.

La réforme des compléments de rémunération outre-mer ne pourrait, à terme, être demandée par les responsables politiques des territoires intéressés que dans le seul but de réduire les inégalités internes des territoires. Elle ne pourrait s'appliquer que de manière progressive afin de ne pas provoquer une déstabilisation brutale des économies locales et ne pas remettre en cause les droits acquis par les salariés ayant volontairement choisi la fonction publique.

Si, après une large concertation des organisations syndicales et après au moins deux plans quinquennaux successifs, les collectivités territoriales décidaient, en concertation et en responsabilité avec l'Etat, de réformer ces dispositifs de sur-rémunération, l'Inspection générale des finances pourrait envisager une méthode basée sur un scénario réaliste, progressif et prenant en compte la question de son acceptabilité sociale.

Dans cette optique, et sur la base des simulations réalisées par le ministère de l'Economie et des finances, il pourrait être proposé de réfléchir sur les éléments de réforme suivants :

- la suppression de l'index de correction à La Réunion, dont la justification économique a disparu (assurance contre le risque de dévaluation du franc CFA lorsqu'il était encore la monnaie du territoire). Le gain est estimé à près de 200 M€ la première année.
- pour tous les personnels, le taux de sur-rémunération serait ramené à 20% dans les DOM, et réduit de moitié dans les COM, soit un niveau encore largement supérieur au différentiel d'inflation. Les modalités d'application de ce nouveau taux seraient les suivantes :
 - il serait applicable immédiatement pour les nouveaux arrivants uniquement. Le gain est estimé entre 70 et 80 M€ chaque année ;
 - pour les militaires, la réforme pourrait être appliquée à l'ensemble des agents dès l'année de mise en œuvre, et son gain serait immédiat dès la première année (plusieurs dizaines de millions d'euros, le chiffrage étant à affiner) ;
 - pour les personnels en place, une indemnité compensatrice, serait instaurée afin de leur assurer la neutralité financière de la réforme (hors index de correction de La Réunion).

Au total, ces mesures pourraient générer une économie pérenne d'environ 300 M€ la première année de sa mise en place, auxquels s'ajouteraient les années suivantes 70 M€ à 80 M€ chaque année.

Ces économies seraient recyclées pour le financement des plans de convergence des territoires ultra-marins

Des mesures d'accompagnement seraient nécessaires pour lisser les effets de la mesure sur les économies locales et la gestion des personnels (par exemple, développer les budgets d'action sociale en faveurs des agents ; ou bien encore, afin de contrer le manque d'attractivité que connaissent la Guyane et Mayotte, il pourrait être envisagé de revaloriser l'indemnité de sujétion géographique (ISG) des agents qui y seront affectés). Le reste des économies viendrait gager les fonds qui seraient affectés aux plans d'investissement territoriaux ultramarins.

Recommandation n°11

Dans le but de réduire les inégalités internes, engager, après au moins deux plans quinquennaux de convergence, une réflexion sur une réforme du dispositif des sur-rémunérations en réaffectant les économies dégagées au financement des plans de convergence.

b) La réfaction de 30 ou 40% sur l'impôt sur le revenu dans les départements d'outre-mer

La dépense fiscale relative à la réduction pour les contribuables des départements d'outre-mer de la cotisation résultant du barème de l'impôt sur le revenu (30 % en Guadeloupe, Martinique et La Réunion ; 40 % en Guyane et à Mayotte) s'élève à 380 M€ en 2015 (même montant prévu pour 2016), après 372 M€ en 2014.

En application de l'article 197 du Code général des impôts, le montant de la réduction est toutefois plafonné à :

- 5 100 €, pour les contribuables domiciliés dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion ; à
- 6 700 €, pour les contribuables domiciliés dans les départements de la Guyane et de Mayotte.

Au-delà de la question de la disparition des motifs ayant présidé à l'instauration de ce dispositif en 1960, le dispositif n'obéit à aucune logique sociale et est anti-redistributif.

L'instauration de cette mesure en 1960 a été motivée par la volonté du Gouvernement de faciliter l'acceptation de la législation fiscale hexagonale outre-mer, au moment où son application était étendue aux territoires ultramarins, et développer l'attractivité des territoires. Or, on peut aujourd'hui considérer que l'objectif est atteint.

Par ailleurs, ce dispositif ne répond à aucune logique sociale ou redistributive : il ne bénéficie qu'aux foyers redevables de l'impôt sur le revenu, et le bénéfice de l'avantage fiscal est d'autant plus élevé que les revenus sont importants.

À cela s'ajoute le fait qu'il génère un effet d'aubaine majeur pour les fonctionnaires qui bénéficient déjà de dispositifs de sur-rémunération dont le niveau excède la compensation du coût de la vie outre-mer.

En 2014, la recette d'impôt sur le revenu collectée dans les départements d'outre-mer était proche de 750 M€ : la dépense fiscale, étant évaluée pour cette année à 372 M€, représente donc la moitié des recettes de l'impôt sur le revenu recouvrées outre-mer.

Il s'ensuit de ce fait que le taux d'imposition moyen⁴⁰, qui concerne par définition les seuls foyers imposables, est beaucoup plus faible qu'en France hexagonale : 4,11 % dans les départements d'outre-mer contre 7,22 % en Hexagone.

⁴⁰ Le taux d'imposition moyen correspond ici au rapport entre le total d'IR et le total des revenus imposables. Il s'agit d'un approchant du taux d'imposition affiché sur les avis.

**L'impôt sur le revenu en 2014, comparaison entre les départements d'outre-mer
et l'Hexagone**

	Taux d'imposition moyen	Nombre de foyers imposés	Nombre de foyers non imposés	% de foyers non imposés
DOM	4,11 %	249 222	838 761	77%
Hexagone	7,22 %	16 590 721	18 932 163	53%

Source : DGFIP.

La dépense fiscale aboutit également à accroître significativement le niveau de foyers non imposables.

Le tableau ci-après montre enfin que la cotisation moyenne versée par foyer imposable à l'impôt sur le revenu en 2014 était inférieure, selon les collectivités ultramarines, entre 20 % et 30 % à la cotisation moyenne acquittée dans l'Hexagone.

**Comparaison de la cotisation moyenne acquittée par les foyers imposables à
l'impôt sur le revenu en 2014 entre les départements d'outre-mer et l'Hexagone**

	Cotisation moyenne	Écart par rapport à la cotisation moyenne métropolitaine
Guadeloupe	2 778 €	-30%
Martinique	2 910 €	-27%
Guyane	2 816 €	-29%
La Réunion	3 203 €	-19%
Mayotte	3 139 €	-21%
Total des DOM	2 996 €	-25%
Total Hexagone	3 972 €	

Source : DGFIP.

Cette situation n'est pas justifiable par le fait que le niveau brut de revenu par habitant dans les départements d'outre-mer est inférieur à celui de l'Hexagone. Car, ici, on ne s'intéresse qu'à ceux qui sont redevables de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire les personnes qui travaillent et sont salariées : or, outre-mer, le salaire moyen est proche ou légèrement plus élevé qu'en Hexagone, comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

	2010			
	Revenu salarial annuel moyen (net de prélèvements) par salarié au lieu de résidence.		Revenu disponible brut (RDB) des ménages par habitant	
	En euros	Ecart à la métropole en %	En euros	Ecart à la métropole en %
France de province	19 652	-6,5	19 052	-4,6
France métropolitaine	21 028	0,0	19 974	0,0
Guadeloupe	22 105	5,1	14 263	-28,6
Guyane	23 663	12,5	9 984	-50,0
Martinique	22 028	4,8	15 521	-22,3
La Réunion	21 264	1,1	15 414	-22,8
France	21 045	0,1	19 783	-1,0

Sources : Insee-Déclarations annuelles de données sociales (DADS), Insee-Division Statistiques Régionales, Locales et Urbaines - comptes régionaux des ménages définitifs - base 2010

Dans le but de corriger les inégalités internes tout en permettant un financement des plans de convergence, il pourrait être envisagé de réformer ce dispositif qui ne présente aucune logique redistributive.

Il ne fait que participer à accroître les écarts de revenus entre les ménages les plus modestes – qui ne payent pas l'impôt sur le revenu – et les ménages les plus aisés, et creuse, de ce fait, le caractère inégalitaire des structures sociales locales.

L'Etat et les responsables politiques locaux pourraient ainsi, au terme d'au moins deux plans quinquennaux de convergence, envisager de mettre fin progressivement à cette disposition fiscale : l'objectif est qu'il s'éteigne progressivement, avec une baisse, chaque année au cours de cette période quinquennale, de 20 % du taux de la réfaction et, concomitamment, de 20 % du montant du plafond de réduction d'impôt pouvant être généré par foyer fiscal. L'économie générée au bout des cinq ans serait donc de 380 M€.

Selon les simulations réalisées par le ministère de l'Economie et de finances, cette mesure générerait une économie de 77 M€ par an.

Recommandation n° 12

Après au moins deux plans quinquennaux de convergence, engager la suppression progressive de la réfaction de l'impôt sur le revenu.

2. Mobiliser des recettes nouvelles en les orientant exclusivement vers l'investissement.

Facteur majeur dans la réussite de toute stratégie de convergence ou de rattrapage économique⁴¹, la fiscalité constitue outre-mer un enjeu sensible et complexe, mêlant problématiques non seulement nationales (relatives aux impôts d'Etat comme aux impôts locaux), mais également spécifiques aux territoires ultra-marins.

Bien entendu, la volonté d'établir une fiscalité juste, acceptée et économiquement performante, qui non seulement favorise les investissements mais en outre contribue à la réduction des inégalités de revenu, freins à la croissance, doit guider la réforme fiscale, mais, dans ce domaine plus qu'en tout autre, une humilité, sinon des ambitions, du moins du calendrier, s'impose.

Plusieurs pistes d'ajustements de la fiscalité au service des stratégies de développement peuvent néanmoins être définies, essentiellement dans le domaine des dépenses fiscales spécifiques aux outre-mer, mais également en matière de fiscalité locale, notamment en matière de fiscalité indirecte, afin de permettre aux collectivités ultramarines de se doter de marges d'intervention au service de leurs ambitions.

Le rapport sur les pistes de réforme des finances des collectivités locales des départements et régions d'outre-mer du sénateur de Guyane, Georges PATIENT, remis en août 2014, définit ainsi 41 pistes.

Plus généralement, la conception et la mise en œuvre de stratégies de développement par les territoires ultramarins, de nature à renforcer leur capacité à prendre en main

⁴¹ Voir par exemple l'utilisation du levier fiscal dans la transition économique vécue par les pays d'Europe centrale et orientale au cours des années 1990.

leur convergence, ne peut qu'aller de pair avec une réflexion sur l'accroissement de leur autonomie fiscale.

▪ **Le régime spécifique de TVA dans les départements d'outre-mer**

Les départements d'outre-mer bénéficient de taux de TVA inférieurs à ceux applicables en France hexagonale, voire ne se voient pas appliquer la TVA, comme c'est le cas en Guyane et à Mayotte.⁴²

Taux de TVA applicables en France en 2015

	Taux normal	Taux intermédiaire	Taux réduit	Taux super réduit
France hexagonale	20%	10%	5,50%	2,10%
Corse	20% ou 13% (produits pétroliers)	10%	5,50% ou 2,10 %	0,90%
Guadeloupe, Martinique, La Réunion	8,50%	2,10%	2,10% ou 1,75 %	1,05%
Guyane, Mayotte	<i>TVA non appliquée</i>			

Source : Code général des impôts.

Ainsi le taux normal applicable en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion est deux fois inférieur au taux hexagonal, le taux intermédiaire est quatre fois inférieur, et le taux réduit deux fois inférieur. Le coût de la dépense fiscale générée par l'application de ces taux dérogatoires est évaluée à 1 370 millions d'euros dans le PLF 2016.

Il convient cependant de noter que l'octroi de mer s'ajoute à la TVA dans les trois départements d'outre-mer où elle s'applique, au titre des taxes sur la consommation, ce qui réduit le « gain » net en termes de pouvoir d'achat généré par des taux de TVA plus faibles qu'en métropole. Mais l'octroi de mer recouvré dans ces territoires reste inférieur, soit 905 M€ en 2014, au niveau de la dépense fiscale de TVA. Au global, le cumul des taxes sur la consommation reste plus faible en outre-mer qu'en métropole.

⁴² Plus exactement, la TVA est applicable dans ces deux territoires mais à un « taux zéro provisoire ».

Les recettes nettes⁴³ de TVA générées par l'application des seuls taux applicables aux départements d'outre-mer, se sont élevées à 864 millions d'euros en 2014.

Recettes nettes de TVA résultant des taux applicable en Guadeloupe, à la Martinique et à La Réunion en 2014 (en millions d'euros)

Recettes nettes* par taux de TVA 2014 en 2014	Base imposable au taux normal DOM 8.5%	Base imposable au taux réduit DOM 2.1%	Total
Guadeloupe	188	25	213
Martinique	189	27	217
La Réunion	384	51	435
Total DOM	761	104	864

Source : Rapporteur d'après les données de la DGFIP et de la DGDDI.

** Les données sont nettes des remboursements, dégrèvements et déductions qui s'appliquent à la TVA*

Valeur du point de TVA en Guadeloupe, à la Martinique et à La Réunion en 2014 (en millions d'euros)

Valeur du point de TVA 2014	Base imposable au taux normal DOM 8.5%	Base imposable au taux réduit DOM 2.1%	Total
Guadeloupe	22	12	34
Martinique	22	13	35
La Réunion	45	24	69
Total DOM	89	49	139

Source : Rapporteur d'après les données de la DGFIP et de la DGDDI.

Un point de TVA génère donc environ 140 millions d'euros de recettes dans les trois départements d'outre-mer où la TVA est applicable.

⁴³ C'est-à-dire après remboursements, dégrèvements et déductions.

Estimation de ce que pourrait générer un point de TVA en Guyane et à Mayotte sur la base des hypothèses suivantes :

- les recettes nettes de TVA collectées en Guadeloupe et Martinique en 2014 représentaient 85 % de l'octroi de mer recouvré la même année pour chacun de ces territoires, et 109% à La Réunion. La moyenne est de 96 %, et c'est ce taux qui a été retenu pour la simulation du produit de TVA qui pourrait être généré en Guyane et à Mayotte ;
- 88% des recettes est produit par la taxation au taux normal de 8,5 % et 12 % au taux réduit de 2,1 %, répartition moyenne constatée dans les trois départements d'outre-mer.

Évaluation des recettes théoriques qui pourraient être issue de l'application d'un point de TVA en Guyane et à Mayotte

	Recettes d'octroi de mer 2014	Recette théorique de TVA (= 96% de la recette d'octroi de mer)	Recette théorique de TVA au taux normal (8,5%) = 88% (a)	Recette théorique de TVA au taux réduit (2,1%) = 12% (b)	Valeur d'un point de TVA = ((a)/8,5)+ ((b)/2,1)
Guyane	159	152	133	19	24
Mayotte	83	79	70	9	13

Source : *Calculs du rapporteur d'après les données de la DGFIP.*

Les calculs réalisés ne peuvent aboutir qu'à un résultat approximatif qui vise à donner un ordre de grandeur plutôt qu'un montant précis. On peut néanmoins estimer que l'application d'un point de TVA à Guyane pourrait permettre de recouvrer 20 à 30 millions d'euros, et à Mayotte entre 10 et 15 M€.

Au regard des éléments qui précèdent, il pourrait, à terme, être envisagé d'instaurer une « TVA investissement » dans les 5 départements d'outre-mer à hauteur d'un point.

Cette mesure se traduirait par :

- le passage du taux normal de 8,5 % à 9,5 % en Guadeloupe, Martinique et La Réunion et du taux réduit de 2,1 % à 3,1 % ;
- l'application d'un taux uniforme de TVA d'1 % en Guyane et à La Réunion.

Cette proposition pourrait permettre de dégager entre 170 M€ et 185 millions d’euros de recettes pérennes par an.

Au total, plus de 500 millions d’euros pourraient être mobilisés chaque année pour financer les plans de convergence.

Le tableau ci-après présente la synthèse des moyens mobilisables pour financer les plans de convergence chaque année (hors réforme octroi de mer ci-après):

Synthèse des moyens envisageables pour financer les plans de convergence des départements d’outre-mer

Mesures	Moyens mobilisables
Suppression de l’index de correction spécifique à La Réunion	200 M€ la première année
Passage à un taux de sur-rémunération de 20% pour les nouveaux fonctionnaires de la FPE travaillant dans les DOM	70 à 80 M€ par an
Réduction de la dépense fiscale relative à l’abattement applicable sur la cotisation à l’IR due par les redevables des DOM	77 M€ par an (385 M€ au bout de 5 ans)
Création d’une « TVA investissement DOM » à hauteur d’un point	170 à 185 M€ par an
Total	517 à 542 M€

Source : Rapporteur.

À titre de comparaison :

- les crédits contractualisés par l’État avec les 5 DOM, au titre des CPER, s’élèvent pour la période 2015-2020 à 865 millions d’euros, soit 144 millions d’euros par an ;
- le programme d’investissements publics financé par le fonds exceptionnel d’investissement (FEI) visant à rattraper le retard en équipements structurants, est doté de 40 millions d’euros en PLF 2016 en autorisations d’engagement.⁴⁴

⁴⁴ Le FEI est inscrit sur le programme 123 (« Conditions de vie Outre-mer ») du PLF 2016. Ce plan de rattrapage s’appuie sur l’identification pour chacun des territoires de domaines d’intervention prioritaires en matière d’infrastructures de base : adduction d’eau potable et assainissement, traitement et gestion des déchets, désenclavement, prévention des risques naturels, équipements publics de proximité dans le domaine sanitaire et social, énergies renouvelables et développement durable ainsi que constructions scolaires.

Les moyens supplémentaires permettraient donc d'augmenter par plus de trois la participation de l'État au développement des outre-mer, soit un niveau suffisant, sur la durée des plans de convergence, pour réaliser l'ensemble des projets nécessaires au développement économique de nos territoires ultramarins.

▪ **Le régime spécifique de d'octroi de mer dans les départements d'outre-mer**

En tout état de cause, une réflexion sur l'octroi de mer, sa pérennisation, son assiette éventuellement étendue aux services, la répartition de son produit, doit être menée, en lien avec la réflexion portant sur la TVA.

Les économies ultramarines étant désormais largement tertiarisées, la non éligibilité à l'octroi de mer des activités de service apparaît, dans une logique d'effort partagé, injustifiée. Un taux supérieur de TVA pourrait ainsi être prévu pour celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 300 00 euros pour progressivement les aligner sur les taux de TVA moyens.

Recommandation n° 13

Dans le cadre du financement des plans de convergence, plusieurs pistes pourraient être explorées et mises en œuvre à la demande des assemblées locales afin de faire évoluer la fiscalité :

- Aligner, au terme de plusieurs plans quinquennaux, les taux de TVA en Guyane et à Mayotte sur vingt ans jusqu'au niveau atteint dans les autres DROM.**
- Envisager une augmentation, au terme de plusieurs plans quinquennaux, d'un ou de deux points de la TVA dans les trois départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion.**
- Étendre, à terme et de manière progressive, de l'octroi de mer aux activités de service, laissée à la discrétion des collectivités, ou les soumettre à un taux spécifique additionnel de TVA.**

- **Augmenter le plafond des taux d'OMR jusqu'à 5%, dont le produit sera consacré au financement des investissements en infrastructures.**
- **Etudier la possibilité de transformer l'octroi de mer en TVA régionale.**
- **Engager une discussion avec les collectivités de l'article 74 et la Nouvelle-Calédonie, si elles le souhaitent, sur une révision et une modernisation de leur fiscalité.**
- **Affecter, pendant au moins 25 ans, les économies faites sur les impôts d'Etat et les recettes supplémentaires encaissées au financement des plans de convergence en cogérant les fonds avec les collectivités.**

▪ **La défiscalisation outre-mer**

Selon les priorités qui auront été déterminées dans les plans territoriaux, il pourrait être utile d'évaluer, au cas par cas, territoire par territoire, l'opportunité de maintenir ce dispositif en l'état, d'en réorienter les cibles en fonction des enjeux locaux et d'en réduire les taux afin de dégager des crédits d'investissement destinés aux secteurs stratégiques.

D'autres dispositifs fiscaux pourraient aussi être imaginés, notamment dans l'objectif de libérer le foncier, par exemple sous la forme de centimes additionnels à la taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les patrimoines fonciers les plus importants.

▪ **Crowdfunding**

Dans le but d'associer pleinement les populations au développement, il pourrait être fait appel à des financements participatifs. Il s'agit de permettre aux habitants d'investir, via des plateformes, dans des projets de développement, par exemple liés aux énergies renouvelables. On a en effet relevé, lors d'expérimentations menées aux Pays-Bas ou en Allemagne, que l'acceptabilité des infrastructures et l'intérêt des populations pour les projets sont grandement améliorés par cette formule qui, par nature, les implique fortement les habitants dans la construction de leur avenir.

Un dispositif spécifique pourrait être imaginé pour la levée des fonds en faveur du financement des projets d'investissement des PME/TPE.

**III - ATTEINDRE L'EGALITE REELLE
SUPPOSE UNE POLITIQUE AMBITIEUSE
POUR CREER DAVANTAGE DE RICHESSES
ET LES PARTAGER PLUS
EQUITABLEMENT.**

A) Le préalable à l'égalité réelle est la mise à niveau des infrastructures et des services publics.

Réussir la convergence des outre-mer implique de dépasser les seuls enjeux de la compétitivité et de l'attractivité de l'économie française dans son ensemble, qui dépend de nombreux facteurs macro et micro-économiques. Il s'agit en effet d'agir sur les facteurs spécifiques qui impactent structurellement la capacité des outre-mer à, d'une part, satisfaire la demande intérieure et extérieure et, d'autre part, à attirer des activités nouvelles.

Encore une fois, la marche vers l'égalité réelle n'est pas d'imposer aux outre-mer un modèle de développement, celui de l'Hexagone, mais de proposer un nouveau modèle de développement économique qui permette de réduire les inégalités par rapport à l'Hexagone.

Compte tenu des caractéristiques des économies ultramarines, qui les rapprochent à maints égards des économies de pays à faible marché intérieur, les modèles habituels permettant de penser le rattrapage économique, centrés autour de la croissance des facteurs de production, du progrès technique et des gains de productivité, n'apparaissent pas totalement pertinents.

Une autre voie, plus adaptée à l'objectif de réduction des inégalités réelles par la promotion d'un égal accès aux opportunités, consiste à appliquer l'approche par les capacités initiée par l'économiste indien Amartya SEN à l'économie territoriale. Dans ce cadre, le développement du territoire est conçu comme un processus d'expansion des libertés réelles dont jouissent les individus sur le territoire, en améliorant leur accès aux opportunités.

Pour cela, plusieurs leviers majeurs peuvent être actionnés afin de stimuler une croissance se traduisant par une amélioration générale du niveau de vie affectant l'ensemble des populations ultramarines, plutôt que les plus fortunés seulement.

1. Mettre à niveau des infrastructures de base.

Certes, la mise à niveau des infrastructures de base dans le domaine notamment des transports, de l'énergie et de l'assainissement ne peut s'inscrire dans une simple approche comptable d'alignement des taux d'équipement sur la moyenne hexagonale, tant les outre-mer présentent de nombreuses particularités.

Pour autant, l'égalité des possibles dans les outre-mer passe assurément par la résorption des retards ou insuffisances qui grèvent la possibilité même de mettre en œuvre des stratégies de convergence. Difficile en effet de concevoir une croissance économique assurant la réduction des écarts de niveau de vie avec l'Hexagone sans permettre aux particuliers et aux entreprises d'avoir un accès fiable et au juste prix à l'électricité ou aux télécommunications modernes, ou encore à l'ensemble des acteurs économique de pouvoir bénéficier de bonnes conditions de mobilité des biens et des personnes.

Les tableaux figurant en annexe 9 donnent une indication des priorités recensées à l'occasion de la préparation des contrats de projets Etat-Région. L'élaboration des stratégies de développement devra offrir l'opportunité, dans le cadre d'une approche sélective, d'identifier les goulots d'étranglement en termes d'infrastructures de base qu'il conviendra de desserrer prioritairement.

Recommandation n° 14

Identifier et hiérarchiser dans chaque territoire ultramarin les investissements publics de base et de couverture à réaliser pour mettre en œuvre les stratégies de développement et de convergence.

Les infrastructures sanitaires doivent également s'inscrire dans cette démarche sélective, bien que les outre-mer ne profitent pas, en dépit des indéniables progrès réalisés, d'une offre de soin totalement comparable à celle de l'Hexagone.

C'est également du côté de la prévention et de l'éducation à la santé que se situe le foyer d'inégalités réelles face à la maladie ou à la mort qui affecte les populations ultramarines.

La conception et la mise en œuvre de programmes renforcés de prévention et d'éducation à la santé spécifiques aux outre-mer, notamment en matière d'éducation nutritionnelle, s'impose, notamment en milieu scolaire.

En outre, comme le rappelait vu plus haut, une surmortalité infantile persiste dans tous les outre-mer en raison non seulement de grossesses plus précoces et nombreuses qu'en Hexagone mais aussi d'un accès plus difficile sur certains territoires aux examens de dépistage et à la surveillance prénatales et d'une plus grande proportion d'obésité maternelle affectant à la hausse le risque de naissance prématurée.

Priorité affichée à plusieurs reprises, la réduction de la mortalité infantile outre-mer doit plus que jamais faire l'objet de l'attention des pouvoirs publics. Au-delà du drame que constitue la perte d'un enfant, il n'y a pas pire inégalité de destin que celle qui expose un individu à être exposé à trois fois plus de risque de ne pas survivre dans les quelques mois qui suivent la naissance.

Pour parvenir à de meilleurs résultats, la Cour des comptes recommandait une politique active de prévention et un meilleur maillage par les services de protection maternelle et infantile.

Recommandation n° 15

Définir, d'ici la présentation du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, un plan de financement de la Stratégie nationale de santé pour les outre-mer afin de renforcer la prévention, anticiper les évolutions démographiques et lutter contre les inégalités territoriales en matière de surmortalité infantile, d'accès aux soins et aux prestations sociales.

Partout outre-mer, une priorité absolue doit être accordée, au cours des dix prochaines années, au transport collectif de voyageurs, au très haut débit, à l'électrification, à l'accès à l'eau et aux hubs portuaires et aéroportuaires.

En matière de transport, les outre-mer sont de plus en plus embolisés par les embouteillages qui touchent chaque ville macrocéphale de chacun des territoires :

l'entrée des villes de Nouméa, Pointe-à-Pitre, Basse-Terre, Fort-de-France, Saint-Denis, Cayenne, Papeete ou Mamoudzou est une épreuve pour les conducteurs et travailleurs.

On assiste ainsi à une « bahamisation » de la circulation automobile dans ces territoires, pare-chocs contre pare-chocs, dans un système de transport lent, polluant, contre-productif et inefficace qu'Ivan ILLICH a bien analysé.

Dans les économies libérales des outre-mer insulaires, il faudrait s'émanciper de la voiture individuelle et ne pas hésiter à prendre des mesures coercitives pour promouvoir les systèmes collectifs et les rendre attractifs.

Les coûts sont colossaux et aucun territoire n'a les moyens d'y faire face au cours des vingt prochaines années : le coût de la seule route du littoral à La Réunion avoisine les 2 milliards d'euros ; le schéma des infrastructures et des transports en Guadeloupe a évalué à plus de 3 milliards d'euros les investissements à engager d'ici 20 ans sans encore en chiffrer le coût du matériel roulant ni son fonctionnement ; le réseau TCSP de Fort-de-France, long de 10 km, a coûté 355 millions d'euros.

Un arsenal contraignant de mesures est ainsi nécessaire :

- Pour financer ces lourds investissements, il conviendrait d'étendre la défiscalisation à tous les équipements publics de base réalisés par les collectivités ou établissements publics : infrastructures de transport, constructions scolaires, réseaux d'alimentation en eau potable et assainissement, réseaux électriques, ports et aéroports, travaux de démolition pour confortement parasismique, routes, réseaux de fibres optiques pour le très haut débit ;

L'aide fiscale privée viendrait utilement et opportunément compléter ces financements publics qui seront, à n'en pas douter, plus rares et plus sollicités ;

- Instituer des péages ou un droit d'entrée pour être autorisé à aller au cœur des villes ;
- Construire des parkings à la périphérie des villes et des routes solaires générant de nouvelles recettes ;

- Pratiquer un prix attractif pour inciter l'utilisateur à changer de mode de transport.

Recommandation n° 16

Etendre l'aide fiscale aux investissements aux infrastructures publiques.

Recommandation n° 17

S'émanciper de la voiture individuelle en bâtissant un système de transports collectifs performant et à prix raisonnable.

Construire des parkings à la périphérie des villes et des routes solaires générant de nouvelles recettes.

Instituer, à terme, des péages ou un droit d'entrée pour être autorisé à aller au cœur des villes.

Taxer, à terme, les importations de véhicules, après mise à niveau des infrastructures de transport public.

2. Investir massivement dans une politique éducative et de formation adaptée aux besoins de chaque territoire.

Les outre-mer ont connu un réel développement de l'offre scolaire, si bien que l'on ne peut identifier d'inégal accès à l'école primaire et à l'enseignement secondaire⁴⁵. L'offre de formation supérieure s'est quant à elle diversifiée⁴⁶, l'absence de certaines

⁴⁵ Dans le secondaire par exemple, le nombre moyen d'élèves devant un professeur est de 21,2 contre 21,9 en France hexagonale (Voir Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche, 2015 (www.education.gouv.fr/cid57096/reperes-et-references-statistiques.htm)).

⁴⁶ Elles sont assurées par l'Université des Antilles, l'Université de Guyane, l'Université de La Réunion, l'Université de la Nouvelle-Calédonie et l'Université de Polynésie française, 2 IUT (celui de Kourou, qui dépend de l'Université de Guyane, et celui de La Réunion), des classes préparatoires aux grandes écoles et des sections de techniciens supérieurs, mais également des écoles d'ingénieurs, des écoles de commerce et de gestion, des écoles d'architecture, des écoles artistiques et culturelles, des écoles paramédicales et sociales, des formations comptables, des

formations impliquant une poursuite des études en Hexagone accompagnée par les pouvoirs publics.

Si les élèves et les étudiants ultramarins ne se heurtent donc pas à des lacunes manifestes dans l'accès à l'offre de formation, nombre d'ultramarins voient leurs opportunités entravées par l'illettrisme, dont l'ampleur interroge non pas les moyens engagés par les pouvoirs publics en faveur de l'éducation, comparable au niveau constaté en Hexagone, mais plutôt la conception même de la politique éducative dans les outre-mer, qui ne prend pas suffisamment en compte les spécificités ultramarines dans l'insuffisante maîtrise du français et la pratique courante de langues nationales ou vernaculaires.

En effet, au-delà des plans régionaux de lutte contre l'illettrisme pilotés par l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme mis en place dans chacun des départements d'outre-mer, ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, la prévention de l'illettrisme dès le plus jeune âge, avant même l'enseignement élémentaire, doit être un objectif prioritaire. Dans cette perspective, une pré-scolarité obligatoire plus tôt qu'en Hexagone, avec la parfaite maîtrise de la langue française comme objectif prioritaire, doit être sérieusement envisagée.

Satisfaisant au regard de l'offre de formation disponible, le système éducatif ultramarin doit néanmoins, dans ses composantes les plus professionnalisantes (alternance, enseignement supérieur), tout comme la formation professionnelle continue, doivent néanmoins davantage répondre aux besoins issus des stratégies de développement définies, dans le cadre de schémas régionaux des formations initiales et continues, glissants et actualisés pour correspondre aux besoins du marché, co-élaborés par l'Etat et les collectivités régionales.

Concernant les territoires du Pacifique, la mise en œuvre d'une politique d'égalité impliquera la mise en œuvre d'une véritable continuité territoriale étudiante.

formations post-BTS, des écoles du professorat et de l'éducation, etc. Voir Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche, 2015 (www.education.gouv.fr/cid57096/reperes-et-references-statistiques.htm).

En Polynésie française, par exemple, les étudiants rencontrent de grandes difficultés d'immatriculation à la Sécurité sociale nationale. Rappelons ainsi que la Caisse de prévoyance sociale de Polynésie (CPS) n'utilise pas le code INSEE pour l'immatriculation de ses ressortissants. Les personnes nées à l'étranger ou dans une collectivité d'outre-mer ne sont pas, en effet, automatiquement inscrites à la naissance au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP) géré par l'INSEE qui conditionne l'immatriculation utilisé ensuite pour la Sécurité sociale et la CPS utilise ainsi un numéro d'identifiant qui lui est propre.

De ce fait, lorsque les étudiants polynésiens âgés de plus de 20 ans poursuivent leurs études en France hexagonale, ils doivent demander à se faire immatriculer auprès de la caisse de sécurité sociale de l'Hexagone où ils se trouvent à être immatriculés. Cette demande est donc conditionnée à l'enregistrement dans le RNIPP et prend un temps considérable qui met ces étudiants dans une situation de grande précarité.

Par ailleurs, après vérification auprès du responsable du département "examens et concours" du Vice-Rectorat, les élèves polynésiens ne disposent pas de numéros INSEE s'ils ont toujours vécu en Polynésie française ce qui entraîne également des difficultés de gestion ou d'inscription en ligne. Cette même difficulté se pose également pour les agents des services de l'Etat.

Recommandation n° 18

Identifier et chiffrer les besoins en infrastructures scolaires et en personnel éducatif de chaque territoire, selon les projections d'évolutions démographiques différenciées, et définir un plan de financement d'une Politique éducative dans les Outre-mer sur la période 2017-2027, avec une attention particulière en Guyane et à Mayotte.

Immatriculer à la Sécurité sociale dès le départ l'ensemble des personnes des collectivités d'outre-mer ou permettre rapidement leur immatriculation via par exemple les instituts locaux (ISPF en Polynésie, ISEE en NC).

3. Redéfinir les politiques publiques en faveur de l'emploi et de l'insertion professionnelle.

L'égalité réelle des outre-mer avec les autres régions françaises implique que les territoires ultramarins offrent les mêmes opportunités professionnelles. C'est l'un des objectifs clés des stratégies de développement à long terme qui doivent favoriser la création et la pérennisation des emplois à travers de nouveaux relais de croissance.

Pour autant, la création d'emplois durables dans le secteur marchand sera d'autant plus efficace que la politique d'accompagnement vers l'emploi des demandeurs d'emploi aura la même efficacité outre-mer qu'en Hexagone.

Celle-ci pâtit en effet de nombreuses contraintes⁴⁷ :

- la faiblesse de la coopération entre les acteurs de l'emploi, qui tient à la fragilité des collectivités territoriales outre-mer, du fait notamment d'un faible taux d'encadrement, à l'absence de réelle stratégie collective en matière d'emploi réunissant l'ensemble des parties prenantes ;
- des moyens parfois insuffisants, qui affectent notamment la gestion du RSA outre-mer⁴⁸, plus généralement l'accompagnement vers l'emploi des demandeurs d'emploi : à la Réunion, les services des directions des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et de Pôle emploi sont insuffisamment dotés en effectifs au regard de la situation sociale de l'île, alors qu'en Guadeloupe et en Guyane, les missions locales sont particulièrement fragiles, et, qu'à l'exception de la Martinique, le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) est insuffisamment développé, alors qu'il s'agit d'un levier majeur de développement des savoirs de base ;
- Dans le même ordre d'idée, les formations proposées aux demandeurs d'emploi doivent mieux répondre aux besoins des entreprises.

⁴⁷ « L'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA outre-mer. Synthèse » de décembre 2014 Rapport IGA-IGAS

⁴⁸ Une part significative de personnes bénéficie de l'allocation sans être orientée vers l'accompagnement adéquat, professionnel ou social.

Dans ce contexte, les départements d'outre-mer peinent à consommer leur dotation d'emplois aidés, notamment dans le secteur marchand. Il convient dès lors de renforcer de manière sélective les moyens de l'accompagnement vers l'emploi, au sein des services de l'Etat, de Pôle Emploi, ou par un soutien spécifique aux structures d'insertion par l'activité économique, mais également de ne pas s'interdire de recourir à des solutions temporaires, par exemple un recours accru aux services des caisses d'allocations familiales (CAF) pour accélérer l'orientation des bénéficiaires du RSA.

Recommandation n° 19

Elaborer dans chaque territoire ultramarin un plan égalitaire de formations de masse, glissant et actualisé, tenant mieux compte des transformations structurelles des économies, de l'évolution des métiers et des besoins des marchés.

B) La lutte contre la vie chère doit être renforcée.

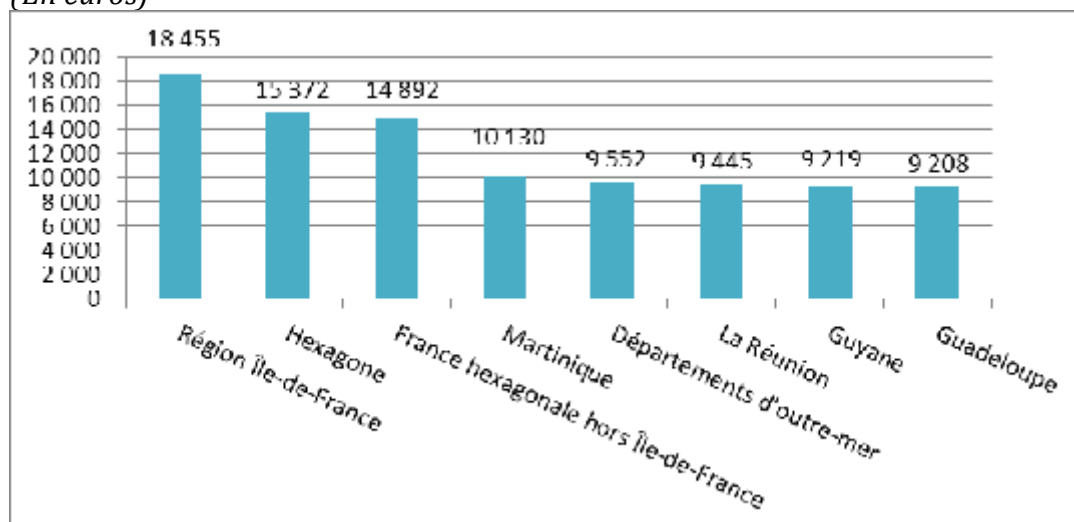
Lutter contre les inégalités c'est aussi redonner du pouvoir d'achat aux populations des outre-mer, salariées et titulaires petites pensions de retraites.

La marche vers l'égalité réelle commande que le combat contre la vie chère soit poursuivi et renforcée.

Au-delà des inégalités en terme d'infrastructures ou de droit que partagent ces territoires, un constat commun peut également être dressé partout outre-mer : les écarts de prix avec l'Hexagone sont considérables. Selon les données INSEE de 2010, ceux-ci s'échelonnaient de 22 % à 38,5 % pour les seuls produits alimentaires, alors que le revenu médian outre-mer est inférieur de 38 %.

**Comparaison du revenu médian annuel par unité de consommation
entre l'hexagone et les DOM en 2006**

(En euros)



Source : INSEE, enquête « BdF », 2006

La composition des ressources des ménages outre-mer diffère par ailleurs de celle des ménages hexagonaux avec une part des prestations sociales nettement plus élevée outre-mer qui témoigne d'une grande dépendance à l'égard des minima sociaux : les allocations familiales, les indemnités chômage, les aides au logement et les minima sociaux représentaient en moyenne 20,8 % des ressources des ménages des départements d'outre-mer contre 10,4 % des ressources des ménages hexagonaux.

Décomposition des ressources des ménages en 2006

(En %)

	Revenus d'activité	Retraites, pensions	Allocations familiales et autres revenus	Minima sociaux	Indemnités chômage	Aides au logement	Revenus du patrimoine
Hexagone	60,5	24,4	5,4	1,0	2,7	1,3	4,8
DOM	62,4	14,6	8,1	6,4	3,7	2,6	2,1
Guyane	70,5	6,5	9,6	5,0	3,0	3,0	2,5
Guadeloupe	64,6	16,3	7,2	4,5	3,9	2,0	1,3
Martinique	62,1	20,2	6,1	4,4	2,5	2,1	2,6
La Réunion	60,2	11,9	9,4	8,8	4,4	3,1	2,2

Source : INSEE, enquête « BdF » (2006)

Conséquence directe de cette cherté de la vie et d'un moindre niveau de revenu, les produits alimentaires absorbent une plus grande part du budget des ménages outre-mer que de celui des ménages hexagonaux. Le poids de ces dépenses constitue ainsi un facteur essentiel du moindre niveau de vie des populations outre-mer.

Part des produits alimentaires dans le budget des ménages (2006)
en %

	<i>Ménages sous le seuil de pauvreté</i>	<i>Ménages au-dessus du seuil de pauvreté</i>
Hexagone	16,4	15,3
La Réunion	20,1	17,1
Guadeloupe	21,6	16,8
Martinique	19,1	16,1
Guyane	16,9	14,7
Mayotte	39,4	nd

Source : INSEE, enquête «BdF », 2006

En Polynésie française, les dépenses d'alimentation représentent en moyenne 25 % de l'ensemble de leurs dépenses. A Wallis et Futuna, elles représentaient, en 2005, 21,2 % du budget des ménages.

Selon le rapport précédemment cité d'Éric DOLIGÉ et Michel VERGOZ, l'alimentation et le logement expliqueraient à eux seuls la moitié du différentiel des prix avec l'Hexagone et « *la part des revenus des foyers calédoniens les plus modestes (premier décile) consacrés à l'alimentation est près du double de celle qu'y consacrent les foyers les plus aisés (dernier décile)* ».

Parmi les publics les plus touchés par cette précarité, le directeur de la Caisse générale de sécurité sociale de Guadeloupe, indique que les fortes inégalités passées de revenus (jusqu'à la fin des années 90 et l'alignement du SMIC) ont généré les faibles retraites actuelles (en moyenne, les pensions actuelles dans les départements d'outre-mer sont inférieures de 300 à 400 euros par rapport à celles de l'Hexagone) et donc le fort taux de Couverture maladie universelle ou d'Allocation de solidarité aux personnes âgées actuel outre-mer.

Ces inégalités dues au passé se résorberont mécaniquement mais sur une génération. C'est donc sur les « anciens travailleurs pauvres » qu'il faudrait faire un effort temporaire, en offrant plus de pouvoir d'achat, par la création par exemple une contribution extralégale versée aux retraités des DOM sur la base de la différence des revenus du passé.

Conjuguée à la faiblesse de l'activité économique et au taux de chômage prégnant outre-mer, la cherté de la vie catalyse le mécontentement des populations, favorise les sentiments d'injustice, grève le pouvoir d'achat et accroît les inégalités économiques.

Or, si les caractéristiques géographiques des territoires ultramarins (éloignement, insularité, étroitesse des marchés, risques climatiques) ont des incidences naturelles sur la structure des marchés, les phénomènes de concentration agissent de manière captatrice sur les économies et les consommateurs.

L'absence d'économies d'échelle dues à une faible demande intérieure réduit le taux d'utilisation des capacités de production, élève les coûts de production, affaiblit la rentabilité des capitaux investis, rend l'investissement très peu attractif et favorise ainsi la constitution d'oligopoles voire de monopoles des opérateurs locaux.

Par ailleurs, la faible superficie des territoires les enferme dans un modèle économique quasi exclusivement orienté vers l'import/distribution : dans son avis du 8 septembre 2009, l'Autorité de la concurrence constatait que les lignes Europe du Nord - Antilles et la ligne Europe - La Réunion sont les seules sur lesquelles opèrent plusieurs concurrents.

L'efficacité des importateurs grossistes sur tous ces territoires en matière de d'approvisionnement a pour corollaire la constitution d'exclusivités territoriales de ces opérateurs comportant des risques de dérapage sur les prix pratiqués.

Au final, les économies outre-mer se caractérisent ainsi par l'importance des volumes d'importations, un circuit d'approvisionnement long, et une forte concentration des acteurs économiques.

C'est donc bien dans le but de mieux réguler les structures des économies des outre-mer, héritées tant de l'époque coloniale que des « préférences de structures économiques » adoptées depuis la départementalisation en 1946, que la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer a été votée.

Cette loi comprend ainsi des mesures innovantes permettant aux pouvoirs publics de disposer de nouveaux outils de régulation, adaptés aux spécificités ultramarines, visant à établir une concurrence normale et à apporter des solutions durables aux dysfonctionnements observés.

Cette loi repose sur trois piliers :

- La création de nouveaux outils de régulation permettant d'intensifier la concurrence à long terme sur les économies outre-mer en autorisant le Gouvernement à réglementer les marchés de gros, en interdisant les accords d'exclusivité d'importation non justifiés par l'intérêt du consommateur et en renforçant les pouvoirs de l'Autorité de la concurrence dans les outre-mer ;
- La mise en place de mécanismes originaux de modération négociée des prix (dispositif du « bouclier qualité prix » et convergence programmée des tarifs bancaires) pour agir en faveur du pouvoir d'achat des consommateurs ;
- Le renforcement de la transparence sur la formation des prix en consacrant l'existence et le rôle des observatoires des prix et des revenus et en élargissant leur champ de compétence à l'analyse des marges. En l'espèce, les nouveaux décrets et accords de méthodes pour l'administration des prix en matière de carburants ont permis de faire baisser les prix.

Trois ans après la promulgation de la loi de régulation économique, le rapport d'évaluation de sa mise en œuvre présenté par les députés Ericka BAREIGTS et Daniel FASQUELLE confirme l'efficacité des mesures prises. Le rapport conclut en effet que la réglementation autour du carburant agit fortement sur le niveau des prix, que l'interdiction des exclusivités d'importation démontre son utilité et que les boucliers qualité-prix, innovation importante de la loi, produit des résultats concrets sur les prix (-15% sur les prix alimentaires) tout en permettant une valorisation des productions locales.

Demain, cette petite révolution économique et concurrentielle dans les outre-mer devra être approfondie pour mettre fin aux injustices qui portent atteinte tant au développement des productions locales qu'au portefeuille de nos compatriotes. Il conviendra ainsi de reprendre, à brève échéance, les préconisations du rapport, comme s'y est engagée la ministre des outre-mer, George PAU-LANGEVIN :

- Préserver, voire augmenter, pour certains territoires, le nombre d'agents des DIECCTE pour mettre pleinement en œuvre les nouveaux outils créés par la loi.
- Commander à l'Autorité de la concurrence une étude évaluant la pertinence des modalités mises en œuvre pour favoriser l'accès aux facilités essentielles exploitées par les sociétés de produits pétroliers exerçant tout ou partie de leur activité en monopole.
- Saisir l'Autorité de la concurrence pour la remise d'un avis sur la situation de la concurrence sur le marché des matériaux de construction et de la filière des pièces détachées automobiles afin d'étudier l'opportunité d'une réglementation de ces marchés.
- Contraindre les grandes et moyennes surfaces à pratiquer un tarif professionnel pour leur activité de gros auprès des petits commerces de détail déclaré ;
- Renforcer les moyens des observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR).

Au-delà de ces mesures, il conviendra de faire preuve d'un véritable volontarisme politique face à des pratiques commerciales qui continuent de profiter des manques juridiques pour renforcer la domination d'un faible nombre d'opérateurs sur les économies ultramarines.

Le combat des parlementaires ultramarins pour supprimer les surcoûts d'itinérance sur les communications téléphoniques et les SMS dès 2016 fait ici figure d'exemple dans la lutte politique à mener contre les rentes et les tarifications excessives et injustifiées dans les outre-mer.

Dans le même sens, la transparence devra être renforcée sur les frais de trading et autres surcoûts perçus par les compagnies pétrolières ou par leurs filiales, parfois domiciliées dans des paradis fiscaux, et payés par exemple par la SARA aux compagnies

pétrolières, au détriment du consommateur ultramarin. A l'heure où le baril de pétrole chute, le poids des surcharges carburant appliquées par les compagnies aériennes sur le prix des billets d'avion devra faire l'objet d'une attention scrupuleuse de la part des pouvoirs publics.

Enfin, si les associations de défense des consommateurs installées dans les collectivités d'outre-mer peuvent désormais mener, sur leur territoire, des actions de groupe (« class action ») pour défendre des thématiques propres aux territoires, il conviendra de mener une action résolue pour renforcer ce contre-pouvoir de la société civile qui est la mieux à-même de défendre les intérêts des consommateurs.

Outre la structuration des associations de consommateurs outre-mer, il conviendra également de fédérer les acteurs économiques et institutionnels locaux autour de projets ambitieux tels que la création de centrales régionales d'achat visant à accompagner les commerces alimentaires de proximité indépendants en les encourageant à se regrouper. Le principe est de créer un circuit de distribution plus court, de permettre des volumes d'achat plus importants, réduire les coûts et à terme baisser les prix.

Recommandation n° 20

- Poursuivre la lutte contre la vie chère en mettant en œuvre, dans un premier temps, les recommandations du rapport d'application de la loi de régulation économique outre-mer.**
- Mettre en œuvre des politiques de concurrence outre-mer et lutter contre les barrières à l'entrée dans tous les secteurs.**
- Inciter à la création de centrales d'achats pour les commerces de proximité.**

Recommandation n°21

En vue de compenser la faiblesse des retraites des salariés ultramarins, créer à compter de 2017, dans les territoires mentionnés au 2ème alinéa de l'article 72.3 de la constitution, et par convention dans les autres territoires, un complément temporaire de retraite pour les retraités dont la pension est inférieure au taux de pauvreté national.

C) Les conditions économiques de la création d'emplois doivent être profondément améliorées.

Il y avait, en octobre 2015, près de 335 000 demandeurs d'emploi toutes catégories confondues outre-mer (274 000 chômeurs de catégorie A), avec des taux de chômage qui atteignent selon les territoires de 19,4% à 26,8% de la population active.

Situation de l'emploi et réalisation des mesures d'aide à l'emploi et à l'insertion professionnelle outre-mer

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion	Mayotte	Total DOM
Taux de chômage (enquête emploi 2014)	23,7	22,3	19,4	26,8	19,6	
Taux de chômage - 25 ans (enquête emploi 2014)	56,3	40,0	50,6	54,4	41,4	
Demandeurs d'emploi de catégorie A (Septembre 2015)	57 610	23 483	44 090	136 750	11 900	273 833
% évolution / M-1	-0,9%	-0,2%	-1,7%	0,0%	2,8%	-0,4%
% évolution sur 1 an	0,6%	5,0%	-1,8%	1,3%	27,6%	-0,2%
Demandeurs d'emploi de catégorie A de - 25 ans (Septembre 2015)	6 940	3 437	5 467	20 130	2 013	37 987
% évolution / M-1	-1,8%	-1,5%	-4,4%	-1,8%	6,8%	-1,8%
% évolution sur 1 an	-4,1%	-2,0%	-11,1%	-6,8%	14,3%	-8,1%
Nombre d'entrées en contrat aidé non marchand CUI-CAE (prescriptions au 22 Octobre 2015)	2 561	2 059	2 168	12 918	3 052	22 758
% consommation enveloppe	68,2%	93,6 %	66,2%	91,0%	90,0 %	84,9%

annuelle						
Nombre d'entrées en emplois d'avenir (prescriptions au 22 Octobre 2015)	1 214	637	992	2 821	486	6 150
% consommation enveloppe annuelle	82,3%	75,0%	69,8%	66,7%	55,5%	69,5%
Nombre d'entrées en contrat aidé marchand CUI - CAE/DOM (prescriptions au 30 Juin 2015)	144	38	289	1 126	30	1 627
% consommation enveloppe annuelle	19,2%	16,4%	25,9%	28,7%	50,0%	26,8%
Nombre d'entrées en contrat de génération depuis mars 2013 (Cumul au 30 Avril 2015)	70	38	49	145	(non étendu)	302
Nombre de stagiaires en formation professionnelle en mobilité au titre du PMFP (MFE - marché LADOM) au 31 Septembre 2015	102	71	164	183	41	561
% consommation enveloppe annuelle	60,0%	83,5%	96,5%	87,1%	48,2%	77,9%
Nombre de stagiaires en formation professionnelle en mobilité au titre du PMFP (marché AFPA) au 31 septembre 2015	200	88	205	183	113	789
% consommation enveloppe annuelle	88,9%	73,3%	82,0%	71,8%	94,2%	81,3%

Source DGOM - Observations : en 2014, pour la première fois, le taux de chômage au sens du Bureau International du Travail (BIT) dans les DOM est évalué comme dans l'Hexagone, tout au long de l'année et non plus uniquement sur le second trimestre. Ces taux de chômage ne peuvent donc être comparés directement avec les derniers taux publiés en raison de changements de méthode.

Compte tenu du niveau du SMIG mahorais (7,26 €), la DIECCTE de Mayotte a une autorisation de dépassement d'enveloppe,

La lutte contre le chômage de masse outre-mer, en particulier contre le chômage des jeunes, constitue une priorité du Gouvernement. Des mesures importantes ont été prises dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité pour accompagner la compétitivité des entreprises, relancer la création d'emplois et favoriser une croissance durable.

En 2015, l'Etat soutient la croissance et l'emploi par des aides aux entreprises pour un montant budgétaire de 1,1 milliard d'euros, finance l'insertion et la qualification professionnelle à hauteur de 248 millions d'euros (SMA et LADOM), améliore l'employabilité des publics les plus éloignés de l'emploi pour 57 millions d'euros et a instauré un crédit d'impôt Compétitivité emploi (CICE) au taux majoré de 7,5% au 1^{er} janvier 2015 et de 9% à compter du 1^{er} janvier 2016. Le différentiel entre le taux hexagonal du CICE (6%) et la bonification outre-mer devrait représenter plus de 400 millions d'euros d'aides supplémentaires aux entreprises.

Au cours de cette année 2015, une baisse de 10.4% du nombre de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans s'est enclenchée et devrait s'amplifier avec l'entrée en vigueur de la modification du code des marchés publics qui permettra aux acheteurs publics de réserver une part des marchés octroyés aux entreprises embauchant des jeunes et la prise d'effet du partenariat avec la Caisse des dépôts pour aider les chefs d'entreprises à recruter leur premier salarié : 1000 emplois seront ainsi créés chaque années dans les cinq départements. Le gisement est considérable sachant qu'il existait, en 2012, 97 816 entreprises qui ne comptaient aucun salarié.

Ces mesures vont dans le bon sens et témoignent de la volonté du Gouvernement d'éradiquer le fléau du chômage outre-mer.

Cependant, malgré leur pertinence, elles restent insuffisantes et ne répondent probablement pas complètement aux enjeux qui consistent à engager « l'équivalent moral d'une guerre » contre le chômage.

Il faut donc changer radicalement les règles et les financements du marché du travail dans le cadre du droit commun souhaité par les électeurs des cinq départements

d'outre-mer et dans le cadre de conventions à passer avec les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie.

Changer les règles c'est baisser fortement le coût du travail, lutter contre les licenciements économiques par un dispositif de compensation et conforter le pouvoir de négociation et de médiation des salariés et de leurs représentants.

Pour mieux marcher vers l'égalité réelle, lutter contre les injustices, résister à la défiance et insuffler quelque espérance, il est de salubrité publique d'engager 5 réformes radicales outre-mer :

- Réformer le marché du travail outre-mer ;
- Créer des zones franches globales partout outre-mer ;
- Soutenir le développement des TPE/PME ;
- Mettre l'épargne et les services financiers au service de la production et de l'investissement local ;
- Optimiser la maîtrise du territoire et la gestion du patrimoine foncier de l'Etat outre-mer.

1. Réformer radicalement le marché de travail outre-mer et le financement du coût salarial.

La situation de l'emploi est grave partout dans les outre-mer. On frise partout le collapsus. Il y a donc urgence sociale à agir.

Il faut donc décréter l'état d'urgence sociale. Il faut mettre en œuvre un big bang social appelant au sens des responsabilités l'Etat, les collectivités et les chômeurs eux-mêmes.

Il ne faudra pas avoir peur de bousculer des sujets tabous en Hexagone et en outre-mer.

Huit mesures fortes doivent être expérimentées ou adoptées définitivement pour maintenir l'emploi existant et relancer l'embauche :

1. Rendre obligatoire une formation pour les décrocheurs et les sortants du système éducatif sans titre, sans diplôme, sans qualification. Tous les « Not in Education, Employment or Training » (NEETS) doivent être nécessairement placés.

Les collèges et les lycées se verraient ainsi interdire de laisser partir des jeunes en échec ou décrocher des élèves qui ne seraient pas placés dans une formation d'alternance comme les écoles de la 2^{ème} chance, les CFA, les centres de formation...

Les établissements seraient évalués, en partie, sur leur capacité à répondre à cette nouvelle mission de service public en relation avec les services de Pôle emploi et les collectivités en charge de ces questions.

Un système de bonus/malus devrait pouvoir être appliqué dans cette évaluation.

2. Confier aux collectivités régionales et territoriales le suivi des chômeurs et la compétence de régionaliser le SMIC avec compensation par l'Etat de la différence éventuelle entre le niveau fixé en région et le niveau national par un dispositif d'aide aux ménages ou aux salariés (primes d'activité, RSA...). L'indicateur SMIC sur salaire médian (1400/1700 euros) représente plus de 80% : c'est trop pour les entreprises locales et il conviendrait de desserrer ce verrou.

Aussi, un régime de politique contractuelle dynamique au niveau de la branche et de l'entreprise doit-il être observé.

Pour combler le handicap de compétitivité de la main d'œuvre peu qualifiée, il serait de bonne politique de transférer à l'entreprise qui accepte d'embaucher le montant du revenu de solidarité que la collectivité aurait versé à ce salarié s'il était resté au chômage.

Olivier SUDRIE a analysé, dans une étude pour le compte de la CCI de Martinique⁴⁹, l'impact financier et les avantages comparés d'une telle mesure et les effets d'une zone franche d'activité : l'entreprise bénéficierait d'un avantage de 1 550 euros par an (en plus des 1575 euros du CICE) pour une embauche au SMIC brut de 17 500 euros.

⁴⁹ Etude en annexe 18.

Postes	Montants
(1) Coût salarial (SMIC brut*)	17 500 €
(2) Compensation du handicap de compétitivité	6 800 €
(3)= (1)-(2) Coût net du travail pour l'entreprise	10 700 €
(4) Productivité du travail (avantage pour l'entreprise)	12 250 €
(5) =(4)-(3) Avantage net de l'embauche pour l'entreprise	1 550 €

(*) Hypothèse d'un abattement à 100% des charges patronales sur SMIC et hors prime à l'embauche

Des habilitations pour les collectivités de l'article 73 et des conventions pour celles relevant de l'article 74 doivent pouvoir être utilisées.

Un partage raisonnable entre le coût politique assumé au niveau local et le cout financier assumé au niveau national doit être trouvé.

3. Adopter outre-mer le contrat unique d'embauche avec des modalités et des conditions de séparation simples et souples.

Ce dispositif doit être accompagné de droits portables attachés aux salariés compris dans un compte regroupant les droits de l'assurance maladie, de l'assurance vieillesse et de ceux de la formation professionnelle tout au long de la vie.

Ce compte doit être, outre-mer, plus ambitieux que le compte personnel d'activité actuellement en préparation. Il doit être de nature à dédramatiser la rupture du contrat de travail et à « dététaniser » la fin du CDI ou du CDD.

4. Instituer une garantie universelle de paiement pour les loyers ou réactiver la Garantie DUFLLOT adaptée outre-mer pour permettre la décohabitation et un accès facilité au logement, tout en rassurant les bailleurs.
5. Taxer les entreprises qui licencient trop ou trop facilement en créant un compte individuel à Pôle emploi pour les entreprises totalisant leurs cotisations et les dépenses qu'elles font supporter à l'assurance chômage. Plus les entreprises licencient économiquement, plus elles paient de cotisations.

Cette mesure existe aux Etats-Unis sous le nom d' « experience rating ».

Le licenciement doit devenir le dernier recours. La règle générale doit être le maximum de salariés en emploi : quand le chiffre d'affaires chute, l'entreprise

baisse le temps de travail pour conserver tous ses salariés et l'Etat compense la quasi-totalité de la différence salariale.

Cette formule existe au Canada et en Allemagne (Kurzarbeit) et a permis de sauver de nombreux emplois sans compromettre la santé des entreprises.

Le système actuel de chômage partiel pourrait être révisé et transformé outre-mer en système de compensation salariale pour éviter les licenciements : l'entreprise en difficulté utilisant ce mécanisme n'aurait plus à faire désormais l'avance des fonds qui serait assumée par Pôle emploi.

Somme toute, il s'agirait, pendant un temps de mauvaise conjoncture, de travailler moins pour licencier moins. Maintenir le revenu d'un salarié dont le temps de travail a été diminué ne revient pas plus cher que de financer un chômeur qui ne crée aucune richesse.

6. Mettre le Big data au service des chômeurs en créant une plate-forme numérique à Pôle emploi en accès libre aux demandeurs d'emploi selon des modalités à discuter.

Ce dispositif serait de nature à rendre le service public encore plus efficace pour permettre aux chômeurs de savoir instantanément où se trouvent les offres d'emploi, bâtir leur plan de retour à l'emploi en phase avec la réalité du marché du travail. Ce dispositif permettrait par ailleurs aux entreprises de trouver les candidats pour les postes non pourvus.

7. Améliorer la conciliation en matière de contentieux du travail et réduire les délais d'instruction aux Prud'hommes afin de désengorger les tribunaux.

En cas de licenciement, il faut rendre obligatoire une négociation d'une semaine entre le salarié et l'employeur pour trouver un accord sur une transaction à l'amiable, avant d'aller au tribunal.

8. Décréter le zéro charges sur l'emploi outre-mer pour déclencher les recrutements.

Le gisement d'emploi dans les PME et TPE est considérable. Il peut être obtenu qui dans des zones franches globales, qui par défiscalisation sociale.

Toutes ces mesures peuvent être prises par le Parlement ou être instituées par délégation, habilitation ou conventionnement avec les collectivités.

Les Présidents des Régions et des collectivités des outre-mer peuvent demander à être habilités car il s'agit de matières non régaliennes.

L'Etat devra cependant en assumer le cout financier outre-mer et une réunion doit être organisée d'urgence avec les exécutifs territoriaux.

Décréter l'état d'urgence sociale et mettre en œuvre un big bang social :

Recommandation n°22

- Rendre obligatoire pour le système éducatif une formation pour les décrocheurs et les sortants du système sans titre, sans diplôme, sans qualification.**
- Régionaliser le SMIC et le suivi des chômeurs avec un système de compensation différentielle aux salariés.**
- Réviser le système du chômage partiel pour éviter à l'entreprise en difficulté de faire l'avance de la trésorerie.**
- Adopter outre-mer le contrat unique d'embauche accompagné d'un compte personnel d'activité élargi de droits portables attachés aux salariés.**
- Instituer ou réactiver outre-mer la garantie universelle de loyers pour faciliter l'hébergement et rassurer les bailleurs.**
- Instituer un compte individuel pour les entreprises et taxer celles qui licencient trop.**
- Mettre le Big data au service des chômeurs en créant une plate-forme numérique dédiée à cette tâche au sein de Pôle emploi.**
- Améliorer la conciliation et matière de conflit du travail et instaurer une semaine obligatoire de négociation entre l'employeur et le salarié avant saisine des tribunaux.**
- Doter mieux en effectifs de Pôle emploi et mobiliser encore plus ses services.**
- Décréter le zéro charges sur l'emploi partout outre-mer.**

2. Installer des zones franches globales partout outre-mer selon des voies et des moyens adaptés à chaque collectivité.

De nombreux dispositifs existent pour lutter contre la fracture territoriale et la déshérence des quartiers : zone franche urbaine, zone de dynamisation rurale, zone de revitalisation urbaine, zone urbaine sensible, contrat urbain de cohésion sociale, zone franche d'activité, chantiers prioritaires de la ville. Il y a aujourd'hui 100 ZFU dont 7 outre-mer, 435 ZRU, 751 ZUS, plus de 530 quartiers éligibles à une convention ANRU et 2493 quartiers ciblés par les CUCS.

Leurs résultats sont prometteurs : coût budgétairement soutenable et effets d'entraînement appréciables.

Les dépenses consenties de 2009 à 2015 pour les entreprises de quatre départements d'outre-mer installées dans les ZFA se sont élevées à 130 millions d'euros par an en moyenne. En 2014, ce montant (138 millions) représentait 1.7% du total des dépenses fiscales de l'Etat outre-mer⁵⁰.

Tableau 1 : Dépenses fiscales au titre du dispositif ZFA (en M€)

Réduction	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	4 DOM		Martinique	
								Total	Par an	Total	Par an
IS-IR	90	44	72	74	87	84	83	534	76	156	22
TFPB	70		3	7	8	9	9	106	18	31	4
TFPNB	10	10	8	8	8	8	8	60	9	18	3
CFE	35	37	0	12	13	14	15	126	18	37	5
CVAE			9	20	14	23	20	86	17	25	4
Total	205	91	92	121	130	138	135	912	130	267	38

Source : Ministère des outre-mer, Document de politique transversales, diverses livraisons.

Olivier SUDRIE estime que les dépenses fiscales associées à la ZFA de Martinique se sont élevées en moyenne à 38 millions d'euros par an sur la période 2009-2015, que le dispositif a bénéficié à quelques 1200 entreprises soit 20% du total des établissements recensés par l'INSEE pour un avantage fiscal moyen de 3200 euros par an.

Cette ZFA a ainsi généré 53 millions de PIB supplémentaire, a concerné 750 emplois (créés ou préservés) et a induit un surcoût de recettes fiscales estimé à une dizaine de

⁵⁰ Annexe 17

millions d'euros par an, ramenant ainsi le coût net pour les finances publiques à 27 millions d'euros par an en moyenne.

Le même constat est fait par Claude GELBRAS, dans une étude réalisée pour la Région Martinique⁵¹, pour les autres zones franches urbaines de l'Hexagone, de Guadeloupe, de Corse et de Charleville-Mézières – le coût reste raisonnable et budgétairement supportable :

- Les 100 ZFU ont coûté 350 millions d'euros par an en 2013 ;
- La zone franche globale de Corse a coûté 80 millions d'euros par an de 1997 à 2002 ;
- Les ZFA/ZFU des quatre départements d'outre-mer ont coûté 200 millions d'euros par an.

Néanmoins, malgré les bonnes performances macroéconomiques de ces différents dispositifs, il faudrait les repenser pour les rendre plus efficaces en matière d'emploi. Tous ces dispositifs pourraient être refondus au sein d'une seule et même zone, plus globale, à assiette fiscale plus large et couvrant l'intégralité des géographies concernées.

Il s'agirait de mettre en place outre-mer, à l'instar de ce qui a été fait pour la Corse en 1997 et à Charleville-Mézières en 2006, un régime fiscal et social de zone franche globale.

Ce futur dispositif devrait se fixer comme objectif prioritaire la réduction du chômage des jeunes et de celui de longue durée. Pour ce faire, il conviendrait de compenser non plus le handicap de compétitivité des entreprises en réduisant leur charge fiscale mais de compenser le handicap de compétitivité du travail en réduisant son coût pour les entreprises. Des financements et allocations existantes pourraient être redéployés pour assurer une partie de la compensation et le régime d'exonération des charges patronales de la Sécurité sociale devrait être reconfiguré.

Le moment est propice pour engager une réflexion approfondie sur la mise en place d'un ou de régimes de zones franches globales pour les outre-mer en anticipant la fin du dispositif actuel d'ici 2017 qui a vu par ailleurs disparaître ses avantages comparatifs du fait de la mise en place du CICE.

⁵¹ Etude réalisée par Claude GELBRAS pour la Région Martinique en annexe 18

Compte tenu de l'impératif absolu de créer de l'emploi pour tenter de résorber le chômage de masse, des ZFG couvrant l'intégralité des territoires et la grande majorité des activités sont nécessaires.

Elles doivent être instituées pour une période de dix ans renouvelables pour l'ensemble des géographies intéressées avec des taux majorés pour les îles des archipels éloignés, les arrière-pays et les zones déshéritées et tenir compte des impôts locaux de toute nature, des impôts sur le revenu et sur les sociétés, des plus-values, des cotisations patronales et salariales, y compris pour les indépendants et artisans.

Cette proposition est très fortement demandée par les élus de tous rangs et par les socio-professionnels d'autant que paradis fiscaux et zones franches de toutes natures existent dans leur environnement immédiat.

L'activité touristique de ces territoires exposés à la concurrence de leurs voisins ne résistera pas et ne pourra jamais être compétitif sans cet adjuvant.

Recommandation n° 23

Créer, pour dix ans renouvelables, des zones franches globales sur l'ensemble des secteurs d'activité et sur tous les territoires outre-mer avec des bonifications pour les îles des archipels et les zones déshéritées.

3. Soutenir massivement les PME et les TPE.

Ce sont ces entreprises qui embauchent et créent de l'emploi. Trop d'entreprises n'arrivent pas à créer un seul emploi. Il faudrait donc favoriser l'embauche du premier salarié.

Le ministère des outre-mer et la Caisse des dépôts viennent de signer une convention pour favoriser l'embauche dans ces entreprises. Certaines régions pratiquent le dispositif des emplois-tremplins qui consistent à subventionner les recrutements sur une période de trois ans moyennant transformation en contrats à durée indéterminée après la période d'essai.

Il faudrait aller plus loin et soutenir davantage les entreprises de moins de 11 salariés en prenant cinq types de mesures :

Recommandation n°24

- **Raccourcir les délais de paiement trop longs imposés aux petites entreprises par les collectivités, les grands clients et les titulaires des marchés publics à leurs sous-traitants. Une garantie universelle de paiement leur serait proposée en exigeant d'une banque publique (CDC, BPI ou AFD) de prendre en Dailly (à taux zéro) les factures dues depuis plus de deux mois, le recouvrement pour les grandes banques étant plus aisé.**
- **Demander le remboursement immédiat par l'Etat des créances fiscales (crédits d'impôts, de TVA...) dues aux entreprises.**
- **Prendre des arrêtés ou circulaires qui inciteraient l'URSSAF, comme en 2013, à accepter plus facilement les délais de paiements et les moratoires en cas de difficultés.**
- **Mettre au point l'équivalent d'un *Small business act* en réservant un tiers des commandes publiques aux TPE et PME, tout en veillant à ne pas surenchérir les coûts.**
- **Relever le seuil de chiffre d'affaires à 70 000 euros pour les activités de services et à 160 000 euros pour les activités commerciales des microentreprises pour favoriser la création d'entreprises et d'emplois.**

4. Mettre l'épargne et les services financiers au service de la production et de l'investissement local.

L'accès à l'ensemble des outils de financement des entreprises constitue à ce titre un enjeu majeur de l'égal accès aux opportunités dans les outre-mer.

L'IEDOM et l'IEOM réalisent dans les outre-mer des enquêtes trimestrielles sur le coût du crédit aux entreprises. Selon l'analyse fournie par l'institut en annexe 10, le résultat

de ces enquêtes confronté à ceux de l'enquête trimestrielle de la Banque de France sur le territoire hexagonal montre qu'il existe un différentiel de taux en défaveur des entreprises ultra-marines plus ou moins important selon les géographies concernées :

- Dans les départements d'outre-mer, les entreprises de La Réunion bénéficient des conditions débitrices moyennes les plus proches de celles constatées en Hexagone, en liaison avec des conditions d'exploitation sensiblement identiques, à l'exception notable d'un niveau de créances douteuses supérieur.
- Dans les collectivités du Pacifique, c'est en Nouvelle-Calédonie que la situation est la plus favorable, tant pour les entreprises que pour les particuliers. La Nouvelle-Calédonie se distingue par des conditions d'exploitation très satisfaisantes et un niveau de créances douteuses faible.

Ces différences s'expliquent en outre par les conditions d'exploitation des banques, l'accès aux ressources de refinancement et le niveau des risques.

Le rôle de BpiFrance mérite, ici, d'être approfondi. La loi impose en effet à BpiFrance une présence pleine et entière dans les départements d'outre-mer. Plusieurs options s'offraient à la banque au moment de sa création pour satisfaire cette obligation légale : une présence directe, soit en propre, soit partagée avec la Caisse des dépôts, une présence à travers un intermédiaire, l'AFD. C'est cette dernière option qui a été choisie, BpiFrance s'appuyant sur des équipes AFD présentes dans chaque département d'outre-mer sur le fondement d'un contrat de prestation de service externalisé, entré en vigueur le 1er janvier 2014 pour une durée de deux ans renouvelable.

L'ensemble des produits de la gamme d'intervention de BpiFrance est ainsi disponible dans les départements d'outre-mer comme dans les autres régions françaises, qu'ils s'agissent des produits de garantie bancaire, de mobilisation des créances publiques, de préfinancement du CICE ou des prêts d'investissement.

Pour autant, si la volumétrie des interventions de BpiFrance opérées par l'AFD ne révèle pas d'écarts manifestes dans l'accès des entrepreneurs ultramarins aux produits financiers par rapport aux entrepreneurs dans les autres régions françaises⁵², un écart

⁵² L'Atlas Régions 2014 de Bpifrance décrit une part des DOM dans le total des produits distribués en ligne avec le poids que chaque DOM occupe dans le PIB national.

dans la qualité perçue des prestations s'est néanmoins installé, imputable notamment aux délais de traitement des dossiers jugés trop élevés.

Bien dimensionnées au regard de l'activité observée, les équipes de l'AFD, dont le cœur de métier n'est pas le financement des entreprises, offrent d'inégales capacités à répondre avec rapidité et pro-activité aux attentes des entrepreneurs ultramarins, lesquels souhaiteraient davantage de présence in situ de la part de BpiFrance et davantage d'accompagnement⁵³.

Une présence directe de BpiFrance, au-delà des deux directeurs interrégionaux d'ores et déjà en place, mériterait dès lors d'être envisagée, à l'issue du contrat de prestation de service avec l'AFD.

Viser un développement économique des outre-mer socialement plus inclusif implique, d'une part, que tous les entrepreneurs, même ceux exclus du secteur bancaire traditionnels, puissent obtenir les financements utiles à leurs projets, et, d'autre part, que l'épargnant ultramarin ait la pleine assurance que son épargne bénéficiera au développement de sa région.

Certes, la collecte de l'épargne locale pour investir dans le tissu économique local n'est pas une idée nouvelle, et de nombreux vecteurs financiers permettant des réductions d'impôt sur le revenu ou d'ISF ont pu être créés, comme les Fonds d'investissement de proximité (FIP), y compris dans les outre-mer⁵⁴, mais restent insuffisamment mobilisés du fait de leur cantonnement aux seuls contribuables ultramarins. Par ailleurs, pour garantir les prêts octroyés, le fonds DOM, anciennement gérés par Oséo, devrait être relancé dans les meilleurs délais par BpiFinancements.

⁵³ Rapport d'information de l'Assemblée nationale n°3097 sur la Banque Publique d'Investissement Bpifrance déposé le 30 septembre 2015.

⁵⁴ La loi de finances rectificative du 15 juillet 2011 a ainsi créé le FIP Outre-Mer, calqué sur le mécanisme du FIP Corse, qui s'adresse aux personnes physiques fiscalement domiciliées dans les DOM-COM. L'actif du FIP Outre-Mer est constitué pour 60% au moins de PME non cotées situées en Guadeloupe, Martinique, Guyane, à La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Wallis-et-Futuna et en Polynésie française. L'avantage pour le souscripteur est d'obtenir une réduction d'impôt sur le revenu correspondant à un pourcentage des versements effectués.

Recommandation n°25

- **Elargir le fonds d'investissement de proximité DOM à l'ensemble des contribuables nationaux.**
- **Relancer le fonds de garantie géré par BpiFrance.**

Un autre vecteur privilégié par les territoires est la création, en partenariat avec le secteur bancaire ou les acteurs de la finance solidaire, de livrets d'épargne territoriaux, sorte de livrets d'épargne populaires permettant de proposer aux petits épargnants des placements finançant l'économie régionale (TPE, PME-PMI, entreprises de l'économie sociale et solidaire, artisans, etc.)⁵⁵.

L'enjeu de la convergence des outre-mer, objectivement dans une situation différente et justifiant l'existence de dispositifs qui leur sont spécifiques, implique néanmoins d'aller plus loin en créant un nouveau livret d'épargne territorial défiscalisé, à l'image du livret A ou du livret de développement durable, qui viendrait compléter les dispositifs existants en mobilisant davantage l'épargne populaire en faveur de l'investissement d'entreprise.

Outre la mobilisation et le fléchage territorial d'une épargne complémentaire, la généralisation de livrets d'épargne territoriaux dans les régions ultramarines, dans le cadre et en appui des stratégies de développement définies, est de nature à permettre aux particuliers de manifester, par la mobilisation de leur épargne, leur adhésion à celles-ci.

Une réflexion visant à permettre, à travers une évolution du code monétaire et financier, aux établissements de crédit habilités à créer des livrets d'épargne territoriale défiscalisés et sécurisés, en lien avec la Caisse des dépôts et consignations, mériterait d'être entamée.

En observant la composition de l'épargne, une part très importante est consacrée au logement sous forme de CEL et PEL et une part encore plus importante sous forme de

⁵⁵ Voir par exemple le « Compte sur livret Bretagne » créé par la Caisse d'Epargne Bretagne Pays-de-la-Loire, en partenariat avec l'ESC Rennes, la CCI et la Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire, produit financier sans risque pour l'épargnant à la rémunération proche du livret B.

primes d'assurance. Compte tenu de la pénurie de logement outre-mer, il conviendrait de porter le plan de construction de logement actuel de 100 000 à 150 000, en y incluant les COM du Pacifique, en mobilisant, pour son financement, 5% de la collecte annuelle des compagnies d'assurance à destination logement outre-mer.

Recommandation n°26

Aider les classes populaires et moyennes à épargner et à investir davantage :

- Créer un livret nouveau d'épargne défiscalisé.**
- Créer des programmes d'aides pour primo-accédant à la propriété.**
- Concevoir un programme de 150 000 logements sur dix ans par augmentation de la LBU et obligation faite aux compagnies d'assurance d'investir 5% de leur collecte annuelle dans le logement outre-mer.**

Parmi les projets susceptibles d'être financés par les livrets d'épargne territoriaux figurent ceux des entrepreneurs les plus modestes, dont la réussite est un des leviers de l'insertion professionnelle durable des demandeurs d'emploi et de la réduction des inégalités internes.

Souvent exclus des réseaux bancaires traditionnels, ces entrepreneurs sont habituellement les bénéficiaires de la microfinance, mais celle-ci est insuffisamment et inégalement présente dans les outre-mer, comme le rappelle le CESE dans son avis de février 2015 sur le rapport de Pierrette CROSEMARIE relatif à la microfinance dans les outre-mer, dont est extrait le tableau suivant :

Tableau 1 : les implantations (case grisée avec parfois l'année d'installation) des principaux acteurs non bancaires du microcrédit dans les Outre-mer

	ADIE	Initiative France	France Active	Réseau entreprendre	Créa-sol	BGE
Guadeloupe	2007	1997		2012		1995
Guyane	2003	1999		2008		1995
Martinique	2007	1989		2011		2002
Mayotte	1998					2000
La Réunion	1996	1992				1980
Nouvelle-Calédonie	1999	2007				
Polynésie française	2009					
Saint-Barthélemy						
Saint-Martin		2002				
Saint-Pierre et Miquelon						
Wallis-et-Futuna	2009					

Source : ADIE, Initiative France, France active, réseau entreprendre, BGE, Union des couveuses.

Lecture : des territoires comme Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy ne disposent pas, à ce jour, d'institutions de microfinance.

Certes, de gros efforts sont en cours de déploiement, dans le cadre notamment de la convention pluriannuelle « Agir pour l'emploi et la création d'activités dans les départements d'Outre-Mer » signée, en décembre 2014, par le ministère des Outre-mer et la Caisse des dépôts et consignations, mais une démarche tendant à étudier avec l'ensemble des grands réseaux français de la microfinance un accès accru mais organisé dans le sens de la complémentarité à la finance solidaire s'impose toujours.

Recommandation n° 27

Dynamiser, avec les grands réseaux français de la microfinance, l'accès des classes populaires au microcrédit

D'une manière plus générale, au-delà des entrepreneurs, l'égal accès aux services financiers des particuliers outre-mer constitue toujours un enjeu, comme en témoigne la moindre bancarisation de la population ultramarine par rapport à celles de l'Hexagone, selon le rapport remis au Parlement conformément à l'article 53 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires⁵⁶ : en 2013, on enregistrait dans les DOM une moyenne de 0,87 compte de dépôt par habitant (1,23 en Hexagone). Saint-Pierre-et-Miquelon (1,23), la Martinique (1,17) et la Guadeloupe (1,06)

⁵⁶ Rapport sur la tarification des services bancaires dans les départements et les collectivités d'outre-mer réalisé par Emmanuel Constans, président du Comité consultatif du secteur financier (juin 2014).

affichaient un nombre de comptes de dépôt par habitant voisin de celui de la France hexagonale, alors que la bancarisation restait faible à Mayotte et en Guyane, avec respectivement 0,27 et 0,54 compte de dépôt par habitant. La Réunion se situait dans la moyenne des DOM (0,88).

Ainsi, le rapport préconise une convergence des tarifs ultramarins avec ceux de l'Hexagone, selon des modalités et un rythme qui tiennent compte des réalités économiques dans ces territoires, en recommandant :

- en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie Française : la réduction de 50% d'ici trois ans des écarts moyens de tarifs entre chacune des collectivités et la France entière ;
- pour les autres régions, l'alignement, d'ici trois ans, des moyennes départementales des frais de tenue de compte sur la moyenne des établissements facturant ces frais dans l'Hexagone.

Le rapport préconise également de donner un rôle accru au Comité consultatif du secteur financier (CCSF), dont les avis engagent les établissements de crédit et d'associer encore plus étroitement les associations de consommateurs représentatives au processus de concertation. Les travaux doivent permettre de fixer le cadre dans lequel le représentant de l'Etat sera amené à décliner, territoire par territoire, une stratégie permettant de faciliter l'atteinte de ces objectifs globaux.

Pertinentes, ces orientations vont dans le sens de la mise en œuvre de l'article 16 de la ^o 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer qui plafonnent les frais de tenue de compte⁵⁷, dont il conviendrait, à minima, de s'assurer le respect.

⁵⁷ L'article 16 de la loi introduit l'article. L. 711-22 du code monétaire et financier, qui dispose : « Dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution et dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, pour les services bancaires de base visés à l'article L. 312-1, les établissements de crédit ne peuvent pratiquer des tarifs supérieurs à la moyenne de ceux que les établissements ou les caisses régionales du groupe auquel ils appartiennent pratiquent dans l'Hexagone. Les établissements de crédit présents dans ces collectivités participent chaque année à une réunion présidée par le représentant de l'Etat et en présence de l'institut mentionné à la section 2 du chapitre Ier du

Recommandation n° 28

Vérifier la mise en œuvre des dispositions du Code monétaire et financier portant sur le plafonnement des frais de tenue de compte, et, en cas de non-respect, s'assurer de la définition, territoire par territoire, d'un plan d'actions permettant d'atteindre Ces objectifs.

5. Mettre en œuvre une politique ambitieuse en matière d'innovation.

Les outre-mer ne comptent pas parmi les territoires les mieux dotés en « facteurs classiques d'innovation » comme l'indique une étude récente du Commissariat général à l'égalité des territoires. Les départements d'outre-mer sont en effet très éloignés des moyennes hexagonales⁵⁸.

Pour autant, l'innovation n'est pas qu'une affaire de territoires très urbanisés profitant d'une mixité sociale et fonctionnelle, d'une forte densité de population et d'activités, de réseaux d'infrastructures et de communication et autres avantages compétitifs qui leur sont inhérents.

Il existe un chemin pour renforcer les capacités d'innovation des territoires à faible densité de « facteurs classiques d'innovation », et ainsi contribuer à la réduction des inégalités territoriales, en s'appuyant sur les caractéristiques propres des territoires en question, pour peu que l'on adopte une approche large de l'innovation, technologique bien sûr, mais aussi sociale, organisationnelle, etc.

L'étude précitée distingue trois grands types de territoires : le « territoire pépète »⁵⁹, le « territoire laboratoire »⁶⁰ et le « territoire coopératif »⁶¹, ainsi que dix leviers

titre Ier du livre VII afin de définir ensemble les mesures nécessaires à la détermination des tarifs visés au premier alinéa ».

⁵⁸ Etude « Innovation et territoires de faible densité » du cabinet CMI réalisée pour le compte du Commissariat général à l'égalité des territoires, publiée en juin 2015. Les « facteurs classiques d'innovation » sont la concentration de talents et de classe créative, la présence de recherche et développement, de réseaux de transport et de communication, la taille du marché de la demande, la présence d'un réseau de compétence et de partenaires, l'accès au financement de l'innovation et au foncier à vocation économique.

⁵⁹ Il repose sur un modèle de développement territorial à moteur interne, c'est-à-dire fondé sur la valorisation des ressources locales, qu'il s'agisse de ressources rares comme le patrimoine ou

d'innovation⁶² pour favoriser l'émergence d'idées nouvelles, l'accompagnement et la montée en puissance de projets innovants, ou encore pour garantir la pérennité de cette dynamique d'innovation.

Recommandation n° 29

Définir, au sein de la stratégie de développement propre à chaque territoire, un modèle d'innovation adapté aux territoires à faible densité en « facteurs classiques d'innovation ».

6. Favoriser une meilleure maîtrise du foncier par l'Etat et les collectivités.

Entrave au développement économique et social des outre-mer, la question foncière se pose toujours et met l'Etat, les collectivités territoriales et leurs agences respectives au cœur d'un imbroglio politique, juridique et opérationnel d'une rare complexité⁶³.

Dans une mosaïque de biens divers aux statuts juridiques différents, l'État possède une grande part des espaces ultramarins :

les ressources naturelles ou de compétences différenciantes comme un savoir-faire industriel ou artisanal historique ou encore la présence d'un acteur industriel de premier plan.

⁶⁰ Le territoire « laboratoire » est un territoire d'expérimentation, qui s'appuie sur une demande ou un enjeu local pour catalyser le développement de solutions innovantes. Le territoire laboratoire est donc aussi un territoire où s'inventent des solutions dans l'idée qu'elles pourront s'appliquer ailleurs, contrairement au modèle du territoire « pépité » qui vise précisément à développer des produits et services différenciants et non reproductibles.

⁶¹ Le modèle de « territoire coopératif » repose sur une stratégie de développement exogène, qui s'appuie en grande partie sur des coopérations avec d'autres territoires ou avec des acteurs extérieurs au territoire (coopération avec un territoire à forte densité, entre territoires à faible densité).

⁶² S'appuyer sur les réseaux d'interconnaissance, mobiliser des catalyseurs d'innovation qui aident à l'émergence d'idées latentes et mettent en relation les acteurs (CCI, chambres d'agriculture, etc.), définir une stratégie d'innovation fédératrice dans la durée, développer les capacités locales d'ingénierie de projet, etc.

⁶³ Voir notamment le rapport d'information n°538 de MM. Thani MOHAMED SOILIHI, Joël GUERRIAU, Serge LARCHER et Georges PATIENT, fait au nom de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer, déposé en juin 2015, et le rapport IGA-CGEDD relatif aux problématiques foncières et au rôle des différents opérateurs aux Antilles (novembre 2013).

- 13,5% de la superficie de la Martinique ;
- 37,5% de celle de La Réunion ;
- plus de 95% de celle de la Guyane.

L'Etat exerce une gestion prudente de ce patrimoine, qui ne permet pas une mobilisation du foncier disponible pour le logement, les grands équipements et l'activité économique, ni une gestion locale adaptée aux besoins de développement identifiés par les collectivités.

**Répartition comparée de la propriété foncière
dans plusieurs communes de Guyane¹**

	État (%)	Collectivités (%)	Privés (%)	Total cadastre (ha)
Apatou	93,46	3,78	0,03	215 916
Cayenne	8,86	18,51	42,94	2 874
Mana	93,74	0,07	1,48	659 407
Maripasoula	99,67	0,01	0,03	1 866 502
Matoury	18,86	11,61	60,56	14 342
Saint-Élie	100,00	0,00	0,00	583 119
Saint-Laurent	93,70	0,09	1,26	430 706
GUYANE	95,21	0,29	1,42	8 428 421

Source : Audeg², 2015 (données DRFIP 2014)

En outre, à travers une spécificité ultramarine anachronique⁶⁴, le domaine public maritime naturel de l'Etat se prolonge au-delà du rivage à l'intérieur des terres, par la zone des 50 pas géométriques (ZPG), soit une bande littorale de 81,20 mètres sur laquelle l'Etat a le plus grand mal, à travers ses agences des 50 pas géométriques, à non seulement faire respecter les règles d'urbanisme (et se voit ainsi contraint de procéder à des régularisations nombreuses) mais en outre à aménager les espaces en question.

Si le transfert de la ZPG aux collectivités territoriales a été voté dans la loi 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer, il est urgent que l'Etat renforce sa capacité à piloter de façon dynamique sa ressource foncière dans les outre-mer, en lien étroit avec les collectivités, en la mettant résolument au service des stratégies de

⁶⁴ Sauf en Nouvelle-Calédonie, Saint-Martin et une partie de la Polynésie, où la ZPG a été transféré aux collectivités.

développement à long terme définies. La question est particulièrement sensible en Guyane où l'Etat, qui se trouve être propriétaire de 90% du département apparaît largement dépassé, comme le reconnaissent ses propres services, pour en assurer la gestion. A cet égard, une réflexion fondée sur l'exemple de Grand Paris Aménagement (ex-AFTRP), opérateur foncier et aménageur agissant sur un territoire atypique mériterait d'être entamée.

Le Plan Mauroy de relance de la production cannière et vivrière en Guadeloupe est également à méditer : pour la reconquête de la sole cannière et faire face à la contestation d'une partie de la paysannerie, l'Etat, accompagné du groupe Crédit agricole, a fait l'acquisition de 12 000 hectares de terres appartenant au Groupe EMPAIN, propriétaire d'usines et grand propriétaire foncier. Ces terres ont été distribuées aux colons partiaires et aux jeunes agriculteurs formés, sous forme de groupements fonciers agricoles (GFA) d'un tenant de 150 hectares en moyenne, possédés à raison de 60% par les sociétaires et 40% par le Crédit agricole.

Il y a aujourd'hui trente-huit GFA en Guadeloupe fonctionnant avec un cahier des charges imposant de réserver 60% de la surface du GFA à la culture de la canne, le reste étant réservé à la diversification maraîchère, vivrière et à la production animale.

Cette expérience de réforme foncière est à répéter ; mutatis mutandis, l'Etat devrait pouvoir distribuer, en Guyane, sous forme collective aux collectivités, aux agriculteurs, aux artisans et aux industriels au moins 100 000 hectares.

Dans les autres territoires, des acquisitions amiables pourraient être engagées pour se constituer une réserve foncière qui devra être mise à disposition sous des formes à trouver ou à donner à bail avec la possibilité d'avoir des garanties réelles.

Si le foncier doit nécessairement « circuler » ou être mobilisé par octroi de droits réels pour les besoins du développement, des précautions sont, néanmoins, à prendre : en territoire insulaire (îlot Cayenne inclus) le foncier est un facteur limitant qui déchaîne les passions, entretient une concurrence intense et provoque un marché très spéculatif.

Le rapporteur suggère d'engager avec les élus de chacune des géographies, des discussions pour :

- Geler et sanctuariser une surface agricole incompressible comme cela existe déjà dans certains Schémas d'Aménagement Régionaux (SAR) ;
- De taxer fortement tout déclassement de terrain agricole et toute plus-value de cession ;
- Et enfin de réserver en priorité, en respectant la législation contre les discriminations, la vente ou l'achat des terrains aux résidents.

Recommandation n° 30

- **Parallèlement aux investissements en matière d'aménagement du territoire définis dans les plans de convergence, l'Etat doit adopter une politique volontariste et dynamique de gestion de son patrimoine foncier outre-mer.**
- **Engager une réforme foncière en Guyane sur au moins 100 000 hectares de terres.**
- **Réserver des surfaces agricoles minimales dans les schémas d'aménagement régionaux et territoriaux.**
- **Taxer les cessions et les plus-values de cession.**
- **Donner une priorité d'acquisition aux résidents.**
- **Rétrocéder comme prévu la zone des 50 pas géométriques aux collectivités concernées.**

**CONCLUSION : UNE LOI, DES
DECLINAISONS PAR TERRITOIRE ET UN
DISPOSITIF DE SUIVI**

Certains des interlocuteurs rencontrés dans le cadre de la présente mission soucieux de voir la marche pour l'égalité s'inscrire dans une logique de résultat et non de simple souhait, plaident pour l'instauration d'un droit opposable, qui consisterait à pouvoir faire condamner pécuniairement l'Etat, par la juridiction administrative, dans l'hypothèse où les engagements initiaux ne seraient pas respectés. Si l'intention peut se comprendre, un tel dispositif n'est pas réaliste :

- Il est d'abord contestable car laissant à penser que l'Etat doit porter à lui seul la responsabilité du développement économique des outre-mer. Ce n'est évidemment pas le cas, pas plus que les régions hexagonales n'ont vu leur développement économique ou en terme d'infrastructures, porté uniquement par l'Etat. Les plans de convergence doivent être des engagements réciproques et contractuels dans lesquels les collectivités mais aussi les acteurs économiques doivent s'engager. La réalisation de nombreux projets, sera sans doute conditionnée par la mobilisation des co-financements par les fonds européens, les collectivités locales, voire des partenaires privés.
- Juridiquement ensuite, aucune disposition ne peut venir réduire la liberté du Parlement de voter le budget, et donc les crédits d'intervention. A supposer même qu'une telle disposition soit adoptée, elle pourrait à tout moment être remise en cause, ne serait-ce qu'à l'occasion du vote de chaque loi de finances.

Comme dans tout contrat, les dispositions des différents plans seront elles-mêmes juridiquement obligatoires et contraignantes. Néanmoins, il est important de prévoir des dispositifs qui évitent le risque d'un appauvrissement progressif des moyens consacrés par l'Etat à l'objectif d'égalité réelle outre-mer et qui permettent de mesurer régulièrement l'avancée des objectifs fixés.

A) Une loi doit solenniser l'objectif de convergence vers l'égalité réelle.

Si une programmation dans le temps des moyens à mettre en œuvre est nécessaire, celle-ci ne doit pas pouvoir être remise en question au gré des circonstances ou des changements de majorités.

C'est la raison pour laquelle l'objectif d'égalité réelle des outre-mer doit s'inscrire dans un consensus national. Pour ce faire, et donner en outre une réelle solennité à l'engagement pris, il paraît opportun de l'inscrire dans un cadre législatif qui soit adopté par une très large majorité : en ce sens, une loi d'orientation fixant les grands objectifs (cf. projet en fin de rapport) doit pouvoir être soumise au Parlement afin de vérifier le consensus entre les principaux partis de Gouvernement sur l'objectif d'égalité réelle des outre-mer et le processus proposé pour y parvenir.

Une communication de ce projet en mars 2016, soit 70 ans après le vote de la départementalisation, serait un symbole particulièrement fort pour les outre-mer.

Enfin, le Parlement aura ensuite à se prononcer sur :

- d'éventuels dispositifs fiscaux particuliers, chaque année, en loi de finances.
- d'éventuelles modifications de lois organiques ou d'éventuelles habilitations à délivrer aux collectivités pour l'exécution de leur plan de convergence.

Recommandation n°31

Proposer au Parlement d'adopter, d'ici la présentation des textes budgétaires pour 2017, une loi d'orientation relative à l'égalité réelle outre-mer en en faisant une priorité de la Nation et comportant un volet interne et un volet externe de réduction des inégalités.

B) Des instruments budgétaires adaptés doivent être mis en place.

Pour la bonne réalisation des objectifs contenus dans les différents plans de convergence, il convient naturellement de s'assurer que les moyens budgétaires et financiers prévus soient réellement mobilisés.

La proposition de réunion du Comité interministériel de l'Outre-mer (CIOM), placé auprès du Président de la République, en amont de la procédure budgétaire, permettra de renforcer le rôle du Ministère des outre-mer en lui conférant la lisibilité nécessaire sur les engagements des différents ministères.

Recommandation n°32

Le CIOM, devra être réuni chaque année en mars, par le Président de la République et devra veiller au respect des engagements, notamment budgétaires, pris par l'Etat en faveur de l'égalité outre-mer.

De même les collectivités seront tenues d'évoquer ces plans de convergence lors des débats d'orientations budgétaires et de prévoir leurs financements dans leurs budgets primitifs.

Concernant le support budgétaire récipiendaire des moyens financiers qui seront alloués aux plans d'investissement territoriaux trois scénarii peuvent être envisagés :

1) La création d'un nouveau programme budgétaire au sein de la mission outre-mer.

Les crédits d'investissements qui seraient ouverts sur ce programme seraient en partie gagés par les économies et les recettes nouvelles générées par les mesures proposées par les collectivités et l'Etat qui seront retenues par le Gouvernement et adoptées par le Parlement. Ces crédits pourraient être rattachés au programme 123 de la mission Outre-mer.

2) La création de nouveaux programmes et d'actions budgétaires au sein de chaque mission ministérielle intéressée.

La plupart des missions budgétaires ont des actions spécifiques outre-mer et pourraient donc accueillir des programmes et des actions en faveur du financement des plans de convergence. C'est ainsi que la mission « Politique des territoires », composée des dispositifs portés par le Commissariat général à l'égalité des territoires (programme 112 « Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire » et programme 147 « Politique de la ville ») et du programme 162 « Interventions territoriales de l'État », constitue un outil d'intervention en faveur de l'ensemble des territoires. C'est d'ailleurs l'une des missions du CGET que de promouvoir l'égalité des territoires en réduisant les inégalités des habitants, dans et entre les territoires.

Si ces deux formats présentent l'avantage de la simplicité, il présente également des inconvénients et des risques :

- les règles de report des crédits de paiement d'une année sur l'autre sont strictes (limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux. Ce plafond ne peut être majoré que par une disposition de loi de finances). Or, par nature, le rythme de réalisation des dépenses d'investissement est difficilement prévisible, ce qui peut générer des volumes importants de crédits non consommés d'une année sur l'autre.
- les dépenses d'investissement ne sont pas exemptes des mesures de mises en réserve des crédits, des décisions de gel et de surgel et d'annulation en cours d'année.

3) La création d'un compte d'affectation spéciale (CAS) récipiendaire de recettes de nature fiscales ou non fiscales et des économies budgétaires réalisées.

La création de ce CAS pourrait être envisagée sous réserve d'être en capacité de déterminer des « *recettes particulières <...>, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* »⁶⁵, à savoir le financement de plans de convergence outre-mer, ce qui peut constituer une difficulté juridique.

L'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances dispose que « *les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte* ».

L'intérêt du compte d'affectation spéciale est qu'il permet de garantir et de sécuriser les ressources qui seraient allouées aux plans territoriaux d'investissement. En effet, le même article 21 précise qu'aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale, ce qui permet de sanctuariser les ressources du compte et d'éviter les mesures de régulation budgétaire.

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés de droit sur l'année suivante, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte.

Si les recettes affectées au CAS apparaissent plus dynamiques en cours d'année que le montant prévu en LFI, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des Finances, dans la limite de cet excédent. Ainsi, si le produit d'une taxe ou d'une fraction d'impôt est plus important que ce qui était anticipé, la dynamique de la recette peut bénéficier au CAS, et donc accroître les moyens qui lui sont consacrés.

⁶⁵ Article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

Le CAS est donc un outil budgétaire plus souple, mais les conditions juridiques pour autoriser sa création en matière d'investissement outre-mer présente des incertitudes.

En effet, il ressort des termes de l'article 21 de la LOLF précité, qu'en imposant la condition d'une relation directe, par nature, entre recettes et dépenses d'un compte d'affectation spéciale, le législateur organique a entendu limiter les possibilités de dérogation à la règle de non affectation des recettes au sein du budget de l'État.

Le respect de cette disposition fait l'objet d'une attention particulière de la part du Conseil constitutionnel⁶⁶. Or, il ne paraît pas aisé, en première approche, de déterminer une recette qui, par nature, serait en relation directe avec les dépenses consistant, en l'espèce, en plans d'investissement dans les outre-mer. Dans cette perspective, il conviendrait, par exemple, de vérifier que la création d'une « TVA investissement » applicable spécifiquement en outre-mer, sur le modèle du projet de TVA sociale, réponde au critère du lien direct entre recettes et dépenses d'un futur CAS « Plans de convergence outre-mer ».

Les trois solutions proposées ne sont donc pas exemptes de risques. Le Parlement devra donc faire preuve d'une vigilance particulière lors du processus budgétaire.

⁶⁶ Ce dernier a ainsi censuré en 2005 une disposition visant à affecter, dans un CAS une partie du produit des amendes perçues par la voie de " systèmes automatiques de contrôle et sanction ", à l'« *la dépense induite par la décision des pouvoirs publics de verser aux établissements de crédit une compensation au titre des prêts souscrits en vue de faciliter le financement de la préparation au permis de conduire* », au motif qu'elle a méconnu l'exigence fixée par le I de l'article 21 de la loi organique du 1er août 2001 en ce qui concerne la relation qui doit exister entre les recettes et les dépenses d'un compte d'affectation spéciale (Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005).

C) Un dispositif de suivi des plans de convergence doit être défini.

Tout d'abord, un observatoire de la convergence des outre-mer devra être créé, afin de collecter, agréger, analyser, mettre à jour et diffuser les données et les statistiques nécessaires à la tenue des indicateurs retenus pour apprécier la convergence de chaque territoire ultramarin vers l'égalité réelle. Créé au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires, son fonctionnement doit s'inscrire dans une approche interministérielle et partenariale, que devrait garantir la création en son sein d'un conseil d'orientation composé notamment de l'INSEE, de la Direction générale des outre-mer et des représentants des collectivités ultra-marines concernées.

Il élaborera un rapport annuel public sur la convergence des outre-mer, remis notamment aux ministres concernés, ainsi qu'à la CNEPEOM. Alimenté par différents fournisseurs de données (les services de la statistique publique, l'Institut de la statistique et des études économiques (ISEE) en Nouvelle-Calédonie, l'Institut de la statistique de Polynésie française (ISPF), l'observatoire des outre-mer...), il doit profiter de la mise à niveau de l'appareil statistique évoquée supra.

Recommandation n° 33

Créer un observatoire de la convergence outre-mer au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires.

La CNEPEOM pourrait également être mise à contribution. Créée par l'article 74 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer - LODEOM -, elle a pour mission de suivre et d'évaluer la mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques de l'Etat outre-mer. Composée de 39 membres issus du Parlement, du CESE, des collectivités ultra-marines et des services de l'Etat⁶⁷, elle constitue l'instance

⁶⁷ 10 députés et 10 sénateurs des différents groupes parlementaires, 2 membres du Conseil économique, social et environnemental, 11 représentants des collectivités ultra-marines, 6 représentants de l'État, ainsi que 10 députés, 10 sénateurs et 2 membres du CESE ayant la qualité de suppléants.

naturelle pour débattre chaque année de la mise en œuvre des engagements contractuels pris par l'Etat en faveur de la convergence des outre-mer.

Confier cette mission à une instance existante, la CNEPEOM, a le mérite d'éviter de créer une nouvelle autorité ou un nouveau comité et de s'appuyer sur une instance composée majoritairement d'élus pouvant s'appuyer sur la DGOM.

Recommandation n° 34

Confier à la CNEPEOM, dotée de nouveaux pouvoirs et de moyens renforcés, la compétence d'assurer le suivi de la mise en œuvre des engagements contractuels pris par l'Etat en faveur de la convergence des outre-mer.

Un ajustement législatif de l'article 74 de la loi du 27 mai 2009 sera nécessaire pour préciser ses nouvelles missions. Il conviendra surtout de renforcer les moyens logistiques à sa disposition : le seul secrétariat assuré par la DGOM, d'ores-et-déjà insuffisant, ne permettra pas aux membres de la CNEPEOM de disposer des outils nécessaires à l'évaluation et à l'analyse régulière des plans.

Il conviendra donc d'institutionnaliser la collaboration avec l'observatoire de la convergence outre-mer ou d'autres organismes publics (CGET par exemple) mais surtout de renforcer les moyens dévolus à la DGOM.

L'Etat et les collectivités devraient, de leur côté, se doter des moyens nécessaires pour s'assurer du respect de leurs engagements contractuels, qui à travers le CIOM, qui à travers les assemblées locales. De plus une réunion annuelle entre l'Etat et les collectivités pourrait être organisée afin d'assurer un suivi concerté de la marche vers l'égalité.

Etabli sur le modèle du conseil interministériel d'aménagement du territoire (CIAT), ce CIOM aurait vocation à définir la politique du gouvernement vis-à-vis des et offrirait l'occasion de vérifier chaque année, avant le début de la procédure budgétaire, le respect par chacun des administrations de leurs engagements, notamment financiers.

Bien entendu, il convient de pouvoir se donner la souplesse nécessaire pour ajuster dans le temps les engagements contractuels. Nécessairement précédé d'une évaluation

quantitative et qualitative co-élaborée par les services de l'Etat compétents et les DCOM, un rendez-vous périodique entre l'Etat et chaque collectivité doit être prévu pour adapter si nécessaire les contrats de développement.

Partie prenante essentielle à la réussite de la convergence réelle des outre-mer, le Parlement doit pouvoir être régulièrement informé de l'état d'avancement des contrats de développement et des progrès de la convergence. Le gouvernement remettra ainsi au Parlement, tous les 2 ans, un rapport sur la mise en œuvre des plans de convergence et les progrès de la convergence réelle des outre-mer.

Recommandation n°35

Etablir une obligation légale pour la CNEPEOM de transmettre au Parlement et au Gouvernement, tous les deux ans, un rapport d'application des plans de convergences chargée du suivi des plans de convergence.

Réunir chaque année une conférence entre l'Etat et les collectivités d'évaluation et de suivi des engagements pris.

PROPOSITION DE PROJET DE LOI D'ORIENTATION RELATIVE A L'EGALITE REELLE OUTRE-MER

Article 1

L'égalité réelle entre les territoires mentionnés aux deuxième et troisième alinéas de l'article 72-3 de la Constitution et l'ensemble du territoire national constitue une priorité nationale.

Article 2

L'Etat et les collectivités territoriales des outre-mer contribuent, par les politiques publiques qu'ils mettent en œuvre, à réduire les écarts de développement économique et social entre les territoires mentionnés aux deuxième et troisième alinéa de l'article 72-3 de la Constitution et l'ensemble du territoire national ainsi que les écarts de niveau de vie entre les populations concernées.

Article 3

L'Etat et les collectivités territoriales des outre-mer s'emploient à réduire les inégalités constatées au sein de chacune de ces collectivités et à rapprocher les écarts de niveau de vie internes des standards constatés au niveau national.

Article 4

Les écarts de développement économique et social et les écarts de niveau de vie sont mesurés à l'aide notamment des niveaux de produit intérieur brut, des indicateurs de développement humain et des rapports interdéciles de revenus constatés, d'une part, dans les outre-mer et, d'autre part, en moyenne nationale.

Article 5

L'efficacité des politiques publiques mentionnées à l'article 2 est mesurée par le degré et le rythme de convergence des indicateurs mentionnés à l'article 4 entre, d'une part, les valeurs constatées dans chaque collectivité d'outre-mer et, d'autre part, la valeur constatée au niveau national.

Article 6

Les politiques publiques mentionnées à l'article 2 bénéficient des adaptations prévues par l'article 73 de la Constitution pour tenir compte de leurs caractéristiques et contraintes particulières, par l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour tenir compte de leurs handicaps structurels ou par l'article 74 et le chapitre XIII de la Constitution pour tenir compte de leurs intérêts propres.

Article 7

L'Etat et les collectivités d'outre-mer intéressées élaborent conjointement des plans de convergence pour réduire les écarts de développement économique et social et les écarts de niveau de vie dans une perspective d'égalité réelle.

Ces plans comprennent un diagnostic économique, social, fiscal et financier de chaque collectivité.

D'une durée maximale de 25 ans, ils arrêtent une stratégie pour le développement économique et social et fixent une trajectoire vers l'égalité réelle en tenant compte des institutions, du régime législatif et de la répartition des compétences propres à chaque collectivité ainsi que des documents de programmation déjà existants.

Ils proposent les moyens budgétaires correspondant à cette stratégie et les mesures législatives et réglementaires à soumettre au Parlement, au Gouvernement et aux assemblées délibérantes de chaque collectivité.

Leur élaboration associe les acteurs économiques et sociaux de chaque collectivité concernée dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat.

Article 8

Les plans de convergence se déclinent en contrats quinquennaux de développement économique et social passés entre l'Etat et les collectivités d'outre-mer intéressées.

Article 9

Un observatoire interministériel de la convergence économique et sociale outre-mer est créé au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires.

Il collecte, analyse, met à jour, publie et diffuse les données statistiques nécessaires aux mesures prévues aux articles 4 et 5. Pour ce faire, il dispose, en tant que de besoin, des services de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

Article 10

Le Comité Interministériel de l’Outre-Mer est réuni chaque année en mars par le Président de la République et veille au respect des engagements, notamment budgétaires, de l’Etat.

Article 11

Les orientations budgétaires soumises, chaque année, aux assemblées délibérantes des collectivités d’outre-mer concernées tiennent compte des mesures prévues par les plans de convergence.

Un débat y est organisé sur ce point dans des conditions fixées par décret en Conseil d’Etat.

Article 12

Au sein des programmes budgétaires de chaque ministère, est créée une rubrique dédiée à la part du financement des plans de convergence revenant à l’Etat.

Article 13

La Commission Nationale d’Evaluation des Politiques publiques de l’Etat Outre-Mer assure le suivi des plans de convergence de chaque collectivité.

Tous les deux ans, elle remet au Gouvernement et au Parlement un rapport d’évaluation sur l’efficacité des politiques publiques mises en œuvre dans chaque collectivité au regard de la réduction des écarts de développement économique et social et de niveau de vie ainsi que de la convergence vers l’égalité réelle.

Ce rapport fait l’objet d’un débat sans vote au Parlement.

LETTRE DE MISSION DU PREMIER MINISTRE AU DEPUTE

VICTORIN LUREL, 17 JUIN 2015

Le Premier Ministre

758 / 15 / 50

Paris, le 17 JUIN 2015

Monsieur le Ministre,

Le combat pour l'égalité, singulièrement l'égalité des territoires, est au coeur de l'engagement du Gouvernement. Il fait partie des références fondamentales au nom desquelles militent les forces de progrès depuis plus de deux siècles. Il est également le fil conducteur des luttes historiques menées par les ultramarins.

Les inégalités et écart de développement entre les outre-mer et l'hexagone, et au sein même des sociétés ultramarines, justifient le volontarisme de la politique conduite depuis mai 2012 en direction de ces territoires, en référence aux 30 engagements du Président de la République à leur endroit.

C'est pourquoi le Président de la République a souhaité, le 21 novembre 2014, en réponse à la demande formulée par Monsieur le Président du Conseil représentatif des Français d'outre-mer, qu'une loi soit adoptée, permettant d'accélérer la marche des outre-mer vers l'égalité réelle.

De même, lors de son intervention devant les élus de la Guadeloupe au Gosier, le 9 mai 2015, le Président de la République a réitéré cet engagement, souhaitant que cette loi permette l'élaboration de plans, territoire par territoire, reposant sur une série d'objectifs donnant corps à la notion d'égalité réelle, et sur des mécanismes et un rythme propres à en permettre l'atteinte.

Comme l'a souhaité le Président de la République la mission de préfigurer un texte législatif sur l'égalité réelle, vous est confiée.

...

Monsieur Victorin LUREL
Ancien ministre, député
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

Votre rapport devra notamment permettre de :

- donner un contenu à la notion d'égalité réelle et aux indicateurs permettant de l'objectiver ;
- cerner le champ des plans territoriaux devant permettre de l'atteindre en préservant le caractère concerté et adapté à chaque territoire de la démarche d'élaboration de ces plans ;
- veiller à l'association étroite des collectivités territoriales des outre-mer à leur préparation et à leur formalisation ;
- identifier les grandes lignes de leur traduction budgétaire, tenant compte du contexte contraint des finances publiques ;
- articuler cette démarche à celles d'ores et déjà engagées dans plusieurs territoires des outre-mer (Mayotte 2025, Pacte pour la Guyane) ;
- définir les modalités d'ajustement de la trajectoire proposée sur la durée et les principes permettant d'en garantir la tenue.
- identifier les possibilités de garantir, au terme de la durée de chaque plan, la réalisation des objectifs fixés aux différentes parties prenantes.

Vous veillerez à associer à vos travaux les Parlementaires et élus locaux, notamment des outre-mer, afin de tendre vers l'objectif de faire de ce projet un élément d'unité.

J'ai demandé à l'ensemble des membres de mon Gouvernement de vous prêter assistance dans la conduite de cette mission. Plus spécifiquement, et tout au long de vos travaux, vous pourrez solliciter l'appui du ministère des outre-mer et du ministère des finances et des comptes publics. En tant que de besoin, vous pourrez solliciter la collaboration d'un haut fonctionnaire de la Cour des comptes ou du Conseil d'Etat pour mener à bien votre mission.

Afin que le Gouvernement puisse examiner les conclusions de votre mission, je souhaite que votre rapport puisse m'être remis avant la fin du mois d'octobre 2015.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Madame George PAU-LANGEVIN, Ministre des outre-mer.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Manuel VALLS

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Ministres et anciens ministres

- Michel SAPIN, Ministre des Finances et des Comptes publics
- George PAU-LANGEVIN Ministre des outre-mer et son cabinet
- Ericka BAREIGTS, Secrétaire d'Etat chargée de l'Egalité réelle
- Annick GIRARDIN, Secrétaire d'Etat chargée du Développement et de la Francophonie
- Myriam EL KHOMRY, Secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville
- Patrick OLLIER, député UMP des Hauts-de-Seine et rapporteur spécial de la mission outre-mer, ancien ministre chargé des Relations avec le Parlement
- Brigitte GIRARDIN, ancienne ministre de l'Outre-mer

Parlementaires

- Ibrahim ABOUBACAR, député PS de Mayotte
- Bruno-Nestor AZEROT, député GDR de Martinique
- Huguette BELLO, députée GDR de La Réunion
- Chantal BERTHELOT, députée SRC de Guyane
- Karine CLAIREAUX, sénatrice PS de Saint-Pierre-et-Miquelon
- Stéphane CLAIREAUX, député RRDP de Saint-Pierre-et-Miquelon
- Jacques CORNANO, sénateur PS de Guadeloupe
- Jean-Claude FRUTEAU, député PS de La Réunion et Président de la délégation outre-mer de l'Assemblée nationale
- Daniel GIBBS, député UMP de Saint-Barthélemy et Saint-Martin
- Antoine KARAM sénateur app PS de la Guyane
- Robert LAOFAULU, sénateur UMP de Wallis et Futuna
- Serge LARCHER, sénateur PS de Martinique
- Patrick LEBRETON, député PS de La Réunion
- Gabrielle LOUIS-CARABIN, députée app. PS de la Guadeloupe
- Bruno MAGRAS, sénateur UMP de Saint-Barthélemy et Président de la délégation outre-mer du Sénat
- Louis-Joseph MANSCOUR, député européen PSE

- Thani MOHAMED SOILIHI, sénateur PS de Mayotte
- mer
- Monique ORPHE, députée PS de La Réunion
- Georges PATIENT, sénateur app PS de la Guyane et Président de l'intergroupe parlementaire des Outre-mer
- Thierry ROBERT, député RRDP de La Réunion
- Maina SAGE, députée UDI de Polynésie
- Gabriel SERVILLE, député app GDR de la Guyane
- Jean-Paul TUAIVA député UDI de Polynésie
- Paul VERGES, sénateur CRC de La Réunion
- Jean Jacques VLODY, député PS de La Réunion

Personnalités politiques

- Jean-Christophe CAMBADELIS , Premier secrétaire du Parti socialiste
- Bruno LE ROUX, Président du groupe SRC à l'Assemblée nationale
- Hélène VAINQUEUR-CHRISTOPHE, ancienne députée PS de la Guadeloupe
- Edouard FRITCH, Président de la Polynésie française
- Josette BOREL-LINCERTIN, Présidente du Conseil départemental de la Guadeloupe

Institutionnels

- Patrick KARAM, Président du CREFOM
- Manuel BAUDOUIN, Président de l'ACCIOM
- Mme BONNET GALZY, Commissaire générale à l'Egalité des territoires
- Philippe BAVARDAY, Président du collectif des Iles du Sud de la Guadeloupe
- Chantal CASES, Directrice de l'Institut national d'études démographiques
- Daniel LENOIR, Directeur de la CNAF
- Jacques MOINEVILLE, Directeur général adjoint de l'AFD
- Jean-Pierre PHILIBERT, Président de la FEDOM
- Frédéric POTIER, conseiller outre-mer du Premier ministre
- Jean-Louis REY, Directeur de l'ACOSS

- Nicolas de SEZE, Directeur de l'IEDOM/IEOM
- Jean Luc TAVERNIER, DG de l'Insee
- Marc VIZY, conseiller outre-mer à l'Elysée
- Richard YACOU, Directeur CGSS Guadeloupe, accompagné de ses collègues des CGSS des outre-mer et des CAF des outre-mer

Experts

- Michèle BIAGGI, responsable outre-mer de FO
- Grégoire DEYIRMENDJIAN, chef du Bureau A Coordination des projets de textes législatifs et réglementaires de nature fiscale à Bercy
- Claude-Valentin MARIE, conseiller outre-mer de l'INED
- Ferdinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Déontologue de l'Assemblée nationale et professeur de droit
- Olivier SUDRIE, économiste, cabinet spécialisé outre-mer
- Michel WIEVIORKA sociologue à l'EHESS
- Gilles FINCHENSTEIN, Directeur général de la Fondation Jean-Jaurès
- Claude GELBRAS, consultant

Contributions reçues

- Serge LETCHIMY, député app PS de la Martinique
- Louis-Joseph MANSCOUR, député européen (PSE)
- Paul VERGES, sénateur CRC de La Réunion
- Thierry ROBERT, député app RRDP de La Réunion
- Patrick KARAM, Président du CREFOM
- Jean-Pierre PHILIBERT, Président de la FEDOM
- Eric JALTON, Député de la Guadeloupe
- Michèle BIAGGI, responsable outre-mer de FO
- Philippe EDMOND-MARIETTE, ancien député, conseiller économique et social

ANNEXES

ANNEXE 1 – Tableau de bord des 10 territoires ultramarins habités

Direction générale des outre-mer / SDEPDE / BSSIOM

GUADELOUPE

octobre 2015

Données géographiques et humaines



Indicateurs généraux

	Guadeloupe	Zone	Outre-mer	Métropole	UE (27 pays)
Population de moins de 20 ans (estimation au 1er janvier 2013)	6,0%		5 DOM : 8,2 %	6,1%	2011 : 21,2 % 27,5 % (<25)
Population de plus de 65 ans (estimation au 1er janvier 2013)	27,9%		5 DOM : 33,6 %	24,4%	2011 : 21,4 % 15,4 % (>65)
Taux de natalité (2012)	12,9 ‰		4 DOM : 1640	12,5 ‰	10,4 ‰
Taux de mortalité (2012)	7,1 ‰		4 DOM : 5,7 ‰	8,4 ‰	9,7 ‰
Taux de mortalité infantile (2012)	8,1 ‰			3,4 ‰	3,9 ‰
Espérance de vie à la naissance (2012)	H : 77 ans F : 84,1 ans			H : 78,5 ans F : 84,9 ans	H : 77,4 ans F : 83,2 ans
PIB par habitant (2012) (2009) en euros	19 810 €		DOM : 17 888	29 897 €	23 600 €
Indice de Développement Humain (IDH) (2010)	0,822	Amérique latine et Caraïbes : 0,734	ND	0,883	0,937 (2007)
Taux de pauvreté seuil à 60 % (2006)	ND		ND	13,20%	16%
Nombre d'allocataires du Rsa (au 31/12/13)	46 553		DOM : 229306	2 066 716	-
Part de l'emploi public dans l'emploi (2010)	32,1%		DOM : 28,3 %	18,60%	-

Dépense publique

Coefficient de correction des rémunérations : 1,4

en millions d'euros	Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
	2378,4	2362,4	2310,5	2304,9	2343,7	2297,7
Mission Outre-mer	404,1	384,9	389,8	372,4	384,2	374,8
Autres missions	1974,3	1977,5	1920,7	1932,5	1959,5	1922,9

Élus

Députés : Eric JALTON (Socialiste) ; Gabrielle LOUIS-CARABIN (Divers gauche) ; Ary CHALUS (Divers gauche) ; Victorin LUREL (Socialiste)

Sénateurs : Jacques CORNADO (Apparenté au groupe Socialiste) ; Félix DESPLAN (groupe Socialiste) ;
 Dr Jacques GILLOT (Apparenté au groupe Socialiste)

Président du Conseil Régional : Victorin LUREL (Socialiste)

Président du Conseil Général : Dr Jacques GILLOT (Apparenté au Groupe Socialiste)

Sources : DARES, DEPP, DGAPP, IEDOM, IEOM, INSEE, ISEE, ISPF, MIOMCT, Préfecture SPM, STSEE

GUADELOUPE

GUYANE

octobre 2015

Données géographiques et humaines**Indicateurs généraux**

	Guyane	Zone	Outre-mer	Métropole	UE (27 pays)
Population de moins de 20 ans (estimation au 1er janvier 2013)	11,5%		5 DOM : 8,2 %	6,1%	2011 : 21,2 % 27,5 % (<25)
Population de plus de 65 ans (estimation au 1er janvier 2013)	43,3%		5 DOM : 33,6 %	24,4%	2011 : 21,4 % 15,4 % (>65)
Taux de natalité (2012)	26,8 ‰		4 DOM : 16,4	12,5 ‰	10,4 ‰
Taux de mortalité (2012)	3,2 ‰		4 DOM : 5,7	8,4 ‰	9,7 ‰
Taux de mortalité infantile (2012)	9,9 ‰			3,4 ‰	3,9 ‰
Espérance de vie à la naissance (2012)	H : 75,6 ans F : 82,8 ans			H : 78,5 ans F : 84,9 ans	H : 77,4 ans F : 83,2 ans
PIB par habitant (2012) (2009) en euros	15 416 €		DOM : 17 888	29 897 €	23 600 €
Indice de Développement Humain (IDH) (2010)	0,739	Amérique latine et Caraïbes : 0,734	ND	0,883	0,937 (2007)
Taux de pauvreté seuil à 60 % (2006)	ND		ND	13,20%	16%
Nombre d'allocataires du Rsa (au 31/12/13)	21 374		DOM : 229306	2 066 716	-
Part de l'emploi public dans l'emploi (2010)	44,6%		DOM : 28,3 %	18,60%	-

Dépense publique**Coefficient de correction des rémunérations : 1,4**

en millions d'euros	Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
	1603,1	1622,8	1585,3	1586,0	1562,5	1572,8
Mission Outre-mer	203,3	212,5	191,3	188,2	188,2	188,7
Autres missions	1399,8	1410,4	1394,0	1397,8	1374,3	1384,1

Élus**Députés :** Gabriel SERVILE (Socialiste) ; Chantal BERTHELOT (Socialiste)**Sénateurs :** Antoine KARAM (Apparenté au Groupe Socialiste) ; Georges PATIENT (Apparenté au Groupe Socialiste)**Président du Conseil Régional :** Rodolphe ALEXANDRE (Socialiste)**Président du Conseil Général :** Alain TIEN-LIONG (Mouvement de décolonisation et d'émancipation sociale)

MARTINIQUE

octobre 2015

Données géographiques et humaines



Indicateurs généraux

	Martinique	Zone	Outre-mer	Métropole	UE (27 pays)
Population de moins de 20 ans (estimation au 1er janvier 2013)	5,5%		5 DOM : 8,2 %	6,1%	2011 : 21,2 % 27,5 % (<25)
Population de plus de 65 ans (estimation au 1er janvier 2013)	24,9%		5 DOM : 33,6 %	24,4%	2011 : 21,4 % 15,4 % (>65)
Taux de natalité (2012)	11,5 ‰		4 DOM : 16,4	12,5 ‰	10,4 ‰
Taux de mortalité (2012)	7,3 ‰		4 DOM : 5,7 ‰	8,4 ‰	9,7 ‰
Taux de mortalité infantile (2012)	8,3 ‰			3,4 ‰	3,9 ‰
Espérance de vie à la naissance (2012)	H : 78,8 ans F : 85,4 ans			H : 78,5 ans F : 84,9 ans	H : 77,4 ans F : 83,2 ans
PIB par habitant (2012) (2009) en euros	21 527 €		DOM : 17 888	29 897 €	23 600 €
Indice de Développement Humain (IDH) (2010)	0,813	Amérique latine et Caraïbes : 0,734	ND	0,883	0,937 (2007)
Taux de pauvreté seuil à 60 % (2006)	ND		ND	13,20%	16%
Nombre d'allocataires du Rsa (au 31/12/13)	44 011		DOM : 229306	2 066 716	-
Part de l'emploi public dans l'emploi (2008)	28,3%		DOM : 28,3 %	18,60%	-

Dépense publique

Coefficient de correction des rémunérations : 1,4

en millions d'euros	Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
	2183,8	2198,3	2128,2	2145,6	2141,4	2125,9
Mission Outre-mer	387,3	376,8	373,3	362,2	368,9	360,0
Autres missions	1796,5	1821,5	1754,9	1783,4	1772,5	1765,9

Élus

Députés : Alfred MARIE-JEANNE (Régionaliste) ; Bruno Nestor AZEROT (Divers gauche) ; Serge LETCHIMY (Divers gauche) ; Jean-Philippe NILOR (Régionaliste)

Sénateurs : Maurice ANTISTE (Apparenté au groupe Socialiste) ; Serge LARCHER (Apparenté au groupe Socialiste)

Président du Conseil Régional : Serge LETCHIMY

Président du Conseil Général : Josette MANIN (Bâtir le pays Martinique)

MAYOTTE

octobre 2015

Données géographiques et humaines

	Superficie : 375 km² ZEE : 62 000 km² Densité : 567 hab/km² Décalage horaire : +1 h (en hiver) +2 h (en été) Distances (heures de vol) : Paris : 15 heures (via Saint-Denis La Réunion) La Réunion : 2 heures Anjouan : 40 minutes Population 212 645 (recensement 2012) Taux de croissance annuel : +2,7% Population étrangère (2007) : 75 808 dont 95% de comoriens
---	--

Indicateurs généraux

	Mayotte	Zone	Outre-mer	Métropole	UE (27 pays)
Population de moins de 20 ans (RP 2012)	15,8%		5 DOM : 8,2 %	6,1%	2011 : 21,2 % 27,5 % (<25)
Population de plus de 65 ans (RP 2012)	54,5%		5 DOM : 33,6 %	24,4%	2011 : 21,4 % 15,4 % (>65)
Taux de natalité (2008) (2012)	39 ‰		La Réunion : 17,1 ‰ 5 ‰	12,5 ‰	10,4 ‰
Taux de mortalité (2006) (2012)	3,0 ‰		7,4 ‰	8,4 ‰	9,7 ‰
Taux de mortalité infantile (2006) (2012)	15,0 ‰		7,4 ‰	3,4 ‰	3,9 ‰
Espérance de vie à la naissance (2006) (2012)	H: 72 ans F: 76 ans	Comores : 63 ans	H : 74,6 ans F : 81,8 ans	H : 78,5 ans F : 84,9 ans	H : 77,4 ans F : 83,2 ans
PIB par habitant (2008) (2011) en euros	7 900	Comores : 557 €	19 477 € DOM : 17 888	29 897 €	23 600 €
Indice de Développement Humain (IDH) (2010)	0,653 (2005)	Comores : 0,479	ND	0,883	0,937 (2007)
Taux de pauvreté seuil à 60 % (2006)	ND		ND	13,20%	16%
Nombre d'allocataires du Rsa (au 31/12/13)	3 835		DOM : 229306	2 066 716	-
Part de l'emploi public dans l'emploi (2008)	37,0%		DOM : 28,3 %	18,60%	-

Dépense publique**Coefficient de correction des rémunérations** : néant

en millions d'euros	Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
	788,9	775,0	770,2	781,7	798,3	807,0
Mission Outre-mer	88,9	75,3	82,0	79,0	80,1	83,5
Autres missions	700,0	699,8	688,2	702,7	718,2	723,5

Élus

Députés : Boinali SAID (Divers gauche) ; Ibrahim ABOUBACAR (Socialiste)
Sénateurs : Thani MOHAMED SOILIHI (groupe Socialiste) ; Abdourahmane SOILIHI (Union pour un Mouvement Populaire)
Président du Conseil Départemental : Soibahadine Ibrahim RAMADANI (UMP)

NOUVELLE-CALÉDONIE

octobre 2015

Données géographiques et humaines



Indicateurs généraux

	Nouvelle-Calédonie	Zone	Outre-mer	Métropole	UE (27 pays)
Population de moins de 20 ans (estimation au 1er janvier 2013)	7,7%		5 DOM : 8,2 %	6,1%	2011 : 21,2 % 27,5 % (<25 ans)
Population de plus de 65 ans (estimation au 1er janvier 2013)	32,7%		5 DOM : 33,6 %	24,4%	2011 : 21,4 % 15,4 % (>65 ans)
Taux de natalité (2012)	17,4 ‰		4 DOM : 16,4 ‰	12,5 ‰	10,4 ‰
Taux de mortalité (2012)	5,1 ‰		4 DOM : 5,7 ‰	8,4 ‰	9,7 ‰
Taux de mortalité infantile (2012)	3,9 ‰			3,4 ‰	3,9 ‰
Espérance de vie à la naissance (2012)	H : 74 ans F : 80,4 ans			H : 78,5 ans F : 84,9 ans	H : 77,4 ans F : 83,2 ans
PIB par habitant (2011) (2009) en euros	27 654 €	Fidji : 2 682€ Vanuatu : 2 242	DOM : 17 888	29 897 €	23 600 €
Indice de Développement Humain (IDH) (2010)	0,789	Fidji : 0,721 Vanuatu : 0,648	ND	0,883	0,937 (2007)
Taux de pauvreté seuil à 60 % (2006)	ND		ND	13,2%	16%
Nombre d'allocataires du RMI (juin 08)	0		DOM : 136 927	1 316 387 (RSA+RMI)	-
Part de l'emploi public dans l'emploi (2009)	28,8%		DOM : 36,3 %	22,7%	-

Dépense publique

Coefficient de correction des rémunérations : de 1,73 à 1,94 selon les subdivisions d'affectation

en millions d'euros	Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
	1186,9	1205,8	1239,6	1212,5	1214,0	1227,8
Mission Outre-mer	95,1	106,0	109,0	109,3	100,9	108,0
Autres missions	1091,7	1099,8	1130,7	1103,2	1113,0	1119,8

Élus

Députés : Sonia LAGARDE (Divers droite) ; Philippe GOMES (Divers droite)

Sénateurs : Pierre FROGIER (Union pour un Mouvement Populaire) ; Hilarion VENDEGOU (Union pour un Mouvement Populaire)

Président du Gouvernement : Cynthia LIGÉARD

Président du Congrès : Gérard POADJA

POLYNÉSIE FRANÇAISE

octobre 2015

Données géographiques et humaines



Indicateurs généraux

	Polynésie Française	Zone	Outre-mer	Métropole	UE (27 pays)
Population de moins de 20 ans (RP 2012)	7,6%		5 DOM : 8,2 %	6,1%	2011 : 21,2 % 27,5 % (<25 ans)
Population de plus de 65 ans (RP 2012)	33,0%		5 DOM : 33,6 %	24,4%	2011 : 21,4 % 15,4 % (>65 ans)
Taux de natalité (2008) (2012)	17 ‰		4 DOM : 16,4 ‰	12,5 ‰	10,4 ‰
Taux de mortalité (2008) (2012)	4,7 ‰		4 DOM : 5,7 ‰	8,4 ‰	9,7 ‰
Taux de mortalité infantile (2008) (2012)	5,5 ‰			3,4 ‰	3,9 ‰
Espérance de vie à la naissance (2006) (2012)	H : 73,23 ans F : 78,32 ans			H : 78,5 ans F : 84,9 ans	H : 77,4 ans F : 83,2 ans
PIB par habitant (2008) (2009) en euros	17 512 (2006)	Iles Cook : 9 238 €	DOM : 17 888	29 897 €	23 600 €
Indice de Développement Humain (IDH) (2010)	0,737	Iles Cook : 0,789 (2002)	ND	0,883	0,937 (2007)
Taux de pauvreté seuil à 60 % (2006)	ND		ND	13,20%	16%
Nombre d'allocataires du RMI (sept 08)	0		DOM : 136 927	1 316 387 (RSA+RMI)	-
Part de l'emploi public dans l'emploi (2010)	26,8%		DOM : 36,3 %	22,70%	-

Dépense publique

Coefficient de correction des rémunérations : de 1,84 à 2,08 selon les subdivisions d'affectation

en millions d'euros	Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
	1230,2	1202,2	1270,5	1271,4	1325,7	1328,2
Mission Outre-mer	213,6	169,9	216,3	193,6	205,3	195,4
Autres missions	1016,6	1032,3	1054,2	1077,7	1120,4	1132,8

Élus

Députés : Maina SAGE (Union des démocrates et indépendants) ; Jonas TAHUAITU (Divers droite) ; Jean-Paul TUAIVA (Divers droite)

Sénateurs : Vincent DUBOIS (Union des Démocrates et Indépendants - UC) ; Teura IRITI (Union des Démocrates et Indépendants - UC)

Président du Gouvernement : Edouard FRITCH

Président de l'Assemblée : Marcel TUIHANI

SAINT-BARTHELEMY

octobre 2015

Données géographiques et humaines



Superficie : 21 km²
ZEE : 4 000 km²
Densité : 435 hab/km²

Décalage horaire :
 -5 h (en hiver)
 -6 h (en été)

Distances (heures de vol) :
 Paris : 11 heures 20 min
 (via Philipsburg)

Population :
 9 131
 au 01/01/2015

Taux de croissance annuel : +2,0%

Indicateurs généraux

	Saint-Barthélemy	Zone	Guadeloupe	Métropole	UE (27 pays)
Population de moins de 20 ans (RP 2011)	6,0%	Sint-Maarten : 29,9%	6,0%	6,1%	2011 : 21,2 % 27,5 % (<25)
Population de plus de 65 ans (RP 2011)	20,2%	Sint-Maarten : 6,6%	27,9%	24,4%	2011 : 21,4 % 15,4 % (>65)
Taux de natalité (2008) (2012)	12,4 ‰		12,9 ‰	12,5 ‰	10,4 ‰
Taux de mortalité (2008) (2012)	4,3 ‰		7,1 ‰	8,4 ‰	9,7 ‰
Taux de mortalité infantile (2008) (2012)	ND		8,1 ‰	3,4 ‰	3,9 ‰
Espérance de vie à la naissance (2006) (2012)	ND		H : 77 ans F : 84,1 ans	H : 78,5 ans F : 84,9 ans	H : 77,4 ans F : 83,2 ans
PIB par habitant (2005/2006) en euros 2007 (2009)	26 000 €	Sint-Maarten : 16 500 €	DOM : 17 888	29 897 €	23 600 €
Indice de Développement Humain (IDH) (2010)	0,688 (1999)	Amérique latine et Caraïbes : 0,734	0,822	0,883	0,937 (2007)
Taux de pauvreté seuil à 60 % (2006)	ND		ND	13,20%	16%
Nombre d'allocataires du Rsa (au 31/12/13)	73		DOM : 229306	2 066 716	-
Part de l'emploi public dans l'emploi (2008)	ND		DOM : 28,3 %	22,7%	-

Dépense publique

Coefficient de correction des rémunérations : 1,4

en millions d'euros	Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
	2,8	2,8	2,5	2,5	2,5	2,5
Mission Outre-mer	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Autres missions	2,7	2,7	2,5	2,5	2,5	2,5

Élus

Collectivité d'outre-mer depuis les lois organiques du 21 février 2007

Député : Daniel GIBBES (Union pour un Mouvement Populaire)

Sénateurs : Michel MAGRAS (Union pour un Mouvement Populaire)

Président du Conseil Territorial : Bruno MAGRAS

SAINT-MARTIN

octobre 2015

Données géographiques et humaines



Superficie : 90 km²
(53 km² pour la partie française)
ZEE : 1 000 km²
Densité : 674 hab/km²

Décalage horaire :
-5 h (en hiver)
-6 h (en été)

Distances (heures de vol) :
Paris : 8 heures 45 min
Guadeloupe : 55 min

Population :
35 742
au 01/01/2015

Taux de croissance annuel : +3,2%

Indicateurs généraux

	Saint-Martin	Zone	Guadeloupe	Métropole	UE (27 pays)
Population de moins de 20 ans (RP 2011)	10,1%	Sint-Maarten : 29,9%	6,0%	6,1%	2011 : 21,2 % 27,5 % (<25)
Population de plus de 65 ans (RP 2011)	36,2%	Sint-Maarten : 6,6%	27,9%	24,4%	2011 : 21,4 % 15,4 % (>65 ans)
Taux de natalité (2008) (2012)	26,3 ‰		12,9 ‰	12,5 ‰	10,4 ‰
Taux de mortalité (2008) (2012)	3,1 ‰		7,1 ‰	8,4 ‰	9,7 ‰
Taux de mortalité infantile (2008) (2012)	ND		8,1 ‰	3,4 ‰	3,9 ‰
Espérance de vie à la naissance (2006) (2012)	ND		H : 77 ans F : 84,1 ans	H : 78,5 ans F : 84,9 ans	H : 77,4 ans F : 83,2 ans
PIB par habitant (2006) en euros 2007 (2009)	14 500 €	Sint-Maarten : 16 500 €	DOM : 17 888	29 897 €	23 600 €
Indice de Développement Humain (IDH) (2010)	0,702 (1999)	Amérique latine et Caraïbes : 0,734	0,822	0,883	0,937 (2007)
Taux de pauvreté seuil à 60 % (2006)	ND		ND	13,20%	16%
Nombre d'allocataires du Rsa (au 31/12/13)	3 193		DOM : 229 306	2 066 716	-
Part de l'emploi public dans l'emploi (2008)	ND		DOM : 28,3 %	22,70%	-

Dépense publique

Coefficient de correction des rémunérations : 1,4

en millions d'euros	Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
	55,0	48,0	53,4	52,9	53,1	50,0
Mission Outre-mer	10,6	3,5	9,8	9,1	9,3	6,0
Autres missions	44,4	44,5	43,6	43,8	43,8	44,0

Élus

Collectivité d'outre-mer depuis les lois organiques du 21 février 2007

Député : Daniel GIBBES (Union pour un Mouvement Populaire)

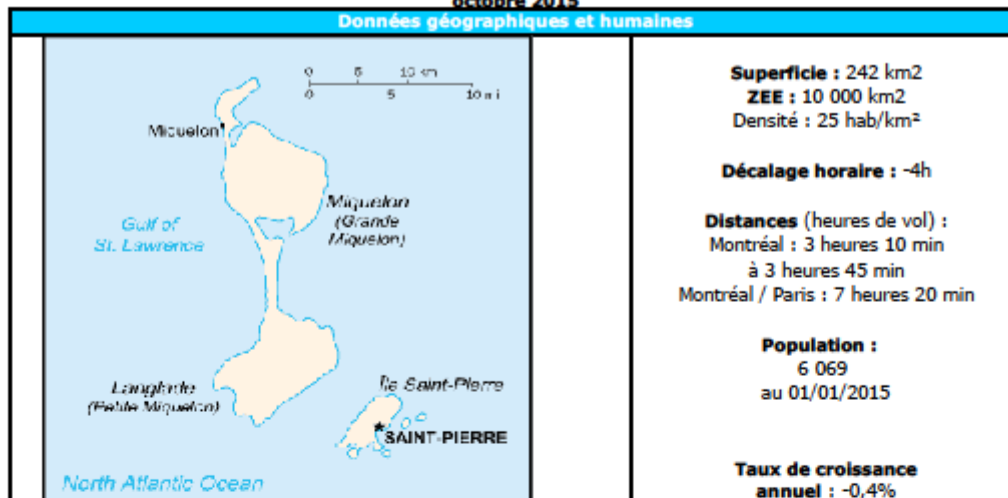
Sénateurs : Guillaume Jacques ARNELL (Rassemblement Démocratique et Social Européen)

Président du Conseil Territorial : Aline HANSON

SAINT-PIERRE-et-MIQUELON

octobre 2015

Données géographiques et humaines



Indicateurs généraux

	Saint-Pierre-et-Miquelon	Canada	Outre-mer	Métropole	UE (27 pays)
Population de moins de 20 ans (RP 2011)	6,0%	17,6 % (<14 ans)	5 DOM : 8,2 %	6,1%	2011 : 21,2 % 27,5 % (<25 ans)
Population de plus de 65 ans (RP 2011)	24,3%	13,1 % (>65 ans)	5 DOM : 33,6 %	24,4%	2011 : 21,4 % 15,4 % (>65 ans)
Taux de natalité (2008) (2012)	11,8 ‰	10,75 ‰	4 DOM : 16,4	12,5 ‰	10,4 ‰
Taux de mortalité (2008) (2012)	8,5 ‰	7,86 ‰	4 DOM : 5,7 ‰	8,4 ‰	9,7 ‰
Taux de mortalité infantile (2008) (2012)	7,5 ‰ (2007)	4,63 ‰		3,4 ‰	3,9 ‰
Espérance de vie à la naissance (2006) (2012)	78,5 ans (2005)	H : 77,4 ans F : 82,4 ans		H : 78,5 ans F : 84,9 ans	H : 77,4 ans F : 83,2 ans
PIB par habitant (2008) (2009) en euros	28 327 (2008)	33 233 € (45 166 USD)	DOM : 17 888	29 897 €	23 600 €
Indice de Développement Humain (IDH) (2010)	0,762 (2008)	0,896	ND	0,883	0,937 (2007)
Taux de pauvreté seuil à 60 % (2006)	ND		ND	13,20%	16%
Nombre d'allocataires du RSA (au 31/12/13)	41		DOM : 136 927	1 316 387 (RSA+RMI)	-
Part de l'emploi public dans l'emploi (2004)	43,8%		DOM : 36,3 %	22,70%	-

Dépense publique

Coefficient de correction des rémunérations : 1,75

en millions d'euros	Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
	78,6	79,8	75,0	77,1	77,8	80,1
Mission Outre-mer	15,4	15,8	15,1	14,0	17,4	17,2
Autres missions	63,3	64,0	59,9	63,1	60,4	62,9

Élus

Députés :

Stéphane CLAIREAUX (Radical, républicain, démocrate et progressiste)

Sénateurs :

Karine CLAIREAUX (groupe Socialiste)

Président du Conseil Territorial : Stéphane ARTANO

WALLIS et FUTUNA

octobre 2015

Données géographiques et humaines

	Superficie : 142 km² ZEE : 266 000 km² Densité : 0 hab/km² Décalage horaire : +10 h (en hiver), +11 h (en été) Distances (heures de vol) : Nouméa : 4 heures 40 min Nouméa / Paris : 22h 45 min à 26h (via Tokyo) Population : 12 206 (légale en juillet 2013, recensement 2013) Taux de croissance annuel : -2,1%
---	--

Indicateurs généraux

	Wallis et Futuna	Zone	Polynésie française	Métropole	UE (27 pays)
Population de moins de 20 ans (RP 2008)	8,2%		7,6%	6,1%	2011 : 21,2 % 27,5 % (<25 ans)
Population de plus de 65 ans (RP 2008)	37,7%		33,0%	24,4%	2011 : 21,4 % 15,4 % (>65 ans)
Taux de natalité (2009) (2012)	16 ‰		17 ‰	12,5 ‰	10,4 ‰
Taux de mortalité (2008) (2012)	6,7 ‰		4,7 ‰	8,4 ‰	9,7 ‰
Taux de mortalité infantile (2008) (2012)	5 ‰		5,5 ‰	3,4 ‰	3,9 ‰
Espérance de vie à la naissance (2008) (2012)	74,3 ans		H: 73 ans F: 78,2 ans	H : 78,5 ans F : 84,9 ans	H : 77,4 ans F : 83,2 ans
PIB par habitant (2008) (2009) en euros	10 148 (2005)	Fidji : 2 682€	17 313 €	29 897 €	23 600 €
Indice de Développement Humain (IDH) (2010)	0,763 (2005)		0,737	0,883	0,937 (2007)
Taux de pauvreté seuil à 60 % (2006)	ND		ND	13,2%	16%
Nombre d'allocataires du RMI (juin 08)	0		DOM : 136 927	1 316 387 (RSA+RMI)	-
Part de l'emploi public dans l'emploi (2008)	50,0%		DOM : 36,3 %	22,7%	-

Dépense publique

Coefficient de correction des rémunérations : 2,05

en millions d'euros	Exécution 2013		LFI 2014		PLF 2015	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
	87,8	86,5	83,7	82,4	84,1	83,6
Mission Outre-mer	15,0	14,0	13,4	12,1	13,2	12,7
Autres missions	72,8	72,5	70,3	70,3	70,9	70,8

Élus

Député : Napoléon POLUTÉLÉ (Apparenté Socialiste, républicain et citoyen)

Sénateur : Robert LAUFOAULU (Union pour un Mouvement Populaire)

Président de l'Assemblée Territoriale : Mikael KULIMOETOKE

Administrateur supérieur : Marcel RENOUF

ANNEXE 2 - Contribution de la Fédération des entreprises d'outre-mer du jeudi 17 septembre 2015

1- L'égalité entre les DCOM et la France métropolitaine : une impérieuse nécessité.

Il convient de rappeler que, dans une logique de solidarité nationale, des écarts par rapport à la situation métropolitaine sont des retards ayant, comme tels, vocation à être comblés : il ne saurait, en l'occurrence, s'agir de « spécificités » devant être tolérées -voire encouragées, au nom d'une vision tiers-mondiste du « droit à la différence » et/ou d'un sacrifice des citoyens ultra-marins sur l'autel de l'austérité budgétaire. Or, les retards sont encore significatifs dans les DCOM, en dépit du processus d'égalité sociale dans les quatre DOM « historiques », non parachevé au demeurant. Ces retards sont d'autant moins « médiatisés » que les statistiques ultra-marines, lorsqu'elles existent, ne sont guère prises en compte dans les données nationales, ce phénomène étant particulièrement déploré en ce qui concerne le Ministère des Finances, qui continue, y compris au sein de documents « officiels », de percevoir les Outre-mer uniquement comme des « coûts » -et jamais comme des richesses (les apports démographiques¹ et économiques ne sont guère considérés).

Les retards sont particulièrement préoccupants en matière de santé, alors même que les statistiques en la matière sont, Outre-mer, parfois rares, anciennes et éparées. Par exemple, en matière de taux de mortalité infantile, les retards sont substantiels : 21 ans pour La Réunion et la Martinique, 27 ans en Guyane, 29 ans en Guadeloupe en 2013...et 39 ans à Mayotte en 2011. Pire, ces écarts se creusent avec la France hexagonale : entre 1994 et 2013, le retard a presque doublé dans les quatre DOM historiques (de 12 à 23 ans) -et il a plus que triplé à La Réunion (de 6 à 21 ans).

Parallèlement, la situation économique et sociale demeure inquiétante : en 2013, le PIB/habitant représentait, en moyenne dans les cinq DOM, 57,1 % du niveau de l'hexagone², soit 77,2 % de la région métropolitaine la plus pauvre (Limousin). Cette proportion est en stagnation depuis 2009 : le rattrapage s'est interrompu depuis l'irruption de la crise économique et, surtout, à l'issue de la mise en place de politiques budgétaires restrictives à partir de 2010. Le phénomène est moins marqué en prenant en compte l'indicateur de revenu disponible brut par habitant (RDB), lequel met en évidence l'importance des phénomènes de redistribution : le niveau des DOM atteint dorénavant 67 % du niveau métropolitain. Quelques soient les indicateurs retenus, le rattrapage des niveaux de vie devrait donc prendre encore une génération, et davantage à Mayotte où le niveau de vie stagne toujours à moins d'un quart des standards nationaux.

Ces sociétés demeurent par ailleurs empreintes de dénuement (les taux de pauvreté sont jusqu'à trois fois plus élevés que dans l'hexagone) et de précarité, alors même que (i) l'illettrisme demeure une réalité ; (ii) les minima sociaux n'existent que dans les DOM (et à St Pierre et Miquelon, Saint- Barthélemy et Saint-Martin, très imparfaitement à Mayotte) et (iii) les salaires minima demeurent encore en deçà du niveau national dans quatre DCOM sur onze.

Rappelons enfin que l'augmentation du nombre de demandeurs d'emplois a été sensible dans les années 1990 puis à partir de 2007, compte tenu d'une offre insuffisante d'emplois salariés marchands eu égard à la croissance démographique, même si, contrairement aux clichés, l'emploi privé dans les DOM a augmenté plus rapidement qu'en métropole depuis l'irruption de la crise. Parallèlement, le ralentissement de l'émigration vers la métropole (sauf en Martinique) et l'augmentation des taux d'activité féminins ont entraîné des tensions sur le marché du travail : selon la DARES, on comptabilise actuellement (Juillet 2015) 272 000 demandeurs d'emplois de cat. A dans les DOM et à Mayotte (contre 247 000 fin 2011, 152 000 en 2007, 211 000 en 1999 et 109 000 en 1985) ; compte tenu de la crise économique, qui a particulièrement touché les jeunes, le nombre de chômeurs de toutes catégories a augmenté de plus de 43 % depuis début 2009, y compris dans les COM où le chômage est peu (ou pas) indemnisé. Dans ce contexte, l'insécurité est croissante : la population détenue outre-mer a doublé entre 1991 et 2009. Et au 1er janvier 2015, le ministère de la Justice comptabilise 4 556 personnes écrouées détenues dans les DCOM sur un total national de 66 270 (soit une proportion de 6,9 %).

2- Mythes et réalités des dépenses publiques Outre-mer : un niveau à relativiser, d'indéniables marges de manœuvre.

Les transferts publics en direction des Outre-mer représentent (en exécution) une somme de 14,3

Mds. € en terme de dépenses budgétaires brutes (hors dépense fiscale), soit seulement 0,67 % du PIB français (2013). Ces transferts constituent l'expression privilégiée de la solidarité nationale. Dans cette optique, les Outre-mer bénéficient logiquement du principe de péréquation nationale, à l'instar de toute région métropolitaine¹⁰. Parallèlement, on constate, en l'espèce, une double évolution récente :

- (i) La dépense publique augmente désormais, dans les collectivités les plus peuplées, moins vite que l'ensemble de l'économie, hors périodes de récession : ayant désormais accompli leur mission de « catalyseurs » d'une croissance plus endogène, les transferts publics voient leur poids moyen diminuer en termes relatifs (dépenses / PIB) voire absolus, comme à La Réunion, le DCOM le plus peuplé. Face à cette évolution progressive, « naturelle », il est donc absurde de prétendre diminuer leurs montants : il en résulterait une substantielle diminution de la consommation des ménages et des carnets de commande des entreprises, puis une récession économique et une chute sévère des niveaux de vie.
- (ii) La dépense publique augmente plus vite que les populations de collectivités en pleine transition démographique, comme en Martinique. Il en résulte un rattrapage progressif, vers le haut, des niveaux français de dépenses par habitant. On ne peut que s'en féliciter.

Ces montants doivent être, par ailleurs, singulièrement relativisés : (i) les dépenses nettes de l'Etat, en prenant en compte les recettes de l'Etat (près de 2 Mds. € de recettes fiscales), s'avèrent inférieures à ce montant, et avoisinent plutôt les 12 Mds. € ; (ii) la part de l'Outre-

mer dans le total des dépenses brutes du budget général est légèrement inférieure au poids ~~démographique des DCOM~~ (3,79% contre 4,05 % fin 2013) ; (iii) cette légère sous-évaluation est confirmée en comparant les dépenses budgétaires par habitant avec les standards métropolitains : en 2013, le retard atteint 7,7 % dans l'ensemble des outre-mer, avec des situations contrastées : de 22,7 % en moyenne dans les COM, autonomes, il demeure proche de 4 % dans les DOM avec de fortes disparités (dépenses/hab. supérieures de 2 % au niveau métropolitain en Martinique, où la population diminue ; encore inférieures de 38 % à Mayotte) ; (iv) enfin, si les dépenses fiscales en faveur des DCOM (relevant de la mission Outre-mer : 3,9 Mds. €) ont augmenté de 43,3 % entre 2007 et 2015 (France entière : + 34,9 %), avec 4,7 % du total des dépenses fiscales nationales (PLF 2015), elles représentent une proportion in fine comparable à celle correspondant au poids démographique des Outre-mer. Il en est de même pour les exonérations de charges de Sécurité sociale (1,04 Md. € en 2013 ; 1,21 Md. € tous régimes confondus).

3- Que faire ?

L'objectif d'« égalité réelle » est défendu par la FEDOM. Il est porté par des personnalités telles que Patrick KARAM (CREFOM) et a été reconnu par le Président HOLLANDE (21 Novembre 2014, dîner du CREFOM ; 10 Mai 2015, inauguration du Mémorial ACTe en Guadeloupe) : il constituera donc l'un des principaux enjeux des années à venir, dans l'attente d'une loi ad hoc.

Eu égard à la persistance d'une situation économique et sociale dégradée dans les DCOM, et compte tenu de la nécessité de poursuivre le rattrapage économique en améliorant la compétitivité et l'offre de formation au service de l'emploi, le principe de solidarité nationale constitue ainsi une impérieuse nécessité : il doit prévaloir sur l'objectif de réduction des déficits publics, lequel ne saurait être appliqué de façon « automatique » à l'encontre de territoires dont le niveau de vie, rappelons-le, s'échelonne entre 24 % et 70 % de la moyenne nationale (DOM).

Dans ce contexte, la priorité doit porter sur l'égalité économique réelle. L'amélioration de la compétitivité des 225 000 entreprises ultra-marines doit permettre de renforcer la croissance potentielle des DCOM, et ainsi d'engendrer un cercle vertueux conduisant à la création massive d'emplois durables.

A ce stade, deux axes de réflexion peuvent être présentés.

a. Dans l'immédiat (PLF 2016) : préserver dans les DOM des mesures ambitieuses de soutien à la compétitivité des entreprises.

Dans le cadre du PLF 2016, un nouveau « coup de rabot » est envisagé sur les dispositifs conçus par la LODEOM, à hauteur d'une soixantaine de millions d'euros. Un nouvel abaissement du plafond des exonérations de cotisations patronales touchant les entreprises des DCOM de droit social commun pourrait donc être décidé. On rappellera que dans le cadre du PLF 2014, une première modification d'exonérations de charge était censée permettre une économie estimée à 90 M. € en 2014, puis à 108 M. € à partir de 2015.

Le PLF étant censé n'être présenté que le 30 Septembre, les modalités précises de ces coupes budgétaires ne sont pas encore définies, d'autant plus qu'elles entreront en totale contradiction avec la promesse de baisser les charges dans les secteurs prioritaires de la LODEOM (R&D, ENR, Tourisme, Agro-Nutrition, Environnement, NTIC) pour aboutir à un équivalent CICE à 12 %. L'impact sur le coût du travail et la compétitivité des quelque 41 000 entreprises concernées aurait, certes, pu être limité par la poursuite concomitante des exonérations de charge "de droit commun" dans le cadre du Pacte de responsabilité (cotisations "famille", cotisations des indépendants et C3S, qui relèvent d'une autre mission budgétaire). Or, « pour économiser 1 Md. € », Bercy a imposé le décalage de trois mois de la baisse des cotisations sociales pour les salaires compris entre 1,6 SMIC et 3,5 SMIC, pourtant initialement prévue au 1er Janvier 2016 dans le cadre dudit Pacte. L'Outre-mer subirait ainsi une « triple peine » : (i) poursuite de l'impact du premier recentrage sur les bas salaires décidé fin 2013, (ii) nouvelles économies à partir de 2016 au détriment des entreprises ultra-marines, (iii) décalage d'un trimestre des baisses de charge « de droit commun ». Et ce, alors que le coût de ces exonérations de charges est loin d'être dirimant : 3,5 % du total national (2007-2013) pour 3 % de la population française, et une augmentation modérée, de l'ordre de 0,6 % par an depuis 2007 (donc tout juste similaire à celle de la population : environ 0,65 % par an dans les DOM contre 0,45 % en métropole). Eu égard à la persistance d'une situation économique et sociale dégradée dans les DCOM, et compte tenu de la nécessité de poursuivre le rattrapage économique en améliorant la compétitivité et l'emploi, les mesures de soutien aux entreprises doivent être préservées, alors même que l'effort public par habitant en faveur de la compétitivité des entreprises demeure inférieur de près de 50 % à celui constaté au niveau national.

Dans ce contexte, la FEDOM demande à ce que le rythme initial du Pacte (1er Janvier 2016) soit au moins maintenu dans les DOM et qu'un seuil minimal de 1,25 Md. € d'exos de charge soit impérativement sanctuarisé. Cette somme correspond au montant total des exonérations en vigueur Outre-mer constaté en 2013, auquel il faut rajouter une cinquantaine de millions d'euros pour Mayotte, où le taux de cotisation patronale « Famille » (5,40 %) est plus élevé qu'en métropole (entre 3,45 % et 5,25 %), ce qui constitue une anomalie vouée à être corrigée. Cette somme de 1,25 Md. € correspond, nolens volens, aux crédits de fonctionnement liés aux sur-rémunérations des agents de l'Etat dans les DCOM (1,26 Mds. € : moyenne 2011-2013)¹⁶. La FEDOM n'exige pas la remise en cause de ces dispositifs. Mais, en revanche, elle demande "logiquement" que les entrepreneurs ultra-marins puissent bénéficier d'un effort budgétaire au moins équivalent.

b. A moyen terme : faire pleinement profiter les DCOM des initiatives nationales et européennes en matière de relance de l'investissement public

Le Président de la République a confirmé, le 17 Mars dernier, une troisième levée de fonds pour le « Grand emprunt » après les 47 Mds. € du Programme Investissements d'avenir (PIA) engagés en 2010 et 2013. On évoque cette fois un montant de 10 Mds. €. Cette troisième vague du Programme devrait soutenir « la recherche fondamentale dans toutes les disciplines, y compris les sciences sociales », et le thème de la transition énergétique devrait être prioritaire.

Les Outre-mer, contrairement à 2010, devraient bénéficier pleinement de ce PIA. Si l'on appliquait un ratio de 2,5 % aux 10 Mds. € évoqués, ce qui correspond au poids estimé des DCOM (env. 55 Mds. €) dans le PIB français (env. 2 200 Mds. €) en 2015, on obtiendrait alors un "fléchage" de 250 M. € consacrés aux Outre-mer, dans des domaines tels que les énergies marines (où les DCOM sont en pointe), l'agriculture¹⁸ ou la recherche sur la biodiversité. Or, ces 250 M. € correspondent globalement au manque à gagner prévisionnel pour le Fonds Exceptionnel d'Investissement, puisqu'à ce stade, la promesse présidentielle (500 M. € d'autorisations d'engagement sur 2013-2017) ne sera vraisemblablement pas tenue (nous en serons à 180 M. € sur 2013-2016). Une meilleure allocation de l'épargne ultra-marine pourrait compléter le dispositif.

De surcroît, on serait totalement en phase avec le courrier adressé le 10 mars dernier par le député européen (Réunion – Mayotte) Younous OMARJEE, demandant à ce que des dépenses du « Plan Juncker » (315 Mds. € du Fonds Européen d'Investissements Stratégiques -FEIS¹⁹, dont 21 Mds. € de crédits publics stricto sensu) soient « fléchées » sur des projets emblématiques dans les DCOM²⁰ (économie marine, NTIC, ENR et notamment la géothermie, infrastructures portuaires aux Antilles, travaux routiers à Mayotte...), lesquels ont vocation à être dûment recensés par les administrations compétentes. Il serait en effet absurde que le FEIS ne bénéficie pas aux territoires, jeunes, où les besoins en investissements sont les plus importants.

ANNEXE 3 - Les transferts financiers de l'Etat en faveur des outre-mer identifiés par l'Inspection générale des finances

À périmètre courant, les dépenses de l'État réalisées dans les DCOM ont augmenté de 68 % entre 2000 et 2016, mais leur part dans le budget général de l'État est constante et proche de leur poids démographique

Les dépenses retracées par le DPT Outre-mer font état d'une évolution notable entre 2000 et 2016, passant, à périmètre courant, de **8,7 Md€** à **14,6 Md€**, soit une augmentation de 68 %.

Tableau 1 : Dépenses retracées dans le document de politique transversale consacré à l'Outre-mer (DPT), annexé au projet de loi de finances (2000-2016) – en milliards d'euros

Année	LFI ou PLF	Exécution ⁶⁸
2000	8,7	<i>n.d</i>
2001	9,7	<i>n.d</i>
2002	9,3	<i>n.d</i>
2003	10,1	<i>n.d</i>
2004	10,2	<i>n.d</i>
2005	10,3	<i>n.d</i>
2006	11,9	<i>n.d</i>
2007	12,6	12,7
2008	13,0	12,9
2009	13,0	13,7
2010	13,1	13,6
2011	13,3	13,6
2012	13,6	14,1
2013	14,2	14,3
2014	14,2	14,2

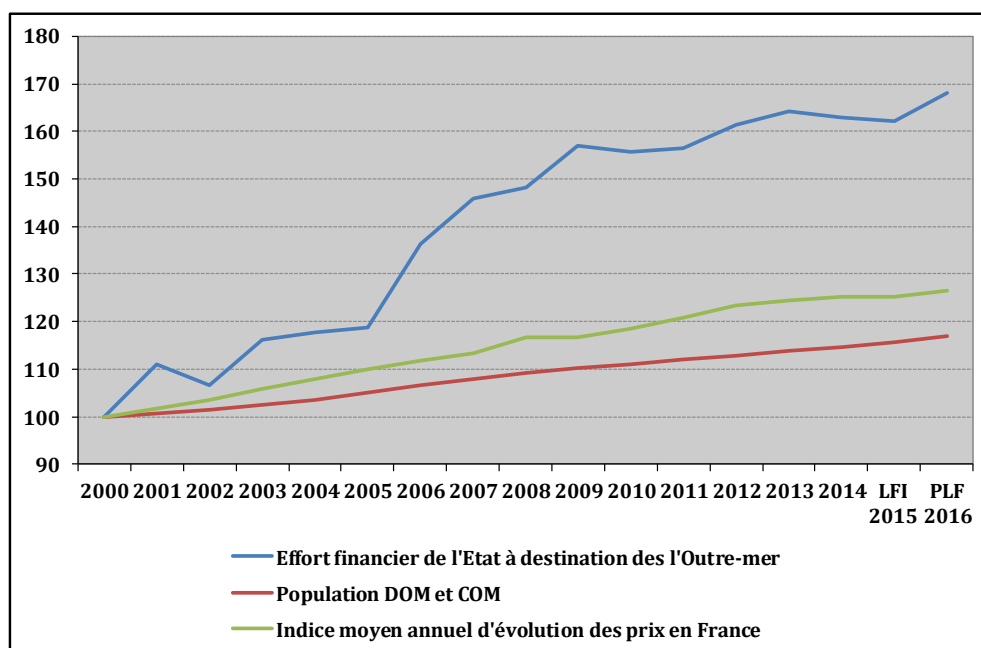
⁶⁸ Les données exécutées au titre des dépenses retracées dans le DPT Outre-mer ne sont disponibles que depuis 2007.

Année	LFI ou PLF	Exécution ⁶⁸
LFI 2015	14,1	n.d
PLF 2016	14,6	n.d

Source : Rapporteur d'après les données de la direction du budget.

Comme l'indique le graphique ci-dessous, l'essentiel de la hausse des dépenses s'est concentrée entre 2000 et 2009. Depuis cette date, on assiste à **une relative stabilité des dépenses de l'État en direction des territoires ultra-marins**, en moyenne autour de 14 Md€ par an.⁶⁹

Graphique 1 : Évolution des dépenses du budget général de l'État retracées dans le document de politique transversale (DPT) relatif aux Outre-mers (2000-2016)



Source : Rapporteur d'après les données de la direction du budget et de l'INSEE.

Cette augmentation des dépenses à périmètre courant est plus de trois fois supérieure à l'augmentation de la population dans les DCOM (+ 16 % entre 2000 et 2015), et plus de deux fois supérieure à l'évolution de l'indice des prix à la consommation (+ 25 % entre 2000 et 2015).⁷⁰

Mais, si la hausse des dépenses présentée par le DPT Outre-mer est importante, celle-ci ne traduit pas un effort financier plus prononcé en faveur des territoires ultramarins, en proportion de l'évolution totale du budget général de l'État.

⁶⁹ La hausse apparente des dépenses inscrites dans le DPT Outre-mer pour 2016 (14,6 Md€, soit une hausse de 500 M€), tient, non pas à un effort supplémentaire, mais, pour l'essentiel à deux mesures de transfert et de périmètre : la création de la prime d'activité (compensée par la suppression de la prime pour l'emploi qui était une dépense fiscale, et non une dépenses du budget général de l'État), et la reprise sur le budget général des aides au logement (qui étaient jusqu'à présent en partie financées par la branche Famille).

⁷⁰ L'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) comprend la France métropolitaine et les départements d'outre-mer (Dom), à l'exclusion des autres territoires de l'outre-mer

Tableau 2 : Comparaison de la part de la population ultra-marine dans la population française avec les dépenses présentées par le DPT Outre-mer rapportées au budget général de l'État

Année	Part de la population des DCOM au sein de la population française	Dépenses retracées par le DPT OM en % des dépenses brutes du budget général de l'État	Dépenses retracées par le DPT OM en % des dépenses nettes ⁷¹ du budget général de l'État
2006	4,1%	3,5%	4,4%
2007	4,1%	3,7%	4,8%
2008	4,2%	3,5%	4,7%
2009	4,2%	3,4%	4,8%
2010	4,2%	3,3%	4,2%
2011	4,2%	3,7%	4,7%
2012	4,2%	3,6%	4,7%
2013	4,2%	3,7%	4,8%
2014	4,3%	3,6%	4,7%
LFI 2015	4,3%	3,6%	4,8%
PLF 2016	4,3%	3,6%	4,8%

Source : Rapporteur d'après des données de la direction du budget et de l'INSEE.

Il y a ainsi une grande stabilité de la part que représentent les dépenses Outre-mer dans les dépenses brutes du budget général de l'État (3,5 % en 2006 et 3,6 % dans le PLF 2016).

Ce niveau est inférieur à la part que représentent les populations ultramarines au sein de la population française (4,1 % en 2006 et 4,3 % depuis 2014). Il serait cependant erroné d'en conclure que l'engagement financier de l'État serait moindre dans les outre-mer qu'en métropole

⁷¹ Les dépenses nettes du budget général de l'État correspondent aux dépenses brutes minorées des dépenses réalisées au titre des remboursements et dégrèvements d'impôts (une centaine de milliards d'euros par an), qui ne sont en réalité par la traduction d'une politique publique de l'État, mais la manière retenue pour retracer les remboursements et dégrèvements d'impôts d'État et locaux pris en charge par l'État. De plus, le DPT Outre-mer ne retrace pas ces dépenses pour les territoires ultra-marins.

En réalité, le périmètre des dépenses brutes du budget général de l'État n'est pas adapté, car il intègre les crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements »⁷² qui regroupe une centaine de milliards d'euros par an, soit 25 % des dépenses brutes du budget général de l'État. Or, **ces dépenses ne sont pas ventilées et retracées dans le DPT Outre-mer, alors qu'une part – indéterminée à ce jour – bénéficie aux entreprises, ménages et collectivités territoriales d'outre-mer.**

Le périmètre des **dépenses nettes** du budget général, soit le dépenses brutes minorées des dépenses de la mission « Remboursements et dégrèvements », est donc plus adapté pour assurer la comparaison avec les crédits du DPT Outre-mer.

Il apparaît alors que les dépenses du budget général de l'État sont proches de la part de la population ultramarine au sein de la population française, voire sont légèrement supérieures.

De façon plus globale, le rapporteur estime qu'au-delà de ses imperfections et limites actuelles, c'est le format même du document de politique transversale⁷³ qui n'est pas adapté pour mettre en valeur les moyens mis en œuvre au service de l'Outre-mer :

son périmètre financier se limite en grande part au budget général de l'État, périmètre qui n'englobe pas l'ensemble de ses dépenses. Il n'intègre ainsi pas les prélèvements sur les recettes en faveur des collectivités territoriales dans la somme des transferts financiers de l'État ;⁷⁴

il ne présente également pas les dépenses de sécurité sociale, et seulement les dépenses d'action sociale des conseils départementaux.

Il serait donc utile, pour passer d'une **vision partielle** des transferts financiers publics en direction de l'Outre-mer, aujourd'hui limitée à une partie du budget de l'État, à une **vision « toutes administrations publiques »** (collectivités territoriales et administration de sécurité sociale), de compléter ou de remplacer le DPT Outre-mer, dès le PLF 2017, **par un jaune budgétaire consacré à l'Outre-mer**. Le document pourrait ainsi présenter chaque année :

- l'évolution de la situation démographique, sociale et économique ;
- les politiques publiques et les moyens consacrés aux territoires ultramarins de manière consolidée et exhaustive, c'est-à-dire « toutes administrations publiques », ce qui permettrait d'affiner la compréhension des enjeux et d'améliorer la capacité des pouvoirs publics à adapter leur intervention ;
- une présentation complète des dépenses fiscales applicables en Outre-mer, qu'elles soient spécifiques aux territoires ultra-marins ou d'application générale ;
- les recettes publiques collectées par grand impôt (impôts d'État et impôt locaux) et par territoire ultramarin.

72 La mission enregistre les dépenses relatives aux impôts d'État et aux impôts locaux. Il s'agit de la mission la plus importante du budget général. Mais, comme l'indique la Cour des comptes (Analyse de l'exécution de la mission « Remboursements et dégrèvements » - exercice 2012, p.4), « ces dépenses sont d'une nature très artificielle. Les remboursements de crédits de TVA aux entreprises ou les restitutions d'excédents d'impôts sur les sociétés ne sont pas à proprement parler des dépenses ; ce sont des versements aux contribuables qui s'analysent comme de moindres recettes. »

73 Les documents de politique transversale (DPT) constituent des annexes générales du projet de loi de finances de l'année au sens de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Ils sont prévus par l'article 128 de la loi n°2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.

74 Les prélèvements sur les recettes en faveur des collectivités territoriales d'outre-mer font l'objet d'une présentation très succincte et incomplète dans une annexe du DPT Outre-mer.

Les dépenses de l'État par habitant sont plus élevées en outre-mer, notamment en raison du surcoût généré par les dispositifs de sur-rémunération, mais cette situation masque un déficit en matière d'investissement public par rapport à la métropole

Si l'on rapporte les montants budgétaires évoqués plus haut à la population, les dépenses de l'État par habitant ultramarin sont supérieures aux dépenses nettes du budget général (hors crédits du DPT Outre-mer) de l'ordre de **18 %** en moyenne depuis 2010.

Tableau 3 : Dépenses nettes du budget général de l'État par habitant ultramarin et habitant de métropole

Année	Dépenses du DPT Outre-mer par habitant ultra-marin	Dépenses nettes du budget général de l'État (hors fonds de concours et dépenses du DPT Outre-mer) par habitant de métropole
2006	4 699 €	4 193 €
2007	4 974 €	4 112 €
2008	4 991 €	4 219 €
2009	5 236 €	4 382 €
2010	5 157 €	4 876 €
2011	5 132 €	4 341 €
2012	5 265 €	4 450 €
2013	5 308 €	4 412 €
2014	5 224 €	4 459 €
LFI 2015	5 155 €	4 392 €
PLF 2016	5 289 €	4 521 €

Source : Rapporteur d'après les données de la direction du budget et de l'INSEE.

Il faut préciser que le périmètre des dépenses nettes du budget général de l'État intègre des dépenses importantes, autres que celles de la mission « Remboursements et dégrèvements », qui ne sont pas ventilées dans le DPT Outre-mer, à savoir la mission « Engagements financiers de l'État »⁷⁵, la mission « Régimes sociaux et de retraite »⁷⁶. En revanche, il convient d'ajouter aux dépenses du budget général de l'État les moyens relevant du budget annexe relatif au contrôle et à l'exploitation aériens qui sont inscrits dans le DPT Outre-mer.⁷⁷

⁷⁵ Il s'agit de la charge de la dette publique de l'État (45 Md€ selon le PLF 2016), à l'exception des crédits du programme 145 (Épargne) qui sont ventilés dans le DPT Outre-mer.

⁷⁶ 6,3 Md€ en PLF 2016.

⁷⁷ Les budgets annexes de l'État ne sont en effet pas inclus dans le périmètre du budget général de l'État.

D'autres retraitements peuvent être envisagés pour se rapprocher davantage du périmètre des dépenses retenues par le DPT Outre-mer : il s'agit des missions « Direction de l'action du gouvernement »⁷⁸ et « Pouvoirs publics »⁷⁹, qui retracent les fonctions de gouvernement et d'institutions transversales, dont les moyens ne sont pas ventilés dans le DPT Outre-mer, alors que ces actions bénéficient à l'ensemble du territoire français, et pas seulement à la métropole.

Si l'on opère l'ensemble de ces retraitements, la dépense par habitant ultramarin est supérieure de plus de 40 % à la dépense de l'État par habitant de métropole, comme l'indique le tableau ci-après :

Tableau 4 : Dépenses de l'État par habitant ultramarin et par habitant de métropole sur le périmètre du DPT Outre-mer

Année	Dépenses du DPT Outre-mer par habitant ultra-marin	Dépenses de l'État par habitant de métropole sur le périmètre DPT OM ⁸⁰
2013	5 308 €	3 477 €
2014	5 224 €	3 680 €
LFI 2015	5 155 €	3 597 €
PLF 2016	5 289 €	3 729 €

Source : Rapporteur d'après les données de la direction du budget et de l'INSEE.

Une grande part de l'écart tient aux **dépenses de personnel de l'État**, qui sont **50 % plus élevées** par habitant ultramarin que pour un habitant de métropole. Il s'explique principalement par l'application des dispositifs de **sur-rémunération** dans les territoires ultramarins.

En d'autres termes, **le supplément de dépense constaté par habitant ultramarin par rapport aux habitants de métropole n'exprime pas nécessairement l'engagement de leviers d'action plus importants qu'en métropole, mais, en grande part, le fait qu'à moyens identiques, ceux-ci coûtent unitairement plus chers à l'État en outre-mer que dans l'Hexagone.**

⁷⁸ 884 M€ selon le PLF 2016.

⁷⁹ 988 M€ selon le PLF 2016.

⁸⁰ Soit le périmètre des dépenses nettes du budget général, hors dépenses du DPT Outre-mer, dépenses des missions « Engagements financiers de l'État » (hors programme 145), « Régimes sociaux et de retraite », « Pouvoirs publics » et « Direction de l'action du gouvernement ». Les crédits du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » ont en revanche été ajoutés.

Tableau 5 : Dépenses de rémunération du personnel de l'État (titre 2) par habitant ultramarin et par habitant de métropole

Année	Dépenses de personnel (T2) par habitant ultra-marin	Dépenses de personnel (T2) par habitant de métropole
2013	2 650 €	1 767 €
2014	2 671 €	1 776 €
LFI 2015	2 652 €	1 774 €
PLF		1 780 €
2016	2 655 €	

Source : Rapporteur d'après les données de la direction du budget et de l'INSEE.

En revanche, si l'on s'intéresse aux **dépenses d'investissement** (titre 5 du budget général de l'État), on constate que **la dépense par habitant est inférieure en Outre-mer par rapport à la métropole, et ce, en moyenne d'un tiers depuis 2012.**

Tableau 6 : Dépenses d'investissement de l'État (titre 5) par habitant ultramarin et par habitant de métropole

Année ⁸¹	Dépenses d'investissement (T5) par habitant en Outre-mer	Dépenses d'investissement (T5) par habitant en métropole	Rapport Outre-mer / métropole
2012	79 €	171 €	-54%
2013	97 €	153 €	-36%
2014	99 €	170 €	-41%
LFI 2015	136 €	148 €	-8%
PLF 2016	120 €	169 €	-29%

Source : Rapporteur d'après les données de la direction du budget et de l'INSEE.

Certes, plus de 80 % des dépenses d'investissement de l'État en métropole relèvent du ministère de la Défense.⁸² Pour autant, cela signifie, dans une logique keynésienne, que l'effet multiplicateur engendré par les dépenses publiques d'investissement de l'État, élément qui joue positivement sur le développement de l'activité économique, bénéficie proportionnellement davantage à l'Hexagone qu'aux territoires ultramarins.

⁸¹ Les dépenses d'investissement de l'État (titre 5) ne sont retracées spécifiquement, et en crédits de paiement, dans le DPT Outre-mer que depuis le PLF 2013.

⁸² Contre 30 % des dépenses d'investissement en Outre-mer (101 M€ dans le DPT Outre-mer annexé au PLF 2016)

Ce constat plaide pour un rééquilibrage fort des dépenses de l'État en outre-mer en faveur de l'investissement.

ANNEXE 4 - Contribution du Commissariat général à l'égalité des territoires

I. éléments d'état des lieux sur les inégalités Outre-mer par rapport à la métropole

1. approche comparée : situation des départements d'Outre-mer et France métropolitaine

Les quelques données ci-après, portant sur une approche comparée entre la situation des départements d'Outre-mer (hors Mayotte) et de la France métropolitaine, sont issues pour l'essentiel du rapport de l'Observatoire des territoires 2014, « qualité de vie, habitants, territoires » et pourraient le cas échéant être complétées ultérieurement.

- la part des jeunes de 18-24 ans dans la population est assez nettement supérieure à la moyenne métropolitaine (8,6%) en Guyane (10,4%) et à la Réunion (10,3%) mais légèrement inférieure en Guadeloupe (8,02%) et en Martinique (8,2%).
- cette situation doit être mise au regard du solde migratoire par tranches d'âge : alors que le solde migratoire est positif dans les 4 DOM pour la tranche des 25 à 65 ans, il est fortement négatif (plus de sorties que d'entrées) pour les 18-24 ans en Guadeloupe (-13,2%) et en Martinique (-12,5%), assez nettement négatif à la Réunion (-6%) et légèrement négatif en Guyane (-1,3%).
- on constate un vieillissement rapide en Martinique et en Guadeloupe : les projections d'évolution entre 2007 et 2040 de la population des 65 ans et plus y sont respectivement de 21,7% et 20%, contre 12,7% à la Réunion et 5,2% en Guyane
- le taux d'illettrisme chez les jeunes (15-24 ans) peut représenter plus du double de celui de l'Hexagone (20 et 21% en Guadeloupe et à la Réunion).
- la part des 15-24 ans sans diplôme en 2011 est nettement supérieure à la moyenne de la France métropolitaine (8,9%) dans tous les DOM : Guadeloupe et Martinique (12,3%), la Réunion (18,9%) et Guyane (28,1%).
- entre 2002 et 2012, la croissance de l'emploi a été très forte dans les DOM, qui connaissent une progression comparable à celle des dynamiques façades atlantique et méditerranéenne de France métropolitaine. La Guyane et la Réunion se distinguent par des taux de croissance de l'emploi particulièrement élevés (+36,1% de croissance annuelle moyenne du nombre d'emplois dans la ZE de Saint-Laurent en Guyane, +28,6% dans la ZE Est de la Réunion, contre 3,6% pour l'ensemble de la France métropolitaine entre 2002 et 2012). Cette forte croissance s'explique en grande partie par le dynamisme démographique de ces territoires.

- les zones d'emploi des DOM se caractérisent généralement par une surreprésentation des professions du tertiaire intermédiaire, à l'instar de beaucoup de zones d'emploi du grand Sud-Ouest de la Métropole. Les zones d'emploi de Fort-de-France et de Saint-Denis sont quant à elles davantage orientées vers le tertiaire supérieur (ce qui n'est pas le cas de Cayenne et Basse-Terre). Enfin, deux zones d'emploi de Guadeloupe et de Martinique se démarquent par une surreprésentation des métiers agricoles : Marie-Galante et la ZE Nord- Atlantique.
- les DOM connaissent une crise du logement qui s'illustre à la fois par un déficit de logements, particulièrement dans le parc social, mais également par la persistance de logements insalubres en dépit d'une amélioration récente (cf le rapport du député Letchimy sur l'habitat insalubre et indigne dans les DOM en 2009). La politique de l'habitat y est confrontée à des contraintes spécifiques (manque de disponibilité foncière, urbanisation rapide et mal maîtrisée, risque sismique et cyclonique aux Antilles, à la Réunion, forte pluviométrie en Guyane).

2. *focus sur quelques indicateurs de qualité de vie*

Le rapport de l'Observatoire des territoires 2014 présente une mesure expérimentale de la satisfaction des habitants qui a avant tout vocation à illustrer la nécessaire prise en compte du ressenti des individus dans les politiques de réduction des inégalités et du consensus qu'il faut susciter dans la construction d'indicateurs de développement des territoires. Il part du principe que la qualité de vie d'un territoire dépend simultanément du cadre de vie, du profil sociologique des résidents (qui permet d'intégrer leurs aspirations), mais également de l'action publique en matière d'aménagement du territoire.

A cette aune, **12 indicateurs de bien-être** ont été retenus (tableau en annexe). Les indicateurs suivants témoignent d'inégalités, parfois contrastées d'un département à l'autre, entre les DOM et la métropole.

- la part des familles monoparentales y est 2 à 3 fois plus importante (de 29,2% à la Réunion à 40,3% en Martinique) qu'en métropole (14,1%).
- l'indice comparatif de mortalité globale (base 100 en France) est nettement plus important à la Réunion (118,7) et en Guyane (126,1) alors qu'il est sensiblement équivalent à la moyenne nationale dans les Antilles.
- la **part des chômeurs de longue durée (plus d'un an) dans la population active des 15-64 ans est en moyenne 4 fois supérieure à celle de la métropole (4,9%)** : de 18,2% en Martinique à 23,9% à la Réunion.
- hormis en Martinique, l'écart entre le taux d'emploi des femmes et celui des hommes pour les 25-54 ans est supérieur dans les DOM (11 points en Guadeloupe ; 16,9 en Guyane) par rapport à la métropole (8,7 points).
- la part des 20 ans ou plus ayant au moins le baccalauréat est beaucoup plus faible qu'en métropole (44,3%) : de 25,8% en Guyane à 35,3% en Martinique.

- la part de la population vivant dans un logement en situation de sur- occupation y est considérablement plus importante qu'en métropole (20,8% en Guadeloupe, 55,2% en Guyane).
- dans tous les DOM, le revenu net imposable moyen annuel par foyer fiscal est très nettement inférieur à l'Hexagone (base 100) : minimum de 62,6 en Guadeloupe, maximum de 69 en Guyane.
- concernant l'accessibilité aux services, il convient de souligner qu'en dehors de la Guyane (79,8%), la part de la population ayant accès en moyenne aux 12 équipements de la gamme intermédiaire (trésorerie, police-gendarmerie, supermarché, bassin de natation, laboratoire d'analyse médicale, magasin d'électro-ménager, vétérinaire...) en 15 minutes ou moins est supérieure à la part de la population métropolitaine (94,4%).

3. focus sur l'accès des jeunes (20-29 ans) à la formation et à l'emploi dans les DOM (hors Mayotte)

Les éléments ci-dessous sont issus de l'étude pilotée par le CGET qui va donner lieu à une publication du prochain «En bref ».

- dans les DOM, 32,4% des 20-29 ans ayant fini leurs études n'ont aucun diplôme (contre 17,1 % en métropole). Mais, il existe de très forts écarts entre la Guyane (54%) et les autres DOM (entre 22 et 26%).
- **près d'un jeune actif sur 2 (46,1%) est en recherche d'emploi dans les DOM contre 20% en métropole.**

Les disparités spatiales, en termes de part de chômeurs dans l'ensemble de la population jeune, sont très marquées en Guadeloupe et en Martinique (de moins de 27% dans les capitales économiques à plus de 46% dans les zones les plus touchées).

-les jeunes en emploi sont dans une situation plus précaire (24% à temps partiel contre 18% en métropole).

- parmi les jeunes actifs, la proportion d'employés est sensiblement plus élevée dans les DOM (40%) qu'en métropole (33,9%).

-ce contexte difficile en matière d'éducation et d'emploi et cette fracture entre les grandes agglomérations et les communes plus rurales explique sans doute très largement l'importance des flux migratoires de jeunes Domiens vers la métropole pour aller y étudier ou y travailler.

4. la géographie prioritaire de la politique de la ville

La géographie prioritaire de la politique de la ville concerne les 5 DOM ainsi que les collectivités d'Outre-mer de Polynésie française et Saint- Martin (cette dernière restant liée fonctionnellement à la Guadeloupe).

L'éventail des données statistiques disponibles est très variable selon les territoires ultramarins et seules la Réunion et la Martinique disposent des différentes données issues du recensement annuel de l'INSEE ainsi que des données carroyées de revenu, ce qui a permis de calquer la méthodologie appliquée à la définition de la géographie prioritaire sur celle retenue pour la métropole permettant, dans l'esprit de la loi du 21 février 2014, de repérer très finement les poches de pauvreté.

En Guadeloupe, Guyane, Mayotte, Polynésie Française et à Saint-Martin, des méthodologies spécifiques ont dû être construites en l'absence de ces données fines. Elles prennent en compte les données statistiques disponibles à des mailles « territoriales » qui varient selon les territoires (IRIS pour la Guadeloupe, la Guyane et Saint-Martin, « villages » pour Mayotte, « districts » pour la Polynésie Française

L'accès aux données statistiques est une des plus grandes inégalités qui peut concerner les DOM. Faute de données comparatives disponibles, il est impossible de réellement mesurer la situation des territoires ultramarins, leur spécificité. Ceci est un enseignement majeur de la réforme de la géographie prioritaire et constitue un élément structurant pour la conduite de l'ensemble des politiques publiques conduites sur ces territoires.

14% des nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville sont concentrés dans les territoires ultramarins (1 511 quartiers à l'échelle nationale, 217 au sein des DOM), ce qui constitue une part plus élevée qu'auparavant (environ 10,5%).

Au total, la nouvelle géographie prioritaire équivaut à 25% (585 340 habitants) de la population des territoires ultra-marins concernés, contre 8% (4,8 M habitants) de la population en France métropolitaine.

A noter que pour la Réunion et la Martinique, le revenu médian par unité de consommation dans les 55 quartiers prioritaires Ville est compris entre 4000 et 9000 euros (dont 11 QPV en deçà de 5000 euros) soit très nettement en-dessous du seuil de pauvreté.

5. focus sur la situation de la jeunesse en Guyane

Une recherche-action « démarche jeunesse » menée en Guyane en

2011-2014 par le centre de ressources de la politique de la ville (sur une commande de la préfecture et du conseil régional) apporte un éclairage intéressant sur la situation de la jeunesse en Guyane (document complet annexé) :

-département français qui connaît la plus forte croissance démographique (taux de variation annuel moyen entre 1999 et 2010 est de 3.5% ; taux de natalité de 30.3 pour 1000 habitants).

-département français où la part des sans diplômes parmi les non scolarisés de 15 ans et plus est la plus élevée (50.9% en Guyane contre 17.9% dans l'hexagone).

-part la plus élevée d'enfants vivant dans une famille monoparentale parmi l'ensemble des enfants en 2010 : 42% en Guyane contre 18.2% dans l'hexagone).

-près de 60 % des 16 -25 ans de Guyane habitent dans des quartiers prioritaires

II. interventions de l'Etat en Outre-mer coordonnées par le CGET

1. *contrats de plan Etat Région*

L'engagement total de l'Etat dans les **Contrats de plan Etat Région** (CPER) ultramarins 2015-2020 s'élève à **865 M€**, en augmentation par rapport à la génération 2007-2014 : les régions d'outre-mer bénéficient de

7,4% du montant global contractualisé des CPER (7,1% en 2007-2014), pour une part de 3,2% dans la population.

La hausse de l'enveloppe globale s'explique essentiellement par le CPER nouvellement conclu à Mayotte et par l'effort supplémentaire en Guyane (+35%, imputable essentiellement à la mobilisation de 86 M€ sur les routes).

Les investissements des CPER ont ainsi vocation à contribuer à **la correction des écarts de développement, en termes économique et social, au désenclavement physique et numérique, à la transition écologique et énergétique.**

Les CPER ultramarins reflètent les priorités nationales de la contractualisation en faveur de la relance de l'investissement public et de l'emploi, du renforcement de l'attractivité et de la compétitivité des territoires et de l'amélioration des conditions de vie de leurs habitants.

Ils tiennent compte des spécificités des Outre-mer liées aux contraintes géographiques et climatiques (éloignement, isolement, insularité, aléas naturels), aux évolutions démographiques (croissance de la population, vieillissement), aux contextes socio-économiques (illettrisme, décrochage scolaire, chômage des jeunes, etc.), aux rattrapages nécessaires en termes d'infrastructures de base, d'équipements publics et de services collectifs, notamment au regard du risque contentieux relatif à la mise en conformité avec la réglementation européenne, en particulier environnementale (eau, assainissement, déchets, etc.).

Au regard de ces spécificités, l'effort financier de l'Etat est porté en particulier sur la **réponse aux besoins en infrastructures de base** (eau, déchets, transports, etc.) et la **réduction de la vulnérabilité aux risques naturels**, avec la contribution notamment des opérateurs ADEME et ONEMA (Office national de l'eau et de milieux aquatiques) et du fonds de

Afin de répondre à ces enjeux spécifiques, les CPER ultramarins sont structurés autour de six thématiques, adaptées par rapport aux volets thématiques métropolitains :

- infrastructures et services collectifs de base, vulnérabilité des territoires et populations ;
- aménagement urbain durable et soutien aux dynamiques territoriales ;
- gestion des ressources énergétiques et environnementales ;

- développement de la recherche et de l'innovation, filières d'excellence ;
- cohésion sociale et employabilité ;
- développement économique durable.

Les interventions relatives au numérique et à la mobilité ont été intégrées, selon les contrats, soit dans l'une de ces thématiques, soit dans un axe propre.

2. politique de la ville

a. contrats de ville

Au titre de la précédente contractualisation (2007-2014), 30 contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) concernaient l'Outre-mer sur un total de 497 CUCS, soit 6% du total des contrats.

Dans le cadre de la nouvelle génération de contrats de ville (2015-2020), il est prévu la conclusion de 46 contrats Outre-mer et de 449 à l'échelle nationale, soit environ 10% des contrats de ville, ce qui signifie une augmentation significative.

DO	Ancienne géographie prioritaire		Nouvelle géographie	
	Nombre de	Nombre de quartiers (ancienne)	Nombre de	Nombre de
Guadeloupe	7	33	4	16
Saint Martin	2	1	1	2
Guyane	5	55	6	32
Martinique	2	28	4	7
Réunion	15	69	13	48
Mayotte	9	1	17	36
Polynésie	1	76	1	76
TOTAL	41	263	46	217

b. crédits mobilisés

Au total, la dotation allouée aux départements d'Outre-mer et aux collectivités de Polynésie française et Saint-Martin sur les crédits du programme 147 (crédits d'intervention intégrant la dotation pour le programme de réussite éducative) s'élève à 14 012 855€ en 2015, ce compte tenu des abondements alloués à la suite du comité interministériel égalité et citoyenneté (CIEC) du 6 mars 2015.

On enregistre une augmentation globale de 10% (+1,2 M€) dans le budget initial 2015 au regard de la dotation 2014 Outre-mer.

A noter qu'entre 2013 et 2015, l'ensemble des DOM ainsi que la Polynésie enregistre une progression de ses dotations budgétaires (+4,4% en Guadeloupe, +8,4% à la Réunion, +10,3% en Martinique, +11,7% en Polynésie, +15,4% en Guyane, +28,7% à Mayotte).

Sur un montant global de crédits France entière de 230 millions d'euros en 2015, cela constitue un peu plus de 6% des crédits, part équivalente à celle de 2014.

Le programme adultes-relais qui porte des démarches de médiation et contribuant au lien social est pour sa part fortement développé dans les DOM, puisque la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion et la Guyane se sont vues notifier un total de 485 postes (conventions) pour 2015 sur un total France entière de 3881 (soit 12,5% du total).

Deux dispositifs spécifiques propres à la politique de la ville concernent également les DOM :

-le programme de réussite éducative (PRE) : 4,5% des PRE sont situés au sein des DOM (510 PRE au national, 23 au sein des DOM). L'enveloppe PRE attribuée aux DOM représente 4 % de l'enveloppe nationale (montant de l'enveloppe PRE nationale : 72 025 573 €). De façon générale, il est constaté un taux d'individualisation des PRE insuffisant en Outre-mer.

- les ateliers santé ville (ASV) : 7 % des ASV sont situés au sein des DOM (310 ASV au national, 23 au sein des DOM).

2015 prévisionne	Montant Crédits d'intervention	Montant crédits	Total crédits	Abondement s suite au CIEG 1	Adultes
Guadeloupe			2 150 000	2 347 018	180
Réunion			3 500 000	3 993 617	145
Martinique			2 000 000	2 199 797	90
Guyane	1 630 000	770 000	2 400 000	2 699 257	70
Mayotte			2 270 000	2 669 471	0
Polynésie			1 600 000	1 703 695	0
TOTAL	1 630 000 €	770 000 €	12 320 000 €	14 012 855	485

Programmation prévisionnelle 2015 par piliers (nouveaux contrats de ville) :

A ce stade, seuls 2 DOM et la COM de Polynésie ont transmis leurs programmations thématiques pour l'année 2015 (en €):

Programmation thématique	Guyane	La Réunion	Polynésie française
Pilier social	1 055 507	2 290 000 €	893 257
Pilier cadre de vie et renouvellement urbain	60 000	150 000 €	88 230
Pilier développement économique et emploi	247 580	450 000 €	402 964
Autre (Ingénierie)	266 913	610 000 €	215 549
Total	2 400 000	3 500 000	1 600 000

Les données relatives à la Guadeloupe, la Martinique, Mayotte ne sont pas encore disponibles.

Par ailleurs, il convient de rappeler qu’au-delà de ces crédits spécifiques, conformément aux dispositions de la loi du 21 février 2014 sur la ville et la cohésion urbaine et aux conventions interministérielles d’objectif conclues par le ministre chargé de la ville avec une douzaine de ministres, la nouvelle politique de la ville est mise en œuvre au moyen des contrats de ville 2015-2020 qui intègrent les actions relevant des fonds européens structurels et d’investissement (objectif de mobilisation de 10% des FESI dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville) et s’articulent avec les contrats de plan conclus entre l’Etat et la région. Elle mobilise et adapte, en premier lieu, les actions relevant des politiques publiques de droit commun et, lorsque la nature des difficultés le nécessite, met en œuvre les instruments qui lui sont propres.

c. rénovation urbaine (PNRU-NPNRU)

Au titre du **programme national de rénovation urbaine** (PNRU, ANRU 1),

13 conventions ont été signées dans les 5 DOM (sur un total de 398 conventions au niveau national, soit 3,3%). Celles-ci ont mobilisé 393 M€ de subventions de l’ANRU (sur un total de 11,588 Mds €, soit 3,4% de l’enveloppe nationale).

Il s’agit de projets complexes maintenant bien engagés, délicats à mettre en œuvre, qui doivent tenir compte des spécificités de l’Outre-mer : populations très modestes et précaires, parc de logement social en mauvais état et insuffisant pour répondre à une forte demande, des centres villes qui se déqualifient, une part importante d’habitat insalubre et indigne parfois en limite des quartiers de rénovation urbaine, une démographie qui tend à diminuer, des risques naturels partout présents.

Dans le cadre du **nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU, 2014 – 2024)**, il est prévu d’allouer 450 M€ aux projets ultra-marins d’intérêt national (sur une enveloppe nationale ANRU de 5 Mds €), **soit une forte progression des moyens alloués**

à ces territoires en dépit d'une diminution de plus de moitié des crédits nationaux ANRU.

En vertu de l'arrêté du 29 avril 2015 relatif à la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant les dysfonctionnements les plus importants et visés en priorité par le NPNRU, 34 quartiers prioritaires devraient être concernés par le NPNRU Outre-mer (sur un total de 216 quartiers pour les projets d'intérêt national).

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires régissant les territoires d'intervention de l'ANRU, la Polynésie française n'a pas bénéficié d'intervention au titre du PNRU. Mais, des réflexions ont été engagées concernant la collaboration avec l'ANRU, dans le domaine de l'ingénierie et du conseil.

d. soutien à l'ingénierie (centres de ressources...)

Il existe actuellement 4 centres de ressources ultra-marins pour la politique de la ville dans les DOM : en Guyane, en Martinique, à la Réunion et à Mayotte. La création d'une fonction ressources en Guadeloupe est actuellement à l'étude.

Le montant de l'aide financière accordée par le CGET en 2014 aux quatre centres ultra-marins s'élève à 658 000 €, soit 17% de l'enveloppe réservée aux centres de ressources (20 structures au plan national) sur le programme 147, traduisant ainsi la prise en compte des difficultés spécifiques des territoires ultra-marins en matière d'ingénierie. Cet appui s'est par ailleurs traduit par l'augmentation du nombre de postes de délégués du préfet en 2015 (2 postes supplémentaires, soit 17 postes au total alors que le plafond d'emplois global des délégués du préfet est de 325 ETP pour la France entière en 2015).

3. les FESI 2014 – 2020

L'enveloppe globale allouée aux 5 régions d'Outre-mer sur 2014-2020 s'élève à 4,770 milliards d'euros sur le FEDER, le FSE, le FEADER et le FEAMP), soit 18% de la dotation totale pour la France (environ 27 milliards d'euros).²

Ceci constitue une augmentation importante par rapport aux moyens consacrés sur la période 2007-2013 à ces régions dites ultrapériphériques au sens de la Commission européenne : 3,9 milliards d'euros de fonds européens, soit 16,7% du total des fonds européens alors consacrés à la France pour une population de 3,2%.

La classification des 5 DOM comme régions moins développées a des conséquences sur le taux de cofinancement (pouvant aller jusqu'à 85% contre 60% dans les régions en transition et 50% dans les régions les plus développées) et sur un niveau de concentration moindre imposé par la Commission sur la recherche, l'innovation, la compétitivité, l'environnement (50% dont 12,5% sur l'environnement contre 80 ou 60% (dont respectivement 20 ou 15% sur l'environnement) pour les régions les plus développées ou en transition. Ceci permet aux régions d'outre-mer une plus grande liberté dans les actions soutenues au titre des programmes et dans les projets aidés.

A présent, la mise à disposition de l'outil JASPERS à tous les Etats membres constitue une opportunité pour les DOM demandeurs. Dispositif d'assistance technique financé par la Commission et piloté par la Banque Européenne d'Investissement (BEI), JASPERS a pour objectif l'appui à la préparation et à l'amélioration de la qualité des grands projets financés dans le cadre de la politique de cohésion.

Enfin, de façon à répondre à des besoins souvent exprimés dans les DOM, il convient de rappeler la possibilité de consacrer jusqu'à 4 % du budget total dans chaque programme opérationnel à l'assistance technique, afin de renforcer le montage et la gestion des projets.

4. focus sur des dispositifs spécifiques – aménagement du territoire

Concernant les mesures du Comité interministériel aux ruralités (CIR) du 13 mars 2015, la Direction générale des Outre-Mer doit prochainement effectuer un retour au CGET sur la mise en œuvre dans chaque DOM. Ces mesures sont rassemblées en trois axes : garantir à tous l'égalité d'accès aux services, amplifier les capacités de développement des territoires ruraux; assurer la mise en réseau des territoires.

a. maisons de service au public (MSAP)

Il n'y a, à ce jour, aucune maison de services au public, espaces mutualisés de services au public articulant présence humaine et outils numériques en Outre-Mer. Toutefois, dans le cadre du déploiement de ce dispositif sur le territoire national, il convient de signaler 3 projets (Martinique et Guyane) et des contacts avec la Réunion. Trois DOM sont par ailleurs concernés par l'offre de partenariat avec la Poste dans ce domaine (Guyane, Martinique, Réunion).

b. maisons de santé pluridisciplinaires

16 maisons de santé pluridisciplinaires sont en place Outre-mer : Guadeloupe (1), La Réunion (10), Guyane (3) et Martinique (2).

c. développement économique

Sur les grappes d'entreprises :

La politique des grappes d'entreprises, impulsée par le CGET, a permis de doter les régions d'outremer d'organisation de type « cluster ». Faute de masse critique suffisante d'acteurs, ces territoires n'avaient pu s'inscrire dans la dynamique des pôles de compétitivité (sauf Qualitropic à La Réunion et Synergîle à la Guadeloupe, adossé à Cap Energies) ; le dispositif des grappes d'entreprises (8 grappes dans les territoires ultra- marins) a pallié d'une certaine manière ce défaut de masse critique.

Sur la synthèse des stratégies régionales d'innovation en vue de la spécialisation intelligente :

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, la Réunion ont produit une stratégie régionale d'innovation en vue de la spécialisation intelligente ce qui leur a permis de

valoriser leurs écosystèmes territoriaux innovants et de définir une feuille de route pour en améliorer la structuration, tout comme les autres régions françaises.

Sur la réglementation en matière d'aides d'Etat et notamment sur la Prime d'aménagement du territoire (PAT):

Le CGET apporte régulièrement appui technique et conseils aux conseils régionaux, conseils généraux et SGAR dans les DOM et les COM dans leurs démarches de soutien aux projets des entreprises ou aux projets de réalisation des grandes infrastructures. En ce qui concerne la PAT, des discussions sont en cours avec la région Guadeloupe et l'Agence Régionale de Développement, Guadeloupe-Expansion, pour soutenir certains projets localement (le nouveau décret relatif à la PAT permet d'accorder dans les DOM et COM des subventions avec un taux d'aide publique pouvant atteindre 90 % lorsque ce taux est plafonné à 30% sur le continent.)

d. numérique

En 2012, la fracture numérique entre les DOM et l'hexagone concerne (plus encore à Mayotte qu'ailleurs) :

- la téléphonie fixe (72 % de la population raccordée contre près de 100 % en métropole), partiellement compensée par le recours à la téléphonie mobile pour des raisons de facilités d'accès, ce recours restant toutefois inférieur à celui constaté en métropole (rapport cartes SIM/population de 84 % en DOM contre 121 % en métropole);
- la connexion à internet : 50 % de la population DOM est raccordée pour une moyenne nationale de 81 %
- le taux d'équipement en smartphones (24 % de moyenne nationale versus 24 % OM), écart plus prononcé encore sur les tablettes.

Actions en cours concernant l'accès à internet : le gouvernement, dans le cadre du plan France Très Haut Débit, a non seulement intégré les DOM dans sa démarche de façon simultanée aux territoires métropolitains, mais a aussi tenu compte des spécificités domiennes en majorant de 50% les taux de ruralité constatés pour tenir compte de l'insularité et de l'étroitesse des marchés.

ANNEXE 5 – A / Quel nouveau schéma pour la croissance de la Guadeloupe, Olivier Sudrie, juillet 2015



études & conseils économiques

dme

Version 1 – 07/15
olivier.sudrie@cabinet-dme.fr

Projet
d'étude

Quel nouveau schéma de croissance pour la Guadeloupe ? Un Conseil régional stratégique et promoteur de l'égalité économique réelle

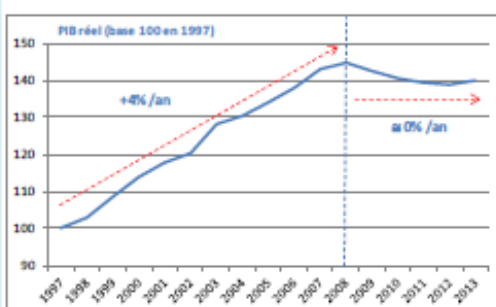
Le changement, c'est maintenant

Contexte

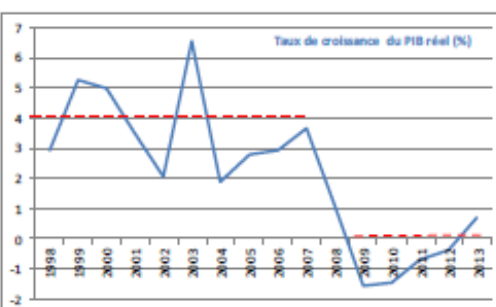
Une panne de croissance peu satisfaisante, source de nombreux dangers, et qui révèle l'épuisement du modèle de développement historique

L'économie guadeloupéenne souffre d'une sévère panne de croissance. Et celle-ci ne date pas d'hier. La Grande crise de 2009 va sonner le glas d'une longue période de prospérité où la richesse augmentait, bon an mal an, à un rythme proche de 4% (hors inflation). Cette progression s'était traduite par une augmentation de plus de 40% du niveau de vie moyen au cours de la décennie 1997-2007 (graphique A). Depuis le choc de 2009, l'économie guadeloupéenne patine (graphique B). En 2013, le niveau de revenu moyen était du même ordre (voire légèrement inférieur) à celui de 2008 : cinq (longues) années de difficultés, parfois sévères pour les ménages les plus modestes.

A - Le niveau de vie stagne depuis cinq ans



B - La croissance demeure atone depuis la crise



Sources de deux graphiques : INSEE, comptes définitifs et estimations CEROM (2008 et 2013). PIB déflaté par l'IPC.

Ces contre-performances ne sont certes pas l'apanage de la seule Guadeloupe. Une revue plus détaillée des performances montrerait que le tassement des rythmes de croissance touche la quasi-totalité des économies ultramarines. Au-delà des soubresauts conjoncturels propres à chaque géographie, leur faible dynamisme économique révèle l'essoufflement du modèle de croissance historique des outre-mer.

On ne peut se satisfaire d'une telle situation porteuse de nombreux risques, notamment politiques et sociaux.

Le retour à une croissance forte, soutenable et dont les fruits seraient mieux répartis est un impératif. La croissance est en effet indispensable pour offrir un emploi à tous, et singulièrement aux quelques 9 000 jeunes de moins de 25 ans qui en sont encore privés. Elle est nécessaire pour procurer aux ménages des revenus supplémentaires afin d'accroître leur satisfaction (près de 45% des Guadeloupéens déclarent « ne pas pouvoir s'en sortir sans faire dette » ou « s'en sortir difficilement » alors qu'ils ne sont « que » 35% dans ce cas en Martinique et 10% seulement en métropole). La croissance est un impératif aussi pour les entreprises pour investir et construire, aujourd'hui, l'économie de demain. Elle est tout aussi fondamentale pour les collectivités locales pour accroître les ressources financières nécessaires à la satisfaction des besoins collectifs croissants.

La Guadeloupe, pas plus que les autres économies dominiennes, n'est condamnée à une croissance molle. Il n'y a pas de fatalité dans ce domaine. Mais le retour à une croissance durable, en Guadeloupe comme dans nombre d'autres

	géographies ultramarines, suppose de mettre en place progressivement un nouveau modèle économique¹. La Guadeloupe a déjà connu dans son histoire longue des transformations sensibles de ses modes de production. Elle a su gérer les transitions d'un schéma à l'autre. Elle a su, à chaque fois, saisir les nouvelles opportunités de développement qui se présentaient à elle. Son succès est tangible : en moins de trois générations, la Guadeloupe est sortie de son sous-développement économique et social pour figurer actuellement parmi les pays les plus développés dans le monde². Sachons imaginer aujourd'hui les nouveaux schémas qui permettront à la Guadeloupe de poursuivre, demain, sa longue marche vers le progrès économique et social.
Objectif & Enjeux	Accompagner le Conseil régional dans sa réflexion stratégique pour promouvoir l'égalité économique au travers d'un nouveau schéma de croissance Pas plus en Guadeloupe qu'ailleurs, la reprise économique ne sera spontanée. Et ne comptons pas trop sur la <i>main invisible</i> du marché pour ramener l'économie sur un sentier de croissance forte. Dans ces conditions, l'objectif principal de l'étude est d'analyser le rôle que pourrait jouer le Conseil régional de la Guadeloupe dans les cinq à six ans à venir pour faciliter l'émergence d'un nouveau modèle économique porteur d'une croissance plus forte, plus durable et plus juste. L'enjeu est de taille. Il s'agit de réfléchir ici aux contours que pourraient prendre, demain, les interventions économiques d'une « Région stratégique », « facilitateur et accélérateur de croissance » et fortement mobilisée dans la longue marche vers l'égalité économique réelle. Ce travail s'inscrit dans le champ de la <i>politique économique régionale</i>. Il n'a pas vocation à se substituer aux nombreux travaux de prospective menés tant par les services du Conseil régional que par diverses institutions spécialisées. Ses ambitions sont plus modestes : celle de contribuer à la réflexion stratégique menée au sein de l'exécutif régional et, au travers des conseils prodigués, de guider l'action future.
Démarche & sujets d'étude	Le chemin vers l'égalité économique passe par la réduction des inégalités Les inégalités de richesse sont particulièrement marquées dans les régions ultramarines. Comme l'ont montré de nombreux travaux (dont ceux du consultant), les inégalités constituent un frein puissant à la croissance. Elles réduisent l'efficacité des politiques publiques. Elles rongent aussi le corps social en affaiblissant les solidarités et en bridant le développement humain (les pays et territoires les plus inégalitaires sont aussi ceux dont les performances éducatives, sanitaires et sociales sont les plus mauvaises). Au total, les inégalités d'aujourd'hui engendrent celles de demain. Les inégalités monétaires sont le fait, en premier lieu, de distorsions dans la répartition de la richesse (valeur ajoutée). Elles sont d'autant plus importantes dans les DCOM que la concurrence y est faible³. Mais les inégalités trouvent aussi leur origine en raison de l'exclusion du marché du travail d'une fraction importante de la population active (en Guadeloupe, le taux de chômage était de 23,7% en 2014, plus du double de celui de la métropole -9,9%-), et plus fort encore que celui

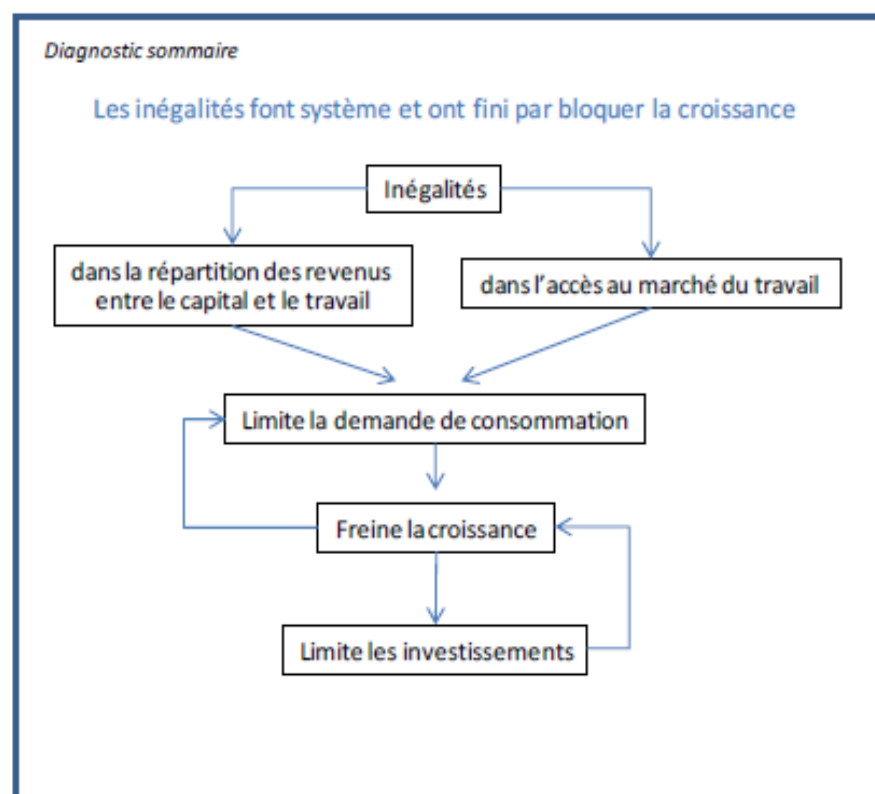
¹ La question du changement de modèle de croissance est importante. Aussi l'étude s'attachera à justifier pourquoi ce changement est devenu absolument nécessaire aujourd'hui et qu'il s'impose aussi pour le futur en raison, notamment, du vieillissement accéléré de la population et d'un renversement dans la dynamique des flux de transferts en provenance de la métropole.

² En 1949, le niveau de revenu par habitant en Guadeloupe était comparable à celui de la Côte d'Ivoire (soit moins d'un demi dollar par jour et par habitant). Soixante ans plus tard, le niveau de développement humain atteint par l'archipel le place à la 25^{ème} position mondiale, à cinq rangs seulement derrière la métropole. Que de progrès !

³ Le mécanisme est le suivant : en situation de concurrence très imparfaite (de nature oligopolistique la plupart du temps dans les DCOM), les entreprises peuvent assez facilement accroître leurs marges en augmentant les prix de vente aux consommateurs. D'un autre côté, la prévalence d'un chômage important leur permet de contenir les niveaux de salaire. Il en résulte une déformation dans le partage de la valeur ajoutée avec un plus poids important des revenus du capital par rapport à une situation où l'intensité de la concurrence serait plus forte. Ainsi, le phénomène de « vie chère », bien connu dans les DCOM, n'est que la manifestation d'un déséquilibre profond dans la répartition de la valeur ajoutée. Si ces distorsions au profit des marges fait certainement le bonheur des chefs d'entreprises au niveau micro-économique, il en va tout autrement au niveau macro : les distorsions dans la répartition des revenus réduisent la demande effective s'adressant aux entreprises. Manquant de clients, celles-ci ajustent à leur tour leurs plans d'investissement, réduisant d'autant la puissance du moteur principal de la croissance à long terme (cf. encadré page suivante).

de la Guyane -22,3%- ou de la Martinique -19,6%-). Privés d'emploi –et donc de salaires réguliers-, les chômeurs ne peuvent guère compter que sur des revenus de transfert, parfois sur quelques rémunérations d'appoint procurées par des petits jobs, et très souvent sur la seule solidarité familiale ; leur exclusion du marché du travail limite leur demande effective de consommation, réduit considérablement leur chance d'accéder au logement, les confine enfin dans une véritable « trappe à pauvreté ».

« Libérer la croissance » suppose donc de réduire les deux principales distorsions à l'origine des inégalités monétaires, et qui ont fini aujourd'hui par la bloquer : distorsion, d'une part, dans la répartition des revenus ; distorsion, d'autre part, sur le marché du travail.



La promotion de l'égalité suppose donc de concevoir un véritable plan stratégique à moyen et long termes. Compte tenu en effet de leur ampleur et de leur caractère systémique (cf. schéma ci-dessus), les inégalités ne pourront être réduites par de simples mesures correctives à la marge. Celles-ci s'avèrent souvent peu fructueuses, voire même parfois contre-productives. Figurent notamment parmi les fausses bonnes solutions de court terme⁴ :

- La correction des inégalités monétaires par la seule redistribution des revenus (en opérant un prélèvement sur les ressources de certains agents au bénéfice d'allocations diverses versées à d'autres) ;
- La réduction du chômage par l'augmentation de l'emploi public ;
- La relance de l'économie régionale par l'accroissement des dépenses des collectivités locales. Un calcul simple dans le cas particulier de la Guadeloupe montre en effet qu'il faudrait augmenter le budget total du Conseil régional d'environ 50% pour obtenir seulement un point de croissance supplémentaire du PIB guadeloupéen...

⁴ Ces réserves seront développées et justifiées dans l'étude.

-1) Réduire les inégalités d'accès au marché du travail

Les inégalités monétaires s'expliquent en premier lieu par l'ampleur du chômage. Les agents concernés se voient refuser l'accès au marché du travail et donc aux revenus d'activité. La réduction de cette « mère des inégalités » suppose, en amont, une réflexion sur la nature et les causes du chômage. Ce travail doit distinguer deux types de sous-emploi et donc de chômeurs :

- les chômeurs dits « classiques » qui ne peuvent accéder à l'emploi en raison d'une inadéquation entre leur niveau de productivité (c'est-à-dire ce qu'ils rapportent à l'entreprise) et leur rémunération (c'est-à-dire le salaire que devrait leur payer l'entreprise en cas d'embauche). Ce déséquilibre peut provenir aussi d'une distorsion entre la qualification de l'agent et les besoins de l'entreprise ;
- les chômeurs dits « keynésiens » qui, *a priori*, n'ont pas de problème de productivité (au regard de leur taux de salaire) mais qui ont perdu leur emploi faute d'un niveau suffisant d'activité dans l'entreprise.

Le Conseil régional peut jouer un rôle déterminant pour réduire en premier lieu le chômage classique. Pour cela, il doit engager des actions en faveur du relèvement de la productivité du travail des populations éloignées de l'emploi. L'étude s'attachera à recenser les champs du possible dans ce domaine. A ce stade, on peut citer à titre d'illustration :

- Des actions de « remédiation » du système éducatif. Une étude récente de l'OCDE sur les performances de notre système de formation initiale (primaire et secondaire) a montré que si, dans l'ensemble, « le niveau monte », d'un autre côté, les inégalités scolaires s'accroissent et un nombre de plus en plus important de jeunes quittent l'école sans y avoir acquis les savoir-faire (et parfois les savoir-être) fondamentaux leur permettant d'accéder à l'emploi, y compris le moins qualifié. Cette carence touche encore plus fortement les DOM en général, et la Guadeloupe en particulier. Bien sûr, il est toujours permis d'espérer que cette défaillance ira en s'atténuant avec le temps. Mais il est possible aussi, hélas, d'imaginer le contraire. Dans ce cas, l'effort de *remédiation* incombera aux collectivités locales et singulièrement aux régions (car les jeunes concernés ont déjà quitté le système scolaire obligatoire de l'Éducation nationale sans pouvoir prétendre à la formation professionnelle continue) ;
- Des actions ciblées sur les externalités positives favorables au relèvement de la productivité du travail. Là aussi, de nombreuses études montrent le rôle important des pouvoirs publics (État et collectivités locales confondus) pour la fourniture de biens et services collectifs ayant un fort impact sur la productivité. Il en va ainsi, par exemple, du transport collectif⁵. Il en va de même des actions en faveur du logement ou encore de l'état sanitaire des populations qui participent, directement ou indirectement à l'augmentation de la productivité.

L'étude s'attachera, non seulement à recenser les différents leviers de productivité (formation, transport, logement, actions sanitaires et sociales...) mais aussi, pour chacun d'entre eux, les mesures à mettre en œuvre ainsi que les gains de productivité attendus de ces mesures. Idéalement, ces gains devraient mis en regard du coût à supporter par la collectivité pour les obtenir afin d'apprécier (même sommairement) l'efficacité des dispositifs dans un contexte de budget contraint.

-2) Réduire les inégalités dans la répartition des revenus

Le cadre stratégique d'intervention du Conseil régional de la Guadeloupe devra inclure aussi un volet de mesures en faveur de la réduction des inégalités dans la répartition de la valeur ajoutée.

Ne le cachons pas, l'exercice est difficile. Certaines de ces inégalités ont des fondements objectifs sur lesquels le Conseil régional n'a pas ou très peu de prise⁶. D'autres en revanche s'expliquent directement par l'insuffisance de la concurrence. Et même s'il le souhaitait ardemment, le Conseil régional serait dans l'incapacité à accroître significativement l'intensité de

⁵ Un dispositif d'acheminement de la main d'œuvre sur son lieu de travail à la fois fiable, rapide, confortable et peu onéreux participe à la réduction de l'absentéisme, à l'élargissement des bassins d'emploi et donc des opportunités d'embauche, à la diminution de la fatigue des usagers sans évoquer ici toutes les autres externalités (réduction des coûts de transports, désengorgement des axes, baisse des émissions de polluants, diminution de la mortalité routière...).

⁶ Ainsi, une partie des « sur-marges » (par rapport à d'autres géographies) peut se justifier en raison d'un coût du capital plus élevé dans les DOM qu'ailleurs et non compensé par la défiscalisation. Cette majoration des coûts peut être imputée, par exemple, à la faible dimension du marché intérieur qui limite les effets d'échelle ou encore au climat qui dégrade les performances des équipements et oblige à un renouvellement accéléré des moyens de production.

la concurrence qui permettrait de contenir les prix et les marges par des seuls mécanismes de marché. La fausse bonne solution ici consisterait alors à le faire de manière administrative au travers d'un système de contrôle des prix souvent aussi complexe qu'inefficace sur le long terme.

La piste de travail à explorer consiste, non pas à tenter vainement d'organiser ou de contrôler le marché, mais à apporter aux opérateurs une solution à une contradiction entre les niveaux micro et macroéconomiques, contradiction qu'ils ne peuvent dépasser par eux-mêmes sans l'intervention d'un acteur public jouant un rôle de régulateur (cf. encadré).

Quand les entreprises finissent pas scier la branche sur laquelle elles sont assises...

La logique (micro) de maximisation du profit conduit les opérateurs à vendre au prix le plus élevé possible. Seule la concurrence les contraint à tenir leur prix au plus juste (au risque sinon de perdre leur marché). Quand la contrainte de la concurrence ne joue que faiblement (comme dans les DOM), les opérateurs peuvent fixer des prix élevés dans la seule limite de la disposition à payer des consommateurs. Les taux de marge sont alors élevés, mais la masse des profits dégagée est limitée (car le niveau des prix ampute le pouvoir d'achat des consommateurs).

Au total, les revenus du capital pourraient être plus élevés si les opérateurs acceptaient de réduire leur taux de marge en bénéficiant alors de l'augmentation de la demande qui en résulterait. Ce raisonnement, macro-économique, a été popularisé par le constructeur automobile Henry Ford qui déclarait « *je paye bien mes ouvriers pour qu'ils achètent mes voitures* ».

Mais la logique micro-économique contredit la logique macro : un opérateur a intérêt, individuellement, à vendre à prix élevés sur le marché qu'il contrôle et à contenir sa propre masse salariale... en espérant que les autres –dont les collectivités publiques– ne feront pas de même ! Il espère alors avoir le beurre (un volume élevé de demande pour ses produits grâce aux générosités salariales des autres entreprises et de l'administration) et l'argent du beurre (un taux de marge et des profits élevés). Évidemment, chaque opérateur pense la même chose et les équilibres de marché (offres et demandes de biens et services, de travail et de capital) restent durablement sous-optimaux.

Les travaux de Mancur Olson ont montré que cette contradiction ne pouvait être dépassée que par l'action collective et non par le marché. Seul l'intervention d'un régulateur –qui n'est pas partie prenante au marché– permet de concilier les intérêts contradictoires au bénéfice de tous et d'éviter les comportements de cavalier seul (*free rider*). Le régulateur peut imposer les règles du jeu. Mais Olson montre que celles-ci fonctionnent d'autant mieux que les normes ont été internalisées par tous les acteurs du marché. Ceci suppose, en amont, que le bien fondé des règles ait été compris de tous ; le régulateur devant faire acte alors d'une forte pédagogie.

L'étude s'attachera donc à décrire le dispositif que le Conseil régional pourrait concevoir (et animer en tant que régulateur) afin de résoudre la contradiction micro-macro qui génère des inégalités dans la répartition des revenus, sources elles-mêmes –on l'a vu– du blocage de la croissance. Un tel dispositif n'a rien d'original ni de révolutionnaire⁷. Il conforte le rôle essentiel des partenaires sociaux dans la négociation du partage des fruits de la croissance en confiant au régulateur une triple mission :

- Une mission pédagogique : les enjeux (la croissance), le diagnostic (son blocage en raison de la prévalence des inégalités), le traitement et les posologies (l'amélioration des clés de partage de la valeur ajoutée en fonction des gains de productivité) doivent être présentés aux parties prenantes pour que celles-ci les internalisent. Cette mission pédagogique peut être accomplie, par exemple, à l'occasion d'une « Conférence économique » *ad-hoc* ;
- Une mission d'information technique. Si les opérateurs connaissent parfaitement leur marché, le fonctionnement macro-économique ainsi que le niveau des principales grandeurs (conjoncture) leur échappent un peu plus. Cette méconnaissance est partagée aussi par la plupart des leader syndicaux. Le régulateur doit alors fournir des

⁷ Cette organisation économique et sociale est connue sous le nom de « fordisme ». Elle a assuré la forte croissance de l'économie française au cours de Trente glorieuses. Elle a été à la base du succès du modèle allemand (le modèle « rhénan » s'apparentant largement au fordisme). En France, la régulation a été longtemps été confiée au Commissariat général au Plan.

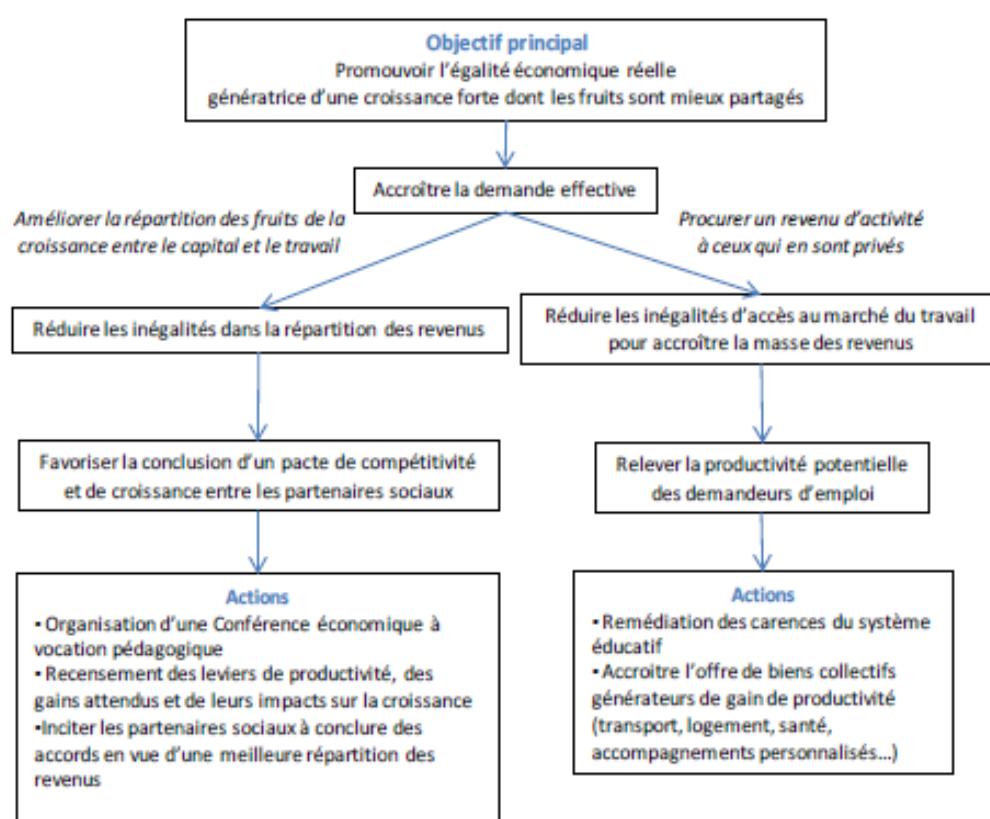
informations macro-économiques pertinentes aux partenaires sociaux. Il doit les éclairer sur les avantages retirés de la négociation ainsi que sur les risques encourus en cas d'échec du rééquilibrage ;

- Enfin, le régulateur doit être en capacité de faire respecter les engagements pris par les parties (engagements qu'il est parfois utile de formaliser dans un « Pacte » ou dans un accord-cadre). Il peut exercer cette mission à l'instar d'un gendarme ou, peut-être plus astucieusement, en incitant les parties récalcitrantes à rentrer dans le jeu et en accordant des bonus à celles qui font preuve de loyauté).

L'étude s'attachera à décrire plus précisément ce dispositif de régulation de marché.

Démarche & sujets d'étude (fin)

Au final, la démarche générale de l'étude et ses principaux sujets peuvent être schématisés comme suit :



Organisation de l'étude

Une étude légère, par étapes successives et réalisée en partenariat étroit avec le Conseil régional

Pour en limiter le coût et la durée de réalisation, le consultant suggère de réaliser cette étude par étapes successives :

- La première consisterait à traiter de tous les thèmes sans procéder à tous les approfondissements. Ceci permettrait d'avoir rapidement une vision globale de l'ensemble du cadre stratégique d'intervention présentée au CR pour discussion, amendements et validation ;
- Les étapes ultérieures seront consacrées aux approfondissements de certains thèmes jugés les plus importants. Ces analyses complémentaires devraient pouvoir être réalisées en s'appuyant sur les compétences internes au Conseil régional et, le cas échéant, en mobilisant le savoir-faire de partenaires institutionnels (université par exemple) ou privés (cabinets d'étude) guadeloupéens.

Planning & coût

Section en attente de rédaction après validation de la pertinence de l'étude par le Conseil régional.

ANNEXE 5 – B/ Le modèle économique ultramarin : crise et perspectives de reprise, Olivier SUDRIE, en cours de publication

Le modèle économique ultramarin : crise et perspectives de reprise (*)

Résumé :

Depuis le début de la décennie, les départements et collectivités d'outre-mer (DCOM) français ont été confrontés à un tassement, plus ou moins prononcé, de leur rythme de croissance. Ce ralentissement pourrait s'expliquer moins par des chocs conjoncturels affectant l'une ou l'autre de ces géographies que par l'épuisement progressif de leur modèle de croissance.

Une formalisation inspirée de celle de Kaldor (1957) montre que les imperfections de la concurrence au sein des DCOM associées à d'importants transferts métropolitains ont favorisé l'élévation des taux de marge et contribué ainsi de fortes distorsions dans la répartition des revenus et de la consommation. Ce schéma de croissance s'est enrayé quand les inégalités de revenu sont devenues socialement insoutenables, engendrant un mouvement de contestation (à partir de 2009 aux Antilles et à La Réunion, de 2012 en Nouvelle-Calédonie) ou une instabilité politique récurrente (en Polynésie française).

Le modèle rend compte de l'amplification, dans les DCOM, des distorsions dans la répartition des revenus en phase de croissance. Il en montre les limites sociales et révèle la faible résilience des économies ultramarines après un choc. Celles-ci seraient placées aujourd'hui sur une trajectoire de croissance durablement faible et inférieure à leur potentiel.

Si les transferts publics métropolitains ont contribué historiquement aux distorsions dans la répartition des revenus, leur réduction ne constituerait pas pour autant une réponse à la crise. Le retour à une croissance forte passe par des gains de productivité et une meilleure allocation des revenus, notamment en faveur des salariés du secteur marchand. En raison des imperfections de la concurrence, ce rééquilibrage ne pourra probablement pas être obtenu par des procédures de marché. Il suppose l'intervention des pouvoirs publics qui doivent organiser le dialogue social nécessaire à l'émergence de nouvelles normes de partage.

Mots-clés : modèle de croissance, économies ultramarines, Kaldor, répartition, productivité.

Codes JEL : O11, O41, O43, O57, P52.

(*) Olivier Sudrie

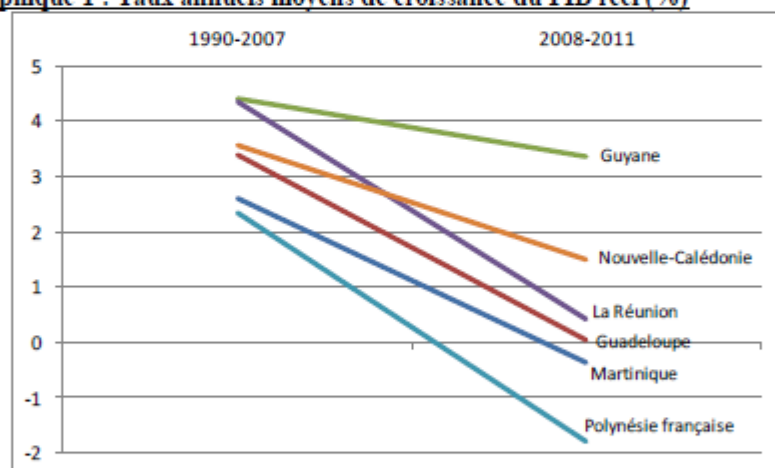
Maître de Conférences, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines

Chercheur au Centre d'études sur la mondialisation, les conflits, les territoires et les vulnérabilités (CEMOTEV).

1. Introduction

Les départements et collectivités d'outre-mer (DCOM) français regroupent des petites économies insulaires (PEI) localisées dans la Caraïbe (Guadeloupe, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Martinique), en Amérique centrale (Guyane) et du nord (Saint-Pierre et Miquelon), dans l'océan indien (La Réunion et Mayotte), dans le Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna) ou encore dans l'Antarctique (Terres australes). En dépit de la diversité de leur situation géographique et de l'hétérogénéité de leur statut institutionnel (départements pour certains, collectivités jouissant d'une autonomie plus ou moins large pour les autres), ces territoires ultramarins partagent un modèle de développement, sinon totalement identique, du moins largement similaire (Sudrie, 2007). Ce grand dénominateur commun explique dans une large mesure l'harmonisation de leur dynamique économique de long terme. Du début des années 1990 jusqu'à vers le milieu des années 2000, ces PEI ont enregistré une croissance soutenue leur permettant d'atteindre un niveau de développement économique et humain élevé (tableau 1). Mais la majeure partie d'entre-elles connaissent depuis un tassement plus ou moins prononcé de leur rythme de croissance : crise sévère en Polynésie française, récession ou croissance atone aux Antilles, à La Réunion ou encore dernièrement en Nouvelle-Calédonie (graphique 1). Ce retournement pourrait s'expliquer moins par des chocs conjoncturels affectant l'une ou l'autre des ces géographiques¹, que par l'épuisement progressif de leur schéma d'accumulation et par les difficultés des modes de régulation historiques à enrayer les tendances baissières.

Graphique 1 : Taux annuels moyens de croissance du PIB réel (%)



Sources : INSEE, CEROM, ISPF et ISEE.

Notes : Période 2008-2012 pour La Réunion (CEROM) et la Nouvelle-Calédonie (estimation GNC-Amédée pour 2011 et 2012). Période 2008-2010 pour la Polynésie française (estimation SPPE-MOREA pour 2009 et 2010).

Cet article cherche à caractériser le schéma de croissance historique des économies ultramarines au travers d'un modèle d'inspiration néo-cambridgienne (section 2). Puis nous montrerons, au moyen de ce modèle, que le schéma de croissance des DCOM a généré de profondes inégalités dans la répartition des revenus et de la consommation (section 3). Enfin, (section 4), nous verrons que ces distorsions ont fini par bloquer le schéma d'accumulation et de croissance et présenterons certains ajustements possibles du mode de régulation pour favoriser l'émergence d'un nouveau cycle de croissance à long terme.

¹ Compte tenu de leur poids relatif dans l'ensemble des DCOM et de la couverture statistique, nous traiterons principalement dans cet article des économies dominiennes (à l'exception de Mayotte) ainsi que des deux collectivités françaises du Pacifique (Nouvelle-Calédonie et Polynésie française).

Tableau 1 : données de base sur les économies des DCOM

Notes		Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Nouvelle-Calédonie	Polynésie française	Métropole
	Population (2010) milliers	403	394	229	821	249	269	65 000
	PIB/hab (2010) :							
1	- en milliers € à PPA	18 600	19 200	12 000	16 100	18 700	11 000	30 000
	- écart par rapport à la métropole	-38%	-36%	-60%	-44%	-38%	-63%	
2	IDH :							
3	- rang mondial (2010)	38	39	73	54	50	75	20
4	- années de retard de développement humain par rapport à la métropole	12	13	27	21	18	28	
5	Ecart de prix (en %) par rapport à la métropole	+14,8	+6,9	+19,6	+12,4	+48,6	+51,2	
6	Taux de marge (%) :							
	- Secteur marchand	47,6	46,7	51,7	56,5	58,8	50,4	42,7
7	- Industries	24,7	28,0	23,2	40,0	47,0	37,0	28,3
	- BTP	50,6	44,6	42,5	56,2	64,8	34,0	34,6
	- Services marchands non financiers	47,9	50,3	51,4	57,0	54,3	53,3	44,7
	- Services aux entreprises	44,5	44,1	43,0	42,4	47,8	56,3	35,4
8	Contribution (%) du secteur abrité au total de la valeur ajoutée marchande	87,2	88,6	87,2	89,7	82,5	93,1	62,8
	Indice de Gini	0,42	0,41	0,42	0,39	0,43	0,41	0,29
9	Taux de pauvreté (%), 2008	17,0	15,7	21,1	10,7	17,0	18,9	7,1

Sources (sauf mention contraire) : INSEE, ISEE, ISPF.

Notes :

(1) PIB par habitant divisé par l'écart de prix entre la géographie concernée et la métropole (indice Laspeyre sur panier de consommation métropolitain). Source : Roubio-Collet (2012).

(2) Indice de développement humain. Source : Sudrie (2013).

(3) Sur 187 pays classés par le PNUD.

(4) Date à laquelle la France a atteint l'IDH de la géographie concernée exprimée en nombre d'années par rapport à 2010.

(5) Source : Roubio-Collet (2012).

(6) Excédent d'exploitation et revenu mixte en pourcentage de la valeur ajoutée brute. Données des comptes régionaux de l'année 2010 pour les DOM sauf La Réunion (2007), la Nouvelle-Calédonie (Modélisée, 2006) et la Polynésie française (2008).

(7) Y compris énergie.

(8) Valeur ajoutée du BTP, de l'énergie et des services marchands en pourcentage de la valeur ajoutée brute du secteur marchand. On peut considérer que le périmètre du secteur abrité en métropole est en fait plus faible que celui figurant dans la dernière colonne du tableau car un nombre important de services marchands font l'objet d'une concurrence internationale (ce qui est loin d'être le cas dans les DCOM).

(9) Proportion des ménages vivant sous le seuil de pauvreté relatif (50% du revenu médian). Source : Hadj (2012).

2. Une formalisation du schéma de croissance des DCOM

2.1. Quelques faits stylisés

Le modèle doit pouvoir rendre compte de certaines caractéristiques les plus structurantes des économies des DCOM. Nous en privilégierons trois : la nature de la concurrence, les liens

financiers avec la métropole et, par voie de conséquence, un niveau des prix élevés et de fortes inégalités dans la répartition des revenus.

2.1.1. Une concurrence très imparfaite

L'étroitesse du marché intérieur, les difficultés à trouver des débouchés à l'exportation en raison de la faible compétitivité de la production domestique, les positions dominantes détenues dans certains secteurs (comme la distribution) par des groupes familiaux parfois issus d'un lointain passé colonial, constituent autant de facteurs concourant à la réduction tant du nombre d'entreprises que de leur taille (Caupin et Savoye, 2012). Cette structuration de l'appareil productif favorise, dans de nombreux secteurs, une concurrence de nature oligopolistique (Autorité de la concurrence, 2011).

Les firmes locales disposent par ailleurs de plusieurs leviers pour réduire l'intensité de la concurrence internationale qui pourrait limiter les bénéfices attendus du système de prix d'oligopoles. Elles peuvent, en premier lieu, opter pour une spécialisation dans des activités non ou très faiblement échangeables (Tableau 1). Elles peuvent, ensuite, bénéficier de la part des pouvoirs publics locaux d'une discrimination à l'entrée leur permettant de réduire le caractère « contestable » de leur marché (Baumol, 1982). Ces politiques commerciales peuvent revêtir plusieurs formes : (i) une double protection tarifaire consistant, d'une part, à majorer par des droits et taxes le prix CAF des produits importés directement substituables à la production locale² et, d'autre part, à défiscaliser totalement ou partiellement les intrants importés pour la production domestique ; (ii) des protections non tarifaires (normes européennes ou locales, quotas à l'importation, voire prohibition).

2.1.2. Des transferts métropolitains qui soutiennent la demande

Les DCOM bénéficient de transferts publics provenant de la métropole. Ces mouvements financiers sont conséquents. Ils représentent environ 50% du PIB marchand à la Martinique, 54% à la Guadeloupe, 60% à La Réunion³ et près de 90% du PIB marchand de la Guyane. Ces poids relatifs sont nettement plus faibles dans les COM (mais qui disposent d'un autre côté d'une plus grande autonomie fiscale) : un peu moins de 20% du PIB total en Nouvelle-Calédonie et le quart environ en Polynésie française.

Comme dans les autres régions françaises, ces transferts financent les dépenses de fonctionnement et d'investissement des services de l'État (et des ODAC). Ils couvrent aussi les dotations de compensation des compétences transférées dans le cadre des lois de décentralisation ou du processus d'autonomie dans les COM. Ils cofinancent d'autre part des investissements publics inscrits dans les contrats de projets (DOM) ou de développement (COM) avec les administrations locales.

Enfin, les DCOM bénéficient de diverses dépenses fiscales, et notamment de la défiscalisation de certains investissements⁴. Ce mécanisme permet aux contribuables de diminuer leur revenu imposable en participant au financement d'investissements dans les DCOM. Ce transfert contribue à réduire le montant des fonds propres engagés par les opérateurs ultramarins.

2.1.3. Des prix élevés et de fortes distorsions dans la répartition des revenus

Les économies ultramarines se sont développées historiquement à l'abri de la concurrence, tant internationale qu'intérieure. Cette concurrence imparfaite est à l'origine des taux de marge et donc des prix élevés (Tableau 1). Mais ceux-ci auraient dû trouver rapidement leur limite haute dans la

² « Octroi de mer » dans les DOM, tarifs discrétionnaire dans les COM. En Nouvelle-Calédonie, le taux moyen apparent de protection à l'entrée est de l'ordre de 15% (sources Douanes et ISEE), contre une moyenne de 3 à 4% dans l'Union européenne et aux États-Unis (source CNUCED).

³ Jean-Pierre (2007).

⁴ Les dépenses fiscales en faveur de l'outre-mer (exonération de TVA, taux réduit de TVA, exclusion du champ de la taxe intérieure sur les carburants, réfaction de l'impôt sur le revenu...) s'élevaient à près de 4 milliards d'euros en 2012 et 2013 (et à 3,7 mds dans le PLF 2014), dont un milliard environ au titre de la défiscalisation de certains investissements.

difficulté à écouler la production à un tel niveau de prix. Les transferts métropolitains ont desserré cette contrainte. Ils ont contribué à élargir la taille du marché intérieur solvable : (i) en assurant aux agents de la fonction publique un taux de salaire réel élevé (et plus important qu'en métropole, cf. *infra*) ; (ii) en procurant, dans les DOM, des revenus de transferts sociaux à certains ménages⁵ ; (iii) en permettant aux entrepreneurs de conserver une propension à consommer élevée grâce aux apports d'épargne extérieure (défiscalisation). Même s'ils n'en sont pas à l'origine, ces transferts de toute nature ont participé grandement au phénomène de « vie chère » et ont conforté les inégalités dans la répartition des revenus.

Les inégalités (attestées par le niveau élevé de l'indice de Gini, cf. Tableau 1) ont pu être longtemps masquées grâce à la forte croissance enregistrée dans les DCOM. Celle-ci s'est accompagnée d'une augmentation du revenu disponible des ménages salariés du secteur marchand en raison⁶ : de la croissance de l'emploi (et notamment de l'emploi féminin qui a permis à un nombre de plus en plus important de foyers de disposer d'un double revenu d'activité) ; de l'indexation, plus ou moins parfaite, des salaires sur les prix ; de la croissance des revenus de transfert corrigeant partiellement les distorsions repérables au niveau de la répartition primaire des revenus. Dans ces conditions, les inégalités – ainsi que la pauvreté – ont eu plutôt tendance à se réduire, et ce au moins jusqu'à la fin des années 1990 : alors que le taux de bas revenus⁷ diminuait de 1,5 point en métropole entre 1995 et 2001, il chutait de 4,6 points en Guadeloupe, de 1,9 point en Martinique et de 1,1 point en Guyane (INSEE, 2009). Une tendance similaire est repérable à La Réunion (Temporal, 2009).

Or, c'est à un mouvement strictement inverse auquel on assiste depuis le début des années 2000, date à partir de laquelle les inégalités ont eu tendance à croître de manière sensible (INSEE, 2009). Le taux de bas revenus a augmenté ainsi de 4,3 points en Guadeloupe entre 2001 et 2006, de 4,7 points en Martinique et de 1,5 point en Guyane (contre 1,2 point en métropole sur la même période). Les bas revenus concernent, en premier lieu, les agents exclus du marché du travail⁸. Mais pas seulement : ainsi, le taux de bas revenus parmi les employés du secteur privé en Guadeloupe a bondi, passant de 12,9% à 21,8% entre 2001 et 2006. Sur la même période, le taux de bas revenus chez les ouvriers martiniquais a augmenté de 43% (et de 13% chez les homologues guyanais). Dans les trois géographies, le taux de bas revenus chez les employés du secteur public a fortement progressé passant, en Guadeloupe, de 2,5% en 2001 à 12,5% en 2006 (multiplication par cinq). Une tendance similaire, mais cependant moins prononcée, est repérable aussi en Martinique (+44%) et en Guyane (+24%). Même si elles demeurent partielles, ces données révèlent l'ampleur des inégalités de revenu dans les DOM et, surtout, leur persistance sur longue période⁹. Comme nous le verrons, elles sont à l'origine du blocage de la croissance.

⁵ Le poids des transferts sociaux augmentera de manière conséquente à partir du milieu des années 1980 suite à la mise en place des mesures visant la « parité sociale » avec la métropole.

⁶ Le revenu médian par unité de consommation a augmenté plus vite dans les DOM qu'en métropole : le rapport entre les deux revenus est passé de 55,4% en 1995 à 62,1% en 2006 (Michel et Theulière, 2010).

⁷ Le taux de bas revenus mesure ici le nombre de ménages (en pourcentage du total) disposant d'un revenu disponible net inférieur à 60% du revenu médian.

⁸ En 2006, le taux de bas revenus chez les agents se déclarant sans profession était de 40% en Guadeloupe, de 55% en Martinique et de 63% en Guyane.

⁹ Les séries longues concernant l'évolution des revenus et leur répartition font défaut dans les COM. En Polynésie française, le taux de pauvreté monétaire est passé de 18,6% des ménages en 2001 à 19,7% en 2009 (mais à 32% en utilisant le seuil de pauvreté ancré à son niveau de 2001 et corrigé de l'inflation. Herrera et Merceron, 2010). En Nouvelle-Calédonie (ISEE, 2012), malgré une augmentation de 25% du niveau de vie médian entre 1991 et 2008, le taux de pauvreté est resté stable (16% en 1991 et 17% en 2008).

2.2. Un modèle représentatif des dynamiques de court et de long termes

Le modèle retenu pour rendre compte des dynamiques des économies ultramarines est celui formulé par Kaldor (1957), complété par des développements spécifiques pour intégrer les faits stylisés présentés à grands traits à la section précédente.

2.2.1. La formation de l'équilibre de courte période

Le revenu réel à la période t (Y_t) se répartit entre salaires (W_t) et profits (P_t) :

$$[1] \quad Y_t = W_t + P_t$$

Le montant total de l'épargne (S_t) dépend des propensions (exogènes) à épargner les profits (s_p) et les salaires (s_w) :

$$[2] \quad S_t = s_p P_t + s_w W_t \quad \text{avec } 0 \leq s_w < s_p < 1$$

Le taux d'épargne de l'économie peut s'écrire alors :

$$[2.1] \quad \frac{S_t}{Y_t} = (s_p - s_w)\pi_t + s_w \quad \text{où } \pi_t \text{ représente la part des profits dans le revenu de la période } t \text{ (taux de marge).}$$

Le stock de capital que les entreprises souhaitent détenir à la période suivante (K_{t+1}) dépend du niveau de la demande de la période t (Y_t) ainsi que du taux de profit de la période t (ρ_t) :

$$[3] \quad K_{t+1} = \alpha Y_t + \beta \rho_t Y_t \quad \text{où } \alpha > 0; \beta > 0 \text{ et } \rho_t = P_t / K_t$$

Les investissements que les entreprises souhaitent réaliser à la période t (I_t) pour disposer du stock de capital désiré à la période suivante se déduit, par différence, de l'équation précédente :

$$[3.1] \quad I_t = K_{t+1} - K_t = (Y_t - Y_{t-1}) + (\alpha + \beta \rho_{t-1}) + \beta (\rho_t - \rho_{t-1}) Y_t$$

Partant du constat (cf. [3] ci-dessus) que $\alpha + \beta \rho_{t-1} = \frac{K_t}{Y_{t-1}}$, le taux d'investissement est alors donné par :

$$[3.2] \quad \frac{I_t}{Y_t} = g_t k_t + \beta (\rho_t - \rho_{t-1})$$

Où g_t représente le taux de croissance du revenu réel (entre $t-1$ et t) et k_t le coefficient de capital (K_t / Y_t) de la période t .

L'équation [3.2] peut s'écrire encore :

$$[3.2.1] \quad \frac{I_t}{Y_t} = (g_t k_t - \beta \rho_{t-1}) + \beta \frac{\pi_t}{k_t}$$

Les équations [2.1] et [3.2.1] déterminent simultanément le niveau du revenu d'équilibre de court terme ainsi que la norme de partage des revenus compatible avec cet équilibre.

La formation de l'équilibre de courte période est représentée sur le schéma 1 où l'on fait figurer, sur l'axe des abscisses, la part de profits dans la valeur ajoutée (π) et, sur l'axe des ordonnées, à la fois le taux d'investissement désiré par les entreprises (eq. 3.2.1) ainsi que le taux d'épargne (eq. 2.1). Le point A placé à l'intersection de ces deux fonctions affines en π représente le taux d'investissement et la part des profits dans la valeur ajoutée à l'équilibre statique¹⁰. Cette « norme de profit » (exprimée ici en proportion du revenu total) peut s'écrire encore :

$$[4] \quad \pi_t^* = \frac{g_t k_t - \beta \rho_{t-1} - s_w}{s_p - s_w - \frac{\beta}{k_t}}$$

A la suite de Kaldor (1956, 1957), on introduit deux contraintes supplémentaires dans la formation de l'équilibre de courte période :

-1) La première exprime la possibilité d'une résistance salariale à la compression des taux de salaire réel¹¹. Cette résistance fixe le taux de marge maximal (π_t^{max}) auquel peuvent prétendre les entrepreneurs. Soit $\pi_t^{max} = 1 - \omega_t^{min}$ où ω_t^{min} représente la part minimale des salaires dans la

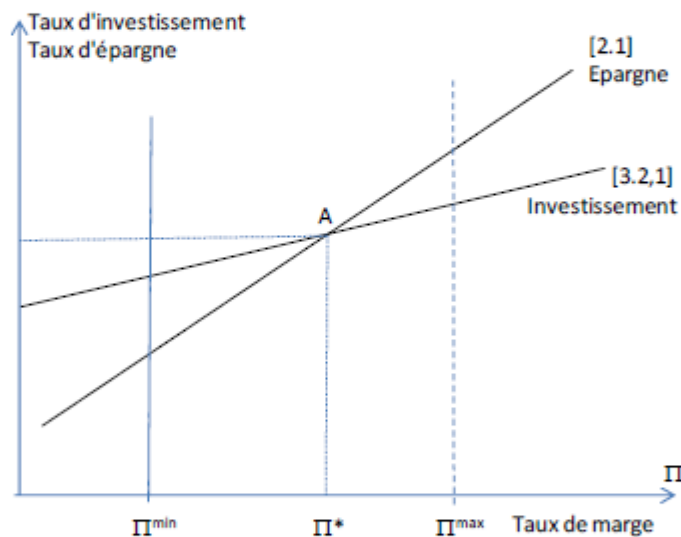
¹⁰ Cet équilibre est stable à condition que la pente de l'équation (2.1) soit supérieure à celle de la (3.2.1), soit encore : $(s_p - s_w) > \frac{\beta}{k_t}$ (ce que l'on supposera ici).

¹¹ Ce sont sur ces revendications salariales de « lutte contre la vie chère » (contre la *profitaison* aux Antilles) qu'est venue buter la croissance à partir de 2009 (voire dès le début des années 2000 en Polynésie française).

valeur ajoutée. Cette limite supérieure du taux de marge figure en ligne pointillée sur le schéma 1. Cette borne est mobile dans le temps. Elle se déplace (en direction de l'origine) en fonction de la perception qu'ont les salariés de leur niveau de vie relatif et de leur capacité à mener à bien des actions revendicatives (Hirschman, 1970). Si cette limite supérieure venait à se déplacer à gauche du point A, l'équilibre de courte période serait contraint alors par le niveau de l'épargne disponible et se fixerait à l'intersection de la droite [2.1] et de la ligne pointillée $\Pi^{\max}$; les investissements réalisés par les entreprises étant ainsi inférieurs à ceux qu'elles auraient souhaités ;

-2) La seconde contrainte, inverse de la précédente, exprime le taux de marge minimal ($\Pi^{\min}$) exigé par les entrepreneurs. Cette borne base est représentée par la ligne continue figurant sur le schéma 1 (à gauche ici du point A). Cette limite inférieure du taux de marge est mobile aussi dans le temps. Son positionnement dépend notamment de l'intensité de la concurrence prévalant dans les économies ultramarines (et donc, partant, de leur taux d'ouverture). Une fixation du taux de marge d'équilibre (Π) à un niveau inférieur au minimum requis par les entreprises entraîne une baisse du niveau du revenu d'équilibre (Y) jusqu'à ce que le niveau du taux d'épargne (S/Y) égale le taux d'investissement désiré des entreprises (à l'intersection de la droite [3.2.1] et de la ligne représentative du taux de marge minimum.

Schéma 1 : formation de l'équilibre de courte période



2.2.2. L'équilibre dynamique de long terme

On suppose, toujours à la suite de Kaldor, que le taux de croissance du revenu réel est fonction du taux de croissance du capital. Cette « fonction de progrès technique » peut s'écrire :

$$[5] \quad g_{t+1} = \gamma + \delta \frac{I_t}{K_t} \quad \text{avec } \gamma > 0 \text{ et } 0 < \delta < 1$$

Les rythmes de croissance (g_t) convergent vers un niveau d'équilibre de long terme (g). Le régime permanent est atteint quand le taux de croissance de l'économie égale celui du capital (I/K) :

$$[5.1] \quad g = \frac{\gamma}{1-\delta}$$

Ce régime permanent est stable¹². En régime permanent, et dans l'hypothèse simplificatrice où $s_w=0$, le taux d'investissement d'équilibre (I/Y), le taux de marge d'équilibre (I/π) ainsi que le taux de profit d'équilibre (ρ) sont donnés par :

$$[3.2.2] \quad \frac{I}{Y} = \frac{1}{s_p} \frac{g(\alpha s_p + \beta g)}{1+g}$$

$$[4.1] \quad \pi = \frac{1}{s_p} \frac{I}{Y}$$

$$[6] \quad \rho = \frac{1}{s_p} g$$

3. Un schéma de croissance générateur de distorsions dans la répartition des revenus

En dépit de son caractère schématique, le modèle de Kaldor permet, en l'état, de mettre en évidence l'un des facteurs concourant à la déformation dans la répartition des revenus primaires dans les DCOM et imputable au comportement d'épargne et de consommation des entrepreneurs ultramarins (section 3.1). Le modèle doit être toutefois complété pour tenir du rôle des autres facteurs de distorsion que sont les transferts publics métropolitains (section 3.2) ou encore la défiscalisation des investissements (section 3.3).

3.1. Une élévation des taux de marge imputable au comportement de consommation des entrepreneurs

3.1.1. Une profitabilité du capital qui dépend du niveau de consommation de ses détenteurs

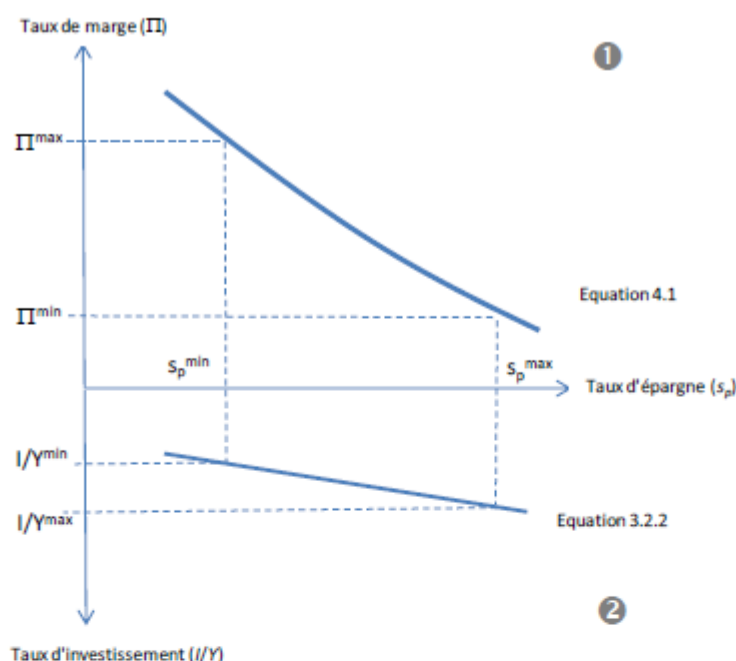
Les entrepreneurs (considérés ici pour simplifier comme un groupe homogène) peuvent accroître leur taux de marge (I/π) ainsi que leur taux de profit (ρ) en augmentant les prix à un rythme supérieur à celui des salaires (et ce d'autant plus facilement que l'économie est en situation de concurrence oligopolistique). La baisse des salaires réels –qui trouve sa limite au seuil $w^{\min}$ – entraîne alors une diminution de la consommation des travailleurs mais qui peut être compensée par une augmentation à due concurrence de celle des entrepreneurs, à condition que ces derniers diminuent leur propension à épargner (s_p). Le cadran ❶ du schéma 2 fait part de la relation (décroissante) entre le taux d'épargne des entrepreneurs et leur taux de marge (cf. équation 4.1). Il illustre la parabole de la « jarre de la veuve » décrite par Keynes (1930)¹³ ou encore la célèbre proposition de Kalecki (1942) selon laquelle, alors que les travailleurs dépensent ce qu'ils gagnent, les capitalistes gagnent ce qu'ils dépensent. Une réduction de la propension à épargner des entrepreneurs se traduit par un taux d'investissement légèrement plus faible (cf. équation 3.2.2 et cadran ❷ du schéma 2) et, partant, par un niveau de PIB un peu moins élevé¹⁴ ; en revanche, elle n'a pas d'incidence sur le rythme de croissance à long terme (équ. 5.1).

¹² Pour une démonstration de la stabilité de l'équilibre de longue période, voir Kaldor (1970).

¹³ « Si les entrepreneurs choisissent de consommer une partie de leurs profits (et rien, bien sûr, ne les empêche de le faire), l'effet est d'augmenter le profit qu'ils tirent de la vente des biens de consommation disponibles d'un montant exactement égal au montant des profits qu'ils ont, ainsi, dépensés... Ainsi, quelle que soit la part de leurs profits que les entrepreneurs dépensent en les consommant, l'accroissement de leur richesse sera la même qu'avant. Ainsi, les profits, en tant que source de l'accroissement du capital des entrepreneurs, sont comme une cruche de la veuve qui ne se vide jamais quelle que soit la part qui en est dissipée dans une vie de débauche. Quand, au contraire, les entrepreneurs font des pertes et cherchent à les rattraper en réduisant leurs dépenses de consommation, c'est-à-dire en épargnant davantage, la cruche devient un tonneau des Danaïdes qui ne se remplit jamais ; car l'effet de cette diminution des dépenses est d'infliger aux producteurs de biens de consommation une perte d'un montant égal. » (Keynes, 1930, t. 1, p.125, traduit par Béraud (2011)).

¹⁴ La fonction dérivée de l'équation 3.2.2 montre qu'une variation à la baisse de la propension à épargner (s_p) provoque une réduction marginale du taux d'investissement (pour des valeurs plausibles de g , α et β).

Schéma 2 : effets de la variation du taux d'épargne des entrepreneurs sur leur taux de marge et d'investissement



3.1.2. Une distribution de la consommation plus inégalitaires dans les DCOM qu'en métropole

On ne dispose pas des informations statistiques permettant d'évaluer la propension à épargner (ou à consommer) des entrepreneurs ultramarins. En revanche, les enquêtes budget des familles réalisées au niveau de chacune des géographies renseignent sur la répartition de la consommation des ménages par quintile (ou quartile) de revenu (Tableau 2).

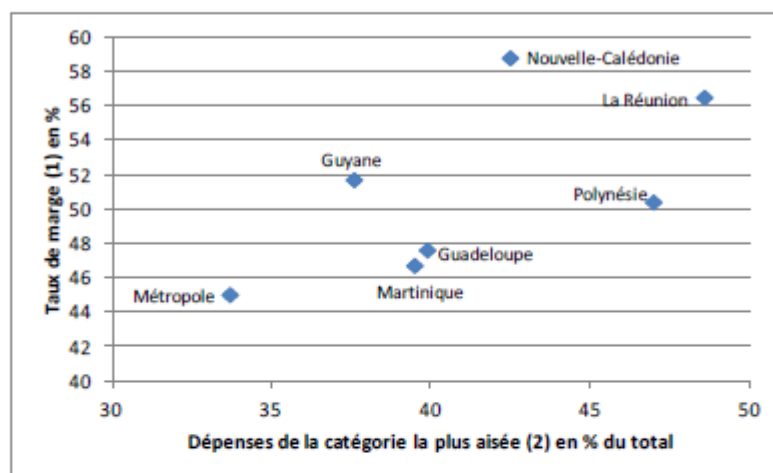
Tableau 2 : Contribution des catégories les plus aisées au total des dépenses de consommation

Dates	Géographies	Catégorie concernée	Dépenses de la catégorie en %	
			du total des dépenses des ménages	du total de la consommation
2006	Métropole	5 ^{ème} quintile	33,7	29,6
2006	Guyane	5 ^{ème} quintile	37,6	33,6
2006	Martinique	5 ^{ème} quintile	39,5	36,8
2001	Guadeloupe	4 ^{ème} quartile	39,9	37,7
2008	Nouvelle-Calédonie	4 ^{ème} quartile	42,5	nd
2009	Polynésie française	5 ^{ème} quintile	47,0	nd
2006	La Réunion	4 ^{ème} quartile	48,6	42,4

Ces enquêtes révèlent ainsi que la consommation des ménages les plus aisés (5^{ème} quintile ou 4^{ème} quartile) contribue plus fortement dans les DCOM qu'en métropole au total de la consommation des ménages. Les agents disposant des revenus les plus élevés expriment une « disposition à payer » d'autant plus importante qu'ils peuvent –au moins pour ce qui concerne les entrepreneurs entrant dans cette catégorie- accroître leur revenu en augmentant leur taux de marge.

Cette relation entre l'importance relative de la consommation des plus riches et le taux de marge est illustrée sur le graphique 1. Comme le supposent l'équation 4, cette liaison (ici en statique comparative) est globalement positive. Elle demeure néanmoins imparfaite en raison : (i) de biais affectant les indicateurs quantifiables (par rapport aux variables figurant dans le modèle)¹⁵ et, (ii) de l'existence d'autres facteurs expliquant la formation des marges dans chaque géographie (*cf. infra*).

Graphique 1 : relation au sein des DCOM entre le taux de marge et les inégalités dans la répartition de la consommation



Notes :

(1) EBE (et revenu mixte) en pourcentage de la valeur ajoutée (secteur marchand exclusivement).

(2) 5^{ème} quintile pour la métropole (2006), la Martinique (2006), la Guyane (2006) et la Polynésie (2009) ; 4^{ème} quintile pour la Guadeloupe (2001), La Réunion (2006) et la Nouvelle-Calédonie (2008).

Sources : Insee, ISPF et ISEE.

3.2. Une élévation des taux de marge imputable aux transferts publics métropolitains

Les DCOM perçoivent des transferts publics en provenance de la métropole. La majeure partie de ces transferts financent des dépenses de fonctionnement et principalement des traitements et salaires. Les taux de salaire publics sont majorés par rapport à ceux prévalant en métropole¹⁶ et s'appliquent, par effet de contagion, à la fonction publique locale. La rémunération des salariés du secteur public représente environ 45 à 50% de la masse salariale totale aux Antilles, en Guyane et en Polynésie contre moins de 30% en métropole (Tableau 3).

¹⁵ Les ménages figurant dans le quintile ou le quartile supérieur ne sont pas tous entrepreneurs. D'autre part, la comparaison porte ici sur des géographies différentes qui ne partagent pas exactement les mêmes caractéristiques ; un même paramètre pouvant prendre des valeurs différentes d'une région à l'autre.

¹⁶ Les majorations de traitement pour service outre-mer sont de 35% à La Réunion, de 40% en Guadeloupe, en Guyane et à la Martinique, de 73% en Nouvelle-Calédonie et de 94% en Polynésie française. Ces coefficients grimpent jusqu'à 94% (pour les personnels affectés dans les communes calédoniennes situées hors du Grand Nouméa) et à 108% dans les subdivisions polynésiennes situées hors des Îles du Vent et sous le Vent).

Tableau 3 : Rémunérations publiques dans les DCOM

Rémunération des salariés du secteur public :	Guadeloupe (a)	Guyane (a)	Martinique (a)	Réunion (b)	Polynésie française (c)	Nouvelle-Calédonie (d)	Métropole (e)
En % du total de la rémunération des salariés	47,1	51,9	45,9	24,4	45,9	26,9	28,2
En % de la valeur ajoutée totale	29,2	31,5	28,2	13,9	23,5	18,3	16,4

Notes :

(a) Comptes des branches NP1 (administrations publiques et de sécurité sociale) et NP2 (Éducation, santé humaine et action sociale), année 2008.

(b) Compte des branches 024 et 025, année 2007.

(c) Comptes des branches 17 et 18, année 2008.

(d) Estimations Amédée, année 2008.

(e) Compte de la branche OQ (administrations publiques et de sécurité sociale, éducation, santé humaine et action sociale), année 2008.

Sources : INSEE, Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (DBAF) et ISPF.

3.2.1. En situation de concurrence imparfaite, les transferts participent à l'augmentation des marges

Par leur ampleur, ces transferts jouent un rôle important sur la dynamique à court terme des économies ultramarines¹⁷. Pour rendre compte de cet impact, on ouvre le modèle sur le reste du monde en intégrant, d'une part, des importations (M_t) et, d'autre part, les transferts courants reçus de la métropole (F_t)¹⁸. Les importations sont supposées strictement complémentaires au PIB via une propension moyenne $m = M_t / Y_t$ constante. Les transferts métropolitains sont supposés alimenter la consommation des salariés. On émet l'hypothèse que cette ressource extérieure évolue comme le PIB de sorte que son poids dans la valeur ajoutée (soit $f = F_t / Y_t$) reste constant.

L'introduction des relations avec le reste du monde (via f et m) modifie la fonction d'épargne qui s'écrit dès lors (dans le cas où $s_w = 0$) :

$$[2.2] \quad \frac{S_t}{Y_t} = s_p \pi_t + \Omega \quad \text{où } \Omega = m - f \text{ avec } m \geq 0 \text{ et } f \geq 0$$

En situation d'ouverture, le taux de marge assurant l'équilibre de courte période est obtenu en égalisant les fonctions d'épargne [2.2] et d'investissement [3.2.1], soit :

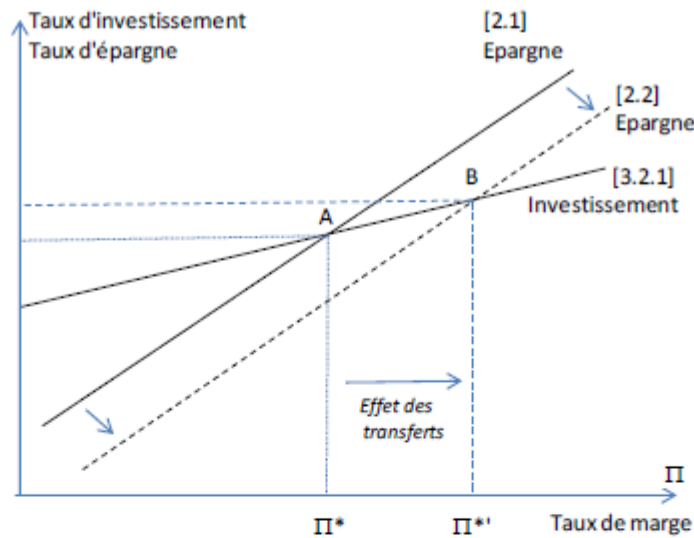
$$[4.2] \quad \pi_t^* = \frac{g_t k_t - \beta \rho_{t-1} - \Omega}{s_p - \frac{\beta}{k_t}}$$

A m donné, le taux de marge d'équilibre de court terme (π_t^*) est d'autant plus élevé que le poids des transferts dans le PIB (f) est important (et donc qu' Ω est faible). Cette relation est illustrée sur le schéma 3 où une hausse de f (toujours à m donné) provoque une translation de la droite représentative du taux d'épargne vers la droite se traduisant par une augmentation des taux de marge et d'investissement d'équilibre (de A à B).

¹⁷ « En l'absence de croissance des transferts publics ou des montants d'investissements défiscalisés (qui sont en fait des subventions déguisées), l'économie ultramarine est condamnée à stagner ». Poirine (2007), p. 26.

¹⁸ Ces transferts courants sans contrepartie peuvent être assimilés à des recettes d'exportation (au même titre que les recettes touristiques, par exemple).

Schéma 3 : effets des transferts sur la formation de l'équilibre de court terme



Une élévation du poids des transferts gonfle la consommation des ménages (en premier lieu celle des employés du secteur public mais aussi celle des entrepreneurs) et tire le niveau du PIB réel à la hausse. Moins dépendants de la consommation de leurs propres salariés pour assurer des débouchés à leur production, les entrepreneurs peuvent élever alors leur taux de marge (jusqu'au niveau $\Pi^{*'} et sous réserve que $\Pi^{*'} \leq \Pi^{max}$). La capture de la rente administrative par les entreprises s'accompagne corrélativement (et au moins dans le modèle) d'une baisse de la part des salaires dans la valeur ajoutée marchande. Cette modification du taux de partage peut entraîner à son tour une baisse de la consommation des salariés du secteur marchand si le taux de variation de W/Y excède (en valeur absolue) celui du PIB¹⁹.$

En régime permanent, ni la propension à importer (m) ni le poids relatif des transferts (f) n'affectent le taux de croissance d'équilibre qui demeure déterminé uniquement par les paramètres de la fonction de progrès technique (voir éq. 5.1). En revanche, les taux m et f interviennent dans la détermination du taux de marge et du taux de profit d'équilibre de longue période.

Le taux de marge d'équilibre (éq. 4.3) est obtenu en égalisant le taux d'investissement (éq. 3.2.3) et le taux d'épargne (éq. 2.2).

Le taux d'investissement d'équilibre, dérivé de l'équation (3.2), s'écrit (dans le cas où $s_w = 0$) :

$$[3.2.3] \quad \frac{I}{Y} = g k \quad \text{où } k \text{ représente le coefficient de capital}$$

et le taux de marge :

$$[4.3] \quad \pi = \frac{g k - \Omega}{s_p}$$

En régime permanent, le taux de profit se déduit quant à lui de l'égalisation du taux de croissance de la production et du capital :

$$g = \frac{I}{K} = \frac{s Y}{Y K} = (s_p + \Omega) \frac{Y}{K} = s_p \rho + \Omega \frac{Y}{K}$$

d'où l'on tire :

¹⁹ Soit Y^i , w^i et C^i respectivement la valeur ajoutée, le poids des salaires dans la VA et le niveau de consommation des salariés associés à un taux de transfert f^i . Une élévation du taux de transfert à f^j (avec $f^j > f^i$) conduit à un nouvel équilibre Y^j et w^j avec $Y^j > Y^i$ et $w^j < w^i$ (en raison de l'augmentation du taux de marge d'équilibre, cf. schéma 3). Cette augmentation du taux de transfert est neutre sur le niveau de consommation des salariés du secteur marchand ($C^j = w^j Y^j = w^i Y^i = C^i$) à la condition que $|dw/w| = dY/Y$.

$$[6.1] \quad \rho = \frac{g - \Omega \frac{Y}{K}}{s_p}$$

Les taux de marge et de profit figurant dans les équations (4.3) et (6.1) dépendent encore du coefficient de capital. Celui-ci peut s'écrire²⁰ :

$$[7] \quad k = \frac{K}{Y} \approx \frac{s_p \alpha + \beta g}{s_p(1+g)}$$

Et donc :

$$[4.3.1] \quad \pi = \frac{g}{s_p} \frac{s_p \alpha + \beta g}{s_p(1+g)} - \frac{\Omega}{s_p}$$

$$[6.2] \quad \rho = \frac{g - \Omega \frac{s_p(1+g)}{s_p \alpha + \beta g}}{s_p}$$

3.2.2 Les transferts amplifient les inégalités de revenu

Les transferts métropolitains apparaissent ainsi comme un facteur clef de la déformation dans la répartition des revenus au sein des économies ultramarines. A m donné (et ceci a son importance comme on le verra plus loin), un poids plus important des transferts dans le PIB provoque une double distorsion dans la répartition des revenus : la première, entre les rémunérations du capital et du travail ; la seconde, entre les salariés des secteurs marchand et non marchand.

L'impact des transferts sur le partage de la valeur ajoutée marchande se déduit directement de l'équation (4.3.1) et figure sur le schéma 4. L'inverse de la propension à épargner les profits joue en quelque sorte comme un coefficient multiplicateur de la variation du taux de marge suite à une élévation du taux de transfert (passage du point A au point B). En d'autres termes, une augmentation d'un point de pourcentage du poids des transferts dans le PIB se traduit par une majoration de plus d'un point du taux de marge des entreprises ($d\pi > df$). Et cet effet de levier est plus important encore si les entrepreneurs augmentent leur propension à consommer (cf. section précédente) ; cette décision provoquant alors une translation de la droite (4.3.1) vers le haut (ligne pointillée sur le schéma 4) et le passage du point B au point C.

²⁰ Partant de l'équation (3), le stock de capital à la période t rapporté à la production de la même période peut s'écrire :

$$\frac{K_t}{Y_t} = \alpha \frac{Y_{t-1}}{Y_t} + \beta \rho_{t-1} \frac{Y_{t-1}}{Y_t}$$

En régime permanent : $\frac{Y_{t-1}}{Y_t} = \frac{1}{1+g}$ et $\rho_{t-1} = \rho$, car, d'une part, la part des profits dans la valeur ajoutée est constante – cf. éq. 4.3- et, d'autre part, car la masse des profits évolue comme la production et donc comme le stock de capital. Dans ces conditions :

$$k = \frac{1}{1+g} (\alpha + \beta \rho)$$

En remplaçant ρ par sa valeur figurant dans l'équation (6.1), il vient :

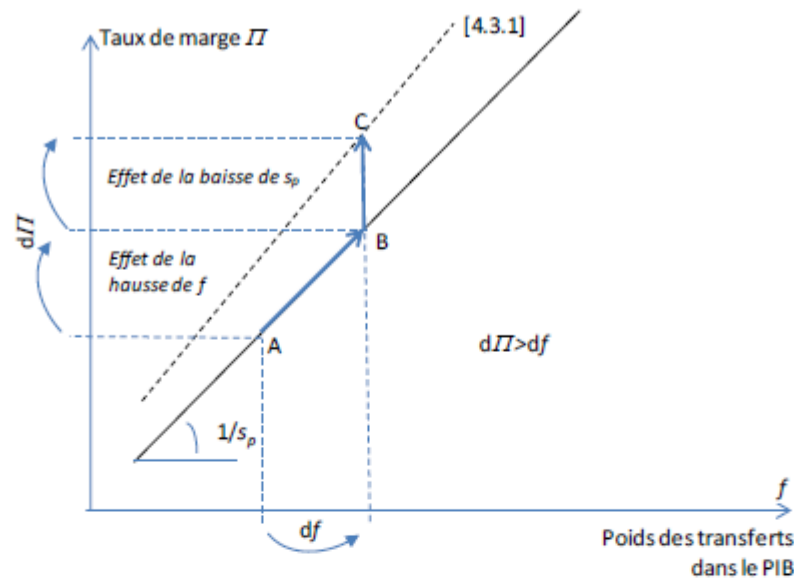
$$k = \frac{1}{1+g} \left(\alpha + \beta \frac{g - \Omega \frac{Y}{K}}{s_p} \right)$$

Pour simplifier –et éviter une forme quadratique en k^2 - on suppose que Ωk est négligeable. En effet, si $m < 1$, $f < 1$ alors $\Omega < 1$. D'autre part on peut admettre (et plus encore dans les économies ultramarines) que $K > Y$. Dans ces conditions, le ratio $\left(\frac{Y}{K} \right)$ est lui-même faible, et très probablement inférieur à 1 pour des valeurs plausibles de β et de s_p .

Sous ces hypothèses, il vient alors :

$$k \approx \frac{1}{1+g} \left(\alpha + \frac{\beta g}{s_p} \right)$$

Schéma 4 : effets des transferts sur le taux de marge des entreprises



Le second effet d'une augmentation des transferts est d'accroître les différences de revenu entre les salariés des secteurs marchand et non marchand²¹. On émet l'hypothèse que les transferts F financent exclusivement la masse salariale du secteur public. En régime permanent, le rapport F/W est constant (car ces deux grandeurs croissent comme le PIB). Ce rapport, qui est un indicateur de l'écart des taux de salaire entre le public et le privé, est défini par :

$$\frac{F}{W} = \frac{f}{(1 - \pi)}$$

En l'absence de gains de productivité du travail dans les deux secteurs, ce ratio est un indicateur de l'écart des taux de salaire entre le public et le privé²². En remplaçant π par sa valeur figurant à l'équation (4.3.1), il vient :

$$\frac{F}{W} = \frac{f}{\varphi - s_p} \quad \text{où } \varphi = 1 - \left(\frac{g}{s_p} \frac{s_p \alpha + \beta g}{s_p (1 + g)} - \frac{m}{s_p} \right)$$

Ainsi, une élévation du poids des transferts dans le PIB augmente le numérateur de ce ratio tout en baissant son dénominateur, conduisant *in fine* à un accroissement des écarts de salaire entre les secteurs marchand et non marchand²³.

²¹ En pratique, les inégalités de salaire entre le secteurs marchands et non marchands sont atténuées par un effet de contagion : les entrepreneurs ne pouvant satisfaire leur demande de travail qu'à la condition d'aligner les rémunérations sur celles du public. Mais cet effet de contagion connaît des limites, variables selon les géographies. Il bénéficie principalement à la main d'œuvre qualifiée (et généralement au personnel d'encadrement) pour laquelle la demande est forte au regard de l'offre. D'autre part, l'alignement des salaires nominaux de secteur marchand sur ceux, plus élevés en raison de l'indexation, du secteur public n'entraîne pas nécessairement une baisse du taux de marge des entreprises. Selon l'intensité de la concurrence, celles-ci peuvent en effet répercuter la majoration du coût salarial sur leur prix.

²² Le rapport F/W est équivalent au rapport des taux de salaire du public par rapport au privé à condition que les effectifs employés dans chaque secteur croissent à la même vitesse. En l'absence de gains de productivité, la croissance des effectifs employés est celle du PIB.

²³ Dans les DOM antillais et en Guyane, les écarts de salaire minimum entre les secteurs public (traitement minimum majoré indice 261) et privé (SMIC) étaient, en 2012, de l'ordre de 40%, soit du même montant que le coefficient d'indexation.

De même, une élévation du poids des transferts dans le PIB accroît les écarts entre les salaires de la fonction publique et les revenus du capital, au bénéfice de ces derniers (cf. schéma 4). Le ratio P/F en régime permanent est un indicateur de cet écart. Il s'écrit :

$$\frac{P}{F} = \frac{\pi}{f} = \frac{(1-\varphi) + \frac{f}{s_p}}{f} = \frac{1-\varphi}{f} + \frac{1}{s_p} \text{ avec } \varphi > 1$$

Un élévation de f provoque une hausse du ratio.

Comme le montrent les résultats précédents, les sur-rémunérations dans la fonction publique, en majorant le coefficient f , contribuent à des niveaux de marge élevés dans les économies ultramarines. Les salariés du secteur non marchand, qui sont les premiers bénéficiaires de ces sur-rémunérations, en sont aussi les victimes car l'indexation, loin de combler le gap de pouvoir d'achat, accroît au contraire les écarts entre leur revenu et celui du capital. Ce constat peut expliquer, au moins partiellement, le rôle joué par les salariés du secteur public dans les différents mouvements de lutte contre la vie chère, tant dans les DOM qu'en Nouvelle-Calédonie.

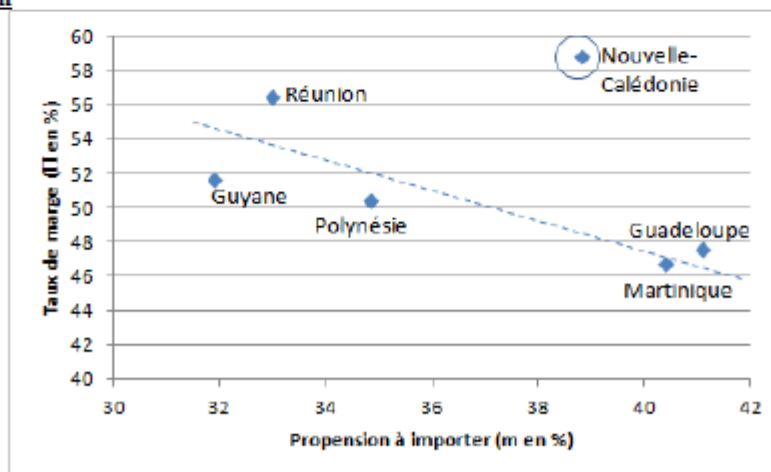
Au total, les transferts participent, involontairement, à la « paupérisation relative » des salariés, tant du secteur privé que public. Cette conclusion, partielle, mérite toutefois d'être relativisée car cette dynamique dépend aussi –et dans une large mesure- de la nature de la concurrence prévalant au sein des économies ultramarines.

3.2.3. Des effets amplifiés par la nature imparfaite de la concurrence

Les niveaux d'équilibre tant du taux de marge (eq. 4.3.1) que du taux de profit (eq. 6.2) dépendent aussi du degré d'ouverture du marché à la concurrence internationale (appréhendé ici par le poids des importations CAF dans le PIB). La possibilité pour les consommateurs de s'approvisionner sur le marché mondial constitue un frein à la hausse des marges. Cette relation décroissante entre m et Π se vérifie partiellement au niveau des DCOM (graphique 2)²⁴.

Le nombre d'observations (six géographies) est évidemment très insuffisant pour tirer de ce croisement une quelconque relation statistique significative. D'autant plus que les opérateurs peuvent mettre en œuvre au moins deux types de stratégie leur permettant d'échapper au « plafond de profit » introduit par la concurrence internationale. Le cas de la Nouvelle-Calédonie (qui se détache clairement de la tendance sur le graphique 2) en fournit une illustration.

Graphique 2 : relation au sein des DCOM entre le taux de marge et le degré d'ouverture à l'importation



Sources : INSEE, ISPF et ISEE.

²⁴ Rappelons que $\Omega = m - f$; Π et ρ sont alors fonction décroissante de m (à f donné cette fois).

Les opérateurs peuvent échapper en premier lieu à la concurrence internationale en développant prioritairement leur activité dans les secteurs *non tradable*. En Nouvelle-Calédonie, le BTP, l'énergie secondaire et l'ensemble des services marchands (dont le commerce) contribuent ainsi à 82,5% du total de la valeur ajoutée marchande²⁵. Les taux de marge dans le secteur protégé sont, dans l'ensemble, plus importants que dans les activités industrielles (ils atteignent près de 65% dans le BTP calédonien contre 47% en moyenne dans l'industrie hors nickel).

Dans les secteurs *tradable* (comme, par exemple, les industries agro-alimentaires), les opérateurs locaux peuvent réduire l'intensité de la concurrence internationale en décidant d'une clef de partage du marché intérieur avec les importateurs. Cette *cartélisation* est rendue possible en raison du caractère oligopolistique de la concurrence et de la faible taille du marché qui n'invite guère à l'arrivée de nouveaux entrants. Dans ces conditions, une augmentation du taux de marge des producteurs locaux incite les importateurs à relever le leur de manière à laisser inchangés les prix relatifs et donc les parts de marché respectives. Cette stratégie conduit à une hausse de Π à m inchangé. Les importateurs sont d'autant plus enclins à respecter l'entente que sa rupture pourrait entraîner *a contrario* une baisse de leur taux de marge si les producteurs locaux –pour se protéger des effets d'une hausse de m – obtenaient des autorités un relèvement des taxes douanières (plus aisé à négocier dans une COM comme la Nouvelle-Calédonie qui bénéficie de l'autonomie fiscale que dans un DOM)²⁶.

3.3. Une élévation des taux de marge imputable au flux de défiscalisation des investissements

Les entreprises des DCOM bénéficient, dans des secteurs d'activité ciblés, de transferts au titre de la défiscalisation de certains investissements outre-mer²⁷. Ce dispositif permet aux contribuables de réduire leur fiscalité en souscrivant au capital d'entreprises localisées dans les DCOM. Ces flux financiers, lorsqu'ils proviennent de la métropole, peuvent être assimilés à un transfert d'épargne extérieure²⁸.

3.3.1. La défiscalisation diminue le besoin d'épargne intérieure sans augmenter le niveau de l'investissement

Soit D_t le flux de transfert reçu à l'année t au titre de la défiscalisation que l'on suppose proportionnel au montant de l'investissement réalisé à la même période :

$$[7] \quad D_t = \theta I_t \quad \text{avec } 0 \leq \theta < 1$$

Ce flux alimente l'épargne disponible et modifie ainsi le taux d'épargne²⁹ :

$$[2.3] \quad S_t = s_p P_t + D_t$$

$$[2.4] \quad \frac{s_t}{v_t} = \frac{1}{1-\theta} s_p \pi_t$$

²⁵ Cf. tableau 1 pour une comparaison avec les autres géographies.

²⁶ Ces situations d'entente, parfois implicite, permettent d'expliquer que certains produits importés de consommation courante (comme les boissons par exemple) sont vendus au même prix que la production locale.

²⁷ La liste des secteurs éligibles ainsi que les modalités d'application du dispositif ont beaucoup évolué depuis la première loi de défiscalisation (dite « Loi Pons ») en 1986. Le PLF 2014 a porté un sévère coup de rabot à cette niche fiscale.

²⁸ Les résidents des DOM bénéficient aussi du dispositif. En Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, un système dit de « double défiscalisation » permet aux entreprises locales de bénéficier à la fois du transfert de ressources en provenance de la métropole mais aussi de celles des contribuables résidents (qui réduisent ainsi leur assiette fiscale).

²⁹ Afin de ne pas alourdir la présentation des effets de la défiscalisation sur les équilibres de court et de long termes, on suppose dans cette section que les flux de transferts publics au titre des dépenses de fonctionnement de l'Etat dans les différentes géographies sont nuls. De même, et comme précédemment, on maintient l'hypothèse simplificatrice $s_w=0$.

Le stock de capital désiré par les firmes dépend de la demande intérieure (Y) ainsi que de la rentabilité du capital, mais cette fois, des seuls capitaux propres (soit ρ') et non plus, comme dans l'équation (3), du taux de profit global :

$$[3.3] \quad K_{t+1} = \alpha Y_t + \beta \rho'_t Y_t \quad \text{avec}^{30} \quad \rho'_t = \frac{1}{1-\theta} \rho_t$$

Le taux d'investissement peut s'écrire alors :

$$[3.3.1] \quad \frac{I_t}{Y_t} = \left(g_t k_t - \frac{\beta}{1-\theta} \rho_{t-1} \right) + \frac{\beta}{1-\theta} \frac{\pi_t}{k_t}$$

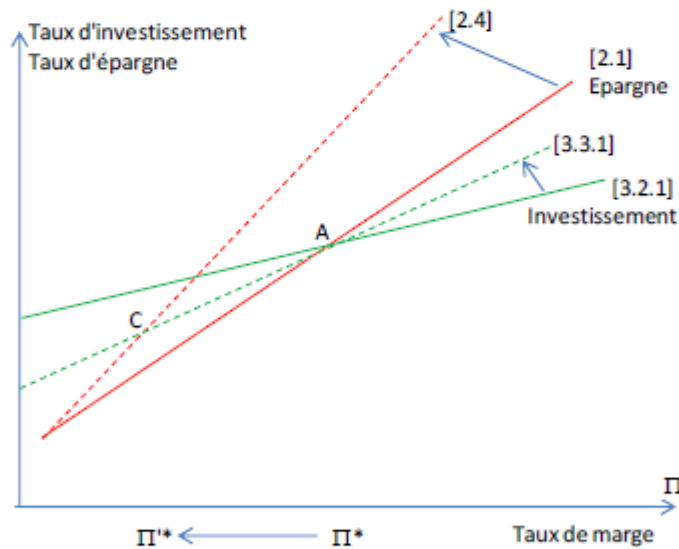
L'équilibre de courte période est obtenu en égalisant les taux d'épargne (eq. 2.4) et d'investissement (3.3.1) et détermine le taux de marge d'équilibre avec défiscalisation (soit π_t^{**}) :

$$[4.4] \quad \pi_t^{**} = \frac{(1-\theta)g_t k_t - \beta \rho_{t-1}}{s_p - \frac{\beta}{k_t}} \quad \text{avec toujours } s_w = 0$$

La contribution de la défiscalisation au financement de l'investissement étant inférieure à 100% ($\theta < 1$), le taux de marge d'équilibre (4.4) est nécessairement plus faible que celui prévalant en l'absence de défiscalisation (eq. 4.3). En première analyse, la défiscalisation –en réduisant l'apport en capitaux propres des entrepreneurs ultramarins- participerait donc au rééquilibrage de la répartition primaire des revenus dans les DCOM.

Le schéma 5 retrace la formation de l'équilibre de courte période en comparant une situation avec défiscalisation (courbes en pointillés conduisant à un équilibre au point C) et sans défiscalisation (courbes en trait plein conduisant à un équilibre au point A).

Schéma 5 : formation de l'équilibre de court terme avec des transferts métropolitains contribuant au financement de l'investissement



En régime permanent, ni le taux de croissance de l'économie ni son taux d'investissement ne sont affectés par les flux de transferts financiers tirés la défiscalisation. En effet, le rythme de croissance en régime permanent continue à ne dépendre que des paramètres de la fonction de progrès technique (4.1) alors que le taux d'investissement est identique à celui défini par l'équation

³⁰ En effet, si $D_t = \theta I_t$, alors le stock de capital accumulé à la période t et financé par les ressources propres des entrepreneurs est égal à $(1-\theta) K_t$.

(3.2.2)³¹. Cette conclusion s'oppose radicalement à certaines affirmations qui prêtent à la défiscalisation un effet positif sur le taux d'investissement des économies ultramarines et, partant, sur leur taux de croissance (cf., par exemple, Doligé et Larcher, 2013).

En revanche, la défiscalisation, en finançant une fraction θ des investissements, permet de réduire la quantité d'épargne domestique et donc les taux de marge π et de profit (ρ) d'équilibre :

$$(4.5) \quad \pi = \frac{1-\theta}{s_p} \frac{I}{Y}$$

$$(6.3) \quad \rho = (1-\theta) \frac{g}{s_p}$$

En d'autres termes, la défiscalisation n'augmente pas le taux d'investissement mais permet seulement aux entrepreneurs ultramarins de réduire leur apport en capitaux propres (eq. 4.5). Les exigences de profit sur le capital investi sont d'autant plus faibles que le taux de défiscalisation est important (eq. 6.3). Les entrepreneurs peuvent se contenter d'un taux de profit faible car la rentabilité de leur capitaux propres est indépendante du taux de défiscalisation³². D'un autre côté, l'avantage retiré par les contribuables défiscalisateurs (un crédit d'impôt) ne dépend pas du taux de rendement du capital investi outre-mer. Dans ces conditions, la défiscalisation favorise des investissements dont la rentabilité globale est plus faible que s'ils avaient dû être financés exclusivement sur fonds propres³³.

3.3.2. La défiscalisation favorise la hausse du taux de marge

Comme on l'a vu ci-dessus, la défiscalisation devrait conduire, toutes choses égales par ailleurs, à un taux de marge d'équilibre plus bas que celui qui aurait prévalu en l'absence de dispositif. Mais ce taux d'équilibre peut se fixer alors à un niveau inférieur au minimum requis par les entrepreneurs ultramarins (cf. schéma 1). Ceux-ci peuvent réagir en diminuant leur propension à épargner (cf. section 3.1.1) ; la baisse de s_p permettant, à θ donné, d'augmenter le taux de marge, la rentabilité des capitaux propres ainsi que le taux de profit (schéma 6).

Enfin, le dispositif peut (ou a pu) donner lieu à des détournements allant à l'encontre des finalités poursuivies par le législateur³⁴. Il en est ainsi des flux de défiscalisation affectés au financement de biens et services à usage exclusif des bénéficiaires du dispositif (achat de véhicules particuliers, de bateaux de plaisance, d'immobilier résidentiel et/ou de loisir...). Dans ce cas, la défiscalisation peut

³¹ Le taux d'investissement d'équilibre de longue période dépend du taux de croissance (g) et du coefficient de capital (K/Y) : $\frac{I}{Y} = g \frac{K}{Y}$. La valeur du coefficient de capital se déduit de l'équation (3.3). Elle dépend alors explicitement du taux de défiscalisation θ , mais aussi du taux de profit (ρ) car : $\frac{K}{Y} = \frac{1}{1+g} \left(\alpha \frac{\theta \rho}{1-\theta} \right)$. Partant du constat que $\frac{s}{K} = \frac{s_p}{Y} = g$, le taux de profit ρ peut s'écrire encore : $\rho = g \frac{(1-\theta)}{s_p}$. En remplaçant ρ par sa valeur dans la définition du coefficient de capital, celui-ci devient : $\frac{K}{Y} = \frac{1}{1+g} \left(\alpha \frac{\theta g}{s_p} \right)$ et ne dépend plus alors de θ .

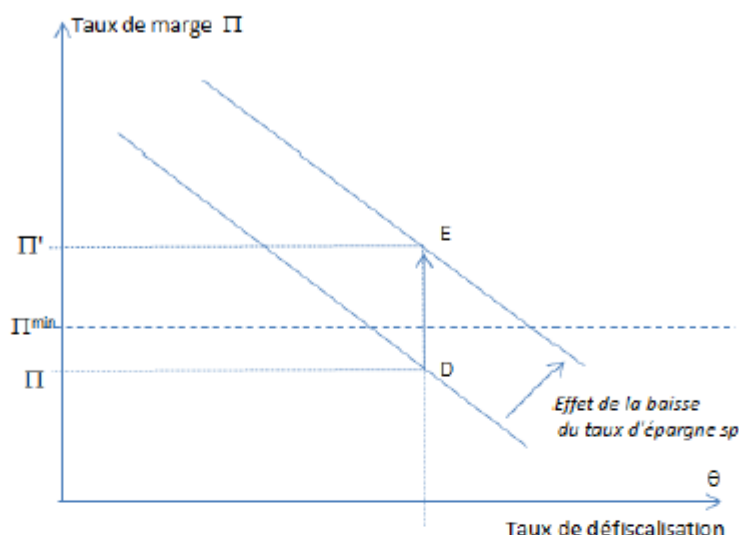
³² En effet, si $\rho' = \frac{1}{1-\theta} \rho$ (cf. eq. 3.3) et que $\rho = (1-\theta) \frac{g}{s_p}$ (eq. 6.3) alors $\rho' = \frac{g}{s_p}$. Le taux de rentabilité des capitaux propres est ainsi indépendant de θ .

³³ Cette conclusion peut expliquer, au moins pour partie, les déboires rencontrés dans certaines activités et notamment le tourisme aux Antilles, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie. Ce secteur a été l'un des premiers à bénéficier du dispositif de défiscalisation dès la seconde moitié des années 1980. Ainsi, le parc hôtelier martiniquais a crû de près de 60% entre 1985 et 1990 et celui de La Réunion de 25%. Pour autant, la rentabilité de l'activité est demeurée globalement insuffisante pour assurer sa croissance, voire simplement sa pérennité. Les difficultés récurrentes ont provoqué la faillite de nombre d'enseignes ainsi que le départ (notamment aux Antilles et en Polynésie) de certains opérateurs internationaux assurant la gestion des infrastructures touristiques. Il s'en est suivi une diminution importante de la fréquentation hôtelière : -25% en Martinique entre 2001 et 2005, -40% en Guadeloupe, -24% à La Réunion, -32% en Polynésie (2001-2013) et -15% en Nouvelle-Calédonie (2003-2011, hors affinitaires). Aux Antilles, certains observateurs n'hésitent pas à reconnaître que le secteur est désormais totalement « sinistré ».

³⁴ Ces risques de détournements, aujourd'hui largement documentés, ont conduit le législateur et l'administration fiscale à contrôler plus rigoureusement l'usage des fonds en introduisant des procédures d'agrément et en réduisant le périmètre d'éligibilité.

être assimilée à un transfert venant augmenter la consommation (ou le patrimoine) des entrepreneurs. Ses effets sont alors analogues à ceux présentés à la section 3.1.1.

Schéma 6 : effet de la baisse du taux d'épargne des entrepreneurs sur le taux de marge d'équilibre de long terme en fonction du taux de défiscalisation



Conçue à l'origine pour pallier l'insuffisance de fonds propres des entrepreneurs ultramarins, la défiscalisation n'a pas permis de corriger de manière significative les distorsions dans la répartition des revenus (cf. tableau 1 pour ce qui concerne les taux de marge dans l'industrie qui a pourtant largement bénéficié du dispositif). Au contraire, tout semble s'être passé comme si les entrepreneurs avaient saisi cette opportunité pour maintenir leur taux de marge à un niveau élevé et affecter à leur consommation l'épargne « économisée » grâce à la défiscalisation.

4. Un modèle en crise et les perspectives de reprise

4.1. Les deux principaux ressorts de la crise

Plusieurs phénomènes se conjuguent pour expliquer le recul récent des rythmes de croissance économique dans les DCOM (cf. graphique 1). Nous en privilégierons deux. Le premier est endogène aux géographies ultramarines : les inégalités dans la répartition des revenus ont fini par provoquer, en 2009, des mouvements sociaux de forte ampleur aux Antilles et à La Réunion se traduisant par une chute importante de leur PIB réel (-6,5% en Martinique, -4,8% en Guadeloupe et -2,7% à La Réunion). La « lutte contre la vie chère » a eu un impact plus modeste, mais néanmoins bien réel, en Nouvelle-Calédonie (au cours des années 2011 et 2012³⁵). En Polynésie, les revendications sociales ont participé à la très forte instabilité politique qui mine cette collectivité depuis 2004 et qui contribue à ralentir fortement son économie. Le second facteur de ralentissement de la croissance est exogène et concerne les transferts métropolitains qui ont eu tendance à stagner ces dernières années en raison : (i) du gel du point d'indice qui a réduit la progression des

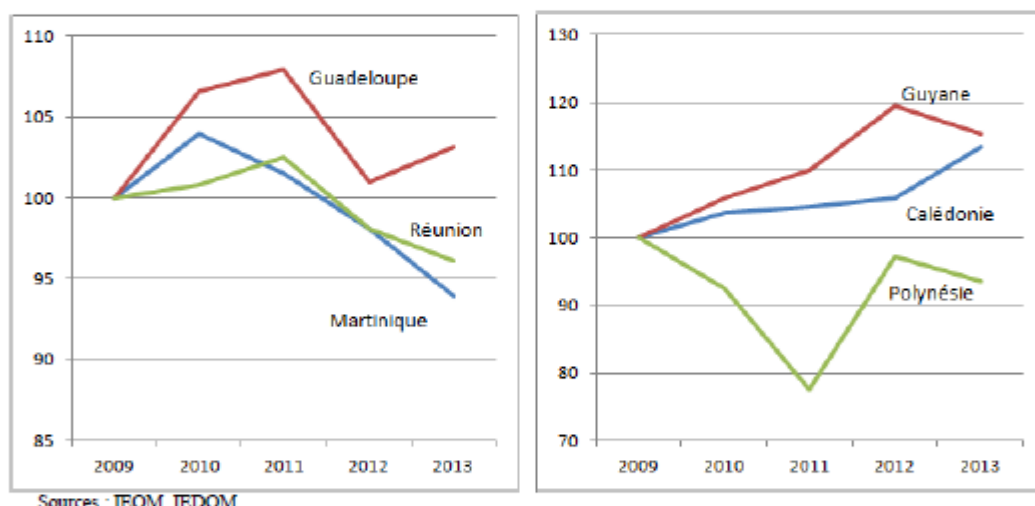
³⁵ La valeur ajoutée marchande hors nickel, après avoir cru à un rythme moyen de 4,5% en 2007-2008, n'a progressé que de 2,5% en 2009 pour ralentir à 1,7% en 2012. Les services du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie estiment que la croissance de la VA marchande hors nickel aura été nulle (ou très proche de zéro) en 2013. Les projections laissent supposer une récession en 2014.

traitements, (ii) de la maîtrise –voire de la baisse en Polynésie- des effectifs civils et militaires, enfin (iii) de la nette réduction des financements en défiscalisation³⁶.

Même s'ils concourent tous à enrayer les dynamiques de croissance, ces phénomènes ne jouent pas exactement le même rôle. Les tensions sociales, plus ou moins exacerbées selon les géographies, constituent le fait déclencheur de la crise. En premier lieu, bien sûr, parce qu'elles ont provoqué, conjoncturellement, soit une baisse des revenus réels, soit un ralentissement marqué de leur progression. Mais ces chocs n'auraient pu être que des soubresauts passagers s'ils n'avaient révélé des distorsions structurelles plus profondes concernant la nature très imparfaite de la concurrence et les inégalités de revenus qu'elle engendre³⁷. Les mouvements revendicatifs dans les DCOM surgissent à partir du moment où ces inégalités deviennent insupportables, révélant par là-même que le taux de marge (au moins dans certains secteurs) a franchi son seuil maximal au-delà duquel la cohésion sociale commence à se déliter (Sudrie, 2010).

L'autre facteur a joué plutôt un rôle d'amplificateur. Les transferts métropolitains (flux publics et défiscalisation) ont conforté historiquement la demande intérieure tout en permettant des taux de marge élevés (cf. sections 3.2 et 3.3). Leur ralentissement, voire leur baisse, a réduit les débouchés alors que la demande effective des salariés du secteur marchand demeurerait insuffisante (en raison des inégalités dans la répartition des revenus) pour venir en substitution et conforter la croissance. Ce choc de demande a conduit les entreprises, dans certaines géographies (graphiques 3), à réduire leur programme d'investissement, accentuant par là-même les tendances récessives.

Graphique 3 : Encours de crédit à l'investissement des entreprises (base 100 en 2009)



³⁶ Le dispositif de réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements productifs (art. 199 *undecies* du CGI) a connu une baisse d'environ 50% entre 2009 et 2013.

³⁷ Dès février 2009, l'Autorité de la concurrence fut sollicitée par le gouvernement pour diagnostiquer les dysfonctionnement de concurrence dans les DOM, responsables d'un coût de la vie trop élevé. L'Autorité publiera en 2011 un rapport (Autorité de la concurrence, 2011) où elle affirmera : « Derrière les écarts importants des prix à la consommation par rapport à la métropole, le véritable problème des DOM [nous soulignons] est bien lié à un déficit de concurrence. Aux côtés des barrières à l'entrée géographiques ou réglementaires, les dérives monopolistiques et oligopolistiques des DOM se cristallisent sur trois secteurs : grande distribution, carburants et télécom » (page 2). En Nouvelle-Calédonie, l'intersyndicale de lutte contre la vie chère a obtenu, en 2012, du gouvernement local qu'il saisisse officiellement l'Autorité de la concurrence pour effectuer un bilan-diagnostic des distorsions de concurrence responsables des prix élevés et apporter une assistance technique en vue de la création prochaine d'une Autorité calédonienne indépendante.

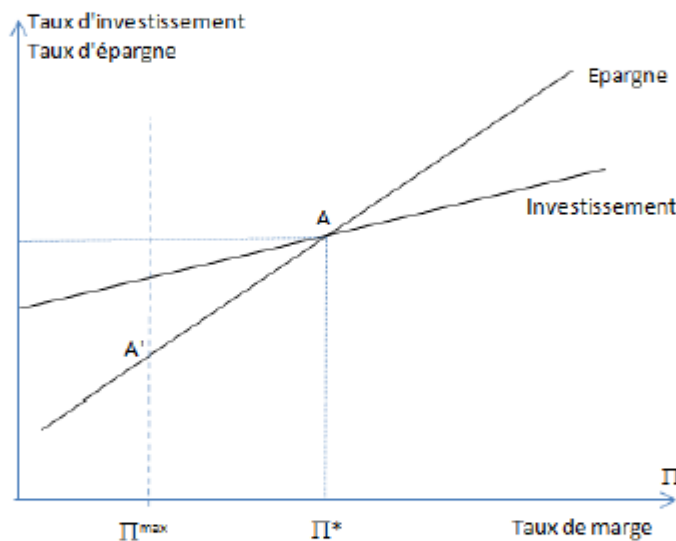
4.2. Une modélisation de la crise

Le modèle, malgré son caractère nécessairement schématique, permet de rendre compte des mécanismes de réduction des rythmes de croissance dans les DCOM (graphique 1).

4.2.1. Les effets à court terme d'un ajustement à la baisse du taux de marge

Supposons une situation initiale où l'ensemble des facteurs recensés ci-dessus (structure oligopolistique associée à une faible ouverture, transferts publics, défiscalisation et forte propension à consommer des chefs d'entreprise) ont poussé à la hausse le taux de marge d'équilibre de court terme au point qu'il dépasse le seuil maximum socialement tolérable (Π^{max}). Cette situation est représentée sur le schéma 7. L'équilibre ne pouvant plus se réaliser au point A (qui exige un taux de marge supérieur au maximum) s'établira en A' où l'investissement désiré par les entreprises ne peut être totalement réalisé faute d'épargne pour le financer.

Schéma 7 : formation de l'équilibre de courte période dans le cas où le taux de marge d'équilibre excède son seuil maximum



Dans une telle situation, le taux d'investissement est contraint par l'épargne disponible, soit :

$$[3.2.4] \quad \frac{I_t}{Y_t} = \frac{1}{1-\theta} s_p \pi_t^{max}$$

Le taux d'investissement à la période t est alors inférieur à celui qui aurait prévalu en l'absence de résistance sociale à la déformation des revenus (c'est-à-dire avec Π_t^*). Cette baisse relative du taux d'investissement n'a pas d'incidence sur le niveau de la valeur ajoutée de la période t (Y_t) ; la croissance de la VA entre $t-1$ et t ne dépendant en effet que du taux de variation du stock de capital à la période précédente (voir équation 5). Dans ces conditions, la diminution relative du taux d'investissement de la période t est imputable exclusivement à la baisse du montant de l'investissement. Le stock de capital disponible à la période t étant donné par les tendances antérieures, le ratio I_t/K_t sera lui-même inférieur à celui qui aurait prévalu en l'absence de blocage du taux de marge et entraînera une baisse de la croissance entre t et $t+1$.

Un recours accru à la défiscalisation (soit ici une hausse de θ) atténuerait la récession en permettant aux opérateurs de réaliser une plus grande partie de leur plan d'investissement en recourant plus encore à l'épargne extérieure (graphique 8a). Mais, contrairement aux conclusions précédentes (cf. section 3.3.2), la défiscalisation ne participerait pas ici à la hausse du taux de

marge, celui-ci restant en effet bloqué à son niveau Π^{max} . Elle permettrait néanmoins aux entrepreneurs de préserver un peu plus le montant (mais non le taux) de leur marge et donc leur niveau de consommation. C'est toutefois à un mouvement historique inverse auquel on a assisté ; la réduction de la défiscalisation participant alors à l'aggravation de la récession dans les économies ultramarines.

Comme on l'a vu aussi plus haut (section 3.1), la baisse du taux d'épargne des entrepreneurs constitue un facteur favorable à l'augmentation de la part des profits dans la valeur ajoutée. Mais ce mécanisme joue tant que le taux de marge d'équilibre demeure inférieur à son niveau socialement acceptable. En situation de récession (provoquée par $\Pi^* > \Pi^{max}$), la baisse du taux d'épargne des entrepreneurs provoque l'effet inverse en accentuant la baisse du PIB (graphique 8b). Autrement dit, *les capitalistes ne gagnent plus ce qu'ils dépensent*. En cherchant à préserver leur niveau de consommation en situation de blocage de leur taux de marge, ils ne peuvent au contraire qu'amplifier la chute de leur revenu.

Le modèle permet ainsi de retracer les effets d'un choc de court terme affectant l'économie quand le taux de marge d'équilibre dépasse son seuil maximum socialement tolérable.

Schéma 8a: effet d'une augmentation de la défiscalisation sur le niveau d'équilibre de court terme

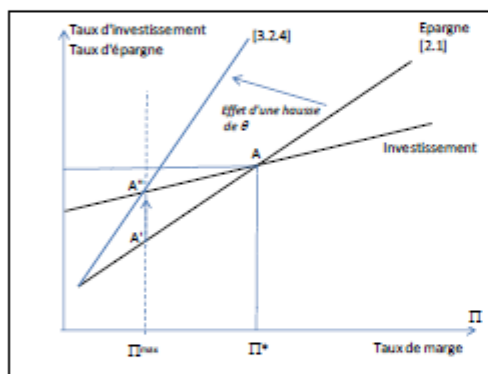
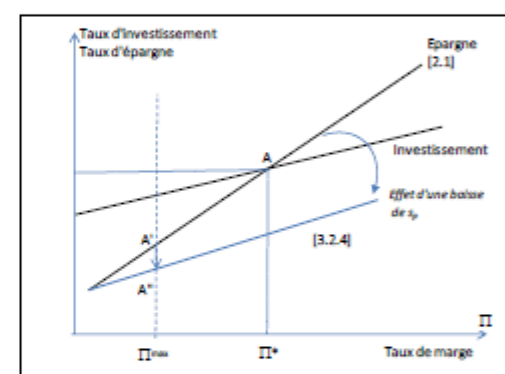


Schéma 8b: effet d'une baisse du taux d'épargne sur le niveau d'équilibre de court terme



4.2.2. Une résilience réduite et une trajectoire de croissance à long terme durablement faible

Formellement, le blocage durable du taux de marge à son niveau maximum socialement acceptable (Π^{max}) n'affecte pas le rythme de croissance de long terme (g) ; celui-ci demeure déterminé par l'équation (5.1) qui ne dépend pas de Π . Toutefois, ce blocage modifie sensiblement la vitesse de convergence du taux de croissance g_t vers son niveau d'équilibre de long terme g .

Le processus de convergence dans une configuration où le taux de marge de court terme Π_t (eq. 4) s'ajuste à chaque période t de manière à équilibrer le taux d'épargne disponible et le taux d'investissement désiré par les entreprises est illustré sur le schéma 9a. Le taux de croissance du capital (gK_t)³⁸ figure sur l'axe des abscisses et le taux de croissance du revenu (g_t) sur celui des ordonnées. On place sur ce schéma une première relation exprimant le taux de croissance du revenu en fonction du taux de croissance du capital (eq. 5). On fait figurer sur le même schéma une seconde relation exprimant, cette fois, le taux de croissance du capital en fonction du taux de

³⁸ Le capital désiré à la période t (K_t) étant égal au capital de la période $t-1$ (K_{t-1}) augmenté de l'investissement de la période $t-1$ (I_{t-1}), le taux de croissance du capital peut s'écrire encore $gK_t = I_{t-1}/K_{t-1}$.

croissance du revenu. Cette droite est une expression tirée de l'équation 3.2³⁹. On suppose que le ratio de l'investissement au capital à la période initiale est inférieur à son niveau d'équilibre de long terme. Le taux de croissance de la première période (obtenu via l'équation 5) est alors supérieur à ce ratio (et se situe donc au-dessus de la première bissectrice). Ce taux de croissance du revenu détermine alors celui du capital à la période suivante (via l'équation 3.2). A son tour, ce taux de croissance du capital détermine celui du revenu et ainsi de suite, jusqu'à l'égalisation des taux de croissance du revenu et du capital (au point G). Le schéma 9b illustre l'évolution du taux de croissance du revenu en fonction du temps (courbe en trait plein).

Schéma 9a: convergence du taux de croissance du revenu vers son niveau d'équilibre de longue période

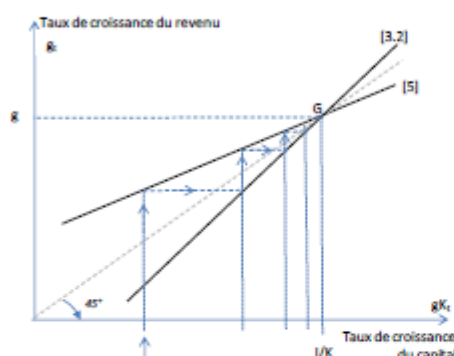
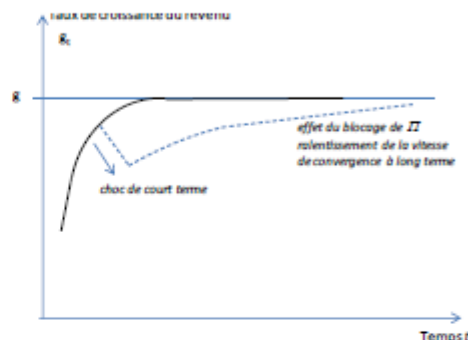


Schéma 9b: évolution temporelle du taux de croissance du revenu



Le blocage du taux de marge (à son niveau Π^{max}) induit une baisse instantanée du taux de croissance par rapport à la trajectoire tendancielle (choc de court terme) et se traduit par un fort ralentissement de la vitesse de convergence (courbe en pointillés sur le schéma 9b). Ce coup de frein est imputable lui-même à une moindre croissance des investissements (contraints alors par le niveau d'épargne disponible) entraînant une progression beaucoup plus faible du ratio I_t / K_t ⁴⁰. Le gap de croissance (mesuré sur le schéma 9b par la différence, à chaque période, entre la courbe en trait plein et celle en pointillés) perdure jusqu'à ce que le taux d'investissement désiré par les entreprises (qui s'ajuste progressivement à la baisse) finisse par égaler le taux d'épargne disponible (qui demeure constant en raison de la fixité du taux de marge).

Au total, le modèle montre que la résilience de l'économie suite à un choc de court terme affectant la répartition des revenus peut être finalement assez faible. Mais contrairement au modèle de Robinson (1962), un choc de court terme violent (comme en ont connu les DOM en 2009) n'engendre pas nécessairement une récession cumulative mais place les économies sur une trajectoire de croissance de long terme durablement faible.

4.3. Rééquilibrer la répartition des revenus pour rejoindre un sentier de croissance forte à long terme

La reprise d'une croissance forte et équilibrée passe, dans les DCOM, par un rééquilibrage dans la répartition des revenus. L'ampleur de cet ajustement diffère selon les géographies. Il est

³⁹ L'équation 3.2 peut s'écrire encore :

$$gK_t = \frac{I_{t-1}}{K_{t-1}} = g_{t-1} + \frac{\beta(\rho_{t-1} - \rho_{t-2})}{k_{t-1}}$$

⁴⁰ Le blocage durable du taux de marge à son niveau maximum provoque une rotation de la droite représentative de l'équation 3.2 vers le coin nord-ouest (mais qui continue néanmoins de passer -cf. schéma 9a- par le point G), augmentant par là-même le nombre de périodes nécessaires à la convergence vers le point G.

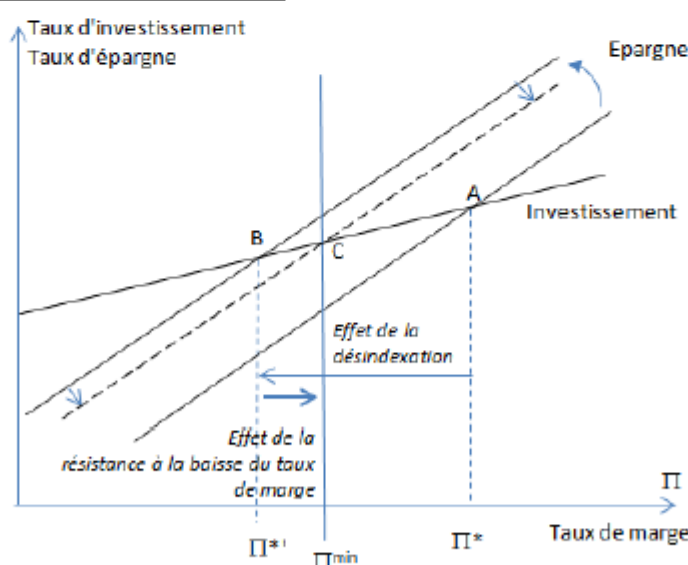
certainement plus importants dans les collectivités du Pacifique (Nouvelle-Calédonie et Polynésie française) que dans les départements antillais (comme la Martinique par exemple)⁴¹. Les leviers d'action pour parvenir à ce rééquilibrage sont nombreux. Nous n'en examinerons ici que deux. Le premier, fréquemment évoqué, consiste à réduire les flux de transferts métropolitains afin d'imposer une baisse des prix domestiques (section 4.3.1). Le second, plus ambitieux et certainement moins risqué, fait reposer le rééquilibrage sur la réalisation de gains de productivité et leur allocation privilégiée au facteur travail (section 4.3.2).

4.3.1. Un rééquilibrage hasardeux par la baisse des transferts publics

Pour les raisons inverses à celles présentées précédemment à la section 3.2, la réduction du coefficient de majoration des traitements outre-mer (« désindexation ») figure parmi les facteurs concourant à la baisse des taux de marge et, partant, au rééquilibrage dans la répartition des revenus. Théoriquement, la diminution des taux de salaire nominaux dans le secteur public réduit la « disposition à payer » de ses agents. Pour conserver des débouchés à leur production, les entreprises doivent ajuster leur prix, et donc leur marge, à la baisse. La désindexation provoque ainsi un transfert de revenu réel en faveur des salariés du secteur marchand et au détriment de ceux du secteur public et des entrepreneurs.

En pratique, une telle mesure serait susceptible de se heurter à au moins deux obstacles. Une résistance, tout d'abord, des salariés du secteur public car la baisse des prix induite par la désindexation sera toujours inférieure à la diminution de leur revenu nominal. Un résistance, ensuite, des entrepreneurs eux-mêmes. Le taux de marge d'équilibre résultant de la désindexation (Π^*) pourrait se situer en effet à un niveau inférieur au minimum requis par les entreprises ($\Pi^{\min}$). Dans ce cas, illustré par le schéma 10, l'équilibre de courte période ne se réalise plus au point B, mais en C. L'ajustement imparfait des prix ($\pi_t^{\min} > \pi_t^*$) amplifierait la perte de pouvoir d'achat des salariés du secteur public et réduirait les gains des employés du secteur privé.

Schéma 10 : effet de la désindexation sur l'équilibre de courte période dans l'hypothèse d'une résistance à la baisse du taux de marge



Note : Partant d'un équilibre initial au point A, la désindexation provoque un déplacement de l'équilibre au point B auquel est associé le taux de marge Π^* . Ce taux étant supposé inférieur au minimum requis par les entrepreneurs ($\Pi^{\min}$), ceux-ci ajustent leur taux d'épargne de manière à satisfaire leur exigence minimale de profit (cf. section 3.1). L'équilibre de courte période est atteint au point C où le niveau des prix est plus bas qu'au point A mais plus élevé qu'en B.

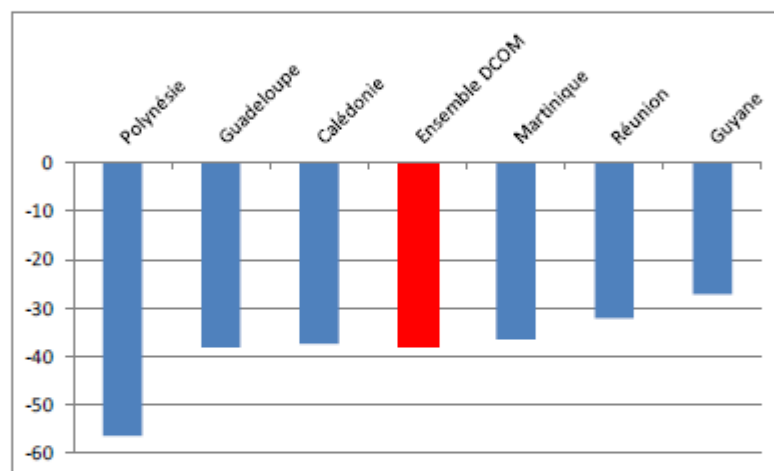
⁴¹ Les écarts de prix avec la métropole (cf. Tableau 1) peuvent être considérés comme un indicateur de l'importance de l'ajustement à opérer pour replacer les économies ultramarines sur un sentier de croissance forte à long terme.

Enfin, si la désindexation n'affecte pas le taux de croissance à long terme de l'économie, elle provoque néanmoins une diminution du PIB réel, augmentant par là-même les risques déflationnistes à court terme (alors que les économies ultramarines sont déjà affectées par un ralentissement de leur rythme de croissance, cf. graphique 1).

4.3.2. Un rééquilibrage par des gains de productivité et une meilleure répartition des fruits de la croissance

Le retour à une croissance forte dans les DCOM passe par la réalisation de gains de productivité. Comme le montre le graphique 4, les marges de progression sont importantes : la productivité moyenne apparente du travail dans le secteur marchand au niveau de l'ensemble des économies ultramarines s'avère en effet inférieure de près de 40% à celle de la métropole.

Graphique 4 : Écarts de productivité moyenne apparente du travail dans le secteur marchand par rapport à la métropole (en pourcentage)



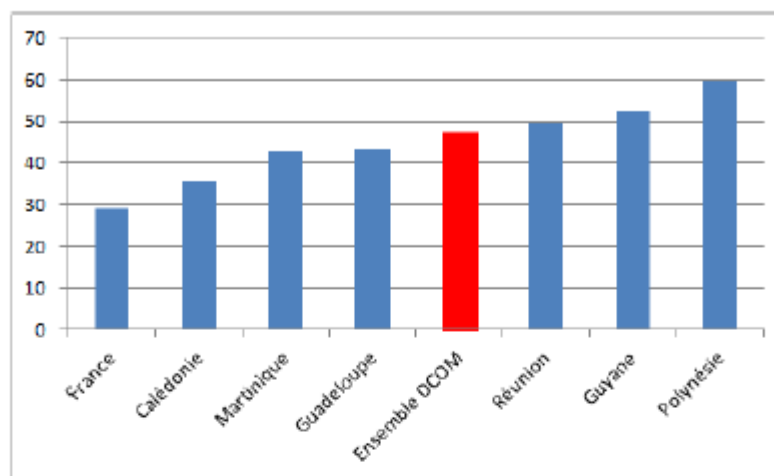
Sources : INSEE, ISEE et ISP

Note : La valeur ajoutée marchande a été déflatée dans chaque géographie par l'écart de prix avec la métropole (indice de Laspeyre avec un panier de consommation métropolitain, voir CEROM, 2012).

Les gains de productivité peuvent être obtenus par le progrès technique « incorporé » dans le stock de capital (hausse du paramètre δ dans l'équation 5.1). Mais la productivité peut s'élever aussi en l'absence de toute accumulation (paramètre γ) en jouant sur plusieurs leviers : à court terme, par exemple, en améliorant les relations sociales dans l'entreprise, l'organisation du travail ou, plus prosaïquement, en réduisant l'absentéisme⁴². A plus long terme, l'amélioration de la productivité du travail passe par des investissements en capital humain : dans l'éducation en premier lieu (graphique 4), mais aussi dans la santé et dans le logement.

⁴² L'absentéisme est une difficulté récurrente que rencontrent les entreprises ultramarines. Celle-ci peut avoir plusieurs causes, notamment socioculturelles dans les collectivités du Pacifique. Elle peut parfois s'expliquer simplement par les difficultés de transport rencontrées par la main d'œuvre qui écourtent d'autant la journée de travail.

Graphique 4 : Part des non ou peu diplômés(*) au sein de la population non scolarisée âgée de 15 ans et plus



(*) Sans diplôme ou avec un diplôme inférieur au BEPC.
Source : INSEE, ISEE, ISPF (RP, 2010).

Mais l'accélération de la croissance rendue possible par les gains de productivité ne s'accompagnera pas mécaniquement d'un rééquilibrage dans la répartition des revenus. Au contraire même : l'augmentation du taux d'investissement désiré par les entreprises (éq. 3.2.2) entraînera à son tour une élévation des taux de marge (éq. 4.1) et de profit (éq. 6). Les entreprises pourraient être alors tentées de s'accaparer les gains de productivité (y compris ceux rattachés au travail via le paramètre γ), amplifiant ainsi les distorsions dans la répartition de la valeur ajoutée. Comme par le passé, celles-ci pourraient être masquées, plus ou moins durablement, par l'augmentation du revenu total des ménages induite par la croissance de la valeur ajoutée et de l'emploi. Autrement dit, les gains de productivité apparaissent ici comme une condition nécessaire au retour de la croissance mais insuffisante, en soi, pour modifier la nature même du modèle économique des DCOM. En ce sens, la croissance n'est pas la réponse appropriée à la crise.

Les évolutions structurelles du modèle supposent des mécanismes de répartition des gains de productivité. En raison du caractère très imparfait de la concurrence dans les DCOM, il est peu probable que le rééquilibrage soit assuré par des procédures de marché. Mais il peut être mis en œuvre par l'action collective. Celle-ci peut prendre plusieurs formes comme, par exemple, celle d'un « pacte de productivité et de croissance ».

Réunissant les partenaires sociaux sous l'égide des pouvoirs publics, ce pacte aurait pour objectif de forger un consensus sur la nécessité de réaliser des gains de productivité ainsi que sur les modalités de leur répartition : soit en faveur des salariés qui ont contribué à les produire (modèle fordiste), soit sous forme de baisse de prix permettant une augmentation du pouvoir d'achat de l'ensemble des consommateurs (dimension « compétitivité »). Ce pacte de nature macro-économique devrait servir de cadre de référence à des négociations de branches portant sur les modalités opérationnelles de sa mise œuvre (qui peuvent varier d'une activité à l'autre) : définition des indicateurs de performance, objectifs chiffrés de productivité, calendrier, mesures à prendre pour atteindre les objectifs, clefs de répartition des gains...⁴³

La petite taille des économies ultramarines, où les acteurs se connaissent bien et où le sentiment d'appartenance est peut-être plus fort que dans des espaces plus vastes, constitue un atout pour forger ce consensus autour des clefs de répartition des gains de productivité⁴⁴. Toutefois, les risques d'échec d'un tel dispositif ne sont pas nuls. Les entreprises ultramarines peuvent s'y opposer en

⁴³ (Sudrie, 2012).

⁴⁴ Autrement dit, la mise en place d'une régulation de type « monopoliste » (Boyer, 1979) pourrait plus aisée dans des structures économiques qui le sont aussi et où l'efficacité des procédures de marché est limitée.

bloc en arguant que leurs marges ont été déjà fortement amputées par la crise. De leur côté, les syndicats peuvent aussi rejeter l'idée de faire reposer l'augmentation des taux de salaire réels sur des gains de productivité imposant aux travailleurs un effort supplémentaire qu'ils estiment injustifié. La réduction de ce risque passe, probablement, par une intervention à caractère pédagogique de la part des pouvoirs publics qui peuvent, à l'occasion par exemple d'une Conférence sociale ou de la tenue d'Assises du développement, rappeler l'intérêt de toutes les parties à la réussite du dispositif, susciter leur engagement actif et les mettre en garde sur les effets délétères des comportements de « cavalier seul » (Olson, 1978).

Les pouvoirs publics disposent aussi, dans l'exercice de leurs compétences, de leviers pour inciter les partenaires sociaux à conclure et à mettre en œuvre le pacte de productivité et de croissance. A défaut de pouvoir renforcer l'intensité de la concurrence intérieure (nécessairement limitée par l'étroitesse du marché local), ils peuvent, par leur politique fiscale et la réglementation, favoriser l'ouverture de l'économie sur le reste du monde ; par exemple, en permettant aux consommateurs d'importer directement et en franchise des marchandises à des niveaux de prix plus bas (la libéralisation totale du commerce électronique pour les particuliers constituerait une mesure allant dans ce sens). Dans cette hypothèse, la surévaluation de la monnaie (au regard des équilibres extérieurs dans ces géographies) constituerait alors un avantage prodiguant aux ménages un pouvoir d'achat international dont ils seraient privés si le prix de la monnaie se fixait à son niveau d'équilibre.

Formellement, la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires se traduit par une augmentation du paramètre m et donc d' Ω . Cette dynamique joue à la baisse du taux de marge d'équilibre, tant de court terme (eq. 4.2) que de longue période (eq. 4.3.1), sans affecter toutefois le niveau de taux de croissance de longue période. En pratique, les pouvoirs publics peuvent adopter ce type de mesure visant à l'augmentation du taux d'ouverture des économies ou, seulement, déclarer qu'ils seraient susceptibles de le faire en cas de difficultés récurrentes à obtenir des partenaires sociaux la mise en œuvre du pacte. Enfin le succès de cette politique de croissance par le rééquilibrage dans la répartition des revenus passe aussi par des mesures visant à limiter les pratiques non concurrentielles. A cet égard, l'action de l'Autorité de la concurrence s'avère tout à fait cruciale.

*
* *

Malgré toutes ses limites, la représentation schématique du modèle de développement des économies ultramarines présentée ici montre que le ralentissement des rythmes de croissance qui affecte les DCOM n'est pas un simple soubresaut conjoncturel. Ce tassement révèle un blocage induit par une trop grande distorsion dans la répartition des revenus entre le capital et le travail. Le modèle montre aussi que ce blocage intervient quand le taux de marge requis pour atteindre l'équilibre économique provoque des déséquilibres sociaux. Or, si le modèle est susceptible d'évaluer le niveau du taux de marge d'équilibre (IT^*), il est évidemment incapable de fixer son intervalle de variation socialement acceptable (IT^{min} et IT^{max}). Dans ces conditions, le blocage de la croissance était largement imprévisible. Le processus de sortie de crise l'est un peu moins. La reprise d'une croissance forte et durable repose sur des gains de productivité et suppose, surtout, un nouveau consensus social sur leur clef de répartition.

Le problème, et sa solution, sont de nature macro-économique. Il appartient désormais aux pouvoirs publics locaux d'investir cette dimension. La poursuite du développement économique et humain dans les Outre-mer impose des réformes de structure qui ne se réduisent pas à des mesures de relance sectorielles ou à la recherche, souvent infructueuse, de nouvelles niches porteuses de rentes.

Bibliographie

- Autorité de la concurrence, (2011), *Outre-mer : dynamiser la concurrence, au service de tous*. Collection Déclat, La Documentation française, Paris.
- Baumol, W. J., (1982), « Contestable Markets : an Uprising in the Theory of Industry Structure ». *American Economic Review*, vol. 72, n°1, March, p.1-15.
- Béraud, A., (2011), « Kaldor et la théorie keynésienne de la répartition », *Cahiers d'économie politique*, 2011/2, n°61, p.113-155, L'Harmattan.
- Boyer, R., (1979), « La crise actuelle : une mise en perspective historique ; quelques réflexions à partir d'une analyse du capitalisme français en longue période », *Critiques de l'économie politique*, nouvelle série n°7-8, avril-septembre.
- Caupin, V. et Savoye, B., (2012), « Une entreprise dans un DOM est-ce que cela change la donne ? Une analyse comparative des entreprises des DOM et de la métropole ». *Focales*, AFD, n°15, juin.
- Doligé, E. et Larcher, S. (2013), « Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires économiques et de la délégation sénatoriale à l'outre-mer en conclusion des travaux du groupe de travail sur l'impact économique des dispositifs de défiscalisation spécifiques aux outre-mer ». Sénat, Rapport n°628, juin.
- Herrera, I. et Merceron, S., (2010), « Les approches de la pauvreté en Polynésie française », *Document de travail*, AFD, n°103, novembre.
- Hirschman, A.O., (1970), *Responses to Decline on Firms Organizations States*, Harvard University Press.
- INSEE, (2009), « Les inégalités aux Antilles Guyane : dix ans d'évolution », mai.
- Hadj, L., (2012), « 53 000 personnes sous le seuil de pauvreté », *Synthèse*, n°23, ISEE, janvier.
- Jean-Pierre, Ph., (2007), « Transferts et déséquilibres macro-économiques des économies ultramarines », *Document de travail*, AFD, n°51, novembre.
- Kaldor, N., (1956), "Alternative Theories of Distribution", *The Review of Economics Studies*, vol XXIII, n°2, March, pp 94-100.
- Kaldor, N., (1957), « A model of Economic Growth ». *The Economic Journal*, vol. 67, n°268, December, pp 591-624.
- Kaldor, N., (1970), « Some Fallacies in the Interpretation of Kaldor », *The Review of Economics Studies*, vol 37, n°1, January, pp 1-7.
- Kalecki, M., (1942), « A Theory of Profit », *The Economic Journal*, vol. 52, n°206/207, Jun.-Sep., pp 258-267.
- Keynes, J.M., (1930), *A Treatise on Money*, Macmillan, London.
- Michel, C., Theuillière M., (2010), « Les inégalités de revenu entre les DOM et la métropole », *INSEE Première*, n°1279, février.
- Olson, M., (1978), *Logique de l'action collective*, Presses universitaires de France, Paris.
- Poirine, B., (2007), « Éloignement, insularité et compétitivité dans les petites économies d'outre-mer », *Document de travail*, n°52, AFD, novembre.
- Robinson, J., (1972), *L'accumulation du capital*, Dunod, Paris.
- Roubio Collet, N., (2012), « Comparaison de prix entre la Nouvelle-Calédonie et la métropole », *Les synthèses de CEROM*, ISEE, Nouméa, octobre.
- Sudrie, O., (2007), *L'ultrapériphéricité définit-elle un modèle de croissance ?*, INSEE.
- Sudrie, O., (2010), *Une économie calédonienne protégée de la crise mondiale mais pas des risques de panne induits par les inégalités*, rapport remis au président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, avril.
- Sudrie, O., (2012), *Pour une croissance plus forte et plus juste, contributions au schéma NC 2025*, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Service de l'aménagement et de la planification, octobre.
- Sudrie, O., (2013), « Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer ? Une approche par l'indice de développement humain », *Document de travail*, n°129, AFD, février.
- Temporal, F., (2006), « Synthèse des études existantes sur la pauvreté à La Réunion », in *Les travaux de l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2005-2006*, La Documentation française, Paris, février, p.465-510.

ANNEXE 6 - Tableau d'évolution de l'IDH extrait du document de travail n° 129 • Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer ? 2012

	Guadeloupe	Saint-Basile	Saint-Martin	Guyane	Martinique	La Réunion	Saint-Pierre-et-Miquelon	Mayotte	Polynésie	Nouvelle-Calédonie	Wallis-et-Futuna	France (a)
Population 2010 (milliers)	403.4	8.9	37.2	229.0	394.2	821.1	6.2	200.7	269.0	248.7	12.8	62 784.4 (b)
RNB 2010 (M EUR)	8 736	168 (c)	399 (c)	3 406	8 431	14 742	151 (f)	872 (d)	4 937	7 238	169 (d)	193 084 (e)
RNB/hab. 2010 en \$2005 PPA	20 494	19 141 (c)	14 972 (c)	13 658	20 037	17 331	14 850 (f)	6 234 (d)	14 131	24 754	19 874	30 105 (b)
IDH (h)												
1990	0.683			0.644	0.696	0.692			0.665	0.686		0.777
2000	0.769	0.688 (c)	0.702 (c)	0.711	0.771	0.722	0.759 (f)	0.635 (g)	0.734	0.746		0.846
2010	0.822			0.740	0.814	0.774	0.762 (m)	0.637 (d)	0.737	0.789	0.763 (d)	0.883
IR (h) (i)												
1990	0.699			0.698	0.711	0.684			0.734	0.724		0.787
2000	0.734	0.753 (c)	0.712 (c)	0.683	0.734	0.706		0.573 (g)	0.723	0.745		0.811
2010	0.762			0.704	0.759	0.738	0.708 (m)	0.592 (d)	0.709	0.789	0.758 (d)	0.817
IDH non monétaire (h) (j)												
1990	0.675			0.619	0.653	0.692			0.633	0.688		0.792
2000	0.788	0.659 (c)	0.696 (c)	0.726	0.680	0.729	0.770	0.666	0.739	0.747		0.861
2010	0.854			0.758	0.896	0.792	0.801	0.671 (n)	0.752	0.788	0.790	0.918
Indice Santé (h) (k)												
1990	0.656			0.784	0.889	0.844			0.808	0.793		0.895
2000	0.909	0.903 (c)	0.903 (c)	0.875	0.919	0.889	0.909	0.810	0.853	0.863		0.931
2010	0.949			0.930	0.970	0.934	0.942	0.880	0.890	0.886	0.856	0.968
Indice éducation (h) (l)												
1990	0.553		0.471	0.488	0.537	0.504	0.578		0.496	0.562		0.701
2000	0.684	0.484	0.539	0.602	0.680	0.612	0.652	0.548	0.640	0.646	0.683 (d)	0.797
2010	0.769	0.488	0.537	0.618	0.731	0.672	0.680	0.532 (n)	0.635	0.702	0.730	0.870

Note :

(a) France métropolitaine
(b) Source FNUD (2011)
(c) Données de l'année 1999
(d) Données de l'année 2005
(e) PIB, source Fonds monétaire international (FMI) (2011)
(f) Données de l'année 2004
(g) Données de l'année 2007

(h) Source : calculs DME et FNUD (2011) pour la France métropolitaine
(i) Indice dimensionnel de RNB (dimension « niveau de vie global » de l'IDH)
(j) Indice composite de santé et d'éducation
(k) Indice dimensionnel d'espérance de vie (dimension Santé et longévité de l'IDH)
(l) Indice dimensionnel d'éducation (dimension Instruction de l'IDH)
(m) Données de l'année 2008
(n) Données de l'année 2007

ANNEXE 7 - Les performances respectives des départements et collectivités d'outre-mer selon les différents indices constitutifs de l'IDH extrait du document de travail n° 129 - *Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer ? novembre 2012*

Tableau 6. Valeur des indices constitutifs de l'IDH (et rang mondial)

	Indice Santé		Indice Education		Indice Social (a)		Indice Revenu		IDH	
	Valeur	Rang (b)	Valeur	Rang (b)	Valeur	Rang (b)	Valeur	Rang (b)	Valeur	Rang (b)
Guadeloupe	0,949	22	0,769	54	0,854	36	0,762	44	0,822	38
Guyane	0,930	37	0,618	123	0,758	94	0,704	57	0,740	73
Martinique	0,970	7	0,731	70	0,842	42	0,759	45	0,814	39
Mayotte	0,880	53	0,532 (d)	117	0,671	117 (c)	0,592	87 (d)	0,637	107 (g)
La Réunion	0,934	33	0,672	102	0,792	66	0,738	47	0,774	54
Polynésie	0,890	51	0,635	120	0,752	96	0,709	58	0,737	77
Nouvelle-Calédonie	0,886	53	0,702	88	0,768	70	0,789	33	0,789	51
Saint-Pierre-et-Miquelon	0,942	28	0,680	99	0,829	50	0,708 f	59 (f)	0,762	66 (f)
Wallis-et-Futuna	0,856	76	0,730	72	0,791	69	0,758	38 (g)	0,763	52 (g)
Saint-Martin	0,949	22	0,537	139	0,714	119	0,712	41 (h)	0,702	64 (h)
Saint-Barthélemy	0,949	22	0,488 (e)	149	0,670 (e)	133	0,753	37 (h)	0,688	69 (h)
France métropolitaine	0,968	9	0,870	27	0,918	18	0,817	24	0,883	20

Notes : (a) IDH non monétaire ; (b) données et rang mondial 2010 sauf mentions contraires ; (c) indice éducation 2007 et rang 2010 ; (d) données 2007 et rang 2005 ; (e) indice d'éducation probablement sous-évalué ; (f) données de l'année 2008, rang 2010 ; (g) données et rang 2005 ; (h) données 1999, rang 2000

Source : calculs DME, cf. notices techniques en annexe.

ANNEXE 8 - « les discriminations positives et les outre-mer » de F. MELIN-SOUCRAMANIEN, professeur de droit public à l'université de bordeaux, directeur du C.E.R.C.C.L.E

Les discriminations positives et les outre-mer

L'outre-mer français s'est peu à peu transformé en un champ privilégié d'expérimentations constitutionnelles. Qu'on s'en réjouisse ou qu'on le déplore, il est incontestable que bien des innovations institutionnelles applicables, dans les prochaines années, sur l'ensemble du territoire de la République trouveront leur origine dans la volonté d'adapter le statut des collectivités territoriales d'outre-mer aux spécificités géographiques, sociales ou culturelles propres à ces entités. En ce sens, on pourrait se demander si le droit de l'outre-mer ne constitue pas d'ores et déjà un « modèle » pour le reste du territoire national ⁸³.

S'agissant des discriminations positives ⁸⁴, cette expression qui sent le soufre, le même constat peut être dressé. C'est d'abord outre-mer que les pouvoirs publics ont commencé à expérimenter des « discriminations positives territoriales » fondées sur un critère tiré de la localisation géographique sur le territoire national ⁸⁵. Après avoir recherché l'établissement de l'égalité formelle entre l'outre-mer et la métropole, le combat s'est déplacé ces dernières années sur le terrain de l'égalité réelle. On va donc ici commencer par présenter la conception française des discriminations positives, avant d'en évaluer la transposition dans les collectivités territoriales situées outre-mer.

I- LA CONCEPTION FRANÇAISE DES DISCRIMINATIONS POSITIVES : LES DISCRIMINATIONS POSITIVES TERRITORIALES

La logique de correction des inégalités par la création d'inégalités compensatrices est à l'œuvre de manière diffuse depuis longtemps dans de nombreux systèmes juridiques. Elle a commencé à être réellement formalisée au début des années 1960 aux Etats-Unis sous l'impulsion du président Johnson. Elle s'est ensuite épanouie sur le terreau fertile des sociétés multi-culturelles où prévaut une approche différentialiste du principe d'égalité, notamment au Canada, en Inde ou encore en République Sud-africaine depuis la fin de l'apartheid. En France, où prévaut une approche universaliste de l'égalité républicaine, s'est développée une conception bien particulière qui s'est stabilisée à compter du milieu des années 1990.

83 Cf. : L'outre-mer français : un modèle pour la République ?, Presses universitaires de Bordeaux, 2008.

84 F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, « Les discriminations positives », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Vol. XIII-1997, 1998, p. 139.

85 F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, « Les adaptations du principe d'égalité à la diversité des territoires », *Revue française de droit administratif*, n° 5-1997, p. 905.

Pour bien comprendre ce dont on parle et, en même temps démystifier autant que faire ce peut ces politiques publiques, il faut d'abord s'attacher à définir la notion même de discrimination positive. En première analyse, on peut la définir comme étant : une différenciation juridique de traitement, créée à titre temporaire, dont l'autorité normative affirme expressément qu'elle a pour but de favoriser une catégorie déterminée de personnes physiques ou morales au détriment d'une autre afin de compenser une inégalité de fait préexistante entre elles.

En France, on parlait habituellement de la décision du Conseil constitutionnel *Quotas par sexe* du 18 novembre 1982 pour exclure la constitutionnalité de toute mesure législative de discrimination positive. Il avait néanmoins été souligné dès cette époque par Louis Favoreu que cette jurisprudence intervenait « dans un domaine particulièrement sensible qui est celui du droit à l'éligibilité en matière d'élections politiques »⁸⁶, et qu'il n'était donc pas certain qu'elle serait d'application générale. Puis, il a pu être démontré que la logique de l'égalité réelle apparaissait de manière au moins implicite dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel⁸⁷. Il en résulte que, contrairement à ce qui était généralement affirmé, le Conseil constitutionnel avait, à plusieurs reprises admis la constitutionnalité de discriminations positives. Dans la décision n° 82-153 DC du 14 janvier 1983, *Troisième voie d'accès à l'ENA*, est ainsi admise une forme de discrimination positive au profit de certains candidats pour lesquels est ouvert un troisième concours. Toujours en matière de fonction publique, le Conseil constitutionnel en 1984 n'a pas mis en cause la validité « d'un mode d'accès privilégié à la fonction publique des populations locales » de Nouvelle-Calédonie. On notera aussi dans le même sens, les décisions n° 89-257 DC, *Prévention des licenciements économiques*, et n° 94-357 DC, *Diverses dispositions d'ordre social*, dans lesquelles des critères sociaux le conduisent à admettre que des « salariés âgés » ou « présentant des caractéristiques sociales particulières » peuvent bénéficier de mesures protectrices spéciales ou que les « associations intermédiaires » peuvent embaucher certaines personnes sans emploi « eu égard aux difficultés et aux handicaps qui peuvent affecter l'insertion professionnelle des personnes concernées ».

Mais, au-delà de ces caractéristiques personnelles, la localisation géographique peut aussi être prise en considération par le législateur ainsi que le Conseil constitutionnel l'a admis dès 1986 dans la décision *Privatisations* en ne censurant pas une disposition permettant « ... en vue d'inciter à la création d'emplois, de consentir, pour une période limitée, aux entreprises situées dans certaines zones, où la situation de l'emploi est particulièrement grave, des exonérations ou des réductions d'impôts... ». Puis, en 1991, dans la décision, *Statut de la Corse*, au profit des résidents de la collectivité territoriale de Corse, décision confirmée par celle du 20 décembre 1994, *Statut fiscal de la Corse*, dans laquelle le juge constitutionnel estime compatible avec le principe constitutionnel d'égalité l'article 1^{er} de la loi selon lequel « la Corse est dotée d'un statut fiscal destiné à compenser les contraintes de l'insularité et à promouvoir son développement économique et social ». D'autres décisions rendues à propos

86 L. FAVOREU, « Le principe d'égalité dans la jurisprudence constitutionnelle en France », *Le principe d'égalité*, Y. Blais, Montréal, 1986, p. 300.

87 F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN, *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Economica, Paris, 1997, pp. 200 et s.

d'avantages accordés à certains résidents de collectivités territoriales métropolitaines annonçaient la décision n° 94-358 DC du 16 janvier 1995 sur l'aménagement du territoire déclarant conformes à la Constitution des dispositions dérogatoires ne s'appliquant qu'à l'intérieur de certaines zones et affirmant que « le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation au développement et à l'aménagement de certaines parties du territoire dans un but d'intérêt général ».

On a pu alors s'autoriser à parler de « discriminations positives territoriales » en relevant qu'il s'agissait là d'une véritable spécificité française. Le terrain d'élection privilégié de ces discriminations positives « à la française » est assurément constitué par l'outre-mer.

II - LA DECLINAISON OUTRE-MER DE LA CONCEPTION FRANÇAISE DES DISCRIMINATIONS POSITIVES

A) LE PASSÉ

Chacun sait qu'il existe encore aujourd'hui un ensemble des mesures bénéficiant aux seuls fonctionnaires en poste dans les collectivités territoriales d'outre-mer comme, par exemple, l'indemnité de cherté de vie instaurée par une loi du 3 avril 1950⁸⁸, ou encore, l'indemnité d'éloignement prévue par un décret du 22 décembre 1953⁸⁹ dont l'objet clairement défini est de compenser en droit l'inégalité de fait qui affecterait ces fonctionnaires par rapport à ceux en poste en métropole⁹⁰. Dans le même ordre d'idées, on peut également mentionner les mesures comprises dans la loi de programme du 31 décembre 1986 relative au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte qui consistent notamment en la possibilité de créations de *zones franches* bénéficiant d'une série d'exonérations fiscales ou en l'établissement de mesures destinées à favoriser la formation professionnelle dans l'objectif, à moyen terme, de parvenir à une « *parité sociale globale* » avec la métropole⁹¹. S'inscrivent aussi dans la même logique les importantes mesures de défiscalisation consenties au profit des collectivités territoriales d'outre-mer depuis le début des années 1980. Même si on peut en contester la philosophie, ces dispositions dérogatoires ne sont pas choquantes juridiquement dans la mesure où elles ont été établies sur un critère objectif : celui de la localisation géographique sur le territoire national.

En revanche, les pouvoirs publics sont allés encore plus loin dans ces politiques de discriminations positives, en particulier, en Nouvelle-Calédonie en ayant cette fois recours à

88 Loi n° 50-407, *J.O. Lois et décrets*, 6 avril 1950, p. 3707.

89 Décret n° 53-1266, *J.O. Lois et décrets*, 23 décembre 1953, p. 11479 ; rectific., *J.O. Lois et décrets*, 25 décembre 1953, p. 11569.

90 Sur une partie de cette question peut-être encore insuffisamment étudiée, cf. notamment J.-C. DOUENCE, « Les départements d'outre-mer », *Encyclopédie Dalloz Collectivités locales*, fasc. 1908, n° 118 et s. ; H. LOUIS-SIDNEY, « Les avantages financiers consentis aux fonctionnaires en service dans les départements d'outre-mer », *A.J.D.A.*, 1989, doct., p. 381 ; C. SALIN, « Les conditions d'attribution de l'indemnité d'éloignement aux fonctionnaires », *A.J.D.A.*, 1988, doct., p. 249 ; S. SALON, « Le fonctionnaire dans les départements d'outre-mer », *A.J.D.A.*, 1992, doct., p. 583 ; P. SCHULTZ, « Départements d'outre-mer », *Juris-Classeur administratif*, mise à jour 1990, fasc. 130.

91 Loi n° 86-1383, *J.O. Lois et décrets*, 3 janvier 1987, p. 110 (Souligné par nous).

des critères nettement moins objectifs. On se souvient qu'en 1984, dans une décision du 30 août 1984, « *Statut du territoire de la Nouvelle-Calédonie* »⁹², le Conseil constitutionnel a été conduit à valider une disposition législative visant à favoriser l'accès des habitants de Nouvelle-Calédonie à la fonction publique du territoire. L'analogie entre les circonstances de cette affaire et celles ayant donné lieu aux décisions « *Magistrats musulmans* » en 1960 est frappante. En effet, comme en Algérie au milieu des années cinquante, au début des années quatre-vingt des troubles insurrectionnels agitérent la Nouvelle-Calédonie. Aussi, afin de remédier à cette situation, le Gouvernement socialiste décida de doter le territoire du Pacifique d'un nouveau statut « évolutif et spécifique » reconnaissant un droit à l'« auto-détermination » du peuple calédonien⁹³. Parmi l'ensemble des mesures prévues, le Gouvernement, procédant exactement comme en Algérie plusieurs années auparavant, instaura un mode d'accès privilégié à la fonction publique au profit des populations locales. Ainsi la loi prévoyait : d'une part, que les agents de catégorie A et B pourraient être recrutés avec un baccalauréat pour seul diplôme, et surtout qu'ils devraient provenir pour les deux tiers du personnel formé par un « Centre de formation du personnel administratif de la Nouvelle-Calédonie », et pour le tiers restant de la fonction publique du territoire ; et d'autre part, que les agents de catégorie C et D pourraient être nommés sans concours. A l'évidence, ces mesures dérogatoires permettaient d'assurer une promotion dans la fonction publique de la population originaire du territoire. Bien entendu, le statut ne prévoyait pas expressément que ce traitement préférentiel devrait être réservé aux seules populations autochtones puisque dans ce cas, la mesure aurait constitué une discrimination textuellement interdite par l'article 2 (aujourd'hui devenu l'article premier) de la Constitution qui proscriit toute distinction en raison de l'origine ou de la « race ». Mais en pratique, il paraît incontestable que le but avéré des autorités françaises était de compenser la sous-représentation dans les emplois publics des populations originaires du territoire. Ainsi, le président Mitterrand déclarait-il alors que « ... tant que sur deux mille huit cents fonctionnaires en Nouvelle-Calédonie (...) il n'y aura que quatre-vingt seize Canaques et à quel rang ! Tant que sur mille six cents instituteurs et professeurs en Nouvelle-Calédonie (...) il n'y aura que quarante-quatre Canaques (...) Tant que ce sera comme cela, la Nouvelle-Calédonie vivra dans une situation de type colonial »⁹⁴. Même dans ce contexte, le Conseil constitutionnel n'a pas déclaré contraires à la Constitution ces mesures législatives. Aussi, peut-on estimer que, dans cette décision, le Conseil constitutionnel a admis la constitutionnalité de discriminations positives, puisqu'il a permis que s'insère dans l'ordre juridique français une norme à caractère discriminatoire certes, mais adoptée par le législateur dans l'intention finale de parvenir à une plus grande égalité.

92 Décision n° 84-178 DC du , *R.J.C.*, I-195.

93 Loi n° 84-821 du 6 septembre 1984, *J.O. Lois et décrets*, 7 septembre 1984, p. 2840.

94 Intervention télévisée du 17 septembre 1987, citée par J.-L. Mathieu, *La Nouvelle-Calédonie*, P.U.F., coll. « Que-sais-je ? », Paris, 1989, pp. 76 et 77.

B) L'AVENIR ?

Il faut commencer par souligner que toutes les discriminations positives qui ont pu être réalisées outre-mer l'ont été en raison d'une habilitation constitutionnelle implicite puisque, pour les départements et régions d'outre-mer, l'article 73 de la Constitution prévoit expressément que, si « ... dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit », néanmoins, « ... ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ».

La même remarque vaut donc *a fortiori* pour les collectivités d'outre-mer puisque l'article 74 de la Constitution leur permet d'avoir un « ... statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République ». Pour les collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie, seconde partie de l'article 74, va plus loin encore. L'habilitation constitutionnelle est cette fois parfaitement explicite⁹⁵. Dans ce cas, « ... des mesures justifiées par les nécessités locales peuvent être prises par la collectivité en faveur de sa population, en matière d'accès à l'emploi, de droit d'établissement pour l'exercice d'une activité professionnelle ou de protection du patrimoine foncier ».

La spécificité de la Nouvelle-Calédonie est encore plus accentuée à cet égard, puisqu'un certain nombre de discriminations positives avaient pu être valablement réalisées, notamment, par la loi du 6 septembre 1984, en s'appuyant sur l'article 74 dans son ancienne rédaction. Depuis la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 qui a constitutionnalisé (par renvoi) les accords de Nouméa du 5 mai 1998 à l'article 76 de la Constitution, ces politiques de discriminations positives peuvent être décidées directement à l'échelon local.

Ainsi, il est notamment prévu que, parmi les compétences immédiatement transférées, figure la possibilité pour les institutions de Nouvelle-Calédonie d'établir des règles particulières pour certaines catégories de la population. S'agissant du droit à l'emploi, il est désormais prévu que : « La Nouvelle-Calédonie mettra en place, en liaison avec l'Etat, des mesures destinées à offrir des garanties particulières pour le droit à l'emploi de ses habitants ; La réglementation sur l'entrée des personnes non établies en Nouvelle-Calédonie sera confortée. Pour les professions indépendantes le droit d'établissement pourra être restreint pour les personnes non établies en Nouvelle-Calédonie. Pour les salariés du secteur privé et pour la fonction publique territoriale, une réglementation locale sera définie pour privilégier l'accès à l'emploi des habitants ». Pour ce qui est de la formation professionnelle, il est prévu que : « Un programme de formation de cadres moyens et supérieurs, notamment techniques et financiers, sera soutenu par l'Etat à travers les contrats de développement pour accompagner les transferts de compétences réalisés et à venir.

Un programme spécifique, qui prendra la suite du programme "400 cadres" et concernera les enseignements secondaire, supérieur, et professionnel tendra à la poursuite du rééquilibrage et à l'accession des Kanak aux responsabilités dans tous les secteurs d'activités ».

95 R. FRAISSE, « Les collectivités territoriales régies par l'article 74 de la Constitution », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 35, 2012, pp. 54 et s.

En Nouvelle-Calédonie et, dans une moindre mesure, dans les collectivités d'outre-mer dotées de l'autonomie, existe donc la faculté assez largement reconnue de recourir aux discriminations positives pour « favoriser » les populations locales. Ce que l'on appelle parfois la « préférence locale » est donc d'ores et déjà bien présente dans certaines collectivités territoriales d'outre-mer. La question qui peut se poser maintenant est évidemment celle de savoir si de telles mesures pourraient être généralisées à l'ensemble des outre-mer, voire à l'ensemble de la République ? On peut aussi se poser la question de savoir quelle pourrait être la teneur de telles mesures dans l'avenir. On peut penser non seulement à des politiques préférentielles de recrutement dans la fonction publique locale, mais encore à des procédures différenciées d'accès aux marchés publics, ou encore d'accès à l'Université. Encore faut-il rappeler qu'il existe des limites précises tracées par la jurisprudence constitutionnelle. En effet, la faculté reconnue au législateur de rompre l'égalité de droit pour parvenir à l'égalité de fait, parce qu'elle constitue une dérogation à un droit fondamental de première importance, est interprétée strictement par le juge constitutionnel français. Ainsi, d'une part, elle ne peut s'exercer que dans des domaines précis, comme celui de la fonction publique ou le domaine économique et social, dans lesquels le contrôle juridictionnel du respect du principe d'égalité par le législateur est restreint parce que des droits fondamentaux, comme le droit de suffrage ou la liberté individuelle, ne sont pas susceptibles d'être remis en cause. Et, d'autre part, si le législateur peut valablement créer des discriminations positives dans ces domaines, en revanche, il ne peut se fonder pour les établir sur des distinctions expressément interdites par la Constitution comme la « race », l'origine ou la religion, mais seulement sur des critères admissibles comme ceux fondés sur l'âge, les caractéristiques sociales des individus ou leur localisation géographique sur le territoire national.

Pour finir, on peut souligner que des discriminations positives, on ne retient généralement en France que la part du Diable, en pointant du doigt le risque de communautarisme, de fragmentation de l'identité nationale, etc., mais il paraît nécessaire d'entrevoir aussi l'œuvre de Dieu, en considérant qu'elles peuvent représenter aussi un outil de développement économique et social dont il serait dommage de se priver. En d'autres termes, une approche républicaine des discriminations positives outre-mer, conforme à l'idéal de la devise républicaine paraît possible, au prix d'un peu d'interprétation juridique et de beaucoup de volontarisme politique.

ANNEXE 9 - Besoins d'équipements structurants contractualisés ou recensés par territoire

I - Nouvelle Calédonie et collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution

	Montant du contrat de développement en cours d'exécution	Priorité 1⁽¹⁾	Priorité 2⁽¹⁾	Priorité 3⁽¹⁾	Priorité 4⁽¹⁾
Nouvelle Calédonie (2011 - 2015)	301 millions	Infrastructures de base (178)	Logement (123)	Santé (138)	Éducation – formation (89)
Polynésie française (2015 - 2020)	380 millions	Logement social (100)	Tourisme (75)	Santé (30)	Secteur primaire (22,5)
Wallis et Futuna (2012 - 2016)	41, 8 millions	Santé (9)	Eau potable (5,3)	Routes (4,5)	Éducation (3,7)
St Martin (2014 - 2020)	92 millions	Traitement des eaux (21)	Équipements sportifs et culturels (17,5)	Port de commerce (15)	Eau potable (10,5)
St Pierre et Miquelon (2015 - 2018)	24 millions	Secteur primaire (5,5)	Eau – assainissement (4,5)	Tourisme (3,7)	Formation professionnelle (3,6)

(1) : sommes exprimées en millions d'euros

II - Départements et collectivités relevant de l'article 73 de la constitution

	Besoins recensés lors de l'élaboration des CPER	Priorité 1⁽¹⁾	Priorité 2⁽¹⁾	Priorité 3⁽¹⁾	Priorité 4⁽¹⁾
Guadeloupe	3 milliards	Renouvellement urbain (2 000)	Eau – assainissement – déchets (320)	Port de commerce (178)	Énergies renouvelables (120)
Guyane	3,6 milliards	Voirie (1 047)	Constructions scolaires (822)	Énergie (492)	Centre spatial (109)
Martinique	1,07 milliards	Logement – rénovation urbaine (300)	Eau – assainissement – mise aux normes équipements publics (300)	Port de commerce et transport maritime (110)	Énergies renouvelables - environnement (86)
Mayotte	1,79 milliards	Eau – assainissement – déchets (472)	Logement – habitat (315)	Éducation (119)	Secteur primaire (36,4)
Réunion	3,13 milliards	Renouvellement urbain (2 000)	Eau – assainissement (279)	Port (178)	Énergies renouvelables (120)

(1) : sommes exprimées en millions d'euros

ANNEXE 10 - Le coût du crédit aux entreprises dans les départements et les collectivités d'outre-mer - IEDOM/IEOM

22 juillet 2015

L'IEDOM et l'IEOM réalisent dans les DCOM des enquêtes trimestrielles⁹⁶ sur le coût du crédit aux entreprises. Dans les COM du Pacifique, l'enquête trimestrielle concerne également les crédits aux particuliers, ce qui n'est pas encore le cas dans les départements d'outre-mer faute d'un historique suffisant.

Le résultat de ces enquêtes confronté à ceux de l'enquête trimestrielle de la Banque de France sur le territoire hexagonal montre qu'il existe un différentiel de taux en défaveur des entreprises ultra-marines plus ou moins important selon les géographies concernées.

Dans les départements d'outre-mer, les entreprises de La Réunion bénéficient des conditions débitrices moyennes les plus proches de celles constatées en métropole, en liaison avec des conditions d'exploitation sensiblement identiques, à l'exception notable d'un niveau de créances douteuses supérieur.

Dans les collectivités du Pacifique, c'est en Nouvelle-Calédonie que la situation est la plus favorable, tant pour les entreprises que pour les particuliers. La Nouvelle-Calédonie se distingue par des conditions d'exploitation très satisfaisantes et un niveau de créances douteuses faible.

Il convient de préciser que les résultats des enquêtes de l'IEDOM et de l'IEOM sont à comparer avec précaution avec ceux de l'enquête trimestrielle réalisée en métropole par la Banque de France, dans la mesure où les populations d'entreprises ne sont pas équivalentes. En effet, le poids des très grandes entreprises est notablement plus important dans l'hexagone. Or, ces dernières ont accès à des conditions de crédit plus avantageuses qui expliquent, par exemple, des taux moyens pondérés sensiblement plus bas en métropole sur certaines catégories de crédit. De plus, les crédits octroyés dans les DOM concernent majoritairement les tranches de montants les plus faibles, pour lesquelles les taux moyens sont les plus élevés.

Enfin, les écarts observés s'expliquent également par des conditions particulières d'activité des banques ultra-marines, caractérisées par des marchés plus étroits, des coefficients d'exploitation plus importants, et un niveau de risque plus fort.

1. Le coût du crédit aux entreprises des départements d'outre-mer

Les situations sont contrastées dans les DOM selon les territoires. Les conditions de crédit à La Réunion se rapprochent le plus de la métropole.

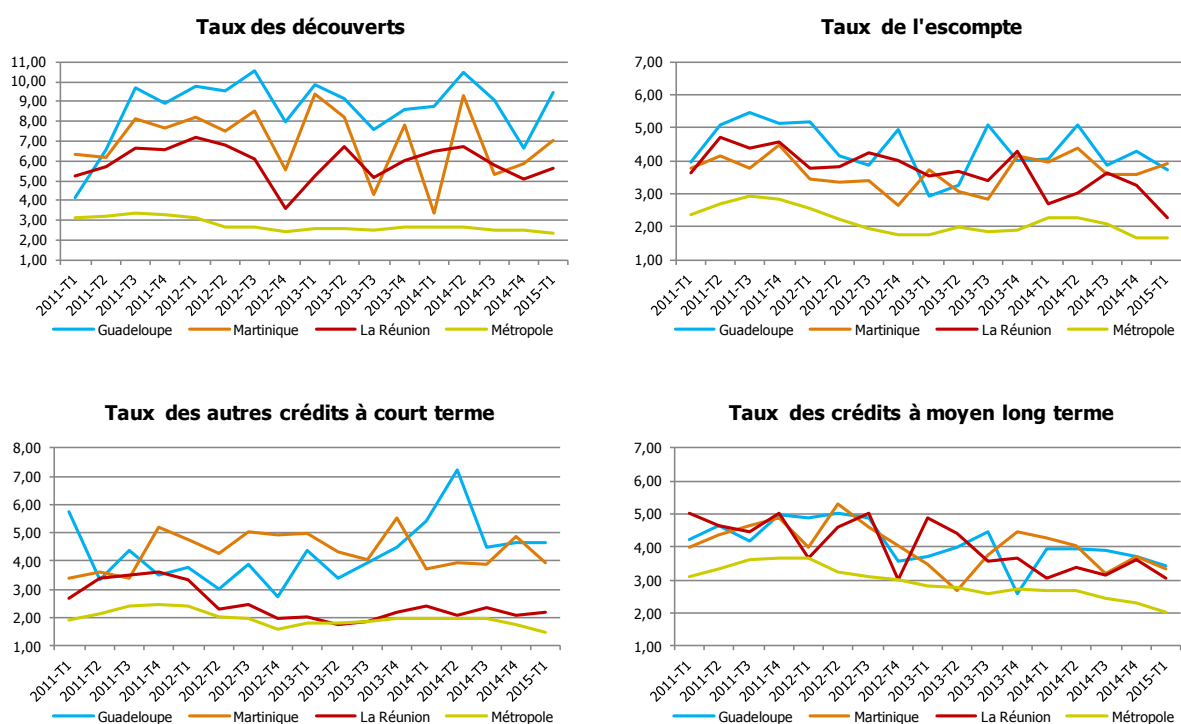
⁹⁶ Guadeloupe, Martinique et La Réunion pour les DOM et Nouvelle-Calédonie et Polynésie pour les COM du Pacifique.

Les taux des crédits à moyen et long termes sont en baisse sur un an dans toutes les géographies reflétant la diminution des taux de marché au niveau national et européen. La répercussion des conditions nationales moyennes paraît s'effectuer mécaniquement.

Entre janvier 2014 et janvier 2015, le coût des découverts est en baisse à La Réunion, et il augmente à la Guadeloupe et à la Martinique. Les variations des taux débiteurs à court terme sont beaucoup plus erratiques et très sensibles à la taille de l'entreprise.

En ce qui concerne les taux d'escompte, toutes les géographies affichent une baisse sur un an.

Les autres crédits à court terme sont en baisse sur un an à la Guadeloupe et à La Réunion, en Martinique le taux moyen affiche une hausse de 18 points de base.



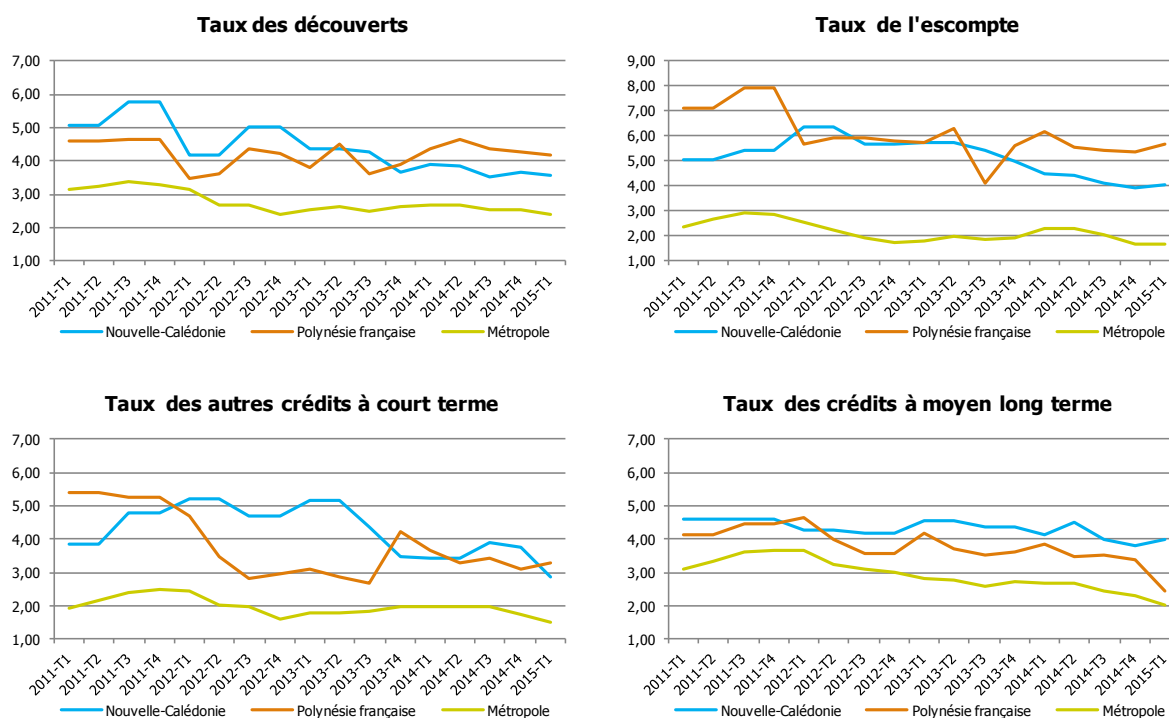
2. Le coût du crédit aux entreprises dans les collectivités d'outre-mer du pacifique

Comme le montrent les résultats des enquêtes sur le coût du crédit menées par l'IEOM, et comme pour les DOM, l'orientation à la baisse des taux de marché a été répercutée sur la plupart des catégories de crédit dans les COM du Pacifique, de manière plus marquée en Nouvelle-Calédonie qu'en Polynésie Française.

- Les conditions offertes par les banques de la place pour les crédits à moyen et long termes qui conditionnent le coût des investissements se sont améliorées en Nouvelle Calédonie et en Polynésie française (respectivement – 17 et -142 points de bases sur un an).
- Le taux moyen pondéré des découverts observé en Nouvelle-Calédonie est en baisse de 33 points de base entre janvier 2014 et janvier 2015. En Polynésie française, ce taux diminué

de 19 points de base. Les découverts sont la catégorie de crédit la plus importante en terme de montants dans les deux géographies.

- Le taux moyen pondéré de l'escompte est en recul de 46 points de base sur un an en Nouvelle-Calédonie. En Polynésie française, il s'affiche à 5,70 %, soit une diminution de 48 points de base sur un an.



3. Quelques déterminants de l'écart entre les taux constatés dans les territoires et les taux métropolitains

L'étude de la Banque de France sur « le coût des crédits aux entreprises selon leur catégorie »⁹⁷ a mis en évidence plusieurs déterminants de la formation du coût du crédit aux entreprises qui seront développés ci-après (la taille de l'entreprise, son ancienneté, sa cotation, le secteur d'activité auquel elle appartient, etc).

En outre, concernant les DCOM, les conditions d'exploitation des banques, l'accès aux ressources de refinancement et le niveau des risques contribuent également au renchérissement des conditions débitrices appliquées à la clientèle.

3.1 Les conditions d'exploitation

Le tableau suivant présente un comparatif des conditions d'exploitation des banques des départements d'outre-mer et de métropole⁹⁸ :

Consommation du PNB				
	2010	2011	2012	2013
Coefficient net d'exploitation				
Métropole	65,9%	66,7%	73,3%	67,8%
DFA	77,4%	73,0%	74,8%	74,5%
<i>Variation (en point)</i>	<i>2,2</i>	<i>-4,4</i>	<i>1,8</i>	<i>-0,3</i>
Océan Indien	57,9%	58,4%	61,5%	63,1%
<i>Variation (en point)</i>	<i>0,0</i>	<i>0,5</i>	<i>3,1</i>	<i>1,6</i>
Frais de personnel / PNB				
Métropole	37,2%	37,5%	40,4%	37,5%
DFA	43,5%	41,0%	41,9%	41,1%
<i>Variation (en point)</i>	<i>0,8</i>	<i>-2,5</i>	<i>0,9</i>	<i>-0,8</i>
Océan Indien	32,7%	32,5%	35,4%	37,1%
<i>Variation (en point)</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,2</i>	<i>2,9</i>	<i>1,7</i>

Les coefficients d'exploitation des DFA sont nettement supérieurs à ceux constatés à La Réunion ainsi que sur l'échantillon de banques métropolitaines retenues. Les frais de personnel se situent en moyenne à un niveau significativement plus élevés (3,6 points de PNB). En revanche, les conditions d'exploitation des banques installées à la Réunion sont très proches de celles de l'échantillon métropolitain. Le coefficient d'exploitation est même légèrement inférieur en moyenne à 63,1 % contre 67,8 % pour l'échantillon de référence.

Le tableau suivant présente les conditions d'exploitation des banques du Pacifique. Le coefficient net d'exploitation est plus faible que dans les DOM et dans l'échantillon métropolitain. En Nouvelle-Calédonie, il se situe même à un excellent niveau proche des meilleurs ratios de certains établissements métropolitains.

Consommation du PNB				
	2010	2011	2012	2013
Coefficient net d'exploitation				
Nouvelle-Calédonie	51,2%	50,3%	52,1%	52,1%
Polynésie-française	58,4%	57,6%	61,1%	62,1%
Métropole	65,9%	66,7%	73,3%	67,8%
Frais de personnel / PNB				
Nouvelle-Calédonie	33,7%	33,6%	34,7%	35,5%
Polynésie-française	36,9%	36,7%	39,2%	39,8%
Métropole	37,2%	37,5%	40,4%	37,5%

⁹⁸ Les analyses suivantes sont réalisées sur un échantillon de banques métropolitaines de tailles et d'activités comparables à celles des banques dans les Outre-mer. Il n'est donc pas totalement représentatif de l'ensemble des banques en métropole

3.2 Le refinancement

Les banques des DFA et de l'Océan Indien sont déficitaires en ressources et doivent faire appel à leur maison mère pour se refinancer. Le coût moyen des emprunts est supérieur de 0,5 point dans les DFA et de 1,2 point dans l'Océan Indien par rapport à la métropole, ce qui peut expliquer en partie le renchérissement du coût du crédit

OPÉRATIONS DE TRÉSORERIE				
Coût moyen des emprunts				
Métropole**	1,3%	1,0%	1,0%	1,2%
DFA	2,6%	2,6%	2,1%	1,7%
Océan Indien	3,1%	2,9%	2,6%	2,4%
Rendement moyen des prêts				
Métropole**	1,3%	1,0%	2,0%	1,5%
DFA	2,3%	2,6%	2,5%	1,7%
Océan Indien	2,9%	2,9%	2,5%	1,8%

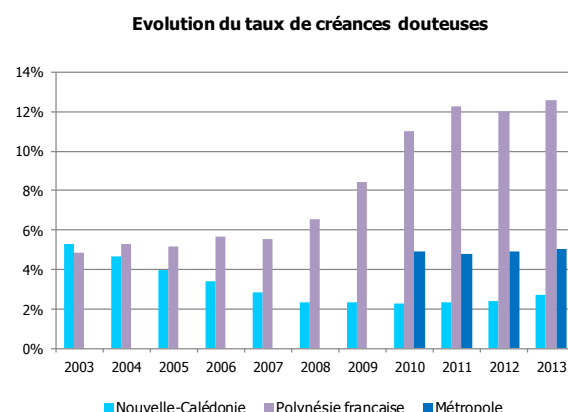
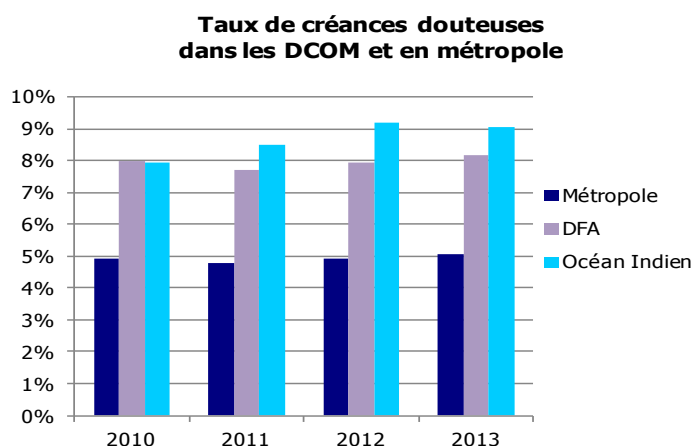
Le coût du refinancement est nettement supérieur pour les banques du Pacifique, bien que leur situation de trésorerie se soit améliorée ces dernières années.

Coûts et rendements									
En Nouvelle-Calédonie					En Polynésie française				
2010	2011	2012	2013		2010	2011	2012	2013	
OPÉRATIONS AVEC LA CLIENTELE (intérêts seuls)					OPÉRATIONS AVEC LA CLIENTELE (intérêts seuls)				
Coût moyen des dépôts	1,3%	1,3%	1,5%	1,4%	Coût moyen des dépôts	1,0%	1,1%	1,3%	1,2%
Rendement moyen des crédits	5,1%	4,9%	4,6%	4,5%	Rendement moyen des crédits	5,3%	5,2%	4,9%	4,7%
OPÉRATIONS DE TRÉSORERIE					OPÉRATIONS DE TRÉSORERIE				
Coût moyen des emprunts	3,6%	3,2%	2,8%	2,6%	Coût moyen des emprunts	3,0%	3,1%	2,9%	2,9%
Rendement moyen des prêts	1,2%	1,4%	1,3%	0,7%	Rendement moyen des prêts	1,2%	1,5%	1,4%	1,1%
MARGES					MARGES				
Marge sur les opérations avec la clientèle	4,1%	3,8%	3,4%	3,4%	Marge sur les opérations avec la clientèle	4,7%	4,5%	4,1%	4,1%
Marge globale d'intermédiation	2,8%	2,7%	2,4%	2,3%	Marge globale d'intermédiation	3,1%	3,0%	2,8%	2,7%

3.3. Le coût du risque

Le taux de créances douteuses constaté dans les DCOM est nettement supérieur à celui de l'échantillon retenu, ce qui contribue également à expliquer une partie du différentiel de taux pratiqué par les banques ultra-marines. Il s'élève à 9 % dans l'Océan Indien et à 8,2 % dans les DFA contre 5 % pour les banques de l'échantillon métropolitain.

Dans les COM du Pacifique, la situation est plus contrastée. En Nouvelle-Calédonie, la sinistralité est très maîtrisée autour de 3 %, alors qu'en Polynésie les créances douteuses atteignent des niveaux particulièrement élevés (12,6 % en 2014) en raison de la crise économique que traverse le territoire depuis plus de 5 ans. Pour ce dernier territoire, le coût du risque est un déterminant important du coût du crédit.



3.4. L'importance des effets de structures dans l'explication du différentiel apparent des taux entre les DCOM et l'hexagone.

3.4.1. Une plus forte présence des TPE

La taille de l'entreprise constitue un élément clé de l'appréciation du risque de crédit par les banques. Un concours octroyé à une PME sera en général plus coûteux qu'un crédit accordé à une grande entreprise, à montant identique. Or, les TPE forment l'essentiel du tissu économique des collectivités du Pacifique et des Départements d'outre-mer.

	0 salarié	1 à 9 salariés	10 à 49 salariés	50 à 99 salariés	100 salariés et plus
Guadeloupe	80,5%	16,7%	2,5%	0,2%	0,1%
Martinique	78,3%	18,2%	3,0%	0,3%	0,2%
La Réunion	71,4%	23,9%	4,1%	0,3%	0,2%
Total métropole	68,0%	26,5%	4,5%	0,5%	0,4%

En Nouvelle-Calédonie, sur 57 277 entreprises existantes, 88 % ne comptent aucun salarié (67 % en métropole) et 98 % en emploient moins de 10 (93,7 % en métropole)⁹⁹. Le tissu économique polynésien, composé de 23 111 entreprises fin 2013, se distingue également par une forte proportion de petites entreprises : seulement 3,2 % des établissements recensés ont plus de neuf salariés¹⁰⁰.

3.4.2 Une structure de cotation différente

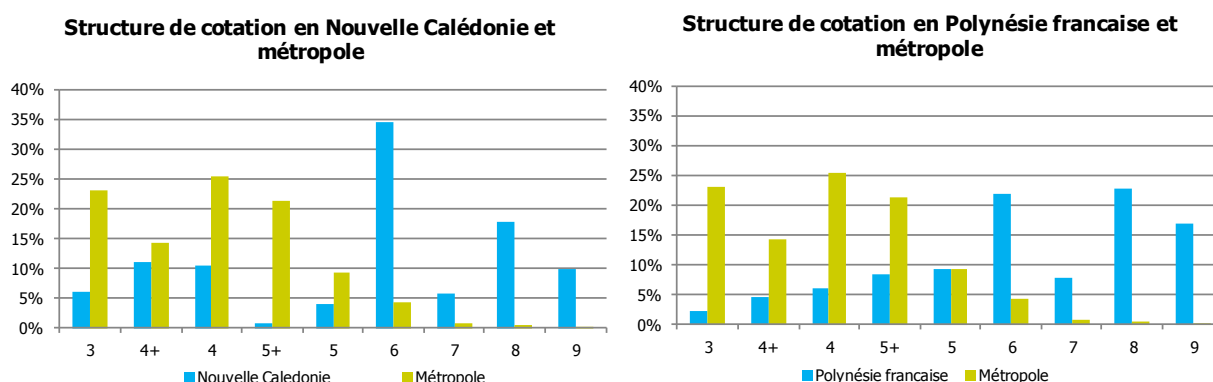
La cotation constitue un indicateur de la santé financière d'une entreprise et de sa capacité à honorer ses engagements. L'étude de la Banque de France confirme que les taux des crédits sont d'autant plus faibles que la signature de l'entreprise est jugée de meilleure qualité (cotes

99 Source : Rapport annuel de Nouvelle Calédonie, 2014, IEOM

100 Source : Rapport Annuel de Polynésie Française, 2014, IEOM

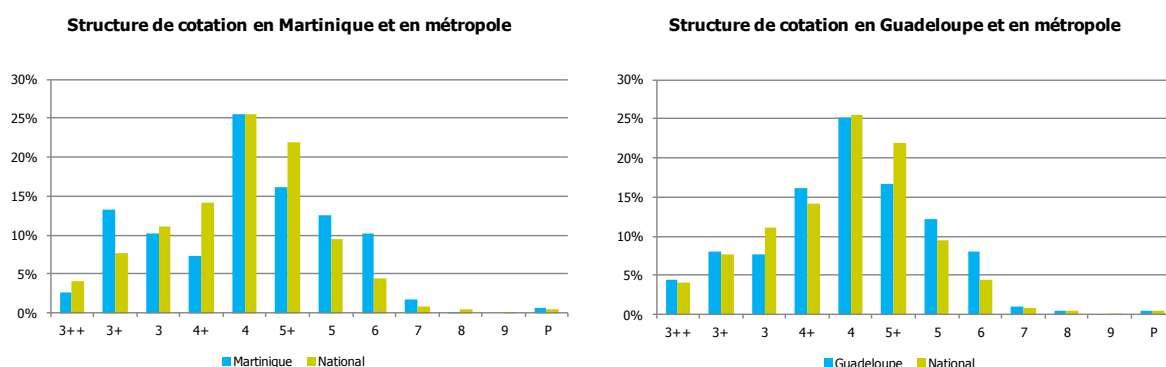
3 et 4+). La cotation constitue une des conditions de détermination du taux des crédits auprès des banques.

L'analyse de la structure des cotations en Polynésie Française, Nouvelle-Calédonie et en métropole montre, avant tout approfondissement de l'analyse, que dans les deux collectivités du Pacifique, une part plus faible d'entreprises bénéficie d'une cote favorable par rapport à la métropole, alors qu'une plus forte proportion est regroupée dans les cotes défavorables (6, 7, 8, 9 et P).

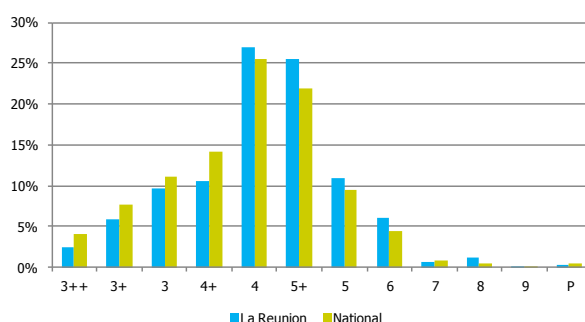


Les cotes 3++, 3+, qui n'existent pas dans l'échelle de cotation de l'IEOM, ont été regroupées sous les cotes 3 pour la métropole, afin de permettre une comparaison avec les collectivités du Pacifique.

Dans les DOM les écarts sont moins flagrants. On note tout de même une proportion plus importante d'entreprises cotées défavorablement (5 et 6).



Structure de cotation à la Réunion et en métropole

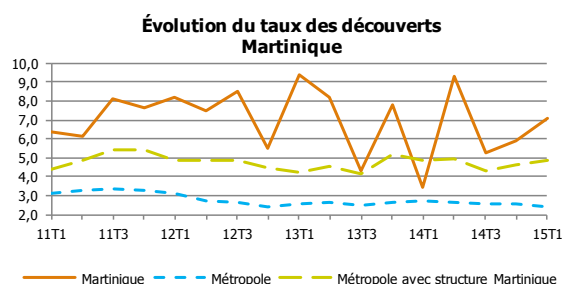
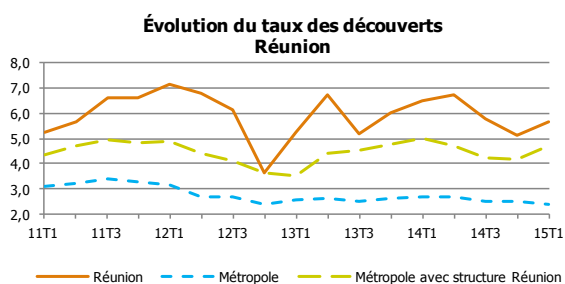
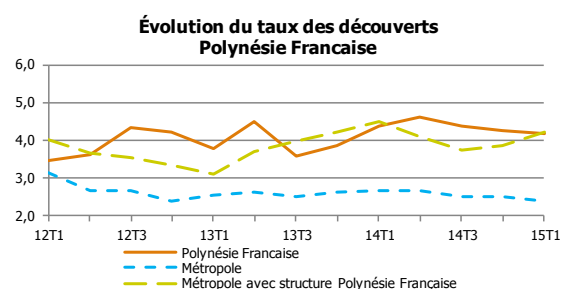
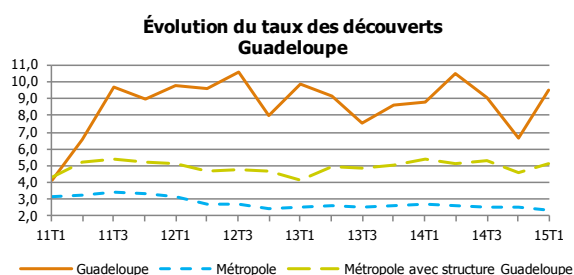


3.4.3 Un effet de structure lié aux montants empruntés

La comparaison des taux par montant de capital emprunté permet de mettre en évidence des effets de structure. Les crédits octroyés dans les DOM et les COM concernent en effet majoritairement les tranches de montants les plus faibles, pour lesquelles les taux moyens sont les plus élevés. Cela est corrélé à la composition du tissu d'entreprises, les entreprises de taille plus petites par exemple empruntant en général des montants plus faibles, mais ne rend pas compte de l'ensemble du différentiel (ainsi à montant égal, une grande entreprise pourra bénéficier d'un meilleur taux qu'une TPE).

Cet effet de structure est mis en valeur en recalculant le taux moyen pondéré de la métropole à partir des montants par tranche de chaque géographie. On applique par exemple les montants de la tranche 1 Guadeloupéenne au taux métropolitain de la tranche 1, et ainsi de suite pour chaque tranche, puis on recalcule à partir de cela un taux moyen pondéré (métropole avec structure Guadeloupe).

Cela revient à dire que si les banques métropolitaines devaient financer la demande de crédit de Guadeloupe (pour ce qui est des montants uniquement) tout en conservant les taux appliqués en métropole pour chaque tranche de crédit, le taux moyen pondéré serait plus élevé. Une partie relativement importante de l'écart s'explique donc de cette manière.



FOCUS SUR LES TARIFS BANCAIRES

1. Rappel du contexte

1.1 Genèse des observatoires des tarifs bancaires

La loi de régulation bancaire et financière d'octobre 2010 a confié à l'IEDOM et à l'IEOM (ainsi que par ailleurs au CCSF pour la métropole) la mission de mettre en place et gérer un observatoire des tarifs bancaires dans leurs zones d'intervention respectives. Dans le cadre de cette mission, l'IEDOM et l'IEOM collectent les données, sur la base des plaquettes tarifaires publiées par les établissements et calculent, pour chaque ligne tarifaire, des moyennes pondérées par géographie et par zone (DCOM et COM du Pacifique). Afin de permettre des comparaisons avec la métropole, les publications des observatoires de l'IEDOM et de l'IEOM incluent également les moyennes des tarifs métropolitains issues de l'observatoire des tarifs bancaires du CCSF.

L'IEDOM et l'IEOM publient chacun deux observatoires semestriels (donnant la « photo » au 1^{er} avril et au 1^{er} octobre) et un rapport annuel d'activité remis au ministre chargé de l'économie, qui est transmis au Parlement. Ces documents sont disponibles sur les sites de l'IEDOM et de l'IEOM.

1.2 La loi « vie chère » du 20 novembre 2012

La mise en place des observatoires IEDOM et IEOM, en améliorant la transparence sur les tarifs bancaires, a suscité une concurrence accrue qui s'est elle-même traduite par une baisse tendancielle des tarifs bancaires ultramarins, certains d'entre eux étant même devenus inférieurs à ceux de la métropole. C'est sans doute ce qui explique que le projet de loi relative à la régulation économique outre-mer (également appelée loi « vie chère ») déposé au Parlement le 5 septembre 2012 ne comportait pas initialement de dispositions relatives aux tarifs bancaires¹⁰¹. Toutefois, celles-ci ont été introduites par amendements, avec pour résultat

¹⁰¹ Pour mémoire, l'engagement n° 6 du candidat Hollande pour les outre-mer (« je mettrai en œuvre une politique d'égalité tarifaire en faisant converger des tarifs bancaires entre les DOM et l'hexagone... ») laissait augurer que le projet de loi « vie chère » comporterait des dispositions sur les tarifs bancaires.

final que la loi du 20 novembre 2012 définit deux régimes distincts en matière de tarifs bancaires :

- un régime applicable aux DOM, défini à l'article 16 de la loi, qui prévoit un alignement sur les tarifs métropolitains : « pour les services bancaires de base [au sens du code monétaire et financier], les banques des DOM ne peuvent pratiquer des tarifs supérieurs à la moyenne de ceux que les établissements ou les caisses régionales du groupe auquel ils appartiennent pratiquent dans l'Hexagone »;
- un régime applicable aux COM du Pacifique, défini aux articles 32 et 33 de la loi, qui prévoit une fixation des tarifs par décret : « le Gouvernement peut, par décret, fixer les valeurs maximales que les établissements bancaires peuvent facturer aux personnes physiques pour les services bancaires suivants... » [16 services sont ensuite listés à l'article 32 pour la Nouvelle-Calédonie et 16 services à l'article 33 pour la Polynésie française, les deux listes ne coïncidant pas totalement].

Pour la mise en œuvre de la loi, il a été décidé de commencer par une phase de concertation susceptible de déboucher sur des accords de modération, afin d'éviter si possible le recours à une fixation « autoritaire » des tarifs bancaires. Cette phase de concertation a débuté en juin 2013 en Nouvelle-Calédonie, en août 2013 en Polynésie française et en novembre 2013 dans les DOM (Martinique, Guadeloupe et La Réunion).

13 Concertation dans le cadre de la loi « Vie chère »

A. En Nouvelle-Calédonie

En Nouvelle-Calédonie, la concertation a débuté en juin 2013. Elle a été précédée d'une phase préparatoire dans le cadre de laquelle le haut-commissaire s'est tourné vers l'IEOM afin qu'il lui apporte un appui « technique », notamment en lui fournissant un état des lieux des tarifs pratiqués localement et des éléments de comparaison avec la métropole. Sachant que les services bancaires listés à l'article 32 de la loi « vie chère » (relatif à la Nouvelle-Calédonie) ne coïncident pas avec ceux qui sont suivis par l'observatoire de l'IEOM (et celui du CCSF pour la métropole), l'IEOM a dû à cette occasion élargir le champ de sa collecte de données tarifaires (et réviser ses publications pour y intégrer les nouvelles données). En outre, s'agissant des éléments de comparaison avec la métropole, l'IEOM a dû passer une commande *ad hoc* au prestataire du CCSF (Sémaphore-Conseil).

Il ressortait de cet état des lieux que parmi les services bancaires visés par la loi « vie chère » pour la Nouvelle-Calédonie, cinq d'entre eux avaient en Nouvelle-Calédonie des tarifs inférieurs à la moyenne métropolitaine, deux avaient des tarifs équivalents, les autres étant supérieurs à ceux de la métropole.

Sur ces bases, chaque banque avait été invitée à faire ses propositions sur l'ensemble des tarifs concernés, l'objectif étant de parvenir à un accord avant le 30 juin 2013, date-limite au-delà de laquelle on basculerait vers une fixation des tarifs par décret.

La concertation a cependant requis nettement plus de temps et traversé quelques épisodes de tension. Un accord a finalement été signé le 23 décembre 2013. Cet accord, qui couvrirait l'année 2014, comportait les mesures suivantes :

- baisse de 20 % des frais de tenue de compte actifs (10 % au 1^{er} février 2014, 10 % au 1^{er} octobre 2014) ;

- engagement des banques de proposer à leur clientèle, un nouvel abonnement internet offrant l'accès à une gamme beaucoup plus large de services bancaires à un tarif modéré (4 800 F CFP/an, soit 40 euros/an) ;
- gratuité des chèques de banque (dans la limite de 2 chèques par mois) à partir du 1^{er} février 2014;
- baisse de 15 % de 3 tarifs au 1^{er} février 2014;
- gel de 5 tarifs jusqu'au 31 décembre 2014;
- maintien de la gratuité de 10 autres services jusqu'au 31 décembre 2014.
- Les publications de l'observatoire des tarifs bancaires de l'IEOM ont été aménagées afin de permettre un suivi du respect de l'accord.

A. En Polynésie-Française

En Polynésie française, compte tenu du calendrier des élections, la concertation a démarré en août 2013 (également avec l'appui « technique » de l'IEOM). Deux réunions se sont tenues respectivement en août et en octobre 2013. Deux axes majeurs de négociation avaient été identifiés :

- gel sur trois ans des frais de tenue de compte, permettant ainsi de réduire l'écart avec les frais de tenue de compte en métropole (qui ont tendance à se développer) tout en évitant d'affecter trop fortement le produit net bancaire des banques déjà impacté par d'autres mesures ;
- abandon des frais de mise en place de virements et de prélèvements.

La concertation a ensuite été stoppée afin de se conformer à l'article 17 de la loi portant diverses dispositions sur l'outre-mer (loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013 : voir ci-après), qui dispose que les négociations annuelles sur les tarifs bancaires se tiennent entre le 1^{er} juin et le 31 juillet.

B. Dans les DOM

Dans les DOM, la concertation a démarré en novembre 2013 en Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion (avec l'appui « technique » de l'IEDOM).

Les banques des DOM ont, à l'occasion de ces réunions de concertation, exprimé de fortes réserves sur le fond. Après avoir rappelé qu'elles s'étaient engagées depuis plusieurs années dans une modération tarifaire, elles ont souligné les spécificités de leurs conditions d'exploitation par rapport à la métropole (coûts supérieurs, risques plus élevés...) et appelé l'attention sur les conséquences d'une mise en œuvre brutale des mesures d'alignement tarifaire sur la métropole, dans un contexte déjà marqué par le plafonnement des commissions d'intervention (dans le cadre de la loi bancaire du 26 juillet 2013) et le durcissement des ratios de fonds propres et de liquidité (cf. Bâle III). Elles ont expliqué que dans ce contexte, elles n'auraient d'autre solution que de réduire leurs charges d'exploitation via des restructurations qui se traduiraient inévitablement par des réductions d'emplois.

14 La loi bancaire du 26 juillet 2013

Outre les dispositions précitées relatives au plafonnement des commissions d'intervention, la loi bancaire dispose dans son article 53 que « *le gouvernement remet au Parlement, avant le 30 juin 2014, un rapport sur la tarification des services bancaires dans les départements et collectivités d'outre-mer* ».

Il est à noter que cet article 53 a été introduit via un amendement parlementaire dont l'exposé des motifs faisait explicitement référence au rapport « Pauget Constans » de 2010 sur la

tarification des services bancaires, rapport dans lequel on lit que « *La mission n'a pas jugé possible de réaliser une étude approfondie de la tarification bancaire Outre Mer dans les délais impartis, compte tenu de la spécificité du secteur bancaire dans ces territoires et de la diversité des situations rencontrées selon le DOM ou la collectivité examinée. Il est cependant indispensable qu'une analyse approfondie puisse être réalisée afin de déterminer si ces tarifs élevés sont justifiés et soutenables au regard des contraintes propres du secteur bancaire dans ces territoires* ».

C'est ce qui a conduit, quelques mois plus tard (voir ci-après), à ce que l'élaboration du rapport en question soit confiée à Emmanuel Constans, Président du CCSF (lettre de mission cosignée le 31 mars 2014 par les ministres Moscovici et Lurel).

15 L'avis du CCSF sur les frais de tenue de compte du 5 novembre 2013

Les frais de tenue de compte ne faisaient pas initialement partie de « l'extrait standard des tarifs » qui constitue le périmètre de suivi de l'observatoire des tarifs bancaires du CCSF, d'où l'idée que les frais de tenue de compte n'existaient pas en métropole et constituaient une spécificité ultramarine.

Toutefois, en vue de son rapport annuel 2013 sur les tarifs bancaires, le CCSF a consacré un focus aux frais de tenue de compte. Ce focus a révélé que contrairement aux idées reçues (i) la facturation des frais de tenue de compte tendait à se généraliser en métropole et (ii) le montant moyen des frais de tenue de compte était en augmentation.

Ce constat a conduit le Ministre de l'économie et des finances, lors de la publication du rapport de l'observatoire du CCSF en juillet 2013, à demander au CCSF d'inclure à l'avenir les frais de tenue de compte dans l'extrait standard. Après étude, le CCSF a répondu favorablement à cette demande du Ministre et recommandé, dans son avis du 5 novembre 2013, que les frais de tenue de compte soient inclus dans l'extrait standard à compter de janvier 2014.

16 La loi portant diverses dispositions sur l'outre-mer du 15 novembre 2013

Cette loi contient des dispositions relatives aux tarifs bancaires en Nouvelle-Calédonie (article 16) et en Polynésie française (article 17). Ces dispositions prévoient notamment que les négociations annuelles visant à obtenir un accord de modération sur les tarifs bancaires se tiennent, sur convocation du haut-commissaire et en présence de l'IEOM, entre le 1^{er} juin et le 31 juillet et que l'accord est rendu public au plus tard le 1^{er} septembre de chaque année et applicable au 1^{er} janvier de l'année suivante. Il est également précisé qu'en l'absence d'accord au 1^{er} septembre, le haut-commissaire fixe les tarifs bancaires maximaux par arrêté, après avis de l'IEOM.

2. Développements plus récents : le rapport Constans et ses suites

2.1 Le rapport « Constans » sur la tarification des services bancaires outre-mer

Remis courant juin 2014, le rapport Constans a été transmis au Parlement le 30 juillet 2014 et rendu public le même jour, avec un communiqué soulignant que « le Gouvernement (...) partage les conclusions de ce rapport, qui recommande la convergence avec les tarifs

métropolitains (...) selon des modalités et un rythme qui tiennent compte des réalités économiques dans ces territoires (...) Dès le mois de septembre [2014], les établissements de crédit et les associations de consommateurs seront associés, dans le cadre du CCSF, à la mise en œuvre de ce dispositif ».

Le rapport « Constans » présente les principales caractéristiques de la situation des banques outre-mer et analyse l'évolution des tarifs bancaires pour les clients non professionnels depuis 2009.

Il rappelle ainsi l'importance du rôle économique de l'industrie bancaire en matière d'emplois et met en exergue un contexte concurrentiel et des spécificités avérées (coûts de structures plus importants, fiscalité parfois plus importante - Polynésie française -, fragilité des populations).

Il présente l'état des lieux de la tarification des services bancaires :

- **Pour les DOM** : une convergence avec la métropole presque entièrement réalisée
 - 15 tarifs bancaires sur les 20 sélectionnés par le rapport étaient, en moyenne calculée sur l'ensemble des DOM, inférieurs ou égaux en 2014 à leur niveau de 2009. Désormais 15 tarifs moyens sur 20 sont moins élevés qu'en métropole ;
 - en revanche, les moyennes des frais de tenue de compte sont supérieures à la moyenne observée en métropole, avec néanmoins une tendance à la diminution.
- **Pour les COM du Pacifique** : des tarifs moyens très supérieurs à ceux de la métropole, mais l'accord du 23 décembre 2013 en Nouvelle-Calédonie a produit de premiers effets.

Le rapport présente ensuite des recommandations en vue d'atteindre une convergence avec les tarifs métropolitains.

Tout en soulignant les difficultés de mise en œuvre que les lois de novembre 2012 et novembre 2013 ont soulevées, le rapport Constans préconise « de ne pas modifier l'architecture normative actuelle ». Il considère en effet que « l'objectif de convergence avec la métropole est parfaitement en ligne avec l'ambition qui a présidé aux votes des lois de novembre 2012 et novembre 2013 » et propose de « mettre l'accent sur l'applicabilité et l'effectivité des mesures proposées, en s'appuyant sur l'expérience du CCSF dans le dialogue avec les établissements de crédit et toutes les parties prenantes ». Il propose par conséquent de « poursuivre la consultation pour préparer l'Avis du CCSF qui pourrait être adopté d'ici la fin septembre 2014 et serait ensuite décliné localement ».

2.2 L'Avis du CCSF sur le rapport Constans

Le CCSF a adopté le 30 septembre 2014 un « avis sur un dispositif visant à favoriser une convergence des tarifs bancaires outre-mer avec les tarifs métropolitains ». Cet avis reprend à son compte les objectifs de convergence proposés dans le rapport Constans, à savoir :

- « **Pour les DOM**, faire en sorte qu'en trois ans, les moyennes départementales des frais de tenue de compte rejoignent les moyennes France entière des établissements facturant des frais de tenue de compte ».
- « **Pour les COM du Pacifique**, faire en sorte qu'en trois ans, les écarts moyens de tarifs entre chaque COM et la France entière soient réduits d'au moins 50 % ».

L'avis précise que l'atteinte de cet objectif de convergence se fera « selon des procédures et un rythme adaptés à chaque géographie et en prenant en compte les différences de condition d'exercice des banques ». Il souligne également qu'« il s'agit de maintenir et développer en outre-mer une industrie bancaire dynamique fondée notamment sur des banques de plein

exercice favorisant l'emploi local, d'assurer aux consommateurs ultramarins une offre diversifiée comparable à celle disponible en métropole, de préserver un environnement concurrentiel dense et de tenir compte de la soutenabilité financière pour les établissements de crédit de l'évolution de leurs grilles tarifaires ».

2.3 Reprise des négociations suite à l'avis du CCSF

➤ Dans les COM du Pacifique

Les négociations pour l'année 2015, qui avaient débuté le 8 mai 2014 en Polynésie française et le 4 juin 2014 en Nouvelle-Calédonie, avaient été suspendues dans l'attente de la publication du rapport Constans et de l'avis du CCSF. Elles ont repris après l'adoption de celui-ci et ont débouché sur des accords signés respectivement le 8 décembre 2014 en Polynésie française et le 15 décembre 2014 en Nouvelle-Calédonie.

Les publications de l'observatoire des tarifs bancaires de l'IEOM ont été à nouveau aménagées afin de permettre le suivi du respect de ces accords.

L'accord signé en **Polynésie Française** le 8 décembre 2014 comporte les mesures suivantes :

- les frais de tenue de compte sont facturés pour un montant moyen de 4 205 FCFP par an, représentant une baisse de 3,4% par rapport aux tarifs relevés en avril 2014 ;
- les cartes de paiement à autorisation systématique sont facturées pour un montant moyen de 3 574 FCFP, représentant une baisse de 18,1% par rapport aux tarifs relevés en avril 2014 ;
- les virements occasionnels externes dans le territoire par internet (par virement et au premier virement) sont rendus gratuits, représentant une baisse de 100% par rapport aux tarifs relevés en avril 2014 ;
- la mise en place d'une autorisation de prélèvement est rendue gratuite, représentant une baisse de 100% par rapport aux tarifs relevés en avril 2014 ;
- les frais d'opposition sur chèque sont facturés pour un montant moyen de 3 351 FCFP, représentant une baisse de 22,1% par rapport aux tarifs relevés en avril 2014 ;
- la délivrance d'un chèque de banque est facturée 2 002 F CFP, soit une diminution de 22,7% par rapport aux tarifs relevés en avril 2014.

L'accord signé en **Nouvelle-Calédonie** le 15 décembre 2014 comporte les mesures suivantes :

- poursuite de la baisse des frais de tenue de compte actif avec une réduction de l'écart moyen avec la métropole porté à 31% en 2015 ;
- amélioration de l'offre Internet créée en 2014 : suite à l'accord du 23 décembre 2013, les banques ont mis en place pour 400 FCFP/mois, un abonnement nouveau permettant de consulter son compte, de commander ses chèquiers et RIB, et d'effectuer des virements. La limite de trois virements gratuits par mois, établie en 2014, pour les virements internes à la Nouvelle-Calédonie, sera supprimée au plus tard au 1^{er} juin 2015 ;
- maintenir jusqu'au 31 décembre 2015 la moyenne des tarifs de cartes bleues de Nouvelle-Calédonie à un niveau inférieur à la moyenne CCSF ;
- maintenir gelés ou gratuits les services qui l'étaient déjà en vertu de l'accord de décembre 2013.

De plus, conformément aux dispositions de l'article L.753-2-1 du code monétaire et financier, la réalisation des opérations de caisse, les dépôts et les retraits d'espèces au guichet de

l'organisme teneur de compte, sans chéquier ni carte, l'encaissement de chèques et les retraits d'espèces au guichet à l'aide d'un chéquier ou d'une carte de retrait, sont gratuits.

➤ **Dans les DOM**

Fin novembre 2014, les Préfets ont reçu une « note d'orientation relative à la négociation des accords de modération des prix pour 2015 » reprenant l'objectif de convergence de l'avis précité du CCSF, c'est-à-dire la « moyenne France entière des établissements facturant des frais de tenue de compte ». Cette moyenne se situe, au 5 janvier 2015, à 14,20 euros par an.

Suite à la note d'orientation précitée, des réunions se sont tenues en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion. Ces réunions ont débouché sur des accords qui ont été signés le 12 mai 2015 en Martinique et le 25 juin 2015 en Guadeloupe.

Ces accords, très proches l'un de l'autre, comportent :

- un engagement : conformément à l'avis du CCSF, les établissements de crédit signataires s'engagent à faire en sorte qu'en trois ans, la moyenne départementale des frais de tenue de compte converge vers la moyenne de la France entière. Il est noté que, conformément au rapport Constans, « cette convergence ne serait pas nécessairement synonyme d'égalité stricte des tarifs ultra-marins moyens avec les moyennes métropolitaines » ;
- des modalités de suivi : conformément à l'avis du CCSF et dans le cadre prévu par l'article L711-22 du code monétaire et financier, la réalisation des objectifs triennaux donne lieu à des réunions de suivi annuelles avec les établissements de crédit présidées par le représentant de l'État, en présence de l'IEDOM.

2.4 L'évolution des tarifs bancaires entre avril 2014 et avril 2015

Les rapports annuels d'activité 2014-2015 des observatoires des tarifs bancaires de l'IEDOM et de l'IEOM (ainsi que, par ailleurs, celui du CCSF pour la métropole) sont en cours de finalisation et seront prochainement remis au Ministre des finances et des comptes publics.

➤ **Dans les DOM**

L'évolution des tarifs bancaires entre avril 2014 et avril 2015 peut se résumer comme suit :

- dans toutes les géographies de la zone IEDOM, les tarifs bancaires ont été majoritairement orientés à la baisse ; le tarif moyen des frais de tenue de compte est notamment en retrait de 11,1 % ;
- pour une majorité des services bancaires les plus couramment utilisés par la clientèle, les tarifs demeurent moins élevés dans les DOM qu'en métropole.

➤ **Dans les COM du Pacifique**

L'évolution des tarifs bancaires entre avril 2014 et avril 2015 peut se résumer comme suit :

- en Nouvelle-Calédonie, les tarifs bancaires moyens sont globalement orientés à la baisse. En Polynésie française, ils sont majoritairement orientés à la hausse ; à Wallis-et-Futuna, la quasi-totalité des tarifs moyens sont restés inchangés ;

- pour une majorité des services bancaires les plus couramment utilisés par la clientèle, les tarifs demeurent plus élevés en moyenne dans les COM du Pacifique qu'en métropole. Toutefois, l'analyse par géographie montre qu'en Polynésie française la majorité des tarifs moyens est inférieure aux tarifs métropolitains.

ANNEXE 11 - Les dépenses fiscales outre-mer identifiées par le ministère de l'Economie et des finances

1. Les dépenses fiscales applicables spécifiquement aux DOM s'élèvent à 3,9 Md€ en 2015

Le DPT Outre-mer annexé au PLF 2016 fait état de dispositifs fiscaux dérogatoires spécifiques aux DOM pour un montant de **3,9 Md€ en 2015**, soit **4,6 %** du total des dépenses fiscales recensées.¹⁰²

Pour mémoire, la population des 5 DOM représente **3,2 %** de la population française.

Tableau 7 : Dépenses fiscales spécifiques aux départements d'Outre-mer en 2015 (en millions d'euros)

	Impôts d'État	Impôts locaux	Total	%
Défiscalisation (aide au développement des investissements des entreprises)	470		470	23%
Défiscalisation (secteur du logement)	410		410	
Autres abattements applicables aux entreprises situées dans les DOM	88	56	144	4%
Taux spécifique de TVA à la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion ; exonération pour certains produits; et mécanisme de TVA non perçue récupérable	1 652		1 652	64%
Non application de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	828		828	
Abattement de 30 à 40% de la cotisation à l'impôt sur le revenu pour les contribuables des DOM	380		380	10%
Divers	21		21	1%
Total	3 849	56	3 905	100%

Source : Rapporteur d'après le DPT Outre-mer annexé au PLF 2016

Les dépenses fiscales bénéficiant aux entreprises représentent 27 % du total, l'essentiel relevant des dispositifs de défiscalisation applicables aux investissements des entreprises locales et au secteur du logement pour un total de **880 M€ en 2015**.

Les deux tiers du montant global des dépenses fiscales en Outre-mer sont le fait de l'application de taxes portant sur la consommation à un niveau inférieur à la métropole (TVA et TICPE).

¹⁰² 84,4 Md€ en 2015 selon le tome II du rapport relatif aux voies et moyens annexé au PLF 2016.

2. Une part importante des dépenses fiscales spécifiques aux DOM compense en réalité l'existence de taxes locales sur la consommation

Il serait erroné d'estimer que les dépenses fiscales spécifiques aux DOM correspondent en totalité à un niveau d'aide nette en faveur de ces territoires. En effet, les dispositifs dérogatoires applicables aux taxes à la consommation (TVA et TICPE), qui représentent 64 % des dépenses fiscales spécifiques aux DOM, visent, à titre principal, non pas à réduire le niveau de fiscalité locale, **mais à compenser le fait que des taxes locales à la consommation s'y appliquent, taxes dont le produit bénéficie aux collectivités ultramarines.**

Il s'agit de **l'octroi de mer**, taxe sur la consommation qui s'ajoute aux taux spécifiques de TVA applicables dans les DOM, et de la **taxe spéciale de consommation sur les produits pétroliers** qui se substitue à la TICPE prélevée en métropole.

Tableau 8 : Produit de l'octroi de mer et de la taxe spéciale de consommation des produits pétroliers dans les DOM (en millions d'euros)

	Impôts locaux
Octroi de mer 2014 en Guadeloupe, Martinique et à la Réunion ¹⁰³	905
Taxe spéciale de consommation des produits pétroliers 2015	486
Total impôts locaux se substituant aux dépenses fiscales sur impôts d'État	1 391

Source : Rapporteur d'après le tome 1 du rapport relatif aux voies et moyens annexé au PLF 2016

Ces deux taxes locales ont généré un produit de **1,4 Md€**, à périmètre comparable avec les dépenses fiscales relatives aux taux spécifique de TVA à la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion (complétés par l'exonération pour certains produits et par le mécanisme de TVA non perçue récupérable) et à la non application de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), représentant un montant en 2015 de **2,5 Md€**.

En d'autres termes, **du point de vue du contribuable**, le bénéfice net résultant des dépenses fiscales prises en charge par l'État est moindre que les montants affichés dans les documents annexés au PLF :

- au titre des taxes sur la consommation, le bénéfice net n'est pas de 2,5 Md€ mais de **1,1 Md€** (2,5-1,4) ;
- le bénéfice net pour les contribuables sur l'ensemble des dépenses fiscales spécifiques aux DOM n'est pas de 3,9 Md€, mais de **2,5 M€** (3,9-1,4), soit **36 %** de moins que le montant indique dans le DPT Outre-mer. Cette somme représente **3 %** de l'ensemble des dépenses fiscales estimées en 2015 par le PLF 2016. Comme évoqué plus haut, la population des 5 DOM représente 3,2 % de la population française.

¹⁰³ Le produit global d'octroi de mer prélevé en 2014, c'est-à-dire incluant la Guyane et Mayotte, s'est élevé à 1 178 M€. Le montant est donné hors Guyane et Mayotte dans le tableau, car il s'agit de comparer ce produit au format de la dépense fiscale associée aux taux spécifiques de TVA applicable en Guadeloupe, Martinique et à la Réunion. L'application d'un taux 0 de TVA en Guyane et à Mayotte n'est en effet pas considérée comme constituant une dépense fiscale dans le tome 2 du rapport relatif aux voies et moyens de l'État annexé aux projets de loi de finances.

3. Aucun argument objectif ou étayé ne permet de conclure au fait que les DOM bénéficient proportionnellement moins que la France hexagonale des principales dépenses fiscales générales

Au-delà des dépenses fiscales créées spécifiquement pour les DOM, se pose la question de l'emploi des dispositifs dérogatoires applicables à l'ensemble du territoire français dans les zones ultramarines.

Treize dépenses fiscales représentent en effet la moitié du coût de l'ensemble des dépenses fiscales, comme l'indique le tableau ci-dessous :

Tableau 9 : Treize principales dépenses fiscales à la charge de l'État en 2016

(En millions d'euros)			
Ordre	Numéro de la mesure	Mesure	Chiffrage pour 2016
1	210324	Crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi	13 010
2	200302	Crédit d'impôt en faveur de la recherche	5 510
3	120401	Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	4 180
4	730213	Taux de 10% pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, autres que ceux mentionnés à l'article 278-0 ter du CGI, portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	3 280
5	730303	Taux de 2,10 % applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins	2 460
6	730221	Taux de 10% applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques	2 350
7	120202	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1er janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant	2 020
8	110246	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	1 990
9	800201	Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le gazole sous condition d'emploi, repris à l'indice 20 du tableau B de l'article 265 du code des douanes	1 820
10	140119	Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	1 727
11	730210	Taux de 5,5% pour certaines opérations (livraisons à soi-même d'opérations de construction, livraisons à soi-même de travaux de rénovation, ventes, apports, etc.) et taux de 10 % pour les livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien lorsqu'ils ne bénéficient pas du taux réduit de 5,5%, portant sur les logements sociaux et locaux assimilés suivants : - logements sociaux à usage locatif ; -logements destinés à la location-accession - logements relevant des structures d'hébergement temporaire ou d'urgence ; - logements relevant de certains établissements d'hébergement de personnes âgées ou handicapées ; - partie des locaux dédiés à l'hébergement dans les établissements d'accueil pour enfants handicapés	1 630
12	110214	Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	1 510
13	110222	Crédit d'impôt pour la transition énergétique	1 400
Total			42 887

Source : Tome 2 du rapport relatif aux voies et moyens annexé au PLF 2016

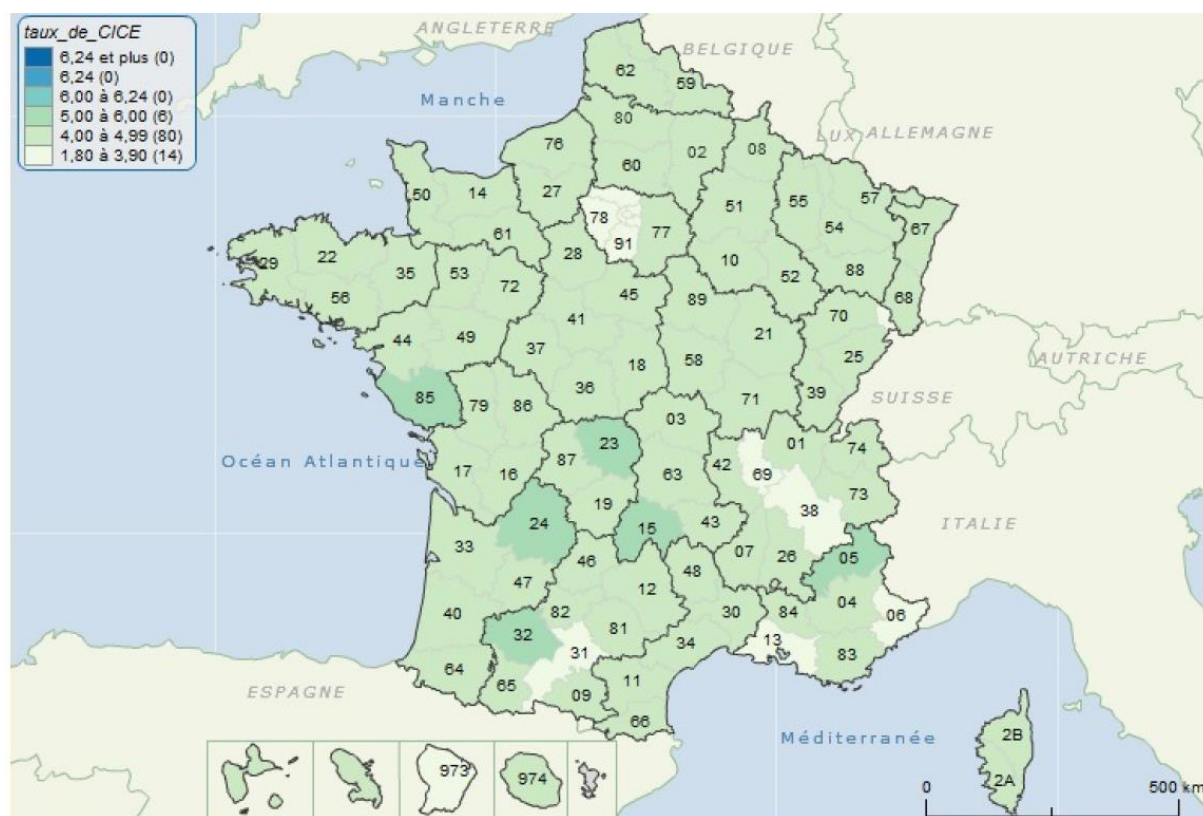
À l'exception de la Guyane et de Mayotte, les entreprises des DOM ont un taux de recours au CICE globalement comparable à celui de métropole, mais bénéficient d'exonérations de cotisations sociales employeur plus élevées

Le CICE est la première dépense fiscale de l'État (**13 Md€** en 2016). Si le montant de CICE par département n'est pas publié par le Comité de suivi du CICE, ce dernier a néanmoins présenté une carte dans son dernier rapport de septembre 2015 présentant le montant de CICE rapportée à la masse salariale totale par département, ratio qui permet de déterminer un **taux de CICE par département** (données de 2014).

Comme indiqué dans le tableau ci-après, le taux de CICE en Guadeloupe, Martinique et à la Réunion est compris entre **4 et 5 % de la masse salariale**, comme dans 77 autres départements en métropole.

Seuls la Guyane et Mayotte sont en deçà (taux compris entre 1,8 et 3,9 %), ce qui est également le cas de 12 autres départements.

Graphique 2 : Taux de CICE par département en 2014



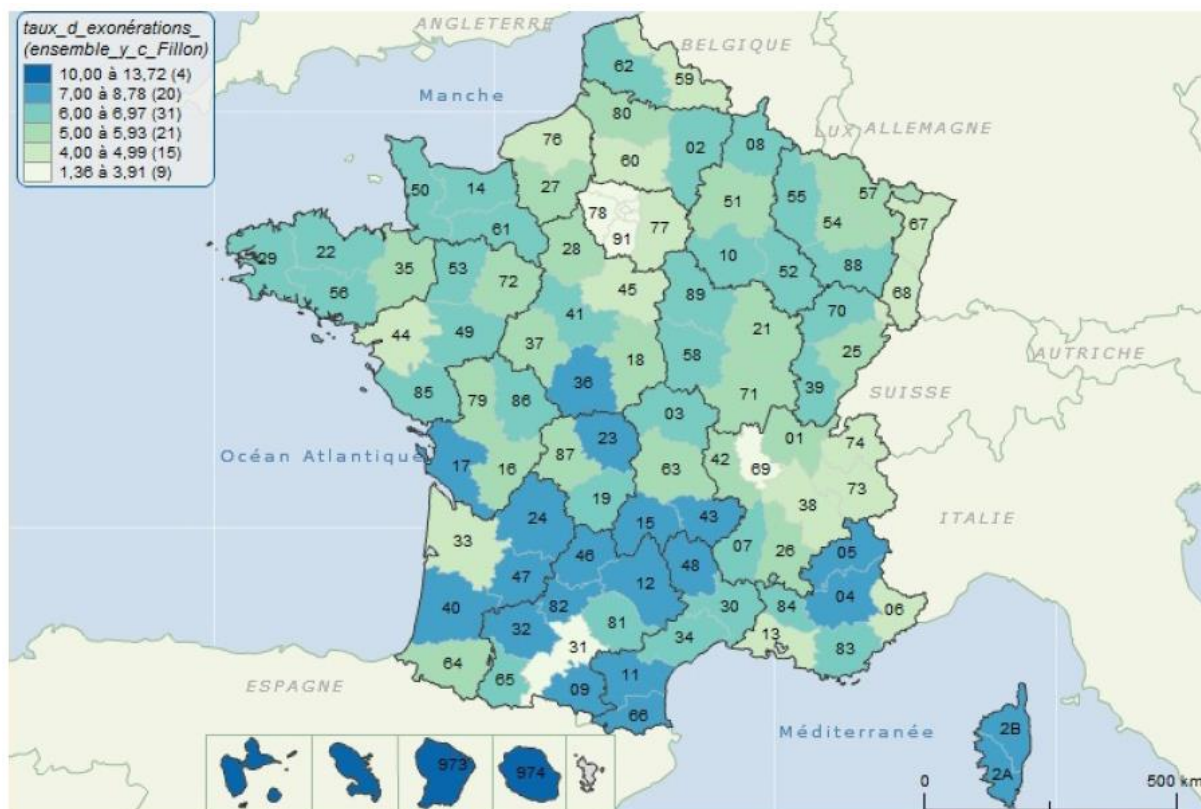
Taux de CICE : montant de CICE calculé par établissement/masse salariale totale.

Source : Acof-Urssaf ; données disponibles à mi-août 2015

Source : France Stratégie, Rapport du Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, septembre 2015, p.121

En revanche, si l'on cumule CICE et exonérations de cotisations sociales, la situation devient plus avantageuse du point de vue des DOM : **4 territoires sur 5 bénéficient d'un taux d'abattement des cotisations employeurs compris entre 10 et 14 %, soit le niveau maximal**, qui n'est par ailleurs atteint par aucun autre département de métropole (le maximum est atteint par 20 d'entre eux, avec un taux plus bas, compris entre 7 et 9 %), comme le montre le tableau ci-après.

Graphique 3 : Taux global d'exonération de cotisations employeur par département en 2014 (CICE et exonérations dites « Fillon »)



Taux d'exonérations global : total des exonérations de cotisations sociales patronales par établissement/masse salariale totale.

Source : Acof-Urssaf ; données disponibles à mi-août 2015

Source : France Stratégie, Rapport du Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, septembre 2015, p.123

Les dépenses fiscales associées à des taux sectoriels réduits de TVA bénéficient également aux DOM

Parmi les treize dépenses fiscales les plus importantes, quatre concernent des taux de TVA réduits sectoriels (travaux de rénovation ; restauration ; médicament ; construction et rénovation de logements sociaux), pour un total de **9,7 Md€** en 2016, dispositifs dérogatoires qui bénéficient également aux DOM.

La dépense fiscale globale est même plus importante dans les DOM, puisque :

- les taux réduits sectoriels applicables en Guadeloupe, Martinique et à la Réunion sont plus bas ;
- un taux 0 de TVA transversal est appliqué en Guyane et à Mayotte.

Néanmoins, il convient de noter que la différence de taxation sur la consommation sur ces secteurs peut être réduite, voire annulée, du fait de l'application de l'octroi de mer.

En revanche, on peut penser que le crédit d'impôt recherche et le crédit d'impôt pour la transition énergétique sont moins mobilisés en Outre-mer qu'en métropole

Le crédit d'impôt recherche (**5,5 Md€** en 2016 ; 2^{ème} dépense fiscale la plus importante après le CICE) et le crédit d'impôt pour la transition énergétique (**1,4 Md€** en 2016 ; 13^{ème} dépense fiscale la plus importante) devraient a priori être moins utilisés dans les DOM qu'en métropole :

- d'une part concernant le premier, en raison du fait qu'il bénéficie en grande part aux grandes entreprises et aux jeunes entreprises innovantes qui sont peu présentes dans les DOM ;
- d'autre part, le second apparaît moins mobilisable dans les DOM en raison de leurs spécificités climatiques : en effet, le crédit d'impôt pour la transition énergétique est dédié aux travaux d'économies d'énergie et aux équipements d'énergies renouvelables réalisés par les particuliers, et concerne donc au premier titre des équipements de chauffage et les matériaux d'isolation.

ANNEXE 12 - Eléments sur l'ISF en outre-mer fournis par l'Inspection générale des finances

1. L'ISF dans les DOM ne représente que 0,7 % de la recette totale perçue en France en 2014 pour 3,2 % de la population

1.1 L'ISF dans les DOM

Les données transmises par la DGFIP au rapporteur n'intègrent pas de données spécifiques pour la Guyane et Mayotte, en raison du respect du principe du secret fiscal (qui s'impose lorsque les données intègrent moins de 50 redevables). Néanmoins, les éléments intéressant ces deux territoires se retrouvent dans la ligne « Total des DOM » du tableau ci-après :

Tableau 10 : Foyers soumis à l'ISF et montants acquittés en 2014 dans les DOM et en métropole

	Nombre de foyers fiscaux imposés	Montant acquitté (M€)	Actif net taxable (en M€)*
Guadeloupe	335	3,8	880,8
Martinique	402	5,3	1 155,9
Guyane	N.C.	N.C.	N.C.
La Réunion	1 542	14,2	3 720,3
Mayotte	N.C.	N.C.	N.C.
TOTAL des DOM	2 396	25,3	6 111,7
Ile de France	129 899	1 781,8	398 623,0
Autres régions	198 657	1 994,6	500 004,5
TOTAL métropole	328 556	3 776,4	898 627,5
TOTAL national	331 010	3 802,4	904 881,7

Source : DGFIP/GF3C.

N.C. : Données soumises au secret fiscal (moins de 50 contribuables recensés sur le territoire au titre de l'ISF).

** Depuis 2010, le patrimoine brut n'est précisé que pour les redevables dont le patrimoine net taxable excède 2,57 M€*

Près de 2 400 foyers ont été imposés à l'ISF en Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion en 2014, contre 329 000 en métropole. **Ainsi, seulement 0,7 % des ménages redevables de l'ISF sont des résidents ultramarins, pour 3,2 % de la population française**, comparaison qui illustre simultanément, mais sans que l'on soit en capacité de pondérer le poids de chacun de ces deux éléments :

- ♦ l'écart de richesse entre les DOM et la métropole : l'actif net taxable à l'ISF dans les DOM ne s'élève également qu'à 0,7 % de l'actif net taxable au niveau national, et le montant recouvré par les services fiscaux également à 0,7% de la recette totale ;
- ♦ une concentration *de facto* plus importante de la richesse au sein de chaque DOM qu'en métropole (voir partie 2).

1.2 L'ISF dans les COM

Pour mémoire, concernant les collectivités d'outre-mer (COM), l'ISF s'appliquant à tous les territoires ultramarins, le respect du principe du secret fiscal ne permet pas de connaître les données de l'année 2014 de manière détaillée, mais seulement globale.

Tableau 11 : Foyers soumis à l'ISF et montants acquittés en 2014 dans les COM et en métropole

	Nombre	Montant acquitté (M€)	Actif net taxable (en M€)*
Saint-Pierre-et-Miquelon	N.C.	N.C.	N.C.
Polynésie française	N.C.	0,2	45,0
Wallis et Futuna	N.C.	N.C.	N.C.
Nouvelle-Calédonie	N.C.	0,2	52,7
Saint-Barthélemy	N.C.	N.C.	29,4
Saint-Martin	N.C.	N.C.	N.C.
TOTAL des COM	58	0,7	142,5
TOTAL métropole	328 556	3 776,4	898 627,5
TOTAL national	331 010	3 802,4	904 881,7

Source : DGFIP/GF3C.

N.C. : Données soumises au secret fiscal

* Depuis 2010, le patrimoine brut n'est précisé que pour les redevables dont le patrimoine net taxable excède 2,57 M€.

Les 6 COM ne comptent que 58 ménages redevables de l'ISF en 2014, pour une recette de l'ordre de 0,7 M€. **0,02% des ménages soumis à l'ISF résident par conséquent dans les COM, alors qu'ils représentent 0,9 % de la population française.**

2. Si les résidents ultramarins sont en proportion moins soumis à l'ISF qu'en métropole, ceux qui y sont assujettis disposent d'un patrimoine taxable proche, voir supérieur, à celui des contribuables métropolitains hors Ile-de-France

Par rapport à la métropole, le montant d'ISF par contribuable en Outre-mer, de même que l'actif net taxable, sont inférieurs à la métropole (respectivement, en 2014, 11 500 € et 2,7 M€ en métropole, contre 10 500 € et 2,6 M€ dans les DOM), mais **cet écart reste limité**.

La cotisation d'ISF par contribuable dans les COM (12 000 € en 2014) est même supérieure au niveau de métropole, pour un niveau d'actif net taxable inférieur, ce qui semble être l'indication de la présence d'importants patrimoines qui tirent la moyenne vers le haut.

En d'autres termes, **si quatre à cinq fois moins de foyers relèvent de l'ISF dans les DOM qu'en métropole** en proportion des ménages relevant du périmètre de l'IR (soit 0,2 % dans les DOM et 0,9 % en métropole ; voir le tableau ci-après), **leur niveau de patrimoine taxable moyen est proche de celui de l'Hexagone, indice d'une inégalité interne forte dans les DOM concernant la répartition des ressources**.

Tableau 12 : Comparaison entre les DOM, les COM et la métropole du montant dû moyen et de l'actif net taxable moyen par ménage redevable de l'ISF en 2014

	Montant par contribuable assujetti à l'ISF	Actif net taxable par contribuable (en milliers d'euros)	Nombre de foyers fiscaux faisant l'objet d'une déclaration d'IR ¹⁰⁴	% de foyers fiscaux soumis à l'ISF
Guadeloupe	11 266 €	2 629	235 033	0,1%
Martinique	13 223 €	2 875	227 731	0,2%
Guyane	N.C	N.C	97 411	N.C
La Réunion	9 199 €	2 413	465 343	0,3%
Mayotte	N.C	N.C	62 465	N.C
TOTAL des DOM	10 553 €	2 551	1 087 983	0,2%

¹⁰⁴ Ces chiffres intègrent tous les ménages relevant du périmètre de l'IR, qu'ils soient redevables d'une cotisation à payer ou non.

	Montant par contribuable assujetti à l'ISF	Actif net taxable par contribuable (en milliers d'euros)	Nombre de foyers fiscaux faisant l'objet d'une déclaration d'IR ¹⁰⁴	% de foyers fiscaux soumis à l'ISF
TOTAL des COM	11 974 €	2 456	7 598	0,8%
Ile-de-France	13 717 €	3 069	n.d	n.d
Autres régions (province)	10 041 €	2 517	n.d	n.d
TOTAL métropole	11 494 €	2 735	35 522 884	0,9%
TOTAL national	11 487 €	2 734	36 610 867	0,9%

Source : Rapporteur d'après les données de la DGFIP/GF3C.

N.C. : données soumises au secret fiscal

n.d : données non connues

Si l'on restreint cette comparaison à **la métropole hors Ile-de-France**, qui distord la moyenne métropolitaine en raison de la concentration du patrimoine national dans cette région, il apparaît que **l'actif net taxable et la cotisation moyenne d'ISF sont plus élevés dans les DOM** (10 500 € et 2,55 M€ en 2014) qu'en province (10 000 € et 2,52 M€ en 2014), **alors même que le PIB par habitant est globalement inférieur** en Outre-mer par rapport à la province, et, inversement, le taux de pauvreté nettement plus important.

La question de la réduction des inégalités internes dans les territoires ultramarins doit donc être au cœur des préoccupations et des objectifs de politiques publiques qui intéressent l'Outre-mer.

ANNEXE 13 - Mutations sociodémographiques et changements de société dans les DOM – 2015, *claud valentin- marie pour l'INED*



Mutations sociodémographiques et changements de société dans les Dom : *défis pour le modèle économique, la protection sociale et les solidarités intergénérationnelles .*

Claude-Valentin MARIE

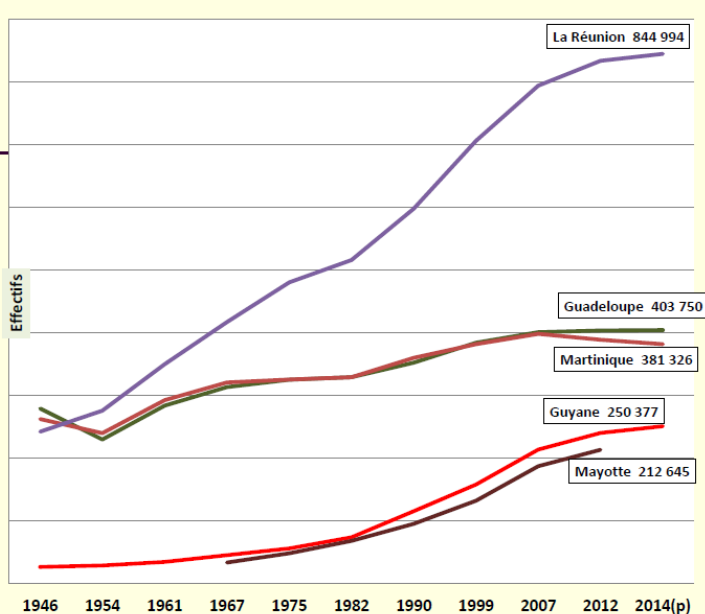
Conseiller pour l'outremer

Evolution démographique des Dom depuis 1946

ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE 2006-2014			
	2006	2014	Evolution 2006-2014
Guadeloupe	400660	403 750	3 090
Martinique	397731	381 326	-16 405
Guyane	209492	250 377	40 885
La Réunion	788035	844 994	56 959
Mayotte (1)	186 729	212 645	25 916
Ensemble	1795918	1 880 447	84 529

(1) Pour Mayotte 2007 et 2012

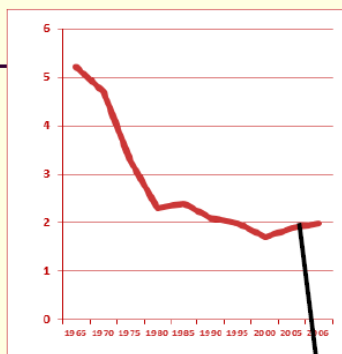
Régions	Indicateur conjuncturel de fécondité	Proportion de naissances hors mariage	Espérance de vie à la naissance	
			Hommes	Femmes
France métro.	1,98	56,4	78,8	85
Guadeloupe	2,17	79,0	76,3	84,7
Martinique	1,8	78,0	78,8	85,1
Guyane	3,49	88,4	76,7	82,9
La Réunion	2,4	74,7	77	83,5
Ensemble Dom	2,43	78,9	77,4	84,2



La décroissance de la population martiniquaise confirmée en 2014

Une diminution forte et rapide des naissances

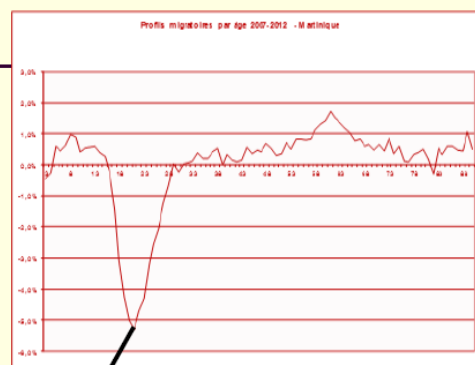
- La Martinique est le DOM qui a connu la chute de la natalité la plus précoce et la plus forte : l'ICF à 1,8 en 2013



Fin de la transition démographique, incidence de l'émigration et accélération du vieillissement

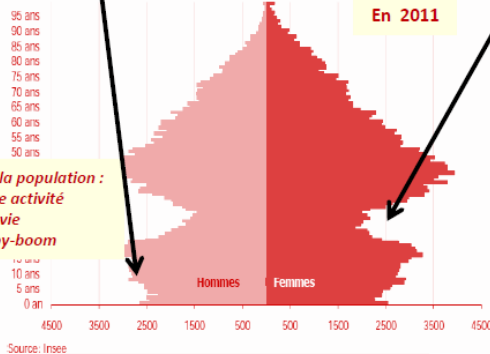
Un déficit migratoire important

Les départs de jeunes adultes se poursuivent, entraînant un solde migratoire fortement négatif dans ces classes d'âge.



Pyramide des âges de la population

En 2011



Un effet majeur sur la structure par âge de la population : un déficit important aux âges de pleine activité et des progrès de l'espérance de vie qui profitent aux générations du baby-boom

Au 1^{er} janvier 2014, la Martinique ne compte plus que 381.300 habitants

Elle en a perdu près de 17.000 depuis 2006

Un recul sans précédent depuis 1946, symbolisant l'intensité des changements en cours

**1,8 enfants par femme en moyenne
Moins de 5000 naissances par an
contre environ 10.000 en 1960**

La Guyane : terre d'immigration

Résultats de l'enquête « Migrations famille et Vieillesse »

Plus de 62 % des personnes âgées de 18 à 79 ans vivant en Guyane en 2010 sont des « immigrants » :

42,8 sont nés à l'étranger %,

13,2 % en métropole,

6,2% dans un autre Dom

Naissance selon la nationalité des parents par région de domicile de la mère.

Année 2013

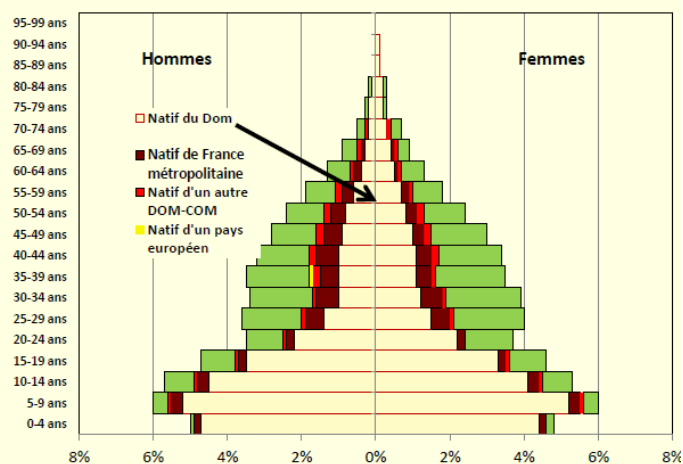
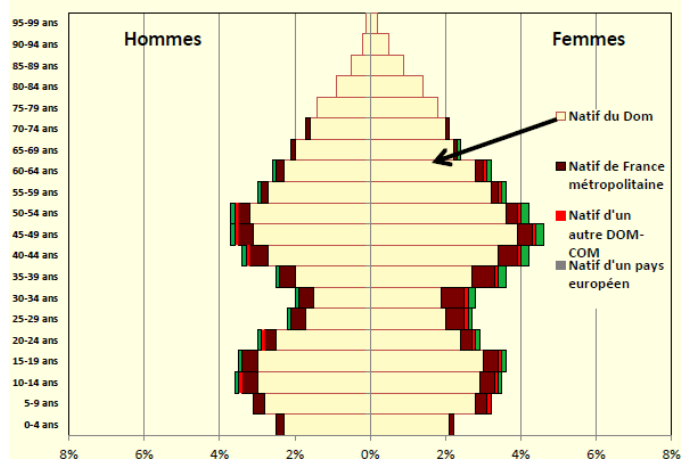
NATIONALITÉ DES PARENTS	Ensemble	Deux parents français	Père étranger, mère française	Père français, mère étrangère	Deux parents étrangers
Guadeloupe	5 069	4 468 (77,2%)	142	200	259
Martinique	4 128	3 801 (86,1 %)	89	154	84
Guyane	6 474	2 846 (44 %)	577	1 300	1 751
La Réunion	14 002	13 339 (95,3 %)	270	359	34
France métropolitaine	779 883	613 415 (78,6 %)	52 639	53 607	60 222

UNE IMMIGRATION DE PEUPLEMENT EN GUYANE

En Martinique, l'émigration demeure largement dominante et les jeunes sont toujours les premiers concernés

En Guyane, à l'inverse, l'immigration se renouvelle, s'implante et se diversifie.

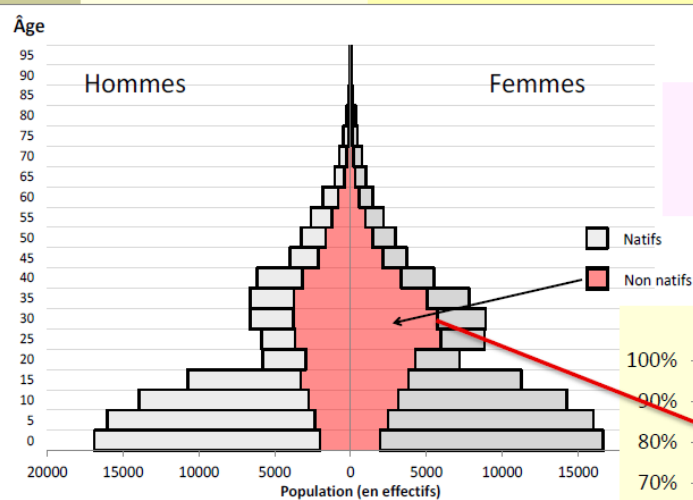
*Avec des effets radicalement différents
sur la structure et surtout sur la composition de leur population*



Source Insee RP 2012

Mayotte, le triple défi : éduquer la jeunesse, intégrer les immigrés et prévenir le renforcement des inégalités

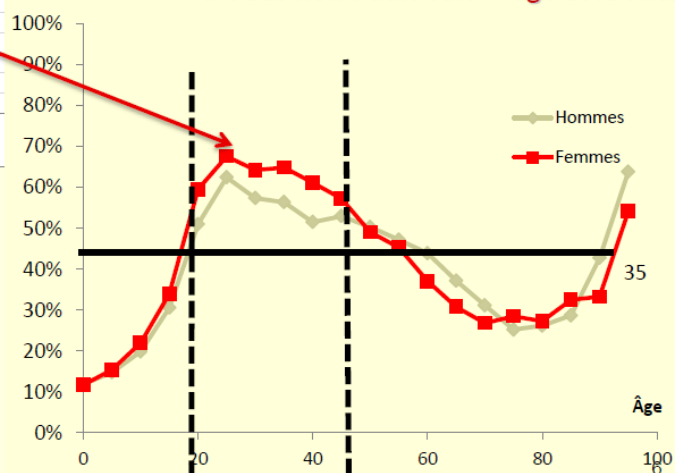
Population totale en 2012 : 212.648 habitants



Total des natifs : 136 524 habitants

Total des non-natifs : 76 116 habitants (soit 35%)

Part des non-natifs selon l'âge et le sexe



Source : Recensement de la population 2012

L'émigration vers l'Hexagone : continuité et renouvellement.

Une sélection accrue des jeunes adultes selon le diplôme et le statut d'activité

Cette sélection équivaut à une « fuite des cerveaux » qui pèse sur les perspectives de développement économique de l'île la majorité des forces vives jeunes et les plus qualifiées du pays fait ainsi défaut

Part des natifs de 20 à 34 ans installés en métropole, selon le Dom, le niveau de diplôme et l'activité,

	Bac.	Diplôme Sup.	Actifs occupés	Etudiants	Ens.
La Réunion	24,1	34,5	27,1	30,5	20,3
Guyane	40,0	50,6	38,1	38,7	31,9
Martinique	38,7	50,2	43,6	41,7	36,0
Guadeloupe	42,3	52,7	49,3	45,5	39,4
Ensemble DOM	33,1	43,1	36,8	37,5	28,8

Des taux d'emploi des 15-64 ans en métropole comparables aux moyennes nationales

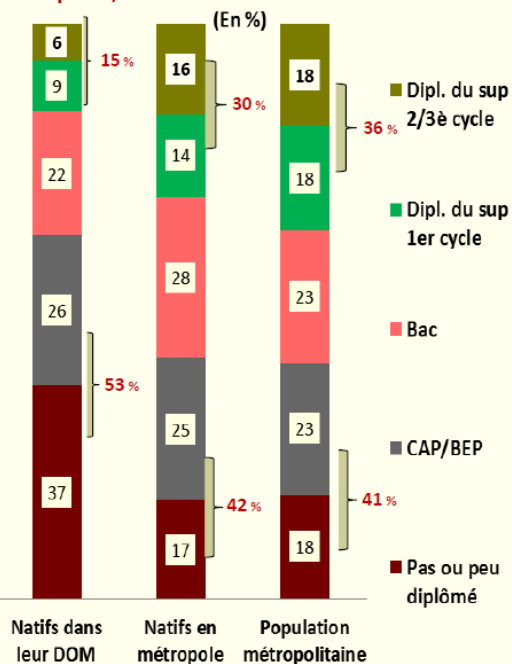
	Guad.	Mart.	Guy.	Réun.	DOM	France métro.
Hommes	75,3	74,5	62,5	73,9	73,9	68,1
Femmes	71,5	69,7	56,0	60,2	66,6	59,5
Ensemble	73,4	72,1	59,1	66,7	70,2	63,8
Ensemble (*)	64,7	64,2	61,7	60,3	63,3	62,3



Claude-Valentin MARIE.

Une structure par qualification des jeunes adultes en métropole 18-34 ans équivalente à celle des jeunes métropolitains du même âge

Jeunes adultes de 18 à 34 ans selon le niveau de diplôme, lieu de naissance et lieu de résidence



RESUME DES MUTATIONS DÉMOGRAPHIQUES EN COURS DANS LES DOM

Forte chute de la natalité et la fécondité aux Antilles.

- Très nette en Martinique : l'ISF (1,88) en deçà du seuil de renouvellement des générations. Moins rapide à la Guadeloupe (2,3) et à la Réunion (2,4).

- *Rappel : dans les années 60, les Antilles et la Réunion comptaient un nombre moyen de 6 enfants par femme.*

Un processus de vieillissement très avancé aux Antilles et en cours à La Réunion

- Plus marqué en Martinique qu'en Guadeloupe.

- La Réunion : la plus jeune des trois îles, mais les 60 ans et plus y seront en plus grand nombre qu'aux Antilles à l'horizon 2030

- *Les « 60 ans et plus » à l'horizon 2030.*

- Martinique : 36 % de la population

- Guadeloupe : 33 % de la population,

- La Réunion : 22 % de la population.

Des migrations partout importantes : avec un impact variable selon le Dom

Le contraste Guyanais et Mahorais : une population jeune en forte croissance.

- Un nombre moyen d'enfants par femme supérieur à 3,5

- Une population en très forte croissance (+ 3,6 % par an).

- Elle a doublé entre 1882 et 1999 en Guyane. Elle doublera encore d'ici à 2030.

- A cette date la Guyane sera plus peuplée que la Martinique

Forte précarité socio-économique des populations ultra-marines
De très faibles taux d'activité et un chômage structurel important :
une constante depuis plus de trois décennies

Une réalité marquée de longue date par déficit structurel d'emploi.

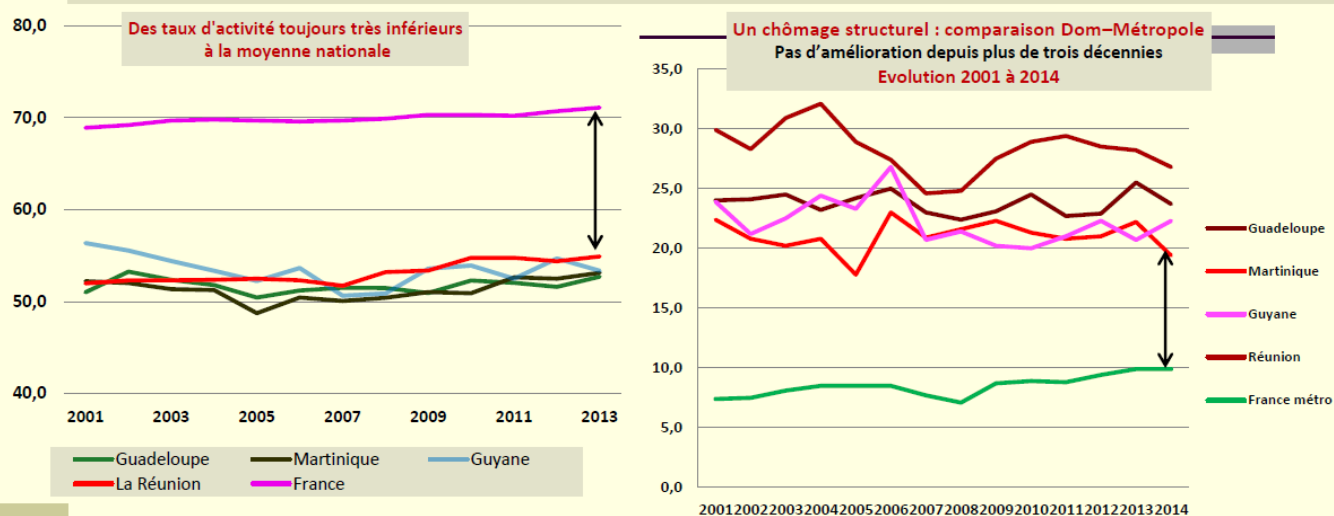


Tableau 18_ Chômage à La Réunion de 1993 à 2014

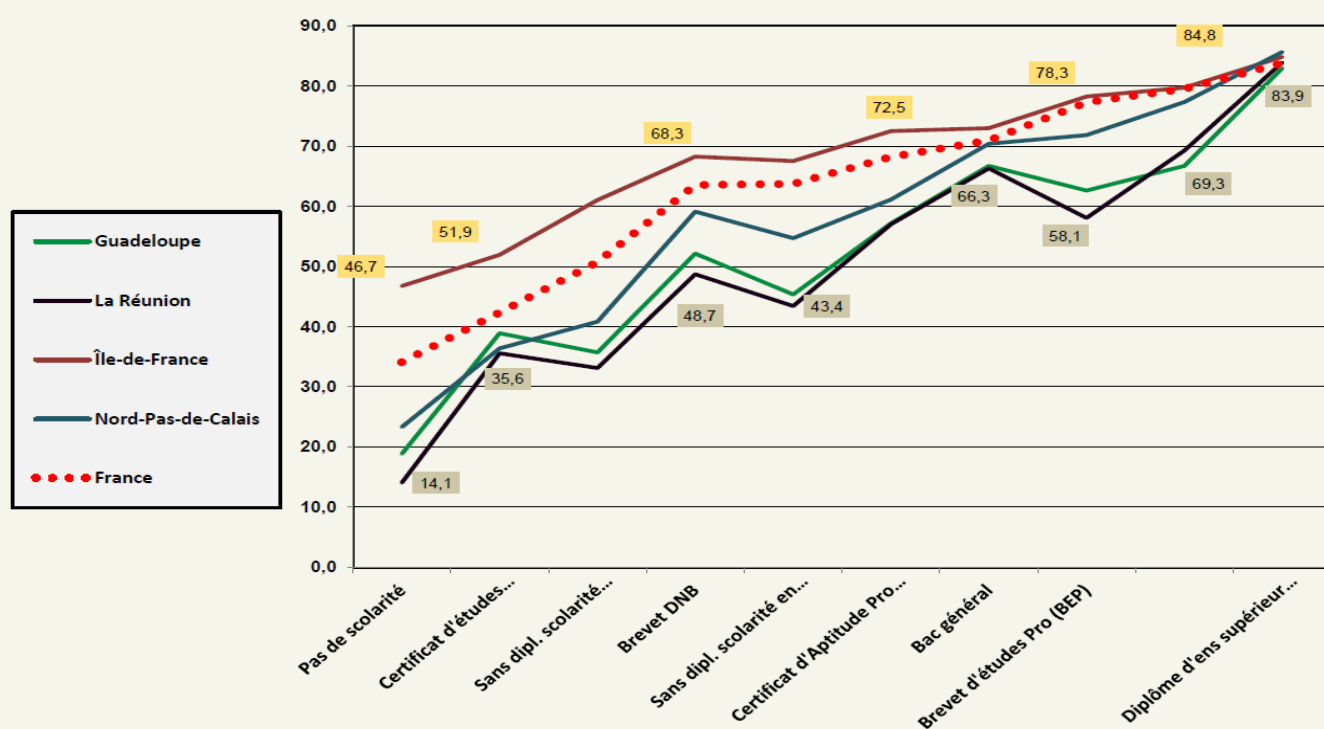
(au sens BIT)

Année	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taux de chômage (%)	31,8	33,3	34,7	37,1	36,0	37,7	37,7	36,5	33,3	31,0	32,9	33,5	31,3	29,1	24,8	27,5	29,1	29,6	28,7	29,0	26,8
Hommes (%)	28,6	29,8	31,0	33,7	33,6	35,3	36,3	34,4	30,9	28,5	31,4	31,8	28,1	28,0	23,6	26,4	28,2	27,4	27,1	28,6	
Femmes (%)	36,2	38,2	40,1	41,7	39,4	40,9	39,5	39,1	36,4	34,2	34,8	35,8	35,3	30,4	26,2	28,8	30,0	32,0	30,6	29,9	

Source : Insee enquête emploi

Dans les Dom, moins d'un actif sur deux est en emploi
Une constante depuis les années 1970

**Forte exclusion des non-diplômés dans les Dom :
les chances d'occuper un emploi y sont nettement plus faibles qu'en Ile-de-France**



Claude-Valentin MARIE- INED

Source : Insee Enquête Emploi

Les dangers de l'illettrisme

En moyenne nationale moins de 10 % des jeunes de 18 ans en difficulté de lecture (2013).

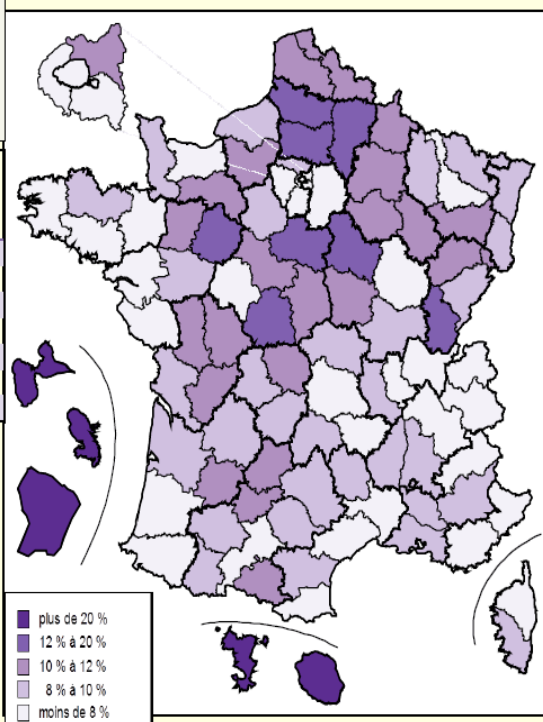
A la même date et selon les mêmes méthodes, **ce taux varie entre 30 % et 75 % dans les DOM** : soit 27,6 % à la Réunion, 30,4 % en Martinique, de 33 % en Guadeloupe 48,4 % en Guyane et jusqu'à 74,9 % à Mayotte.

Le constat est clair : si en métropole, une part très minoritaire de jeunes est concernée, dans les Dom, l'illettrisme touche une fraction entière de la jeunesse.

Département (2011)	Part des jeunes en difficulté de lecture	Part des jeunes en grave difficulté de lecture
	en % des jeunes ayant participé à la JDC	en % des jeunes ayant participé à la JDC
Guadeloupe	34,4	20,1
Martinique	30,5	17,1
Guyane	50,0	28,7
La Réunion	28,7	15,5
DOM	32,5	18,2
France entière	10,1	4,7
Seine-Saint-Denis	13,3	6,4
Val-de-Marne	10,5	4,3

Département Résultat 2013	% jeunes en difficultés de lecture
Guadeloupe	30,9%
Martinique	31,1%
Guyane	47,9%
La Réunion	27,3%
Mayotte	75,4%
France entière	9,6%
Seine-Saint-Denis	12,0%

A Mayotte, pas moins de
44 % des jeunes de 18 ans
seraient illettrés.



Dans un contexte de forte précarité de l'emploi : la situation des jeunes demeure toujours très défavorable

La faiblesse durable des taux d'emploi dans les Dom traduit l'incapacité de leurs économies à mobiliser leur capital humain disponible pour la création de richesse.

Pour la majorité des actifs, **l'emploi ne remplit pas son rôle d'intégration sociale et de protection contre la pauvreté.**

Les jeunes sont et de loin, les plus touchés. Entre 15 et 24 ans, leur taux d'emploi stagne autour de 15 %, alors même que les effectifs de ceux qui souhaitent travailler continue de croître en Guyane, à Mayotte et à La Réunion. Leur taux de chômage s'établit durablement autour de 60 %.

La multiplicité des dispositifs d'insertion ni change rien : une part grandissante d'entre eux – les plus vulnérables - sont laissés pour compte et s'enfoncent dans la pauvreté.

Les plus précaires sont indéniablement ceux qui sont exclus de tous les dispositifs de socialisation adaptée à leur âge. Ils ne sont ni à l'école, ni en formation, ni en emploi (Les NEET).

Les jeunes actifs quasiment exclus de l'emploi
Pas d'amélioration depuis deux décennies

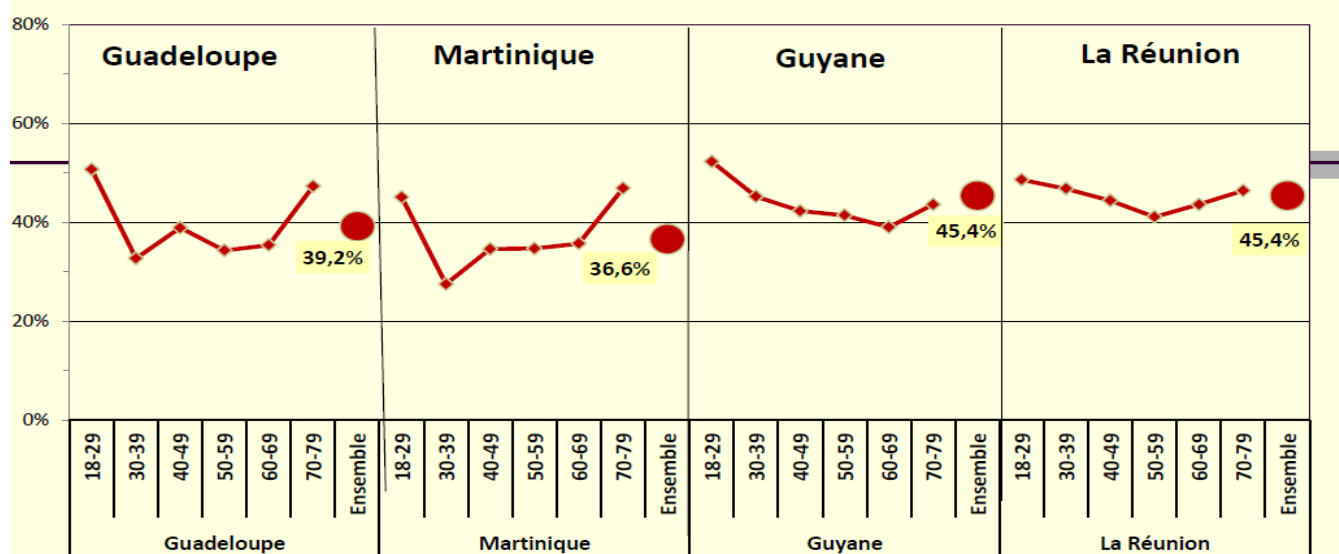
Taux d'emploi selon l'âge en 2006 et 2011				
	2006		2011	
	15-64 ans	15-24 ans	15-64 ans	15-24 ans
Guadeloupe	47,5	14,2	48,4	14,6
Guyane	44,5	16,8	43,3	15,7
Martinique	50,8	15,7	51,5	15,1
La Réunion	43,0	18,7	43,6	17,2
France	63,1	33,1	63,2	31,7

Source : Insee, RP2006 et RP2011 exploitations principales au lieu de résidence.

**Proportions de jeunes de 15-29 ans
ni en études, ni en formation, ni en emploi.**
Comparaisons régionales

Région	Jeunes sans emploi ni études
Guadeloupe	29,0
Martinique	27,7
Guyane	38,7
La Réunion	34,7
Total France	15,6
Limousin	13,8
Corse	20,6

Part des personnes vivant sous le seuil de pauvreté selon l'âge



Source : Enquête MFV 2011 Ined-Insee

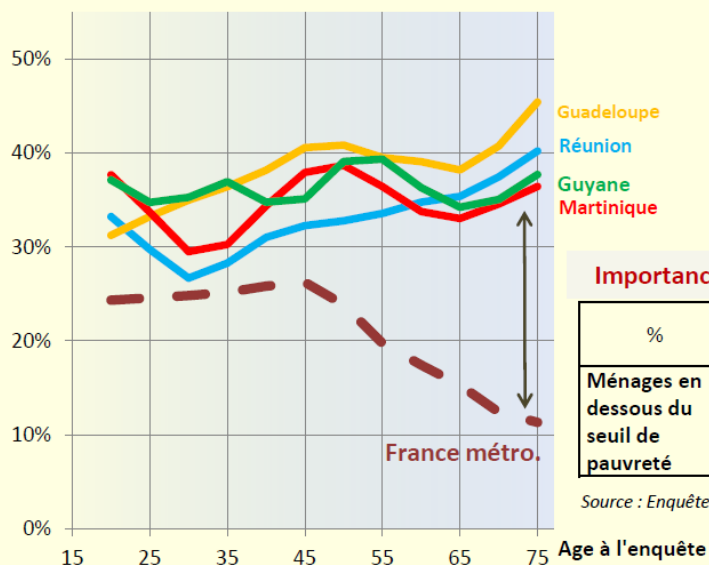
	Taux de pauvreté
Cantal	15,0
Lozère	15,9
Creuse	19,5
Corse-du-Sud	18,0
Haute-Corse	22,6
France Métropolitaine	14,3
La Réunion	42,0

Sources : Insee, enquête revenus fiscaux et sociaux, recensements de la population, enquête emploi.

Claude-Valentin MARIE- INED

La précarité ressentie

Persommes déclarant « ne pas pouvoir s'en sortir sans faire de dette » ou « y arriver difficilement »



Importance de la pauvreté parmi les ménages de 65 ans et plus

%	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Ensemble Dom
Ménages en dessous du seuil de pauvreté	44,0	43,5	43,4	46,8	44,8

Source : Enquête MFV- Ined Insee 2011

Pour les plus âgés, ces résultats reflètent tout à la fois :

- L'histoire du travail et de la protection sociale dans les Dom
- Les inégalités de situations d'emploi antérieures
- Leur précarité économique objective actuelle

Importance de la protection sociale dans les Dom : les prestations légales ne suffisent pas à réduire les inégalités

En 2013 plus 40 % des allocataires des Dom avaient pour seuls revenus les prestations versées par la CAF,
Une situation fréquente dans les familles monoparentales aux Antilles,

Caisses d'Allocations Familiales	Total des Allocataires Dec. 2014	dont Famille avec enfants		Personnes couvertes	Nombre total d'enfants	Personnes couvertes en part de la population totale (%)
			dont Monoparental es (en %)			
Guadeloupe (hors collectivités territoriales)	104 539	60 271	60,4	238 945	107 540	59,2
Martinique	94 158	51 932	61,7	207 731	90 771	54,5
Guyane	47 216	35 329	60,9	148 036	85 742	64,2
La Réunion	242 879	143 531	56,2	614 640	278 362	72,7
Mayotte	21 285	19 230	27,1	88 078	52 489	38,2(1)
Ensemble DOM	519 324	317 101	50,9	1 322 395	626 999	63,8
Métropole	11 312 660	6 493 067	26,8	29 875 076	13 227 373	46,7

Sources: Prestations légales au 31 décembre 2013 CNAF

En 2014, près des deux tiers
des populations des Dom
sont couvertes par au moins
une prestation légales
contre 47 % en Métropole.

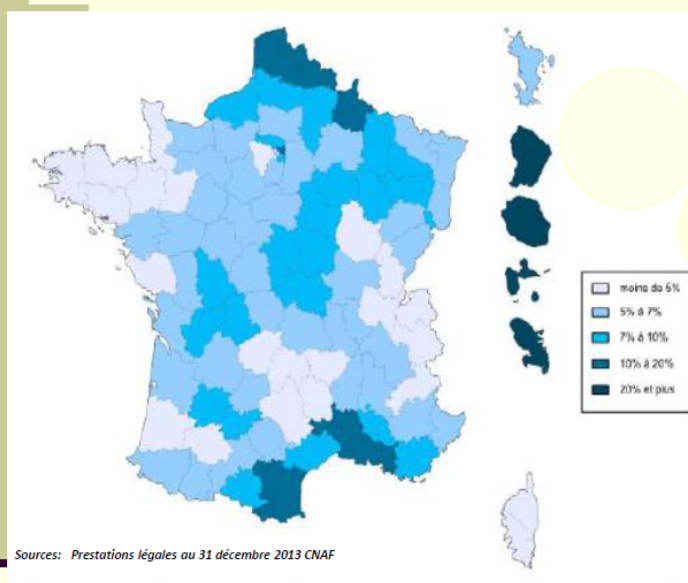
**A La Réunion ce taux
couverture dépasse les 70 %.**

**A La Réunion, plus 8 allocataires sur 10 déclarent des revenus inférieurs au Smic.
Près de 4 sur 10 déclarent des ressources nulles.**

En 2010, 343 personnes (42 % de la population de l'île) vivaient avec moins de 935 Euros/mois.
La Réunion compte autant de pauvres que les Bouches -du-Rhône.

Détails et évolution des prestations légales : un rôle majeur du RSA

Taux de couverture du RSA, par département



	Foyers couverts	Personnes couvertes	
		Total	En % de la population
Guadeloupe	48 682	97 970	24,3
Martinique	45 215	86 044	22,6
Guyane	22 847	69 075	27,5
La Réunion	115 538	274 828	32,5
Mayotte	5 531	17 746	8,3
Ensemble DOM	241 158	553 229	29,4
Seine-Saint-Denis	98 405	218 722	14,0
Val-de-Marne	49 472	100 687	7,4
Nord	148 050	335 614	12,9
Val-d'Oise	40 286	90 568	4,9
Corse du Sud	3 459	6 293	4,2
Haute-Corse	4 643	8 833	5,0

En 2013, dans les Dom, 80 % des foyers bénéficiaires n'avaient que le RSA-socle, (contre 65 % en moyenne métropolitaine).

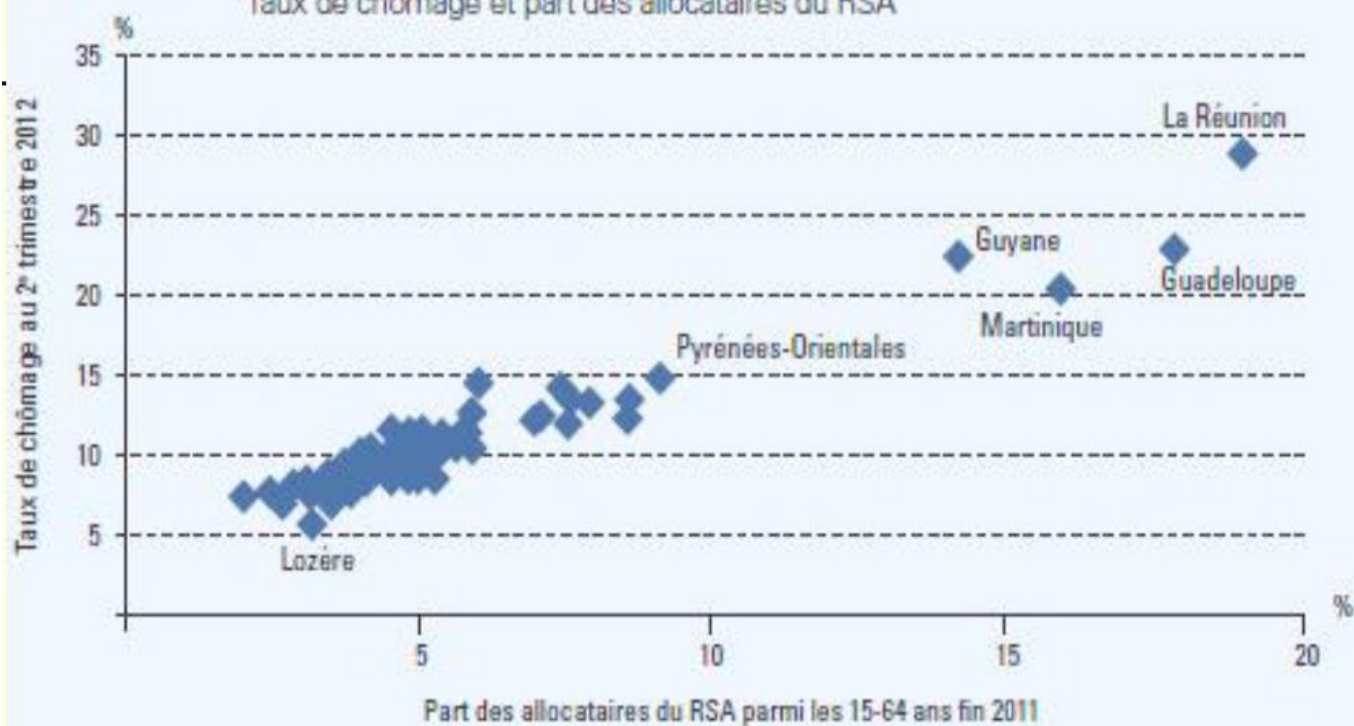
A cette date, 53 % des bénéficiaires étaient dans le dispositif depuis plus de 6 ans (contre 22 % en métropole)

Niveau de dépenses Départements (2012)	Dépenses totales brutes RSA (et RMI) En Euros/hab
Guadeloupe	612
Martinique	514
Guyane	425
La Réunion	644
France métropolitaine	129
Nord	211
Pas-de-Calais	194
Corse-du-Sud	115
Haute-Corse	110

[Graphique 2

Les DOM : des départements à part

Taux de chômage et part des allocataires du RSA



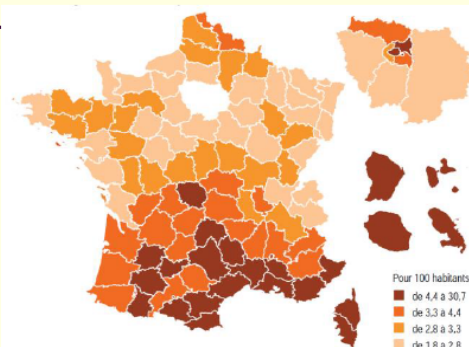
Sources : CNAF ; MSA ; Insee, taux de chômage localisé pour la Métropole et enquête emploi pour les DOM, estimations de la population

**Il en va de même du minimum vieillesse
et de l'importance du nombre de bénéficiaires et du montant des dépenses d'APA**

Proportion de retraités allocataires du minimum vieillesse pour les 60 ans et plus au 31/12/2013 (en %)	
Guadeloupe	23,8
Martinique	18,6
Guyane	18,2
Réunion	21,2
Province	3,5 %
France métro.	3,3
Source CNAV-TS	

Dans les DOM, le taux d'allocataires du minimum vieillesse est **sept fois plus élevé qu'en métropole**

Part d'allocataires du minimum vieillesse (Asv ET ASPA), parmi la population âgée de 60 ans ou plus, fin 2009



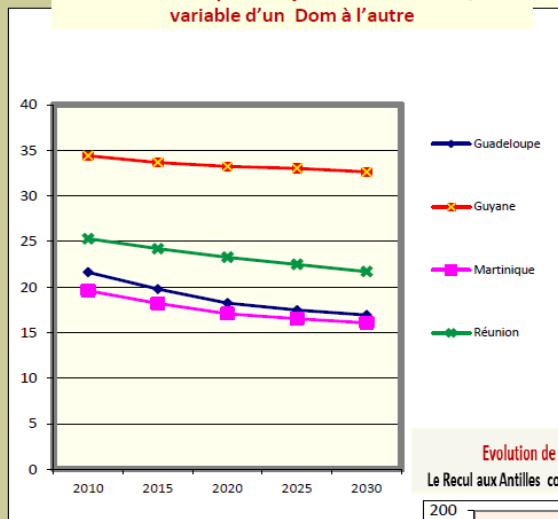
Des dépenses d'aide personnalisée d'autonomie (APA) en moyenne plus élevées qu'en métropole

Taux de bénéficiaires APA parmi les 75 ans ou plus en 2013		Taux brutes APA hors frais de personnel	
		Euros par habitant	Euros par bénéficiaires
Guadeloupe	26,4	102	5 690
Martinique	25,4	125	6 324
Guyane	16,7	18	6 278
La Réunion	39,5	101	6 603
France métropolitaine	20,6	83	4 437

Source : Drees, Enquête Bénéficiaires de l'aide sociale départementale au 31/12/2013 ; Insee, estimations provisoires de population au 01/01/2014 (janvier 2015)

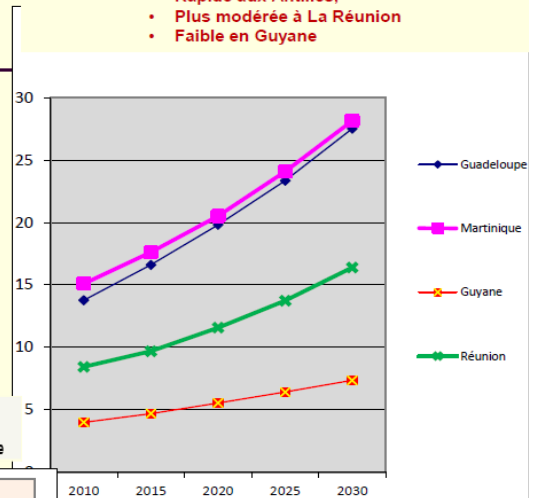
Les changements prévisibles de structure des populations

Baisse de la part des jeunes de 0 à 14 ans,
variable d'un Dom à l'autre

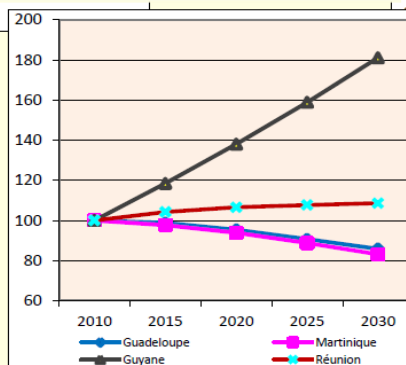


Augmentation de la part des 65 ans ou plus

- Rapide aux Antilles,
- Plus modérée à La Réunion
- Faible en Guyane



Evolution de la population active d'ici à 2030
Le Recul aux Antilles contraste avec la forte croissance en Guyane



Claude-Valentin MARIE- INED

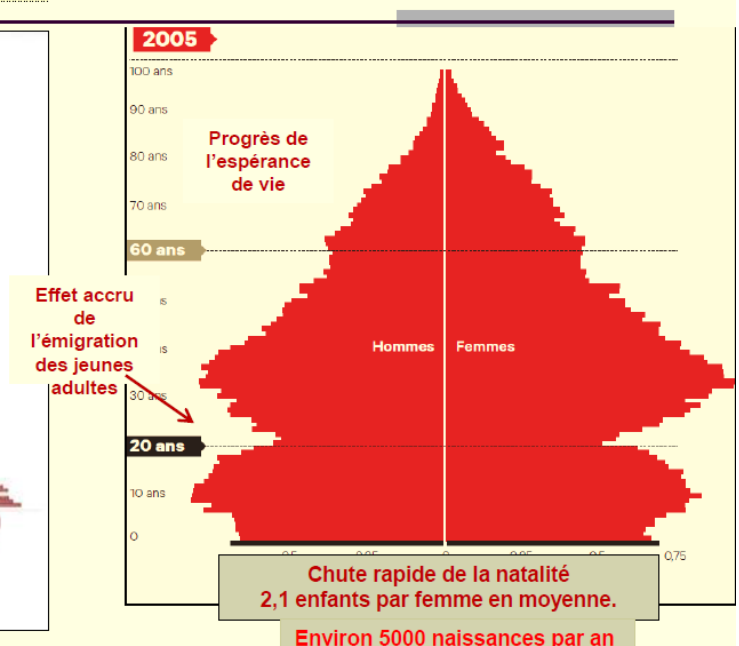
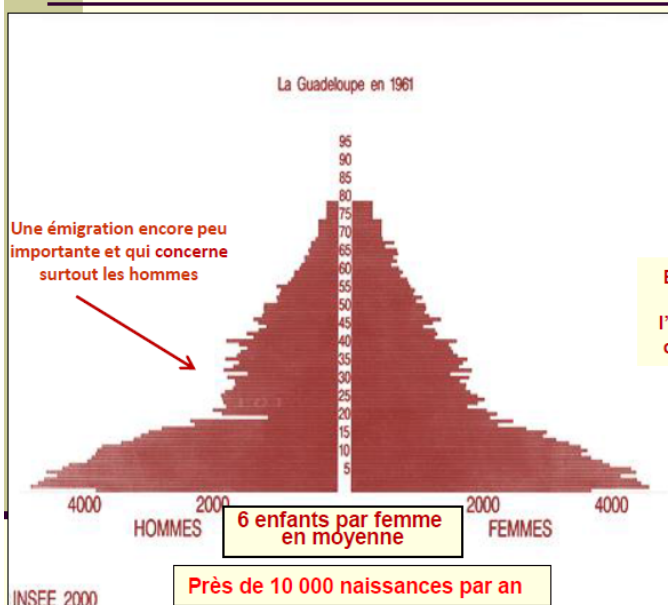
20

Un vieillissement massif et surtout très rapide

L'exemple de la Guadeloupe entre 1961 et 2005

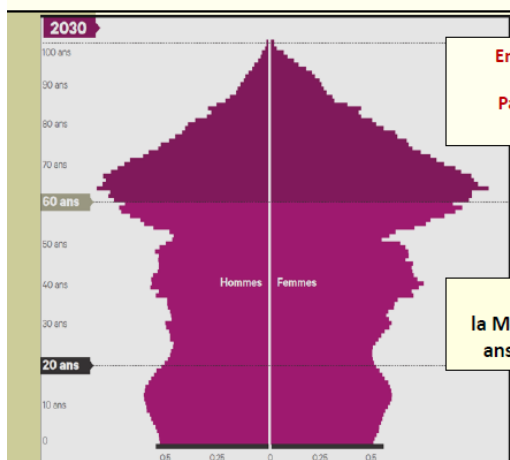
50 % de moins de 20 ans dans la population totale en 1961.

31 % de moins de 20 ans dans la population totale en 2005.



Les perspectives à l'horizon 2030 : choc démographique et risques de dépendance.

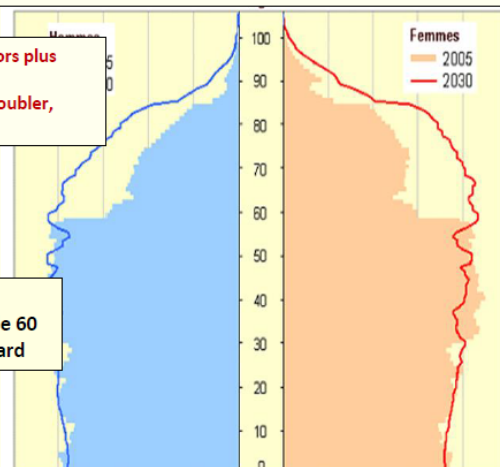
La Guadeloupe : une structure instable en raison d'un déséquilibre grandissant dans la composition par âge.



En Guadeloupe, les 60 ans et plus seront alors plus nombreux que les moins de 20 ans.
Par rapport 2005, leur part aura plus que doubler, passant de 17 % à 36 %.

A titre de comparaison, la Métropole n'atteindra le taux de 33 % de 60 ans et plus qu'en 2050, soit 20 ans plus tard

La situation métropolitaine : « une meule de foin » avec un équilibre relatif dans la composition par âge.



► **Baisse de la part des jeunes**
Chute des naissances et émigration

► **Nette diminution de la population active.**

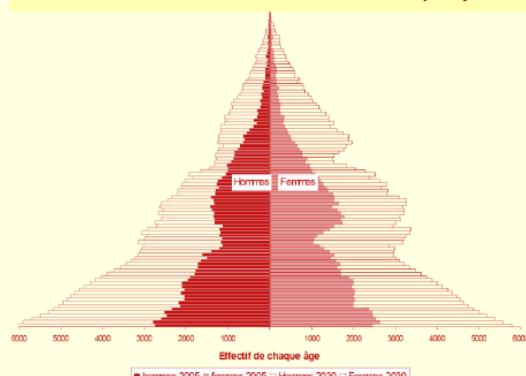
Le nombre d'actifs atteindra son maximum dès 2015 en Martinique et en 2025 en Guadeloupe.

► **Progression continue du poids et des effectifs des 60 ans et plus.**

- Martinique : **36 %** (146 600 personnes)
- Guadeloupe : **34 %** (165 400 personnes)
- La Réunion : **22 %** (228 200 personnes)

► **Evolution parallèle pour les 75 ans et plus, liée à la progression de l'espérance de vie**

Le contraste de la Guyane : en croissance continue et nettement plus jeune



Des risques accrus et plus précoces de dépendance physique et/ou mentale

Des incapacités plus fréquentes et plus précoces

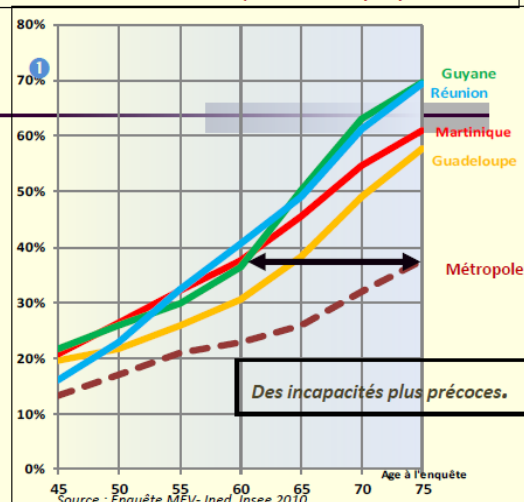
- Les taux de prévalence à 55-59 ans équivalents à ceux observés à 70-75 ans en métropole (graph 1).

Surpoids, obésité et diabète : des risques accrus... et qui continuent de progresser

- Plus d'1 adulte sur 2 et près d'1 enfant sur 4 sont en surpoids (9 % de ces derniers sont obèses, soit près du triple des estimations nationales),
- Une mortalité associée deux fois plus importante qu'en métropole.

Les gains d'espérance de vie ne s'accompagnent pas d'une évolution comparable de « l'espérance de vie en bonne santé »

Personnes déclarant être « en très mauvais état de santé » ou « limitées dans les activités quotidiennes » depuis plus de 6 mois

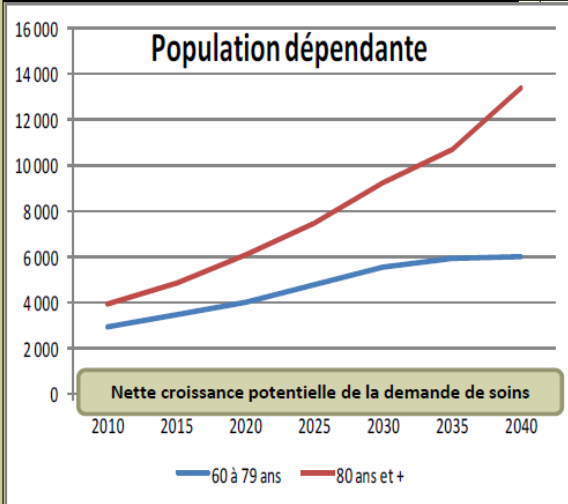


Les inégalités sociales et les progressions de la prévalence renforcent encore les risques

- La forte précarité sociale dans les Dom (chômage, importance des ménages vivant sous le seuil de pauvreté et des familles monoparentales sans activité ...) ajoute indubitablement au risque.

Vive croissance de la population dépendante

D'ici à 2030, leur nombre devrait doubler parmi les plus de 80 ans, et tripler pour les 90 ans et plus.



Sources : INSEE, ARS (2012) et projections DME sur la période 2030-2040

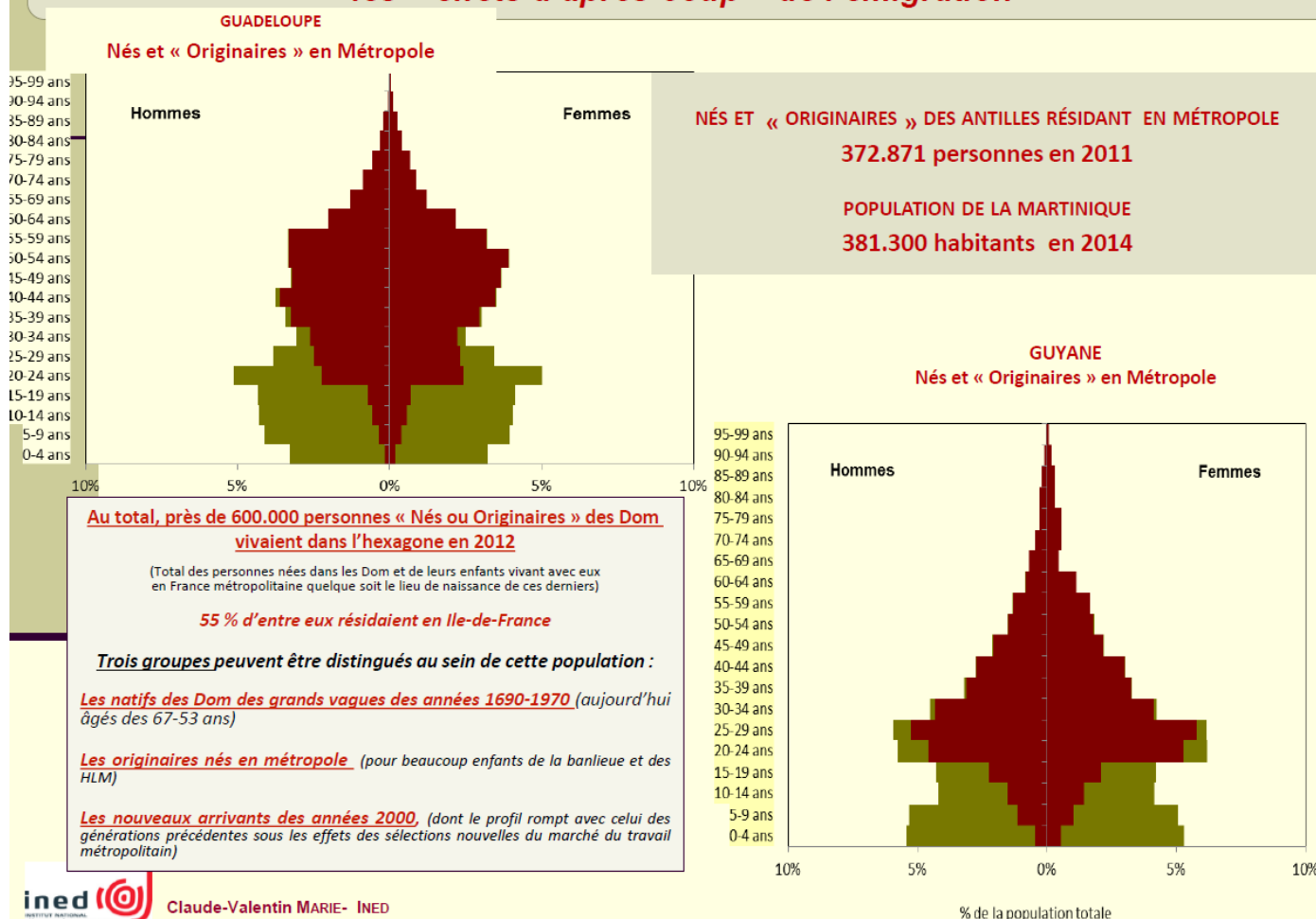
Une offre de soins et une prise en charge très en deçà des besoins prévisibles

Pour simplement atteindre le niveau actuel de la métropole, le nombre de médecins généralistes devrait croître de + 2,8% par an, celui des spécialistes de 3,8 %, et le nombre des lits d'hôpitaux de 1,3 % par an.

	Taux d'équipement en places d'hébergement(*) 1000 personnes de 75 ans et plus	Taux d'équipement en lits médicalisés (**) pour personnes âgées
Guadeloupe	35,6	25,4
Martinique	48,7	39,4
Guyane	74,1	54,0
La Réunion	47,0	42,1
France métropolitaine	122,6	98,4
DOM	45,4	36,8

Des prévisions qui indiquent l'importance des besoins d'adaptation des politiques publiques aux nouvelles réalités démographiques de ces régions.

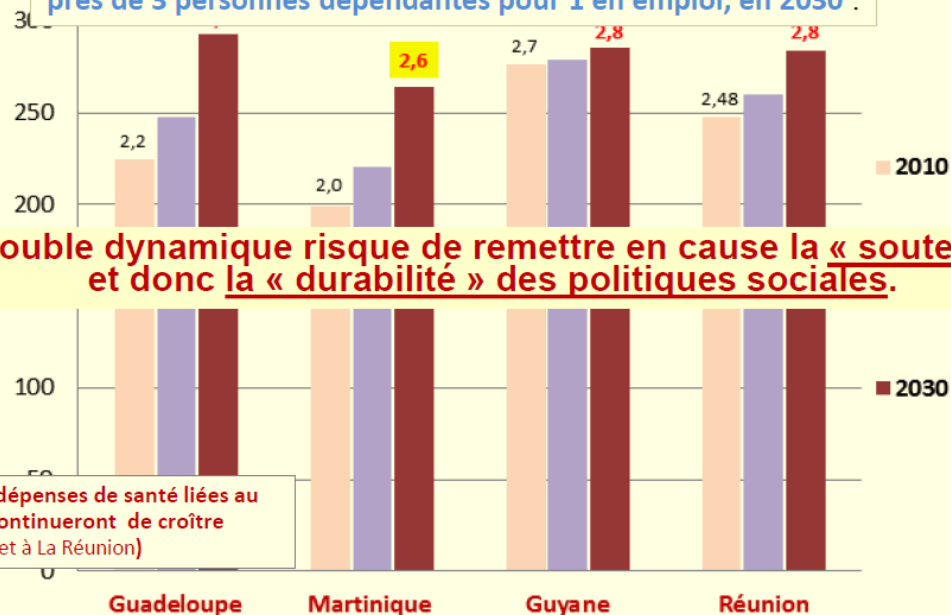
Familles des Dom en Métropole : les « effets d'après-coup » de l'émigration



Les enjeux socio-économiques associés à ces bouleversements sociodémographiques

Un risque de forte augmentation de la « dépendance effective », conséquence majeure de la faiblesse structurelle de l'emploi

A taux d'emploi constants, on devrait compter
près de 3 personnes dépendantes pour 1 en emploi, en 2030 .

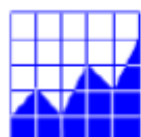


Cette double dynamique risque de remettre en cause la « soutenabilité » et donc la « durabilité » des politiques sociales.

Avec, en parallèle, des dépenses de santé liées au vieillissement qui continueront de croître (aux Antilles et à La Réunion)

Avec un taux d'emploi atteignant en 2030 la moyenne communautaire actuelle, la *dépendance effective* reculerait à 1,8.

ANNEXE 14 - Étude d'impact macro-économique d'une zone franche Martinique - Olivier SUDRIE pour la CCI Martinique - 2015



dme

études & conseils économiques

Étude d'impact macro-économique d'une zone franche en Martinique

Version provisoire
Septembre 2015

Étude réalisée à la demande de la Chambre de commerce et d'industrie de la Martinique

Les configurations possibles du dispositif pour en optimiser les performances (efficacité et efficience) doivent faire l'objet d'une étude complémentaire.

La ZFA-Martinique : Un dispositif peu coûteux et aux effets d'entraînement appréciables

Les dépenses fiscales en faveur des entreprises implantées dans les zones franches d'activité des départements d'outre-mer³ se sont élevées à 130 M€ par an en moyenne sur la période 2009-2015 (cf. Tableau 1). En 2014, ce montant (138 M€) représentait 1,7% du total des dépenses fiscales de l'État outre-mer.

Une dépense fiscale de moins de 40 M€ par an

Le montant total des baisses de charges fiscales dont ont bénéficié les entreprises martiniquaises au titre du dispositif ZFA s'élève à 267 M€ sur l'ensemble de la période 2009-2015, soit un peu moins de 30% du montant total de la dépense budgétaire consacrée à ce dispositif⁴. Le bénéfice s'élève en moyenne à un peu moins de 40 M€ par an, soit environ 0,5 point de PIB, ou encore 1,8% du total de l'effort budgétaire et financier de l'État en faveur de la Martinique. L'effort budgétaire consenti par l'État en matière de réduction d'impôt sur les bénéfices (soit 22 M€ par an en moyenne sur la période 2009-2015) représente environ 7% du total de la collecte IS+IR.

Tableau 1 : Dépenses fiscales au titre du dispositif ZFA (en M€)

Réduction	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	4 DOM		Martinique	
								Total	Par an	Total	Par an
IS-IR	90	44	72	74	87	84	83	534	76	156	22
TFPB	70		3	7	8	9	9	106	18	31	4
TFPNB	10	10	8	8	8	8	8	60	9	18	3
CFE	35	37	0	12	13	14	15	126	18	37	5
CVAE			9	20	14	23	20	86	17	25	4
Total	205	91	92	121	130	138	135	912	130	267	38

Source : Ministère des outre-mer, Document de politique transversales, diverses livraisons.

L'avantage procuré par le dispositif s'est révélé finalement plus faible que celui anticipé au moment de sa conception (dans le cadre de la LODEOM). En 2009, les travaux de la Commission des finances du Sénat estimaient ainsi le montant total de la dépense fiscale pour l'ensemble des quatre DOM à 224 M€ en année pleine (il sera en réalité inférieur de 40% à ce montant) et à 47 M€ pour la seule Martinique (soit près d'1/4 de plus que le montant moyen effectivement constaté, cf. tableau ci-dessus)⁵.

On estime à environ 12 000 le nombre d'entreprises martiniquaises susceptibles de bénéficier du dispositif⁶. L'avantage fiscal moyen s'élève alors quelques 3 200 euros par an et à 1 800€ par an pour

³ Bénéfice de l'art.44 quaterdecies du CGI.

⁴ Ce montant a été estimé à partir du coût total du dispositif dans les quatre DOM (évalué par le ministère des outre-mer à 912 M€ entre 2009 et 2015) et dans l'hypothèse où ce coût se répartirait entre les géographies au prorata du nombre d'entreprises recensées dans chacune d'entre elles.

⁵ Massion, M., Doligé, E. (2009), *Rapport sur le projet de loi pour le développement économique de l'Outre-mer* n°132, t. 1, pp. 41-43, février.

⁶ Le nombre d'entreprises entrant dans le champ du dispositif ZFA a été estimé à partir des données de l'INSEE (CLAP) sur la base ICS. Nous avons soustrait du total des établissements actifs (soit 62 343 en 2013), les établissements relevant des secteurs suivants (NA08) : commerce et réparation automobile, hébergement et restauration, activités financières et d'assurance, activités

les seuls abattements au titre de l'impôt IR/IS sur les bénéfices, soit très loin du plafond de 150 000 euros prévus par les textes (plafond porté à 300 000 euros pour les entreprises exerçant leur activité dans des secteurs et/ou des territoires prioritaires).

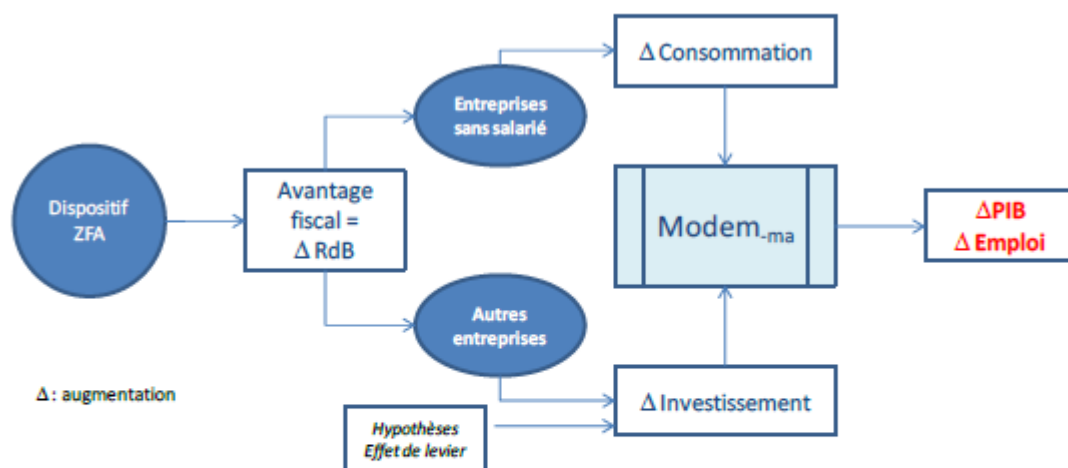
Un dispositif qui crée 40% de plus de richesse qu'il n'en coûte

L'abattement du bénéfice imposable en faveur des entreprises éligibles au dispositif ZFA se traduit par une réduction du montant de leur impôt (IS ou IR). Cet avantage fiscal augmente d'autant leur revenu disponible brut (RdB).

Le supplément de RdB peut être affecté à deux emplois : le financement de l'investissement ou la consommation. Faute de disposer de comptes d'agents détaillés, on émet l'hypothèse que les entreprises les plus modestes (sans salarié) opteront pour la consommation de l'avantage fiscal alors que les autres affecteront le supplément de RdB au financement de leurs investissements. Le montant de l'investissement ainsi réalisé dépend de l'effet de levier. Celui peut prendre trois valeurs (hypothétiques) : unitaire (investissement intégralement auto-financé), 2 (50% d'auto-financement) ou 3 (2/3 de l'investissement à crédit).

Basé sur une formalisation de type Keynes-Léontief, le modèle $MODEM_{ma}$ développé par DME (cf. annexe) évalue le supplément de valeur ajoutée induite par l'injection dans l'économie du supplément de RdB. Les effets multiplicateurs diffèrent selon la nature de la demande supplémentaire (consommation ou investissement). Le schéma ci-dessous illustre la démarche d'évaluation. Les principaux résultats de la simulation figurent au tableau 2.

Schéma 1 : La démarche d'évaluation de l'impact macro-économique du dispositif ZFA



immobilières, activités spécialisées, scientifiques et techniques, services administratifs et de soutien à l'exception des : (i) activités juridiques, comptables, de gestion, d'ingénierie, de contrôle et d'analyse technique ; (ii) des activités de recherche-développement scientifique et technique et (iii) des autres activités spécialisées scientifiques et techniques. Ont été également retirées les administrations publiques, enseignement, santé humaine et action sociale. L'étude ACSEL montre que 57% des entreprises ne comptant aucun salarié sont de fait sans activité réelle. Ces entreprises (soit 2375 dans le périmètre d'activité ZFA) ont été soustraites du nombre d'établissements susceptibles d'être concernés par le dispositif.

Le modèle évalue les effets induits de la dépense fiscale (soit 267 M€ au total sur la période 2009-2015). 64% de cette dépense (soit 172 M€) est supposé affecté à la consommation des ménages ; le reste (95 M€) à l'investissement des entreprises.

Tableau 2 : Effets macro-économiques du dispositif ZFA en Martinique

Suppléments (M€) :	Effets directs	Effets induits			Total des effets	
		Hypothèses sur l'effet de levier				
		Levier=1	Levier=2	Levier=3		
<i>colonnes</i>	(1)	(2)	(3)	(4)	<u>Sur la période</u> (5)=(1)+(3)***	<u>Moyenne/an</u> (6)=(5)/7ans
PIB		269	369	472	369	53
VA		224	315	407	315	45
Demande :	267	130	272	427	539	77
- Consommation	172	130	177	237	349	50
- Investissement	95	0	95	190	190	27
Emploi (nombre)*						741
Fiscalité **		60	79	98	79	11

Source : DME, modèle MODEM_{MA} (2015).

(*) Emplois concernés

(**) Fiscalité sur les produits et les revenus

(***) Avec un effet de levier moyen =2

Les résultats du modèle montrent que la dépense fiscale au titre de la ZFA, qui s'est élevée à 38 M€ par an en moyenne, a induit un supplément de richesse (PIB) de 53 M€ par an (soit 0,6 point de PIB). L'effet multiplicateur (53/38) ressort dans cette simulation à 1,4. Autrement dit, la richesse induite par le dispositif en Martinique a été 40% supérieure au coût de la dépense fiscale consentie par l'État. Cet effet multiplicateur dépend de l'ampleur des effets d'accélération par le canal des investissements. Ainsi, dans l'hypothèse où l'effet de levier serait de 3 (un euro d'auto-financement permettant d'obtenir deux euros de crédit), l'effet multiplicateur s'élèverait alors à 1,8 (soit 472/7/38, col. 4).

Le dispositif a concerné environ 740 emplois par an, soit 0,6% de l'emploi total et 1% de l'emploi des entreprises du secteur ICS⁷.

Les effets induits de la ZFA ont bénéficié à l'ensemble des entreprises, et pas seulement aux activités concernées directement par le dispositif⁸. Ainsi, le commerce –pourant formellement exclu des secteurs bénéficiaires- a vu néanmoins ses marges d'intermédiation augmenter de 125 M€ (+7%) sur l'ensemble de la période 2009-2015 (soit 18 M€ par an) grâce aux suppléments de revenus et de demande induits par le dispositif ZFA⁹.

Le secteur du BTP a été doublement bénéficiaire du dispositif. D'une part, en tant qu'activité entrant dans le champ de la réfaction de sa base imposable et, d'autre part, en fournissant une partie (55%) des biens d'équipement demandés par les autres entreprises pour leurs investissements. La hausse de valeur ajoutée du BTP imputable au dispositif est estimée à 61 M€ (total 2009-2015), soit environ 9 M€ par an

7 Il est difficile de savoir si les effets d'entraînement du dispositif ont conduit à des créations nettes d'emplois ou seulement à la préservation de ceux-ci. Faute de pouvoir faire la part des choses, il est préférable d'évoquer ici des emplois « concernés » par le dispositif plutôt que des emplois « supplémentaires ».

8 Le périmètre de la ZFA est défini aux articles 44 quaterdecies et 199 undecies B du CGI.

9 Conformément aux règles de la comptabilité nationale, les marges d'intermédiation sont mesurées dans le modèle par la production de la branche commerce.

représentant 2% de la VA de ce secteur. L'emploi dans les BTP concerné par les effets du dispositif est estimé à 140 postes, soit 2% des effectifs de ce secteur.

Le dispositif a eu un impact aussi sur les finances publiques :

- La dépense fiscale consentie par l'État (38 M€/an) a été partiellement compensée par la hausse des recettes fiscales (11 M€/an) grâce à la croissance des bases imposables induite par le dispositif. Le coût net pour l'État de la ZFA Martinique (27 M€) serait alors inférieur de 30% à son coût brut.
- Les collectivités locales ont doublement bénéficié du dispositif : d'une part, parce que les moins-values fiscales sur les impôts locaux (TFPNB, TFPB, CFE et CVAE), qui se sont élevées à 16 M€ par an en moyenne sur la période 2009-2015 (voir Tableau 2) ont été compensées par l'État et, d'autre part, parce que les collectivités locales ont bénéficié à leur tour de la hausse des bases imposables et donc du rendement afférent sur les impôts qu'elles perçoivent (octroi de mer par exemple).

Un dispositif qui doit être néanmoins repensé pour conserver ses avantages et mieux participer à la création d'emplois

Une réflexion sur les évolutions possibles du dispositif ZFA s'impose pour au moins trois raisons :

1. Le dispositif, dans son format actuel, est voué à disparaître prochainement (à la fin de l'année 2017) ;
2. Ses avantages absolus ont tendance à se réduire. La suppression de la taxe professionnelle et l'introduction de nouveaux impôts locaux mais à pression plus faible a participé historiquement à cette perte d'avantage. La diminution du taux d'abattement (50% jusqu'en 2014, mais seulement 40% cette année, 35% en 2016 et 30% en 2017)) va réduire d'autant l'intérêt du dispositif (et donc ses effets d'entraînement sur l'économie) ;
3. Mais le plus grand risque réside probablement dans une perte d'avantages comparatifs de la ZFA au regard de la montée en puissance d'autres dispositifs. Cette obsolescence (qui a porté un coût fatal aux ZFU, cf. encadré) pourrait aller jusqu'à remettre en question la pertinence des ZFA dans leur format actuel. Ce point mérite donc une attention particulière.

Comment expliquer la perte d'efficacité des zones franches urbaines ?

Quand un dispositif chasse l'autre

Créées en 1997, les zones franches urbaines (ZFU) visaient à encourager les entreprises à s'implanter dans certains quartiers sensibles et caractérisés par un fort taux de chômage grâce à un ensemble d'exonérations fiscales et sociales. Historiquement au nombre de 44 (ZFU dites de « 1^{ère} génération »), ces zones franches ont vu leur importance s'accroître avec le temps pour atteindre une centaine en 2012.

Le retour d'expérience montre un réel succès des ZFU dite de 1^{ère} génération qui avaient permis l'implantation de 10 000 établissements et la création de 50 000 emplois¹. Le bilan des ZFU de deuxième génération (à partir de 2004) est nettement plus mitigé. Parmi les nombreux facteurs explicatifs, l'INSEE² pointe la réduction des avantages comparatifs des ZFU. Les allègements de charge Fillon ont considérablement réduit l'avantage des ZFU : l'écart de taux de cotisation au niveau du SMIC, qui était encore de 10 points en 1997, n'était plus que de 2 points en 2006 ; insuffisant probablement pour couvrir les contraintes d'une implantation dans un quartier sensible. En conséquence, la création d'emplois dans les ZFU de deuxième génération sera très faible, voire nulle : à partir de 2003, les implantations de nouvelles activités compensant à peine la disparition d'autres établissements établis dans la zone.

Au final, la perte d'avantages comparatifs des ZFU leur sera fatale, quand bien même ce dispositif conserverait de sa pertinence.

1) Pour un bilan de la ZFU en Martinique, voir : CCIM, *Zone franche urbaine : le concept français, l'évolution législative et l'étude d'impact en Martinique*, Direction du développement du territoire, ronéo.

2) Givord, P., Trevien, C. (2012), *Les zones franches urbaines : quel effet sur l'activité économique ?*, Insee Analyses n°4, mars.

Le crédit impôt compétitivité emploi (CICE) est le dispositif d'aide aux entreprises le plus susceptible de réduire l'avantage *comparatif* de la ZFA. Le CICE procure en effet un avantage fiscal important (cf. *infra*) aux entreprises quelque soit leur secteur d'activité et leur localisation. Le CICE réduit donc *de facto* l'avantage *relatif* que les pouvoirs publics souhaitent réserver aux seuls secteurs qu'ils jugeaient prioritaires et l'avantage bonifié qu'ils accordaient lorsque ces activités s'implantaient dans des zones elles-mêmes prioritaires.

Le mécanisme de perte d'avantages comparatifs des ZFA face au CICE doit être explicité, tant ses conséquences sont importantes pour l'efficacité de zones franches.

Soit R , le revenu fiscal d'une entreprise, β le taux d'imposition sur ses bénéfices et α le taux d'abattement sur son résultat imposable. Le montant B du bénéfice après impôt est donné par :

$$[1] \quad B = R(1 + \alpha\beta - \beta)$$

Une entreprise tire avantage de la ZFA dès que celle-ci lui ouvre un droit à l'abattement $\alpha > 0$. L'avantage (A) entre une entreprise implantée en ZFA et une autre qui ne le serait pas est donné par :

$$[2] \quad A = \frac{1 + \beta(\alpha - 1)}{1 - \beta} - 1$$

A titre d'illustration, supposons deux entreprises, E1 et E2, ayant le même revenu fiscal (R) de 100 €. E1 est éligible au dispositif ZFA et bénéficie à ce titre d'un taux d'abattement α de 40%. Le taux d'IS, β , est de 30% :

- Le bénéfice après impôt de E1 sera de 82€ (calculé au moyen de la formule [1] ci-dessus) ;
- Hors ZFA, le bénéfice après impôt de E2 ne sera que de 70€ ;
- L'avantage de la ZFA est alors (formule [2]) : $A = 82/70 - 1$, soit 17,1%.

L'introduction du CICE modifie le calcul du bénéfice après impôt. Assis sur la masse salariale des salariés dont la rémunération n'excède pas 2,5 fois le SMIC, le montant du crédit d'impôt ne dépend pas du niveau du revenu imposable de l'entreprise. Soit C , le montant de ce crédit d'impôt. Son intégration dans le calcul conduit à une nouvelle évaluation du bénéfice après impôt B (équation [1']) :

$$[1'] \quad B = R(1 + \alpha\beta - \beta) + C$$

L'avantage CICE profitant à toutes entreprises (aux réserves évoquées plus loin), l'avantage retiré de la ZFA devient alors :

$$[2'] \quad A = \frac{R(1 + \alpha\beta - \beta) + C}{R(1 - \beta) + C} - 1 = \frac{1 + \beta(\alpha - 1) + C/R}{1 - \beta + C/R} - 1$$

Sur la base de l'exemple précédent, et dans l'hypothèse où le CICE s'élèverait à 10€ tant pour E1 que pour E2, l'avantage de la ZFA (calculé cette fois au travers de la formule [2']) ne serait plus que de 15% contre, rappelons-le, un peu plus de 17% en l'absence de CICE. Une augmentation du CICE, par exemple de 10 à 15 €, profiterait aux deux entreprises, mais l'avantage comparé retiré par E1 de la ZFA serait encore plus faible que précédemment (il serait maintenant de 14%).

Trois constats principaux peuvent être tirés de cette approche en terme d'avantages comparatifs du dispositif ZFA :

1. La montée en puissance du CICE au niveau national réduit l'avantage comparé de la ZFA ; le sur-avantage du CICE en outre-mer amplifie cette baisse. Le taux de CICE est passé en France métropolitaine de 4% en 2013 à 6% en 2014. Les conséquences négatives de cette augmentation du taux de CICE sur l'avantage comparé ZFA peuvent être appréciées en comparant les simulations n°1 et 2 figurant dans le tableau 3 ci-dessous. Le choix de majorer le taux de CICE outre-mer (à 9% à partir de 2014) dégrade plus fortement encore la compétitivité relative du dispositif ZFA (comparaison des simulations n°2 et 3) ;
2. La réduction progressive du taux d'abattement dont bénéficient les entreprises ZFA participe à la réduction de l'avantage comparé de ce dispositif (voir la comparaison des simulations n°3 et 4) ;
3. L'avantage comparé de la ZFA se réduit encore dès lors que l'entreprise rencontre des difficultés se soldant par une diminution de son résultat fiscal (comparaison des simulations n°4 et 5). A la limite, les entreprises présentant un résultat fiscal nul perdrait tout l'avantage (y compris absolu) de la ZFA (simulation n°6).

Ces constats invitent à réfléchir sur les évolutions nécessaires à apporter au dispositif ZFA afin qu'il conserve un avantage comparatif dans un contexte de montée en puissance du CICE.

Doter le dispositif ZFA de nouveaux avantages comparés et renforcer sa participation à la création d'emplois

La recherche de nouveaux avantages comparés pourrait passer, en premier lieu, par une évolution des objectifs assignés à la ZFA. Le nouveau dispositif chercherait, non plus à compenser l'handicap de compétitivité dont souffrent les entreprises dominiennes, mais plutôt à compenser l'handicap de compétitivité dont souffre une partie de la main d'œuvre et qui pénalise son emploi.

Ce nouvel objectif demeure conforme à l'esprit de la LODEOM (compensation des handicaps) et s'inscrit, par anticipation, dans le cadre de la future loi sur l'égalité économique réelle outre-mer (réduction des inégalités d'accès à l'emploi).

Recentrer le dispositif pour compenser l'handicap de compétitivité de la main d'œuvre peu qualifiée

La lutte contre le chômage, et notamment celui des jeunes, figure parmi les priorités les plus hautes de l'exécutif national. C'est aussi une préoccupation majeure des collectivités locales en charge du développement économique et de la cohésion sociale de leur territoire. En Martinique, le taux de chômage (au sens du BIT) s'élevait, selon l'INSEE, à 19,4% de la population active en 2014 (contre 9,9% en métropole). Ce taux atteignait les 51% chez les jeunes de moins de 25 ans¹⁰.

Selon la théorie classique, le chômage s'explique fondamentalement par une inadéquation entre la productivité d'un agent et sa rémunération, c'est-à-dire par un déséquilibre entre la valeur que l'agent peut créer dans l'entreprise (sa productivité) et ce qu'il coûte à cette dernière (son salaire). Cette inadéquation peut être durable et faire système car l'entreprise n'est généralement pas en capacité d'aligner le taux de salaire versé à un agent particulier en fonction sa propre productivité en raison de rigidités diverses (salaire minimum ou grilles de rémunération par exemple).

Situation ❶ : Chômage « classique »

L'agent reste au chômage car sa productivité est inférieure à son coût

Il perçoit un revenu minimum versé par la collectivité mais ne produit pas de valeur en contrepartie



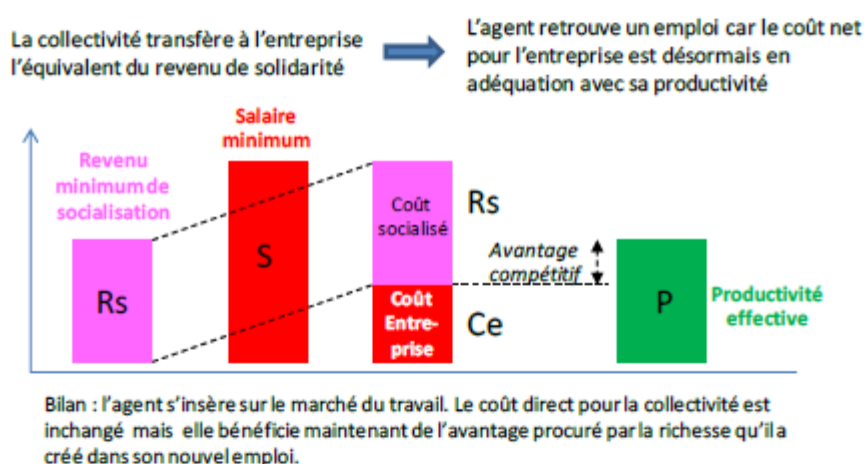
Bilan : l'agent reste durablement sans emploi. Le coût pour la collectivité est double :
coût direct = allocations de solidarité + coût indirect = valeur ajoutée non créée

¹⁰ Insee, Renovation de l'enquête emploi en Martinique ; un taux de chômage de 19,4% en moyenne en 2014, INSEE-Martinique Flash n°17, juin 2015.

La collectivité peut compenser l'handicap de compétitivité dont souffre l'agent en transférant à l'entreprise, en échange de son embauche, le montant du revenu de solidarité qu'elle lui aurait versé s'il était resté au chômage. Ce transfert (R_s dans le schéma ci-dessous) réduit le coût du travail pour l'entreprise (égal à C_e sur le schéma). L'ensemble des agents concernés gagnent à ce transfert :

- L'entreprise trouve un avantage à l'embauche puisque la productivité de l'agent (P) est ici supérieure à son coût (C_e). Les autres entreprises trouvent aussi avantage à ce transfert car la consommation de l'agent (égale à S en absence d'épargne) augmentera leur chiffre d'affaires ;
- L'agent trouve un intérêt à l'embauche car il perçoit le salaire minimum (S) d'un montant supérieur au revenu de socialisation (R_s) qu'il aurait touché s'il était resté au chômage ;
- La collectivité trouve aussi un intérêt à l'embauche car si, d'un côté, elle continue à verser sous forme de transfert à l'entreprise l'équivalent du revenu de socialisation (R_s), elle bénéficie d'un autre côté de la richesse (valeur ajoutée) créée par l'agent dans son nouvel emploi. A sa valeur ajoutée directe (équivalente à P) s'ajoute la valeur ajoutée induite (cf. *supra*).

Situation ② : Accès à l'emploi



Il existe évidemment des situations moins favorables que celle figurant sur le schéma ci-dessus.

Il se peut ainsi que, dans certains cas, la réduction du coût salarial procurée par le nouveau dispositif (R_s) soit insuffisante pour compenser l'handicap de compétitivité de l'agent (cas où $C_e > P$). Le rééquilibrage entre productivité et coût salarial peut être assuré dans ce cas par l'auto-emploi. L'agent continue de percevoir l'équivalent du maximum du revenu de socialisation alors même qu'il exerce une activité (à condition d'avoir créé sa propre entreprise). La durée de ce transfert doit être ajustée dans le temps (cf. ci-dessous).

Le mécanisme de réduction du handicap de compétitivité du travail peut conduire, inversement, à des situations « sur-favorables ». C'est le cas de celle figurant sur le schéma précédent où la productivité de l'agent (P) est supérieure au coût net pour l'entreprise (C_e). Cet « effet d'aubaine » n'est pas forcément négatif car il favorise l'emploi tout en améliorant la marge de l'entreprise. Il doit être néanmoins ajusté dans le temps.

La durée de validité du dispositif devra être évaluée ultérieurement avec précision. Compte tenu de l'ampleur du chômage des jeunes outre-mer, et singulièrement en Martinique, il est raisonnable de penser en première analyse que la durée de vie du dispositif sera assez longue. Mais l'avantage procuré par le dispositif devra être décroissant dans le temps. Le montant du transfert accordé à l'entreprise ou à l'auto-entrepreneur devra se réduire chaque année d'un taux au moins égal au gain tendanciel de productivité du travail (par exemple 2% par an). Cette règle constituant elle-même une incitation puissante à générer des gains de productivité tout en maintenant la main d'œuvre en emploi.

Un dispositif à coût constant pour la collectivité, qui procure au minimum les mêmes avantages aux entreprises et qui s'accompagne d'une baisse de chômage

Le nouveau peut faire l'objet d'un premier chiffrage sommaire qu'il conviendra de compléter ultérieurement :

- Les chômeurs âgés de 15 à 24 ans constituent la population-cible du dispositif. Leur nombre s'élève à 5 600 (Insee, 2014) ;
- On émet l'hypothèse que la productivité moyenne de cette population cible est inférieure de 30% au montant du SMIC. Cette productivité s'élève donc à 12 250 €/an (sur la base d'un SMIC annuel brut de 17 500 €) ;
- On émet l'hypothèse que le coût du nouveau dispositif ne devra pas être supérieur au montant actuel de la dépense fiscale dont bénéficie la Martinique dans le cadre de la ZFA (soit 38 M€ en 2015) .

Sous ces hypothèses, le montant maximal de compensation du handicap de compétitivité de la main d'œuvre (soit Rs dans le schéma précédent) est de 6 800€ par an et par bénéficiaire.

Cette compensation procure un « sur-avantage » à l'entreprise qui embauche de l'ordre de 1500 €/an :

Postes	Montants
(1) Coût salarial (SMIC brut*)	17 500 €
(2) Compensation du handicap de compétitivité	6 800 €
(3)= (1)-(2) Coût net du travail pour l'entreprise	10 700 €
(4) Productivité du travail (avantage pour l'entreprise)	12 250 €
(5) =(4)-(3) Avantage net de l'embauche pour l'entreprise	1 550 €

(*) Hypothèse d'un abattement à 100% des charges patronales sur SMIC et hors prime à l'embauche

Cet avantage net (ligne 5) s'avère toutefois inférieur au bénéfice retiré de la ZFA par l'entreprise (3200€ par an en moyenne). Dans cette configuration, l'avantage comparatif du nouveau dispositif serait donc, pour les entreprises, inférieur à l'ancien, mais bien supérieur pour la collectivité puisqu'il devrait participer à la résorption du chômage des jeunes probablement bien mieux que la ZFA.

Mais l'avantage du nouveau dispositif pour les entreprises augmente sensiblement en intégrant le CICE. Les deux systèmes de compensation se renforcent alors mutuellement : l'entreprise bénéficie d'autant plus du CICE qu'elle augmente l'emploi au niveau du SMIC, et elle est en capacité de le faire grâce à la compensation offerte dans le nouveau dispositif zone franche.

Dans l'exemple précédent, l'entreprise bénéficiera d'un avantage « ZFA » (compensation du handicap de compétitivité du travail) de 1 550 € et d'un CICE de 1 575 € (9% de 17 500), soit un total d'aide de 3 125 €, tout à fait comparable à l'aide moyenne obtenue grâce aux abattements fiscaux dans l'actuel dispositif ZFA (3 000 €).

L'avantage perçu par les entreprises dépend aussi fortement du niveau de productivité de la main d'œuvre lors de son embauche. Dans l'hypothèse, plus favorable que dans le cas figurant au tableau précédent, où la productivité de la main d'œuvre serait égale à 80% du SMIC, les avantages cumulés de la ZFA rénovée et du CICE s'élèveraient alors à 4 875 € par an et par poste, soit 60% de plus que l'avantage moyen procuré par le dispositif ZFA dans sa configuration actuelle.

D'un point de vue macro-économique, les effets d'induction du niveau dispositif sur la croissance et l'emploi seraient similaires à ceux du dispositif actuel (car même niveau de dépense fiscale).

Un nouveau dispositif à géométrie variable mais qui continue de s'inscrire dans le concept de zone franche

Comme on l'a vu, la rénovation du dispositif ZFA est devenue nécessaire pour lui redonner des avantages comparés et participer plus efficacement à la réduction du chômage. Le nouveau dispositif, dont les contours généraux ont été esquissés ci-dessus, peut faire l'objet de diverses modulations :

- Le bénéfice du dispositif peut être ouvert à certains secteurs d'activité jugés prioritaires et fermé à d'autres ;
- Le montants compensatoires peuvent être modulés selon les qualifications (l'aide à l'embauche, supposée ne bénéficier ici qu'à des jeunes employés au niveau du SMIC, peut être augmentée, le cas échéant, pour concerner d'autres agents au salaire d'embauche et à la productivité plus élevée) ;
- Le dispositif peut cibler une classe d'âge ou une autre (l'emploi des seniors est aussi une préoccupation forte en Martinique et en Guadeloupe¹¹) ;
- Le dispositif peut être bonifié en fonction de la localisation des entreprises et/ou de leur taille.

Quelque soit la nouvelle configuration retenue, le nouveau dispositif présenterait notamment l'avantage :

- De ne plus exclure de ses bénéfices les entreprises présentant un résultat fiscal négatif ;
- De renforcer les avantages du CICE ;
- De participer pleinement à la croissance de l'emploi et à la réduction du chômage.

11 Cf. à ce sujet : DME, *Vieillesse démographique en Martinique : quelles perspectives économiques et sociales ?*, Agence française de développement, Chambre de commerce et d'industrie de la Martinique, Septembre 2013.

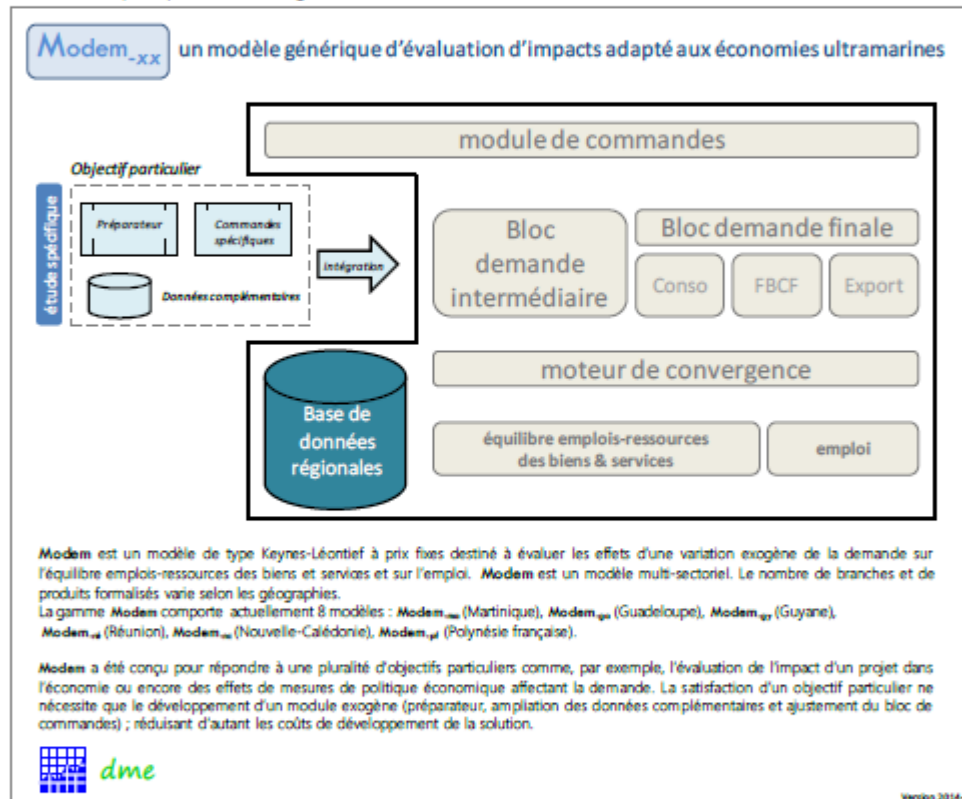
ANNEXE

Une évaluation de l'impact à partir du modèle *Modem-ma*

L'évaluation de l'impact de la ZFA sur les composantes de l'équilibre macro-économique et sur l'emploi a été évaluée au moyen du modèle *Modem-ma*

Modem (MODélisation des Effets Macroéconomiques) est un modèle générique de type Keynes-Léontief développé par DME pour évaluer les effets d'entraînement d'une variation de la demande sur les équilibres macro-économiques (à prix fixes) et sur l'emploi. La variation de la demande peut être induite, par exemple, par un projet particulier ou par un programme de politique économique. La gamme **Modem** est déclinée en six modèles pour s'appliquer aux géographies suivantes : Martinique (-ma), Guadeloupe (-ga), Guyane (-gy), Réunion (-ré), Nouvelle-Calédonie (-nc) et Polynésie française (-pf).

Le schéma de principe du modèle figure ci-dessous :



Le recours à *Modem-ma* pour évaluer l'impact de la ZFA et de ses évolutions possibles à terme présente un triple avantage :

1. Technique. **Modem** a été spécialement conçu pour évaluer l'impact de mesures de politique économique affectant la demande ; *Modem-ma* est calé sur les données macro-économiques de la Martinique ;
2. Opérationnel. Les délais impartis à la réalisation de l'étude interdisent en pratique de développer un outil d'évaluation « sur mesure » et encore moins, un modèle d'équilibre général calculable ;
3. Financier. Le maître d'ouvrage n'a pas à supporter les coûts de développement du modèle *Modem-ma*, mais seulement son adaptation à la marge (graphique ci-dessus) pour répondre aux objectifs particuliers de l'étude.

**ANNEXE 15 – Étude préliminaire a une demande de classement
de la Martinique en zone franche globale expérimentale –
Claude GELBRAS- 2015**

MARCHÉ PUBLIC DE PRESTATIONS INTELECTUELLES

N° 15ECCP016

PASSÉ ENTRE

LA RÉGION MARTINIQUE ET

VALINVEST EURL

Objet

**ÉTUDE PRÉLIMINAIRE A UNE DEMANDE DE CLASSEMENT DE LA MARTINIQUE EN
ZONE FRANCHE GLOBALE EXPÉRIMENTALE**

DATE DE NOTIFICATION : 1^{er} SEPTEMBRE 2015



Le Gérant : Claude GELBRAS

SOMMAIRE

1. INTRODUCTION

2. SITUATION ACTUELLE DES DISPOSITIFS ZONES FRANCHES

2.1 LES DISPOSITIFS ZFU ET ZRR

2.2 PRINCIPAUX CHANGEMENTS INTERVENUS DEPUIS LE 1^{ER} JANVIER 2015

2.3 ÉVALUATION DES ZFU

3. QUELLE ZONE FRANCHE GLOBALE EXPÉRIMENTALE POUR LA MARTINIQUE ?

3.1 DISPOSITIF DE BASE

3.2 SECTEURS RENFORCÉS

3.4 LES ACTIVITÉS EXCLUES

3.5 LES LIMITES DU MODEL ZF

4. COUT BRUT DES ZONES FRANCHES URBAINES ET BILAN ÉCONOMIQUE

5. OBSERVATOIRES ET RAPPORTS SUR LES ZONES FRANCHES

6. DÉTAXE DES IMPORTATIONS DANS LES DOM

7. SECTEURS RENFORCÉS

7.1 FORT DE FRANCE

8. LA CORSE ET SA ZFG

9. LA RÉUNION ET SA ZFU ÉTENDUE

10. LA CHAMPAGNE-ARDENNE ET SA ZF-BER (Bassin d'emplois à redynamiser)

11. MARTINIQUE PROJET DE LOI POUR UNE ZFG EXPÉRIMENTALE (en p.j)

CONCLUSION

INTRODUCTION

1- LA CRÉATION DES ZFU : UNE MESURE NOVATRICE INSTITUÉE

PAR LE « PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE »

(cf. rapport du Sénateur P. ANDRE 11 juillet 2002)

La genèse de la politique de la ville dont le dispositif a inspiré toutes les mesures qui ont suivi créant ainsi un vrai maillage national afin de mettre fin à de criantes inégalités sociales.

Le projet mis en œuvre par le Pacte de relance pour la ville consistait à parvenir à une transformation totale de certains quartiers en jouant sur le levier économique, notamment par un allègement des charges des entreprises, comme le soulignait M. Jean-Pierre Raffarin, alors ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat, à l'occasion d'une visite à Saint -Quentin peu après l'adoption de la loi relative à la mise en oeuvre du Pacte de relance. Le but étant de réduire la « fracture territoriale ».

A. ENJEUX ET OBJECTIFS DU PACTE DE RELANCE (1996)

Les quartiers sensibles en 1996 : une « voie sans issue »

Lorsqu'à l'automne 1996, le Gouvernement dirigé par M. Alain Juppé a créé les zones franches urbaines, il affrontait, le premier depuis l'apparition du concept de politique de la ville, la question de l'articulation entre la politique économique et les problèmes sociaux des quartiers difficiles.

Ce projet reposait sur la volonté de lutter contre une spirale de l'échec et de l'exclusion caractérisée par :

– la fuite des classes moyennes et l'accroissement de la vacance des logements sociaux, notamment dans les « tours » et les barres d'immeubles ;

- l'hémorragie des entreprises, spécialement sensible dans le secteur du commerce et de l'artisanat où les entreprises subissaient les conséquences de la paupérisation des habitants des quartiers sensibles et de la diminution de leur pouvoir d'achat ;
- la croissance du chômage, la plus forte observée sur l'ensemble du territoire, renforçant le sentiment d'exclusion des habitants.

Au total, face à l'impuissance des politiques menées depuis près de vingt ans, les quartiers étaient en déshérence, dépourvus de perspectives d'avenir. C'est précisément contre ce mouvement en apparence irréversible que le Pacte de relance pour la ville a prioritairement lutté.

Le contenu du Pacte de relance pour la ville

Ensemble ambitieux dont la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 ne constituait que le volet législatif, le Pacte de relance pour la ville s'articulait autour de six objectifs principaux, qui tendaient à :

- créer des activités et de l'emploi ;
- assurer la paix publique ;
- rétablir l'égalité des chances à l'école ;
- rénover et diversifier les logements ;
- renforcer les partenaires de la politique de la ville ;
- améliorer le fonctionnement et la présence des services publics.

S'ajoutent des phénomènes de marginalisation liées à la violence, la toxicomanie et les trafics de drogues, l'immigration clandestine, l'échec scolaire...situés dans poches de résistance au développement économique. Dans ces quartiers, on parle de zones de non droit. On explique ces événements par les mutations industrielles, la constructions de transports rapides délaissant les centres villes , l'évolution du foncier et des politique périurbaines.... hors les centres urbains laissant des zones en friche rapidement occupées par des populations défavorisées à faible pouvoir d'achat et à une immigration souvent clandestine . Il est surprenant de trouver dans des villes comme Nice des quartiers très défavorisés à quelques pas de zones très résidentiels. Le quartier d'affaires de La Défense (le plus important d'Europe) est lui aussi localisé à quelques kms des 25 ZFU ceinturant Paris.

Ce sont ces difformités qui expliquent le choix des pouvoirs publics de mettre en œuvre une politique de mitage ciblant des territoires en crise profonde. L'objectif est de mettre les indicateurs économiques au niveau de ceux de l'environnement immédiat.

Créer des activités et de l'emploi

La principale idée qui sous-tendait le PRV était que le premier problème qui mine les quartiers en difficulté est le chômage. Ainsi, pour lutter contre celui-ci, étaient créées 44

zones franches urbaines au sein des 744 zones urbaines sensibles qui concentraient les quartiers les plus défavorisés des agglomérations de l'Hexagone.

Ce choix répondait à une situation de grande détresse, si l'on songe que dans certaines communes, la majeure partie des chômeurs résidaient dans les quartiers sensibles, ainsi à Clichy-sous-Bois-Montfermeil, où 70% des demandeurs d'emplois étaient établis dans la ZFU.

Si elles exerçaient une activité économique de proximité sur le marché local, les entreprises de moins de cinquante salariées situées dans ces zones pouvaient bénéficier d'exonérations fiscales et sociales importantes sur :

- l'impôt sur les bénéfices,
- la taxe professionnelle ;
- la taxe foncière sur les propriétés bâties ;

Répondaient à cette condition les entreprises des secteurs de la construction, du commerce et de la réparation automobile, de l'hôtellerie et de la restauration, du commerce de détail et de la réparation d'articles domestiques, des transports de voyageurs par taxis, de la santé et de l'action sociale, de l'assainissement, de la voirie et de la gestion des déchets, des activités associatives, récréatives, culturelles et sportives et des services personnels.

- les charges sociales patronales ;
- les cotisations sociales personnelles des artisans et commerçants ;
- les droits de mutation sur les fonds de commerce et de clientèle.

Considérant que la sûreté des personnes et des biens est le premier des droits que protège l'Etat, il était prévu de lutter prioritairement contre la délinquance des mineurs, par la création d'unités d'encadrement renforcé grâce à un accroissement des effectifs de police. Des mesures concernant la lutte contre la toxicomanie étaient également prises. Le ministère de l'éducation nationale était aussi concerné par la

mise en oeuvre du Pacte de relance à laquelle il devait contribuer grâce à la modification de la carte des établissements situés en zone d'éducation prioritaire (ZEP) dans lesquelles les moyens humains étaient renforcés. Tout en souhaitant lutter contre le « monofonctionnalisme » hérité de la « Charte d'Athènes » qui a contribué à répandre en France le modèle des « grands ensembles » où un fort taux de vacance des logements est désormais observé, le pacte de relance affectait d'importantes enveloppes de prêts au financement de gros travaux d'entretien dans les quartiers en difficulté. L'intérêt de ces mesures trouve tout son sens lorsque l'on sait que la ZFU de Reims concentre, par exemple, 85 % du parc d'habitat social rémois. Pour engager de grandes opérations de restructuration dans des centres commerciaux souvent dévastés et désertés il créait, en outre, un établissement public de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA). Un programme triennal d'amélioration de la desserte et de la qualité des transports en commun dans les

quartiers faisant l'objet d'un contrat de ville était également lancé, tandis que l'emploi de jeunes par les autorités responsables de transports était favorisé, dans le cadre du développement des « emplois de ville ». Au total, le Pacte de relance constituait un tout cohérent, dont la création des ZFU qui reprenait l'idée d'une « discrimination territoriale positive » n'était que l'une des facettes.

En termes d'objectifs, l'étude d'impact annexée au projet de loi considérait que partant d'une situation où l'on estimait à 25.000 le nombre d'emplois existant dans les ZFU, et sous réserve de la délimitation définitive des zones, le coût fiscal et le coût social de la mesure s'élèveraient respectivement, la première année, à 100M€, pour 10.000 emplois

2. SITUATION ACTUELLE DES DISPOSITIFS ZONES FRANCHES

Avec l'introduction de la nouvelle politique de la ville (QPPV = quartier prioritaire de la politique de la ville), c'est toute une stratégie de soutien aux territoires en difficultés ou en retard de développement qui a radicalement changé. C'est un nouveau panorama qui se met en place dès 2014 après publication des lois et décrets sous l'égide du Commissariat Général à l'égalité des Territoires (CGET).

Les CUCS, ZUS, ZRU, ZFU ou autre ZRR sont intégralement ou partiellement remis en cause.

Les observatoires permettent de dégager de ce maillage passé de nombreux enseignements après 20 ans de données enregistrées et analysées.

La connaissance et la maîtrise des politiques publiques en matière d'attractivité des territoires est un préalable avant toute création d'un nouveau dispositif juridique et fiscal. Si les dispositifs ont été successivement prorogés en dépit de leur terme programmé, ils n'ont pas donné lieu à l'ouverture de nouvelles ZF. C'est ainsi que les ZFU qui devaient disparaître fin 2014, sont prolongées jusqu'en 2020. C'est-à-dire – cas de Dillon – (1) les entreprises installées dans cette ZFU avant le 31.12.2014 bénéficient pendant 5 ans des exonérations à taux plein jusqu'à épuisement de leurs droits (2) celles qui se créent ou se transfèrent avant le 31.12.2020 bénéficient du nouveau dispositif allégé.

Simultanément, les nouveaux quartiers de la politique prioritaire se mettent en place pour répondre à des logiques de ciblage – à l'opposée de ce que souhaite le Conseil Régional.

Il va de soi, que les enseignements tirés des mesures qui ont été mises en place dans les villes, dans les territoires (ZFU, ZRU, ZRR, et ZFG) au cours de ces

15 dernières années seront d'un précieux apport à l'élaboration d'un dispositif global, cohérent et performant. Une ZFG pour la Martinique sera l'aboutissement d'une réflexion en vue de lutter contre le chômage de masse, une orientation vers une économie de l'offre et de recherche de compétitivité des entreprises.

La ZFG est un moteur de croissance économique comme l'ont démontré les deux ZFG créées : la Corse et la Champagne Ardennes - dans une moindre mesure la ZFG de la Réunion gérée par le CIREST (EPCI). A quoi s'ajoutent les données de la politique de la ville et les aides à finalités régionales. La discrimination positive, qui va de soi avec les politiques de zonages géographiques – effet frontière - doit être maintenue ; comme la Martinique n'est pas uniformément désavantagée, les allègements ou exonérations doivent se moduler selon les filières et territoires.

2.1 LES DISPOSITIFS ZFU et ZRR

Même si le rappel de ces outils a, désormais, un caractère historique, il importe d'en connaître le contenu car le législateur a pratiquement utilisé les mêmes leviers pour assoir sa stratégie de modulation des charges des entreprises.

On a choisi de mettre en annexe le bulletin des ARAPL en raison de sa présentation pédagogique donnant une bonne synthèse des dispositions mises en applications du 1^{er} janvier 1997 au 31 décembre 2014 dans des quartiers, des territoires, des zones en grande difficulté économique et sociale. C'est un document de référence à l'usage des professionnels, pratique et complet en dehors, des textes législatifs et des codes en vigueur (CGI, CGCT....) auxquels il se réfère.

Au cours de cette période, les dispositifs ont été juridiquement assez stables mais ont été considérablement revus suite à l'introduction de la nouvelle politique de la ville (QPPV : Quartier prioritaire de la politique de la ville) mise en place au 1^{er} janvier 2015.

Comme on l'a écrit, ont été supprimés : les ZUS, ZRU, CUCS.

Demeurent les (1) « ZFU-Territoire Entrepreneur » nouvelle appellation des ZFU ancien fer de lance de l'ancienne politique de la ville déployées par la CGCT (ex DIV) mais au contenu très limité.

Les exonérations figurant dans les ZFU de 1^{ère} génération ont été reprises dans la ZFG corse. Les deux lois ont été votées simultanément fin 1996.

Par contre les ZF des territoires ruraux, les (2) ZRR disparaîtront au 31 décembre 2015 Ce qui signifie que les entreprises ont jusqu'à cette date pour trouver avantage à s'installer ou à se créer dans les ZRR actuelles.

L'évaluation du dispositif, à laquelle différents Ministères ont participé, indique que le coût budgétaire annuel des ZRR était de 280 M€ en 2013 ; sont concernées 14290 communes regroupant 6,3 millions d'habitants.

Globalement, c'est un dispositif diversement apprécié par les missions d'évaluation car jugé particulièrement complexe. La production législative est très abondante : instructions, circulaires, décrets se compte par centaine. Leurs auteurs relèvent que les OIG (organisation

d'intérêt général) sont les réelles bénéficiaires de celui-ci....Il semble bien que l'insuffisance des avantages ou exonérations consentis soit une des causes de l'inégale performance de cet outil....On indique dans différents rapports que le « saupoudrage » a aussi limité son efficacité.

Le législateur n'a rien prévu pour la création de nouvelles ZFU ; en les prolongeant il cible les entreprises qui se transfèrent ou se créent dans ces zones après le

1^{er} janvier 2015

2.2 PRINCIPAUX CHANGEMENTS INTERVENUS DEPUIS **LE 1^{er} JANVIER 2015**

Créées en novembre 1996, dans le cadre de la loi "Politique de Relance de la Ville » les ZFU sont au nombre de 100 après extension, au fil des années, du dispositif à de nombreuses villes . Elle concerne des quartiers où des territoires en grande difficulté sociale et économique frappés par le chômage, la disparition du tissu économique, l'habitat précaire ou insalubre, la violence urbaine, le chômage de masse, l'échec scolaire.... etc. En général il s'agit de zones de quelques centaines d'hectares pour une population qui dépasse rarement les 15 ou 20 000 habitants.

Le dispositif qui a connu un franc succès a été quasi supprimé en mars 2014. Sous la pression d'un certain nombre de députés-maires le dispositif a été reconduit fin 2014 (cf. bulletin APRAL). Toutefois, nouveau changement: au 1er janvier 2015, le dispositif est rétabli mais avec un nouveau format les vidant de leurs contenus et donc de leur intérêt (les ZFU deviennent les « ZFU-Territoires Entrepreneurs ») au profit des QPPV.

Pour qu'un quartier soit éligible aux bénéfices de la ZFU, celui-ci devait répondre aux critères suivants :

- « I - Le taux de chômage est le rapport du nombre de chômeurs à la population active, dénombrés au lieu de résidence.*
- II. - La proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans dans la population totale est définie par rapport à l'âge atteint au cours de l'année précédente*
- III. - La proportion de personnes sans diplôme déclaré est définie par rapport à la population de quinze ans ou plus ayant achevé ses études.*
- IV. - Le potentiel fiscal utilisé est celui défini à l'article L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales et utilisé pour la répartition de la dotation globale de fonctionnement appliquée ces dernières années. »*

Dans ces enclaves ainsi délimitées, sont concernées les petites et moyennes entreprises jusqu'à 50 salariés ne dépassant pas 50 millions d'euros de chiffre d'affaires. Des secteurs économiques en sont complètement exclus (automobile, banque, assurance...) . On est dans un cas de double discrimination.

Les avantages consentis répondent aux difficultés d'exploitation des entreprises présentes dans les ZFU. Cf Annexe

Principales mesures :

- Bénéfice: abattement de 50 000 € maximum sur l'assiette fiscale IS ou IR (BIC et BNC) avec les exclusion des profits réalisés hors ZFU et des produits financiers passifs (gestion de trésorerie, placements, ...)
- Charges sociales: néant(Application des seuls abattements Fillon sur les salaires)
- Fiscalité locale: suppression des exonérations concernant la fiscalité foncière et immobilière
- Durée: le dispositif s'applique dès le 1er janvier 2015 pour s'achever en 2020

Conclusion: le dispositif a considérablement perdu de son intérêt pour les nouvelles ZFU qui pourraient voir le jour et pour les entreprises qui s'installent dans les ZFU existantes.

Le coût budgétaire d'une ZFU est d'environ 4 M€ /an. La relance qu'induit une ZFU performante avec création d'activités commerciales nouvelles, d'embauches, d'arrivée sur le marché de nouveaux consommateurs de contribuables soumis à la TVA, IR etc...La sortie de chômeurs de pôle emploi contribue à la performance de la ZFU. Les économistes sont unanimes à considérer que le dispositif se « paie » rapidement après 1 ou 2 année de lancement. La ZFU contribue aussi à relancer l'économie régionale crée un effet de « ruissèlement », les entreprises investissant grâce à la reconstitution de leurs fonds propres et font appel aux entreprises extérieures à la zone.

L'administration retient, pour juger de l'efficacité d'une ZFU, le nombre d'entreprises créé ainsi que les emplois (cf. lien ONZUS). Les missions parlementaires ont une vision plus globale et plus réalistes de leur efficacité insistant sur le cadre de vie et la cohésion sociale.

2.2.1 Zone de redynamisation urbaine ou ZRU

Il s'agit de ZFU offrant des mesures notoirement réduites aux entreprises présentes dans des quartiers difficiles. Supprimé.

2.2.2 Zone de revitalisation rurale ou ZRR

C'est le plus ancien dispositif de zone franche puisqu'il a été mis en œuvre dès 1993 dans des zones rurales faiblement habitées, le but étant de densifier des espaces sous peuplés par l'apport d'entreprises extérieures. Les avantages pour les PME, à l'époque, étaient paradoxalement restrictifs et ne concernaient que les seules entreprises qui s'installaient ou reprises dans le cadre d'un plan de continuation. Par contre les OIG (Organisation d'Intérêt Général) étaient privilégiées.

Bien que présentant des avantages relativement modestes, les ZRR ont été largement déployées puisque le tiers du territoire national, toute la Corse et la Guyane sont concernés par ce dispositif.

Le principal indicateur de classement est la densité de la population de la commune qui ne doit pas dépasser 35 h/ km² - ainsi que la population entre deux recensements, et la présence d'exploitations agricoles - ; ceci explique que la Martinique et la Guadeloupe n'aient pas été concernées malgré le constat d'un exode rural - qui n'a pas été reconnu par l'Administration comme indicateur pertinent.

Notons qu'au 1er janvier 2015 le dispositif a été renforcé mais comme celui-ci est prévu de s'éteindre au 31 décembre 2015, la période est bien courte pour introduire une demande auprès de la DATAR ou de la DIACT. On ne peut que regretter qu'au niveau des communes et des communautés d'agglomérations, les ZRR soient restées largement méconnues.

2.2.3 La zone franche d'activité ou ZFA

Le dispositif est décrit dans la LODEOM, Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (*Lodéom*). Les secteurs éligibles sont ceux qui bénéficient de la défiscalisation figurant à l'art. 199 undecies B du CGI. Zonage et logique spatiale disparaissent.

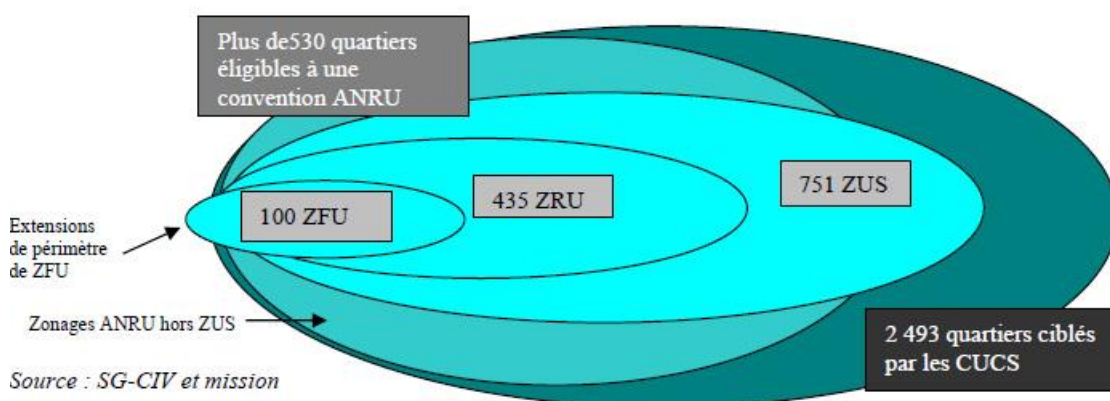
A quelques exceptions près, les services, les indépendants, le commerce, santé, éducation, activité de loisirs, etc.... sont exclus du dispositif, resserré autour des activités industrielles, agricoles, et artisanale. S'ajoutent les activités de comptabilité et les études techniques. Les abattements sont de 50%, voire 80% pour la CET (art 1466 F du CGI) et les bénéfices (IS et IR) avec plafonds. La TFBP bénéficie aussi d'abattement. L'entreprise éligible doit avoir un effectif inférieur à 250 personnes pour un CA ne dépassant pas 50 M€.

Le coût budgétaire est de 38 M€ / an pour la Martinique.

Certains territoires en grande difficulté (IDS de la Guadeloupe, ...) et certaines filières comme les NTIC, la recherche..... bénéficient de mesures renforcées.

Ces modulations se retrouveront dans la ZFG afin de respecter le principe de discrimination positive.

La loi ne s'appliquera plus après 2017.



Au 1^{er} janvier 2015, après la suppression des CUCS, des ZUS et des ZRU, il ne subsistera que les ZRR (pour disparaître fin 2017) et les ZFU-territoires entrepreneurs, pour les nouvelles entreprises qui se créent ou se transfèrent dans les zones aidées existantes, avec des avantages restreints et peu incitatifs. Bien entendu, les entreprises anciennement présentes conservent leurs avantages jusqu'à épuisement de leurs droits. Pour les ZFA instrument propre à l'Outre-mer, il n'y a rien de changé. La nouvelle politique des quartiers prioritaires se substitue à ce maillage. En Martinique, 3 QPPV ont vu le jour : au centre ville de Fort de France, Trinité et Robert.

2.2.4 La nouvelle Politique de la Ville (QPV)

Loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

Depuis le 1er janvier 2015, 1500, dont 200 en Outre-mer, Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville (QPPV) ont été définis sur l'ensemble du territoire national. Ont été retenues les zones où plus de la moitié de la population vit avec moins de 11 250 euros par an, soit 60 % du revenu médian national (avec une pondération selon le niveau de vie dans l'agglomération).

Un nouveau dispositif a été mis en place à destination d'entreprises à vocation commerciale et des artisans inscrits au RCS. Il leur permet de bénéficier d'exonérations fiscales. Pour 2015, le dispositif est applicable sur l'ensemble des 1500 quartiers. A partir du 1er janvier 2016, il ne sera applicable que dans les communes qui ont signé le Contrat de Ville.

Conditions d'éligibilité :

Pour bénéficier des exonérations fiscales, les entreprises doivent répondre aux conditions suivantes :

- Etre implantées ou créées dans un QPPV
- Y exercer une activité commerciale de proximité effective
- Employer moins de 10 salariés au moment de la demande d'exonération
- Ne pas dépasser un seuil de chiffre d'affaires ou de bilan de 2 millions d'euros HT
- Ne pas avoir un capital et des droits de vote détenus directement ou indirectement pour plus de 25% par des entreprises dont l'effectif dépasse 250 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel HT excède 50 millions d'euros ou le total de bilan annuel excède 43 millions d'euros

Exonérations :

- ✚ Exonération totale de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 5 ans
- ✚ Exonération de la Cotisation Foncière des Entreprises pendant 8 ans (totale les 5 premières années, puis dégressive pendant 3 ans).
- ✚ Montant d'exonération plafonné à 77 089 € pour 2015.

Particularités :

- Les habitants sont associés à la vie et au développement de leurs quartiers ; ils sont choisis par tirage au sort. Certains projets sont soumis au suffrage des citoyens.
- La signature d'un contrat de ville sera obligatoire à compter de 2016.

- Il n'y a pas d'exonérations sur les bénéfices IS ou IR ; les réductions de charges sont celles des dispositifs Fillon.
- Des aides et subventions sont prévues dans le cadre du PNRU.
-

Activités exclues

Un certain nombre d'activités professionnelles sont exclues du dispositif :

- Les activités libérales (médecins, avocats, taxis...), les débits de tabac
- Les activités de nature civile (immobilier...)
- Les activités de gestion ou location immobilière
- Les activités industrielles, agricoles ou de pêche

2.3 - ÉVALUATION DES ZFU

1. CONSTAT GÉNÉRAL

Les différents observatoires (DARES, ACOSS, l'ONZUS, les associations locales...) et les rapports officiels issus de commissions parlementaires (cf annexe) donnent une appréciation positive des territoires classés en ZFU mais avec des nuances selon le profil du rédacteur (élu proche de sa circonscription, fonctionnaire ministériel...). Avec des mesures quasiment similaires, l'effet taille démultiplierait l'efficacité des mesures et corrigerait les anomalies et les distorsions. On passe d'une discrimination positive par la géographie – le zonage – sans l'éliminer complètement à une discrimination positive par activités ou filières (cf infra ZFG).

Le législateur en voulant rigoureusement privilégier les handicaps économiques d'un quartier (cf rapport commission CESE du 15 janvier 2014) a sous estimé les problèmes de société et les difficultés liés à l'intégration de populations aux particularismes et cultures différentes – mais focalisant sa critique sur les effets d'aubaine. Ceci a eu pour conséquence de ne juger la performance d'une ZFU que de façon très restrictive.

Il est trivial de préciser qu'un quartier, un territoire classé ZFU présente des caractéristiques très dissemblables comparé à son environnement immédiat hors ses limites géographique :

C'est un espace étroit (qq. Centaines d'hectare pour une population de 10.000 à 20.000 habitants) situé le plus souvent à la périphérie des villes ; mais (cf. Nice ou Toulon) elles sont situées dans leurs centres. L'étroitesse de son espace associé à la présence d'une population appauvri, confrontée à un chômage chronique, à une jeunesse désenchantée, a entraîné une désaffection des commerces, des entreprises....On y rencontre rarement de belles enseignes commerciales, des sièges sociaux de sociétés, des cliniques, des cadres, des banques, un habitat dit « bourgeois »..... ; les classes moyennes ont déserté ces territoires difficiles jugés incompatibles avec leur standing.

Demeurent que des commerces, sociétés de services et artisans constituant le tissu économique de base notoirement sous capitalisés – ce qui ne facilite pas les levées de fonds ou leur financement.

Les larges exonérations consenties par les pouvoirs publics pour revitaliser et reconstituer une économie viable permettant d'accroître l'action commerciale, d'attirer les créateurs d'entreprises, de créer des emplois durables furent payantes. La reconstitution d'un tissu doté d'une mixité sociale et économique est malheureusement freinée par des handicaps liés à l'étroitesse de la zone.

Avant 2004, des programmes de rénovation urbains étaient mis en œuvre (FEDER, PIC URBAN) par les responsables publics et, plus modestement, par le secteur privé.

Après cette date les interventions se sont démultipliées dans le cadre de la « loi d'Orientation et de Programmation pour la Ville et la Rénovation Urbaine » qui a porté le nombre des ZFU de 44 à 84 (ZFU dites de « seconde génération »), avec, en parallèle, la naissance de l'Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine – l'ANRU.

C'est une incontestable avancée pour la politique de la ville, un accompagnement fort qui permet de refaire à grande échelle l'habitat, rues, façades, zones d'activité, allongement des lignes transports, écoles, crèches, établissements publics, etc...

Un véritable partenariat-public-privé (PPP) se met en place permettant de corriger les plus criantes injustices et de reconstituer le retour à la cohésion sociale. 80% des ZFU ont profité des concours de l'ANRU. Cela ne signifie pas que ces quartiers n'auraient pas bénéficié de l'Agence sans ce classement ; tôt ou tard, le paysage urbain aurait été débarrassé de ses logements insalubres, et rénové selon les normes en usage. Il est incontestable que tout territoire bénéficiant d'un statut dérogatoire (ZFU, ZRR, ZFG...), entraîne de lourds investissements publics qui profitent aussi aux entreprises présentes. Grâce à eux et aux exemptions sociales et fiscales sur l'économie le cadre de vie s'est transformé et les exclusions sociales ont été réduites. Tous les handicaps structurels n'ont pas disparu : rappelons que nous sommes dans les quartiers les plus pauvres de France....et que la pauvreté ne se résorbe pas facilement.

C'est pourquoi, il faut relativiser l'importance des données macroéconomiques et s'attacher aussi à l'apport incontestable pour les populations des ZF, de ces politiques dérogatoires fondées sur les discriminations positives et l'investissement public. On considère, à tort, que de nouvelles conditions de vie sont des « annexes » à la performance économique qui privilégie emplois et création d'entreprises. Les pouvoirs publics jugent que les ZFU coûtent chers pour une contribution limitée...D'où la nouvelle politique des quartiers prioritaires qui tourne le dos au développement économique privilégiant le pouvoir d'achat des habitants (politique de la demande)

Les commentaires des observateurs :

✚ L'effet d'aubaine est certainement la critique la plus souvent avancée par les pouvoirs publics et les associations professionnelles. Il y a deux aspects :

1. Les embauches sont créées grâce aux incitations fiscales mais de toute façon elles auraient eu lieu en raison de la situation de l'entreprise qui avait manifesté sa volonté d'augmenter ses effectifs. L'argument est spécieux et se révèle être une argutie dans la majorité des cas.

2. Tel médecin ou pharmacien transférant son cabinet ou officine verra ses profits accrus. Mais qu'importe : un territoire en friche ou appauvri a une couverture médicale insuffisante. Les dispensaires ou autres institutions de santé sont plus rares. Rapproché le corps médical des populations a faible pouvoir d'achat est un élément essentiel de reconstruction d'un tissu économique et social. Les habitants des quartiers défavorisés souhaitent être comme « tout le monde » et avoir accès aux soins, aux commerces, aux services près de leur domicile et veulent s'affranchir de déplacements coûteux. L'image d'un quartier, n'est pas à négliger: avoir de belles et prestigieuses enseignes, des galeries marchandes, des loisirs multiples, cybercafé ou autre....réhabilite autant le secteur que les habitants....L'effet d'aubaine est un des moteurs de la réussite d'une ZFU.

Extrait d'une thèse de doctorat :

« Malgré les mécanismes décrits ci-dessus, de nombreuses critiques tirées de la théorie économique ont été formulées. Le premier problème est que les incitations fiscales peuvent en fait ne produire que des effets d'aubaine pour des entreprises qui auraient de toute façon embauché des travailleurs, avec peu d'impact sur le niveau d'emploi local. Cependant, on pourrait penser que le conditionnement des crédits d'impôts à l'embauche locale, souvent utilisé dans les programmes de zones franches urbaines, devrait diminuer ou supprimer ce problème et améliorer l'emploi, au moins dans les zones ciblées. D'autre part et ce problème est lié au précédent, les zones franches urbaines pourraient ne pas nécessairement créer des emplois mais pourraient provoquer la délocalisation géographique d'emplois des zones non bénéficiaires vers les zones franches urbaines.

Cependant, même si tel est le cas, il n'est pas clair que ceci doive être considéré comme un échec de la politique, car il peut être socialement désirable de redistribuer l'emploi spatialement vers des zones où il y en a peu, même s'il s'agit d'un jeu à somme nulle. Un troisième argument est que la désignation des zones pourrait provoquer une stigmatisation des quartiers ciblés, et exacerber encore davantage la discrimination par les employeurs à l'égard des populations de ces quartiers. L'enjeu est alors de savoir comment cet effet indirect négatif de stigmatisation se compare à l'effet bénéfique direct attendu pour

l'emploi. Un quatrième argument met l'accent sur le fait qu'en l'absence de compensation des pertes de revenus fiscaux, les programmes de zones franches urbaines peuvent conduire à une diminution des services publics fournis, ce qui pourrait à son tour être nuisible à l'emploi, ou en tout cas au bien-être de la population locale. Bien sur, cela dépend de la manière dont le programme et les infrastructures de la ZFU sont financés. Le problème peut être résolu en s'assurant que la législation des zones franches urbaines fournisse des mécanismes appropriés de compensation, ou peut être totalement évité si la charge liée aux déductions d'impôts est portée directement par l'Etat et non par la collectivité locale. »

A la création de la 1^{ère} génération de ZFU, 1^{er} janvier 1997, la crainte – objectivement fondée en économie de marché- était de voir l'effet frontière délimitant un quartier soutenu au sein d'une zone urbaine non aidée, alimenter un contentieux pour concurrence déloyale, ne s'est pas révélée. Il est vrai que les enseignements de cette politique de zonage inspirée du modèle thatchérien étaient connus de la DIV ; le risque était connu et limité.

Le transfert d'une entreprise d'une région vers une ZFU afin de bénéficier d'avantages fiscaux pour une période de 5 à 9 ans (au-delà de 5 ans, les avantages sont dégressifs) n'est pas chose facile mais peut conduire à une meilleure distribution des emplois entre territoire bénéficiaire et non bénéficiaire. Cependant, même si tel est le cas, il n'est pas clair que ceci doive être considéré comme un échec de la politique, car il peut être socialement désirable de redistribuer l'emploi spatialement vers des zones où il y en a peu, même s'il s'agit d'un jeu à somme nulle.

Déplacer des employés ou des partenaires, fidéliser la clientèle, trouver des locaux professionnels ou bureaux adéquats - le foncier s'est raréfié rapidement – présente d'évidentes difficultés voire une prise de risque nonobstant le bénéfice potentiel à réaliser. C'est pourquoi, ces opérations ne sont pas courantes sauf pour des entreprises en difficultés qui profitent d'une réduction de charges appréciable permettant à l'entreprise de redémarrer sur des bases financièrement assainies.

M. Yves JEGO, député maire de Montereau s/Fault, ancien secrétaire d'Etat à l'Outre-mer aimait dire « c'est ma ZFU qui a sauvé ma ville ». Au demeurant, la loi SRU de 2000 a « moralisé » certains transferts : une entreprise ayant épuisé ses droits dans une ZFU ne pouvait pas se délocaliser dans une autre ZFU.... Au fil des années, on a constaté que seules 1/3 des entreprises nouvellement installées correspondait à des transferts.

- ✚ Le croissane du nombre d'entreprises présentes est certainement le point le plus crucial. Les populations locales peuvent difficilement s'imposer des migrations alternantes coûteuses. L'emploi local est une priorité culturelle afin de respecter les cultures dites urbaines qui se sont constituées entre les populations issues de l'immigration .

- ✚ M. Y. JEGO pensait certainement au phénomène de « ruissellement ». Les entreprises présentes en ZFU, qui se créent ou proviennent de l'extérieur investissent pour moderniser leur outil de travail : aménagement des locaux, matériels professionnel, réseau NTIC, renouvellement du parc automobile, etc.... L'essentiel de ces acquisitions est réalisé grâce aux nouvelles marges financières générées par le statut franc. La création d'emplois c'est aussi l'apparition de consommateurs avec un pouvoir d'achat accru, du PIB et de la TVA, des cotisations supplémentaires....et moins de dépenses publiques liées au chômage : indemnités ASSEDIC, formation, budget de pôle emploi allégé (avec un chômage égal à zéro, le pôle disparaît...), moins de stress et de pathologies pour les chômeurs...
Avec 55 000 demandeurs d'emplois, les économistes estiment le coût direct et indirect du chômage en Martinique à800 M€ / an pour la collectivité !

- ✚ Un autre argument met l'accent sur le fait qu'en l'absence de compensation des pertes de revenus fiscaux, les programmes de zones franches urbaines peuvent conduire à une diminution des services publics fournis, ce qui pourrait à son tour être nuisible à l'emploi, ou en tout cas au bien-être de la population locale. Bien entendu, cela dépend de la manière dont le programme et les infrastructures de la ZFU sont financés. On constate que dans la majorité des cas, l'Etat prend à sa charge par le biais de dotations compensatrices la diminution des recettes fiscales dont bénéficient les collectivités territoriales (loi de décembre 1996).

3 - QUELLE ZONE FRANCHE GLOBALE ET EXPERIMENTALE POUR LA MARTINIQUE

1 – Une approche thématique

Concernant la création d'une ZFG Expérimentale en Martinique et après analyse des avantages et limites des dispositifs ZF on peut concevoir une loi expérimentale qui reconnaisse les disparités économiques locales. Le taux de chômage dépasse les 22%, chez les jeunes 15 ans-25 ans, il atteint 62%. Le chômage est inégalement réparti mais l'exiguïté du pays ne permet pas de le cartographier avec pertinence. Le Prêcheur est certainement la commune dont le taux de chômage est le plus faible : la commune se vide un peu plus chaque année de ses actifs comme de ses chômeurs. Le problème se règle par l'exode rural mais aux conséquences dommageables : une commune qui voit sa population décroître subira une baisse de l'activité commerciale entraînant disparition d'entreprises et de commerces.

Une ZFG vise à accompagner les entreprises en allégeant leurs charges et à encourager l'emploi : la population n'est pas directement associée à ce dispositif qui ne prévoit pas de pouvoir d'achat additionnel. On observe une baisse ou une stagnation de la consommation et une augmentation régulière de l'épargne de précaution. (G. Para de l'IMSEPP : « la Martinique est un vrai coffre fort ».) La demande n'est pas encouragée (bien au contraire, la pression de la fiscalité locale s'est aggravée). Avec la baisse des dotations, celle-ci devrait mécaniquement augmentée sauf à sacrifier les investissements structurels et à réduire les coûts de fonctionnement des collectivités.

Aujourd'hui investissements, consommation et croissance du PIB sont pratiquement en berne. La ZFG s'inscrit dans une politique de l'offre et concourt à la relance des investissements grâce aux marges financières dégagées par la baisse de la fiscalité et l'amélioration des fonds propres.

Textes législatifs, réglementation CGIet taux d'allégement ont peu changé. Seul point qui a eu une influence très négative : en ZFU les embauches devaient être réalisés pour 30% en ZUS ; à compte de 2004 le décret n°2004-219 du 12 mars 2004 portant délimitation de 41 nouvelles ZFU, créées en application de la loi du

1er août 2003 « d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine » a fait passer ce taux à 50%. Les embauches ont été quasiment bloquées....

Seule innovation dans le mécanisme ZF : la création ZFA, propre à l'Outre Mer, dont la disparition est programmée pour 2017.

Le caractère insulaire des PEI (éloignement, faible marché de consommation, isolement, dépendance extérieure, ...) génère des problématiques communes : sous développement

(faible secteur manufacturier), chômage, coût de la vie, pouvoir d'achat limité, et tertiairisation de l'économie qui s'avère être presque l'unique moteur de la croissance.

La comparaison avec la Corse semble s'imposer : l'ensemble de son économie s'était paupérisée au cours des années 80/90, phénomène dû à la profonde crise politique et l'état de guerre civile qui régnaient.

Petites ou moyennes entreprises toutes étaient confrontées aux mêmes difficultés : chiffre d'affaire en berne, explosion des charges non payées (un COCHEF inédit par ses montants a été mis en place avec des moratoires qui ont été respectés).

Des mesures identiques pour tous ont donc été très logiquement prises basées sur une relance par l'allègement des charges et impôts afin de mettre un terme au déclin de la Corse, dans le cadre de la Zone France Globale votée le 16 décembre 1996.

La Martinique de 2015 n'est pas dans la situation politique de la Corse de 1997 et les difficultés des entreprises sont inégalement réparties selon leur implantation géographique et leur secteur d'activité.

Une politique de maillage semble s'imposer ; on ne peut pas l'éviter. Les situations sont relativement homogènes dans une ZFU ou dans la Corse des années 90 mais dans la Martinique d'aujourd'hui on est confronté à un tableau hétérogène.

(1) Règle général (2) secteurs et géographie à renforcer (3) secteurs exclus

Pour répondre à ces questions, considérons que la Martinique affronte des situations différentes en termes de difficultés ou de sinistralité :

CRITERES GEOGRAPHIQUES ET ECONOMIQUES :

Selon quels critères, un classement est-il obtenu pour un territoire ou une activité donnée à la demande des responsables locaux ?

Cette question est centrale : qu'est-ce qui permet de dire que la Martinique est éligible en 2015 pour tel instrument social et fiscal ? Comment formuler une requête auprès des instances de tutelles ?

En ZFU : on a indiqué en supra les indices synthétiques que l'administration avait retenus en 1996 (Pacte de relance pour la ville – PRV), en 2003 (Loi d'Orientation et de Programmation pour la ville et la rénovation urbaine) enfin en 2006 (La loi pour l'égalité des chances). Les communes intéressées ont concouru auprès de la DIV (Délégation Interministérielle à la Ville) pour que leurs quartiers en grande difficulté soient érigés en ZFU. Il en a été ainsi ultérieurement (cas de Dillon) pour les nombreuses extensions des périmètres qui délimitaient ces zones. L'approche était à l'évidence fondée sur des critères objectifs et rationnels, sans méconnaître la composante politique...

A preuve pour les ZFU de 3^{ème} génération : suite aux émeutes de fin 2005 le gouvernement (1^{er} Ministre : D. de Villepin) a décidé de créer de nouvelles ZFU dans les quartiers concernés par ces graves événements. L'urgence commandait de prendre des décisions rapidement pour calmer les manifestants en colère. Avec le recul, on peut affirmer que ce choix fut judicieux.

En ZRR : le dispositif est ancien et pratiquement le principal paramètre retenu est la densité de population dans les agglomérations– appauvries et victimes de l'exode rural. Le but étant de fixer les populations et d'encourager certaines installations professionnelles (médecins, structures touristiques, OIG) pour lutter contre la désertification. Le résultat est très controversé mais qui peut s'expliquer par le niveau des avantages consentis qui étaient modestes même si au cours de ces dernières années ils se sont consolidés.

En ZFA : c'était une appréciation générale sans critère particulier. Elle visait (loi Girardin) a donné des avantages supplémentaires à des secteurs entiers (Agriculture, industrie, tourisme...) confrontés aux handicaps bien connus de la Martinique. Un plus certain qui ne bouleversait pas l'économie des bénéficiaires contrairement au CICE qui a amélioré notablement la rentabilité du capital.

ZFG Corse : le cas est inédit car ce fut une décision très politique et peu rationnelle. Il faut se reporter à la séance du 17 décembre 1996 du Sénat « **ZONE FRANCHE DE CORSE - Adoption d'un projet de loi déclaré d'urgence** » pour constater que quelques critères seulement ont déterminé les sénateurs à classer la Corse en ZFG avec l'aval de Bruxelles. Il est vrai que la Corse était devenue une poudrière. Les pouvoirs publics ont mis en place les mêmes dispositifs que ceux des ZFU avec des plafonds quasi identiques, la Corse conservant ses acquis antérieurs. (abattement sur la TP, exonération sur le TFNB agricole...), y compris, son territoire classé en ZRR.

Déclarations des sénateurs présents :

.../...

*Aujourd'hui, nous traitons de l'aspect purement économique du malaise **corse** en examinant ce projet de **zone franche**, qui vient, après d'autres, manifester la solidarité de la France envers la **Corse**.*

*Avec un produit intérieur brut par habitant ne dépassant pas 77 % de la moyenne communautaire, la **Corse** est la plus pauvre des régions métropolitaines*

.../...

*A la fin de l'année 1995, le chômage en **Corse** a dépassé à nouveau la barre des 12 %.*

.../...

*Le tourisme représente à lui seul, malgré la très grande concentration de la fréquentation sur le mois d'août, 15 % d'un produit intérieur brut qui classe la **Corse** au dernier rang des*

*Un seul mot résume l'état économique de la **Corse** : le marasme. Un PIB par habitant très faible : 71 % de la moyenne nationale et 79 % de la moyenne communautaire, un chômage proche de 14%*

.../...

On ne peut concevoir d'appliquer à la Martinique les indices synthétiques de la politique de la ville, les paramètres des ZRR qui sont particulièrement resserré autour de la densité de population, et ceux - inexistant de la ZFA .

Nous sommes conduits à penser, comme dans la Corse de 1996, que les seuls critères à retenir pour classer la Martinique en ZFG et Expérimentale est l'état très critique de son économie qui ne parvient pas à réduire son chômage de masse et qui peine à s'assurer une croissance satisfaisante. La confrontation de l'Ile avec des des économies mondialisées et dérégulées sont des facteurs qui plaident pour un classement en ZFG.

Contrairement à la Corse qui est peu exposée à la mondialisation (l'Ile est à ¾ d'heure de Marseille, Nice ou Gênes) et affronte une concurrence intra communautaire avec des Etats - Hexagone, Italie, Sardaigne, Espagne qui appliquent les mêmes règles - l'effet dérégulation, détaxe ou dumping social est inexistant.

Il convient donc d'aider la Martinique par des mesures qui consolident ses entreprises lui permettant , non d'affronter la mondialisation caribéenne – elle n'en a pas les moyens – mais au moins de s'en protéger.

Aussi, nous préconisons les mesures suivantes :

Création d'une ZFG Expérimentale à destination de :

a) *L'ensemble des entreprises, indépendants et artisans de 20 à 50 salariés qui représentent 97% du tissu économique martiniquais et qui présentent un potentiel réel de croissance et création d'emplois mais handicapés par les charges et la fiscalité,*
et un accompagnement renforcé pour :

b) la ville basse de Fort-de-France. Plus de 1000 commerçants menacés de disparition en raison de l'exode de la population foyalaïse, de la baisse de l'attractivité en raison de la disparition de belles enseignes, et de la concurrence des centres commerciaux périurbains. Un secteur protégé qui ne l'est plus bouleversant ainsi la géographie de l'Ile. La concurrence intérieure peut se révéler pire que les activités à l'exportation....La situation est très préoccupante d'autant que la ville continue à se vider de ses habitants et de ses commerces.

c) le Port du Marin, sa Marina, les entreprises présentes tournées vers l'économie de la mer qui affrontent l'impitoyable concurrence du bassin caribéen et des îles de la nouvelle Mer de Chine - ainsi appelée. Les territoires de la grande ou de la petite Caraïbe sont largement dérégulés et détaxés offrant des services pour la plaisance, réparation navale,avitaillement,

accastillage (équipements, produits antifouling, peintures, etc..), location des mouillages, carburants ...à des conditions financières incomparables.

4) les communes rurales de l'intérieur privées d'une frontière maritimes, trop souvent délaissées des investisseurs et du public. Un besoin existentiel d'attractivité – fiscale - et d'activité est plus que nécessaire. On pense à St Esprit, Gros Morne, Fond St Denis, St Joseph, Ducos , Ajoupa-Bouillon.....Le 1/3 des municipalités de la Martinique sont enclavées.... Le Lamentin « conurbé » avec Fort de France, ne souffre pas d'isolement : on y trouve l'Aéroport A. Césaire et les deux plus importantes zones industrielles de la Martinique.

Cette approche sectorielle appelle la même réponse : un besoin aussi large que possible d'un désarmement fiscal avec pour le Marin et ses 35 métiers et artisans, des mesures connexes prévoyant une détaxe pour les biens et services. Le Port du Marin est l'exemple type de la confrontation avec les activités mondialisées. Sa marina, une des plus grandes de la Caraïbe est menacée par les ports de plaisance qui se multiplient dans toute la région : Rodney Bay double ses activités, St Vincent se lance dans un projet gigantesque,faisant appel à des financements largement défiscalisés – pour ne pas dire plus....

Le comparaison avec la Corse est enrichissante tant les similitudes sont voisines entre cette île de la Méditerranée et la Martinique. Votées fin 1996, les dispositions propres à la Corse sont quasiment les mêmes que pour les ZFU. Précisons toutefois que les entreprises bénéficiaient de l'abattement de 60% pour la taxe professionnelle (1994 : Loi Balladur) et que le foncier agricole non bâti TFNB était inclus dans le dispositif.... A 15 ans d'intervalle la problématique est la même d'autant que jusqu'en 2014 le contenu des mesures ZFU a peu évolué.

Ceci constituerait le socle commun avec pour les trois situations décrites ci-dessus avec des mesures ou adaptations particulières. En Corse quasiment toutes les entreprises jusqu'à 250 salariés étaient classées en zone franche globale ; il est vrai qu'à cette époque l'économie de la Corse s'était effondrée, toutes les TPE et PME étaient touchées par une crise profonde et une quasi guerre civile (40 assassinats par an au cours des « années de plomb » : 1993, 1994, 1995). Cette situation, certes désastreuse, n'a pas fait exploser le chômage (pic de 13,6%en 1996un chiffre à faire rêver mais jugé insupportable par les pouvoirs publics de l'époque)

Il faut un dispositif, lisible, efficace et large malgré l'hétérogénéité du territoire pour une durée de 3 / 4 ans (+ 2 ans conditionnels)

3.1 DISPOSITIF DE BASE

Toutes les entreprises de la Martinique dont les effectifs ne dépassant pas (30 ou 50 salariés à définir) bénéficieront des mesures d'allègements de base , celles des

ZFU / ZFA d'avant 2014 avec un accompagnement innovant :

- ❖ afin d'attirer les IDE et les investisseurs, il faut encourager l'ouverture du capital des entreprises locales et supprimer la clause de détention de 25%

OCDE :

« L'investissement direct étranger (IDE) est bénéfique pour les pays d'origine et d'accueil et fait partie intégrante d'un système économique international ouvert et efficace et constitue l'un des principaux catalyseurs du développement. Partager avec des non-membres l'approche mise au point par l'OCDE pour renforcer, au moyen d'examen mutuels, la capacité d'investissement.

Pour les pays en développement, les économies émergentes et les pays en transition, l'IDE est devenu une source de plus en plus importante de développement économique et de modernisation, de croissance des revenus et d'emplois. Une large majorité d'études montrent que, avec des politiques adéquates dans les pays d'accueil, et un niveau minimum de développement, l'IDE a des retombées technologiques, contribue à la formation de capital humain, facilite l'intégration aux échanges internationaux, favorise la création d'un climat plus compétitif pour les entreprises et améliore le développement des entreprises. »

- ❖ Bénéfice IS et IR: abattement de 50% quelque soit le montant (art. 50 du CGI).
Avec un plafond de 150 000 €

Le resserrement des bénéfices exonérés aux seuls profits réalisés dans la ZFU est supprimé afin d'inciter les entreprises à exporter dans le cadre de la coopération régionale, vers les Etats de l'OECS et du CARICOM.

Dans cet esprit, les profits passifs (placement financiers...) bénéficient également des allègements ; ceci afin d'encourager l'entreprise à consolider ses fonds propres et sa trésorerie.

.

- ❖ La CET ex TP (CFE + CVAE) : abattement de 50% (articles 1466 et 1586 du CGI)

Remarque : 80% de la CET sont acquittés par les entreprises

> à 250 salariés.

- ❖ TFPB : suppression pour une durée de 3 ans (article 1383 du CGI)
- ❖ TFPNB agricole : à étudier ; en Corse, l'exonération (la loi Balladur) était maintenue.
- ❖ Charges patronales de Sécurité sociales : l'abattement est total jusqu'à 2,5 SMIC
- ❖ Divers : suppression de l'IFA, etc....

3.2 SECTEURS RENFORCES

Activités :

les entreprises et filières renforcées en raison du potentiel de croissance et d'emplois qu'elles représentent et leur exposition à la concurrence mondialisée : tourisme, hôtellerie, restauration (hors restauration collective) économie de la mer, nautisme, réparation navale, agences de voyages, industrie, agriculture, pêche, intérim, commerces de détailstés de services et professions libérales et celles qui sont localisées dans les communes rurales et FdF.

- ❖ IS et IR (BIC et BNC) exemptions : 100% avec un plafond de 200 00 €
- ❖ CET : abattement de 100%
- ❖ Charges sociales : abattement jusqu'à 2,5 le SMIC; au de-là l'abattement s'applique sur le salaire pour les premiers 2,5 SMIC . En final, l'ensemble de la masse salariale est concerné.
- ❖ Cf. liste de la ZFA.

Exemple : *un hôtel, un commerce, où qu'ils soient en Martinique, bénéficiera des mesures renforcées. Un infirmier situé à Ste Luce, aura les mesures de base. Implanté dans une commune du centre, les avantages seront également amplifiés.*

Nota : *la règle communautaire de minimis n'affecte que la fiscalité, les charges sont exclues de l'assiette. Elle est de 200 000 € par période de 3 ans glissante. (Article 107, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne). Cette règle a pour but de limiter les aides d'Etat et d'éviter des « distorsions de concurrence » entre les Etats membres. C'est une des bases de l'ordre juridique communautaire. On pourrait rétorquer :*

- a) *Vu la taille de son marché, son éloignement et sa modeste économie, la Martinique n'est en concurrence avec personne ! Ce sont les autres entités économiques de UE qui la concurrencent, et non le contraire*
- b) *S'agissant des entreprises dont les activités sont complètement orientées vers l'extérieur (hôtellerie, plaisance) la distorsion de concurrence naît de règles différentes dans une zone qui ignore les principes communautaire, à laquelle elle n'est pas tenue, et qui cultive sa différence en dérégulant et détaxant ses activités.*

Comme indiqué, les contenus des allègements et exonérations sont ceux figurant dans les ZFU avant le 1^{er} janvier 2014 et la ZFA ou une combinaison des deux, assortis des innovations administratives suivantes :

- La durée de la ZFG Expérimentale est prévue pour 3 ans mais en cas d'embauche dans les deux ans suivant la date de démarrage de la ZFG, le statut en franchise est portée à 5 ans..

- En cas d'embauche de personnes inscrites à Pôle Emploi depuis plus 6 mois ou concernant un jeune sans formation, le statut sera de 7 ans avec obligation de formation assorti d'un doublement de la prime à la création du 1^{er} emploi (8000 € au lieu de 4000 €). Il est possible que Pôle emploi considère cette préférence comme une discrimination mais la philosophie des ZF quelle soit territorialisées ou économique n'est-elle pas fondée sur une différenciation des situations ?

On remarquera également que les embauches en ZFU qui devaient se faire obligatoirement pour 50% dans les ZUS disparues en 2014, ne pourraient se faire que sur l'ensemble de la Région. Se limiter aux seules embauches faites dans les QPPV est très restrictive.

L'objectif est clairement affiché : réduire le chômage de masse pour le faire passer de 22% à 17% (- 5 %) en 3 ans en ciblant les sociétés de services, le commerce de proximité et l'intérim par création d'une politique de l'offre assurant la relance de l'économie. C'est bien la nouvelle orientation prise par le Gouvernement sur le plan national.

La sortie du dispositif au terme de la période initiale est à étudier en fonction de l'évaluation des objectifs fixés en terme de croissance et de réduction du chômage.

3.3 LES ACTIVITES EXCLUES

Comme dans le cas des ZFU et de la ZFA sont exclues, les activités principales suivantes :

Banques –Assurances - Etablissements financiers –Ingénierie financière – la Grande distribution (BUT, CARREFOUR, DARTY, ...) –les Entreprises publiques – concessionnaires automobiles et garages (sauf pour ceux installés dans les communes inférieures à 10 000 H) – Tout le secteur médical à l'exception des infirmiers, kiné, ambulanciers...et les médecins, pharmaciens, dentistes situés dans des communes inférieures à 10 000 H – les cabinets comptables (présents en ZFA).....En fait, l'essentiel de l'écémage se fera par la taille des entreprises.

(Liste à compléter et modifier selon code APE)

3.4 LES LIMITES DU MODELE ZF

Se contenter de mesures d'allégement pour les entreprises confrontées à la mondialisation est insuffisant comme on l'a écrit en supra.

La fiscalité indirecte - TVA, droits additionnels de douanes, octroi de mer - ne peut rester en dehors de notre réflexion.

En effet, si les commerces ou les sociétés de service appartenant au secteur protégé, sont peu impactés par ces taxes, c'est le consommateur résident qui les acquitte, il en est différemment pour le secteur exposé à la concurrence extérieure.

La mondialisation est un arbitrage permanent pour les consommateurs et surtout pour les touristes. La fiscalité fait la différence. On peut la comprendre pour le marché intérieur

protégé, on ne peut aujourd'hui l'accepter pour les entreprises exportatrices réalisant leurs ventes localement au client étranger.

CAS DU MARIN ET SES ACTIVITES PORTUAIRES

Chacun peut constater qu'un élan a été donné au développement de l'économie de la Mer celle-ci étant reconnue comme une pièce maîtresse pour la relance de la filière touristique. Les tous récents Ateliers de la mer furent le temps fort de cette résolution. Le Port, le carénage et la Marina du Marin occupent une place de choix dans cette volonté de dynamiser ce secteur. 80% du nautisme martiniquais est concentré dans cette commune et ses 1800 anneaux d'amarrages.

L'analyse précédente transposée au Marin dont l'activité principale est centrée autour du nautisme, la grande plaisance, la croisière, la pêche, le transport maritime, les sports nautique et la réparation navale le constat est le suivant : la concurrence est celle des îles de la Caraïbe. Dans les PIB de ces PEI (Petites Economies Insulaires) telle Ste Lucie, Barbade, St Vincent, Dominique, Tobago....dont la valeur ajoutée du secteur touristique dépasse les 30%. Ces îles investissent massivement dans la construction de marinas et de zones franches commerciales grâce à des IDE provenant du Brésil, de Chine et des USA.. A Ste Lucie, Rodney Bay double ses installations portuaires, St Vincent construit une Marina et un Port Franc comparables aux nôtres. On peut signaler en Grande Caraïbe, Cuba, qui investit 1milliard de US \$ dans un port franc et une marina géante. L'avenir économique de ces Etats s'appuie sur le développement des activités tournées vers la mer qui constituent leur filière touristique privilégiée.

En Martinique celle-ci encore marginale mais à fort potentiel à la condition de corriger le modèle social et fiscal actuel....; si on veut rivaliser avec le bassin caribéen , il faut avoir les « armes » de la concurrence qui multiplie ses zones et ports francs complétés par des dispositions de dérégulation et de détaxe. « Déréguler ou disparaître » credo de nos industriels qui se sont massivement délocalisés au cours des 20 dernières années, sauf que la marina du Marin et les hôtels locaux ne sont pas déménageables...Dans ces conditions, mieux vaut faire « disparaître » les contraintes administratives et fiscales que les investissements structurels !

Exemple : sur le Port du Marin

1) achat d'un Jeanneau ou un Jeannot neuf (bateau construit dans un chantier français ...). Pour un prix « list », il coûtera pour l'acheteur 20% moins cher à Ste Lucie où il n'y a ni TVA ni Octroi de mer.

2) Toujours à Ste Lucie, les carburants sont 40% moins chers ; tout ce qui est avitaillement, accastillage est détaxé ; les croisières affichent un prix identique à ceux du Marin bien que les salaires des équipages, des techniciens, etc....soient 2 à 3 fois moins élevés. En fait, les entreprises internationales de location basées à Rodney Bay, ont des marges confortables qu'elles ne répercutent pas à la clientèle...captive, car ces circuits sont pré vendues sur les sites majoritairement nord américains.

3) On assiste donc à une délocalisation des belles enseignes qui ont déserté la Marina et le Port du Marin au cours de ces dernières années au profit de destinations socialement et fiscalement accueillantes. On est toujours rattrapé par la logique économique et financière dans les économies internationalisées :

MOORING 40 bateaux, **SUNSAIL** 100 bateaux , **KIRIACOULIS** 15 bateaux etc....se sont transférés à Ste Lucie.

La flotte de la Marina est ainsi passée de 750 bateaux il y a 10 ans à 200 bateaux. Il se dit que la Sté **DREAMYACHT** (50 bateaux) serait sur le point de quitter la Marina.

Si un tel événement devait se produire ce serait très dommageable pour le Port et l'économie de la Commune ; les commerçants, les taxis, les artisans, les restaurants etc...en subiraient les conséquences. Le Port maintient toutefois un bon niveau d'activité grâce à de petites structures de location et aux plaisanciers martiniquais propriétaires de leurs embarcations.

S'ajoutent les lourds investissements réalisés dans le carénage avec l'arrivée prochaine d'un portique élévateur de bateaux permettant de mettre à quai des embarcations et des bateaux de service de 440 tonnes ! Le port du Mer veut rester une destination majeure pour la grande plaisance caribéenne, c'est un créneau en pleine croissance. Il faut donc soutenir financièrement avec force ces initiatives courageuses et porteuses.

L'Admission temporaire est un plus indéniable pour les pavillons étrangers qui mouillent au Marin. Si le bateau réside moins de 18 mois à quai, il n'y a ni TVA ni octroi de mer. Il y a toutefois une restriction (qui n'existe pas à Ste Lucie) : sa location à des tiers est interdite. 1000 embarcations seraient concernées par cette mesure. En fait, les bateaux étrangers ne résident que qq. mois.

Ces exemples encouragent de faire bénéficier toutes les entreprises orientées métiers de la mer de dispositions renforcées de la ZFG Expérimentale associée à la suspension du paiement de la TVA, des droits de douane et de l'octroi de mer. Il faut être responsable et détaxer ce qui peut l'être.

C'est bien à ce prix, que la concurrence avec les Iles de la Caraïbe, qui va s'intensifier au rythme de la construction de nouvelles marinas, pourra être affrontée..

Nous sommes dans un cas caractéristique de recherche de compétitivité par un désarmement fiscal ; il convient de donner, de fait, un statut d'extraterritorialité aussi poussé que possible aux entreprises marinoises dont les activités sont liées à la mer. Une nouvelle difficulté est apparue début 2015 : tout récemment les acteurs du Port ont appris que la direction de la Mer était remplacée par la direction du Travail. Ce changement de tutelle s'est fait rapidement sentir : la législation sur les 35H s'appliquerait également aux équipages...

« Donnons au Marin les mêmes chances que celles que l'on donne en France aux entreprises » dixit le Maire du Marin, M. R. Désiré.

BILAN ECONOMIQUE

Quelques chiffres : le chiffre d'affaire cumulé pour l'ensemble des activités portuaires de la Commune du Marin est de 38 M€ / an. Il comprend les locations de bateaux, les transactions achat/vente, vente des carburants, le carénage, avitaillement, accastillage, etc... A ce montant global s'ajoute la TVA et l'octroi de mer, acquittés par la clientèle qui devraient représenter 4 M€ au profit de l'Etat et du Conseil Régional. Approximativement 2 M€ par entité. Ce n'est pas considérable sachant que la relance de l'activité commerciale dont les effets pourraient être immédiats si ces exonérations s'appliquaient compensera rapidement ce coût budgétaire. On peut en être certain : la baisse d'impôt a toujours stimulé l'activité. Se posera bien entendu, la question de la clientèle non membre de l'UE.

Comme il est décrit dans l'annexe 6, la procédure simplifiée utilisée à Ste Lucie (et dans tout le CARICOM) consiste à identifier la nationalité de l'acheteur sur présentation du passeport. C'est simple : tout visiteur qui n'a pas la nationalité Ste Lucienne, ne paie aucune taxe.

Pour la Martinique, à l'exception du perfectionnement actif, et de l'admission temporaire pour les non membre de l'UE, tout client, membre de l'UE ou non, acquitte les taxes. Dans ces conditions, l'élargissement des bénéficiaires à l'ensemble des pays de l'UE paraît indispensable ; la Martinique ne peut pas se contenter des seuls visiteurs Nord-Américains ces restrictions étant inexistantes chez les voisins de la Martinique... Il faut rapidement que la Martinique s'aligne sur les pratiques commerciales des Iles voisines, le contraire étant, bien entendu irréalisable.

4 – COUT BRUT DES ZONES FRANCHES URBAINES

ET BILAN ECONOMIQUE

4.1 - Les données de bases suivantes ont enrichi notre réflexion pour déterminer le coût brut d'une Martinique classée en ZFG Expérimentale. Le coût net de la mesure sera déterminé par la Sté DME (Olivier Sudrie) , module 2 de la consultation.

Pour structurer nous disposons des données de la Direction Régionale des Affaires Financières, des statistiques de l'INSEE, etc....

Tailles des entreprises :

0 salarié 83%

< de 20 salariés : 98%

Personnes morales interdites bancaires :

En 2014 : 2412

+ 19% entre 2007-2014

Défaillance d'entreprises en 2013 :

Martinique : 132 /100 000 h

Guadeloupe : 90 / 100 000 h

Corse : 109 / 100 000 h

France entière : 94/100 000 h

Survie des entreprises après 5 ans :

57% des créations soit une baisse de 33%

pour la période 2007 – 2011

Nombre de salariés par établissements dans l'hôtellerie + la restauration :

Martinique 1,90

France entière : 2,89

Corse : 1,18

Recettes fiscales 2012 :

IR : 193 M€

IS : 110 M€

TVA : 166 M€

ISF : 7 M€

Droits d'enregistrement : 18 M€

Nous pouvons déterminer par exemple le montant de l'IS versé par les entreprises dont la taille n'excède pas 10, 20 ou 30 salariés. Cette approche pratique sera appliquée pour les impôts, charges, taxes grevant les entreprises. On pourra alors déterminer le montant global de la mesure, et en conséquence, les segments à retenir.

4.2 – Hors polémique, les éléments comparatifs suivants sont intéressants :

Dans son bulletin de janvier 2015, l'INSEE conclut que le passage aux 35 H – lois Aubry 1 et 2 – a créé ou sauvé 350 000 emplois.

Le coût budgétaire- parlons du manque à gagner pour l'Etat- est de 12 Milliards d'EUROS par an depuis 1982. Cela correspond aux allègements de charges quand on passe de 39H à 35H que l'entreprise n'avait pas à supporter. Cette réduction du temps de travail a donc un coût élevé. A priori, comme l'objectif initial était la création de 2 millions d'emplois, les économistes ne sont pas penchés sur la dépense budgétaire. On était dans la dogme que toute baisse du temps de travail entraînait mécaniquement des créations d'emplois compensatoires. Au passage, le critère de compétitivité qui domine nos économies concurrentielles, était occulté. L'augmentation de la productivité a contré la logique comptable tarissant l'emploi.

4.3 – coût budgétaire

Au 31 décembre 2006, la compensation des exonérations de charges sociales s'était établie à 293 millions d'euros dont 280,1 millions d'euros à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Le tableau suivant précise l'évolution du coût entre 2007 et 2009 des mesures d'exonérations fiscales et sociales dont bénéficient les entreprises installées en ZFU.

Estimation des dépenses fiscales et sociales des ZFU

	<i>(en millions d'euros)</i>		
	2007	2008	2009
Exonération d'impôt sur les bénéfices	175	180	185
Exonération de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS)	5	5	5
Déduction du résultat imposable de sommes versées pour la souscription en numéraire au capital de sociétés implantées en ZFU (2006-2007)	5	5	-
Exonération de taxe professionnelle	61	71	75
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties	9	15	16
Total des exonérations fiscales	255	276	281
Exonération de cotisations sociales patronales (1)	329	347	250
Exonération de cotisations sociales personnelles maladie et maternité	ND	ND	ND
Total des exonérations sociales (1)	329	347	250 (2)
Total brut ZFU	584	623	531

Sources : Données pour PLF 2009 ; exonérations fiscales : Direction générale des impôts ; exonérations sociales : Direction de la sécurité sociale, (données ACOSS, CCMSA, CANAM).

(1) coût brut total inclus allègements de droit commun.

(2) Ce chiffre s'explique notamment par une sortie définitive de certaines entreprises relevant des ZFU de 1^{ère} génération et une partie des entreprises de 2^{ème} génération + sortie en sifflet explicité au chapitre II - partie D « profil des salariés et coût net ».

En 2014 il s'établissait pour les 101 ZFU à 400 M€ après avoir culminé à 618 M€. Le dispositif ZFU pour un montant financier moindre a fait mieux en terme coût/performance d'emplois créés, que les lois AUBRY I et II, 350 000 pour 65 000 créations d'entreprises à quoi s'ajoute la rénovation des quartiers.

Rapport du CESE qui rappelle que :

« La question du coût par emploi, élevé selon plusieurs études, est controversée. Le développement de l'emploi n'est en effet que l'un des objectifs du dispositif ZFU. Mesurer les coûts qu'il engendre à l'aune de ce seul critère est donc réducteur. Nombre des acteurs rencontrés en ZFU soulignent du reste les avantages non chiffrables du dispositif : lien social maintenu et développé, activité économique et sociale induite, formation en direction de leurs habitants, amélioration de l'image des quartiers, etc. »

Commentaires :

- La dépense publique par habitant en Martinique est du même ordre qu'en Métropole (où est l'assistanat ?)
Par contre les Corses bénéficient d'un effort de l'Etat largement supérieur...

Tableau n°13d : Effort budgétaire de l'Etat ; comparaison des dépenses par habitant en 2012-2013 (Sce : FEDOM)

2013	Dépense budgétaire, 2013 M. €	Population, au 31 déc. 2013, en milliers hab.	Dépense en €par habitant, en €	Métropole base 100
Martinique	2 198 M€	381 000h	5 765 €	101,7
Corse :	3 600 M€	250 000h	14 400 €	

- Depuis 2009, le total des allègements a baissé – en particulier les charges patronales de Sécurité Sociales sur les salaires en raison de la diminution du nombre des bénéficiaires.

- Les exonérations Fillon s'appliqueraient – droit commun- si les zones concernées n'étaient pas classées en ZFU. Il convient donc de retraiter le « total brut ZFU ». Selon les PLF des années postérieures à 2009, le coût budgétaire brut annuel serait d'environ 400 M€ et concerneraient 1 500 000 habitants répartis entre 100 ZFU. Sachant que les ZFU ont toutes des typologies voisines (qq. centaines d'hectares délimités pour 10 000 à 20 000 habitants), une ZFU coûterait 4 M€ / an. Est-ce une dépense ou un investissement ? Les économistes et les différents rapports sont unanimes à reconnaître que le dynamisme impulsé dans les ZFU a généré du PIB, de la consommation donc de la TVA et des impôts ; s'ajoutent la création d'emplois et la réduction même limitée du chômage. On peut être convaincu qu'une ZFG démultiplierait ces indicateurs économiques, ce que l'expérience Corse confirme.

- Le terme « brut » renvoie au coût de la mesure sur l'ensemble du territoire national. Nous avons retenu un triple découpage, on pourrait critiquer la méthode mais

aujourd'hui cohabite aux Antilles Guyane une superposition de mesures préférentielles avec des logiques et objectifs propres. Nous suggérons une mesure unique modulée.

Guyane : ZRR pour tout le territoire - ZFU pour Cayenne et St Laurent du Maroni, - ZIE de Degrad des Cannes et ZFA pour les secteurs identifiés,

Guadeloupe et Martinique : ZFU et ZFA

Si on considère qu'une ZFG est approximativement l'addition d'une ZFU étendue et d'une ZFA élargie, nous avons déterminé trois niveaux d'intervention et donc de coûts :

- A. La ZFG-E pour l'ensemble de la Martinique avec pratiquement les anciennes dispositions ZFU,
- B. Les secteurs économiques renforcés, jugés stratégiques (tourisme, économie de la mer, NTIC, environnement...)
- C. Les territoires prioritaires (communes de l'intérieur, Fort de France)

Le dépense budgétaire annuelle du classement de la Martinique en ZFG expérimentale serait comprise entre 100 M€ et 120M€ prenant en compte de coût de la ZFA – 38 M€ - et la ZFU de Dillon -4 M€, qui serait intégré.

(à confirmer par DME selon le segment des entreprises retenu)

5 - OBSERVATOIRES ET RAPPORTS SUR LES ZONES FRANCHES

Les ZFU y compris ZFG (Corse) ont été créés pour reconstituer (1) un cadre de vie, (2) relancer l'économie locale (3) créer des emplois dans des zones défavorisée et appauvries.

Un éclairage général après 15 ans de ZFU opérationnels permet de focaliser sur le problème de la gouvernance des quartiers classés. Nous avons sélectionné (A) rapport du CESE du 15 janvier 2014 et du (B) le rapport Gibrayel du 13 juin 2013. Ces rapports se complètent sans s'oppose. Les avantages liés aux exonérations fiscales et sociales sont insuffisants si un pilotage ne se met pas en place pour gérer de multiples objectifs et contraintes administratives. Un accompagnement s'impose pour former, informer (besoin en foncier, recherche de financement, aide au recrutement, etc....) et stimuler les entrepreneurs.

rapport du CESE du 15 janvier 2014 (extraits) :

La mise en place des ZFU visait à une pluralité d'objectifs : développement de l'activité économique, renforcement de la mixité fonctionnelle dans une logique d'ouverture des quartiers, accroissement de l'emploi, et notamment de l'emploi pour les résidents.

.../...

93 ZFU existent en métropole et 7 Outre-mer.

Ce dispositif a permis dans beaucoup de ces quartiers de maintenir ou d'accroître des activités économiques, artisanales, de commerce ou de service, y favorisant un rattrapage

partiel en termes de mixité fonctionnelle. Selon l'ONZUS et le SG-CIV, 64 073 établissements sont implantés début 2012 dans les ZFU métropolitaines, ce nombre augmentant à un rythme ralenti depuis 2011.

.../...

Les résultats varient selon les périodes et les ZFU. D'après diverses évaluations, le dispositif ZFU aurait accru fortement entre 1997 et 2001 le nombre d'établissements et l'emploi dans les ZFU de 1ère génération, mais il aurait ensuite connu un plafonnement. Les effets des ZFU de 2ème génération auraient été plus limités. La crise économique marque une évolution importante. Quand l'emploi s'améliorait dans l'ensemble du pays, le reflux du chômage était particulièrement marqué en ZFU : le taux de chômage y était ainsi passé de 21 % en 2006 à 16,2 % en 2008.

rapport Jibrayel du 13 juin 2015 :

Les secteurs les plus représentés en ZFU sont la construction (14,7 % des établissements), le commerce de détail (14,3 %), la santé et l'hébergement médico-social (14 %), ainsi que les activités scientifiques et techniques (12,2 %). Les secteurs de la construction et de la santé sont surreprésentés par rapport aux

unités urbaines de référence. À l'inverse, les secteurs sous-représentés sont les secteurs des activités scientifiques et techniques, de l'immobilier, de l'hébergement et de la restauration

POURQUOI LES ZFU N'ONT-ELLES PAS, STRUCTURELLEMENT,

ATTEINT TOUS LEURS OBJECTIFS ?

Au-delà des questions de conjoncture économique, certains facteurs structurels peuvent expliquer pourquoi le système des ZFU n'atteint pas toujours ses objectifs.

1. L'érosion des avantages sociaux liés à l'implantation en ZFU

Depuis sa création en 1997, le dispositif des ZFU a subi une importante « perte d'avantage comparatif » du fait de la mise en oeuvre depuis 2003 de l'allègement des charges sur les bas et moyens salaires, dit « allègement Fillon ». L'écart de taux de cotisations entre les établissements situés en ZFU et les autres est passé de 10 points en 1997 à 2 points en 2006 pour les salaires équivalents au SMIC. Dès lors, l'effet propre des ZFU sur l'emploi ne peut qu'être limité, d'autant plus que la clause d'embauche locale, comme cela a déjà été évoqué, semble avoir été portée à un niveau trop élevé pour inciter réellement les entreprises à l'embauche.

2. Le manque de foncier et d'immobilier disponibles

Les ZFU ne disposaient pas toutes au départ du même potentiel en matière foncière et immobilière. Ainsi, les ZFU de première génération, situées en périphérie des villes, ont bénéficié de la disponibilité de l'immobilier et du foncier, tandis que celles de la deuxième

génération, implantées dans le tissu urbain, ont rencontré plus de difficultés pour développer des activités.

D'autre part, certaines ZFU sont en quelque sorte aujourd'hui victimes de leur succès : de nombreuses entreprises se sont installées et le plafonnement des implantations résulte d'une réelle saturation, avec un effet de hausse des prix des terrains et des locaux professionnels.

3. Le manque d'accompagnement pour les entreprises– Un manque d'information sur le dispositif

Il représente un réel obstacle pour les entreprises car le dispositif des ZFU est complexe et il a connu une forte instabilité depuis sa création, de nombreuses modifications substantielles ayant été apportées lors des réformes successives. En particulier, de fréquents problèmes d'interprétation des textes par les services fiscaux et l'URSSAF ont été évoqués. Ce besoin d'information est d'autant plus important que les entreprises qui s'installent en ZFU sont la plupart du temps des TPE ou des PME ne disposant pas de moyens administratifs propres.

4. Le recrutement et l'emploi

Il n'existe pas de dispositif général adapté aux ZFU en matière de recrutement et d'emploi. impossibilité d'identifier les demandeurs d'emplois issus de la ZFU, ce manque d'adaptation n'est absolument pas cohérent avec la clause d'embauche locale qui vise justement à favoriser l'emploi des résidents des ZFU.

5. L'aide à la création d'entreprises

La demande de création d'entreprises dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville est forte : un résident des quartiers prioritaires sur quatre et plus d'un jeune sur deux souhaite créer une activité (1).

C'est pourquoi il faut veiller, au moyen d'une meilleure information (création d'un site Internet national, Pôle Emploi) à guider les habitants de ces quartiers désireux de créer leur entreprise.

Le nombre d'auto-entrepreneurs est, cependant, déjà élevé (36,7% des entreprises créées en ZFU) et la majorité des ZFU disposent de services d'appui à la création d'entreprises et de nombreux acteurs sont impliqués. L'association pour la création d'entreprises (APCE), créée en 1996 intervient de façon générale pour encourager la création et la transmission d'entreprises. L'ADIE, PlaNet Finance....aident les entrepreneurs à financer leurs projets en offrant des solutions de microcrédits comme alternatives aux prêts bancaires

6. L'insuffisance de la gouvernance locale

La loi du 14 novembre 1996 prévoyait la mise en place dans chaque ZFU d'un comité d'orientation et de surveillance (COS) « chargé d'évaluer les conditions de mise en oeuvre

des mesures dérogatoires prévues au profit de ces zones ». En l'absence de gouvernance institutionnalisée, après la suppression des « comités d'observation et de surveillance » en 2004, (COS) les collectivités locales assurant le « portage » des ZFU sont soit les communes soit les EPCI tels que les communautés d'agglomérations. Au plan administratif, de nombreuses collectivités locales ont recruté des « chargés de mission ZFU », qui sont rattachés aux services économiques généraux ou animent des unités spécifiques de développement des zones franches. Ces chargés de mission assurent notamment des fonctions de relations avec les entreprises. L'absence de pilotage institutionnalisé des ZFU au plan local ne crée pas les conditions favorables à une intégration des différentes politiques concernées ni à une mobilisation de l'ensemble des moyens qui en dépendent.

7. L'absence de stratégie économique globale au niveau de l'agglomération

L'absence de stratégie et de projet économique global au niveau des agglomérations est également l'une des explications des résultats contrastés des ZFU. L'attractivité des ZFU ne saurait reposer uniquement sur les exonérations. Le développement économique doit à l'inverse s'inscrire dans une véritable stratégie à l'échelle de l'agglomération, reposant sur une relation partenariale entre acteurs publics et entreprises, de façon à identifier précisément les besoins des entreprises (besoins en ressources humaines, en transports, proximité d'autres entreprises pour une logique de « clusters ») et à mettre en oeuvre une véritable démarche prospective pour favoriser l'installation des entreprises.

En premier lieu, l'accessibilité des quartiers est déterminante pour la réussite des ZFU. Leur desserte par les transports en commun est essentielle. Les acteurs publics doivent aujourd'hui prendre leurs responsabilités et désenclaver les ZFU, tant pour l'efficacité du dispositif que pour l'aménagement urbain.

La présence d'équipements publics (éclairage, voirie...), de parcs de stationnement, de crèches, le fait de pouvoir disposer de réseaux haut débit sont autant d'éléments essentiels à l'attractivité des ZFU pour les entreprises et leurs salariés.

Un pilotage local ambitieux, impliquant tous les acteurs, est impératif.

Il convient de citer également l'ONZUS – devenu l'Observatoire National de la Politique de la Ville (ONPV) - dont les statistiques et des analyses constituent une contribution essentielle aux succès des ZFU. C'est un outil indispensable pour les municipalités désireuses d'améliorer le pilotage de leurs zones aidées.

6 - DÉTAXE DES IMPORTATIONS DANS LES DOM

Nous avons recommandé que la filière Economie de la Mer, avec la Commune du Marin comme cas réel, soit exemptée de taxes, TVA et Octroi de Mer.

Le coût budgétaire ne devrait pas dépasser les 4 M€ /an. Précisons le mécanisme de cette collecte par les services de l'Etat.

RAPPEL :

Dans les DOM, la fiscalité indirecte est l'addition de la TVA (Etat) et de l'octroi de mer (Région) qui s'appliquent aux biens , dans les conditions suivantes :

1) TVA :

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est applicable dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion dans les mêmes conditions que sur le territoire métropolitain (article 294-1 du code général des impôts).

Ces départements bénéficient de mesures d'allègements consistant dans l'application de taux particuliers de la TVA et de régimes d'exonérations.

Régime de la TVA applicable

Les départements d'outre-mer sont, au même titre que les pays tiers, considérés comme territoires d'exportation par rapport à la France métropolitaine et par rapport aux autres États membres de l'Union européenne.

Taux de la TVA

(à l'exception de la Guyane)

Ils sont prévus par l'article 296-1 a et b du code général des impôts.

- taux réduit : 2,10 %
- taux normal : 8,5 % à compter du 1er avril 2000

Le champ d'application de ces taux est identique à celui de la métropole.

La base d'imposition de la TVA à l'importation dans les DOM est constituée, comme en métropole, de la valeur en douane à laquelle sont ajoutés les frais accessoires notamment les frais de transport jusqu'au lieu d'arrivée.

Un particularisme régional : la TVA non perçue récupérable (art. 295-1-5 du CGI) – TVANPR ou TVA fictive.

Ce dispositif a été mis en place par une instruction ministérielle du 2 novembre 1953. Il vise à réduire le coût des intrants professionnels grevés des frais d'approche. Il s'applique au montant HT des produits importés, majoré des frais d'acheminement et de l'octroi de mer (cf. infra), destinés aux entreprises, commerces, professions libérales... à l'exclusion des particuliers. Le montant de la TVANPR est de 8,5%. L'Administration considère la valeur marchande HT comme supportant une TVA normale donc récupérable.

En final, le client final voit le coût de ses importations réduit de 8,5%.

Considérée par DGI comme une subvention (après maints débats sur la méthode comptable à prendre en compte pour son imputation) cette TVANPR constitue donc un produit soumis à impôt.

Les produits concernés sont les biens d'équipements neufs immobilisés amortissables (sauf pour les fournitures à faible coût) : informatique, véhicules de société ou engins neufs, radiologie, etc...et quelques produits fongibles (engrais...) pour lesquels cette TVA NPR semble avoir été récemment supprimée.

A noter que la Guyane, qui est complètement exonéré de TVA, ne bénéficie pas de la TVANPR...

2) OCTROI DE MER

Cette taxe concernait uniquement les marchandises importés jusqu'à la loi de 1992, prise en application d'une décision du Conseil européen du 22 décembre 1989, qui a étendu cette taxation aux productions locales pour mettre en conformité cette taxe avec le principe de non-discrimination contenu dans l'Acte unique européen de 1986. Contrairement à la TVA, elle n'est pas récupérable par les entreprises ; avec la TVA c'est une taxe qui renchérit considérablement le coût des produits consommés.

L'octroi de mer et l'octroi de mer régional sont applicables dans les DOM :
- aux importations de marchandises, quelle que soit leur provenance (volet externe) ;
- aux livraisons de biens faites à titre onéreux par des personnes qui exercent des activités de production (volet interne).

L'octroi de mer est composé de trois quotes-parts destinés aux collectivités :

– les communes des DOM et le département de la Guyane reçoivent la « dotation globale garantie » (DGG), constituée par la DGG de l'année précédente multipliée par un coefficient (taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation hors tabac des ménages et taux d'évolution du produit intérieur brut total en volume) ;

– les communes et les régions perçoivent le « fonds régional pour le développement et l'emploi » (FRDE), constitué par le solde entre le montant de l'octroi de mer perçu et la DGG ;

– les régions d'outre-mer perçoivent en outre l'« octroi de mer régional » qui est un droit additionnel à l'octroi de mer, pouvant être institué par les régions sans toutefois excéder le taux de 2,5 %.

Barème : onze taux fixés par les conseils régionaux, qui varient en général de 7% à 15% pour l'octroi de mer, et 1,5 ou 2,5 % pour l'octroi de mer régional avec un taux-plafond de 30 % et 50 % pour les **alcools importés. Le barème, les exonérations, les bénéficiaires...sont décidés et** votés par les Conseils Régionaux

La part de l'octroi de mer dans les recettes des collectivités locales concernées

est très significative. Pour les régions d'outre-mer, l'octroi de mer représente entre 34% et 45 % de leurs recettes fiscales, et entre 18 et 33 % de leurs recettes réelles de fonctionnement. Pour les communes, le poids de l'octroi de mer est encore plus déterminant : en moyenne,

pour les communes de chacune des régions, l'octroi de mer représente de 40 à 52% des recettes fiscales, et entre 25 et 35 % des recettes réelle de fonctionnement.

Part de l'octroi de mer dans les recettes fiscales en 2007 des communes (part moyenne) :

Département et Région :

Réunion 40 % – 34 %

Guyane 44 %- 19 % - 45 %

Les disparités entre communes à l'intérieur d'un même DOM sont encore plus importantes : elles sont très marquées en Guyane, où l'octroi de mer représente de 9 à 83 % des recettes fiscales des communes,

Martinique 52 % à 42 % (certaines communes dépassent les 70% des recettes fiscales globales)

Guadeloupe 40 % à 39 %

En fait, la création de cette imposition complètement gérée par les Régions qui fixent les taux et son affectation, les douanes se chargeant de la collecte, obéissait à deux logiques :

- Compensation d'une insuffisance du rendement de la fiscalité locale ainsi que ses bases dans la majorité des communes des DOM,
- Sur le plan économique, favoriser les productions locales à l'aide d'une barrière douanière qui ne dit pas son nom. En fait, cette taxe aux importations n'a pas permis de réaliser une politique de « substitution aux importations », chère aux économistes locaux, qui ne représente que quelques % du PIB.

Exonérations :

Les conseils régionaux ont la faculté d'exonérer discrétionnairement :

- les livraisons de **productions locales (application d'un taux 0 fréquent)**, quand elles sont réalisées par des entreprises ayant un chiffre d'affaires de production égal ou inférieur à 550 000 euros (ou exceptionnellement au-delà). Le rhum de fabrication locale est pratiquement exempté d'octroi de mer (0% en Guadeloupe, 2,5% en Martinique). Il s'agit de protéger et doper le secteur productif en offrant des productions locales compétitives.
- **Les matériels d'équipement destinés à l'industrie hôtelière et touristique** et tout produit codifiés aux articles 50 undecies et 50 duodecies de l'annexe IV au CGI. L'objectif est comparable :concourir à faire une offre touristique également compétitive.
- Certaines exceptions sont de droit : bénéficiaires, l'Etat dans ses missions régaliennes, les échanges dans la marché antillo-guyanais...

Les biens importés en vue d'une revente dans le commerce traditionnel ne bénéficient d'aucun allègement ou taux réduit

3) MECANISME DES ALLEGEMENTS POUR LES ACHATS DETAXES

Selon la nature des zones d'achalandage, les produits vendus par les magasins ou commerces de détails ordinaires peuvent bénéficier d'exemptions de l'octroi de mer et de TVA dans les conditions suivantes :

1^{er} cas : zones d'embarquement

Les boutiques « free shop » connus de tous, sont situées dans les espaces sous douane après le passage aux frontières et des contrôles de police. Ce sont des espaces clos. Le principe est bien connu : le voyageur - **quelque soit sa nationalité** - s'apprêtant à quitter le territoire pour une destination étrangère (transport aérien ou maritime) peut acheter des produits (alcools, joaillerie, produits cosmétiques objets artistiques, électroniques...) en exonération de tva.

S'agissant de répondre à un besoin personnel, les quantités pouvant être acquises sont strictement limitées en nombre ou en valeur par les services douaniers: quelques cartouches de cigarettes ou coffrets d'alcool, etc... Il s'agit de commerce traditionnel, de vente au comptant sans formalité particulière sinon la seule présentation de la CNI ou du passeport et du titre de voyage. Le principe étant que les produits acquis ne sont pas destinés à être revendus. Il est donc impossible de réaliser des achats en gros en vue de reventes futures. Bien entendu, à l'arrivée, le voyageur peut toujours « céder » la chose achetée dans des conditions favorables. Cette « fraude » est complètement marginale (sinon misérable...).

L'avantage compétitif se calcule comme suit :

France métropolitaine :

- Prix HT : 100 €
- TVA normale en vigueur 20%
- Montant TTC : 120 €
- Montant payé après détaxe : 100 €
soit une **réduction pour l'acquéreur de 20 € / 120 € = 16,66 %**
(nb : en fait les commerçants ne rétrocèdent que 15% ou 16%, le différentiel étant affecté à la gestion comptable de cette détaxe)

Le calcul pour la Martinique de l'avantage fiscal pour un achat sous douane exclut l'octroi de mer de facto.

En effet, le commerçant « duty free shop » vend des produits importés, entreposés sous douane et proposée dans cette zone fermée, aux voyageurs.

Dans ces conditions, la marchandise (bijoux, parfums, whisky, liqueurs, vins, bagages, cuir, vêtements de marque, électronique...) repart une fois vendu, hors la Martinique: l'octroi de mer ne s'applique donc pas.

Pour les produits locaux, la majorité d'entre eux n'étant pas frappé d'octroi de mer (rhum, confiserie, liqueurs, fleurs, bijouterie locale, ...), il en est de même.

Dans ces conditions, le seul avantage pour l'acquéreur s'élève à

8,5 € / 108,5 € = 7,8 % auquel le commerçant déduit ses frais de gestion lié à ce type d'échange en « free shop ».

En final, le bénéfice serait aux environs de 4% maximum. Il est évident qu'un avantage aussi peu attractif ne constitue pas un élément encourageant les achats sous douane sauf que - de l'avis des sachants (personnel de l'aéroport ou du Port, les commerçants) l'enseigne « duty free shop » attire le chaland pressé, encouragé par des achats compulsifs...

2^{ème} cas : zone publique

Pour la Martinique et la Guadeloupe, la TVA au taux normal est de 8,5% ; mais avec « l'octroi de mer » (improprement considéré comme un droit de douane) et les droits additionnels, la charge fiscale indirecte qui pèse sur les produits peut atteindre 30%.

La possibilité d'offrir aux visiteurs ou touristes étrangers des ventes hors taxe dans des galeries marchandes, des magasins de luxe présents dans la grande hôtellerie à forte vocation touristique, dans des rues très commerçantes, obéit à des sévères contraintes liées principalement à l'application stricte du droit communautaire.

en la matière, l'art 299-2 du traité de d'Amsterdam ou 349 du traité de Lisbonne est appliqué de façon restrictive et minimaliste. Il est écrit :

*« Le conseil en arrêtant les mesures visées au deuxième alinéa, tient compte des domaines tels que **les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans le domaine de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en bien de consommation de premières nécessité, les aides de l'Etat, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de la Communauté.** »*

...mais aussi :

« Le conseil arrête les mesures visées au deuxième alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes. »)

C'est peu dire qu'en matière douanière le statut de RUP (Région Ultra Périphérique) ne permet pas, encore, de créer l'image d'une Martinique « destination détaxée ».

Quelles sont les personnes pouvant bénéficier de la détaxe ?

Ce sont les résidents dans un Etat tiers à la date des achats, âgés de plus de 15 ans, de passage en France pour moins de six mois et quittant l'Union européenne dans les trois mois suivant leur achat.

En clair, les membres de la Communauté Européenne présents en Martinique, ne peuvent bénéficier de l'exonération de la TVA.

De façon réaliste, aujourd'hui, la clientèle potentielle des magasins « free » se réduit aux touristes Nord-Américains qui représentent (croisière + séjour) entre 5% et 10% des visiteurs.

En état actuel de la législation, la détaxe est un micro marché d'autant que les boutiques des paquebots faisant escale en Martinique (durée de un à deux jours maximum) créent, à bord, une concurrence agressive dans un marché captif !.

N.B : Les commerçants sont libres de pratiquer ou non la vente en détaxe.

Qu'en est-il de l'octroi de mer ?

Le commerçant a payé cette taxe lors des opérations de dédouanement de sa marchandise. Le résident l'acquittera ; tout comme le membre d'un pays tiers (E-U, Canada...) parce qu'il n'existe pas de procédure de restitution. (Verra-t-elle le jour ? les Collectivités consentiront-elles à assouplir leur politique fiscale ? le peuvent-elles financièrement ?).

Les zones d'embarquement du Port ou de l'Aéroport offrent ainsi un avantage évident sauf que bon nombre de commerçants préfère offrir un prix discounté afin de maintenir leur compétitivité et réagir à la concurrence des magasins « free shop ».

Comment obtenir la détaxe ?

L'achat effectué doit correspondre à une vente au détail à caractère touristique. Les achats de produits autorisés à la vente en détaxe, toutes taxes comprises (TTC), dans un même magasin, le même jour, doivent être supérieurs à **175 €**.

Les procédures en France et dans l'Union Européenne (Marché Unique)

Il existe 3 moyens pour un commerçant de pratiquer et administrer la vente en détaxe :

- utiliser le bordereau officiel CERFA N°100092*03 de vente à l'exportation,
- utiliser les bordereaux mis en place par des prestataires spécialisés tel GLOBAL BLUE, leader mondial dans la gestion de la détaxe.

L'acheteur se présente chez le commerçant, fait son achat et demande à bénéficier de la détaxe au motif qu'il vient d'un pays tiers. Il paiera TTC, et sollicitera le remboursement de la TVA acquittée. Deux possibilités :

1) Bordereau CERFA

Avantage concurrentiel pour le commerçant qui peut rétrocéder jusqu'à 100 % de la TVA à son client pour un coût d'achat du formulaire minime (2 € env.)

Inconvénient : suivi administratif et gestion des remboursements à assurer par le commerçant. Le bordereau rempli (laborieusement par le commerçant) doit être visé dans une borne ou au bureau des douanes présent aux frontières. Les queues sont légendaires dans les grands aéroports européens... Il poste ensuite sa demande de restitution de la TVA. L'acheteur fournit ses coordonnées bancaires afin d'être remboursé.

De la paperasserie qui décourage souvent le commerçant de faire des ventes HT sauf pour de très gros montants dans des magasins de luxe, entraînant une TVA importante.

La procédure est allégée dans le cas d'une vente « TVA Off » ; l'acquéreur achète HT mais l'insécurité administrative et comptable décourage le commerçant.

2) Bordereaux des prestataires spécialisés

Avantage : pas de charge administrative, le remboursement au client pouvant même être effectué par le prestataire. Grande sécurité pour les deux parties.

Inconvénients : Un contrat qui lie au départ le commerçant au prestataire durant 2 ans, le prestataire se rémunère en conservant 1/3 du remboursement de la TVA due au client.

3) Procédure informatisée « PABLO » (falcutive)

Mise en place à compter du 1^{er} janvier 2014, elle automatise, grâce à INTERNET les procédures d'enregistrement de la demande de détaxe, de la validation par les douanes et du remboursement de la TVA.

- a) Le commerçant renseigne son serveur avec un module du logiciel PABLO qui imprime un document informatisé avec le calcul de la TVA à restituer.
- b) Sur présentation du bordereau, les douanes donne un visa électronique sur une borne prévue à cet effet ; l'envoi par courrier est supprimé
- c) Le remboursement peut être effectué dans un bureau de change.

Un progrès évident toutefois loin derrière les procédures simplifiées – sinon quasi inexistantes- utilisées dans les Iles de la Caraïbe (Ste Lucie, Barbade, Trinidad...)

La détaxe dans les pays du CARICOM : La détaxe « zéro procédure »

Dans la majorité des zones touristiques de la Caraïbe, les étiquettes affichent un double prix Ci-dessous, exemple d'un achat (modeste) d'un polo acquis dans un magasin de Ste Lucie, dans la marina de Rodney Bay :

Le prix normal (60 US \$ Duty Paid) et le prix détaxé (39 US \$ Duty Free) figurent sur la même étiquette ; à la caisse, sur simple présentation du passeport (nationalité indifférente), les éléments de la vente figurant dans le code barre sont enregistrés, y compris les noms, prénoms et N° du passeport de l'acheteur ; le tout est transmis instantanément aux serveurs de la douane de Ste Lucie.

Le temps pour payer ne dure ne dure que quelques minutes....La simplification à la française et le logiciel douanier PABLO sont obsolètes. Il est vrai que le PIB du secteur touristique représente 40% du PIB de Ste Lucie (Martinique 5%) et le touriste, d'où qu'il vienne, est l'objet de toutes les attentions

CONCLUSION

Afin de rendre la détaxe opérante, stimuler le commerce, créer des magasins de luxe et attirer les touristes étrangers, doper le nautisme et la plaisance une modernisation statutaire et réglementaire s'impose. La Martinique est bloquée entre ses obligations européennes et le financement régional de ses collectivités.

Les priorités sont visibles :

- Etendre le bénéfice de la détaxe à n'importe quel citoyen membre de l'UE. En France métropolitaine, la clientèle des pays d'Asie, de l'Amérique, des pays du Golf...assurent la prospérité des magasins « Free », l'appoint des européens n'est pas nécessaire. En Martinique, la situation est inversée aussi l'apport de la clientèle de l'UE – hors la France - paraît indispensable
- Abaisser le seuil de 175 €
- Rendre récupérable tout ou partie de l'octroi de mer supporté par les étrangers
- Simplifier les procédures pour tendre vers le système de détaxe du CARICOM

Des réformes à entreprendre qui intéressent tout le commerce de l'Ile et particulièrement les exportateurs.

7 - SECTEURS RENFORCÉS:

7.1 - Fort de France Centre Ville

Rappel : ZFU de Fort de France Dillon

La Zone Franche Urbaine de Fort-de-France (chiffage : CCIM)

Le premier dispositif Zone Franche Urbaine (ZFU) en Martinique, a été créé en 1996 sur le quartier de la Dillon.

Un diagnostic des effets de la ZFU a été réalisé par le cabinet CED en 2005-2006, à la demande de la ville de Fort-de-France pour solliciter son extension.

Un décret en date du 15 Mai 2007 avait accordé l'extension de la Z.F.U. sur la frange côtière du littoral jusqu'à la Pointe-Simon.

Le périmètre actuel : Le quartier Dillon + extension – Embouchure de la rivière Monsieur.

Le dispositif des zones franches urbaines devait arriver à terme au 31 décembre 2011 mais, l'article 157 de la Loi de Finances pour 2012 a prorogé le dispositif d'exonération applicable aux entreprises implantées en zone urbaine (ZFU) jusqu'au 31 décembre 2014 et créé au 1^{er} janvier 2012 un nouveau régime d'incitation à l'emploi local en faveur des entreprises implantées en zone franche.

Avant de les reconduire, le gouvernement a souhaité faire un bilan des zones franches urbaines au vu des objectifs initiaux que l'on peut rappeler.

Les zones franches urbaines devraient :

-  constituer un plan « Marshall » pour quartiers difficiles
-  apporter un traitement économique aux problèmes des banlieues défavorisées
-  briser la spirale du chômage en attirant de nouvelles entreprises
-  revitaliser les quartiers chauds

 créer des ilots sans impôts pour créer des entreprises et des emplois

La menace qui a plané sur elles a généré un diagnostic approfondi avec les questionnements suivants :

- Les Z.F.U. ont-elles été des zones économiques « miracles »
- Les déserts économiques qu'elles étaient, sont-elles devenues des oasis fiscales et commerciales ?
- Le traitement fiscal particulier a-t-il provoqué le remplacement de l'enfer des banlieues par des paradis économiques ?

Pour les 100 zones franches urbaines, le bilan est très positif : (données de la CCIM)

- 250 000 entreprises qui ont été créées ou transformées dans les ZFU
- et 600 000 emplois ont été créés ou pérennisés.

La démonstration a été faite qu'en investissant 1 euro public correspondant aux exonérations fiscales et sociales, cela a généré 6,6 € d'investissements privés dont 1,3€ en valeur ajoutée.

Un des seuls points négatifs relevés est le relatif échec du volet « emploi » des résidents des Z.F.U.

QUELS ONT ÉTÉ LES RESULTATS DE LA ZONE FRANCHE DE DILLON :

Evolution du nombre d'entreprises :

- 31 décembre 1996	:	172 établissements immatriculés
- 31 décembre 2002	:	364 établissements immatriculés
- 31 décembre 2011	:	2 985 établissements immatriculés

Evolution de l'emploi :

- 31 décembre 1996	:	262 salariés
- 31 décembre 2002	:	604 salariés
- 31 décembre 2011	:	3 057 salariés

REPARTITION PAR SECTEURS D'ACTIVITES

Secteurs	Nombre	Pourcentage
Industrie/BTP	192	7 %
Commerce	177	6 %
Services	2 616	87 %
Total	2 985	100 %

On peut donc constater qu'en 15 ans, la population d'entreprises a été multipliée par 17 malgré la problématique du foncier et la création d'emplois par 12.

Dans la répartition des secteurs d'activités, les services se taillent la part du lion car ils constituent près de 87% de l'activité.

En 2012, des réunions de concertation ont eu lieu en Préfecture avec les services de l'Etat en mai et juin, sous l'autorité du sous-préfet chargé de la cohésion sociale, avec la participation de tous les partenaires de la zone franche urbaine (administrations fiscales, ville de Fort-de-France et CCIM).

Les responsables de ces organismes ont admis la nécessité et l'urgence d'étendre le périmètre de la zone franche urbaine au centre ville de Fort-de-France à cause de la situation économique très dégradée.

Cette extension pourrait être un outil de redynamisation du centre ville de Fort-de-France.

Une étude d'impact partenariale devrait être mise en œuvre pour faire un diagnostic chiffré des effets de la zone franche urbaine et évaluer ceux que l'extension de cette dernière pourrait avoir sur la revitalisation du cœur de ville économique foyalais.

Les partenaires pressentis par la ville capitale sont : l'Etat, la CCIM, le Conseil Régional, la CACEM.

LA VILLE BASSE DE FORT DE FRANCE : UNE SITUATION PRÉOCCUPANTE

Le centre ville de Fort de France, la ville basse, connaît un déclin que rien ne semble arrêter. Ses 1200 commerces et services sont confrontés à la pire des situations pour des commerçants pourtant habitués aux variations saisonnières, la baisse continue de leurs chiffres d'affaires avec des perspectives de relance inexistantes. Une ville en berne que seul les dispositions renforcées de la ZFG-Expérimentale pourrait sauver bien qu'elle bénéficie, depuis le 1er janvier 2015, de la nouvelle politique de la ville dite des quartiers prioritaires, (QPPV). On ne

peut qu'être réservé sur la capacité de cette nouvelle stratégie gouvernementale à relancer l'activité commerciale tant les mesures proposées sont modestes alors que la situation est critique. La nouvelle politique des QPPV n'est pas à la hauteur des enjeux.

Le constat est sans appel:

Ci-dessous quelques enseignes qui ont délocalisé leurs activités:

- **LA HALLES AUX CHAUSSURES**
- **ETAM**
- **MANGO**
- **LE TANEUR**
- **OKAIDI**

Celles qui ont définitivement fermées:

- **NASSER**
- **MINIMOD MAXIMOD**
- **POMME DE PAIN**
- **PASTA COSY**
- **ELNA BATISOL**
- **OXBOW "le Carrefour Market"**
- **MATCH (deux emplacements)**
- **CADET DANIEL , l'emblématique bijouterie du centre ville**
- **MINI MODE-MAXI MODE (3 emplacements)JENNIFER (franchise)**
- **MEGA SHOES**

La 1^{ère} surface commerciale de la ville le « **Carrefour Market** » a perdu 40 000 clients au cours du 1^{er} semestre 2015 comparé à la même période 2014 , soit une baisse de la fréquentation de 12% à un an d'intervalle !.

Le très populaire restaurant « **QUICK PERRINON** » a vu sa fréquentation baissé de plus 40% entre 2011 et 2015 ; le CA a chuté sur la même période de45 %. Désormais, le restaurant arrête son service à 19H et le dimanche est fermé.

On dénombre 160 vacances dans la ville basse – qui ne trouvent pas preneur, chiffre très au-dessus de la norme nationale pour les centres villes délaissés.

Le constat est sans appel.

N'ayant pu bénéficier de l'extension de la ZFU de Dillon, l'ensemble de la ville gagnerait à bénéficier d'un classement renforcé....à bref délai.

Les autres zones franches globales

8 . La Corse et sa ZFG

Comme on l'a indiqué en supra, la Corse a été classée en ZFG le 1^{er} janvier 1997 lors d'un vote au Parlement selon une procédure d'urgence, très éloignée des critères utilisés par la DIV. Rappelons qu'au cours des années 80- 90, l'Ile connaissait :

- Une quarantaine d'assassinats en moyenne par an. (1994-1995-1996, les années de plomb)
- 350 à 450 attentats destructeurs de biens publics et privés.
- Une guerre sans merci entre factions nationalistes.
- Des menaces permanentes sur les élus.
- Des grèves à répétition.
- Une chute considérable des activités touristiques.
- Plusieurs milliers d'entreprises de Corse au bord du gouffre.
- Des entreprises endettées qui ne paient plus leurs charges

En finale, une image de la Corse totalement dégradée au bord de la scission avec la République (R. Barre : larguons les !) et d'une rupture interne.

Avant son classement, l'Ile bénéficiait de nombreux avantages en matière de fiscalité et d'allègement des charges sociales:

1-Dispositions relatives à la fiscalité indirecte avant 1994 : coût annuel

- TIPP	1,22M€
- Application taux TV	68,60M€
- Tabacs	28,05M€
- Exonération de fait : les successions	9,15M€

TOTAL : 107 M€

2-Loi du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse :

- Suppression des parts de TP au profit de la Collectivité Territoriale (CT)	38,11 M€
- Abattement de 25% sur les parts communales	10,67 M€
• Exonération parts communales taxe foncière :	
- Sur les propriétés non bâties	1,98 M€
- Exonération IS, Sociétés créées avant le 31/12/98	0,30 M€

TOTAL : 51 M€

3-Loi du 26 décembre 1996 relative à la ZONE FRANCHE CORSE :

- · Exonération limitée IS/revenus	30,49 M€
- · Exonération imposition forfaitaire	1,52 M€
- · Abattement bases communales TP	25,31 M€
- · Allègement Charges de Sécurité Sociale Patronales	44,21 M€

TOTAL :

102 M€

Toutefois, selon le rapport de M. BARILARI présenté au parlement en 1999 en accord avec le rapport de M. OLLIER, rapporteur de la commission des échanges et de la production, l'avantage fiscal et social représentait un montant de 70 M€ par an et non 102 M€ . Selon la CCI de Bastia, et le MEDEF, globalement la Zone Franche de Corse, sur cinq années pleines, à probablement procuré un avantage moyen annuel de l'ordre de 80 millions d'euros aux entreprises.

Cumulés les avantages fiscaux consentis à l'économie corse représentent un montant voisin de 240 M€ sur 5 ans.

Certes , la Corse ne connaît pas le mécanisme de défiscalisation mais bénéficie d'un PEI (Plan Exceptionnel d'Investissement) de 2 milliards d'Euros étalé sur 10 ans (dans la pratique, sa validité a été largement prolongée) qui constitue une forte contribution aux investissements structurels.

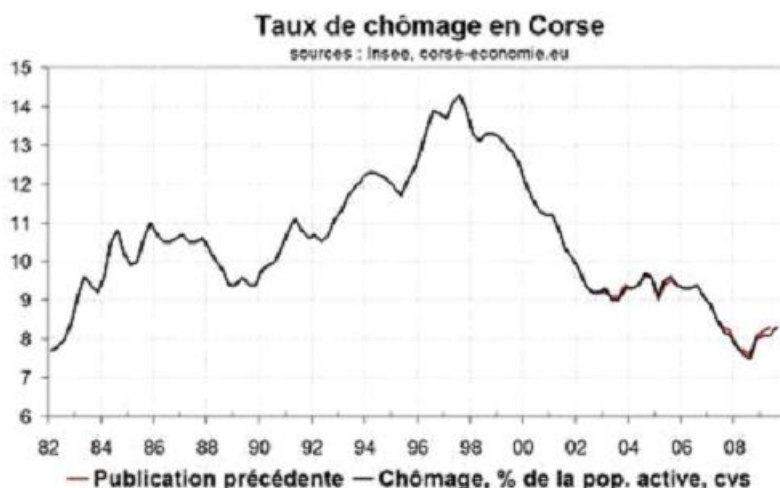
Un constat jugé « Gagnant-Gagnant »

Le bilan de la ZFG Corse est jugé unanimement largement positif par l'ensemble des agents économiques, CCI, MEDEF, l'Etat, Agence de Développement Economique Corse (ADEC) :

- Le constat est un constat « gagnant-gagnant » pour l'État et les caisses sociales.
- La baisse des dettes fiscales et sociales a été considérable pour les petites entreprises qui constituent l'essentiel du tissu des entreprises de Corse.
- Les services ont constaté un paiement régulier des dettes courantes et presque tous les plans COCHEF (moratoires sur les dettes sociales et fiscales) ont été honorés.
- L'augmentation de l'activité des entreprises a entraîné, par simple effet mécanique, une augmentation du volume des impôts, taxes et charges sociales, et ceci malgré les exonérations et abattements accordés par la Zone Franche de Corse.

Selon le MEDEF :

- Les fonds propres se sont améliorés passant de 44 % à 63 % pour les petites et moyennes entreprises qui améliorent nettement la proportion des fonds propres par rapport au total du bilan.
- Les dettes fiscales et sociales baissent de 6 % pour les petites entreprises.
- Une progression constatée des effectifs dans les entreprises de plus de 10 salariés de 11%. Par contre la ZFC n'aurait pas été réellement créatrice d'emploi au sein des petites entreprises. Faux : en fait des analyses ultérieures réalisées par l'INSEE, ont montré que le chômage a immédiatement et durablement chuté dès la mise en application de la ZFG dès le 1^{er} janvier 1997. La corrélation est très forte sans hystérésis. 5 points gagnés sur le taux de chômage durant la période initiale de la ZFG.



- EBE / effectifs est plus du double pour les petites entreprises par rapport aux grandes,
- L'impôt société s'élève à 20.58 M€ en 1999 contre 11.74 M€ en 1996, soit une augmentation de 8.84 M€ et ce malgré l'abattement de 61.000 euros.
- L'impôt société s'élève à 29.98 M€ en 2005 soit une progression de 255% entre 1996 et 2005.

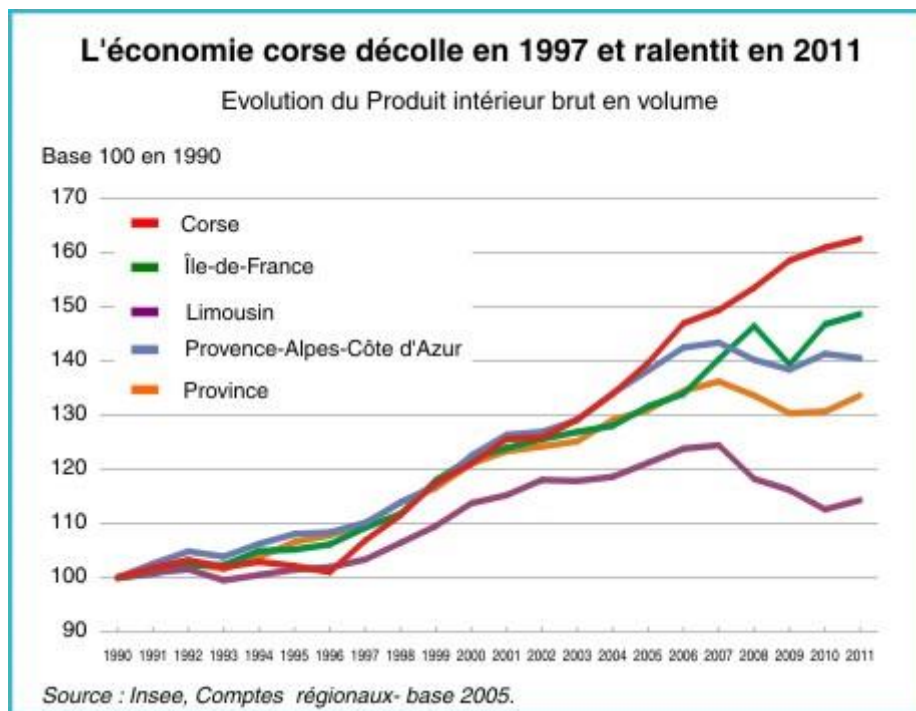
Tous les acteurs ont profité de ses effets :

- L'entreprise par l'augmentation de ses fonds propres
- Les salariés par l'augmentation des effectifs et même si la ZFC n'a pas été la solution miracle à la création immédiate d'emploi on s'aperçoit toutefois que la Corse était dans cette période nettement au-dessus de la moyenne nationale en termes de création d'emplois et qu'aujourd'hui son taux de chômage est de 10.8%. Remontée due à la crise.
- L'ETAT (Impôts et charges sociales) qui, non seulement a encaissé les arriérés dus, mais a aussi augmenté ses **recettes de 18% sur la TVA et de 75 % sur l'impôt société**. Il faut donc comparer 9 M€ d'impôts société supplémentaires calculés sur l'échantillon aux 30 M€ d'avantages que l'ETAT impute à la Zone Franche.

Sur la période 2001 -2006 : L'IS est passée de 21M€ à 30M€

- La TVA (spontanée) de 74 M€ à 99 M€
- En 2005 : **96,82% des cotisations ont été recouvrées dans l'année**

L'amélioration des comptes publics et une bénéfique restructuration financière des entreprises plébiscitent cette forte décision des pouvoirs publics prise en décembre 1996 qui ont su faire un choix payant. Aujourd'hui, la Corse « passe la crise » et se situe dans la bonne moyenne des régions françaises en termes de création d'emplois et de chômage. Elle bénéficie du plus fort taux de croissance du PIB des régions françaises:



Si, en 2011, le PIB par habitant demeure inférieur de 6 % à la moyenne de province, il était de 12 % inférieur en 1990. Ainsi La Corse est passée de la 22^e et dernière place des régions de métropole en 1990 à la 14^e en 2011. Si, en 2011, le PIB par habitant demeure inférieur de 6 % à la moyenne de province, il était de 12 % inférieur en 1990. Ainsi La Corse est passée de la 22^e et dernière place des régions de métropole en 1990 à la 14^e en 2011. Déjà , au 31 décembre 2006, la Corse comptait plus de 92 000 salariés, alors qu'on en dénombrait moins de 70 000 dix ans auparavant. (Martinique : 74 000 salariés en 2015 selon l'IMSEPP)

En 2015, le nombre d'actifs occupés est de 122 917 dans la région Corse, sur ce nombre d'actifs 100 363 ont un emploi salarié et 22 554 sont des non salariés, chefs d'[entreprises](#), [artisans](#), commerçants ou indépendants.

Grâce à une santé recouvrée la Corse attire de nouveaux habitants, beaucoup plus qu'elle n'accroît sa population par le solde naturel. Par le seul effet mécanique de cette évolution, si celle-ci se confirme, la population de l'île pourrait s'approcher des 285 000 habitants à l'horizon2013. La preuve est faite que si la réduction de la fracture sociale dépend pour une part du fonctionnement des dispositifs nationaux de cohésion sociale, c'est parfois insuffisant, et que des mesures spécifiques sont nécessaires pour corriger les situations les plus criantes

10. LA ZONE FRANCHE DE CHAMPAGNE ARDENNE

L'article 130 de la loi de finances rectificative pour 2006 a prévu un nouveau dispositif fiscal pour les entreprises situées en « Bassins d'Emploi à redynamiser ».

Le dispositif d'exonérations fiscales et sociales dont peuvent bénéficier les entreprises situées sur le territoire d'une commune du Bassin d'Emploi à Redynamiser (BER) de la Vallée de la Meuse (362 communes sur 463 dans un espace de 5100 km²) est entré en application le 1er janvier 2007 jusqu'au 31 décembre 2011, il sera reconduit jusqu'au 31 décembre 2017.

Selon la DIV :

« Les Ardennes, la plus grande zone franche de France »

En fait, comme l'indique la CCI, le BER n'est autre qu'une ZFU étendue à tout le territoire du bassin de la Meuse. Toutefois, par cette nouvelle appellation

3 nouveautés fiscales très importantes ont été introduites :

- + Sont éligibles les entreprises présentes ou qui se créent dont l'effectif ne dépasse pas 250 salariés.
- + La durée des exonérations a été portée à 7 ans, (art.44 duodecies du CGI)
- + Exonération de cotisations sociales dans la limite du SMIC majoré de 40% (art 30 VII de la loi de finance rectificative)

Après 8 ans de fonctionnement du BER-ZFU, les retombées économiques peuvent s'évaluer sous plusieurs aspects :

- Sur le plan de l'emploi, la situation actuelle de la zone BER comparée à celle d'avant la mise en place du dispositif en 2007, souligne :
Une moindre baisse de l'emploi sur la période 2006-2010 en zone d'emploi de Charleville-Mézières (-1,7%), par rapport aux Ardennes (-2,3%) ou à la Champagne-Ardenne (-2,5%),
- Un taux de chômage qui augmente moins vite dans le bassin d'emploi de Charleville-Mézières entre le 1er trimestre 2007 et le 4ème trimestre 2012 (+1,5 points) contre +1,7 points dans les Ardennes, +2,3 points en Champagne-Ardenne et +2,4 points pour les autres départements de Champagne-Ardenne.
- Sur le plan de la création, on retient :
Un rythme annuel de créations d'entreprises qui s'est accentué (secteur marchand – RCS + RM) : 615 créations / an entre 2000 et 2006, 719 créations / an entre 2007 et 2012.
- Un nombre de reprises qui a progressé légèrement entre 2000 et 2012 (+4%) et surtout entre 2007 et 2012 (+7%) pour atteindre 315 reprises en moyenne par an.

D'une façon générale, sur le plan des créations / reprises prises dans leur ensemble, et en comparant les deux périodes (avant et après mise en place du dispositif) la progression atteint 9,1% (soit 1015 créations reprises par an contre 930 avant 2007).

Tous secteurs confondus, le nombre de dirigeants d'entreprise s'est accru de 305 unités depuis 2007 pour atteindre 10 851 chefs d'entreprise recensés à la fin 2011.



Cette augmentation (+4% entre 2007 et fin 2011) a été plus rapide qu'au niveau régional (+2% pour la même période).

Sur le plan des exonérations :

En charges sociales :

- Montant total des exonérations de charges sociales liées au BER : 44,7 millions d'euros dont 10,3 millions d'euros ont bénéficié aux établissements déjà en place (développement de projets dans les entreprises existantes).

- Secteurs d'activité bénéficiaires : métallurgie et fabrication de produits métalliques (6,8 millions d'euros), hébergement et restauration (4 millions d'euros).

- **En impôts sur les bénéfices :**

- 532 établissements bénéficiaires,
- 46,8 millions d'euros d'exonérations entre 2009 et le 30 avril 2012.

- **TP et CET :**

- 1000 établissements bénéficiaires (au plus)
- Des bases d'exonérations allant jusqu'à 7,1 millions d'euros.

- **Taxe foncière sur les propriétés bâties :**

- Des bases d'exonérations allant jusqu'à 1,3 millions d'euros.

Les élus, les chefs d'entreprises et les partenaires économiques interrogés, ont largement plébiscité le dispositif dont ils souhaitent la reconduction après 2017.

Les enseignements de ce classement ZF sur cet immense territoire (5 fois la taille de la Martinique) sont les suivants :

- ✚ Il est possible de s'affranchir du cadre stricte de la ZFU de décembre 1996,
- ✚ Si le chômage n'a pas été réduit, il a cru moins vite que dans la zone témoin extérieure,
- ✚ Par contre les entreprises ont largement bénéficié de ce statut BER.

CONCLUSION

Le succès des ZFU est incontestable même si certains observateurs jugent ses résultats économiques insuffisants. Il faut se rappeler qu'on ne peut pas demander à un quartier défavorisé les mêmes performances qu'à un territoire dépourvu d'handicaps structurels à comparer avec une population appauvrie, mal logée, mal formée, connaissant l'échec scolaire de sa jeunesse, et comble de la souffrance sociale, victime d'un chômage massif.

Les résultats sont pourtant au rendez vous : le cadre vie a changé dans ces territoires défavorisés même si l'emploi se fait encore attendre. Il est dommage que les pouvoirs publics aient changé de cap, focalisant sur le revenu des habitants des quartiers au détriment du développement économique.

La Corse est là pour nous rappeler qu'un dispositif cohérent mis sur l'ensemble d'une Région apporte rapidement des résultats mesurables parce que tous les ingrédients sont présents : la mixité économique est en place, il suffit de faire supprimer les obstacles qui freinent le redémarrage de l'économie locale.