N° 810

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Rapport remis à M. le Président du Sénat le 30 juin 2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 juin 2026

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission d'enquête (1) sur les **inégalités systémiques** *auxquelles sont* **confrontés** *les* **collectivités ultra-marines** *et leurs* **habitants** *pour répondre aux* **enjeux** *de* **développement social** *et* **durable***,*

Présidente
Mme Viviane MALET,

Rapporteure
Mme Evelyne CORBIÈRE NAMINZO,

Sénatrices

Tome I – Rapport

(1) Cette commission est composée de : Mme Viviane Malet, *présidente* ; Mme Evelyne Corbière Naminzo, *rapporteure* ; Mme Catherine Conconne, M. Philippe Grosvalet, Mmes Jocelyne Guidez, Micheline Jacques, MM. Victorin Lurel, Pierre Médevielle, Akli Mellouli, Thani Mohamed Soilihi, Mmes Annick Petrus, Lana Tetuanui, *vice-présidents* ; MM. Guillaume Chevrollier, Stéphane Demilly, Mme Jacqueline Eustache-Brinio, MM. Georges Naturel, Saïd Omar Oili, Jean-Gérard Paumier, Pierre-Alain Roiron.

S O M M A I R E

Pages

L'ESSENTIEL..... 9

AVANT PROPOS.....31

LISTE DES RECOMMANDATIONS.....39

PREMIÈRE PARTIE
LES INÉGALITÉS SYSTÉMIQUES OUTRE-MER : DES TERRITOIRES PRIS AU PIÈGE D'UN CERCLE VICIEUX

I. LE TABLEAU ACCABLANT DES INÉGALITÉS..... 51

A. LA PERSISTANCE DES CARENCES STATISTIQUES.....51
1. L'« invisibilisation » statistique : une carence ancienne.....51
2. Des améliorations certaines mais des marges de progrès encore importantes.....52
3. Un constat similaire dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.....54
4. Les principales zones d'ombre : des données importantes manquantes.....56
5. Le cas paroxystique de Mayotte et du recensement.....58

B. L'INÉGALITÉ RÉELLE VIS-À-VIS DE L'HEXAGONE.....59
1. Panorama général : les indicateurs clefs.....59
2. Une jeunesse sacrifiée.....75
3. Une pauvreté enracinée et plus aigüe.....92
4. Un bulletin de santé très dégradé.....95
5. Des économies déséquilibrées.....128
6. Les besoins essentiels non satisfaits.....131

C. DES SOCIÉTÉS ELLES-MÊMES INÉGALITAIRES.....139
1. Les inégalités de revenus.....139
2. Les inégalités de patrimoine.....143
3. Les inégalités de chances.....147
4. Pour les femmes et les familles monoparentales, des inégalités au carré.....152
5. Les mobilités : avoir une voiture ou rester au bord de la route.....154

II. DES ÉVOLUTIONS INQUIÉTANTES : LE MIEUX N'EST PLUS À L'HORIZON.158

A. UN RATTRAPAGE INTERROMPU.....158
1. 80 ans de la départementalisation : un anniversaire sans fanfare.....158
2. Une trop longue phase de convergence sociale et des droits.....159
3. Une convergence réelle en panne depuis 15 ans.....166
4. Les trajectoires particulières des COM et de la Nouvelle-Calédonie.....167
5. Le laboratoire à ciel ouvert de l'île de Saint-Martin.....168

B. LES SIGNAUX ANNONCIATEURS DE NOUVELLES INÉGALITÉS 171
1. Le coût de la vie repart à la hausse 171
2. Mayotte : les défis immenses du mal développement face aux crises permanentes.....171
3. La Guyane ratera-t-elle le train du développement régional ? 174
4. L'effondrement démographique des Antilles : le terreau de nouvelles inégalités.....176
5. Des risques environnementaux plus importants outre-mer.....179
6. Le décrochage démocratique ? 181

C. DES PERCEPTIONS DIFFÉRENCIÉES 184
1. La comparaison avec l'Hexagone questionnée.....184
2. Dans les COM, un rapport différent aux enjeux de l'égalité ? 184
3. Des comparaisons régionales plus flatteuses.....186

III. FACE AUX INÉGALITÉS SYSTÉMIQUES, LE RISQUE DE LA RÉSIGNATION OU DE LA RUPTURE DE CONFIANCE 188

A. DES INÉGALITÉS SYSTÉMIQUES, PAS STRUCTURELLES 188
1. Bannir le terme structurel.....188
2. La rémanence de l'héritage colonial 188
3. L'accès (barré) aux droits et les non-recours.....193
4. Des territoires pris dans un cercle vicieux face aux nouvelles menaces et à la répétition des crises 195

B. LA CRÉDIBILITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES MISE EN DOUTE) 204
1. Un engagement globalement maintenu de l'État 204
2. Le renfort (ou la suppléance) de l'Union européenne 209
3. Un État pompier présent.....217
4. Mais un État qui a perdu sa capacité à impulser ou conduire des transformations vertueuses 221
5. Des collectivités territoriales et des opérateurs financièrement fragiles, voire en quasi-cessation de paiements 223
6. La répétition des diagnostics et la multiplication des plans et feuilles de route.....227

C. DES CAUSES MULTIPLES, MAIS QUELQUES FACTEURS PROFONDS 230
1. La non-adaptation persistante des politiques publiques.....230
2. L'absence d'ambition et de vision pour les outre-mer.....232
3. Une perte de culture des outre-mer 232
4. Un manque d'investissement public et privé 234

D. QUELQUES SUCCÈS : QUELLES LEÇONS EN TIRER ? 236
1. Le SMA : l'arbre qui cache la forêt ? 237
2. Les COROM : la force du partenariat 239
3. Le POSEI : le sur-mesure mais des limites 240
4. Le programme Cadres d'avenir.....242
5. La loi EROM : la dernière loi porteuse d'une ambition 243

SECONDE PARTIE
POUR UNE ÉGALITÉ AMBITIEUSE, UN PLAN D'ACTION POUR 2027

I. CONTRE L'INSUPPORTABLE DÉTERMINISME SOCIAL : PRIORITÉ ABSOLUE À LA JEUNESSE 246

A. LA PETITE ENFANCE ET LE SOUTIEN À LA PARENTALITÉ 246
1. L'absence regrettable de stratégie de soutien à la parentalité dédiée aux outre-mer 246
2. Renforcer le service public de la petite enfance en outre-mer 247
3. Un calcul des allocations familiales dans les DROM spécifique 251
4. Une offre de service périscolaire à renforcer à tous les âges 252

B. L'ÉDUCATION : RETROUVER LE CHEMIN DE L'EXCELLENCE 253
1. Ne pas aller à l'école le ventre vide 253
2. Favoriser l'enseignement en langue régionale 260
3. Apporter un soutien renforcé aux élèves ultramarins 263

C. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : PERMETTRE AUX ÉTUDIANTS ULTRAMARINS D'ACCÉDER À TOUTES LES FORMATIONS 268
1. Développer davantage l'offre de formation en outre-mer 268
2. Revoir l'allocation des moyens dans les établissements d'enseignement supérieur 270
3. Mieux accompagner les étudiants 271

D. L'EMPLOI DES JEUNES 274
1. Créer un dispositif « premier CDI outre-mer » afin de faciliter l'entrée des jeunes ultramarins sur le marché du travail 274
2. Territorialiser les politiques d'insertion et lever les freins à l'apprentissage 275

E. UN CAPITAL POUR DÉMARRER ? 277

F. LE MAINTIEN ET LE RETOUR DES TALENTS 279
1. Un exemple spécifique : le cas des enseignants ultramarins empêchés d'enseigner dans leur territoire d'origine 279
2. Une amélioration du marché de l'emploi nécessaire pour permettre le retour des talents partis 281

II. CONTRE LA RUPTURE DE CONFIANCE, UNE OBLIGATION DE RÉSULTATS SUR LES BESOINS FONDAMENTAUX : L'EXEMPLE DE LA SANTÉ 283

A. POUR UNE STRATÉGIE DE SANTÉ OUTRE-MER 283
1. Améliorer les données 283
2. Le financement du surcoût outre-mer 288
3. Adapter la politique de santé outre-mer aux pathologies des territoires 290
4. Repenser entièrement la prévention et le dépistage 313
5. Lever les obstacles à la recherche médicale 319

B. UNE STRATÉGIE INDÉTACHABLE D'UNE BONNE SANTÉ ENVIRONNEMENTALE [ONE HEALTH] 321
1. Une urgence de santé-environnement : la démoustication des territoires ultramarins 321
2. L'accès à l'eau potable 323
3. La gestion des déchets 325
4. Les pollutions 327

III. CONTRE LA PAUVRETÉ, RÉDUIRE LES INÉGALITÉS INTERNES GRÂCE À UNE MEILLEURE REDISTRIBUTION TERRITORIALE 330

A. ACHEVER LA CONVERGENCE SOCIALE.....330
1. Donner tout son effet utile à l'extension de la Charte sociale européenne 330
2. Évaluer systématiquement, dans un souci d'équité, l'impact des politiques publiques sur les populations les moins favorisées.....331

B. AUGMENTER LES REVENUS : PRIORITÉ AUX BAS SALAIRES.....332
1. Soutenir le niveau de vie des travailleurs les plus pauvres.....332
2. Pour une meilleure redistribution interne des revenus 337

C. LES INÉGALITÉS DE PATRIMOINE ET LA QUESTION FONCIÈRE 340
1. Augmenter la surface foncière disponible 340
2. Déconcentrer le patrimoine immobilier ?.....343

D. BAISSER LES PRIX : ENCORE DES LEVIERS À ACTIONNER.....343
1. Mettre en œuvre les propositions de l'Autorité de la concurrence pour mieux comprendre l'élévation des prix des aliments.....343
2. Adapter les outils fiscaux pour diminuer les prix mais préserver l'octroi de mer 348
3. Augmenter la production de logements pour diminuer le prix des loyers 351

E. LA MOBILITÉ : UN CHANTIER QUI RESTE À OUVRIR 357
1. Engager une véritable politique de développement des transports en commun.....357
2. Renforcer la continuité territoriale avec l'hexagone 359
3. Désenclaver les territoires ultramarins.....360

IV. CONTRE LA DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE, CAP SUR LA PRODUCTION ENDOGÈNE ET LE MAINTIEN DE LA VALEUR SUR LES TERRITOIRES 362

A. TROIS OBJECTIFS À MENER DE FRONT : PRODUCTION LOCALE, CRÉATION D'EMPLOIS ET INTÉGRATION RÉGIONALE 362
1. Accroître la production locale en structurant les filières et en luttant résolument contre les retards de paiement 362
2. Stimuler la croissance et faciliter l'accès à l'assurance pour favoriser la création d'emplois.....367
3. Faire de l'intégration régionale un levier de développement.....370

B. RÉINTERROGER LES OUTILS FISCAUX ET BUDGÉTAIRES EXISTANTS À LA LUMIÈRE DE CES OBJECTIFS ET DE CHAQUE TERRITOIRE 371
1. Des outils fiscaux pertinents à centrer encore davantage sur les priorités de développement du territoire 371
2. Un soutien budgétaire à l'investissement à pérenniser.....377

C. RENFORCER LA PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL 380

D. DÉVELOPPER L'ESS : UN LEVIER POUR L'INSERTION ET LE DÉVELOPPEMENT LOCAL 382

V. CONTRE L'INERTIE, CHANGER LES OUTILS DE LA GOUVERNANCE.....386

A. PARFAIRE LA CONNAISSANCE STATISTIQUE.....386

B. IMPOSER LES OUTRE-MER AU CŒUR DE L'ÉTAT ET DE LA PRODUCTION DE LA NORME 389
1. Placer les outre-mer au sommet de la hiérarchie gouvernementale 389
2. Muscler le périmètre budgétaire du MOM 391
3. Une politique de Grands projets outre-mer 393

C. LA PLACE DES OUTRE-MER DANS L'UNION EUROPÉENNE 395
1. Faire enfin des outre-mer une priorité européenne 395
2. Gagner la bataille du Cadre financier pluriannuel 2028- 2034 pour pérenniser les financements européens vers l'outre-mer 397
3. Adapter enfin le droit de l'Union européenne aux spécificités des territoires ultramarins. 400
4. Faciliter l'intégration régionale des RUP et des PTOM pour ouvrir des opportunités 403

D. REPENSER LA CONDUITE DES POLITIQUES PUBLIQUES OUTRE-MER 406
1. La question institutionnelle et statutaire : pas de réponse univoque 406
2. Redomicilier le pouvoir de décision et d'élaboration des politiques publiques : la boussole du pragmatisme et de l'efficacité 408
3. La déconcentration de l'État et le pouvoir réglementaire local 409
4. La planification et la programmation : une remise en ordre nécessaire 410
5. Du dernier kilomètre au dernier mètre : l'ultra proximité 411
6. La préférence locale : un axe à réinvestir 413

EXAMEN EN COMMISSION 417

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE 439

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE 447

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES 451

LISTE DES DÉPLACEMENTS 453

TABLEAU DE MISE EN OEUVRE ET DE SUIVI 459

ANNEXES 479

L'ESSENTIEL

Le 30 juin 2026, la commission d'enquête sur les inégalités systémiques dans les outre-mer, présidée par Viviane Malet (Les Républicains – La Réunion), a adopté le rapport d'Evelyne Corbière Naminzo (Communiste Républicain Citoyen et Écologiste – Kanaky – La Réunion).

En cette année de commémoration des 80 ans de la loi du 19 mars 1946 de départementalisation des colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Guyane, des 25 ans de la loi dite « Taubira » et des presque 10 ans de la loi « Égalité réelle », la commission d'enquête dresse **un bilan au goût d'inachevé**.

En dépit de progrès incontestables accomplis en faveur du développement économique et social, **la persistance d'inégalités majeures, par rapport à l'Hexagone mais aussi au sein de chaque territoire ultramarin, demeure le fait dominant** pour la quasi-totalité d'entre eux. Pire, **la multiplication des crises** semble repousser sans cesse l'horizon du rattrapage et l'État a perdu le cap.

La commission a toutefois été plus loin que le simple recensement des inégalités dans différents domaines. Ces constats sont déjà souvent connus. Elle s'est surtout attachée à démontrer leur caractère systémique. Si le terme a été débattu et contesté au début des travaux, il s'est progressivement imposé. Lors de son audition, la ministre des outre-mer a fait sien ce diagnostic. **Oui, les inégalités outre-mer sont systémiques**.

Cette avancée conceptuelle est essentielle, car elle ouvre une nouvelle compréhension des inégalités et de leurs interactions qui enferment les outre-mer dans un cercle vicieux de **mal développement**. Elle est aussi essentielle pour **identifier les « causes racines »** de ces inégalités et concevoir des politiques publiques capables de briser ce cercle.

Au total, la commission d'enquête formule **63 recommandations**.

Elles se conçoivent comme **un plan d'action à mettre en œuvre dès 2027** pour déjouer la fatalité en se fixant pour objectif celui d'une **égalité ambitieuse au service de l'égalité des chances**.

I. LES INÉGALITÉS SYSTÉMIQUES OUTRE-MER : DES TERRITOIRES PRIS AU PIÈGE D'UN CERCLE VICIEUX

A. LE TABLEAU ACCABLANT DES INÉGALITÉS

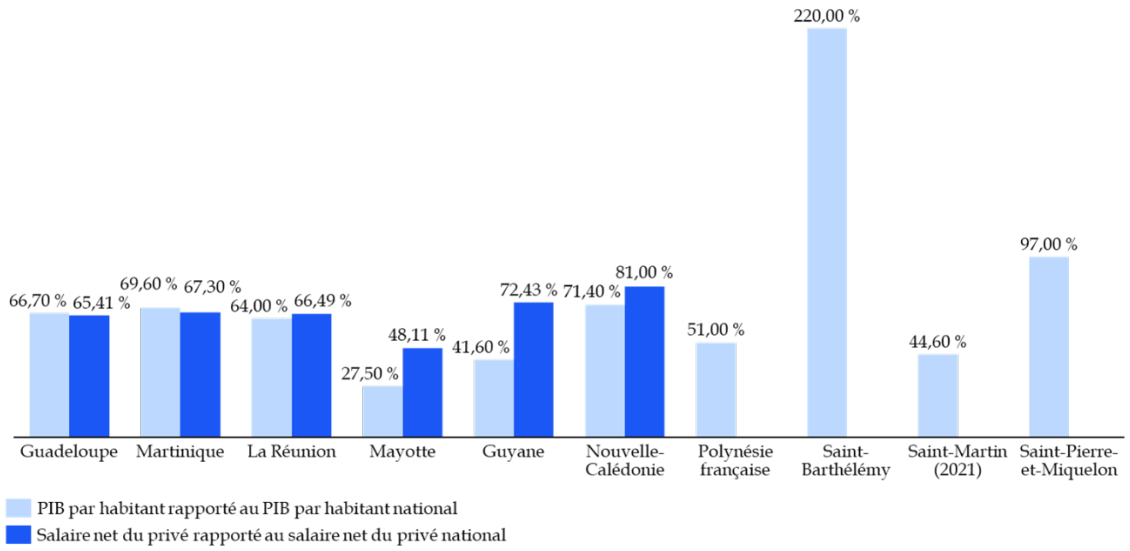
En dépit de la fragilité statistique qui perdure outre-mer, le tableau des inégalités ultramarines est de plus en plus documenté. Ces dernières années, un nombre croissant d'études et rapports ont permis d'affiner dans différents domaines l'ampleur des retards et des fractures internes. Les quelques données ci-après en donnent un bref, mais saisissant, aperçu.

1. L'inégalité réelle vis-à-vis de l'Hexagone

Le PIB par habitant dans les territoires ultramarins représente moins de 70 % de la moyenne nationale, sauf à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Les salaires sont moins élevés alors que les prix à la consommation sont nettement supérieurs. Pire, cet écart s'aggrave : l'écart de prix avec l'hexagone est passé de 8,3 % à 15,8 %en Guadeloupe, de 13 % à 13,7 % en Guyane, de 9,7 % à 13,8 % en Martinique et de 6,2 % à 8,9 % à La Réunion entre 2010 et 2022.

Comparaison du PIB par habitant et du salaire net perçu dans le privé par rapport à la moyenne nationale en 2023

(en pourcentage)



Source : commission d'enquête d'après la DGOM (données de l'INSEE, l'ISEE, l'ISPF, le STSEE, l'IEDOM)

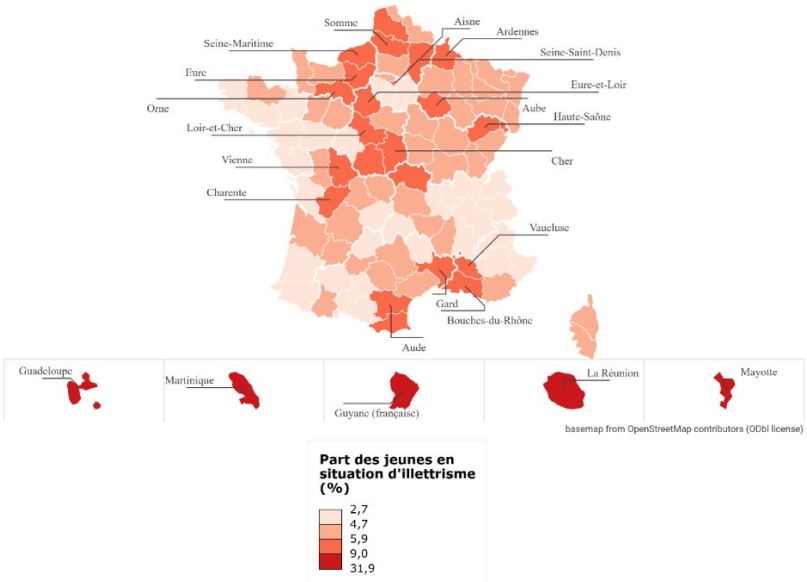
Les inégalités sont très frappantes également en termes de réussite scolaire. Ainsi, les taux de réussite au baccalauréat demeurent plus faibles

dans les territoires ultramarins que dans l'Hexagone en 2024, sauf à Saint-Pierre-et-Miquelon. Un constat similaire peut être tiré en considérant les taux de réussite au diplôme national du brevet (DNB).

L'illettrisme, mesuré grâce aux tests réalisés par les jeunes âgés de 16 à 18 ans, de nationalité française**, lors de la Journée défense et citoyenneté,** concerne **13 % des jeunes en Martinique, 14 % d'entre eux en Guadeloupe et à La Réunion, 28,4 % en Guyane et même 31,9 % à Mayotte, contre seulement 6 % des jeunes hexagonaux.**

Part des personnes en situation d'illettrisme lors de la Journée défense et citoyenneté en 2024

(en pourcentage)



Source : commission d'enquête d'après la DEPP

---

30 %

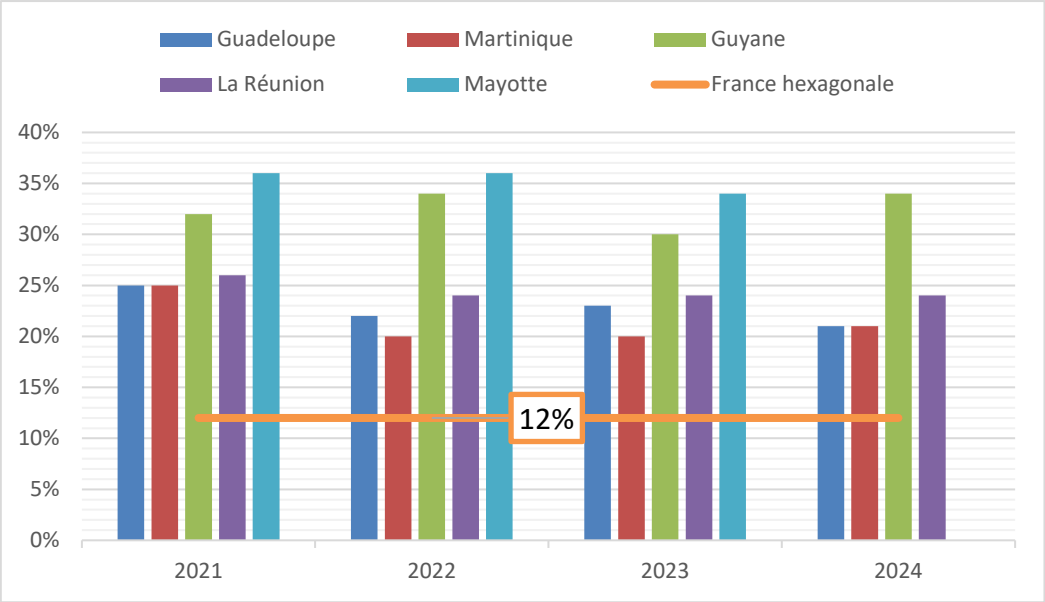
des jeunes de 17 ans à La Réunion présentent des difficultés de lecture lors de la Journée défense et citoyenneté.

Dans les territoires ultramarins, la part des jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET) s'établit aussi à des niveaux très supérieurs à ceux observés dans l'Hexagone. Cette situation **fragilise durablement les**

trajectoires individuelles et accroît les risques de reproduction des inégalités à l'âge adulte.

Évolution de la part des jeunes de 15 à 29 ans ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET)

(en pourcentage)



Source : *Commission d'enquête, d'après les données de l'INSEE, principaux indicateurs sur l'emploi, le chômage et l'activité par DOM en 2024*

Ces inégalités sont aussi à déplorer dans le domaine de la santé. Les indicateurs de santé mettent en évidence **une situation moins favorable** : une forte prévalence des maladies chroniques, telles que le diabète, des enjeux majeurs en matière de santé mentale, d'addiction, de santé maternelle et infantile, et des maladies infectieuses et tropicales.

Ainsi, l'espérance de vie en bonne santé est dégradée. Les habitants des DROM de 65 ans et plus sont davantage touchés par des incapacités liées à leur état de santé : le taux de prévalence des incapacités est ainsi de 37,7 % à La Réunion, de 44,6 % en Martinique, de 46,6 % en Guadeloupe, et de 47,7 % en Guyane et de 69,5 % à Mayotte, contre 35,6 % dans l'Hexagone. Au-delà de 75 ans, la situation est encore pire, preuve que l'on vieillit mal dans les territoires ultramarins.

Taux de prévalence des incapacités

(en pourcentage)

	France hexagonale		Guadeloupe		Martinique		Guyane		La Réunion		Mayotte	
	taux	IC	taux	IC	taux	IC	taux	IC	taux	IC	taux	IC
De 15 à 24 ans	7,9	[6,5;9,2]	10,2	[6,2;14,2]	13,0	[7,9;18,1]	8,0	[5;11]	8,9	[5;12,9]	7,3	[4,8;9,9]
De 25 à 34 ans	13,5	[11,4;15,6]	16,1	[8,4;23,9]	8,2	[3,7;12,8]	9,5	[5,8;13,1]	9,3	[5;13,5]	11,1	[8,3;13,9]
de 35 à 44 ans	15,6	[14;17,2]	20,3	[14,3;26,3]	23,5	[16,2;30,9]	14,3	[9,5;19]	14,8	[9,9;19,7]	16,2	[12,5;19,9]
De 45 à 54 ans	24,5	[22,7;26,4]	24,2	[19,1;29,2]	27,3	[21,6;32,9]	23,9	[17,9;29,9]	20,2	[15,5;25]	23,3	[18;28,6]
De 55 à 64 ans	32,0	[30;33,9]	30,1	[25,2;35]	31,8	[26,9;36,7]	35,6	[27,8;43,4]	28,8	[23,2;34,4]	32,0	[25;39]
De 65 à 74 ans	35,6	[33,4;37,8]	46,6	[41;52,2]	44,6	[38,5;50,7]	47,7	[37;58,5]	37,7	[30,4;45,1]	53,8	[42,7;64,9]
75 ans et plus	52,7	[49,8;55,6]	72,6	[66,5;78,6]	71,7	[65,7;77,7]	65,6	[53;78,3]	65,6	[56,2;74,9]	69,5	[56,4;82,6]
Ensemble	**24,8**	**[24;25,5]**	**29,5**	**[27,2;31,7]**	**29,7**	**[27,4;32]**	**27,5**	**[24,8;30,2]**	**24,7**	**[22,5;26,9]**	**28,5**	**[25,9;31,1]**

Taux : taux de prévalence des incapacités (GALI), en % ; IC : intervalle de confiance à 95%

Source : enquête EHIS 2019, Drees

Un autre indicateur de santé révèle un véritable scandale sanitaire pour la République française : le taux de mortalité infantile dans les territoires ultramarins. Ce taux est en effet deux à trois fois plus élevé que dans l'Hexagone, alors même que le taux français est déjà plus élevé (et donc, moins bon) que la moyenne de l'Union européenne.

Taux de mortalité infantile pour 1000 enfants nés vivants DROM et Hexagone

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	France	France hexagonale	France hexagonale (hors IdF)
2021	7,5	8	8,2	6,6	9,5	3,7	3,5	3,3
2022	7,8	8,6	9,1	6,3	9,8	3,8	3,6	3,4
2023	7,1	7,9	9,8	6,1	10,4	4	**3,7**	3,6

Source : DGS ; Enquête nationale périnatale (2021)

39 %

C'est le nombre de jeunes ultramarins souffrant de symptômes dépressifs contre 25 % dans l'Hexagone.

34 %

C'est la part des femmes qui accouchent en situation de précarité en Guadeloupe contre 11 % dans l'Hexagone.

19 %

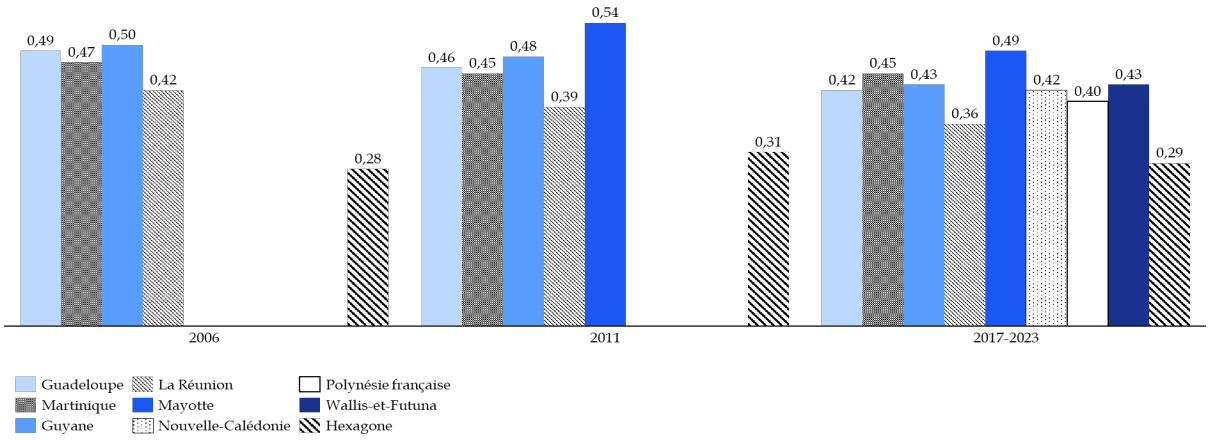
C'est la part des femmes en Guyane à avoir des antécédents de complication obstétricale contre 6 % dans l'Hexagone.

2. Des sociétés elles-mêmes inégalitaires

Les sociétés ultramarines sont davantage inégalitaires que dans l'Hexagone. Ainsi, de nombreux territoires ultramarins ont un indice de Gini supérieur à 0,40, pourtant souvent associé à des pays très inégalitaires comme la République démocratique du Congo (0,447) ou le Brésil (0,516)[1]. Ces indices sont calculés après redistribution. Les inégalités internes *ab initio* des outre-mer sont encore plus considérables.

Les **inégalités de patrimoine** sont relativement importantes en outre-mer, mais difficiles à mesurer, comme dans l'Hexagone. **Le montant acquitté** d'impôt sur la fortune immobilière **(IFI) a augmenté entre 2018 et 2025 de 37 % en Guyane, de 45 % à La Réunion, de 64 % en Martinique et de 83 % en Guadeloupe, contre 21 % au niveau national.**

Indice de Gini entre 2006, 2011 et 2022 en outre-mer



Note : l'indice de Gini est disponible en 2017 pour la Guyane, en 2018 pour la Polynésie française, en 2022 pour les autres territoires ultramarins et en 2023 pour l'hexagone. Pour rappel, plus l'indice de Gini est proche de 1, plus la société est inégalitaire.

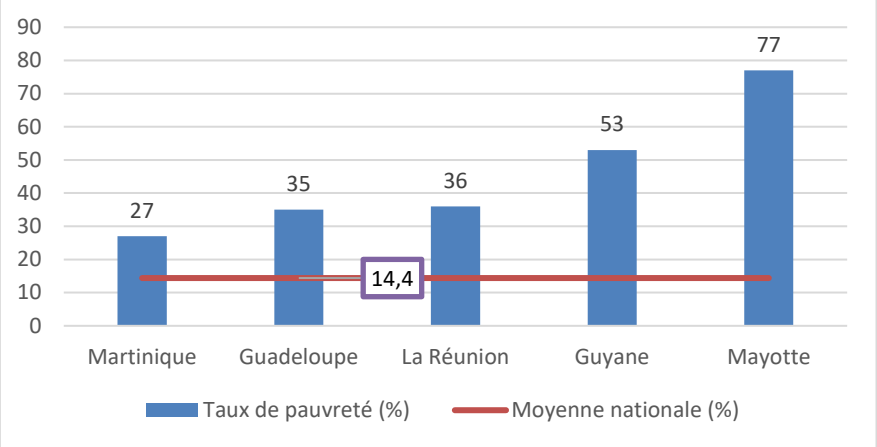
Source : commission d'enquête d'après la DGOM (données de l'INSEE, l'ISEE, l'ISPF, du STSEE)

[1] *Ces statistiques sont toutefois à user avec précaution. Elles proviennent de la Banque Mondiale, mais il n'existe pas systématiquement une méthodologie harmonisée de calculs de l'indice de Gini après redistribution.*

En parallèle, la pauvreté traverse toutes les sociétés ultramarines.

Taux de pauvreté monétaire dans les DROM et dans l'Hexagone

(en pourcentage)



Note : calculs au seuil national de pauvreté (60 % du niveau de vie médian national) ; la ligne horizontale représente le taux de pauvreté observé dans l'Hexagone (14,4 %).

Source : Commission d'enquête, à partir des données de l'INSEE.

Une approche en termes de « conditions de vie » enrichirait cette analyse. L'indicateur de privation matérielle et sociale vise en effet à mesurer l'impossibilité, pour des raisons financières, d'accéder à certains biens ou services considérés comme nécessaires à un niveau de vie acceptable. Or, l'enquête Statistiques sur les ressources et conditions de vie (SRCV), qui fonde cette approche en termes de conditions de vie, exclut Mayotte et ne permet pas des exploitations précises à l'échelle de chaque territoire ultramarin[1].

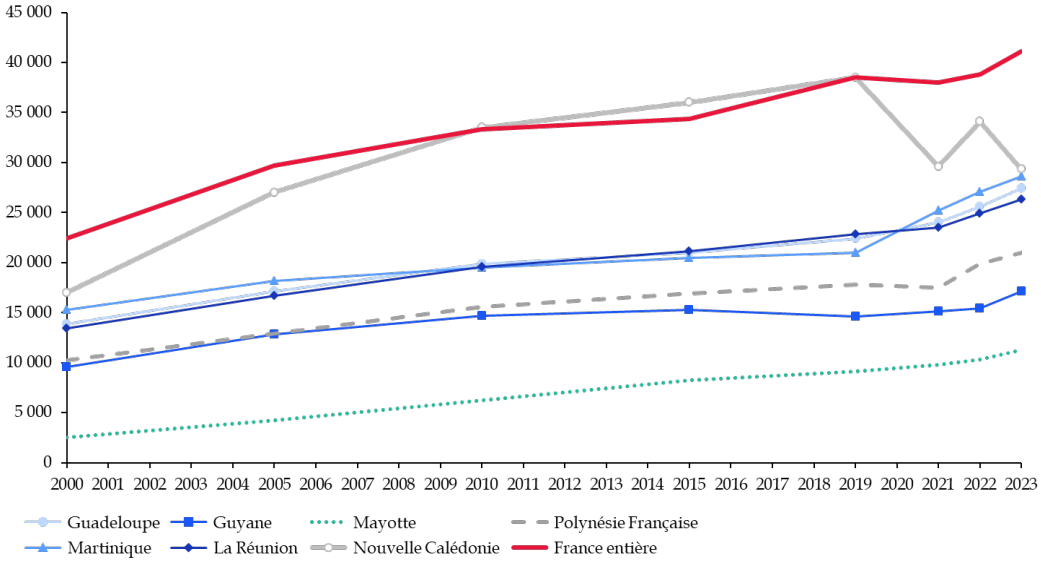
B. DES ÉVOLUTIONS INQUIÉTANTES : LE MIEUX N'EST PLUS À L'HORIZON

La convergence économique ne progresse plus ou peu depuis 15 ans. **De même, l'indicateur de développement humain (IDH) n'a que peu augmenté dans les outre-mer et ne semble pas permettre de rattraper le niveau de développement de l'ensemble de la France**. Les dernières crises qui ont frappé plusieurs territoires ultramarins (cyclone Chido à Mayotte, mouvements sociaux en Nouvelle-Calédonie) leur ont fait faire un bond en arrière.

[1] *Faute d'utiliser la technique du « sur-échantillonnage »* (cf. infra)*, les résultats disponibles portent sur l'ensemble des DROM, considérés globalement.*

Évolution du PIB par habitant

(en pourcentage)



Source : commission d'enquête d'après la DGOM (données de l'INSEE, l'ISEE, l'ISPF, le STSEE)

La Guadeloupe et la Martinique doivent, quant à elles, faire face au vieillissement démographique, qui s'accentue sous l'effet conjugué de l'allongement de la durée de vie, du départ des jeunes adultes et d'un recul marqué de la fécondité. Aujourd'hui, 34 % de la population guadeloupéenne et 35 % de la population martiniquaise ont 60 ans ou plus (contre 27 % dans l'Hexagone) et ces personnes, en raison de leur état de santé plus dégradé que dans l'Hexagone (diabète ; maladies cardiovasculaires…), **sont plus vite dépendantes.**

17,3 %

des enfants âgés de 3 à 10 ans n'étaient pas scolarisés à Mayotte en 2025.

C. FACE AUX INÉGALITÉS SYSTÉMIQUES, LE RISQUE DE LA RÉSIGNATION OU DE LA RUPTURE DE LA CONFIANCE

En interaction, les inégalités dans les outre-mer prennent leur source **dans des inégalités enracinées et héritées de l'histoire coloniale, ancienne et douloureuse, de la plupart de ces territoires** : la question foncière, les liens économiques et commerciaux avec la métropole au détriment de l'intégration régionale, une activité productive trop tournée vers quelques produits d'exportation à faible valeur ajoutée et exposés à la concurrence des pays à bas

coûts, etc. La structure familiale, avec une surreprésentation des familles monoparentales, est un autre facteur systémique d'aggravation des inégalités. Les femmes et les enfants en sont les premières victimes.

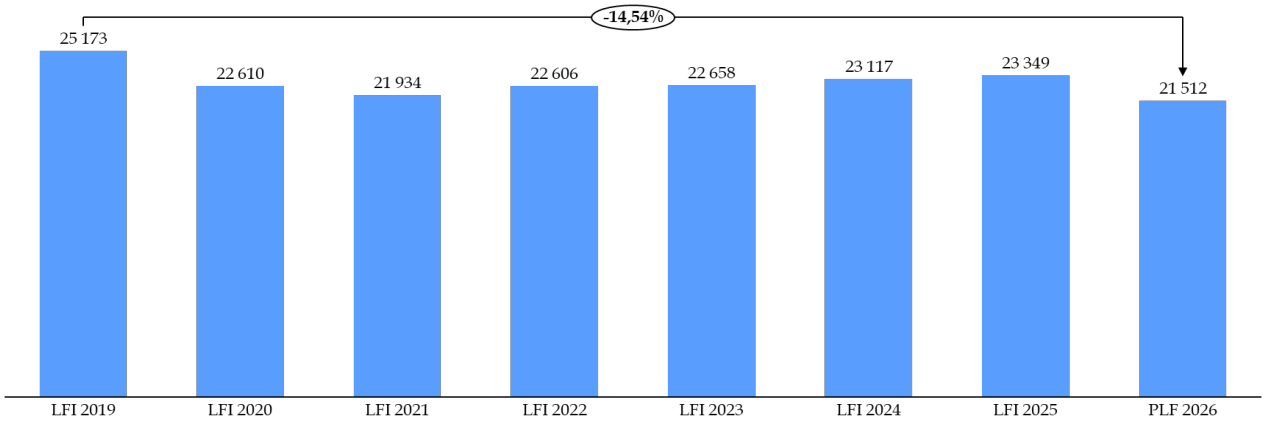
Enfin, dernier constat : les inégalités se reproduisent de génération en génération. Collectivement et individuellement, il est très difficile d'échapper au cercle vicieux de l'assignation sociale, encore plus puissante outre-mer. **La pauvreté s'hérite**, ce qui est d'autant plus alarmant lorsque l'on sait que la **proportion d'enfants pauvres dépasse 60 % en Guyane et atteint des niveaux encore plus élevés à Mayotte**.

1. LA CRÉDIBILITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES MISE EN DOUTE

L'engagement financier de l'État en faveur des outre-mer a été globalement maintenu. Ainsi, l'effort financier de l'État a augmenté de 2,1 % entre 2019 et le PLF 2026. **Toutefois, en tenant compte de l'inflation, les crédits consacrés à l'outre-mer ont baissé de 14,54 % entre 2019 et 2026**, une situation incompréhensible au vu des fortes difficultés de développement, d'une part, et de l'explosion des déficits publics sur cette période, d'autre part.

Évolution des crédits consacrés aux outre-mer dans le budget général de l'État hors inflation

(en millions d'euros constants et en CP)



Source : commission d'enquête d'après les documents budgétaires

Il est regrettable de constater que l'État n'a plus réellement la capacité de conduire des transformations profondes pourtant indispensables dans les territoires ultramarins, en dehors des périodes de crise.

Le manque d'ambition des contrats de convergence et de transformation

Un exemple parlant est celui des **contrats de convergence et de transformation** (CCT). Prévus par la loi dite EROM de 2017, des plans devaient réduire les écarts de développement avec l'Hexagone. Ces plans, d'une durée comprise entre dix et vingt ans, devaient ensuite être déclinés en CCT, d'une durée maximum de six ans. Or, une fois la loi adoptée, certains plans n'ont pas été signés – vite oubliés – et les CCT 2019-2023 n'ont fait l'objet d'aucune évaluation.

Pour la deuxième génération de CCT de 2024-2027, les mandats de négociation ont été adressés aux préfets et aux hauts-commissaires seulement en septembre 2023, ce qui laissait un délai très court pour finaliser la signature des contrats avant l'expiration des contrats de première génération prévue au 31 décembre 2023. **Un tel processus décisionnel laisse peu de place à la négociation avec les collectivités locales**.

2. DES CAUSES MULTIPLES MAIS QUELQUES FACTEURS PROFONDS

Au niveau de l'État, **les territoires ultramarins sont encore trop souvent en « marge » des principaux enjeux gouvernementaux**, du fait d'un **pilotage trop centralisé des politiques et des plans d'action lancés, sans concertation suffisante avec les acteurs ultramarins**. Ainsi, la mise en œuvre laborieuse des deux premiers plans « chlordécone » (2008-2010 et 2011-2013) résulte de l'absence d'association des élus et des acteurs locaux à leur conception.

Par ailleurs, l'action de l'État au long cours pour les outre-mer passe toujours après la résolution des crises, qui constituent souvent le quotidien de l'action de l'État outre-mer. **De nombreux plans d'action et stratégies pour les outre-mer ont été présentés, mis en œuvre et prolongés, sans faire l'objet d'une réelle évaluation, à l'instar des CCT (voir encadré *supra*).**

Face à ce tableau accablant, **deux risques** existent.

Celui d'une forme de résignation et de fatalisme. **« *C'est comme ça* »**, diront certains.

Celui de **la rupture de confiance avec la République et la France.** La promesse républicaine n'est plus tenue. À Mayotte après Chido, en Guadeloupe avec la crise de l'eau, en Martinique avec le tsunami des narcotrafics, **c'est le lien avec la France qui se joue derrière la question de l'égalité.**

II. POUR UNE ÉGALITÉ AMBITIEUSE, UN PLAN D'ACTION POUR 2027

Pour éviter la résignation ou la crise de confiance démocratique et citoyenne, le plan d'action pour 2027 s'organise autour de **5 principaux axes** (Seconde partie) s'attaquant aux causes profondes des inégalités.

Pour donner corps à ce plan, l'incarner et l'inscrire dans un cadre pérenne et stable, une **nouvelle loi d'orientation et de programmation pour les outre-mer** est indispensable. Elle doit offrir une vision et une sécurité aux acteurs des territoires pour se projeter à long terme.

Cette loi serait adoptée fin 2027 pour une entrée en vigueur dès 2028. Elle couvrirait la période 2028-2041 correspondant à celle de deux cadres financiers pluriannuels (CFP) de l'Union européenne **(recommandation n° 1)**.

A. CONTRE L'INSUPPORTABLE DÉTERMINISME SOCIAL : PRIORITÉ ABSOLUE À LA JEUNESSE

Premier axe : la jeunesse. C'est la priorité absolue pour offrir un avenir à 10, 20 ou 30 ans et lutter contre l'insupportable déterminisme social, cette implacable fatalité qui vide de sa substance la promesse républicaine de l'égalité des chances.

Cette priorité doit être traitée à tous les âges, de la petite enfance jusqu'à l'accès à l'emploi. Pour ne plus sacrifier des générations entières, une ambition claire est nécessaire en matière de soutien à la parentalité, de lutte contre l'illettrisme, d'enseignement bilingue, d'excellence scolaire et d'insertion professionnelle. L'éducation et son environnement sont le premier levier pour briser le cercle vicieux des inégalités.

1. Le soutien à la parentalité

Les modalités d'accueil des jeunes enfants sont bien moins développées en outre-mer que dans l'Hexagone, ce qui constitue une inégalité manifeste subie par les populations ultramarines, et en particulier les familles monoparentales.

Au total, le taux global de couverture des besoins des jeunes enfants par une structure d'accueil (crèche, assistante maternelle, salarié à domicile, etc.) n'est que de **55,2** % en Martinique, de **44,1** % en Guadeloupe, de **39,5** % à La Réunion et de **13,4** % en Guyane, contre une moyenne nationale de **60,9** % en 2023.

Une stratégie nationale sur la parentalité en outre-mer est indispensable. Des financements par la CNAF sont d'ores et déjà mobilisables. Il faut les pérenniser **(recommandation n° 2).**

2. Garantir un repas correct à tous les enfants

L'une des priorités absolues pour favoriser l'éducation en outre-mer est de s'assurer **qu'aucun enfant ne se trouve à l'école en ayant faim**, comme c'est le cas actuellement dans de nombreux territoires ultramarins.

Les caisses d'allocations familiales en outre-mer sont tenues de verser la **prestation accueil et restauration scolaire** (PARS). **Il est toutefois remarquable de constater seuls que 38 % des élèves guyanais et 8 % des élèves mahorais du premier degré bénéficient de la PARS**. À défaut de cantine scolaire, les collations offertes aux élèves peuvent être prises en charge dans ces deux territoires.

Pour autant, alors que tous les élèves ultramarins ne bénéficient pas de la PARS, **près de 32,5 millions d'euros n'ont pas été consommés en 2024**.

Une revalorisation de la PARS, un tarif social et l'offre de petits déjeuners en éducation prioritaire auraient un coût d'environ **49 millions d'euros** par rapport à la prévision actuelle, absorbable en grande part par les crédits non consommés **(recommandation n° 4)**.

3. Changer les méthodes en développant massivement l'enseignement bilingue

L'un des facteurs essentiels d'inégalités dans les résultats scolaires tient au fait que **le français n'est souvent pas la langue maternelle des élèves**.

C'est le cas de près de 90 % des élèves à Mayotte et de 70 % des élèves en Guyane. À Saint-Martin, l'anglais, l'espagnol ou le créole haïtien sont les principales langues parlées à la maison. À La Réunion, en Martinique ou en Guadeloupe, le créole est également fréquemment parlé au quotidien.

14 500

élèves seulement pratiquent le créole à l'école.

Il est proposé d'étendre le recours aux dispositifs d'enseignement bilingue en langues régionales, afin d'atteindre une proportion de 30 % des élèves concernés par un tel enseignement d'ici à 2035, avant de couvrir l'intégralité des établissements scolaires **(recommandation n° 5)**.

La lutte contre l'illettrisme outre-mer ne saurait reposer sur des cours de « français langue étrangère ». Le FLE ne répond pas aux besoins de populations parlant déjà le français, mais qui rencontrent plutôt des difficultés dans la maîtrise de l'écrit **(recommandation n° 6)**.

> *« Les territoires ultramarins sont des terres de France depuis plusieurs siècles, où les populations sont françaises depuis des générations. Pour nous, le français n'est ni une langue étrangère ni notre langue maternelle ».*
>
> ***Evelyne Corbière-Naminzo**, rapporteure, audition de l'ANLCI le 30 mars 2026.*

4. L'enseignement supérieur : permettre aux étudiants ultramarins d'accéder à toutes les formations

Il est urgent d'engager une véritable dynamique de restructuration de l'offre de formation d'enseignement supérieur, afin de se positionner au plus proche des besoins du territoire et d'**éviter l'émigration de 45 % des étudiants ultramarins dans l'Hexagone.**

Cela passe tout d'abord par un renforcement de l'offre de formations sur les territoires ou en proximité. Des Erasmus régionaux et des campus outre-mer des grandes écoles nationales **(recommandation n° 10)** et la revalorisation de la subvention pour charges de service public aux établissements d'enseignement supérieur ultramarins **(recommandation n° 11)** sont deux premières réponses.

0,3 %

des étudiants ultramarins sont inscrits dans une école d'ingénieur, contre 6 % dans l'Hexagone.

Ensuite, la quasi-obligation de mobilité subie par les étudiants ultramarins engendre des inégalités d'accès à la formation dans l'Hexagone, liées aux coûts de transport et d'installation, aux conditions matérielles de vie et à l'éloignement familial, qui pèsent plus fortement sur les publics les plus modestes.

Une mission d'accompagnement des étudiants ultramarins lors de leur installation dans l'hexagone pourrait être confiée à LADOM. Il est également indispensable de s'assurer de la gratuité des vœux sur Parcoursup, ainsi que de la possibilité pour les étudiants de passer les épreuves de sélection à l'entrée en distanciel **(recommandation n° 12).**

5. Le retour et le maintien des jeunes formés sur leur territoire

Si l'équation est complexe, quelques solutions existent, en particulier dans la fonction publique. Dans le cas des fonctionnaires disposant d'attaches dans les collectivités ultramarines, le dispositif interministériel de reconnaissance du **centre des intérêts matériels et moraux** (CIMM) permet la prise en compte de leur priorité à accéder à ces territoires, généralement très demandés. **Mais l'existence de ce dispositif ne permet pas de garantir que les personnels ultramarins y obtiennent leur affectation**. L'exemple des **services de l'éducation nationale est particulièrement parlant**. Ainsi, en 2025, 227 personnes, qui en avaient fait la demande comme 1er vœu, ont obtenu leur affectation vers un DROM sans y disposer de leur CIMM, alors que 574 personnes ayant formulé une demande d'affectation vers un DROM où ils disposent de leur CIMM ne l'ont pas obtenue.

Il faut reprendre dans la loi ou le règlement les principaux critères des CIMM tels qu'ils figuraient dans la circulaire de 2024 annulée (**recommandation n° 17**).

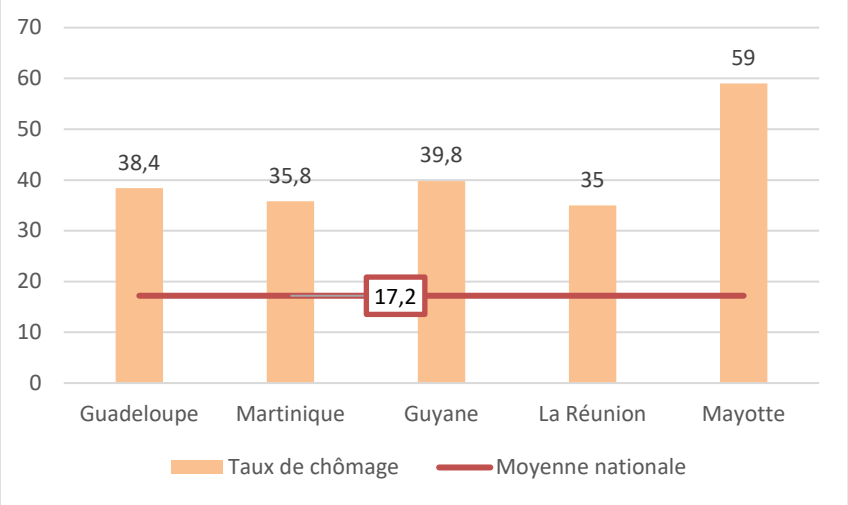
L'autre réponse est la création de concours à affectation locale. Exceptionnelle aujourd'hui, cette faculté doit être utilisée beaucoup plus largement **(recommandation n° 18)**.

6. L'emploi des jeunes : vers le sur-mesure outre-mer

À origine sociale comparable, les jeunes ultramarins ont **12 % de chances en moins d'accéder à l'emploi** et 35 % à 45 % de chances en moins d'occuper un poste de cadre, ce qui accrédite la thèse d'une « *pénalité ultramarine* ». Les exemples du SMA ou du programme Cadre d'avenir montrent que ce qui marche outre-mer, ce sont les politiques « sur-mesure ».

Taux de chômage des 15 à 24 ans : des écarts marqués avec l'Hexagone

(en pourcentage)



Champ : population active âgée de 15 à 24 ans.

Source : Commission d'enquête à partir des données de l'INSEE, taux de chômage localisés 2024 ; enquête Emploi Mayotte

Les dispositifs d'exonération de cotisations patronales prévus par le régime « LODEOM » ne ciblent pas spécifiquement l'entrée des jeunes sur le marché du travail.

Pour faciliter cette transition entre formation et emploi, la création d'un dispositif de type *« premier CDI outre-mer »* est recommandée, qui pourrait prendre la forme d'une prime à l'embauche conditionnée au maintien durable du jeune dans l'emploi **(recommandation n° 13)**.

L'amélioration de l'insertion professionnelle suppose également une territorialisation accrue des politiques de l'emploi, par exemple par la création de contrats aidés adaptés aux réalités ultramarines. Elle implique aussi de lever les freins à l'apprentissage **(recommandation n° 14)**. À cet égard, la création de places supplémentaires dans les foyers et résidences dédiées aux jeunes apprentis en formation est un enjeu d'équité au regard des difficultés aiguës qu'ils rencontrent en matière de logement et de mobilité **(recommandation n° 15)**.

B. CONTRE LA RUPTURE DE LA CONFIANCE, UNE OBLIGATION DE RÉSULTATS SUR LES BESOINS FONDAMENTAUX : L'EXEMPLE DE LA SANTÉ

Deuxième axe : celui des besoins fondamentaux. Si les services publics essentiels ne sont pas fournis, l'action publique n'a aucun crédit. Il faut défendre une obligation de résultats, tout particulièrement dans le domaine de la santé.

La santé doit se concevoir au sens large. Elle inclut l'accès à l'eau, la gestion des déchets, l'alimentation et la lutte contre les pollutions, mais aussi les enjeux liés au chlordécone, aux sargasses, aux épidémies, aux conséquences des essais nucléaires ou encore du mercure de l'orpaillage. Ces scandales ont ruiné la confiance des citoyens ultramarins en la République. S'agissant des maladies chroniques et des cancers outre-mer, il faut de véritables plans érigés en priorité nationale.

1. Pour une stratégie de santé outre-mer

La commission d'enquête souhaite la présentation rapide, par le ministère de la santé, en concertation avec le ministère des outre-mer, et après consultation des professionnels de santé des territoires ultramarins, d'une stratégie nationale de santé pour les outre-mer **(recommandation n° 20)**.

Cette stratégie reposerait sur des données statistiques plus complètes et plus fiables, du fait du travail de coordination des différents instituts statistiques et acteurs de santé, afin de faire cesser l'insuffisance chronique et assumée par les instituts, de données de santé relatives aux outre-mer.

Cette stratégie nationale de santé pour les outre-mer mettra l'accent sur l'adoption d'un plan national « diabète outre-mer », afin de faire face à « l'épidémie de diabète » qui frappe les outre-mer **(recommandation n° 23)**.

La commission d'enquête souligne aussi la nécessité **d'assurer la présence de toutes les spécialités médicales** et, en particulier, des spécialités de santé mentale, dans les territoires ultramarins. En effet, à l'heure actuelle, le ratio de médecins spécialistes est bien plus faible dans les DROM que dans l'Hexagone **(recommandation n° 26)**.

Densité de médecins en 2014 et 2024

Données Assurance maladie	Densité de médecins libéraux en 2024 (pour 100k hab)			Densité de médecins libéraux en 2014 (pour 100k hab)		
	Généralistes	Spécialistes	Total	Généralistes	Spécialistes	Total
Guadeloupe	90	75	165	80	69	153
Guyane	34	20	54	43	19	55
La Réunion	104	69	173	100	55	149
Martinique	91	53	143	74	59	138
Mayotte	10	2	12	12	2	9
France hexagonale	82	82	163	94	79	169

Source : DGS

De nombreux territoires ultramarins, dont la Guyane et Mayotte dans leur entier, sont même considérés comme des **« déserts médicaux extrêmes ».**

2. Une stratégie indétachable d'une bonne santé environnementale (ONE HEALTH)

La stratégie de santé proposée devra intégrer l'objectif « Une seule santé » préconisé par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) **prenant en compte le lien entre santé et environnement**. Cet objectif apparaît particulièrement pertinent pour les territoires ultramarins.

Dans ce cadre, la commission d'enquête souhaite donner la priorité :

- à la démoustication des territoires ultramarins **(recommandation n° 32) ;**

- à l'accès de tous les ultramarins à l'eau potable et à l'assainissement. Malgré la mise en place du plan « eau DOM » (ou Pedom), cet accès est encore loin d'être une réalité, en particulier en Guadeloupe et à Mayotte. Voilà pourquoi l'État doit reprendre la main et coordonner tous les acteurs au sein d'une opération d'intérêt national (OIN). Le principe de cette opération a d'ailleurs été validé par le Sénat, le 17 juin dernier, pour la Guadeloupe, dans le cadre de la proposition de loi portant diverses dispositions d'adaptation du droit des outre-mer **(recommandation n° 33) ;**

- au traitement des déchets avec une exonération de TGAP **(recommandation n° 34).**

C. CONTRE LA PAUVRETÉ, RÉDUIRE LES INÉGALITÉS INTERNES GRÂCE À UNE MEILLEURE REDISTRIBUTION TERRITORIALE

Troisième axe, celui de la réduction des inégalités internes grâce à une meilleure redistribution territoriale. Il faut impérativement mieux rémunérer les travailleurs pauvres, en portant une attention particulière aux familles monoparentales. La question des inégalités de patrimoine est aussi prégnante. Le désordre foncier actuel prive de nombreux ultramarins d'un patrimoine solide et sécurisé. Il faut en sortir.

L'extension de la **Charte sociale européenne** aux territoires ultramarins – qui met fin à une longue anomalie – pourrait constituer une forme de « *révolution normative silencieuse* », selon le mot de Maître Patrick Lingibé. Afin d'accélérer le processus de convergence sociale, en particulier au regard des inégalités internes aux territoires ultramarins, toute loi ou règlement devrait faire l'objet d'une **étude d'impact spécifique sur les deux déciles les plus modestes de la population (recommandation n° 37)**.

1. Augmenter les revenus : priorité aux bas salaires via la prime d'activité

Pour réduire les inégalités en termes de revenu à la fois par rapport à l'Hexagone et au sein des sociétés ultramarines, il pourrait être envisagé d'appliquer un coefficient de majoration de la **prime d'activité** dans les territoires d'outre-mer. Une telle mesure bénéficierait aux travailleurs les plus démunis de ces sociétés.

Une revalorisation de la prime d'activité au prorata du surcoût de la vie calculé par territoire par l'INSEE en 2022 représenterait en 2025 un coût de **498,5 millions d'euros**, soit un surcoût de **52 millions d'euros (recommandation n° 38)**.

Coût de la revalorisation de la prime d'activité en outre-mer, calculs de la commission d'enquête

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Coût de la prime d'activité en 2025	Surcoût de la vie calculé par l'INSEE en 2022	Coût de la revalorisation de la prime d'activité par rapport aux surcoûts de la vie	Différentiel par rapport au coût réel de la prime d'activité en 2025
Guadeloupe	83	15,8%	96,114	13,114
Guyane	41	13,7%	46,617	5,617
Martinique	82	13,8%	93,316	11,316
La Réunion	239	8,9%	260,271	21,271
Mayotte	2	10,3%	2,206	0,206
Total	447		498,524	51,524

Source : commission d'enquête

2. Les inégalités de patrimoine et la question foncière

> *« La répartition du foncier, issue de la période coloniale, et les transmissions patrimoniales entretiennent une concentration foncière historiquement liée aux activités de plantation ».*
>
> ***M. Sébastien Mathouraparsad, économiste auditionné par la commission d'enquête le 17 février 2026***

Selon un rapport de la commission d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, **à La Réunion, par exemple, près de 20 % de la surface cadastrale serait concernée par des problématiques d'indivision**. L'absence de cadastre fiable, le maelstrom de l'indivision, les lacunes du titrement, la gestion des 50 pas géométriques, les moyens insuffisants des Safer…

…autant de sujets justifiant l'examen d'une loi spéciale sur le foncier outre-mer pour résorber le désordre foncier à l'horizon 2040. C'est un enjeu d'égalité. Le désordre foncier prive de très nombreux ultramarins d'un patrimoine et du droit d'en disposer librement **(recommandation n° 41).**

3. Baisser les prix : encore des leviers à actionner

Le rôle des grands groupes intégrés dans la formation des prix alimentaires en outre-mer n'est pas totalement éclairci par l'Autorité de la concurrence.

> *« Si, au terme de l'analyse effectuée, il n'apparait pas que les marges réalisées par les groupes de distribution intégrés soient notablement supérieures à celles réalisées dans l'Hexagone,* ***leur intégration au sein de grands groupes diversifiés permet à ces derniers d'augmenter la rentabilité de l'activité de distribution dans des proportions qui restent difficiles à estimer*** *»*
>
> ***Autorité de la concurrence, avis n° 26-A-1***

Mettre en place un dispositif pérenne et contraignant de suivi des prix et des marges des distributeurs et grossistes-importateurs martiniquais, assorti de sanctions en cas de non-communication, associant l'INSEE et l'IEDOM serait pertinent, avec un renforcement des moyens de la DGCCRF **(recommandation n° 42)**.

Par ailleurs, l'un des facteurs importants du coût de la vie est la cherté du logement. Une piste qui parait prometteuse pour y remédier est celle de l'alignement du dispositif d'aide personnalisée au logement (APL) en outre-mer sur celui en vigueur dans l'Hexagone **(recommandation n° 44)**.

D. CONTRE LA DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE, CAP SUR LA PRODUCTION ENDOGÈNE ET LE MAINTIEN DE LA VALEUR SUR LES TERRITOIRES

Quatrième axe : celui du développement économique. Il passe par la production locale, l'intégration régionale et la création d'emplois. Cela signifie qu'il faut aligner nos outils économiques sur ces trois objectifs. Une autre clef est d'augmenter l'investissement public, qui reste faible outre-mer. Enfin, sur les retards de paiement qui précarisent les entreprises, il faut imaginer d'autres solutions avec un impact massif.

Trois objectifs sont à mener de front : production locale, création d'emplois et intégration régionale

« Le modèle redistributif domine encore trop souvent par rapport à la création d'emplois durables et la réduction des dépendances structurelles (importations, transferts) ».

M. Ary Chalus, Président de la région Guadeloupe, réponses au questionnaire de la commission d'enquête

Un premier pilier a pour but de renforcer la **souveraineté alimentaire** des outre-mer. Quelque 70 % des produits alimentaires consommés y sont aujourd'hui importés. Réduire cette vulnérabilité impose de soutenir les filières de diversification, de libérer le foncier agricole et faciliter la transmission des exploitations. Les Safer ont, à cet égard, un rôle déterminant pour préserver et redistribuer les terres agricoles **(recommandation n° 46)**.

---

60 %

des importations des DROM provenaient de l'Hexagone sur la période 2013-2022 selon les données de la Banque de France.

La lutte contre le **fléau des retards de paiement** constitue également une priorité. Un mécanisme d'affacturage inversé porté par le groupe Caisse des dépôts est de nature à apporter une solution systémique à ce fléau **(recommandation n 47)**.

L'**économie sociale et solidaire (ESS)**, enfin, **constitue un levier de développement et d'insertion négligé outre-mer.** Son apport est pourtant double : les associations, coopératives, mutuelles et structures d'insertion créent des emplois non délocalisables, tout en apportant des réponses concrètes à des problématiques sociales particulièrement prégnantes.

Il est proposé de réexaminer les critères d'éligibilité de l'ESS aux exonérations LODEOM et aux aides publiques afin de mieux prendre en compte le critère d'utilité sociale, et de faciliter le recours aux clauses sociales d'insertion dans la commande publique ultramarine **(recommandation n° 52)**.

Les dispositifs budgétaires de soutien à l'investissement des collectivités territoriales, responsables de l'essentiel des investissements publics, doivent être sanctuarisés.

Enfin, pour dynamiser l'intégration régionale, l'Union européenne est une clef. Elle doit se doter d'une **politique européenne de voisinage ultrapériphérique (PEVu)** conçue autour des régions ultrapériphériques

(RUP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), et à destination des États voisins les plus proches **(recommandation n° 61)**. Il faut remettre les outre-mer au cœur de leurs espaces régionaux.

E. CONTRE L'INERTIE, CHANGER LES OUTILS DE LA GOUVERNANCE

Le cinquième et dernier axe porte sur les outils de la gouvernance, indispensables pour sortir de l'inertie. Il existe un important problème de méthode, au-delà de celui des moyens.

Tout d'abord, et en dépit d'indéniables progrès, la **connaissance des réalités statistiques** outre-mer reste incomplète. Les progrès de la statistique publique tiennent pour partie à la multiplication d'accords entre l'INSEE et le ministère chargé des outre-mer.

Le « sur-échantillonnage » doit devenir la norme et la loi du 7 juin 1951 être complétée pour interdire une qualité statistique dégradée outre-mer **(recommandation n° 53).**

Ensuite, la **gouvernance interroge également la place et le poids des outre-mer dans le travail et les arbitrages gouvernementaux**. Le dispositif actuel ne fonctionne pas.

Il est proposé de placer le ministre chargé des outre-mer auprès du Premier ministre en qualité de ministre délégué et de transformer la DGOM en Secrétariat général aux outre-mer (SGOM) renforcé, sous l'autorité du Premier ministre **(recommandation n° 55)**. Le poids de ce ministère serait aussi renforcé en augmentant le périmètre et le volume de la mission budgétaire « Outre-mer ».

L'objectif est d'imposer les outre-mer au cœur de l'État et de la production de la norme.

Ce poids renouvelé doit aussi se traduire par l'affichage d'une véritable ambition pour les outre-mer. Le rattrapage ne peut pas être le seul horizon. Cela pourrait se traduire par une politique de grands projets ultramarins **(recommandation n° 57)**.

Elle interroge aussi la place au sein de l'Union européenne. Le statut de RUP a des avantages par rapport aux PTOM, mais aussi des limites. Il faut donc agir à ce niveau également. À titre symbolique, il est proposé de rebaptiser les RUP « Régions ultramarines européennes » (RUE) **(recommandation n° 59)**.

À terme, une révision des traités pourrait être l'occasion de modifier l'article 349 du TFUE pour faciliter les adaptations de la législation européenne, par exemple en inscrivant une présomption de non-atteinte au marché intérieur ou en institutionnalisant la conférence des RUP **(recommandations n° 58 et 60)**.

Enfin, il faut repenser la conduite des politiques outre-mer. Le pilotage et le suivi des réformes sont aussi fondamentaux que les réformes elles-mêmes. À défaut, le risque est de créer encore des déceptions. Il faut retrouver le chemin d'une vraie programmation des politiques outre-mer, avec une gestion interministérielle en proximité avec les collectivités. L'évaluation des politiques publiques et de la satisfaction de leurs bénéficiaires doit aussi devenir la règle.

Les exemples des deux missions interministérielles pour la reconstruction de Mayotte et pour la Nouvelle-Calédonie démontrent la nécessité d'un niveau stratégique intermédiaire entre Paris et les préfets pour tenir les engagements des programmes de convergence et de développement.

AVANT PROPOS

« *L'intelligence des inégalités suppose que l'on soit en mesure de comprendre les rapports qui existent entre elles : la manière dont elles se combinent, se déterminent réciproquement, se renforcent en cumulant leurs effets, en tendant ainsi à se reproduire au cours d'une même existence ou d'une génération à une autre. […] Ce qu'il faut, c'est une approche systémique des inégalités sociales : une approche qui mette précisément en évidence leur caractère de système, au sens de la théorie des systèmes*. »

Alain Bihr et Roland Pfefferkorn (2008), Le système des inégalités

2026 est l'année de plusieurs anniversaires importants pour les outre-mer :

- les 80 ans de la loi du 19 mars 1946 de départementalisation des colonies de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Guyane ;

- les 25 ans de la loi dite Taubira du 21 mai 20001 tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité ;

- les 10 ans du rapport de notre collègue Victorin Lurel, membre de la présente commission d'enquête, sur l'égalité réelle outre-mer. Ce rapport préfigura la loi du 28 février 2017[1] éponyme qui fut la dernière grande loi de programmation pour les outre-mer.

Ces anniversaires ont néanmoins un goût amer, celui de l'inachevé, de l'impasse ou de l'échec.

Certes, depuis 1946, des progrès incontestables ont été accomplis en faveur du développement économique et social des territoires ultramarins, dans la diversité de leurs histoires, statuts, géographies ou peuplements.

Après plusieurs décennies marquées par la conquête de l'égalité des droits et des transferts budgétaires pour compenser les handicaps dits structurels, la convergence sociale est sur le point de s'achever. 2026 est l'année de l'extension de la Charte sociale européenne aux territoires ultramarins[2]. Conjointement avec l'adoption de la loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte, l'extension de la Charte est la dernière marche du long chemin vers la convergence des droits sociaux entre l'Hexagone et les outre-mer.

---

[1] *Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, dite loi EROM ou « Égalité réelle outre-mer ».*

[2] *À l'exception de ceux du Pacifique qui exercent la compétence en matière sociale.*

Mais le rythme du rattrapage réel est lent. Pire, il ralentit depuis 15 ans, voire s'inverse, après une période plus dynamique des années 80 au début des années 2000. L'horizon de l'égalité réelle est sans cesse repoussé. Le tissu économique des territoires peine à se renouveler, des services publics essentiels sont fournis en mode très dégradé, la pauvreté et la grande pauvreté restent à des niveaux inimaginables en France hexagonale, la vie chère est de plus en en plus chère. Cette misère humiliante pour une part très importante des ultramarins attaque leur dignité, mais aussi celle de toute la Nation.

En revanche, le rythme des crises – sociales, climatiques, sanitaires, économiques, migratoires, sécuritaires - accélère.

Le sentiment de plus en plus partagé au sein des populations, mais aussi parmi les responsables des territoires, est celui d'un système à bout de souffle, voire « sclérosé », qui ne parvient plus à impulser, ni à transformer. Avec des nuances selon les outre-mer, notamment la Polynésie française, la promesse d'une réduction des inégalités et d'un développement équilibré n'est plus tenue.

Les situations de la Guyane et de Mayotte illustrent avec le plus de forces et de vérité l'impuissance face au mur des inégalités outre-mer. Bien que département français depuis 1946, la Guyane connaît des retards de développement majeurs et une pauvreté bien plus élevée que dans les départements hexagonaux les plus pauvres. Mayotte, ile française depuis 1841, est dans une situation de précarité et de sous-développement encore plus exacerbée. Devenue le 101ème département français le 31 mars 2011, Mayotte a espéré que la départementalisation ouvrirait une phase de rattrapage rapide. Il n'en fut rien, à tel point que c'est plutôt le drame du cyclone Chido, et l'impérieuse obligation de reconstruction et de refondation qu'il impose, qui apparaît *a posteriori* comme une possible opportunité à saisir – à défaut d'une chance.

À La Réunion, qui est pourtant le département ultramarin communément considéré comme le plus proche des moyennes nationales et celui ayant le mieux tiré parti de la départementalisation, les inégalités restent massives. Certains indicateurs-clefs sont à des niveaux inacceptables en Hexagone, voire impensables : 30 % des jeunes de 17 ans ont des difficultés de lecture, près de 10% de la population est pris en charge par le système de santé pour diabète, le taux de pauvreté atteint 36%…

Ces constats conduisent à interroger l'existence d'un plafond de verre, que les politiques de rattrapage successives – toujours indispensables dans la quasi-totalité des outre-mer – ne parviendraient plus à dépasser. L'efficacité et la pertinence de l'action publique sont profondément remises en question. Plus encore, sa légitimité est affaiblie : l'action publique passerait à côté des véritables enjeux.

Un autre facteur aggravant est paradoxalement la multiplication des diagnostics, rapports, études, plans d'action émanant de différentes institutions – y compris de notre assemblée -, ministères, organismes de recherche ou groupes de réflexion. Chacun dans leur domaine, ils permettent de mieux saisir les retards et les inégalités et de proposer des pistes d'amélioration. S'il faut se réjouir de cette meilleure connaissance des enjeux ultramarins, elle rend aussi moins compréhensible l'absence de résultats.

Une image est revenue régulièrement au cours des travaux de la commission d'enquête : celui de cercle vicieux. L'imbrication des enjeux, l'interaction des inégalités, le poids de l'histoire ou encore la répétition des crises entretiendraient un cercle vicieux dont il serait très difficile de s'arracher ou de dévier le cours.

Cette image renvoie à l'idée d'inégalités systémiques, au sens de la théorie des systèmes[1]. Si les inégalités ne se résorbent pas plus vite en dépit des politiques publiques conduites, c'est en raison du caractère systémique des inégalités outre-mer. Elles font système, les unes entretenant ou aggravant les autres.

En interaction, les inégalités dans les outre-mer prennent aussi leur source dans des inégalités enracinées et héritées de l'histoire coloniale, ancienne et douloureuse, de la plupart de ces territoires : la question foncière, les liens économiques et commerciaux avec la métropole au détriment de l'intégration régionale, une activité productive trop tournée vers quelques produits d'exportation à faible valeur ajoutée et exposés à la concurrence des pays à bas coûts, etc. La structure familiale avec une surreprésentation des familles monoparentales est un autre facteur systémique d'aggravation des inégalités. Les femmes et les enfants en sont les premières victimes.

Enfin, dernier constat systémique : les inégalités se reproduisent de génération en génération. Collectivement et individuellement, il est très difficile d'échapper au cercle vicieux. L'assignation sociale est encore plus forte outre-mer que dans l'Hexagone. La pauvreté s'hérite.

Face à ces inégalités, la question des causes de l'inefficacité des politiques publiques est posée. Est-ce un problème de moyens, de mise en œuvre de ces moyens ou d'inadaptation des politiques publiques ? Ou plus profondément encore, est-ce dû au fait que les politiques publiques se concentrent sur les inégalités secondaires ou leurs symptômes, sans réellement s'attaquer aux inégalités primaires et aux causes profondes de celles-ci ? Les politiques publiques ne viseraient-elles pas en partie à côté des véritables cibles et des mécanismes systémiques qui reproduisent et maintiennent les inégalités ?

---

[1] *Selon l'approche du sociologue allemand Niklas Luhmann, c'est en interaction avec un environnement donné qu'un système social émerge et se maintient, et, ce à travers les interactions humaines qui produisent de la communication. Il y a selon cette approche autant d'environnements que de systèmes.*

C'est afin de répondre à ces interrogations et proposer des solutions capables de rompre le cercle vicieux, qu'en application de l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, le groupe CRCE-Kanaky a exercé son « droit de tirage »[1] aux fins de créer une commission d'enquête « *sur les inégalités systémiques auxquelles sont confrontés les collectivités ultramarines et leurs habitants pour répondre aux enjeux de développement social et durable* ».

L'objectif de la commission d'enquête a été de retenir une approche globale des inégalités plutôt qu'une approche thématique ou en silo. Ambitieux, les travaux de la commission d'enquête ont un champ délibérément très large. L'enjeu n'est pas de prétendre à une exhaustivité impossible[2], mais d'embrasser de nombreuses problématiques pour comprendre et établir leurs interactions. Cette approche globale doit permettre d'identifier les « *causes racines* » des inégalités, pour reprendre l'expression de Jean-Pierre Farandou, ministre du travail et des solidarités, lors de son audition.

Une fois ces causes déterminées, il revient de concevoir et de mettre en œuvre des politiques publiques qui s'y attaquent directement. Dans un contexte budgétaire très restrictif et un climat politique marqué par la défiance, la priorité doit se porter sur les actions les plus susceptibles de résorber les causes profondes des inégalités, plutôt que de compenser ou amortir les effets des inégalités.

Au terme de 5 mois de travaux, de 38 auditions plénières réunissant 70 personnes, de 9 auditions organisées par la rapporteure et réunissant 18 personnes, d'un déplacement en Martinique et à Saint-Martin et en s'appuyant sur les réponses écrites transmises par les administrations et les personnes auditionnées, la commission d'enquête propose un plan d'action complet à mettre en œuvre dès 2027.

Pour bâtir ce plan d'action, la commission s'est naturellement attachée à décrire et comprendre les inégalités systémiques outre-mer (Première partie). Celles-ci relèvent de différents ordres. Une classification distingue les « défauts d'avoir », mais aussi les « défauts de pouvoir » et « défauts de savoir », les uns interagissant avec les autres.

Le qualificatif de systémique, bien que contesté ou incompris par certains interlocuteurs, ne fait pas de doute à l'issue de nos travaux. À cet égard, il est frappant de constater, en dépit de l'extrême diversité entre les outre-mer -diversité géographique, historique, climatique, de peuplement, de ressources naturelles, etc. -, une forme de convergence des inégalités. Autre fait remarquable : si au début des travaux de la commission, de nombreuses

---

[1] *Proposition de résolution n° 191 (2025-2026) présentée par Evelyne Corbière Naminzo et les membres du groupe CRCE-Kanaky.*

[2] *Il a notamment été fait le choix de ne pas traiter directement les questions de sécurité et de justice dans les outre-mer. Elles ont fait l'objet de récents travaux importants, notamment du Sénat et de l'Assemblée nationale. Toutefois, ce choix ne signifie en aucun cas que ces questions seraient secondaires pour garantir un développement économique et social équilibré.*

personnes entendues étaient critiques à propos du terme « systémique », lui préférant celui de « structurel », une nette évolution a été observée au fil de l'avancée des auditions. Naïma Moutchou, ministre des outre-mer, qui a clos le cycle des auditions, a fait sien ce terme pour qualifier la nature des inégalités outre-mer. Cette avancée conceptuelle est essentielle pour comprendre l'enjeu et apporter les réponses utiles.

Par ailleurs, plusieurs faits marquants émergent : la persistance de la fragilité statistique, des inégalités inacceptables devant des services essentiels de base, une jeunesse largement sacrifiée et socialement assignée, des inégalités internes aussi inquiétantes que les inégalités vis-à-vis de l'Hexagone, une perte de vision et d'ambition pour les outre-mer.

Pour éviter la résignation ou la crise de confiance démocratique et citoyenne, le plan d'action pour 2027 s'organise autour de 5 principaux axes (Seconde partie) s'attaquant aux causes profondes des inégalités.

Premier axe : la jeunesse. C'est la priorité absolue pour offrir un avenir à 10, 20 ou 30 ans et lutter contre l'insupportable déterminisme social, cette implacable fatalité qui prive de son sens la promesse républicaine de l'égalité des chances. Les chiffres sur l'illettrisme chez les jeunes ultramarins devraient être un scandale national.

Il faut traiter cette priorité à tous les âges : de la petite enfance à l'accès à l'emploi. Beaucoup de choses sont à reprendre intégralement, si l'on veut arrêter de gâcher des générations. Sur le soutien à la parentalité, la lutte contre l'illettrisme, l'enseignement bilingue et l'excellence scolaire, sur l'insertion, il faut une ambition. L'éducation et son environnement sont la première clef pour rompre le cercle vicieux.

Deuxième axe : celui des besoins fondamentaux. Si les services publics essentiels ne sont pas fournis, l'action publique n'a aucun crédit. Il faut défendre une obligation de résultats, et tout particulièrement dans le domaine de la santé. La santé doit se concevoir au sens large. Elle inclut l'accès à l'eau, la gestion des déchets, l'alimentation et la lutte contre les pollutions. Le chlordécone, les sargasses, les épidémies, les conséquences des essais nucléaires, le mercure de l'orpaillage. Tous ces scandales ont ruiné la confiance des citoyens ultramarins en la République. Sur les maladies chroniques et les cancers outre-mer, il faut de véritables plans érigés en priorité nationale.

Troisième axe, celui de la réduction des inégalités internes grâce à une meilleure redistribution territoriale. Il faut impérativement mieux rémunérer les travailleurs pauvres et en particulier les familles monoparentales. La question des inégalités de patrimoine est aussi prégnante. Le désordre foncier actuel prive de nombreux ultramarins d'un patrimoine solide et sécurisé. Il faut en sortir.

Quatrième axe : celui du développement économique. Il passe par la production locale, l'intégration régionale et la création d'emplois. Cela signifie qu'il faut aligner nos outils économiques sur ces trois objectifs. Une autre clef est d'augmenter l'investissement public, qui reste faible outre-mer. Enfin, sur les retards de paiement qui précarisent les entreprises, il faut imaginer d'autres solutions avec un impact massif.

Enfin, le cinquième et dernier axe porte sur les outils de la gouvernance. C'est indispensable pour sortir de l'inertie. Il existe un important problème de méthode, au-delà de celui des moyens.

La gouvernance interroge la place et le poids des outre-mer dans le travail et les arbitrages gouvernementaux. Le dispositif actuel ne fonctionne pas. Ce poids renouvelé doit aussi se traduire par l'affichage d'une véritable ambition pour les outre-mer. Le rattrapage ne peut pas être le seul horizon. Cela pourrait se traduire par une politique de grands projets outre-mer.

Elle interroge aussi la place au sein de l'Union européenne. Le statut de région ultrapériphérique (RUP) a des avantages par rapport aux pays et territoires d'outre-mer (PTOM), mais aussi des limites. Il faut donc agir à ce niveau également.

Enfin, il faut repenser la conduite des politiques outre-mer. Il y a la question institutionnelle, très clivante. Mais il y a aussi et surtout la conduite du changement, le pilotage et le suivi des réformes. Il faut retrouver le chemin d'une vraie programmation et planification des politiques outre-mer, avec une gestion interministérielle forte en proximité avec les collectivités.

Au total, la commission d'enquête formule **64 recommandations**.

Le plan d'action pour 2027 doit permettre de déjouer la fatalité en se fixant pour objectif celui **d'une égalité ambitieuse au service de l'égalité des chances**.

Pour donner corps à ce plan, l'incarner et l'inscrire dans un cadre pérenne et stable, une nouvelle loi d'orientation et de programmation pour les outre-mer est indispensable. Elle doit offrir une vision et une sécurité aux acteurs des territoires pour se projeter à long terme. C'est la première recommandation de ce rapport.

Cette loi serait adoptée fin 2027 pour une entrée en vigueur dès 2028. Elle couvrirait la période 2028-2041 correspondant à celle de deux cadres financiers pluriannuels (CFP) de l'Union européenne. Cette synchronicité permettrait de mieux combiner les financements européens – de tous types : fonds de cohésion, PAC, programmes horizontaux potentiels… - et les financements nationaux, dès la conception de la programmation.

Une clause de revoyure en 2034 serait prévue afin d'ajuster la programmation sur le futur CFP 2035-2041 qui succédera au CFP 2028-2034 en cours de négociation.

Recommandation n° 1 : Adopter dès 2027 une loi d'orientation et de programmation 2028-2041 pour les outre-mer, synchronisée avec les deux prochains cadres financiers pluriannuels (CFP) de l'Union européenne, avec une clause de revoyure en 2034.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation liminaire

Recommandation n° 1 : Adopter dès 2027 une loi d'orientation et de programmation 2028-2041 pour les outre-mer, synchronisée avec les deux prochains cadres financiers pluriannuels (CFP) de l'Union européenne, avec une clause de revoyure en 2034.

I. Contre l'insupportable déterminisme social : priorité absolue à la jeunesse

Recommandation n° 2 : Déployer une stratégie nationale sur la parentalité en outre-mer et accélérer le développement d'une véritable offre d'accueil du jeune enfant :

- en révisant le calcul de la prestation de service unique (PSU) ;

- en prenant davantage en compte les surcoûts liés à la vie chère dans le calcul du complément de libre choix de mode de garde ;

- en pérennisant les financements à 100 % par la CNAF de l'ensemble des coûts de création d'une place dans une structure collective de garde d'enfant.

Recommandation n° 3 : Renforcer les aides de la CNAF au soutien périscolaire dans les DROM, en lien avec l'éducation nationale et le dispositif « devoirs faits ».

Recommandation n° 4 : Garantir la cantine pour tous les enfants en :

- augmentant la prise en charge de la prestation d'aide à la restauration scolaire (PARS) à 3 euros pour tous les repas ;

- accompagnant les collectivités en vue de généraliser l'instauration d'un tarif social avec un repas à moins de 1 euro ;

- étendant la prise en charge des petits-déjeuners à l'ensemble des élèves des écoles de l'éducation prioritaire ;

- finançant un plan de construction de cantines scolaires dans les établissements du 1er degré, avec le soutien de la CNAF.

Recommandation n° 5 : Étendre le recours aux dispositifs d'enseignement bilingue en langues régionales dans tous les établissements scolaires ultramarins du premier degré avec un premier objectif intermédiaire de couverture de 30 % des élèves d'ici à 2035, notamment en formant les enseignants au plurilinguisme.

Recommandation n° 6 : Pour lutter contre l'illettrisme et le décrochage scolaire, développer des méthodes d'apprentissage qui ne reposent pas sur les dispositifs FLE, ces dispositifs étant conçus pour des élèves allophones, ils sont peu efficaces pour des populations de nationalité française.

Recommandation n° 7 : Mettre en œuvre le dédoublement des classes de l'éducation prioritaire en Guyane et à Mayotte et revoir la carte de l'éducation prioritaire.

Recommandation n° 8 : Étendre le recours aux territoires éducatifs ruraux et aux contrats locaux d'accompagnement en outre-mer.

Recommandation n° 9 : Développer une stratégie de l'offre de formation dans l'enseignement supérieur au plus proche des besoins économiques du territoire, en lien avec les collectivités territoriales chargées du développement économique, les collectivités de niveau régional étant les pilotes de la stratégie.

Recommandation n° 10 : Développer les partenariats avec les universités de l'environnement régional proche, via des ERASMUS régionaux pour chaque bassin océanique, créer des campus outre-mer des grandes écoles nationales et créer des écoles d'ingénieur en s'appuyant notamment sur les organismes nationaux de recherche implantés outre-mer.

Recommandation n° 11 : Revaloriser la subvention pour charges de service public aux établissements d'enseignement supérieur, pour couvrir l'intégralité des surcoûts outre-mer.

Recommandation n° 12 : Lever les obstacles financiers et géographiques qui limitent l'égalité d'accès des jeunes ultramarins à l'enseignement supérieur en consacrant les principes suivants :

- la gratuité des procédures de candidature aux formations accessibles via Parcoursup ;

- un droit à l'accès à distance aux procédures de sélection lorsque celui-ci est techniquement possible ;

- l'élargissement des missions de LADOM, afin d'accompagner l'installation des étudiants dans tous ses aspects : logement, formalités, intégration sociale...

Recommandation n° 13 : Créer un dispositif « premier CDI outre-mer » afin de sécuriser l'entrée des jeunes dans l'emploi durable, sous la forme d'une prime à l'embauche ou d'une exonération partielle de cotisations sociales patronales pour les employeurs recrutant en CDI un jeune ultramarin accédant à son premier emploi stable.

Recommandation n° 14 : Territorialiser et autonomiser les politiques de soutien à l'insertion et à l'emploi des jeunes ultramarins – en particulier l'apprentissage et l'IAE – et créer un contrat aidé spécifique aux territoires ultramarins, assorti d'une obligation d'accompagnement et de formation.

Recommandation n° 15 : Financer et développer des foyers et résidences dédiées aux jeunes apprentis en formation, afin de lever les freins liés au logement et aux transports.

Recommandation n° 16 : Amplifier le Projet initiative-jeune, dispositif propre aux outre-mer permettant de doter d'un capital de départ les jeunes ultramarins souhaitant créer ou reprendre leur propre activité économique.

Recommandation n° 17 : Revoir la définition des centres d'intérêt matériels et moraux (CIMM) pour favoriser l'affectation en outre-mer des fonctionnaires ultramarins et, en interministériel, harmoniser les CIMM (critères et bonifications afférentes).

Recommandation n° 18 : Créer des concours nationaux d'enseignement à affectation locale dans les départements et régions d'outre-mer n'en bénéficiant pas.

II. Contre la rupture de confiance, une obligation de résultats sur les besoins fondamentaux : l'exemple de la santé

Recommandation n° 19 : Stopper l'inégalité statistique des outre-mer en matière de santé pour permettre des politiques de santé publique adaptées, en particulier :

- en mettant fin à l'exclusion des territoires ultramarins des études, enquêtes et cartographies nationales publiées sur « l'état de santé » en France ;

- en assurant un suivi des « renoncements aux soins », ainsi qu'une évaluation des restes à charge pour les patients en outre-mer, qui inclut notamment les frais de transport et d'hébergement ;

- en mesurant « l'espérance de vie en bonne santé » pour chaque territoire ultramarin.

Recommandation n° 20 : Établir une stratégie nationale de la santé pour les outre-mer basée sur les données statistiques de santé des territoires :

- incluant la dimension « Une seule santé » de l'OMS ;

- portée par le ministère de la santé dans son ensemble.

Recommandation n° 21 : Réviser les coefficients géographiques en discussion avec les ARS et centres hospitaliers concernés, sur la base du rapport de la DREES de 2023, en prévoyant un contradictoire sur les propositions d'actualisation. Prévoir un cycle d'actualisation tous les trois ans. Étendre ces coefficients aux activités externes (consultations, actes ambulatoires).

Recommandation n° 22 : Placer les femmes et les enfants au cœur des stratégies de santé dans les outre-mer, notamment en faisant de la réduction de la mortalité infantile, une priorité. Le plan contre la surmortalité infantile doit être accompagné d'un programme contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle pendant la grossesse.

Recommandation n° 23 : Adopter un plan national « diabète outre-mer », intégré au plan national nutrition santé (PNNS) et coordonné avec la Stratégie nationale sport santé (2025 2030). Étudier la création d'une majoration de l'octroi de mer « anti-diabète » sur les produits sucrés. Amplifier les programmes d'éducation nutritionnelle dans tous les établissements scolaires.

Recommandation n° 24 : Pour favoriser l'activité physique et lutter contre l'obésité, accompagner les collectivités territoriales dans la mise en place d'équipements sportifs dans l'espace public (aires d'exercice physique en extérieur, terrains accessibles librement…).

Recommandation n° 25 : Dans la lutte contre le cancer, priorité au dépistage par :

- un zonage des territoires où les actions de dépistage sont faibles ;

- l'élaboration d'un plan de communication local ;

- des actions « d'aller vers » (équipes mobiles de dépistage ; dépistages sur place (« matinées dépistages »), délivrance dérogatoire de « kits DOCCR » par des infirmiers diplômés d'État) ;

- le remboursement intégral de l'autodépistage HPV.

Recommandation n° 26 : Assurer la présence de toutes les spécialités médicales, et, en particulier, les spécialités de santé mentale. Instaurer des séances de consultation d'un psychologue gratuites pour les jeunes ultramarins.

Recommandation n° 27 : Planifier l'installation d'équipements de pointe (comme le cyclotron de l'institut caribéen de l'imagerie nucléaire) dans les établissements hospitaliers ultramarins, afin de faire de ces derniers des plateformes de soins à vocation régionale et développer l'attractivité des filières médicales.

Recommandation n° 28 : Pour renforcer les filières de formation de personnels de santé dans les territoires ultramarin :

- mettre en place, au niveau des ARS de chaque territoire, une planification des besoins sur dix ans ;

- faciliter l'installation des jeunes professionnels de santé ultramarins dans leur territoire d'origine ;

- mettre en place un système de bourse pour financer les études de santé et spécialisations qui ne sont pas disponibles sur le territoire, en contrepartie d'un engagement de revenir y exercer.

Recommandation n° 29 : Créer une plateforme de soutien aux projets de coopération régionale en santé. Cette plateforme devra assurer la coordination de la dimension internationale des projets et promouvoir l'offre de soins ultramarine.

Recommandation n° 30 : Combattre les maladies qui frappent les populations des outre-mer en prenant en compte la singularité des territoires :

- en menant des campagnes de vaccination adaptées aux populations ultramarines (retours d'expérience systématiques des campagnes passées ;

- en développant l'« aller vers » ;

- en expérimentant des traitements innovants s'ils répondent à une demande locale ;

- en modifiant le fonctionnement et la composition de la HAS en intégrant des praticiens ultramarins.

Recommandation n° 31 : Instaurer :

- un réseau de recherche en santé « outre-mer », afin de favoriser les retours d'expérience et les échanges de bonnes pratiques, les possibilités de publication et d'essais thérapeutiques, et la mise en place de filières territoriales à l'image de ceux qui existent dans la recherche contre le cancer ;

- plus spécifiquement, un réseau de recherche sur le diabète outre-mer sous l'égide de la société française du diabète (SFD) et sur les effets des sargasses sur la santé ;

- un centre national de recherches spécialisées dans les maladies vectorielles et tropicales, divisé en pôles de recherche consacrés aux différents bassins ultramarins (Atlantique ; Océan Indien ; Pacifique).

Recommandation n° 32 : Consacrer dans les plans régionaux de santé en Outre-mer, un programme de démoustication, en déployant rapidement les solutions de stérilisation expérimentées dans les Outre-mer, pour prévenir les épidémies de chikungunya et de dengue.

Recommandation n° 33 : En cohérence avec les dispositions de la Charte sociale européenne, assurer, si nécessité dans le cadre d'une opération d'intérêt national (OIN), le droit à l'eau potable et à l'assainissement dans les territoires ultramarins, en confortant la démarche « Plan Eau DOM », et en agréant les installations d'assainissement non collectif (inférieures à 20 équivalents habitants) fondées sur des solutions naturelles.

Recommandation n° 34 : Accélérer le traitement des déchets en :

- confiant à un opérateur unique sur chaque territoire le traitement des déchets ;

- exonérant de TGAP pendant 5, 7 ou 10 ans selon les territoires ;

- pénalisant financièrement les éco-organismes qui n'atteignent pas leurs objectifs ;

- révisant la réglementation européenne sur les transferts de déchets ;

- inscrivant les équipements structurants de traitement des déchets, notamment la valorisation énergétique, sur la liste des grands projets prioritaires outre-mer.

Recommandation n° 35 : Assurer l'indemnisation des victimes, en application de la loi n° 2026-491 du 12 juin 2026 visant à reconnaître la responsabilité de l'État et à indemniser les victimes du chlordécone, en déterminant des critères d'indemnisation fondés sur les réalités territoriales. Organiser le dépistage systématique de la population de Guyane française sur la pollution au mercure.

III. Contre la pauvreté, réduire les inégalités internes grâce à une meilleure redistribution territoriale

Recommandation n° 36 : Donner tout son effet utile à l'extension de la Charte sociale européenne en assurant un suivi des conclusions issues du Comité européen des droits sociaux.

Recommandation n° 37 : Modifier l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 afin de prévoir que les études d'impact des projets de loi comportent une évaluation systématique de leurs conséquences sur les deux premiers déciles de niveau de vie des populations ultramarins, en précisant, lorsque leurs effets sont défavorables ou risquent d'accroître les inégalités, les mesures d'adaptation, de compensation ou d'accompagnement envisagées.

Recommandation n° 38 : Revaloriser la prime d'activité au prorata du différentiel de coût de la vie calculé en 2022 par l'INSEE pour chaque département et région d'outre-mer.

Recommandation n° 39 : Revaloriser l'ASPA au prorata du différentiel de coût de la vie calculé en 2022 par l'INSEE pour chaque département et région d'outre-mer.

Recommandation n° 40 : Étudier une progressivité des sur-rémunérations valorisant davantage les rémunérations inférieures à la rémunération médiane.

Recommandation n° 41 : Face au désordre foncier outre-mer, qui aggrave encore les inégalités héritées de l'époque coloniale et qui prive de nombreux ultramarins d'un patrimoine, adopter une loi spéciale foncière pour le résorber à l'horizon 2040. Augmenter les moyens humains et financiers des commissions d'urgence foncière.

Recommandation n° 42 : Pour lutter contre les prix chers :

- mettre en place un dispositif pérenne et contraignant de suivi des prix et des marges des distributeurs et grossistes-importateurs par les services de la DGCCRF renforcés à cette fin ;

- associer systématiquement aux négociations annuelles du BQP l'ensemble des acteurs intervenant dans la formation des prix, notamment les importateurs-grossistes, les opérateurs logistiques et les entreprises de transport, afin de mieux identifier et maîtriser les surcoûts qui se constituent en amont de la distribution finale ;

- élargir le champ du BQP aux services essentiels du quotidien ;

- mettre en œuvre un tarif social internet en outre-mer ;

- plus généralement, mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête du Sénat sur les marges.

Recommandation n° 43 : Étudier la possibilité de transformer les aides fiscales au logement prévues aux articles 199 *undecies* C et 244 *quater* Y qui bénéficient aux COM en subventions budgétaires en vue de rehausser le budget de la ligne budgétaire unique à due proportion.

Recommandation n° 44 : Mettre en œuvre un barème adapté plus favorable aux familles monoparentales et étudier la possibilité d'étendre les APL aux territoires ultramarins.

Recommandation n° 45 : Dans les programmes de construction ou de rénovation du parc social, utiliser obligatoirement des équipements à sobriété énergétique (chauffe-eau solaire) pour réduire la facture énergétique des locataires à faibles revenus.

IV. Contre la dépendance économique, cap sur la production endogène et le maintien de la valeur sur les territoires

Recommandation n° 46 : Accélérer vers la souveraineté alimentaire :

- en amplifiant le soutien aux filières locales contribuant à la souveraineté alimentaire grâce à un Poséi renforcé ;

- en sécurisant un nouveau mode de financement des Safer outre-mer ;

- en créant un mécanisme de préretraite avec obligation de tutorat.

Recommandation n° 47 : Soutenir la trésorerie et le financement des entreprises ultramarines en mettant en place :

- un dispositif étendu d'affacturage inversé, porté par le groupe Caisse des dépôts et consignations, pour remédier radicalement et rapidement au fléau des retards de paiement pour les entreprises locales ;

- un mécanisme de préfinancement des créances fiscales pour les entreprises outre-mer comptant moins de 11 salariés, assuré par Bpifrance.

Recommandation n° 48 : Renforcer les moyens du Bureau central de tarification (BCT) et mieux faire connaître son action outre-mer en confiant à l'IEDOM ou à la DRFIP un rôle de point de liaison, pour permettre aux acteurs ultramarins de le saisir effectivement lorsque des refus d'assurance font obstacle à l'investissement ou à la couverture des risques de catastrophes naturelles.

Recommandation n° 49 : Concentrer le régime fiscal d'aide à l'investissement productif (RAFIP) sur les PME des territoires et introduire une différenciation territoriale dans la définition des secteurs éligibles.

Recommandation n° 50 : Maintenir le dispositif des exonérations de charge « LODEOM » tout en le rendant plus lisible.

Recommandation n° 51 : Renforcer la capacité d'investissement des collectivités ultramarines en :

- sanctuarisant les crédits consacrés aux contrats de convergence et de transformation (CCT), tous programmes confondus, dans le cadre des PITE, en assurant leur suivi consolidé en lois de finances et en subordonnant leur programmation à une concertation avec les collectivités concernées afin de mettre fin à un fléchage largement décidé sans elles ;

- permettant, sur proposition du représentant de l'État, le financement jusqu'à 100 % par le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) des projets portés par les communes engagées dans un contrat d'accompagnement et respectant leur trajectoire de redressement financier ;

- adaptant les règles de financement des projets pour réduire les exigences d'autofinancement pesant sur les collectivités les plus fragiles ;

- généralisant les points d'entrée uniques d'ingénierie territoriale associant les services de l'État, l'ANCT, la Banque des territoires, l'Agence française de développement et les opérateurs compétents.

Recommandation n° 52 : Développer l'économie sociale et solidaire (ESS) :

- en réexaminant les critères d'éligibilité aux exonérations LODEOM et aux aides publiques afin de mieux prendre en compte les associations, coopératives, mutuelles et structures d'insertion qui créent des emplois d'utilité sociale, y compris les associations contribuant à la protection des enfants et des femmes victimes de violences ;

- élargir le recours aux clauses sociales d'insertion dans la commande publique ultramarine, en fixant des objectifs d'heures d'insertion adaptés aux marchés concernés, en mobilisant les facilitateurs locaux et en favorisant le recours aux structures d'insertion par l'activité économique (IAE).

V. Contre l'inertie, changer les outils de la gouvernance

Recommandation n° 53 : Pour garantir la qualité des statistiques outre-mer :

- prévoir un suivi régulier par le Conseil national de l'information statistique (CNIS), de la qualité de la couverture statistique des territoires ultramarins par rapport à l'Hexagone, en modifiant l'article 1er *bis* de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière statistique ;

- faire du sur-échantillonnage la règle plutôt que l'exception, en prévoyant un financement pérenne pour l'INSEE au sein du programme 220 « Statistiques et études économiques » ;

- remédier au « flou statistique » pour Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, qui entre en contradiction avec les dispositions de l'article 146 de la loi dite « EROM » ;

- tenir et mettre à jour un tableau de bord des grands indicateurs socio-économiques de chaque territoire ultramarin.

Recommandation n° 54 : Élargir aux territoires ultramarins le Baromètre de la confiance politique et de l'expérience de l'action publique dans les outre-mer, en s'appuyant sur un partenariat avec des centres de recherche locaux.

Recommandation n° 55 : Placer le ministre chargé des outre-mer auprès du Premier ministre en qualité de ministre délégué et transformer la DGOM en Secrétariat général aux outre-mer (SGOM) renforcé, sous l'autorité du Premier ministre.

Recommandation n° 56 : Créer un programme d'intervention territorialisé au sein de la mission « Outre-mer » sur lequel une majorité des financements ministériels des contrats de convergence et de transformation (CCT) sont transférés et aligner la temporalité des CCT sur celle du cadre financier pluriannuel européen.

Recommandation n° 57 : Créer un statut de « grand projet ultramarin » avec un accompagnement renforcé et des procédures adaptées, et initier une politique nationale de grands projets dans les outre-mer.

Recommandation n° 58 : Prévoir une étude d'impact systématique comprenant un volet RUP pour accompagner les nouvelles initiatives normatives de l'Union européenne et la consultation obligatoire de la Conférence des RUP sur ces initiatives.

Recommandation n° 59 : Remplacer la dénomination « régions ultrapériphériques » (RUP), qui semble désigner des territoires marginaux, par celle de « régions ultramarines européennes ».

Recommandation n° 60 : Dans le cadre d'une prochaine révision des traités européens, actualiser le statut des RUP en affirmant, s'agissant des mesures d'adaptation nécessaires à la prise en compte de leurs spécificités, conformes à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), une présomption de non atteinte au marché intérieur.

Recommandation n° 61 : Créer une politique européenne de voisinage ultrapériphérique (PEVu), conçue autour des RUP et des PTOM, et à destination des États voisins les plus proches.

Recommandation n° 62 : Améliorer l'adaptation des mécanismes de péréquation aux réalités ultramarines :

- neutralisant partiellement les effets de l'octroi de mer dans le calcul du potentiel financier afin de mieux refléter la richesse réelle des collectivités ultramarines ;

- poursuivant la montée en puissance de la quote-part outre-mer de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM), afin de mieux tenir compte des besoins de financement et des charges spécifiques supportées par ces territoires.

Recommandation n° 63 : Faciliter l'adoption de mesures de préférence locale outre-mer dans les domaines de l'emploi public de l'État, de la commande publique, de l'accès au logement et à la propriété.

PREMIÈRE PARTIE
LES INÉGALITÉS SYSTÉMIQUES OUTRE-MER : DES TERRITOIRES PRIS AU PIÈGE D'UN CERCLE VICIEUX

I. LE TABLEAU ACCABLANT DES INÉGALITÉS

A. LA PERSISTANCE DES CARENCES STATISTIQUES

1. L'« invisibilisation » statistique : une carence ancienne

En juillet 2008, le **Conseil national de l'information statistique (CNIS)** dressait un constat sans appel : « *moins d'une enquête nationale sur deux couvr[ait] les départements d'outre-mer sur l'ensemble des services statistiques* ». Les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution ainsi que la Nouvelle-Calédonie étaient, elles aussi, confrontées à des difficultés tenant à l'harmonisation insuffisante des techniques d'enquête et aux moyens limités de leurs instituts statistiques[1].

Loin de constituer un simple enjeu technique, cette forme d'« **invisibilisation statistique** » a incontestablement nourri les inégalités systémiques. Elle a des effets en chaîne sur la répartition des dotations, la planification des équipements (écoles, logements), l'évaluation des besoins sanitaires et socio-économiques.

Le cadre européen a progressivement imposé aux États membres la **production de données harmonisées jusqu'aux niveaux NUTS 2 et NUTS 3** de la nomenclature (soit des données régionales, voire départementales). Cette exigence a contribué *de facto* à **l'extension aux départements et régions d'outre-mer (DROM)** d'enquêtes jusqu'alors limitées à l'Hexagone.

Dans un avis adopté en février 2024, le CNIS dressait un bilan des années écoulées et saluait les progrès des travaux statistiques, tout en invitant les « *producteurs à* ***compléter l'information disponible et à finaliser l'extension de la collecte des données[2] à l'ensemble des départements et régions d'outre-mer*** *afin d'approfondir la connaissance des territoires ultramarins* ». Ceci, notamment, dans les domaines économiques (connaissance du tissu des microentreprises) que sociaux (analyse de la pauvreté, qualité des logements,

---

[1] *Depuis lors, le législateur a cherché à réduire les écarts entre départements et régions d'outre-mer, collectivités d'outre-mer et Nouvelle-Calédonie. Ainsi, le titre XIV de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer prévoit que toute enquête statistique réalisée par l'État ou l'un de ses établissements publics dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution est étendue à la Nouvelle-Calédonie et aux collectivités régies par l'article 74, sous réserve de l'accord des collectivités concernées.*

[2] *Plusieurs territoires ultramarins restent par exemple confrontés à des insuffisances en matière d'adressage, de géolocalisation ou de fiabilisation des bases administratives, limitant la capacité à localiser précisément les ménages, à suivre les trajectoires résidentielles ou à produire certaines statistiques de revenus et de conditions de vie.*

santé, insécurité, mobilité des personnes) ou environnementaux (éclairage sur l'économie bleue). Signe que le chemin sur la voie de l'égalité réelle est encore long.

2. Des améliorations certaines mais des marges de progrès encore importantes

D'**indéniables progrès** ont été accomplis au cours des vingt dernières années, qui ne sauraient toutefois éluder des **lacunes persistantes**. Ce d'autant que l'**absence de séries longues** empêche trop souvent d'appréhender les effets des politiques de réduction des inégalités.

L'INSEE estime désormais qu'**on ne peut plus parler d'un « *écart massif de production statistique* *entre les territoires d'outre-mer et l'Hexagone* »**. La DGOM souligne par exemple que l'enquête « Emploi en continu » intègre les DROM depuis 2014, ce qui permet d'objectiver la situation en matière d'insertion professionnelle[1]. Les relevés de prix effectués chaque mois par les **directions régionales de l'INSEE** conduisent en outre à la publication régulière de l'indice des prix à la consommation (IPC) – bien que Mayotte reste à l'écart de ces avancées[2].

Pour autant, l'une des faiblesses majeures du dispositif statistique réside dans la **mobilisation des données fiscales et sociales permettant d'évaluer les niveaux de vie et la pauvreté**. À défaut de pouvoir compter sur ces données, en effet, les territoires ultramarins dépendent principalement des enquêtes « Budget de famille », renouvelées en principe tous les cinq ans mais dont la dernière édition remonte à 2017. La Réunion et la Martinique peuvent certes compter sur le dispositif **Fichier localisé social et fiscal (Filosofi**), résultant du rapprochement des données fiscales de la direction générale des finances publiques (DGFiP) et des données relatives aux prestations sociales, fournissant des informations détaillées[3] (moyennant toutefois, là aussi, un certain délai d'actualisation). Les carences en matière de mesure de la pauvreté sont d'autant plus regrettables que les citoyens ultramarins en sont les premières victimes *(cf. infra, 3)*.

---

[1] *Toutefois – et c'est là une limite importante, la DGOM souligne dans le même temps que l'enquête « ne contient pas de module systématique sur l'origine sociale du père ou de la mère », ce qui empêche donc de documenter précisément les mécanismes de reproduction sociale à l'œuvre.*

[2] *La transmission électronique à l'INSEE des données de tickets de caisse utilisées reste notamment nécessaire pour l'élaboration de l'IPC à Mayotte. D'autres chantiers restent attendus, parmi lesquels l'intégration complète du territoire dans les dispositifs communs de l'enquête Emploi, de l'enquête Budget de famille. L'INSEE prévoit également la réalisation d'une enquête sur la structure des exploitations agricoles comparable à celles conduites dans les autres DROM.*

[3] *Le dispositif Filosofi permet notamment de calculer des indicateurs fins tels que l'indice de Gini ou les taux de pauvreté à l'échelle infra-communale. Un certain délai d'actualisation n'en reste pas moins nécessaire : les dernières données disponibles correspondent ainsi au millésime 2021.*

Alors qu'il représente une part significative de l'activité dans les territoires ultramarins, le **dispositif statistique ne permet pas d'appréhender correctement l'ampleur du secteur informel**. Paradoxalement, jusqu'en 2012, les estimations relatives aux revenus issus d'activités non déclarées ou provenant de mécanismes de solidarité familiale étaient même plus précises.

Dans le cadre de la refonte de l'enquête Emploi (2012), les questions relatives à l'économie informelle ont été supprimées

L'enquête Emploi conduite dans les DROM comportait autrefois des **questions spécifiques permettant de documenter une partie du phénomène du travail informel** et de mieux comprendre les spécificités des marchés du travail ultramarins. Lors de la refonte de l'enquête, en 2012, ces modules ont toutefois été supprimés afin de rapprocher le dispositif ultramarin du dispositif national.

Cette évolution répondait à un souci d'harmonisation, afin de renforcer la comparabilité entre les territoires et de simplifier les opérations de collecte. Toutefois, les informations relatives à l'économie informelle dans les Outre-mer sont devenues plus limitées ; une lacune qui n'est pas sans conséquence puisqu'elle peut conduire à sous-estimer l'ampleur réelle de certaines activités économiques et à biaiser l'analyse des niveaux de vie.

Une meilleure prise en compte du phénomène supposerait la **réintroduction de modules spécifiques dans certaines enquêtes nationales, ou la conduite régulière d'enquêtes locales** dédiées – comme cela est ponctuellement le cas à Mayotte[1]. Cet effort apparaitrait d'autant plus pertinent que l'économie informelle occupe, dans plusieurs territoires ultramarins, une place sans commune mesure par rapport à celle observée dans l'Hexagone.

Les progrès de la statistique publique tiennent, pour partie[2], à la multiplication d'accords entre l'INSEE et la DGOM, ou entre l'INSEE et le ministère chargé des Outre-mer, qui prévoient le **financement des extensions d'échantillons[3]** nécessaires pour obtenir une image fiable des réalités ultramarines. Grâce à ces moyens supplémentaires, **financés par convention[4]**, des données détaillées peuvent être produites concernant les DROM. En moyenne, une opération statistique est ainsi conduite chaque année dans les départements et régions d'outre-mer grâce à ces financements complémentaires, qui ont permis récemment la réalisation des enquêtes

[1] *Des enquêtes consacrées aux entreprises informelles soient ponctuellement organisées à Mayotte, ainsi en 2015, puis en 2021-2022, afin d'améliorer la qualité des comptes économiques locaux.*

[2] *La production statistique ultramarine est, en outre, désormais enrichie par plusieurs enquêtes pérennes à l'instar de l'enquête « Emploi en continu », source de référence pour le marché du travail, ou de l'« Enquête sectorielle annuelle », dont Mayotte reste cependant exclue.*

[3] *Dans une enquête statistique classique, les habitants des DROM représentent une part relativement faible de l'échantillon national, et les résultats obtenus ne permettent pas toujours de produire des analyses fiables à l'échelle de chaque territoire. Afin d'y remédier, l'Insee procède à des « sur-échantillonnages », c'est-à-dire qu'elle interroge davantage de ménages et d'individus que ne le justifierait leur seul poids démographique.*

[4] *À titre d'illustration, on pourra citer un accord-cadre conclu entre la DGOM et l'Insee pour la période 2023-2027.*

« Formation tout au long de la vie », « Logement », « Conditions de travail » ou encore « Santé outre-mer ».

On peut cependant regretter que la **démarche d'extension d'échantillons ne relève pas d'une approche pérenne** : de tels financements, justifiés par la situation sociale et géographique des territoires ultramarins, devraient être sécurisés alors qu'ils dépendent aujourd'hui de financements ponctuels, conclus par convention.

3. Un constat similaire dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie

Dans les collectivités d'outre-mer (COM) régies par l'article 74 de la Constitution, ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, les lois organiques et les différents textes statuaires définissent la **répartition des compétences entre l'État et les autorités locales en matière de production statistique**.

Cette situation se traduit parfois par l'existence d'**organismes statistiques territoriaux**, à l'instar de l'Institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF) et de l'Institut de la statistique et des études économiques de Nouvelle-Calédonie (ISEE-NC)[1].

a) Une production statistique plus autonome, mais confrontée à de nombreux défis : les exemples de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie

En Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, l'ISPF et l'ISEE-NC peuvent certes compter sur l'appui méthodologique[2] de l'INSEE, mais les **moyens** dont ces organismes disposent restent bien trop limités.

Mme Élise Desmazures, directrice de l'ISEE-NC, a rappelé que l'**enquête « Forces de travail » (EFT) –** équivalent néo-calédonien de l'enquête Emploi, destinée à analyser les inégalités d'accès à l'emploi **–n'avait pas pu être financée en 2025**. Les contraintes budgétaires limitent également la taille des échantillons, réduisant la portée des analyses. C'est ainsi que la dernière enquête **Budget des familles, réalisée en 2019** en Nouvelle-Calédonie, n'a pas permis une exploitation statistique détaillée à l'échelle des provinces, alors même que les inégalités territoriales constituent un enjeu majeur sur le territoire.

En Nouvelle-Calédonie, l'un des enjeux prioritaires réside aussi dans la définition d'une **véritable feuille de route pluriannuelle**. Ceci pourrait passer par la création d'un organisme inspiré du CNIS, associant producteurs

---

[1] *De tels organismes statistiques existent également à Wallis-et-Futuna ainsi qu'à Saint-Martin. À noter que l'État conserve cependant la responsabilité de l'organisation du recensement de la population et du calcul des populations légales.* Cf. *Article 157 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.*

[2] *Cet appui méthodologique fait l'objet d'un protocole de coopération formalisé dans le cas de l'ISPF. S'agissant de l'ISEE-NC, la coopération prend diverses formes, telles que des échanges mensuels organisés avec la direction de la méthodologie et de la coordination statistique de l'INSEE.*

et utilisateurs de données, pour identifier les besoins propres au territoire, améliorer la transparence des méthodes et renforcer l'acceptabilité des enquêtes.

M. Hugues Horatius-Clovis, directeur de l'ISPF, souligne quant à lui que les enquêteurs polynésiens interviennent sur **118 îles**, réparties sur une superficie équivalente à celle de l'Europe, ce qui engendre nécessairement des surcoûts. Parmi les priorités d'action qu'il identifie, qui supposeraient une coopération renforcée avec l'INSEE – ou bien avec la Communauté du Pacifique –, on pourra citer la mise en place d'**enquêtes** dédiées à la mesure :

- de la **pauvreté en conditions de vie**[1] ;

- des **inégalités patrimoniales**[2].

b) Les COM : des statuts variés en matière de compétence statistique

L'autonomie statistique dont disposent certaines COM constitue une richesse, puisqu'elle permet une meilleure appréhension des réalités locales. Elle suppose toutefois, comme nous l'avons vu, de disposer de **moyens humains et matériels suffisants**, eu égard aux contraintes géographiques et aux spécificités des territoires.

À **Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin** et **Saint-Barthélemy**, l'État reste en principe responsable de l'élaboration des statistiques officielles, **aucun texte n'ayant explicitement confié cette mission à un organisme statistique** dédié (en dehors du recensement de la population, qui relève explicitement de l'INSEE).

Les carences statistiques sont particulièrement marquées dans les COM de petite dimension. La DGOM rappelle que les données salariales y sont parfois indisponibles ou couvertes par le secret statistique. En raison de la faiblesse de son secteur privé, **Wallis-et-Futuna** est même « *absent de tout système de déclarations sociales* » et « *ne dispose d'aucune comptabilité nationale régulière* ».

---

[1] *Faute de pouvoir mener des équivalents des enquêtes EFRS (mesure des niveaux de vie et les inégalités monétaires) et SRCV (mesure annuelle de la pauvreté en conditions de vie), l'ISPF et l'ISEE-NC s'appuient sur les conclusions d'enquêtes de type Budget des familles. En Polynésie française, la dernière édition de cette enquête remonte toutefois à 2015. Dans les DROM, l'Insee conduit une nouvelle enquête en 2026 afin de disposer d'informations plus récentes ; les résultats ne devraient toutefois être disponibles qu'en 2028.*

[2] *Il n'existe en effet aucune statistique permettant d'appréhender de manière globale le patrimoine des ménages polynésiens ou calédoniens. Les facteurs explicatifs de ce patrimoine – trajectoires professionnelles, histoire familiale, héritages, donations, endettement ou situation financière – restent ainsi largement méconnus.*

4. Les principales zones d'ombre : des données importantes manquantes

Outre que certaines études sont réservées à la seule France hexagonale – tel est notamment le cas de l'enquête « Sans domicile »[1] – la **qualité très inégale des données socio-fiscales** ne permet pas de disposer de statistiques fiables, ni d'orienter avec précision certaines politiques publiques[2].

Le **rapprochement des données fiscales et sociales**, nécessaire pour identifier les revenus des ménages, mesurer les niveaux de vie et calculer les taux de pauvreté constitue un « *sujet majeur* » selon M. Patrick Hernandez, directeur interrégional Antilles-Guyane de l'INSEE. Pourtant, ce rapprochement « *n'a jamais été opérationnel pour la Guadeloupe et la Guyane* » et ne l'est plus pour la Martinique en raison de problèmes affectant les référentiels d'adressage.

Pour la Guadeloupe, la Guyane et Mayotte, les données relatives aux niveaux de vie reposent dès lors principalement sur l'enquête « Budget de famille », dont la dernière édition remonte à 2017[3]. Cette faiblesse est régulièrement soulignée. Dans son rapport d'information n° 710 (2013-2014) consacré au niveau de vie outre-mer, le Sénat relevait déjà que l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux des ménages (ERFS) restait limitée à la France hexagonale.

Une **expertise est toutefois en cours afin d'évaluer la faisabilité d'un rapprochement entre les données de l'enquête Emploi et les sources socio-fiscales** utilisées pour l'enquête sur les revenus fiscaux et sociaux. Cette évolution, nécessaire, permettrait la production d'indicateurs continus sur les revenus, les niveaux de vie et la pauvreté dans les territoires ultramarins. Les enjeux sont considérables : selon les estimations de l'INSEE, le taux de pauvreté monétaire atteignait par exemple 77 % à Mayotte, contre 14,4 % dans l'Hexagone.

---

[1] *L'enquête « Sans domicile », principale source d'information sur les personnes privées de logement, a été réalisée en 2012 avant d'être renouvelée en 2025 sur le seul territoire hexagonal.*

[2] *Ainsi que le soulignait Mme Anne Rubinstein, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté.*

[3] *L'Insee conduit une nouvelle enquête en 2026 afin de disposer d'informations plus récentes ; les résultats ne devraient toutefois être disponibles qu'en 2028.*

La disponibilité inégale de plusieurs études dans les DROM et les COM

Enquête	Objet	Hexagone	DROM (hors Mayotte)	Mayotte	COM et Nouvelle-Calédonie
Formation tout au long de la vie (FLV)	*Accès à la formation, parcours de formation*	✓	✓	✓	✗
Formations et Qualifications Professionnelles (FQP)	*Origine sociale et trajectoires professionnelles*	✓	✗ *(hors études ponctuelles)*	✗	✗
Loyers et charges	*Évolution des loyers et des charges de logement*	✓ *(trimestrielle)*	✓ *(Guadeloupe depuis 2010 ; Martinique, Guyane, Réunion depuis 2019)*	✗	✗ *(hors Polynésie française, enquête mensuelle)*
Enquête Logement	*Conditions d'habitat, surpeuplement, confort, accès aux équipements*	✓	✓	✓ *(depuis 2013)*	✗
Enquête Patrimoine	*Description des actifs financiers, immobiliers et professionnels des ménages.*	✓ *(triannuelle)*	✗	✗	✗
Statistiques sur les ressources et conditions de vie (SRCV)	*Pauvreté, privations matérielles et sociale*	✓	✓ *(depuis 2022, sans extension d'échantillon)*	✗	✗
Enquête nationale sur les ressources des jeunes (ENRJ)	*Conditions de vie et ressources des jeunes adultes*	✓	✓ *(sans extension d'échantillon)*	✗	✗ *(publication spécifique en Polynésie française en 2021)*

PIAAC (compétences des adultes)	***Maîtrise de l'écrit, du calcul et du numérique***	✓	✗	✗	✗
Enquête Sans domicile	*Situation des personnes sans logement personnel*	✓ *(2012 et 2025)*	✗	✗	✗

NB : Le présent tableau fournit une vue d'ensemble, nécessairement simplificatrice puisque les sources mobilisées reposent sur des champs, des définitions, des périodicités et des méthodes de collecte parfois différents. Un bilan exhaustif des statistiques disponibles et comparables pourrait utilement être poursuivi dans le cadre des travaux du CNIS.

Source : travaux de la commission d'enquête, à partir des réponses de l'INSEE et de la DGOM au questionnaire de la mission

5. Le cas paroxystique de Mayotte et du recensement

À Mayotte, où les carences restent particulièrement lourdes[1], l'INSEE s'est engagé à « *maint[enir] ses efforts pour développer les données de la statistique publique* ». L'incertitude quant à la population réelle, combinée à une pauvreté massive (77 % de la population mahoraise vivant sous le seuil de pauvreté national), fragilise considérablement la conduite des politiques publiques (besoins sous-estimés et ratios par habitant incertains).

À compter de 2021, la collectivité a engagé une **transition vers le recensement en continu**[2]. À la suite du passage de l'ouragan Chido, toutefois, l'INSEE n'a pas pu achever les opérations prévues. L'article 22 de la loi du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte, ainsi, a prorogé ce régime dérogatoire en 2026. L'opération exceptionnelle de recensement qui en a suivi, organisée entre le 27 novembre 2025 et le 10 janvier 2026, s'est attachée à tenir compte des spécificités du territoire mahorais[3].

---

[1] *Restent notamment attendues, entre autres aspects qui feront l'objet de développements* infra*, la consolidation du répertoire national d'identification des personnes physiques, du répertoire Sirene, ou encore des déclarations sociales nominatives.*

[2] *Dans le cadre de l'examen de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer, les élus mahorais ont exprimé le souhait que Mayotte bénéficie du même régime de recensement que celui applicable dans l'Hexagone. Cette demande répondait à un objectif d'équité entre départements. Dans ce nouveau dispositif, les communes de plus de 10 000 habitants – au nombre de dix selon le recensement de 2017 – devaient être recensées chaque année à partir d'un échantillon de logements tiré du répertoire des immeubles localisés (RIL), tandis que les sept communes de moins de 10 000 habitants devaient faire l'objet d'un recensement exhaustif une fois tous les cinq ans.*

[3] *Décret n° 2025-862 du 28 août 2025 organisant l'enquête de recensement de la population à Mayotte.*

Le taux de couverture à l'issue de l'opération – **environ 97 % des logements recensés** – s'est établi à un niveau supérieur à celui observé dans de nombreux territoires hexagonaux[1]. Preuve que la **mobilisation de moyens humains** (quelque 700 agents communaux) **et financiers** (environ 1,5 million d'euros contre 500 000 euros lors des précédentes campagnes), **ainsi que l'adaptation des méthodes[2]** permettent de remédier à certaines carences.

B. L'INÉGALITÉ RÉELLE VIS-À-VIS DE L'HEXAGONE

1. Panorama général : les indicateurs clefs

Malgré les limites quant à la production de statistiques en outre-mer relevées *supra*, il est possible de disposer d'indicateurs concernant les territoires ultramarins, qui tendent à montrer l'écart de développement persistant avec l'hexagone, malgré une amélioration de la situation depuis 2000. Il est toutefois regrettable de constater que les seules données disponibles pour chaque territoire ultramarin sont les données de recensement de la population.

Définition des indicateurs clés utilisés

Le **produit intérieur brut (PIB) nominal** désigne le PIB en prix courants, sans correction en fonction de l'inflation.

Le **taux d'emploi** est le rapport entre la population disposant d'un emploi parmi celle en âge de travailler, soit ayant entre 15 et 64 ans.

Le **taux d'activité** désigne le rapport entre la population active (soit les actifs occupés et les personnes en recherche d'emploi) et l'ensemble de la population en âge de travailler, soit ayant entre 15 et 64 ans.

Le **taux de chômage** est la part des actifs en situation de chômage parmi la population active.

Le **halo autour du chômage** désigne les personnes sans emploi qui recherchent un emploi mais ne sont pas disponibles sous 2 semaines pour l'occuper, ou n'ont pas effectué de démarche active de recherche d'emploi dans le mois précédent mais souhaitent travailler.

Le **taux de pauvreté** correspond à la proportion d'individus appartenant à des ménages dont le niveau de vie, après transferts, est inférieur au seuil de 60 % de la médiane du revenu disponible de l'ensemble de la population, soit 1 158 euros par mois en 2023.

[1] *Environ 3 % des logements (soit quelque 2 500 habitations) n'ont pas pu être recensés, certaines populations, parmi les plus mobiles ou les plus marginalisées, étant particulièrement difficiles à atteindre. L'INSEE procède toutefois à des estimations permettant de prendre en compte les logements et les personnes non recensés.*

[2] *« Mayotte enfin comptée, et après ? », Le blog de l'INSEE, 24 février 2026.*

L'intensité de la pauvreté est mesurée comme l'écart relatif entre le niveau de vie médian de la population pauvre et le seuil de pauvreté. **Plus cet indicateur est élevé, et plus la pauvreté est intense**, le niveau de vie des plus pauvres étant très inférieur au seuil de pauvreté.

L'indice de Gini est un indicateur permettant de rendre compte du niveau d'inégalité de niveau de vie pour une population donnée. Plus il est proche de 1, plus l'inégalité est importante.

L'indicateur de développement humain (IDH) évalue la qualité de vie en prenant en compte l'espérance de vie, le niveau d'éducation et le niveau de revenus.

Source : commission d'enquête

Tableau d'indicateurs clés pour la Guadeloupe en 2000, 2015 et 2023

Guadeloupe					
	Indicateur	2000	2015	2023	France hexagonale (2023)
Démographie	Population (en milliers)	386	400	384	66 166
	Poids de la population par rapport à la population nationale (%)	0,7 %	0,6 %	0,6 %	
	Part de la population ayant moins de 20 ans (%)	39,12 %	30,3 %	25,0 %	21,6 %
	Part de la population ayant plus de 60 ans (%)	17,10 %	25,8 %	30,5 %	24,0%
Développement économique	PIB nominal (milliards d'euros)	6	8	10	2 823
	Poids du PIB nominal dans la richesse nationale (%)	0,40 %	0,39 %	0,36 %	
	PIB/habitant (euros)	13 900	21 000	27 400	41 100
	PIB/habitant rapporté au PIB/habitant national (%)	73,2 %	70,7 %	66,7 %	
	Taux de croissance du PIB nominal (%)	n.c.	n.c.	- 1,0 %	1,9 %
	Salaire net moyen du privé (en équivalent temps plein et en euros)	15 800	21 200	24 200	37 000
Emploi	Taux d'emploi (%)	n.c.	47,90 %	50,00 %	68,40 %
	Taux d'activité (%)	51,0 % (2001)	63,00 %	n.c.	73,90 %
	Taux de chômage (%)	23,8 % (2001)	23,70 %	18,70 %	7,30 %
	Taux de halo autour du chômage	n.c.	n.d.	11 %	4,60 %
Niveau des prix	Inflation (%)	n.c.	0,3 %	3,9 %	4,90 %
	Écart de niveau de prix par rapport à l'hexagone (%)	8,3 % (2010)	12,5 % (2015)	15,8 % (2022)	
Inégalités sociales	Part de la population percevant le RSA (%)	9,2 %	14,8 %	17,0 %	4,0 %
	Taux de pauvreté calculé par rapport au seuil national (%)	38 % (2001)	38 % (2011)	34 % (2018)	14 % (2018)
	Intensité de la pauvreté (%)	18 % (2006)	20 % (2011)	22 % (2017)	18 % (2017)
	Indice de Gini	0,49 (2006)	0,46 (2011)	0,42 (2022)	0,29 (2023)
	Indicateur de développement humain	0,822 (2010)	n.c.	0,86 (2022)	0,880 en 2010 0,910 en 2022

Note : RSA désigne ici revenu de solidarité active et n.c. désigne les valeurs non connues.

Source : commission d'enquête d'après l'INSEE et l'Agence française de développement

Tableau d'indicateurs clés pour la Martinique en 2000, 2015 et 2023

Martinique					
	Indicateur	2000	2015	2023	France hexagonale (2023)
Démographie	Population (en milliers)	381	378	360	66 166
	Poids de la population par rapport à la population nationale (%)	0,7 %	0,6 %	0,5 %	
	Part de la population ayant moins de 20 ans (%)	34,38 %	27,8 %	22,8 %	21,6 %
	Part de la population ayant plus de 60 ans (%)	17,59 %	26,7 %	32,5 %	24,0 %
Développement économique	PIB nominal (milliards d'euros)	5,9	7,6	9,9	2 823
	Poids du PIB nominal dans la richesse nationale (%)	0,41 %	0,35 %	0,35 %	
	PIB/habitant (euros)	15 300	20 500	28 600	41 100
	PIB/habitant rapporté au PIB/habitant national (%)	80,5 %	69,0 %	69,6 %	
	Taux de croissance du PIB nominal (%)	n.c.	n.c.	0,40 %	1,9 %
	Salaire net moyen du privé (en équivalent temps plein et en euros)	16 200	21 800	24 900	37 000
Emploi	Taux d'emploi (%)	n.c.	52,9 %	60,0 %	68,40 %
	Taux d'activité (%)	52,2 % (2001)	65,3 %	n.c.	73,90 %
	Taux de chômage (%)	22,6 % (2001)	18,9 %	11,0 %	7,30 %
	Taux de halo autour du chômage	n.c.	n.c.	11,0 %	4,60 %
Niveau des prix	Inflation (%)	n.c.	0,1 %	3,3 %	4,90 %
	Écart de niveau de prix par rapport à l'hexagone (%)	9,7 % (2010)	12,3 % (2015)	13,8 % (2022)	
Inégalités sociales	Part de la population percevant le RSA (%)	7,8 %	12,1 %	13,0 %	4,0 %
	Taux de pauvreté calculé par rapport au seuil national (%)	30 % (2001)	32 % (2011)	27 % (2019)	14 % (2018)
	Intensité de la pauvreté (%)	17 % (2006)	19 % (2011)	20 % (2017)	18 % (2017)
	Indice de Gini	0,47 (2006)	0,45 (2011)	0,45 (2022)	0,29 (2023)
	Indicateur de développement humain	0,814 (2010)	n.c.	0,85 (2022)	0,880 en 2010 0,910 en 2022

Source : commission d'enquête d'après l'INSEE et l'Agence française de développement

Tableau d'indicateurs clés pour La Réunion en 2000, 2015 et 2023

La Réunion					
	Indicateur	2000	2015	2023	France hexagonale (2023)
Démographie	Population (en milliers)	706	851	890	66 166
	Poids de la population par rapport à la population nationale (%)	1,2 %	1,3 %	1,3 %	
	Part de la population ayant moins de 20 ans (%)	37,68 %	31,0 %	28,8 %	21,6 %
	Part de la population ayant plus de 60 ans (%)	13,31 %	19,7 %	23,6 %	24,0 %
Développement économique	PIB nominal (milliards d'euros)	10,0	17,9	23,6	2 823
	Poids du PIB nominal dans la richesse nationale (%)	0,69 %	0,82 %	0,84 %	
	PIB/habitant (euros)	13 400	21 100	26 300	41 100
	PIB/habitant rapporté au PIB/habitant national (%)	70,5 %	71,0 %	64,0 %	
	Taux de croissance du PIB nominal (%)	n.c.	n.c.	0,40 %	1,9 %
	Salaire net moyen du privé (en équivalent temps plein et en euros)	16 500	21 500	24 600	37 000
Emploi	Taux d'emploi (%)	n.c.	47,1 %	49,4 % (2022)	68,40 %
	Taux d'activité (%)	52,0 % (2001)	62,6 %	69,5 % (2022)	73,90 %
	Taux de chômage (%)	30,1 % (2001)	26,8 %	17,40 %	7,30 %
	Taux de halo autour du chômage	n.c.	n.c.	10 %	4,60 %
Niveau des prix	Inflation (%)	n.c.	- 0,30 %	3,10 %	4,90 %
	Écart de niveau de prix par rapport à l'hexagone (%)	6,2 % (2010)	7,1 % (2015)	8,9 % (2022)	
Inégalités sociales	Part de la population percevant le RSA (%)	10,8 %	17,5 %	18,0 %	4,0 %
	Taux de pauvreté calculé par rapport au seuil national (%)	37 % (2001)	42 % (2011)	36 % (2021)	14 % (2018)
	Intensité de la pauvreté (%)	16 % (2006)	17 % (2011)	19 % (2017)	18 % (2017)
	Indice de Gini	0,42 (2006)	0,39 (2011)	0,32 (2022)	0,29 (2023)
	Indicateur de développement humain	0,774 (2010)	n.c.	0,85 (2022)	0,880 en 2010 0,910 en 2022

Source : commission d'enquête d'après l'INSEE et l'Agence française de développement

Tableau d'indicateurs clés pour Mayotte en 2000, 2015 et 2023

Mayotte					
	Indicateur	2000	2015	2023	France hexagonale (2023)
Démographie	Population (en milliers)	160	256	310	66 166
	Poids de la population par rapport à la population nationale (%)	0,3 %	0,4 %	0,5 %	
	Part de la population ayant moins de 20 ans (%)	53,75 %	57,8 %	56,5 %	21,6 %
	Part de la population ayant plus de 60 ans (%)	3,75 %	4,7 %	3,2 %	24,0 %
Développement économique	PIB nominal (milliards d'euros)	0,7	2,3	3,5	2 823
	Poids du PIB nominal dans la richesse nationale (%)	0,05 %	0,11 %	0,12 %	
	PIB/habitant (euros)	2 500	8 200	11 300	41 100
	PIB/habitant rapporté au PIB/habitant national (%)	13,2 %	27,6 %	27,5 %	
	Taux de croissance du PIB nominal (%)	n.c.	n.c.	0,40 %	1,9 %
	Salaire net moyen du privé (en équivalent temps plein et en euros)	n.c.	13 500	17 800	37 000
Emploi	Taux d'emploi (%)	n.c.	n.c.	n.c.	68,40 %
	Taux d'activité (%)	n.c.	n.c.	n.c.	73,90 %
	Taux de chômage (%)	n.c.	19,50 %	37,00 %	7,30 %
	Taux de halo autour du chômage	n.c.	n.c.	20 %	4,60 %
Niveau des prix	Inflation (%)	n.c.	n.c.	4,5 %	4,90 %
	Écart de niveau de prix par rapport à l'hexagone (%)	n.c.	6,9 % (2015)	10,3 % (2022)	
Inégalités sociales	Part de la population percevant le RSA (%)	0,0 %	20,0 %	28,0 %	4,0 %
	Taux de pauvreté calculé par rapport au seuil national (%)	n.c.	84 % (2011)	77 % (2018)	14 % (2018)
	Intensité de la pauvreté (%)	n.c.	35 % (2011)	40 % (2017)	18 % (2017)
	Indice de Gini	n.c.	0,54 (2011)	0,49 (2022)	0,29 (2023)
	Indicateur de développement humain	0,637 (2010)	n.c.	0,78 (2022)	0,880 en 2010 0,910 en 2022

Source : commission d'enquête d'après l'INSEE et l'Agence française de développement

Tableau d'indicateurs clés pour la Guyane en 2000, 2015 et 2023

Guyane					
	Indicateur	2000 (	2015	2023	France hexagonale (2023)
Démographie	Population (en milliers)	157	261	294	66 166
	Poids de la population par rapport à la population nationale (%)	0,3 %	0,4 %	0,4 %	
	Part de la population ayant moins de 20 ans (%)	47,77 %	49,8 %	49,3 %	21,6 %
	Part de la population ayant plus de 60 ans (%)	8,28 %	10,7 %	12,2 %	24,0 %
Développement économique	PIB nominal (milliards d'euros)	2,0	3,9	5,0	2 823
	Poids du PIB nominal dans la richesse nationale (%)	0,14 %	0,18 %	0,18 %	
	PIB/habitant (euros)	9 600	15 300	17 100	41 100
	PIB/habitant rapporté au PIB/habitant national (%)	50,5 %	51,5 %	41,6 %	
	Taux de croissance du PIB nominal (%)	n.c.	n.c.	- 0,30 %	1,9 %
	Salaire net moyen du privé (en équivalent temps plein et en euros)	16 900	23 100	26 800	37 000
Emploi	Taux d'emploi (%)	n.c.	45,10 %	44,0 % (2023)	68,40 %
	Taux d'activité (%)	56,4 % (2001)	57,90 %	63,4 % (2022)	73,90 %
	Taux de chômage (%)	24,4 % (2001)	22,30 %	14,10 %	7,30 %
	Taux de halo autour du chômage	n.c.	n.c.	21 %	4,60 %
Niveau des prix	Inflation (%)		- 0,10 %	2,70 %	4,90 %
	Écart de niveau de prix par rapport à l'hexagone (%)	13 % (2010)	11,6 % (2015)	13,7 % (2022)	
Inégalités sociales	Part de la population percevant le RSA (%)	5,8 %	11,0 %	15,0 %	4,0 %
	Taux de pauvreté calculé par rapport au seuil national (%)	46 % (2001)	42 % (2011)	53 % (2018)	14 % (2018)
	Intensité de la pauvreté (%)	22 % (2006)	25 % (2011)	28 % (2017)	18 % (2017)
	Indice de Gini	0,50 (2006)	0,48 (2011)	0,43 (2017)	0,29 (2023)
	Indicateur de développement humain	0,740 (2010)	n.c.	0,79 (2022)	0,880 en 2010 0,910 en 2022

Source : commission d'enquête d'après l'INSEE et l'Agence française de développement

Tableau d'indicateurs clés pour la Nouvelle-Calédonie en 2000, 2015 et 2023

Nouvelle-Calédonie					
	Indicateur	2000	2015	2023	France hexagonale (2023)
Démographie	Population (en milliers)	196	269	269	66 166
	Poids de la population par rapport à la population nationale (%)	0,3 %	0,4%	0,4 %	
	Part de la population ayant moins de 20 ans (%)	42,86 %	38,7 %	29,7 %	21,6 %
	Part de la population ayant plus de 60 ans (%)	13,27 %	19,0 %	22,3 %	24,0 %
Développement économique	PIB nominal (milliards d'euros)	4,5	9,3	7,9	2 823
	Poids du PIB nominal dans la richesse nationale (%)	0,31 %	0,43 %	0,28 %	
	PIB/habitant (euros)	17 000	36 000	29 347	41 100
	PIB/habitant rapporté au PIB/habitant national (%)	89,5 %	121,2 %	71,4 %	
	Taux de croissance du PIB nominal (%)	n.c.	n.c.	- 13,50 %	1,9 %
	Salaire net moyen du privé (en équivalent temps plein et en euros)	n.c.	n.c.	30 000	37 000
Emploi	Taux d'emploi (%)			61 %	68,40 %
	Taux d'activité (%)			69 %	73,90 %
	Taux de chômage (%)			11,00 %	7,30%
	Taux de halo autour du chômage			n.c.	4,60 %
Niveau des prix	Inflation (%)	n.c.	0,6 %	3,7 %	4,90 %
	Écart de niveau de prix par rapport à l'hexagone (%)	n.c.	n.c.	n.c.	
Inégalités sociales	Part de la population percevant le RSA (%)	0,0 %	0,0 %	0,0 %	4,0 %
	Taux de pauvreté calculé par rapport au seuil national (%)	n.c.	n.c.	17 % (2018)	14 % (2018)
	Intensité de la pauvreté (%)	n.c.	n.c.	n.c.	18 % (2017)
	Indice de Gini	n.c.	n.c.	0,42 (2022)	0,29 (2023)
	Indicateur de développement humain	0,846 (2010)	n.c.	n.c.	0,880 en 2010 0,910 en 2022

Source : commission d'enquête d'après l'ISEE, l'IEOM et l'Agence française de développement

Tableau d'indicateurs clés pour la Polynésie française en 2000, 2015 et 2023

Polynésie française					
	Indicateur	2000	2015	2023	France hexagonale (2023)
Démographie	Population (en milliers)	235	277	280	66 166
	Poids de la population par rapport à la population nationale (%)	0,4 %	0,4 %	0,4%	
	Part de la population ayant moins de 20 ans (%)	45,11 %	38,6 %	n.c.	21,6 %
	Part de la population ayant plus de 60 ans (%)	11,49 %	17,0 %	n.c.	24,0 %
Développement économique	PIB nominal (milliards d'euros)	2,8	4,5	5,9	2 823
	Poids du PIB nominal dans la richesse nationale (%)	0,19 %	0,21 %	0,21 %	
	PIB/habitant (euros)	10 200	16 900	20 950	41 100
	PIB/habitant rapporté au PIB/habitant national (%)	53,7 %	56,9 %	51,0 %	
	Taux de croissance du PIB nominal (%)	n.c.	n.c.	3,00 %	1,9 %
	Salaire net moyen du privé (en équivalent temps plein et en euros)	n.c.	1 800 (2018)	n.c.	37 000
Emploi	Taux d'emploi (%)			56 %	68,40 %
	Taux d'activité (%)			61 %	73,90 %
	Taux de chômage (%)			8,50 %	7,30 %
	Taux de halo autour du chômage			n.c.	4,60 %
Niveau des prix	Inflation (%)	n.c.	- 0,50 %	3,60 %	4,90 %
	Écart de niveau de prix par rapport à l'hexagone (%)	n.c.	n.c.	n.c.	
Inégalités sociales	Part de la population percevant le RSA (%)	0,0 %	0,0 %	0,0 %	4,0 %
	Taux de pauvreté calculé par rapport au seuil national (%)	n.c.	n.c.	n.c.	14 % (2018)
	Intensité de la pauvreté (%)	n.c.	n.c.	n.c.	18 % (2017)
	Indice de Gini	n.c.	n.c.	0,4 (2018)	0,29 (2023)
	Indicateur de développement humain	0,786 (2010)	n.c.	n.c.	0,880 en 2010 0,910 en 2022

Source : commission d'enquête d'après l'ISPF, l'IEOM et l'Agence française de développement

Tableau d'indicateurs clés pour Wallis-et-Futuna en 2000, 2015 et 2023

Wallis-et-Futuna					
	Indicateur	2000	2015	2023	France hexagonale (2023)
Démographie	Population (en milliers)	15	13	12	66 166
	Poids de la population par rapport à la population nationale (%)	0,03 %	0,02 %	0,02 %	
	Part de la population ayant moins de 20 ans (%)	n.c.	n.c.	n.c.	21,6 %
	Part de la population ayant plus de 60 ans (%)	n.c.	n.c.	n.c.	24,0 %
Développement économique	PIB nominal (milliards d'euros)	n.c.	n.c.	n.c.	2 823
	Poids du PIB nominal dans la richesse nationale (%)	n.c.	n.c.	n.c.	
	PIB/habitant (euros)	n.c.	n.c.	n.c.	41 100
	PIB/habitant rapporté au PIB/habitant national (%)	n.c.	n.c.	n.c.	
	Taux de croissance du PIB nominal (%)	n.c.	n.c.	n.c.	1,9 %
	Salaire net moyen du privé (en équivalent temps plein et en euros)	n.c.	n.c.	n.c.	37 000
Emploi	Taux d'emploi (%)	n.c.	n.c.	60 % (2020).	68,40 %
	Taux d'activité (%)	n.c.	n.c.	n.c.	73,90 %
	Taux de chômage (%)	n.c.	n.c.	8,2%	7,30 %
	Taux de halo autour du chômage	n.c.	n.c.	n.c.	4,60 %
Niveau des prix	Inflation (%)	n.c.	0,90 %	3,70 %	4,90 %
	Écart de niveau de prix par rapport à l'hexagone (%)	n.c.	n.c.	n.c.	
Inégalités sociales	Part de la population percevant le RSA (%)	0,0 %	0,0 %	0,0 %	4,0 %
	Taux de pauvreté calculé par rapport au seuil national (%)	n.c.	n.c.	n.c.	14 % (2018)
	Intensité de la pauvreté (%)	n.c.	n.c.	n.c.	18 % (2017)
	Indice de Gini	n.c.	n.c.	0,43 (2023)	0,29 (2023)
	Indicateur de développement humain	0,763 (2010)	n.c.	n.c.	0,880 en 2010 0,910 en 2022

Source : commission d'enquête d'après le STSEE, l'OEOM, l'INSEE et l'Agence française de développement

Tableau d'indicateurs clés pour Saint-Pierre-et-Miquelon en 2000, 2015 et 2023

Saint-Pierre-et-Miquelon					
	Indicateur	2000	2015	2023	France hexagonale (2023)
Démographie	Population (en milliers)	6	6	6	66 166
	Poids de la population par rapport à la population nationale (%)	0,010 %	0,009 %	0,009 %	
	Part de la population ayant moins de 20 ans (%)	n.c.	11,9 % (2014)	21,4 %	21,6 %
	Part de la population ayant plus de 60 ans (%)	n.c.	12,4 % (2014)	18,8	24,0 %
Développement économique	PIB nominal (milliards d'euros)	n.c.	0,17 (2014)	0,24	2 823
	Poids du PIB nominal dans la richesse nationale (%)	n.c.	n.c.	0,01 %	
	PIB/habitant (euros)	n.c.	28 327 (2014)	39 778	41 100
	PIB/habitant rapporté au PIB/habitant national (%)	n.c.	82 %	97 %	
	Taux de croissance du PIB nominal (%)	n.c.	1,6	n.c.	1,9 %
	Salaire net moyen du privé (en équivalent temps plein et en euros)	n.c.	n.c.	n.c.	37 000
Emploi	Taux d'emploi (%)	n.c.	n.c.	n.c.	68,40 %
	Taux d'activité (%)	n.c.	n.c.	n.c.	73,90 %
	Taux de chômage (%)	n.c.	8,6 % (2014)	3 %	7,30 %
	Taux de halo autour du chômage	n.c.	n.c.	n.c.	4,60 %
Niveau des prix	Inflation (%)	n.c.	0,6 % (2014)	5,0%	4,90 %
	Écart de niveau de prix par rapport à l'hexagone (%)	n.c.	n.c.	n.c.	
Inégalités sociales	Part de la population percevant le RSA (%)	0,0%	0,0 %	0,0%	4,0 %
	Taux de pauvreté calculé par rapport au seuil national (%)	n.c.	n.c.	n.c.	14 % (2018)
	Intensité de la pauvreté (%)	n.c.	n.c.	n.c.	18 % (2017)
	Indice de Gini	n.c.	n.c.	n.c.	0,29 (2023)
	Indicateur de développement humain	0,76 (2010)	n.c.	0,76 (2022)	0,880 en 2010 0,910 en 2022

Source : commission d'enquête d'après l'IEDOM et l'Agence française de développement

Tableau d'indicateurs clés pour Saint-Martin en 2000, 2015 et 2023

Saint-Martin					
	Indicateur	2000	2015	2023	France hexagonale (2023)
Démographie	Population (en milliers)	29	35	32	66 166
	Poids de la population par rapport à la population nationale (%)	0,050 %	0,054 %	0,048 %	
	Part de la population ayant moins de 20 ans (%)	n.c.	34,4 % (2014)	30,3 %	21,6 %
	Part de la population ayant plus de 60 ans (%)	n.c.	11,2 % (2014)	16,2 % (2024)	24,0 %
Développement économique	PIB nominal (milliards d'euros)	n.c.	0,587 (2014)	0,550 (2021)	2 823
	Poids du PIB nominal dans la richesse nationale (%)	n.c.	n.c.	0,02 % (2021)	
	PIB/habitant (euros)	n.c.	16 722	16 962 (2021)	41 100
	PIB/habitant rapporté au PIB/habitant national (%)	n.c.	n.c.	44,6 % (2021)	
	Taux de croissance du PIB nominal (%)	n.c.	n.c.	n.c.	1,9 %
	Salaire net moyen du privé (en équivalent temps plein et en euros)	n.c.	n.c.	n.c.	37 000
Emploi	Taux d'emploi (%)	n.c.	n.c.	n.c.	68,40 %
	Taux d'activité (%)	n.c.	n.c.	77 % (2021)	73,90 %
	Taux de chômage (%)	n.c.	34 % (2014)	30,1 % (2021)	7,30 %
	Taux de halo autour du chômage	n.c.	n.c.	n.c.	4,60 %
Niveau des prix	Inflation (%)	n.c.	n.c.	n.c.	4,90 %
	Écart de niveau de prix par rapport à l'hexagone (%)	n.c.	n.c.	12 % (2022)	
Inégalités sociales	Part de la population percevant le RSA (%)	n.c.	n.c.	5,6 %.	4,0 %
	Taux de pauvreté calculé par rapport au seuil national (%)	n.c.	n.c.	n.c.	14 % (2018)
	Intensité de la pauvreté (%)	n.c.	n.c.	n.c.	18 % (2017)
	Indice de Gini	n.c.	n.c.	n.c.	0,29 (2023)
	Indicateur de développement humain	0,68 (2010)	n.c.	n.c.	0,880 en 2010 0,910 en 2022

Source : commission d'enquête d'après l'INSEE, l'IEDOM et l'Agence française de développement

Tableau d'indicateurs clés pour Saint-Barthélemy en 2000, 2015 et 2023

Saint-Barthélemy					
	Indicateur	2000	2015	2023	France hexagonale (2023)
Démographie	Population (en milliers)	6	10	11	66 166
	Poids de la population par rapport à la population nationale (%)	0,010 %	0,016%	0,017 %	
	Part de la population ayant moins de 20 ans (%)	n.c.	20,3 % (2014)	16,3 % (2021)	21,6 %
	Part de la population ayant plus de 60 ans (%)	n.c.	13,3 % (2014)	16,6 % (2021)	24,0 %
Développement économique	PIB nominal (milliards d'euros)	n.c.	0,367 (2014)	0,9605	2 823
	Poids du PIB nominal dans la richesse nationale (%)	n.c.	0,02 %	0,03 %	
	PIB/habitant (euros)	n.c.	38 994 (2014)	90 103	41 100
	PIB/habitant rapporté au PIB/habitant national (%)	n.c.	113 %	220 %	
	Taux de croissance du PIB nominal (%)	n.c.	n.c.	n.c.	1,9 %
	Salaire net moyen du privé (en équivalent temps plein et en euros)	n.c.	n.c.	n.c.	37 000
Emploi	Taux d'emploi (%)	n.c.			68,40 %
	Taux d'activité (%)	n.c.	n.c.	n.c.	73,90 %
	Taux de chômage (%)	n.c.	4,3 % (2014)	1,9 % (2021)	7,30 %
	Taux de halo autour du chômage	n.c.	n.c.	n.c.	4,60 %
Niveau des prix	Inflation (%)	n.c.	n.c.	n.c.	4,90 %
	Écart de niveau de prix par rapport à l'hexagone (%)	n.c.	n.c.	n.c.	
Inégalités sociales	Part de la population percevant le RSA (%)	n.c.	0,0 %	0,0 %	4,0 %
	Taux de pauvreté calculé par rapport au seuil national (%)	n.c.	n.c.	n.c.	14 % (2018)
	Intensité de la pauvreté (%)	n.c.	n.c.	n.c.	18 % (2017)
	Indice de Gini	n.c.	n.c.	n.c.	0,29 (2023)
	Indicateur de développement humain	0,69 (2010)	n.c.	n.c.	0,880 en 2010 0,910 en 2022

Source : commission d'enquête d'après l'INSEE, l'IEDOM et l'Agence française de développement

En termes démographiques, les territoires ultramarins connaissent des évolutions contrastées :

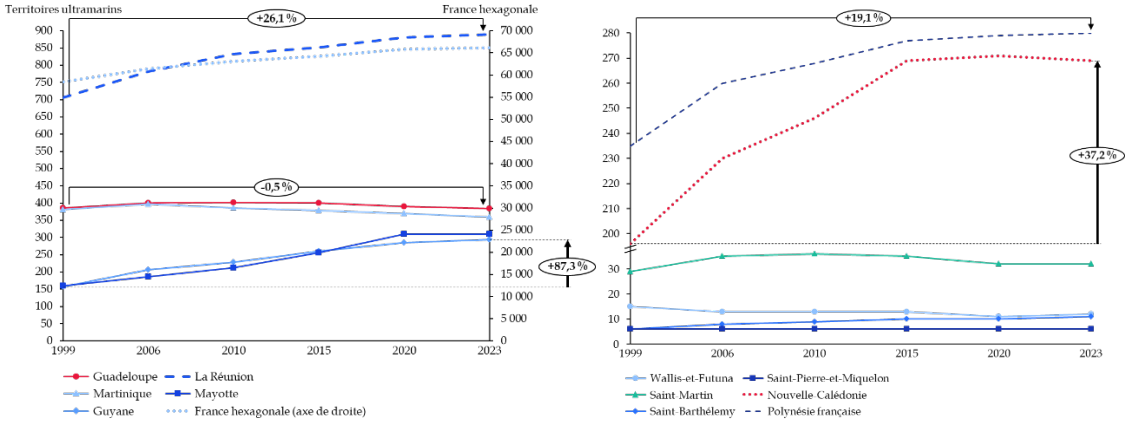
- **Mayotte** et la **Guyane** bénéficient d'une **augmentation démographique** forte, leur population ayant augmenté de 93,8 % et 87,3 % respectivement entre 1999 et 2000. La population de Saint-Barthélemy a également évolué de 83,3 %. **Les moins de 20 ans** représentent dans ces territoires plus d'un tiers de la population.

- **La Réunion**, la **Nouvelle-Calédonie** et **Saint-Martin** connaissent une **hausse démographique plus modérée**, de respectivement 26,1 %, 37,2 %, 19,1 % et 10,3 % entre 1999 et 2023. Par comparaison, la population de la France hexagonale a augmenté de 13,1 % sur la même période.

- Enfin, la **Guadeloupe** et la **Martinique** subissent une **baisse démographique** de 0,5 %et 5,5 % respectivement entre 1999 et 2023, quand la population de **Saint-Pierre-et-Miquelon** stagne.

Évolution de la population dans les territoires ultramarins et dans l'hexagone entre 1999 et 2023

(en milliers)



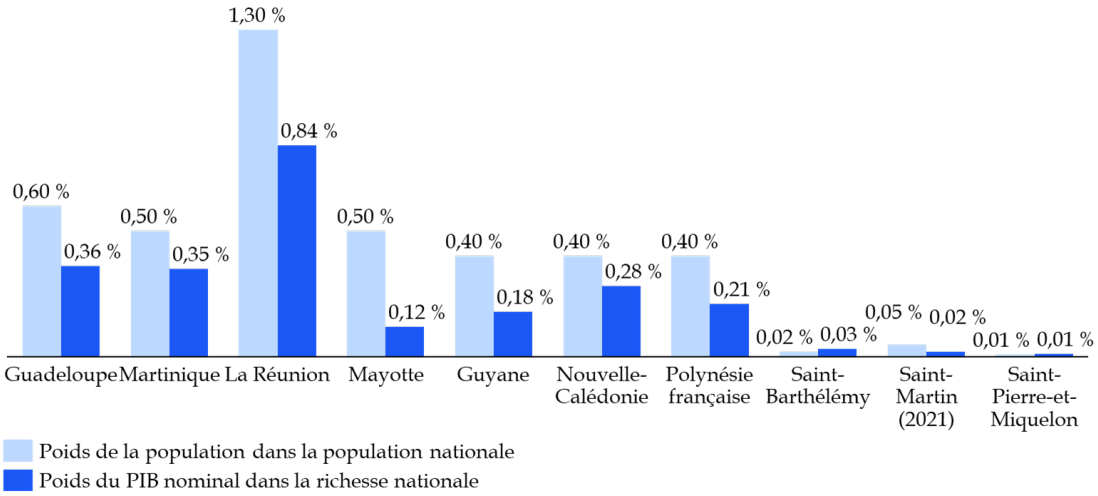
Source : commission d'enquête d'après la DGOM (données de l'INSEE, l'ISEE, l'ISPF, le STSEE)

En termes d'activité économique, les territoires ultramarins ont un poids dans le PIB national inférieur à la proportion de population qu'ils représentent, à l'exception de Saint-Barthélemy. Le déséquilibre est particulièrement frappant pour Mayotte, dont le PIB nominal représente 0,12 % de la richesse nationale, et pour la Guyane, qui produit 0,18 % de la richesse nationale, alors que ces deux territoires représentent respectivement 0,5 % et 0,4 % de la population totale.

Globalement, la convergence économique des outre-mer par rapport à l'hexagone est donc inachevée.

Poids de la richesse produite et de la population dans la richesse et la population nationale en 2023 par territoire ultramarin

(en pourcentage)

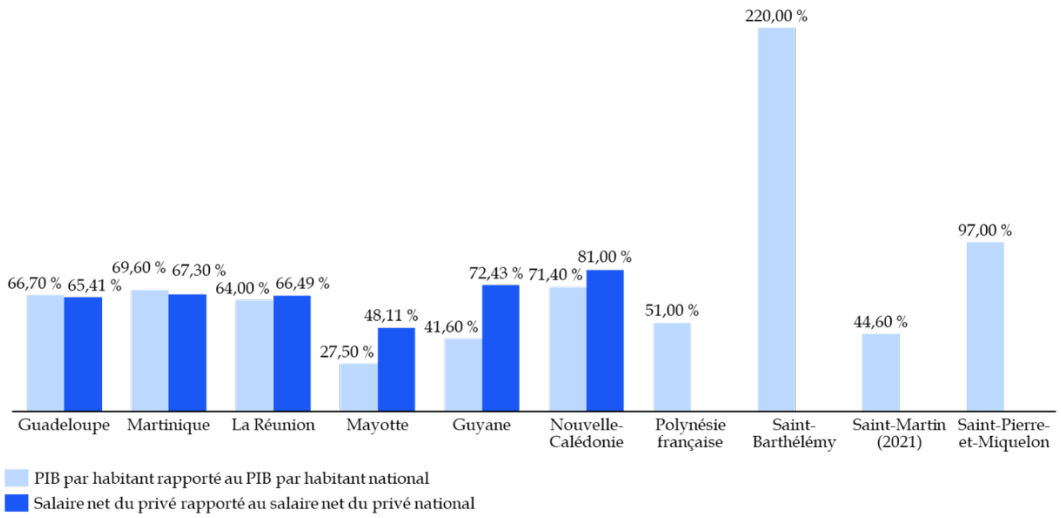


Source : commission d'enquête d'après la DGOM (données de l'INSEE, l'ISEE, l'ISPF, le STSEE, l'IEDOM)

En conséquence, les populations ultramarines sont bien moins riches que la moyenne de l'ensemble de la population. **Le PIB par habitant dans les territoires ultramarins représente moins de 70 % de la moyenne nationale, sauf à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre-et-Miquelon**.

Comparaison du PIB par habitant et du salaire net perçu dans le privé par rapport à la moyenne nationale en 2023

(en pourcentage)



Note : dans le cas de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, il s'agit du PIB par habitant en 2021 et 2014 respectivement.

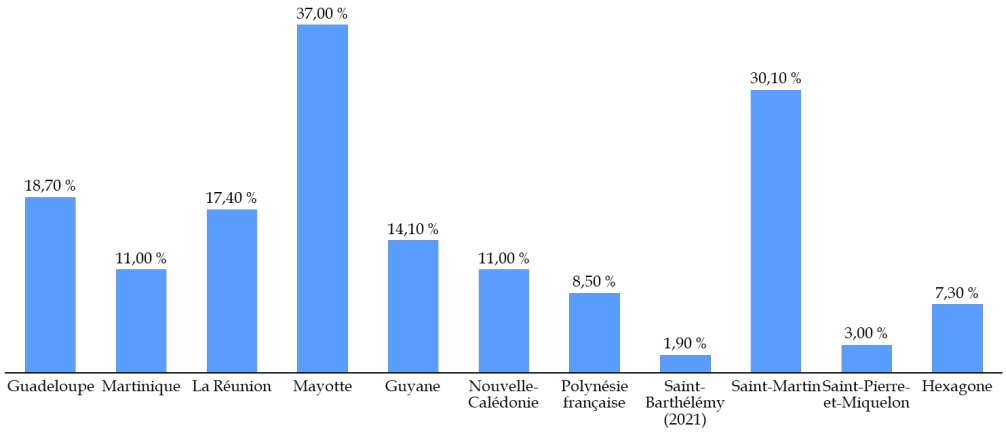
Source : commission d'enquête d'après la DGOM (données de l'INSEE, l'ISEE, l'ISPF, le STSEE, l'IEDOM)

Le **salaire net perçu** dans le privé représente également moins de 81 % du salaire perçu en moyenne par un salarié du privé dans l'ensemble de la France. À noter toutefois que le salaire net perçu dans le privé est le plus proche de la moyenne nationale en Guyane et en Nouvelle-Calédonie, ce qui illustre le dynamisme économique de ces territoires.

Les outre-mer sont frappés par des **taux de chômage** importants, sauf à Saint-Barthélemy et à Saint-Pierre-et-Miquelon, à mettre en lien avec la faiblesse du PIB produit par chaque territoire ultramarin. Il est de 37 % à Mayotte, de 30,1 % à Saint-Martin, de 18,7 % en Guadeloupe, de 17,4 % à La Réunion, de 14,1 % en Guyane, de 11 % en Martinique et en Nouvelle-Calédonie. La Polynésie française bénéficie toutefois d'un taux de chômage relativement proche de la moyenne nationale, à hauteur de 8,5 %.

Taux de chômage par territoire ultramarin en 2023

(en pourcentage)



Source : commission d'enquête d'après la DGOM (données de l'INSEE, l'ISEE, l'ISPF, le STSEE, l'IEDOM)

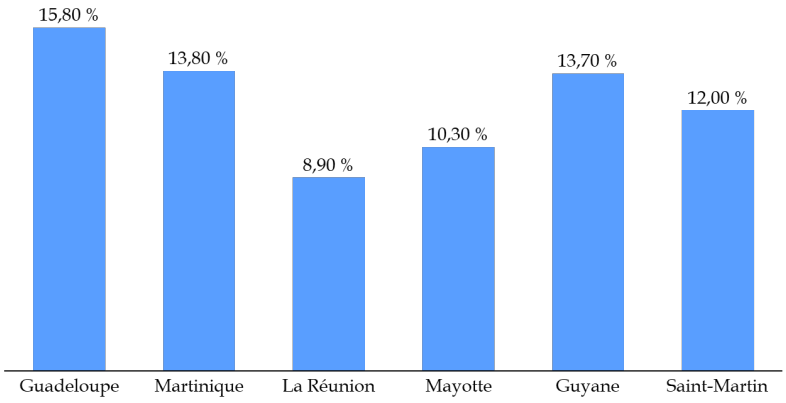
Les écarts en termes de **coût de la vie** sont également particulièrement élevés en outre-mer, en raison de l'insularité, de l'éloignement géographique, de la structure de l'activité économique et du cadre réglementaire et fiscal. Les prix sont plus élevés de 15,8 % en Guadeloupe, de 13,8 % en Martinique, de 13,7 % en Guyane, de 12 % à Saint-Martin, de 10,3 % à Mayotte et de 8,9 % à la Réunion.

La combinaison de l'important taux de chômage, de la faiblesse des salaires perçus et du surcoût de la vie en outre-mer conduisent à de **forts taux de pauvreté en outre-mer**, supérieurs à 17 % en 2017 pour la Nouvelle-Calédonie par exemple, contre 14 % en France hexagonale, et allant jusqu'à 77 % à Mayotte (voir *supra*).

Malgré le manque de données statistiques, il est manifeste que les inégalités externes, entre les territoires ultramarins et l'hexagone, sont très élevées et qu'elles n'ont pas été résorbées en dépit des politiques publiques conduites en ce sens.

Écart du coût de la vie dans les départements et régions d'outre-mer en 2022

(en pourcentage)



Source : commission d'enquête d'après la DGOM (données de l'INSEE)

2. Une jeunesse sacrifiée

L'une des populations particulièrement frappées par les inégalités en outre-mer est la jeunesse, qui subit bien plus souvent l'échec scolaire que l'hexagone.

a) Les inégalités scolaires à la racine des inégalités subies par les territoires ultramarins

(1) Un niveau scolaire plus bas en outre-mer que dans l'hexagone

Les inégalités entre les territoires ultramarins et l'hexagone sont très frappantes en termes de réussite scolaire, ce qui a des impacts systémiques sur l'emploi et le développement économique notamment, ainsi que sur la cohésion sociale.

Ainsi, les taux de réussite au baccalauréat demeurent plus faibles dans les territoires ultramarins que dans le reste de l'hexagone en 2024, sauf à Saint-Pierre-et-Miquelon, où il s'élève à 98,4 %. Alors que la moyenne nationale est de 91,2 % de taux de réussite, ce taux s'élève à 74,5 % à Mayotte, à 79,5 % en Guyane, à 85,9 % en Polynésie française ou encore à 86,2 % en Nouvelle-Calédonie. Les départements hexagonaux ayant les taux de réussite au baccalauréat les plus bas, comme la Seine-Saint-Denis, le Val-d'Oise, ou encore les Ardennes, connaissent tous des taux supérieurs ou égaux à 86,2 %.

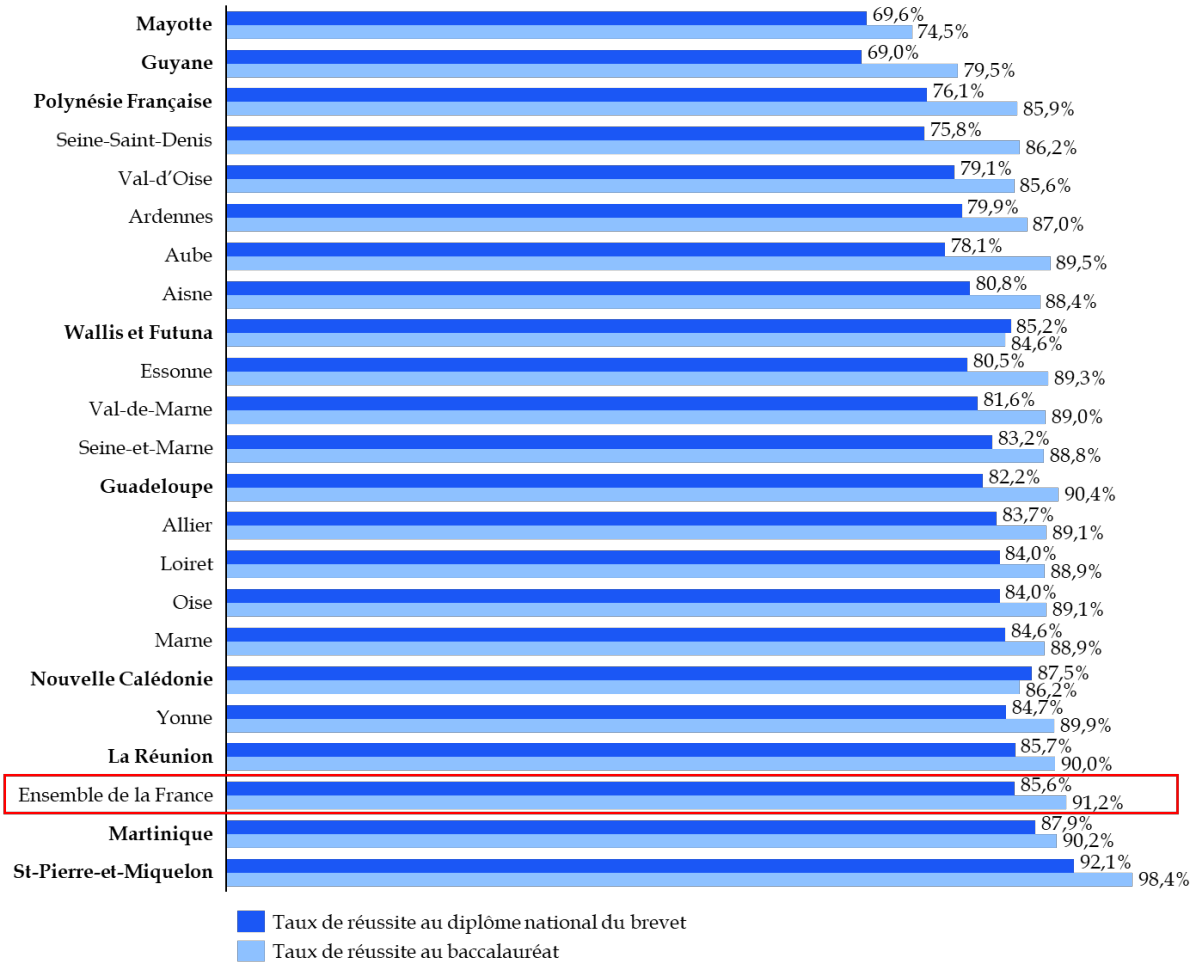
Un constat similaire peut être tiré en considérant les taux de réussite au diplôme national du brevet (DNB), inférieurs dans tous les territoires à la moyenne nationale de 85,6 %, sauf en Martinique et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les taux de réussite au baccalauréat à la Réunion (90 %), en Guadeloupe (90,4 %) et en Martinique (90,2 %) sont toutefois assez proches de la moyenne nationale.

Les inégalités entre territoires ultramarins sont donc également importantes en termes de réussite scolaire.

Taux de réussite au diplôme national du brevet (DNB) et au baccalauréat dans les territoires ultramarins, dans les territoires avec une faible réussite au baccalauréat et dans l'ensemble de la France en 2024

(en pourcentage)



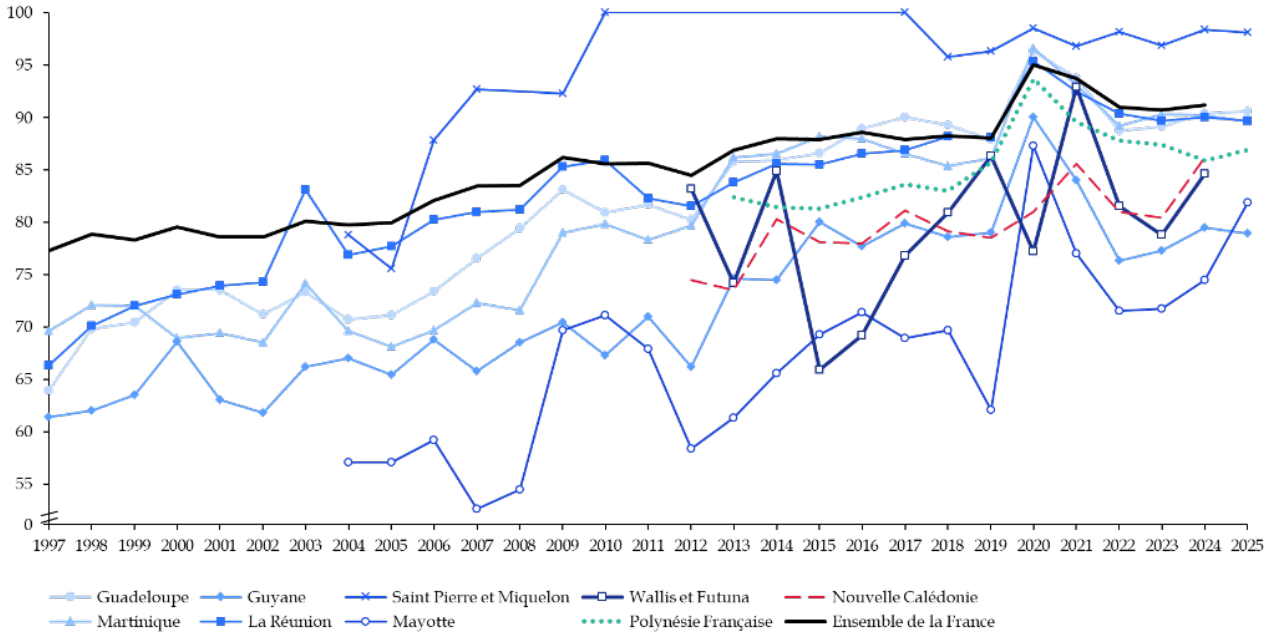
Note : l'ensemble des départements présentant des taux de réussite au baccalauréat inférieurs à 90 % sont inclus dans ce graphique.

Source : commission d'enquête d'après la DEPP

À noter que les taux de réussite au baccalauréat ont augmenté depuis 1997 dans l'ensemble des territoires ultramarins, comme pour l'ensemble de la France. L'écart de réussite au baccalauréat s'est réduit entre les territoires ultramarins et l'ensemble du pays, passant de 13,4 points de pourcentage en Guadeloupe, de 15,9 points de pourcentage en Guyane, de 11 points de pourcentage à La Réunion et de 7,7 points de pourcentage en Martinique à moins de 1,2 point de pourcentage en Guadeloupe, en Martinique et la Réunion et à 11,7 points de pourcentage en Guyane.

Évolution du taux de réussite au baccalauréat dans les territoires ultramarins et dans l'ensemble de la France

(en pourcentage)



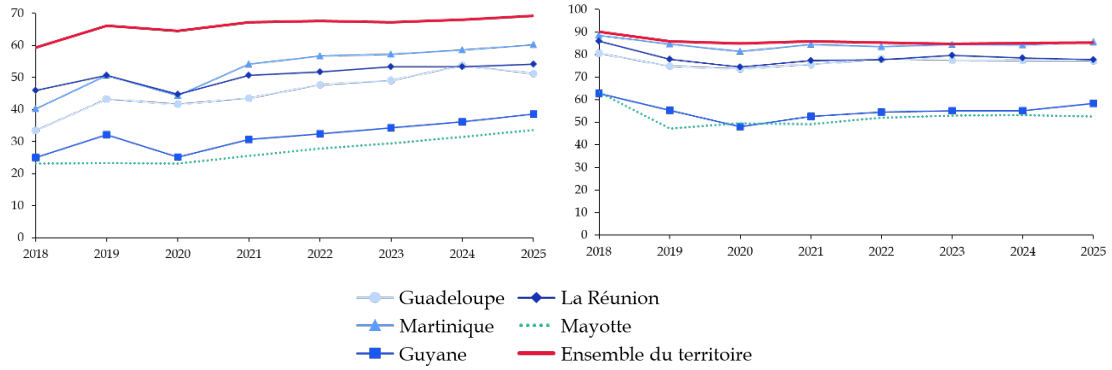
Source : commission d'enquête d'après la DEPP

Les inégalités en termes de niveau scolaire se creusent dès le début de la scolarité. Ainsi, les résultats à l'entrée en CP montrent que les académies des départements et régions d'outre-mer ont des résultats bien inférieurs à la moyenne nationale, notamment concernant la compétence « résoudre des problèmes » en mathématiques ou celle de « comprendre des textes à l'oral » en français. Mayotte et la Guyane ont en particulier des taux de maitrise dans ces compétences inférieurs de 30 à 50 points de pourcentage par rapport à la moyenne nationale.

Si les résultats aux tests à l'entrée en CP semblent s'améliorer depuis 2018, l'écart par rapport à la moyenne nationale demeure identique pour pratiquement l'ensemble des territoires, à l'exception de la Martinique dont les résultats se sont significativement améliorés en mathématiques pour la compétence « résoudre des problèmes ».

Évolution des taux de maitrise de la compétence « résoudre des problèmes » (à gauche) et de la compétence « comprendre des textes à l'oral (à droite) en outre-mer entre 2017 et 2025

(en pourcentage)

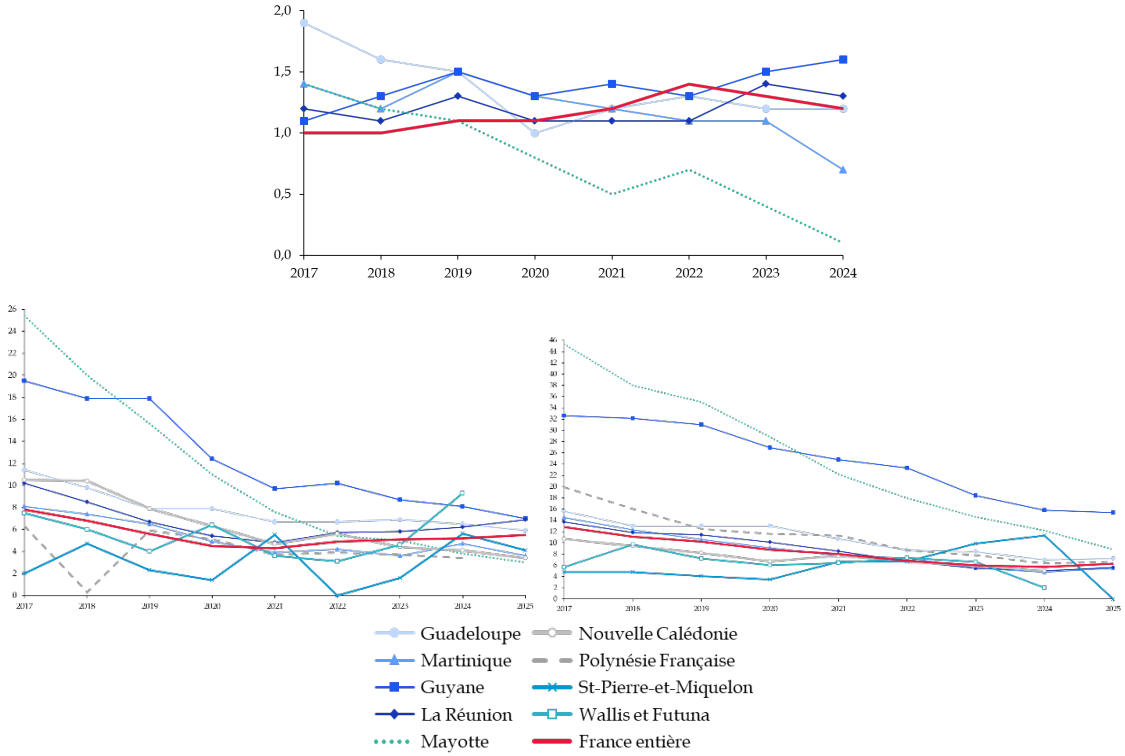


Source : commission d'enquête d'après la DEPP

Pour autant, le taux de retard, c'est-à-dire la proportion d'élèves entrant dans une classe avec un retard scolaire d'au moins un an, n'est supérieur à la moyenne nationale qu'en Guyane et à La Réunion en CP, et il est relativement proche de la moyenne nationale en 6ème et en 3ème.

Évolution des taux de retard à l'entrée en CP (en haut), en 6ème (en bas à gauche) et en 3ème (en bas à droite) en outre-mer entre 2017 et 2025

(en pourcentage)



Source : commission d'enquête d'après la DEPP

Une maitrise insuffisante des compétences de base ne semble pas conduire systématiquement en outre-mer au redoublement d'un élève. Sans se prononcer sur le fond sur l'opportunité du redoublement, une telle statistique semble montrer que devant le nombre d'élèves ne maitrisant pas les compétences de base, l'éducation nationale choisit de leur permettre d'accéder à la classe suivante, actant ainsi l'existence d'un système scolaire à plusieurs vitesses en termes de niveaux de formation entre les territoires.

Les taux de réussite aux examens nationaux ne constituent par ailleurs pas le seul indicateur des inégalités scolaires rencontrées par les élèves ultramarins.

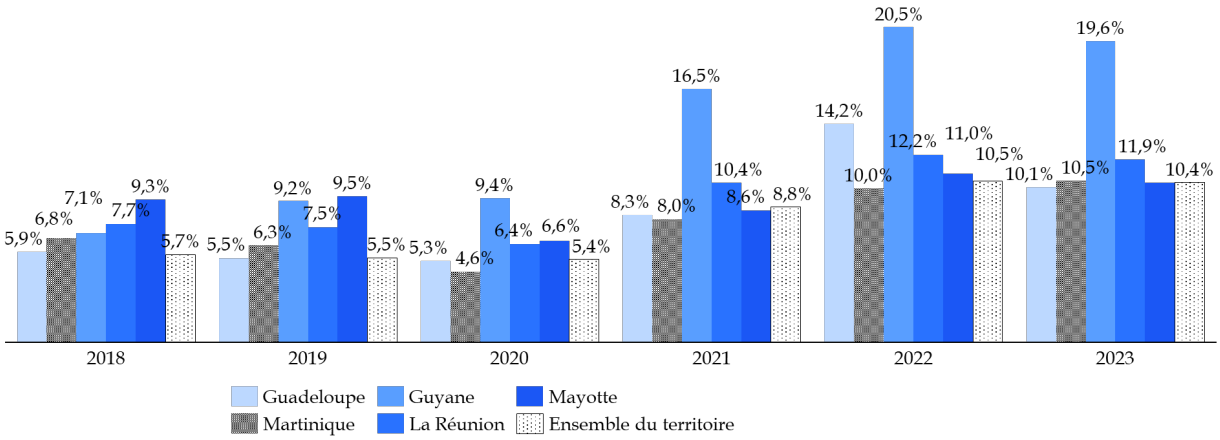
Le **décrochage scolaire** désigne le phénomène des jeunes quittant le système scolaire sans diplôme ni niveau de qualification suffisant. Le taux de décrochage scolaire est ainsi globalement plus élevé outre-mer que dans l'ensemble du territoire. Il est de 11,9 % à La Réunion et surtout de 19,6 % en Guyane en 2023, contre une moyenne nationale de 10,4 %. Il est toutefois proche, voire inférieur à la moyenne nationale en Guadeloupe, en Martinique et à Mayotte[1].

[1] *Le ministère ne dispose malheureusement pas de cette donnée pour les collectivités d'outre-mer.*

Les estimations du décrochage scolaire sont toutefois à considérer avec précaution, puisqu'elles dépendent des données sur le nombre de sortants de formation initiale dont dispose le ministère[1]. De plus, la méthodologie d'évaluation du décrochage scolaire a évolué en 2022, grâce à la mensualisation des croisements entre bases de données auparavant effectués 2 à 3 fois par an.

Évolution du taux de décrochage scolaire dans les départements et régions d'outre-mer et au niveau national

(en pourcentage)



Source : commission d'enquête d'après la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO)

Ainsi, l'illettrisme, c'est-à-dire le fait de ne pas maitriser la lecture, l'écriture, le calcul et le numérique pour une personne ayant été scolarisée en français selon l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANCLI), est un phénomène beaucoup plus répandu en outre-mer que dans l'hexagone, en lien probablement avec les taux de décrochage. L'illettrisme est mesuré grâce aux tests réalisés par les jeunes âgés de 16 à 18 ans, de nationalité française, qui réalisent la Journée défense et citoyenneté. Or, si en France hexagonale, 6 % des jeunes ayant réalisé ce test en 2024 sont considérés comme étant en situation d'illettrisme, cette proportion est de 13 % en Martinique, de 14 % en Guadeloupe et à la Réunion, de 28,4 % en Guyane et même de 31,9 % à Mayotte. Dans tous les autres départements, la part des personnes en situation d'illettrisme lors de la Journée défense et citoyenneté est inférieure à 9 %. De même, alors que la part des jeunes en difficulté de lecture est de 13,4 % dans l'hexagone, elle est comprise entre 31,5 % en Guadeloupe et 58,3 % à Mayotte.

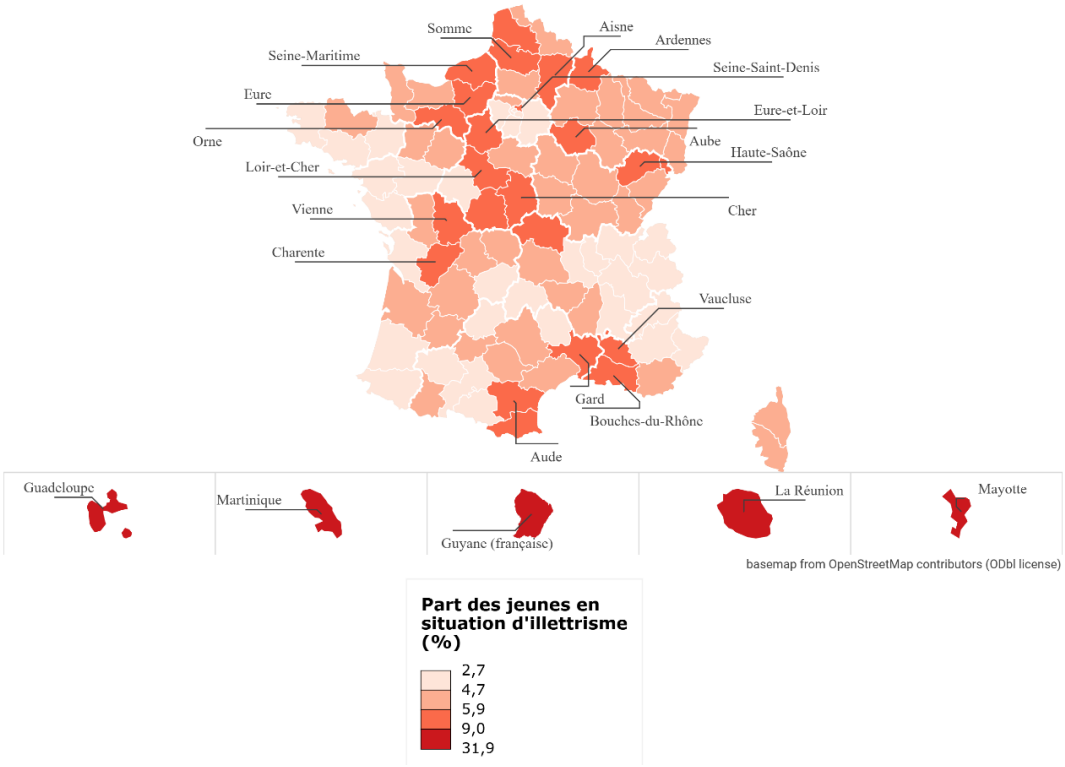
La part très importante de jeunes en situation d'illettrisme en outre-mer, alors qu'ils ont bénéficié d'une scolarisation en français, témoigne des défaillances du système scolaire dans ces territoires.

[1] *Comme l'a rappelé Mme Caroline Pascal, directrice générale de l'enseignement scolaire, auditionnée par la commission d'enquête le 31 mars 2026.*

L'inégalité scolaire entre les outre-mer et l'hexagone est manifeste, et à la racine de nombreuses autres inégalités.

Part des personnes en situation d'illettrisme dans chaque département au moment de la Journée défense et citoyenneté en 2024

(en pourcentage)



Note : dans le Vaucluse, le Gard ou encore l'Aude, la part des jeunes en situation d'illettrisme au moment de leur Journée Défense et citoyenneté est comprise entre 5,9 % et 9 %.

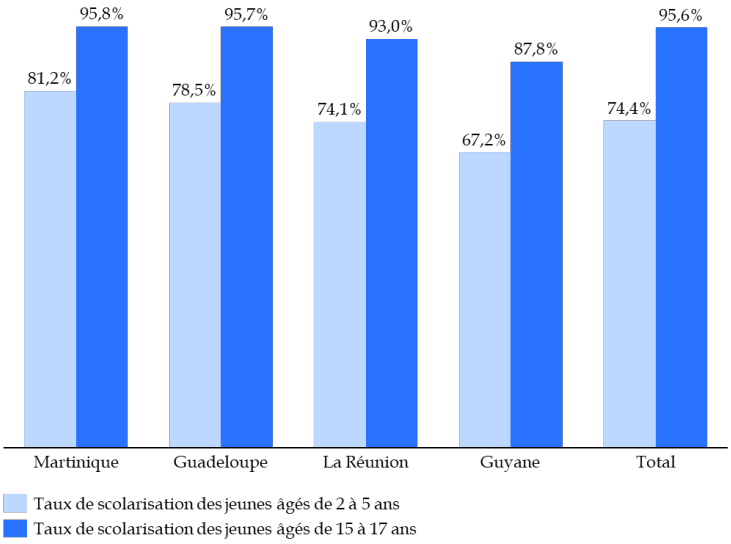
Source : commission d'enquête d'après la DEPP

(2) Des moyens élevés mais encore insuffisants par rapport aux besoins

Les inégalités subies par les territoires ultramarins s'expliquent sans doute en partie en raison des inégalités d'**accès à l'école**. Ainsi, alors que le taux de scolarisation moyen des enfants de 2 à 5 ans est de 74,4 %, il n'est que de 74,1 % à La Réunion et surtout de 67,2 % en Guyane (voir *supra* pour le cas de Mayotte). Hors Mayotte et les collectivités d'outre-mer, c'est la Guyane qui connait le taux de scolarisation des élèves de 2 à 5 ans et de 15 à 17 ans le plus bas de France. Le taux de scolarisation des élèves âgés de 15 à 17 ans n'est que de 93 % à La Réunion et surtout de 87,8 % en Guyane, contre une moyenne nationale de 95,6 %.

Taux de scolarisation des élèves âgés de 2 à 5 ans et de 15 à 17 ans dans certains DROM et dans l'ensemble du territoire

(en pourcentage)

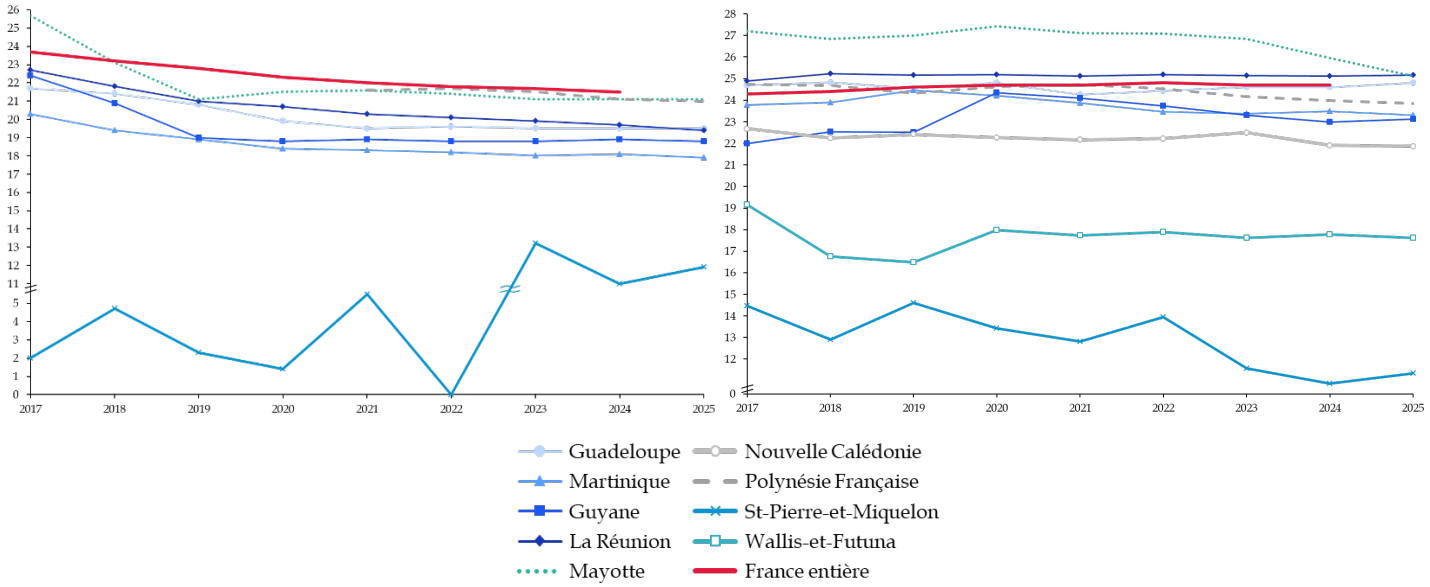


Source : commission d'enquête d'après la DEPP

Pour autant, des moyens importants ont été engagés par le ministère de l'éducation nationale en outre-mer**. Ainsi, le nombre d'élèves par classe dans le premier degré est inférieur à la moyenne nationale de 21,5 dans le premier degré dans l'ensemble des DROM et des COM pour lesquels le ministère dispose de données**. Il est de 21,1 à Mayotte, 21 en Polynésie française, 19,5 en Guadeloupe et à La Réunion, 18,8 en Guyane, 17,9 en Martinique et 11,9 à Saint-Pierre-et-Miquelon. La politique du dédoublement des classes en grande section de maternelle, en CP et CE1 dans les établissements de réseaux d'éducation prioritaire (« REP ») et d'éducation prioritaire renforcée (« REP + ») est largement responsable de ce fort taux d'encadrement au vu de la forte proportion d'élèves scolarisés dans ces réseaux (voir *supra*).

Concernant le second degré, le nombre d'élèves par classe est plus élevé que la moyenne nationale à Mayotte, où il est de 26, et à La Réunion, où il atteint 25,1. Il est autrement inférieur à la moyenne nationale de 24,7 élèves par classe dans l'ensemble des autres territoires ultramarins. Là encore, le grand nombre d'établissements classés « REP » ou « REP °+ » explique probablement ces taux d'encadrement élevés.

Évolution du nombre d'élèves par classe en outre-mer et sur l'ensemble du territoire, dans le premier degré (à gauche) et le second degré (à droite)



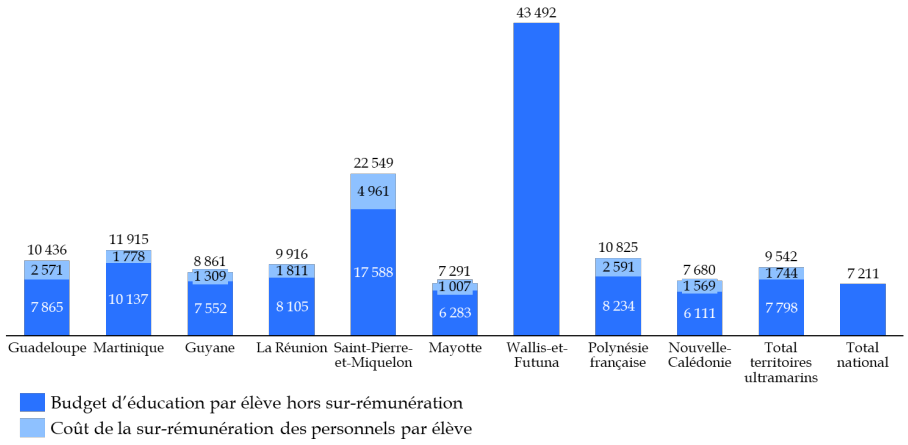
Source : commission d'enquête d'après la DEPP

Les dépenses d'éducation en outre-mer sont relativement élevées, puisqu'elles représentent en moyenne 9 542 euros par élève, dont 1 744 euros de sur-rémunération des personnels, contre une moyenne nationale de 7 211 euros par élève. Elles sont particulièrement élevées à Wallis-et-Futuna et à Saint-Pierre-et-Miquelon, en raison de la faiblesse des effectifs scolaires qui ne permet pas d'avoir des classes complètes.

Il est toutefois très surprenant de constater que les dépenses par élève sont moins élevées à Mayotte, où elles représentent 7 291 euros par élève, et même seulement 6 283 euros par élève hors sur-rémunération, soit un montant inférieur à la moyenne nationale, et en Guyane, où elles s'élèvent à 8 861 euros par élève, et à seulement 7 552 euros par élève hors poids de la sur-rémunération des enseignants. Les dépenses par élève en Nouvelle-Calédonie sont également inférieures à la moyenne nationale en excluant le poids lié aux sur-rémunérations des personnels.

Montant du budget de l'éducation nationale par élève dans chaque territoire ultramarin en 2024

(en euros et en crédits de paiement)



Source : commission d'enquête d'après les documents budgétaires

Au vu de la faiblesse des résultats scolaires, et des inégalités des chances (voir *supra* pour davantage de développements sur ce point), l'effort en termes d'éducation n'est donc pas suffisant en outre-mer.

b) Une part plus faible que la moyenne nationale de jeunes ultramarins accédant à l'enseignement supérieur

Les inégalités scolaires subies par les territoires ultramarins se reflètent également en termes d'enseignement supérieur. D'une part, la part d'élèves s'orientant en voie professionnelle ou technologique est bien plus élevée en outre-mer que dans l'ensemble du pays.

Ainsi, 34 % des étudiants inscrits au baccalauréat en 2025 passent un baccalauréat professionnel dans les DROM, contre 29 % en moyenne nationale. La proportion est particulièrement importante en Guyane, où 43 % des bacheliers passent un baccalauréat professionnel. Inversement, la proportion d'inscrits au baccalauréat général n'est que de 43 % dans les DROM, contre 51 % au niveau national. Elle est particulièrement faible en Guyane et à Mayotte, où seuls 39 % et 40 % des inscrits passent un baccalauréat général.

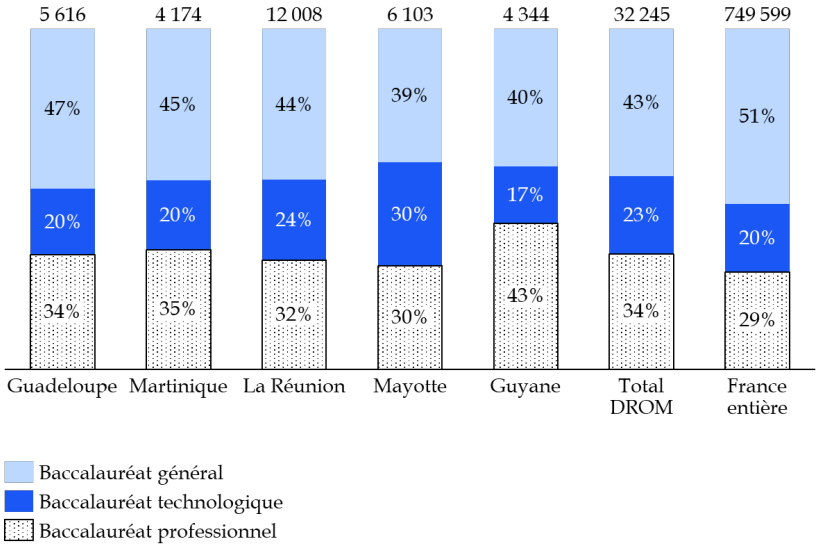
Or la probabilité de la poursuite d'études dans l'enseignement supérieur dépend en grande partie du baccalauréat passé par les jeunes. Ainsi, selon la sous-direction des systèmes d'information et études statistiques (SIES), le taux de poursuite d'étude des bacheliers dans les établissements de l'enseignement supérieur est de 91,2 % pour ceux qui disposent d'un baccalauréat général, contre 73,4 % pour les titulaires d'un technologique et seulement 43,6 % pour les baccalauréats professionnels.

En 2024, la proportion de néo-bacheliers poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur est donc légèrement inférieure dans les DROM (76 %) qu'en Hexagone (79 %). Cette moyenne recouvre des situations contrastées selon les territoires : la Guadeloupe, La Réunion et la Martinique affichent des taux proches de celui de l'Hexagone (respectivement 78 %, 77 % et 76 %), tandis que la Guyane et Mayotte se situent nettement en retrait (69 % et 73 %), en raison du grand nombre de néo-bacheliers professionnels.

Les écarts entre les DROM et l'hexagone ne sont pas marqués pour les néo-bacheliers technologiques. La Guyane et Mayotte enregistrent des taux inférieurs à celui de l'Hexagone (respectivement 69 % et 73 %, contre 81 %), tandis que la Guadeloupe se situe légèrement au-dessus (83 %).

Nombre d'inscrits au baccalauréat en 2025 dans les DROM et dans l'ensemble de la France

(en euros et en crédits de paiement)

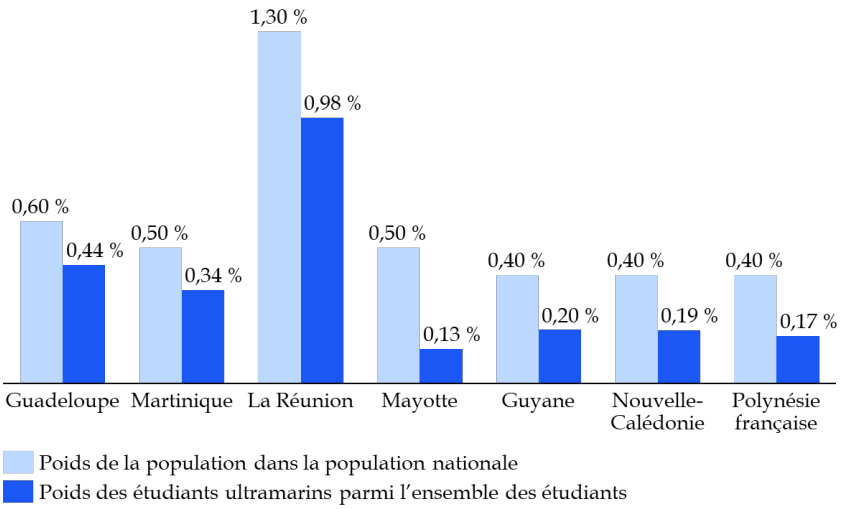


Source : commission d'enquête d'après la DEPP

La population estudiantine en outre-mer représente ainsi une part de la population estudiantine moins importante que le poids de la population ultramarine dans la démographie du pays, et ce alors que les outre-mer comprennent beaucoup de jeunes de moins de 20 ans en Guyane et à Mayotte par exemple.

Part des étudiants ultramarins et des populations ultramarines par rapport à la population totale

(en pourcentage)

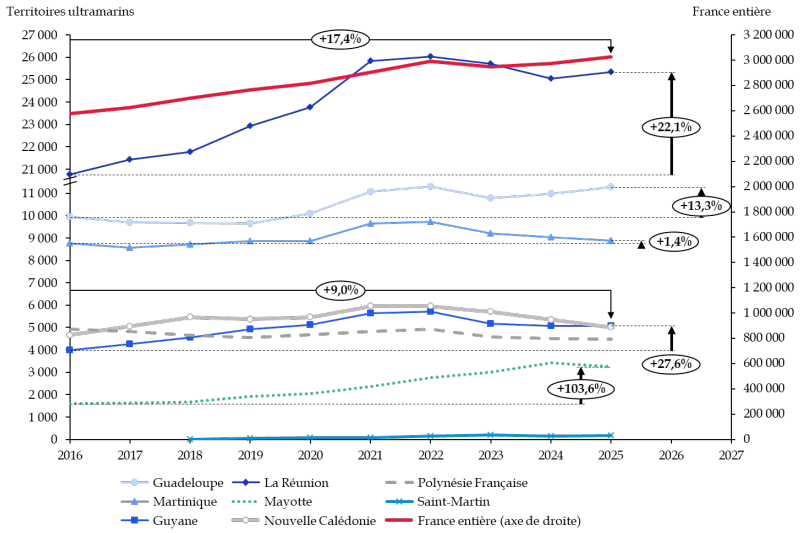


Note : par exemple, alors que les Guadeloupéens représentent 0,6 % de la population française, les étudiants en Guadeloupe ne représentent que 0,44 % de la population estudiantine globale.

Source : commission d'enquête d'après le SIES

Ainsi, si les Mahorais représentent 0,5 % de la population française, les étudiants à Mayotte ne représentent que 0,13 % de la population estudiantine totale, par exemple. La population estudiantine a pourtant davantage augmenté entre 2016 et 2025 à La Réunion (+ 22,1 %), en Guyane (+ 27,6 %), et à Mayotte, où elle a doublé, que dans l'ensemble de la France, où elle a augmenté de 17,4 %. Toutefois, les effectifs d'étudiants ont moins augmenté que la moyenne nationale ou ont stagné dans les autres territoires, ce qui peut se comprendre notamment au vu de la diminution démographique en Guadeloupe et en Martinique.

Évolution des effectifs d'étudiants dans l'enseignement supérieur en outre-mer et dans toute la France entre 2016 et 2025

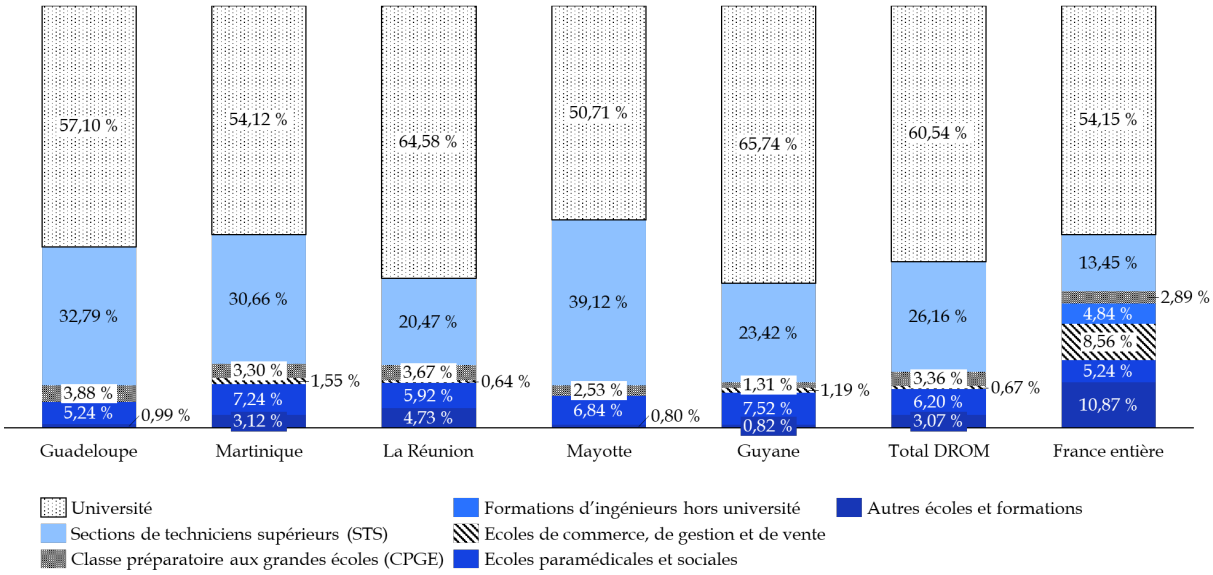


Source : commission d'enquête d'après le SIES

D'autre part, les étudiants en outre-mer sont davantage inscrits dans les sections de techniciens supérieurs (STS) préparant à un brevet de technicien supérieur (BTS) que dans l'ensemble du pays, puisque **26,2 % des étudiants des DROM préparent un BTS, contre 13,45 % en moyenne nationale**. La part d'étudiants inscrits en STS est particulièrement élevée à Mayotte, en Guadeloupe et en Martinique. Très peu d'étudiants préparent des formations en écoles de commerce, de gestion et de vente, ou encore en écoles d'ingénieurs hors université, probablement en raison du manque de places disponibles dans ces formations (voir *supra*), qui poussent de nombreux ultramarins à partir étudier dans l'hexagone. Ces formations sont également souvent assurées par des écoles privées, qui exigent des frais d'entrée inaccessibles pour les ultramarins, auxquels s'ajoutent les frais de mobilité. Enfin, la proportion d'étudiants inscrits à l'université est plus importante que la moyenne nationale en Guadeloupe, à La Réunion, à Mayotte et en Guyane.

Répartition des étudiants entre les différentes filières de l'enseignement supérieur en 2024-2025

(en pourcentage)



Source : commission d'enquête d'après le SIES

Enfin, les inégalités subies par les territoires ultramarins se reflètent également en termes de **réussite dans l'enseignement supérieur**. En licence, le taux de réussite en trois ou quatre ans en Guyane, à La Réunion, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française est environ deux fois inférieur à celui de l'Hexagone.

En master, les disparités sont plus marquées entre territoires. Le taux de réussite en deux ou trois ans à La Réunion (73,8 %) et en Nouvelle-Calédonie (70,5 %) se rapproche du niveau hexagonal (74,6 %), tandis qu'il avoisine 55 % en Guadeloupe et en Polynésie française. La Guyane affiche le taux le plus faible, à 39 %.

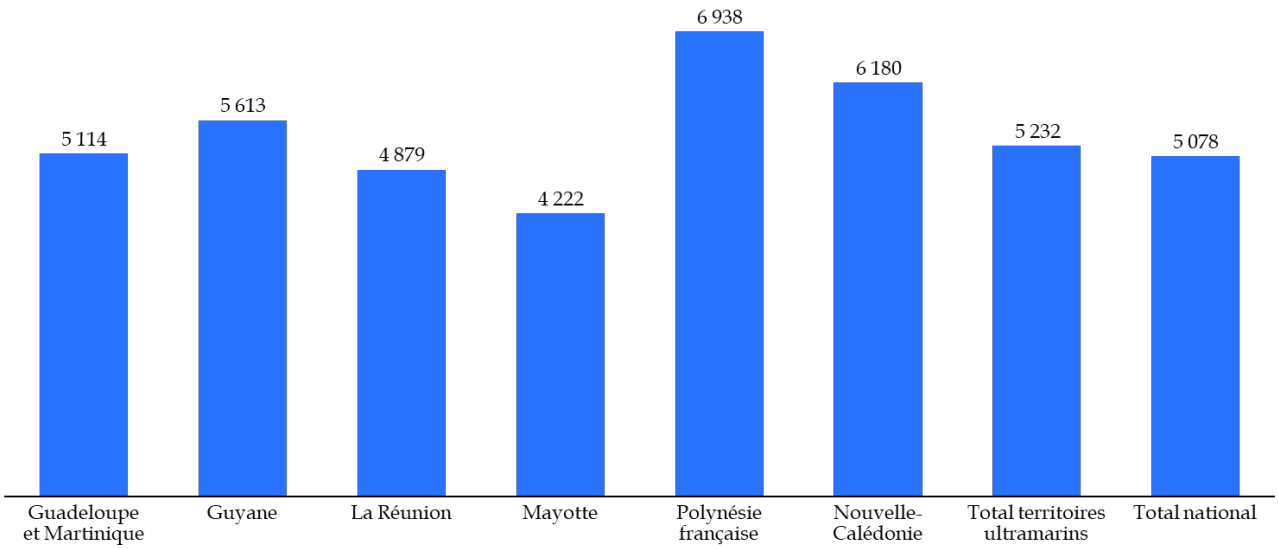
Les raisons quant aux inégalités en termes d'accès à l'enseignement supérieur sont multiples : inégalités déjà marquées au niveau de l'enseignement scolaire, origine sociale des étudiants (voir *supra* dans le I.C.3 de la première partie), manque de formations disponibles dans les territoires, difficultés associées à la mobilité dans l'hexagone etc. (voir *supra* dans le I.C. de la seconde partie).

En tout état de cause, l'effort financier du ministère de l'enseignement supérieur en faveur des étudiants ultramarins est insuffisant. Si les dépenses nationales par étudiant ultramarin, de 5 232 euros, sont supérieures à la moyenne nationale, de fortes disparités entre territoires sont constatées. Ainsi, Mayotte et La Réunion bénéficient d'un budget de l'enseignement supérieur par étudiant inférieur à la moyenne nationale. Cette sous-dotation se reflète d'ailleurs dans les subventions pour charges de

service public dont bénéficient les universités ultramarines (voir *supra*), qui ne permet sans doute pas de couvrir l'ensemble des surcoûts associés au coût de la vie.

Montant du budget de l'enseignement supérieur par étudiant dans chaque territoire ultramarin en 2024

(en euros et en crédits de paiement)



Source : commission d'enquête d'après les documents budgétaires

Les carences en termes d'enseignement supérieur ont des conséquences fortes en termes d'emploi et d'insertion des jeunes.

c) Les difficultés d'insertion professionnelles des jeunes ultramarins, victimes de la « pénalité ultramarine »

Les difficultés d'insertion professionnelle constituent « *un marqueur central des inégalités structurelles, révélant les difficultés d'insertion, l'adéquation entre la formation et l'emploi et les dynamiques de déclassement* »[1].

À origine sociale comparable, les jeunes ultramarins ont environ 12 % de chances en moins d'accéder à l'emploi et 35 % à 45 % de chances en moins d'occuper un poste de cadre[2], ce qui accrédite la thèse d'une « ***pénalité ultramarine*** ».

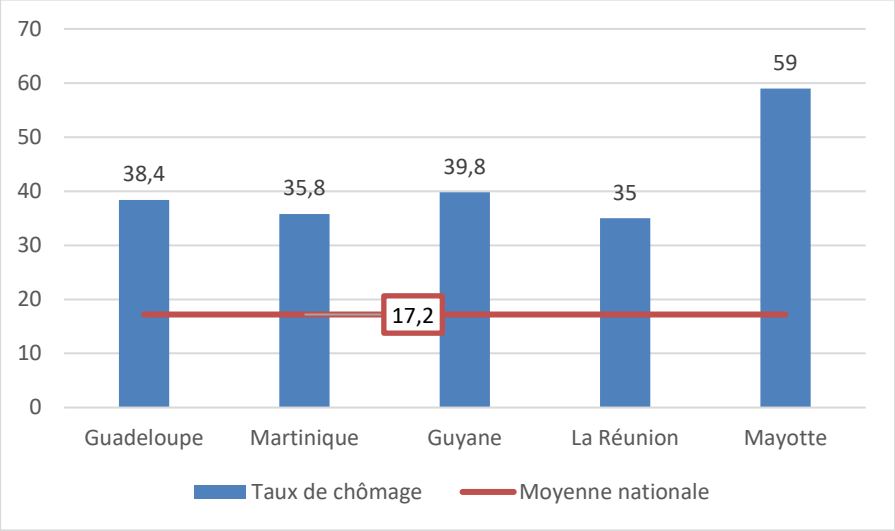
[1] Cf. *Audition de M. Hervé Guéry, directeur de l'Institut Corail.*

[2] *Données citées par M. Ivan Odonnat, président de l'IEDOM et directeur général de l'IEOM (Dherbécourt et Peruyero, 2024).*

Le taux de chômage des 15-24 ans, qui atteint un niveau structurellement plus élevé que celui observé dans l'Hexagone, s'accompagne en outre d'une plus grande précarité de l'emploi (contrats de courte durée et temps partiel subi).

Taux de chômage des 15 à 24 ans : des écarts marqués avec l'Hexagone

(en pourcentage)



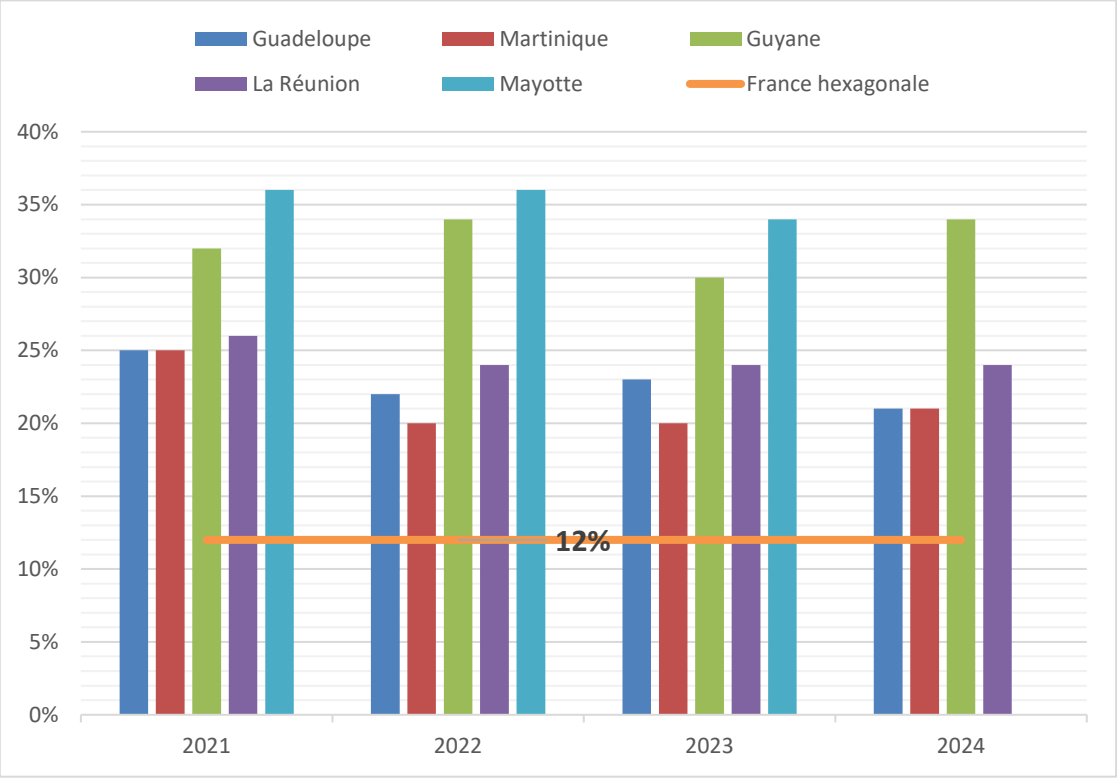
Champ : population active âgée de 15 à 24 ans.

Source : Commission d'enquête à partir des données de l'INSEE, taux de chômage localisés 2024 ; enquête Emploi Mayotte

Dans les territoires ultramarins, la part des jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET) s'établit aussi à des niveaux très supérieurs à ceux observés dans l'Hexagone. Cette situation **fragilise durablement les trajectoires individuelles** et accroît les risques de pauvreté à l'âge adulte *(cf. infra, 3)*.

Évolution de la part des jeunes de 15 à 29 ans ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET)

(en pourcentage)



Source : *Commission d'enquête, d'après les données de l'INSEE, principaux indicateurs sur l'emploi, le chômage et l'activité par DOM en 2024*

Le président de la Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM), M. Hervé Mariton, insiste sur la fragilité d'un tissu économique largement composé de très petites entreprises et de petites et moyennes entreprises (TPE-PME), dont les capacités de recrutement sont limitées. Les difficultés d'appariement entre formation, orientation, et besoins économiques sont également un facteur explicatif majeur[1]. M. Dominique Vienne, président du CESER de La Réunion souligne ainsi l'existence de *« nombreux métiers en tension »* appelant un renforcement du Service Public Régional de l'Orientation (SPRO).

Les **« freins périphériques » à l'emploi** (logement, mobilités, garde d'enfants) privent également de nombreux jeunes d'accéder durablement à l'emploi ou à la formation. Mme Anne Rubinstein, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, saluait de ce point de vue les

[1] *À titre d'exemple, malgré la présence du Centre spatial guyanais depuis les années 1960, le territoire ne disposait d'aucune école d'ingénieurs. Ce n'est qu'en 2022 qu'un baccalauréat professionnel « aéronautique-aérospatial » a été créé. Un brevet de technicien supérieur dans ce domaine est attendu.*

initiatives soutenues à La Réunion, dans le cadre des **contrats locaux des solidarités du Pacte des solidarités 2024-2027**, complétant les financements de la politique de la ville pour lever des obstacles qui restent néanmoins très nombreux.

En tout état de cause, au regard de l'ampleur des défis – et comme le soulignait M. Vincent Bouvier, ancien directeur général des outre-mer (DGOM) à propos des mouvements sociaux survenus en Nouvelle-Calédonie en 2024 – l'État et les collectivités ultramarines ont une **responsabilité partagée pour répondre aux revendications d'une partie de la jeunesse**, confrontée à des « *difficultés structurelles* » d'accès à la formation et à l'emploi.

3. Une pauvreté enracinée et plus aigüe

a) Une pauvreté monétaire alarmante

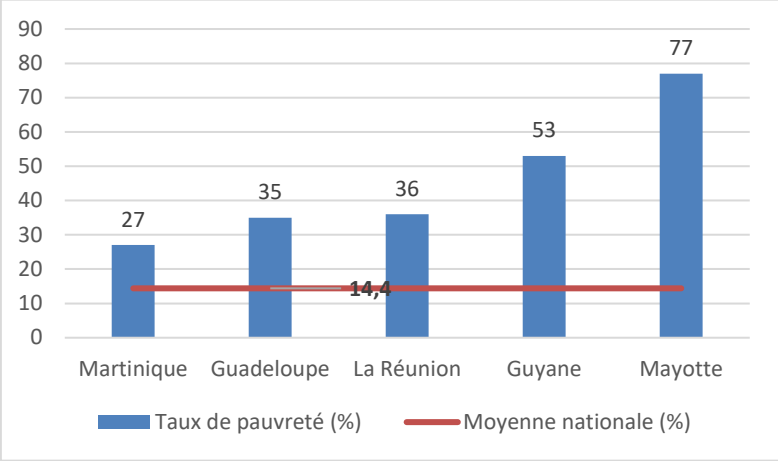
Les territoires ultramarins concentrent les niveaux de pauvreté les plus élevés de la République. Pour résumer cette situation accablante, le Professeur Jean-François Hoarau affirme que « *la pauvreté est* de *5 à 15 fois plus fréquente dans les DROM comparativement à l'Hexagone* ».

La pauvreté monétaire, calculée dans l'Hexagone et les DROM en se fondant sur le seuil de **60 % du revenu national médian**[1], permet de dresser un premier constat sans appel : les taux de pauvreté observés Outre-mer sont systématiquement supérieurs à ceux de l'Hexagone.

[1] *Les indicateurs utilisés pour mesurer la pauvreté dans les outre-mer ont, **longtemps reposé sur le niveau de vie médian local**, sensiblement inférieur au niveau de vie médian observé à l'échelle nationale. Cette méthode conduisait à sous-estimer l'ampleur réelle de la pauvreté dans les territoires ultramarins jusqu'à ce que le seuil harmonisé de 60 % du revenu médian – conforme aux standards européens – ne permette d'approcher plus nettement les écarts de niveaux de vie.*

Taux de pauvreté monétaire dans les DROM et dans l'Hexagone

(en pourcentage)



Note : calculs au seuil national de pauvreté (60 % du niveau de vie médian national) ; la ligne horizontale représente le taux de pauvreté observé dans l'Hexagone (14,4 %).

Source : *Commission d'enquête, à partir des données de l'INSEE*

La situation dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, globalement moins détaillée en raison des difficultés statistiques évoquées *supra*, est également très dégradée et aggravée par **l'absence de certains dispositifs de solidarité**, tels que le revenu de solidarité active (RSA).

Selon les données produites par l'ISEE-NC, près d'un habitant sur cinq vit sous le seuil de pauvreté en Nouvelle-Calédonie. Dans le même temps, les prix des produits alimentaires et des boissons non alcoolisées dépassent de près de 78 % ceux observés dans l'Hexagone[1], accroissant d'autant ces difficultés.

Auprès de votre rapporteure, Mme Anne Rubinstein a souligné que la pauvreté observée outre-mer se caractérisait **non seulement par son ampleur mais également par son intensité**. Ainsi, dans les Outre-mer, les ménages pauvres se situent souvent **très en dessous du seuil de pauvreté** et ne peuvent faire face aux dépenses contraintes ou aux aléas de la vie.

b) Des privations matérielles et sociales trop peu documentées

La pauvreté « monétaire » ne permet d'appréhender qu'une partie des défis auxquels font face les populations ultramarines. Elle doit être complétée par une **approche fondée sur les conditions de vie**.

[1] *Ces écarts atteignent environ 45 % en Polynésie française et plus de 40 % en Guadeloupe.*

Dans ce cadre, les privations matérielles et sociales sont mesurées à partir de l'**enquête Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV)**, conduite chaque année par l'INSEE. Cette étude, qui constitue la déclinaison française du dispositif européen EU-SILC, a été étendue aux DROM à partir de 2018. L'indicateur de privation matérielle et sociale vise à mesurer l'impossibilité, pour des raisons financières, d'accéder à certains biens ou services considérés comme nécessaires à un niveau de vie acceptable[1].

Toutefois – outre qu'elle **exclut Mayotte** – l'enquête SRCV ne bénéficie **pas d'une extension d'échantillon** permettant des exploitations fiables à l'échelle de chaque territoire. Les résultats disponibles portent donc principalement sur **l'ensemble des départements et régions d'outre-mer, considérés globalement**. Ces données sont insuffisantes pour analyser avec précision les situations locales et les écarts entre territoires ultramarins.

Début 2024, ainsi, **13 % de la population[2]** vivant dans un logement ordinaire en **France hexagonale et dans les DROM – hors Mayotte** – étaient en situation de privation matérielle et sociale.

Le champ limité de l'enquête est d'autant plus regrettable que l'approche par les privations matérielles et sociales est particulièrement pertinente dans les outre-mer. Elle offre en effet un éclairage pour comprendre les conditions de vie des populations, dans des territoires où certaines formes de pauvreté échappent partiellement aux approches fondées sur le revenu (du fait, notamment, des solidarités familiales et du poids de l'économie informelle).

c) La pauvreté : un phénomène éminemment systémique

La pauvreté **tend à se perpétuer au fil des générations, illustrant le caractère systémique des inégalités.** Elle va de pair avec les difficultés d'accès à l'emploi, aux services publics, au logement, à l'éducation.

Le professeur Jean-François Hoarau souligne aussi son impact sur la **santé** : les ménages pauvres se tournent vers une alimentation moins chère, plus calorique et de moindre qualité nutritionnelle. Il en résulte une exposition accrue aux maladies chroniques (*cf. infra*).

---

[1] *Treize critères sont examinés. Ils concernent aussi bien la vie quotidienne des individus – possibilité d'acheter des vêtements neufs, de payer un abonnement à internet, de participer à des activités de loisirs ou de recevoir des proches – que la situation du ménage dans son ensemble, au travers notamment de sa capacité à faire face à une dépense imprévue, à maintenir le logement à bonne température, à remplacer des meubles usés, à partir une semaine en vacances ou encore à disposer d'un véhicule personnel. Une personne est considérée comme étant en situation de privation matérielle et sociale lorsqu'elle cumule au moins* ***cinq de ces treize privations****.*

[2] *Ce taux s'établissait à 12,7 % pour la seule France hexagonale.*

Plusieurs groupes apparaissent particulièrement exposés :

- les **familles monoparentales**. Surreprésentées dans les territoires ultramarins, elles cumulent plusieurs facteurs de vulnérabilité : faibles revenus, difficultés de garde d'enfants, dépendance accrue aux prestations sociales ;

- les **enfants**. La pauvreté infantile constitue – à n'en pas douter – l'un des moteurs des inégalités systémiques. Elle compromet l'accès à des conditions de logement satisfaisantes, à une alimentation équilibrée, aux activités culturelles ou sportives, affecte durablement les parcours scolaires et, plus tard, l'insertion professionnelle.

La proportion d'enfants pauvres **dépasse 60 % en Guyane et atteint des niveaux encore plus élevés à Mayotte**. Une telle situation, véritable honte pour notre République, appelle des réponses immédiates.

- les **personnes âgées**. Celles-ci sont d'autant plus fragiles que les pensions de retraite sont relativement faibles en raison de carrières incomplètes, d'épisodes de chômage plus fréquents ou de parcours professionnels marqués par l'emploi informel.

Le phénomène de **non-recours aux droits**, qui frappe particulièrement ces populations vulnérables, est une zone d'ombre importante. De nombreux ménages ne sollicitent pas les prestations auxquelles ils sont éligibles, en raison de la méconnaissance des dispositifs, de la complexité des démarches, des difficultés d'accès aux services publics.

C'est ainsi que le **Pacte des solidarités 2024-2027 et son volet spécifique outre-mer** visent à améliorer le **repérage des publics vulnérables**, à développer l'accompagnement vers l'emploi et à faciliter l'accès aux droits. Des contrats locaux des solidarités ont également été déployés dans plusieurs territoires afin d'adapter les actions conduites aux réalités locales et de mieux coordonner l'intervention des différents acteurs concernés. **Toutefois, les moyens consentis doivent être largement renforcés.**

4. Un bulletin de santé très dégradé

Comme l'a résumé le professeur Didier Lepelletier, directeur général de la santé (DGS), lors de son audition devant la commission d'enquête, les enjeux et les défis des territoires ultramarins, sont nombreux, complexes et spécifiques :

« Les indicateurs de santé dans les territoires ultramarins mettent en évidence une situation globalement moins favorable que dans l'Hexagone : une forte prévalence des maladies chroniques, telles que le diabète, l'hypertension, des maladies cardiovasculaires, des cancers, ainsi qu'une fréquence accrue des complications associées et des comorbidités sont également à noter. »

Le professeur Lepelletier a également insisté sur les « **enjeux majeurs en matière de santé mentale** », « **d'addiction, de santé maternelle et infantile** – avec un taux de mortalité infantile supérieur à celui de l'Hexagone –, **de santé sexuelle et reproductive –** accès à la contraception, prévalence des maladies sexuellement transmissibles, accès à l'interruption volontaire de grossesse, grossesses précoces ou non désirées –, ainsi qu'aux **problématiques liées au vieillissement**, particulièrement sur les territoires de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie. »

« **Les territoires d'outre-mer sont aussi plus exposés aux risques sanitaires associés aux maladies vectorielles** (…). Je songe aux arboviroses ou à la leptospirose, par exemple, aux risques climatiques – cyclones, sécheresses, inondations –, à des risques géologiques – séismes, éruptions volcaniques, érosion des littoraux – et, enfin, aux pollutions environnementales : pesticides, métaux lourds et algues sargasses, par exemple. »

Selon lui, l**a nature « multifactorielle de ces risques » justifie la mise en œuvre d'une stratégie nationale de santé dans les outre-mer prenant en compte le lien entre santé et environnement**, comme le recommande l'approche « une seule santé » recommandée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS)[1].

a) Une mesure de la santé clairement défaillante

Un constat d'importance est partagé par l'ensemble des acteurs, nationaux et territoriaux de la santé dans les outre-mer : celui de la carence de la mesure de l'état de santé dans les territoires ultramarins.

À l'heure actuelle, le ministère de la santé et les ARS s'appuient sur plusieurs sources pour évaluer cet état de santé.

En complément des données de santé de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) du ministère de la santé (ex-rapport évaluation de la stratégie nationale de santé juin 2022), dans les territoires français (Hexagone, DOM + Saint-Barthélemy et Saint Martin), il faut mentionner :

- Santé Publique France, qui publie un tableau de bord synthétique annuel sur l'état de santé et son évolution par territoire ultramarin ;

- les Observatoires Régionaux de Santé (ORS) : le ministère des Outre-mer a créé un portail appelé « Observatoire » qui met à disposition des données statistiques sur les territoires ultramarins, couvrant des sujets comme la population, l'éducation, les conditions de vie, l'emploi, la santé, et l'économie ;

- les enquêtes et études de l'INSEE et de l'INED qui peuvent fournir des données démographiques et de santé essentielles ;

[1] *Audition du 16 avril 2026.*

- des sources plus sectorielles, telles que l'Observatoire des drogues et toxicités (OFDT).

Il faut y ajouter de grands travaux d'enquête nationaux et/ou européens, tels que l'Enquête nationale santé périnatale (menée par Santé publique France) ou l'Enquête de santé européenne (à laquelle participe la DREES).

Or, ces outils restent insuffisants pour objectiver finement l'état de santé des ultramarins « à l'instant T » et, de ce fait, pour orienter la politique de santé publique. Les données disponibles demeurent trop souvent anciennes, irrégulières, hétérogènes et imparfaitement comparables entre territoires.

Prenons l'exemple de la « cohorte Gazel », cohorte généraliste en population de l'INSERM mise en place en 1989, permettant de suivre pendant une très longue durée, l'état de santé et les principaux facteurs de risque d'un vaste échantillon d'adultes, mais qui ne prend pas en compte les territoires ultramarins.

Il en va de même pour l'enquête Esteban, qui a pour objectif de décrire les consommations alimentaires, l'activité physique, la sédentarité et l'état nutritionnel de la population, mais aussi l'imprégnation de la population à des substances de l'environnement ayant un impact présumé sur la santé, ainsi que la prévalence des maladies chroniques ou de l'asthme, dans la population française (hors Corse).

Enfin, s'il faut saluer, en mars 2026, le lancement d'une nouvelle enquête sur la santé des Français par Santé Publique France (Baromètre de santé publique France 2026), force est de constater que le champ d'application de cette enquête exclut toujours Mayotte et les collectivités d'outre-mer.

Un autre exemple de cette « marginalisation statistique » des outre-mer est le critère de « l'espérance de vie sans incapacité » ou espérance de vie en bonne santé », calculée pour l'ensemble de la France par la DREES, à partir des données de la Guadeloupe, de la Guyane, de La Réunion et de la Martinique (Mayotte étant toujours exclue), mais sans déclinaison territoriale de cet indicateur (voir I) A) d)1)).

En complément, les intervalles existants entre les différentes enquêtes nationales et européennes, qui ne concernent cette fois, pas que la santé des ultramarins, mais l'ensemble des Français, sont trop longs : six ans, par exemple, pour l'Enquête européenne de santé. Concernant cette dernière, le dernier volet a été publié au niveau national en 2019 et le prochain est en cours d'achèvement, sur la base de travaux menés en 2024 et 2025.

Autre exemple : les politiques de santé périnatale de 2026 s'appuient sur une Enquête nationale de 2021. Pourtant dans l'intervalle, dans les outre-mer en particulier, le taux de natalité, l'indice de fécondité etc. ont

changé très rapidement (baisse notable en Guadeloupe et en Martinique ; moindres augmentations en Guyane et à Mayotte…).

Voilà pourquoi l'amélioration de la centralisation de la collecte et du traitement des données de santé les concernant, est une priorité nationale de santé publique.

b) Un pilotage des politiques de santé largement perfectible

Le pilotage des politiques de santé publique dans les territoires ultramarins souffre surtout d'une absence de prise en compte suffisante et adaptée de leurs enjeux de santé (voir Annexe 3).

Il y a d'abord l'absence de stratégie nationale de santé pour les outre-mer. Eu égard aux spécificités de santé de ces territoires, cette absence est véritablement aberrante. Il s'agit même d'une « régression » : pour rappel, la stratégie nationale de santé 2018-2022 avait ainsi des dispositions spécifiques aux outre-mer.

Au niveau territorial, les ARS jouent certes un rôle important de coordination et de concertation avec les établissements hospitaliers, les professionnels de santé, les collectivités et les associations.

Mais leur rôle est contesté. La délégation du Sénat aux collectivités territoriales estime ainsi que les ARS devraient ainsi se doter d'un « échelon départemental disposant de compétences et de moyens budgétaires dédiés » pour « construire la proximité »[1]. Cette évolution se justifierait sans doute moins dans les DROM dans la mesure où le champ de compétences de l'ARS couvre de fait le territoire pertinent en matière de santé publique.

Et ce pilotage est toujours marqué par de réelles carences.

D'une part, « les besoins ultramarins restent encore insuffisamment intégrés dans la définition initiale des politiques publiques. » Or, « les trajectoires démographiques, nutritionnelles et épidémiologiques de la Martinique diffèrent fortement de l'Hexagone : vieillissement accéléré, forte prévalence du diabète, de l'obésité, des maladies cardio-rénales, difficultés d'accès aux soins spécialisés et vulnérabilités sociales importantes. »[2]

Le ministère de la santé, il est vrai, prend davantage en compte ces enjeux depuis les retours d'expérience de la pandémie de covid-19, notamment mais les adaptations restent encore trop ponctuelles.

---

[1] « *Réforme des Agences régionales de santé : construire la proximité. Un échelon départemental renforcé, un pouvoir de dérogation élargi, un socle de services de santé garanti pour toute la population* », *rapport d'information n°657 (2025-2026) des sénatrices Pascal Gruny, Guylène Pantel et Céline Brulin, au nom de la délégation du Sénat aux outre-mer.*

[2] *Réponses des responsables du CHU de Martinique au questionnaire écrit de la commission d'enquête.*

D'autre part, les actions de pilotage du ministère de la santé demeurent trop souvent « très réactives et largement structurées autour de la gestion de crises : COVID-19, dengue, chikungunya, tensions hospitalières, pénuries médicales ou encore crise de l'eau. »[1]

Or, les outre-mer ont besoin d'une vision stratégique pluriannuelle fondée sur l'anticipation, la prévention et l'adaptation aux réalités territoriales, plutôt que sur une succession de réponses conjoncturelles.

c) Une espérance de vie en progrès

(1) Des progrès indéniables…

Dans l'ensemble des territoires ultramarins, l'espérance de vie à la naissance a beaucoup progressé depuis 50 ans (voir Annexe 4). L'évolution entre 2000 et 2025 est significative (de 80 à 84, 5 ans pour les femmes à La Réunion et de 74,6 à 78,1 ans pour les hommes en Guadeloupe) par exemple.

(2) …mais une « espérance de vie en bonne santé » non calculée pour les outre-mer

Comme le relève l'avis du Conseil économique, social et environnemental sur « la santé dans les outre-mer », paru en janvier 2026, **« l'espérance de vie en bonne santé »** (AVBS) et un indicateur qui « permet de combiner à la fois les dimensions quantitative et qualitative pour mieux apprécier le bénéfice de ces années à vivre ».

Elle mesure le nombre d'années en bonne santé qu'une personne peut s'attendre à vivre (à la naissance), compte tenu des conditions sanitaires du moment. L'AVBS est un indicateur d'espérance de santé qui combine à la fois des informations sur la mortalité et sur la santé fonctionnelle. Les informations utilisées pour son calcul sont des mesures de prévalence (proportions) de la population d'un âge spécifique ayant ou n'ayant pas de limitations dans les activités usuelles et les taux de mortalité par sexe et par âge.

C'est pourquoi l'AVBS est aussi connu sous le nom **d'espérance de vie sans incapacité (EVSI).** Il s'agit plus précisément de l'absence de limitations dans les activités usuelles, englobant implicitement les activités scolaires pour les enfants, les activités d'éducation, professionnelles et domestiques pour les adultes, et les activités sociales ou de loisirs pour tous. Les limitations dans les activités usuelles (ex : manger) sont également implicitement incluses dans ce critère.

En pratique, les données nécessaires sont traitées par la DREES pour le compte de l'INSEE, qui les utilise dans le cadre de l'enquête « Statistiques sur les ressources et les conditions de vie (SRCV) ». Mais ces statistiques ne sont disponibles qu'au niveau national et non, territoire par territoire.

[1] *Voir note de bas de page précédente.*

En janvier 2026, selon la DREES, « l'espérance de vie sans incapacité » à 65 ans est de 11,8 ans pour les femmes et de 10,5 ans pour les hommes[1].

Un tel indicateur devrait être calculé également pour chaque département et, plus encore, pour chaque DROM, car il constitue un témoin qualitatif pertinent de la réalité des inégalités systémiques frappant les territoires ultramarins.

Mais lorsque la commission d'enquête a demandé à la DREES de lui transmettre le niveau « d'espérance de vie en bonne santé » (EVSI) dans les 4 DROM historiques (la demande n'a pas inclus Mayotte car les bases de données statistiques de l'archipel, fragilisées par le cyclone Chido, sont en cours de reconstitution), le directeur de la DREES, M. Thomas Wanecq a répondu par la négative (Annexe n°5). Il a en effet expliqué qu'à l'heure actuelle, l'espérance de vie en bonne santé ne pouvait être calculée, ni au niveau de chaque territoire ultramarin, ni, plus généralement, au niveau de chaque département, pour des raisons de fiabilité statistique : « La raison de l'absence de publication d'un indicateur d'EVSI par département est l'absence de source statistique fiable à ce niveau géographique. L'enquête SRCV est en effet conçue pour être suffisamment précise au niveau national, mais au sein de chaque département le nombre de personnes répondantes sera trop faible pour établir des statistiques suffisamment précises. Chaque année, environ 22 000 personnes répondent à l'enquête SRCV. Les prévalences sont calculées pour chaque tranche d'âge de 5 ans de 15 à 85 ans, ainsi que pour les 85 ans et plus, soit 15 catégories. Un calcul d'ordre de grandeur permet de se rendre compte que le calcul de ces prévalences sur chacun des 101 départements reposerait en moyenne sur 22 000 ÷ 15 ÷ 101 ≈ 15 répondants par département et par tranche d'âge. Ce chiffre est très insuffisant pour l'établissement de statistiques fiables. Cette limitation n'est pas spécifique aux DROM et concerne l'ensemble des départements. »[2]

M. Wanecq a précisé que pour calculer l'EVSI au niveau de chaque territoire ultramarin, la DREES « aurait besoin d'un échantillon de répondants à la question relative aux limitations quotidiennes plus important. » Or, cette question est posée dans les enquêtes annuelles du recensement de la population de l'Insee à compter de cette année. Mais ces enquêtes fonctionnent avec un échantillon de population tournant par cycles de 5 ans. En conséquence, « Les échantillons du recensement étant bien plus importants que ceux de l'enquête SRCV, il sera donc possible à partir de l'année 2031 de calculer l'indicateur d'EVSI au niveau de chaque département ».

---

[1] *Note « études et résultats » de janvier 2026, n° 1363.*

[2] *L'intégralité de la réponse de M. Wanecq, au nom de la DREES, en date du 22 juin 2026, est consultable en Annexe 5 du présent rapport.*

La commission d'enquête, tout en prenant acte de cette explication statistique, estime qu'il faut accélérer ce calendrier de calcul de l'espérance de vie en bonne santé, sans attendre 2031, et fera une recommandation en ce sens.

En attendant, l'enquête santé européenne (*European Health Interview Survey*, EHIS) réalisée par la Drees en partenariat avec l'Insee en 2019 permet d'estimer des prévalences d'incapacité pour chacun des 5 DROM ainsi que pour la France hexagonale, mais avec une précision suffisante uniquement pour les tranches d'âge agrégées suivantes :

	France hexagonale		Guadeloupe		Martinique		Guyane		La Réunion		Mayotte	
	taux	*IC*	taux	*IC*	taux	*IC*	taux	*IC*	taux	*IC*	taux	*IC*
De 15 à 24 ans	7,9	*[6,5;9,2]*	10,2	*[6,2;14,2]*	13,0	*[7,9;18,1]*	8,0	*[5;11]*	8,9	*[5;12,9]*	7,3	*[4,8;9,9]*
De 25 à 34 ans	13,5	*[11,4;15,6]*	16,1	*[8,4;23,9]*	8,2	*[3,7;12,8]*	9,5	*[5,8;13,1]*	9,3	*[5;13,5]*	11,1	*[8,3;13,9]*
de 35 à 44 ans	15,6	*[14;17,2]*	20,3	*[14,3;26,3]*	23,5	*[16,2;30,9]*	14,3	*[9,5;19]*	14,8	*[9,9;19,7]*	16,2	*[12,5;19,9]*
De 45 à 54 ans	24,5	*[22,7;26,4]*	24,2	*[19,1;29,2]*	27,3	*[21,6;32,9]*	23,9	*[17,9;29,9]*	20,2	*[15,5;25]*	23,3	*[18;28,6]*
De 55 à 64 ans	32,0	*[30;33,9]*	30,1	*[25,2;35]*	31,8	*[26,9;36,7]*	35,6	*[27,8;43,4]*	28,8	*[23,2;34,4]*	32,0	*[25;39]*
De 65 à 74 ans	35,6	*[33,4;37,8]*	46,6	*[41;52,2]*	44,6	*[38,5;50,7]*	47,7	*[37;58,5]*	37,7	*[30,4;45,1]*	53,8	*[42,7;64,9]*
75 ans et plus	52,7	*[49,8;55,6]*	72,6	*[66,5;78,6]*	71,7	*[65,7;77,7]*	65,6	*[53;78,3]*	65,6	*[56,2;74,9]*	69,5	*[56,4;82,6]*
Ensemble	**24,8**	***[24;25,5]***	**29,5**	***[27,2;31,7]***	**29,7**	***[27,4;32]***	**27,5**	***[24,8;30,2]***	**24,7**	***[22,5;26,9]***	**28,5**	***[25,9;31,1]***

Taux : taux de prévalence des incapacités (GALI), en % ; IC : intervalle de confiance à 95%

Source > *enquête EHIS 2019, Drees*

Ce tableau souligne que le taux de prévalence des incapacités est nettement supérieur dans les DROM qu'en France hexagonale à compter de 65 ans.

Sur la moyenne des catégories d'âge concernées, le taux de prévalence des incapacités est similaire dans l'Hexagone et à La Réunion, et supérieur dans les 4 autres DROM (27, en Guyane, 28,5 à Mayotte, 29,5 en Guadeloupe et 29,7 en Martinique contre 24,8 dans l'Hexagone et 24,7 à La Réunion).

d) Outre-mer, la mortalité infantile est deux à trois fois plus élevée que dans l'Hexagone

(1) Le taux de mortalité infantile dans les outre-mer, un révélateur des précarités

Le taux de mortalité infantile constitue tout d'abord un enjeu sanitaire de premier plan pour l'ensemble de la France. En effet, historiquement bas jusqu'en 2005, il a, depuis, tendance à remonter (voir tableau ci-dessous). De plus, depuis 2015, le taux français est supérieur à la moyenne européenne (3,7 contre 3,3 pour mille naissances)[1].

Mais dans les outre-mer, la situation est bien pire, **le taux de mortalité infantile y étant deux à trois plus élevé que dans l'Hexagone.**

[1] *« Depuis 2015, la mortalité infantile en France est supérieure à la moyenne européenne », INSEE focus, juin 2023, n° 301.*

Taux de mortalité infantile (lissé sur 3 ans) DROM et Hexagone

(en pourcentage)

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	France	France hexagonale	France hexagonale (hors Île-de-France)
2021	7,5	8	8,2	6,6	9,5	3,7	3,5	3,3
2022	7,8	8,6	9,1	6,3	9,8	3,8	3,6	3,4
2023	7,1	7,9	9,8	6,1	10,4	4	**3,7**	3,6

Source : commission d'enquête d'après la DGS ; Enquête nationale périnatale (2021)

Il faut cependant noter que les situations divergent aussi de manière très importante dans la France hexagonale : ainsi, en 2023, si le taux moyen de mortalité infantile était de 3,7 pour mille naissances dans la France hexagonale, il était de 5,7 dans le département de la Seine-Saint-Denis.

(2) Concernant les mères, des indicateurs de santé préoccupants[1]

Si les femmes enceintes ultramarines ont moins de comportements addictifs (drogues,tabac, alcool) qu'en France hexagonale, les conditions sociales plus défavorables rencontrées dans les territoires ultramarins expliquent une partie de la surmortalité infantile qui y est observée. Cette situation alarmante a fait l'objet de l'enquête nationale périnatale de 2021.

Il faut ainsi rappeler que :

- de nombreuses femmes qui accouchent connaissent une situation de précarité. Les femmes qui bénéficient d'une complémentaire santé solidaire (CSS)[2] sont deux fois plus nombreuses en Martinique qu'en France hexagonale (27,8 % contre 11,3 %). Elles sont 34,3 % en Guadeloupe et 18,1 % à Saint-Martin ;

- Les femmes enceintes sont également plus nombreuses à ne pas bénéficier de couverture sociale (59,2 % à Mayotte, 8 % en Guadeloupe, 4,1 % en Martinique contre 2,7 % en France hexagonale), sauf à La Réunion (1 %).

[1] *Les données de santé présentées ci-dessous sont issues de l'Enquête nationale périnatale (2021) et des données des Observatoires régionaux de santé (ORS).*

[2] *La CSS ou C2S est une couverture complémentaire financée par l'État, destinée aux personnes disposant de ressources modestes, afin de réduire au maximum le coût de leurs dépenses de santé. Similaire à une mutuelle, la C2S est attribuée soit gratuitement, soit en contrepartie d'une cotisation minime (1 € par jour et par personne maximum). Elle garantit un accès optimal à un large panel de soins, sans reste à charge. Créée en 2019, elle remplace la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS).*

- La part des femmes défavorisées et très défavorisées[1] lors de l'accouchement est ainsi respectivement de 68,8 % et de 2,5 % à Mayotte, de 22,5 % et de 16,1 % en Guyane, et de 18,1 % et de 7,4 % à La Réunion, contre 3,9 % et 1,3 % en France hexagonale ;

- la part des femmes à avoir des antécédents de complications obstétricales[2] est également sensiblement plus élevée qu'en France hexagonale : 21,7 % à Mayotte, 19,1 % en Guyane, 12,1 % en Guadeloupe contre 6,2 % en France hexagonale ;

- la part des femmes ayant un IMC élevé (entre 25 et 29,9 pour les femmes en surpoids et supérieur ou égal à 30, pour les femmes en obésité) est significativement plus importante dans les territoires ultramarins que dans la France hexagonale : 52,5 % en Martinique (dont 24,9 % en obésité), 50,7 % en Guadeloupe (dont 24,1 % en obésité) et 24,1 % (dont 22,1 % en obésité) contre 37,4 % (dont 14,4 % en obésité) pour la France hexagonale ;

- la part des femmes ayant des antécédents familiaux de diabète est aussi bien plus élevée dans les outre-mer que dans la France hexagonale : 41,6 % en Guadeloupe et en Martinique, et 25 % en Guyane, contre 23,5 % dans la France hexagonale ;

- une hypertension artérielle est parfois aussi plus souvent diagnostiquée avant la grossesse (chez 14,1 % des femmes en Guyane contre 4,3 % en France hexagonale) ;

-de nombreuses femmes ultramarines ont un problème de dénutrition. Des études récentes ont également démontré que dans certains territoires ultramarins, comme en Guyane, une majorité de femmes enceintes avaient une déficience en iode, qui a un impact majeur sur l'évolution cérébrale du fœtus[3] ;

- la part des femmes étant dans un bon état psychologique au cours de la grossesse est plus faible dans les territoires ultramarins que dans la France hexagonale : 68,3 % à La Réunion, 61,8 % en Guadeloupe et 55,6 % en Martinique contre 71,4 % en France hexagonale. 39,4 % des femmes interrogées en Martinique, 33,7 % en Guyane, 33,1 % à La Réunion, et 33 % en Guadeloupe, se disaient en revanche tristes et sans espoir à deux semaines de leur accouchement (contre 25,6 % des femmes dans la France hexagonale) ;

- la part des femmes âgées de moins de 20 ans lors de l'accouchement est bien plus élevée dans certains territoires comme la Guyane et Mayotte et même à La Réunion (où respectivement 12,5 %, 11,5 %

---

[1] La part des femmes défavorisées et très défavorisées est calculée sur la base de l'indice de précarité (Opatowski ; 2016), qui comprend 4 critères : fait de ne pas vivre en couple, de recevoir le RSA, d'être assurée par l'aide médicale d'État (AME) ou de ne pas avoir d'assurance sociale.

[2] Prématurité ; hypotrophie ou macrosomie fœtale ; mort-né ou mort néonatale.

[3] Le statut en iode des femmes enceintes en Guyane française, thèse de M. Mathieu Raoelison, faculté de médecine des Antilles et de Guyane, 7 avril 2025.

et 6,5 % des femmes qui accouchent ont moins de 20 ans, contre 1,3 % dans la France hexagonale), la moitié étant des mineures.

e) Plus d'un adulte sur deux est en surpoids dans les territoires ultramarins

(1) Une maladie chronique qui touche le monde entier

L'obésité[1] touche aujourd'hui de plein fouet la France hexagonale et ses territoires ultramarins. L'augmentation de la part des Français en surpoids et souffrant d'obésité est régulière.

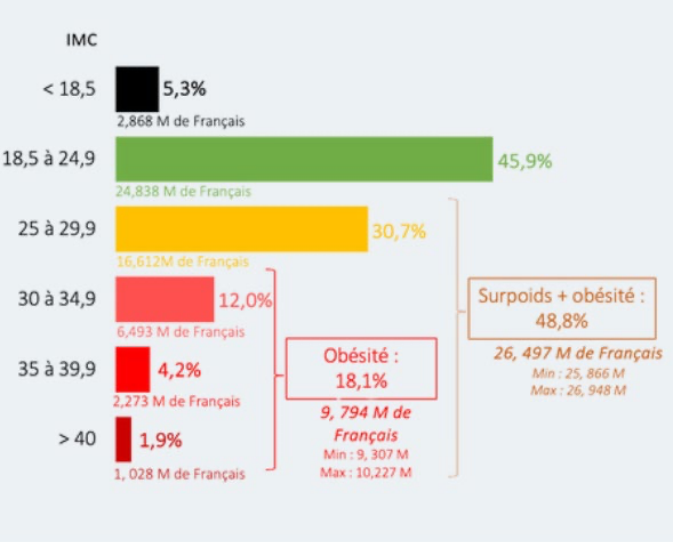
(2) Un développement préoccupant en France hexagonale comme dans les DROM-COM

Selon une enquête réalisée en 2024 par l'institut Odoxa pour la Ligue nationale contre l'obésité (OFEO 2024), le surpoids touche aujourd'hui près d'un Français sur deux et l'obésité, près de 18,1 % d'entre eux, soit près de 10 millions de personnes.

Dans les DROM-COM, c'est plus d'un adulte sur deux qui est en surpoids (51,8 %), dont 22,4 % malades d'obésité.

Prévalence de l'obésité (France hexagonale et France d'outre-mer)

(en pourcentage)



Source : Enquête épidémiologique nationale sur le surpoids et l'obésité ; Odoxa pour la Ligue nationale contre l'obésité (OFEO 2024)

---

[1] *Le surpoids et l'obésité sont définis à partir de l'**indice de masse corporelle** (ou IMC). L'IMC se calcule en divisant le poids par la taille au carré d'une personne. C'est un outil de mesure simple, utilisé couramment pour estimer la corpulence d'une personne. **Le surpoids est défini par un IMC compris entre 25,0 et 29,9 kg/m². L'obésité est une maladie chronique complexe et multifactorielle, définie par un IMC égal ou supérieur à 30,0 kg/m².** Si l'IMC est : entre 30,0 et 34,9 kg/m², il s'agit d'**obésité modérée (ou classe I)** ; entre 35,0 et 39,9 kg/m², il s'agit d'une **obésité sévère (ou classe II)** ; plus de 40 kg/m², on parle d'**obésité massive (ou classe III)**.*

Cette enquête récente confirme – peu ou prou – les tendances observées dans les chiffres communiqués à la commission d'enquête par la direction générale de la santé (DGS), qui reposent sur des enquêtes médicales un peu plus anciennes (2019 et 2020).

Taux d'obésité (en pourcentage de la population de 15 ans ou plus vivant en logement ordinaire)

(en pourcentage)

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	France (hors Guyane et Mayotte)	France Hexagonale	Seine St Denis	Hautes-Alpes	Nord
Enquête santé européenne 2019 standardisée	18,8	19,6	20,4	15,9	30,9		14,4			
Enquête de santé européenne 2019	18,9	19,7	19,1	16,2	25,7		14,4			
Épidémiologie et conditions de vie (EpiCov) 2020	20,4	20,9		14,3		15,5		16,6	11,1	20,7

Source : commission d'enquête d'après la DGS

Ces données sont préoccupantes. Elles démontrent l'augmentation et le nombre élevé de personnes en surpoids et obèses en France et la **proportion plus importante de l'obésité dans les territoires ultramarins par rapport à l'Hexagone**, même si une étude plus fine souligne que certains départements métropolitains – comme celui du Nord – sont désormais parmi les territoires français où l'on compte le plus de personnes obèses (taux de 20,7 % dans l'enquête EpiCov de 2020).

L'obésité est aussi devenue une urgence de santé publique en Polynésie française. Dans ce territoire, où la collectivité dispose de la compétence en matière de politique sanitaire, 75 % des adultes étaient en surpoids en 2019 (contre 70 % en 2010), et 48 % d'entre eux étaient obèses (contre 40 % en 2010)[1].

[1] *Enquête santé sur les maladies non transmissibles STEPS 2019, réalisée en Polynésie française entre septembre 2019 et mars 2020 par l'Institut Louis Malardé (ILM), la direction de la santé de la Polynésie française (DS) et l'institut statistique de la Polynésie française (ISPF).*

f) « L'épidémie » de diabète frappe plus durement les territoires ultramarins

(1) Une prévalence plus élevée que dans l'Hexagone

En France en 2023, plus de 3,8 millions de personnes étaient traitées par médicament pour un diabète[1], soit 5,6 % de la population. Les disparités territoriales restent très marquées avec une fréquence du diabète beaucoup plus élevée dans les départements et régions d'Outre-mer et en Seine Saint Denis ;

Outre-mer, la prévalence du diabète est plus importante.

Sur 2014-2016, l'enquête Esteban avait déjà démontré que la prévalence du diabète connu, estimée à partir des données du Baromètre santé, est très élevée dans les DROM, de l'ordre de 12 % aux Antilles et en Guyane et de 13,6 % à La Réunion. Mayotte fait exception. Dans cette enquête, l'estimation pour l'Hexagone était de 5,7 %.

L'enquête européenne de santé (2019), établie sur une base déclarative, avait confirmé ces écarts :

Prévalence du diabète (déclaratif)[2]

(en pourcentage)

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	France hexagonale
EHIS 2019 standardisé[3]	12,2	9,9	12	12,3	12,6	7,3
EHIS 2019	12,8	11,3	7,9	10,4	5,6	7,3

Source : commission d'enquête d'après la DGS

En 2023, les taux de prévalence du diabète traité pharmacologiquement les plus élevés sont observés dans les départements d'outre-mer. **À structure d'âge identique, les taux de prévalence sont 1,9 fois**

[1] ***Le diabète de type 1****, caractérisé par la présence d'un excès de sucre dans le sang appelé hyperglycémie, est dû à un arrêt de production d'insuline par le pancréas. Ce type de diabète apparaît chez l'enfant, l'adolescent ou l'adulte jeune et il dure toute la vie. Cette maladie auto-immune est favorisée par une prédisposition génétique.* ***Le diabète de type 2*** *(également appelé « diabète non insulinodépendant » (DNID) ou « diabète gras »), plus fréquent que celui de type 1, touche essentiellement les personnes de plus de 40 ans. Cette maladie est grave par ses complications, notamment sur le cœur, les vaisseaux sanguins, les reins et les nerfs. Sa prise en charge repose sur des mesures hygiénodiététiques (alimentation équilibrée et activité physique), ainsi que sur des traitements médicamenteux.*

[2] *Questionnaire auto-administré auprès d'un échantillon de population vivant en France.*

[3] *Le taux « standardisé » représente les prévalences qu'on observerait*

plus élevés à La Réunion, 1,7 fois plus élevés en Guadeloupe et 1,5 fois plus élevés en Guyane et en Martinique que le taux national (Odissé).

En 2024, des disparités territoriales sont également observées d'après les données du Baromètre de Santé publique France[1] avec une prévalence du diabète déclaré plus élevée en Guadeloupe, à La Réunion, en Martinique, dans les Hauts-de-France et en Bourgogne-Franche-Comté.

Les hospitalisations pour complications chroniques liées au diabète restent très fréquentes. Parmi les personnes âgées de 45 ans et plus, traitées par médicament pour un diabète, les complications podologiques (plaies du pied et amputations de membre inférieur) touchent respectivement 981 et 286 / 100 000 personnes. À La Réunion, un peu moins de 400 amputations du membre inférieur (AMI) ont ainsi été recensées en 2023 avec un taux de recours hospitalier 1,5 fois plus élevé qu'au niveau national[2]. Quant aux complications cardio et neuro-vasculaires, elles touchent respectivement 589 et 223 / 100 000 personnes.

(2) Les spécificités du diabète outre-mer

Au-delà d'une prévalence du diabète plus importante dans les territoires ultramarins, il faut aussi souligner que les formes de diabète ultramarines manifestent plusieurs spécificités[3] :

- **une prédominance féminine** dans les cas de diabète a été observée dans les DROM par rapport à l'Hexagone. La proportion de femmes était plus élevée en Guadeloupe (59 %), Martinique (59 %), Guyane (57 %) et à La Réunion (54 %) que dans l'Hexagone (45 %) ;

- **les personnes diabétiques résidant en Guyane et à La Réunion sont plus jeunes** (61 et 63 ans en moyenne) par rapport aux Antilles et à l'Hexagone (67 et 68 ans). L'âge au diagnostic du diabète de type 2 est également environ 5 ans plus jeune dans ces deux territoires ;

- **le niveau socio-économique est plus défavorable dans les DROM.** Ainsi, alors que dans l'Hexagone, 6,8 % des personnes diabétiques étaient, en 2023, bénéficiaires de la couverture maladie universelle (CMU), elles étaient deux à six fois plus importantes dans les territoires ultramarins (19,8 % en Guadeloupe ; 22,7 % en Martinique ; 35 % à La Réunion ; 42,3 % en Guyane) ;

- **l'indice de masse corporelle (IMC) moyen, qui permet de mesurer le surpoids et l'obésité, est moins élevé** à La Réunion (27,7 kg/m²), en

[1] *BEH - Diabète en outre-mer : comprendre les spécificités locales pour cibler les actions.*

[2] *Complications podologiques liées au diabète : un fardeau évitable/ Le parcours de soins des personnes vivant avec un diabète, huit ans avant leur amputation en 2021, Marion Billebeaud, Guy-Noël Chan Wan, Monique Ricquebourg, Stelly Chopinet-Dijoux, René Bun, Nathalie Le Moullec BEH, n°5-6, 17 février 2026.*

[3] *Diabète en outre-mer : comprendre les spécificités locales pour cibler les actions BEH 20-21 | 14 novembre 2023.*

Guyane et Guadeloupe (28,4 kg/m²) qu'en Martinique (29,3 kg/m²) et que dans l'Hexagone (29,5 kg/m²).

(3) Le diabète, maladie de la précarité

Comme dans l'Hexagone, le diabète de type 2 représente plus de 90 % des cas de diabète.

Comme l'a souligné Mme Monique Ricquebourg, directrice des études à l'Observatoire régional de la santé de La Réunion (ORS), « le diabète est une maladie révélatrice des inégalités sociales de santé. » « Plusieurs groupes de la population sont plus exposés au risque de développer la maladie. La tendance du diabète augmente avec l'âge pour atteindre plus de quatre personnes sur dix à partir de 70 ans à La Réunion. Les personnes les moins diplômées et aux revenus les plus modestes sont davantage exposées au diabète. » Elles le sont quatre fois plus à La Réunion.

Il existe aussi « des facteurs historiques » (migrations, transition nutritionnelle rapide…), des « facteurs biologiques et génétiques », des « facteurs culturels et comportementaux » (normes alimentaires). De plus, « l'alimentation saine est coûteuse et difficile d'accès, l'urbanisation favorise la sédentarité, et les difficultés d'accès à la santé sont majeures dans nos territoires, pour ne citer que ces exemples. »[1]

(4) Des complications de santé graves et fréquentes

À La Réunion, territoire ultramarin où le diabète provoque le plus de complications et de comorbidités, « le niveau d'hospitalisation, notamment pour amputation, est 1,3 fois supérieur à la fréquence hexagonale, 1,5 fois pour les AVC, et 1,7 fois pour les insuffisances rénales chroniques terminales, selon Mme Nathalie Le Moullec, endocrinologue-diabétologue, responsable du centre spécialisé de l'obésité (CSO) du CHU de La Réunion[2].

Selon la DGS, l'incidence d'amputation est 44 % plus élevée chez les personnes résidant dans les communes les plus défavorisées. L'étude des parcours de soins à La Réunion a mis en évidence une grande vulnérabilité des personnes amputées, avec des parcours très éloignés des recommandations : traitements médicamenteux instables, recours insuffisants aux professionnels de santé et aux examens médicaux et biologiques recommandés.

g) Les maladies infectieuses et tropicales

En outre, comme le rappelait le directeur général de la santé, le professeur Didier Lepelletier, lors de son audition du 16 avril 2026 par la commission d'enquête, **« Les territoires d'outre-mer sont aussi plus exposés aux risques sanitaires associés aux maladies vectorielles** (…). »

[1] *Audition du 1er avril 2026.*
[2] *Audition du 1er avril 2026.*

Ces maladies vectorielles sont d'abord les « arboviroses », qui sont, pour l'essentiel, la dengue, le chikungunya et le zika

Catégorie d'arbovirose	Symptômes
Dengue	Myalgies (douleurs musculaires), céphalées (maux de tête), nausées, éruptions cutanées, hémorragies En cas de dengue grave, atteinte de plusieurs organes
Chikungunya	Fièvres élevées et brutales, myalgies, céphalées, éruptions cutanées Évolution vers une phase inflammatoire chronique marquée par des douleurs articulaires persistantes et très handicapantes, durant des mois voire des années, chez 30 à 40 % des patients Risques pour les femmes enceintes et le fœtus.
Zika	Symptômes similaires à ceux de la dengue et du chikungunya, ainsi que conjonctivites, troubles digestifs et oedèmes aux pieds et aux mains Possibles complications neurologiques chez certains individus et anomalies congénitales chez les enfants Risques pour les femmes enceintes et le fœtus.

Source : Institut Pasteur

Selon la direction générale de la santé (DGS), elles représentent une enjeu sanitaire important dans l'ensemble des territoires ultramarins de climat tropical. Le chikungunya, la dengue et le paludisme résultent de l'implantation durable de certaines espèces de moustiques dans les outre-mer.

Leur propagation est aujourd'hui favorisée par plusieurs facteurs aggravants : le changement climatique, qui augmente les températures et les jours très chauds, l'urbanisation des territoires ultramarins, qui favorise la présence de multiples gîtes larvaires autour des habitations, ainsi que les habitats précaires, nombreux en Guyane et à Mayotte, qui contribuent encore davantage à la prolifération des moustiques.

Deux difficultés complémentaires font obstacle aux efforts de prévention et de lutte contre ces maladies dans les territoires ultramarins : la résistance croissante des moustiques aux insecticides et la lassitude de la population par rapport aux « gestes qui sauvent ».

À l'heure actuelle, selon l'ARS de Guadeloupe, la circulation de la dengue s'intensifie sur le territoire. En Nouvelle-Calédonie, une nouvelle épidémie est en cours (240 cas confirmés pour la seule semaine du 20 avril), alors qu'à Futuna, au 7 mai 2026, 14 cas autochtones de dengue avaient été recensés.

Concernant le chikungunya, en 2025, à La Réunion, une nouvelle épidémie d'ampleur de chikungunya avait été constatée avec 54 555 cas de personnes infectées par le chikungunya et 43 décès. Et, en ce printemps 2026, l'épidémie semble de retour en Guyane, douze ans après la dernière grande vague sur le territoire.

Le paludisme demeure également présent dans deux territoires de la République française en 2026, la Guyane française, où il reste endémique, et Mayotte, qui se situait en phase finale d'élimination jusqu'au début 2026 et où il connaît un net regain. Ainsi, au 23 avril 2026, 96 cas de paludisme avaient été recensés en Guyane et 132 cas à Mayotte.

La troisième catégorie de maladie vectorielle est la leptospirose. Elle est « favorisée, dans les territoires ultramarins, par la contamination des milieux humides et des eaux douces par l'urine d'animaux réservoirs, en particulier les rongeurs, mais aussi certains animaux domestiques ou d'élevage tels que chiens, porcs et bovins. » En 2024, selon Santé publique France, 886 cas ont été signalés en France, dont 441 en France hexagonale et Corse, et 445 dans les départements et régions d'outre-mer (DROM).

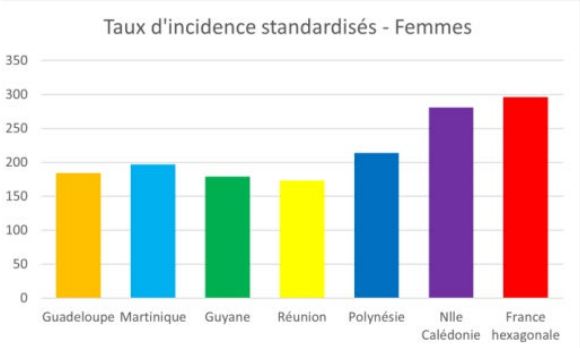
Enfin, il faut mentionner les risques issus **de la variole B, ou « mpox »**, qui est « causée par un *orthopoxvirus* initialement transmis à l'humain par des animaux, avant que la transmission interhumaine devienne prédominante. Elle se propage principalement par contact direct avec les lésions cutanées ou muqueuses d'une personne infectée. Depuis l'épidémie survenue en 2022, ce virus circule « à bas bruit » en France, avec 174 cas déclarés entre janvier et novembre 2025.

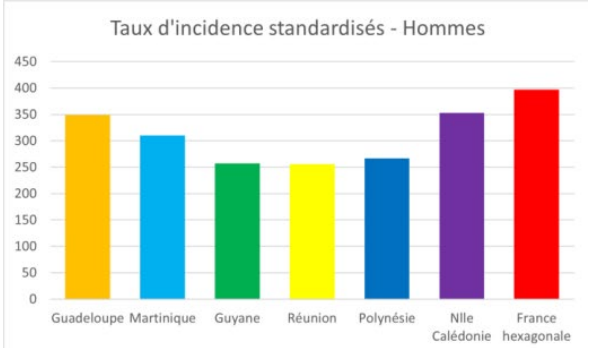
h) Une incidence globale moins élevée des cancers en outre-mer mais une diversité des situations ultramarines

(1) Globalement, une incidence moins élevée dans les DOM-COM

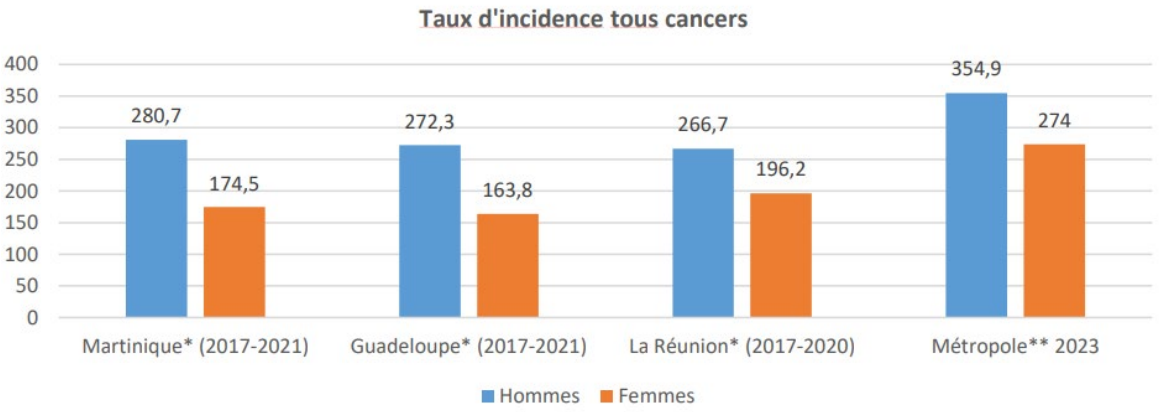
Selon le professeur Norbert Ifrah, président de l'Institut national du cancer (INCa), **les cancers présentent dans les DROM-COM une incidence globale moins élevée qu'en France hexagonale.** Près de 8 500 nouveaux cas annuels de cancers sont recensés dans les DROM-COM (Martinique, Guadeloupe et îles du Nord, Guyane, St Pierre et Miquelon, Réunion, Mayotte, Polynésie française et Nouvelle-Calédonie).

De fait, on peut constater une sous-incidence globale des cancers dans les DROM par rapport à la France hexagonale, hormis chez les femmes en Nouvelle-Calédonie où elle est équivalente.





Source : INCA



Source : INCA

Taux d'incidence des cancers outre-mer (2007-2016)

(nombre de personnes atteintes sur 100 000 personnes)

Localisation	Guadeloupe		Martinique		La Réunion		Guyane		Hexagone	
	H	F	H	F	H	F	H	F	H	F
Lèvre-Bouche -Pharynx	13,2	2,7	11,7	3	18,6	2,8	12,5	5,2	20,3	5,2
Œsophage	6,1	0,9	3,9	0,6	10,6	0,9	4,5	1,2	7,2	1,5
Estomac	14,3	7,3	12,1	6,9	13,2	6,9	14,6	7,2	7,9	3,2
Côlon et rectum	26,2	17,3	26,9	20,4	32,4	21,6	25	17,4	37,8	24,4
Poumon	12,1	4,4	10,3	6,3	36,5	9,7	24,3	10,1	51,8	17,9
Sein		65,8		60,6		57,8		52,9		97,7
Col de l'utérus		8,7		7,2		10,4		22,5		6,6
Corps de l'utérus		10,7		7,8		6,5		8,4		10,5
Prostate	173,1		164,5		61,4		94,4		88,8	
Myélome multiple	5,1	4,6	6,9	5,2	2,9	2,5	7	9	2	1,2

Localisation	Polynésie française		Nouvelle Calédonie		Hexagone	
	H	F	H	F	H	F
Lèvre-Bouche -Pharynx	18	2,2	20,9		20,3	5,2
Côlon et rectum	20,4	12,3	25,3	20,9	37,8	24,4
Poumon	51	25,3	58,7	30,4	51,8	17,9
Sein		97,3		96,5		97,7
Col de l'utérus		11,7		12,5		6,6
Corps de l'utérus		26,6		28,9		10,5
Prostate	78,3		70,5		88,8	

Source : cartographie des cancers 2007-2016 (Santé publique France ; INCA ; réseau Francim)

(2) Mais des cancers qui touchent une population plus jeune

Selon la direction générale de la santé (DGS), l'âge médian au premier traitement à visée anticancéreuse est plus bas (60 ans en moyenne, pour les femmes ultramarines contre 67 au niveau national et 62,8 pour les hommes ultramarins contre 68 au niveau national).

La proportion des décès dus à un cancer survenu avant l'âge de 65 ans y est plus importante (pour les femmes, 35 % en moyenne outre-mer contre 24 % en moyenne au niveau national ; pour les hommes, 32 % en moyenne en outre-mer, contre 27 % en moyenne nationale).

(3) Des chances de survie plus faibles que dans l'Hexagone

Certains cancers présentent des chances de survie à 5 ans significativement inférieures dans trois territoires ultramarins étudiés (La Réunion, Guadeloupe, Martinique) à celles affichées en Hexagone.

Un travail sur la survie nette a été réalisé par Santé publique France et l'INCa avec le réseau français des registres de cancers (FRANCIM) et le service de Biostatistique-Bioinformatique des Hospices civils de Lyon. Il porte sur 3 DROM : Martinique, Guadeloupe et La Réunion. Il a permis une comparaison de la survie de ces 3 territoires entre eux et par rapport à l'Hexagone pour 10 catégories de cancers.

Il en ressort que la survie à 5 ans est inférieure à l'Hexagone pour les cancers suivants : Œsophage, corps de l'utérus (Antilles) ; Prostate (Réunion) ; Côlon et rectum, sein, myélome (Réunion et Antilles)

Survie nette standardisée à 5 ans (2008-2015)

(En rouge les différences significatives)

Localisation	Guadeloupe	Martinique	La Réunion	Hexagone
Lèvre-Bouche -Pharynx	35	40	37	45
Œsophage	5	3	13	17
Estomac	30	31	25	30
Côlon et rectum	57	53	57	63
Poumon	14	16	17	20
Sein	79	83	81	88
Col de l'utérus	57	59	62	63
Corps de l'utérus	55	50	67	74
Prostate	94	95	85	93
Myélome multiple	51	55	52	60

Source : INCa

(4) Des prévalences plus élevées et localisées sur certains types de cancers, des facteurs de risque en partie liés aux inégalités économiques et sociales

Les cancers les plus prégnants en outre-mer sont les cancers colorectaux, du sein, du col de l'utérus et de la prostate.

Plusieurs facteurs, parfois cumulatifs, peuvent expliquer ces différences : des facteurs socio-économiques (précarité…) ; des comorbidités importantes (diabète…) ; une exposition environnementale (ex : chlordécone aux Antilles) ; facteurs de risques (tabac ; alcool ; surpoids et obésité). Concernant ces derniers facteurs, selon la DGS, il faut néanmoins constater que la prévalence du tabagisme est inférieure à la moyenne nationale dans les DOM (en 2021, 25,3 % dans l'Hexagone, contre 21 % à La Réunion, 12 % en Guadeloupe et en Martinique, 11 % à Mayotte, 9,7 % en Guyane). Il en va de même pour la consommation d'alcool (à l'exception de Mayotte). Le taux de

consommateurs quotidiens d'alcool dans les DOM varie entre 5,2 et 7 % contre une moyenne nationale de 10 %.

D'autres explications sont liées aux carences du dépistage et de l'offre de soins.

(5) Une faible adhésion aux dispositifs de prévention et de dépistage

	DOCCR (2024-2025)	DOCS (2024)	DOCCU (2024)
Guadeloupe	28,8 %	43,5 %	56,0 %
Guyane	11,3 %	14,2 %	31,8 %
La Réunion	24,8 %	38,2 %	65,8 %
Martinique	23,5 %	42,2 %	48,5 %
Mayotte	NA	NA	17,4 %
France entière	30,7 %	44,0 %	60,9 %

Source : INCA ; Légende : DOCCR : dépistage du cancer colorectal ; DOCS : dépistage du cancer du sein ; DOCCU : dépistage du cancer du col de l'utérus

Comme le souligne le professeur Ifrah[1], « *le problème n'est parfois pas la présence des équipements mais leur accessibilité ou l'existence de plages horaires disponibles et de professionnels pour les utiliser* » (en lien avec le « turn-over » des praticiens, la pénurie de radiologues ou de manipulateurs etc.).

D'autres raisons ont été constatées : « *Localement, peuvent être observées des difficultés notamment pour la réalisation sur place du dépistage des cancers du col de l'utérus ou du sein, ou pour le respect des délais d'analyse dans le dépistage des cancers colorectaux (Mayotte, Guyane) dès lors que l'analyse n'est pas réalisée sur place. Localement également, il sera souvent nécessaire d'adapter les procédures d'invitation par courrier compte tenu de la faiblesse du réseau postal.* »[2]

(6) Une offre de soins inégale selon les territoires, qui peut constituer une « perte de chance »

Selon l'INCa, près de 85 % des personnes hospitalisées pour cancer dans les DROM ont reçu la totalité des traitements sur leur territoire. Mais l'offre et les autorisations au traitement du cancer sont hétérogènes selon les territoires. **Certaines modalités de diagnostic** (ex : PET Scan) ou de traitement (ex : radiothérapie) **ne sont pas implantées partout**, ce qui nécessite des parcours ayant une partie du traitement hors territoire. En pratique, le taux de déplacement sanitaire est inférieur à 20 % aux Antilles et à La Réunion, mais supérieur à 50 % en Guyane et à Mayotte.

Plus précisément, certains territoires ont moins d'établissements autorisés au traitement du cancer, notamment en chirurgie oncologique (avec des difficultés liées à l'atteinte des seuils). De plus, le taux d'équipements en

[1] *Audition du 27 mars 2026.*
[2] *Réponses écrites du professeur Norbert Ifrah, président de l'INCa, au questionnaire de la commission d'enquête.*

IRM est inférieur à la moyenne nationale. Enfin, le nombre de professionnels en oncologie médicale, radiologie… est plus faible (fragilité des équipes).

Ainsi, si la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion disposent d'équipes médicales et d'équipements de pointe, la Guyane apparaît comme véritablement dépourvue d'une offre de soins suffisante sur les traitements médicamenteux systémiques et la radiothérapie).

Mais même en Martinique, les pertes de chance restent immenses. Lors de la visite du site de Clarac du CHU de la Martinique, la pénurie d'oncologues a été pointée. Dans des locaux vieillissants et étroits qui ne seront pas remplacés avant 7 à 10 ans, des équipes de professionnels toujours sur le fil s'efforcent chaque jour de tenir le service. Les problèmes de délais entraînent inévitablement des pertes de chance. En moyenne, il faut entre deux à trois mois entre la découverte de la pathologie et le premier geste de traitement. Certains patients engagent des contentieux. En revanche, la phase diagnostic a connu des progrès gigantesques en quelques années grâce au cyclotron.

i) La santé mentale des jeunes ultramarins en détresse :

La santé mentale est définie par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) comme « un état de bien-être mental qui nous permet de faire face aux sources de stress de la vie, de réaliser notre potentiel, de bien apprendre et de bien travailler, et de contribuer à la vie de la communauté. Elle a une valeur en soi en tant que facteur favorable, et fait partie intégrante de notre bien-être. »

Au niveau national[1], les troubles de santé mentale commencent dès le plus jeune âge : **55 %** des jeunes de 18 à 24 ans ont déjà été affectés par un problème de santé mentale et **14 % des collégiens et 15 % des lycéens** présentent un risque important de dépression. P**rès de 936 000 jeunes** ont bénéficié d'un remboursement de psychotrope en 2023, soit + 18 % par rapport à 2019. E**nfin, en 2024, les hospitalisations de très jeunes filles (10-14 ans) et de jeunes filles (15-19 ans) pour tentatives de suicide ou automutilations, ont respectivement bondi de 22 % et de 14 % en un an**.

La situation des jeunes ultramarins est, quant à elle, « alarmante », selon une étude de l'institut Terram[2], publiée en septembre 2025 pour l'institut Montaigne et la Mutualité française. En effet, ce sont aujourd'hui 39 % des jeunes ultramarins qui souffrent de dépression, cette proportion s'élevant jusqu'à 52 % des jeunes en Guyane, à 44 % en Martinique et à 43 % en Guadeloupe.

---

[1] *Avis du Conseil économique, sociale et environnemental « Santé mentale et bien-être des enfants : un enjeu de société » (rapporteur : Helno Eyriey) d'octobre 2025 ; Santé publique France et Odoxa – Mutualité française.*

[2] *« Santé mentale des jeunes de l'Hexagone aux Outre-mer – cartographie des inégalités ».*

Prévalence des symptômes dépressifs chez les jeunes

DROM	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	France	Bourgogne-Franche Comté	PACA
39 %	37 %	44 %	**52 %**	32 %	43 %	25 %	19 %	28 %

Source : note précitée de l'institut Terram (2025)

Plusieurs raisons cumulatives, bien présentes dans les outre-mer, et plus encore parmi les personnes pauvres, sont à l'origine des troubles de santé mentale : l'isolement social ; la pression scolaire ; le harcèlement à l'école ; la précarité ; le manque de sommeil ; les violences physiques, psychologiques ou sexuelles ; les discriminations ; et enfin les écrans, qui occupent une place croissante dans la vie des jeunes.

En outre, il faut souligner que l'offre de soins est trop souvent peu ou mal accessible aux jeunes les plus en difficulté. La note de l'institut Terram souligne d'ailleurs que la principale demande des jeunes est d'avoir davantage de dispositifs de prévention et de soins à proximité de leur lieu de vie.

Le taux de suicide chez les jeunes ultramarins est aussi un enjeu. À titre d'exemple, le phénomène des suicides des jeunes Amérindiens a été bien documenté. Selon Santé publique France, il était huit fois plus élevé que dans l'Hexagone en décembre 2020[1].

Il faut noter aussi de grandes différences entre territoires ultramarins : ainsi, entre Mayotte et la Guyane, le taux de suicide varie de 1 à 3.

En revanche, le taux de suicide des adultes et des jeunes dans la France hexagonale est aujourd'hui plus important que dans les territoires ultramarins. Il faut relever, à titre d'exemple, que le taux de suicide des jeunes est six fois plus élevé dans les Hautes-Alpes qu'en Guadeloupe et en Martinique.

[1] *« Épidémiologie descriptive des tentatives de suicide et des suicides dans les communes isolées de Guyane française », Basma Guarmit, Aude Lucarelli, Paul Brousse, Émilie Mosnier, Philippe Travers, Mathieu Nacher, BEH 36-37, 15 décembre 2020.*

Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	France hexagonale	Hautes-Alpes	Nord
Taux de suicide standardisé sur l'âge (nombre de décès pour 100 000 habitants)							
8	7,9	12,6	9,9	3	**13,1**	**18,4**	**13,3**
Taux de suicide des moins de 25 ans (nombre de décès pour 100 000 habitants)							
1	1,1	3	1,4	0,6	**2,5**	**6,2**	**2,8**

Source : DGS

j) Le vieillissement démographique de la Guadeloupe et de la Martinique

Territoire	Nombre d'habitants (au 01/01/2022)	Croissance (2010-2020)	Nombre d'habitants de plus de 60 ans (01/01/2022)	% des plus de 60 ans dans la population totale
Guadeloupe	373 939	- 6,6 %	109 056	34 % (chiffres 2025)
Martinique	350 373	- 9 %	111 404	35 % (chiffres 2025)
Moyenne DOM	2 185 942		437 750	20 %
Total Hexagone	65 627 454	+ 3,4 %	17 978 330	27 %

Comme indiqué dans le tableau ci-dessus, au 1er janvier 2026, 34 % de la population guadeloupéenne avait 60 ans ou plus - soit plus d'une personne sur trois. **La Guadeloupe est ainsi la deuxième région française où la part des seniors est la plus élevée, immédiatement après la Martinique (35 %).** À titre de comparaison, ce taux n'était que de 23 % il y a dix ans. Le vieillissement de la population s'accentue sous l'effet conjugué de l'allongement de la durée de vie, du départ des jeunes adultes et d'un recul marqué de la fécondité.

Le vieillissement de la population serait tel que la moitié de la population de ces deux départements aurait plus de 58 ans en 2070.

Conjugué au départ des jeunes Antillais de leur territoire pour poursuivre leurs études ou trouver un travail, ce vieillissement constitue une « bombe démographique » qu'il s'agit désormais, non plus d'anticiper – il est trop tard – mais d'accompagner. En effet, cette évolution, désormais rapide,

va entraîner de nouveaux besoins (logements adaptés ; développement des services d'aide à la dépendance…) et de nouveaux coûts.

k) Face à une offre de soins insuffisante et mal répartie, des comportements de « renoncements aux soins » préjudiciables

(1) Une offre de soins insuffisante et inégalement répartie

Les territoires ultramarins connaissent également des difficultés en matière d'offre de soins, du fait de l'insuffisante formation locale de professionnels de santé, de la rareté des praticiens dans certaines spécialités médicales, des mesures de régulation budgétaire ou encore, de la répartition inégale des centres hospitaliers et des médecins. Certaines zones géographiques, en général, les plus isolées, constituent même des « déserts médicaux ».

Ce constat appelle deux remarques :

- les enjeux spécifiques aux outre-mer s'inscrivent dans un contexte général d'inadéquation entre la demande et de l'offre de soins en France, du fait du trop petit nombre de jeunes médecins formés pendant plusieurs dizaines d'années. Créant de fait, dans de nombreuses régions de l'Hexagone, des « déserts médicaux » contre lesquels le Sénat s'élève régulièrement (voir Annexe 6) ;

- l'émission d'un constat global sur l'offre de soins dans les outre-mer a une portée limitée et la situation de chaque territoire ultramarin doit être examinée au cas par cas.

Ces rappels étant faits, l'accès aux soins dans certains territoires ultramarins se heurte à des obstacles structurels profonds qui engendrent de réelles pertes de chance pour les populations locales par rapport à l'Hexagone. **La démographie médicale est même critique, marquée par des « déserts médicaux extrêmes », à Mayotte et en Guyane.** Mayotte illustre cette urgence avec seulement 89 médecins pour 100 000 habitants, tandis qu'en Guyane, l'absence de généralistes permanents dans certaines communes oblige à s'en remettre à des centres de soins délocalisés gérés par des infirmiers.

Cette pénurie est accentuée par un manque d'attractivité pour les jeunes praticiens et un vieillissement des spécialistes en place, notamment aux Antilles où plus de 60 % d'entre eux ont dépassé 55 ans.

Quelques tableaux illustrent ces inégalités.

Les effectifs médicaux et paramédicaux dans les hôpitaux publics soulignent :

- des ratios d'effectifs médicaux supérieurs à ceux de l'Hexagone dans les DROM, sauf à Mayotte où ils sont nettement inférieurs ;

- des ratios d'effectifs paramédicaux très inférieurs à ceux de l'Hexagone, à Mayotte, semblables, à La Réunion, et supérieurs, en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane.

Données SAE 2014 et 20214	Effectifs médicaux dans les établissements publics (au 31/12 de l'année)									
	2024					2014				
	Effectifs médicaux	*Dont sages-femmes*	*Dont pharmaciens*	*Dont internes + FFI*	Ratio / 1000 hab.	Effectifs médicaux	*Dont sages-femmes*	*Dont pharmaciens*	*Dont internes + FFI*	Ratio / 1000 hab.
Guadeloupe	1 062	*107*	*40*	*279*	2,8	808	*91*	*21*	*236*	2,0
Saint-Martin	62	*18*	*2*	*5*	2,0	68	*17*	*3*	*5*	1,9
Saint-Barthelémy	9	-	-	-	0,9	14	-	*4*	-	1,5
Guyane	870	*173*	*19*	*147*	3,0	509	*130*	*10*	*79*	2,1
La Réunion	2 590	*270*	*59*	*796*	2,9	1 469	*220*	*29*	*303*	1,8
Martinique	1 407	*101*	*51*	*475*	3,9	1 447	*97*	*44*	*201*	3,7
Mayotte	430	*103*	*16*	*81*	1,3	341	*113*	*9*	*33*	1,5
Hexagone	**152 657**	***12 712***	***6 047***	***40 197***	**2,3**	**133 404**	***11 907***	***4 789***	***27 862***	**2,1**

Données SAE 2014 et 20214	Effectifs paramédicaux dans les établissements publics (au 31/12 de l'année)							
	2024				2014			
	Total	*Dont IDE*	*Dont AS*	Ratio / 1000 hab.	Total	*Dont IDE*	*Dont AS*	Ratio / 1000 hab.
Guadeloupe	4 158	*1 936*	*1 246*	10,8	3 303	*1 493*	*976*	8,2
Saint-Martin	265	*128*	*77*	8,4	224	*112*	*63*	6,3
Saint-Barthelémy	29	*16*	*7*	2,7	45	*23*	*13*	4,9
Guyane	2 726	*1 175*	*937*	9,5	1 679	*839*	*518*	7,0
La Réunion	7 011	*3 589*	*2 279*	8,0	5 518	*2 733*	*1 799*	6,6
Martinique	4 961	*2 095*	*1 705*	13,7	4 125	*1 702*	*1 477*	10,6
Mayotte	1 747	*623*	*647*	5,3	1 219	*465*	*390*	5,3
Hexagone	**551 821**	***248 041***	***184 641***	**8,4**	**534 823**	***239 421***	***179 809***	**8,4**

Concernant la densité de médecins libéraux, on constate :

- qu'elle est supérieure à celle de l'Hexagone pour les médecins généralistes en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, mais très inférieure en Guyane et à Mayotte ;

- qu'elle est globalement inférieure à l'Hexagone pour les médecins spécialistes dans tous les DROM.

Données Assurance maladie	Densité de médecins libéraux en 2024 (pour 100k hab)			Densité de médecins libéraux en 2014 (pour 100k hab)		
	Généralistes	Spécialistes	Total	Généralistes	Spécialistes	Total
Guadeloupe	90	75	165	80	69	153
Guyane	34	20	54	43	19	55
La Réunion	104	69	173	100	55	149
Martinique	91	53	143	74	59	138
Mayotte	10	2	12	12	2	9
France hexagonale	82	82	163	94	79	169

Source : DGS

Concernant le détail des spécialités présentes dans les DROM, une évidence s'impose là encore : **la faiblesse voire l'absence de nombreuses spécialités médicales en Guyane et à Mayotte.** Dans cet archipel, par exemple, il n'y a ni pédiatre, ni ophtalmologue, ni endocrinologue.

En Guyane, on ne compte ni anésthésiste, ni rhumatologue, ni otho-rhino-laryngologiste.

	Martinique	La Réunion	Guyane	Guadeloupe	Mayotte	Hexagone	France
Allergologues	2	3	0	5	0	267	277
Anésthésistes-réanimateurs	6	40	0	14	0	3886	3946
Cardiologues	12	55	5	28	2	4916	5018
Chirurgiens	25	64	3	38	1	7872	8003
Dermatologues	9	22	3	14	0	2386	2434
Endocrinologues	1	17	1	7	0	827	853
Gynécologues médicaux et obstétriciens	21	69	23	36	1	4208	4358
Hépato-gastro-entérologues	6	21	0	13	0	1980	2020
Médecins nucléaires	3	2	0	2	0	476	483
Médecins pathologistes	4	7	0	2	0	652	665
Médecins vasculaires	8	9	2	10	0	912	941
Néphrologues	7	24	2	10	0	508	551
Neurologues	3	11	1	7	0	1050	1072
Ophtalmologues	23	47	5	24	0	4188	4287
Oto-rhino-laryngologistes	4	21	0	10	0	1921	1956
Pédiatres	7	44	9	22	0	2636	2718
Pneumologues	7	13	1	4	1	1197	1223
Psychiatres	8	57	1	11	1	6230	6308
Radiologues	22	59	3	20	2	5571	5677
Radiothérapeutes	3	6	0	2	0	515	526
Rhumatologues	6	10	0	8	0	1408	1432
Stomatologues	1	10	0	1	0	684	696

Source : DGS

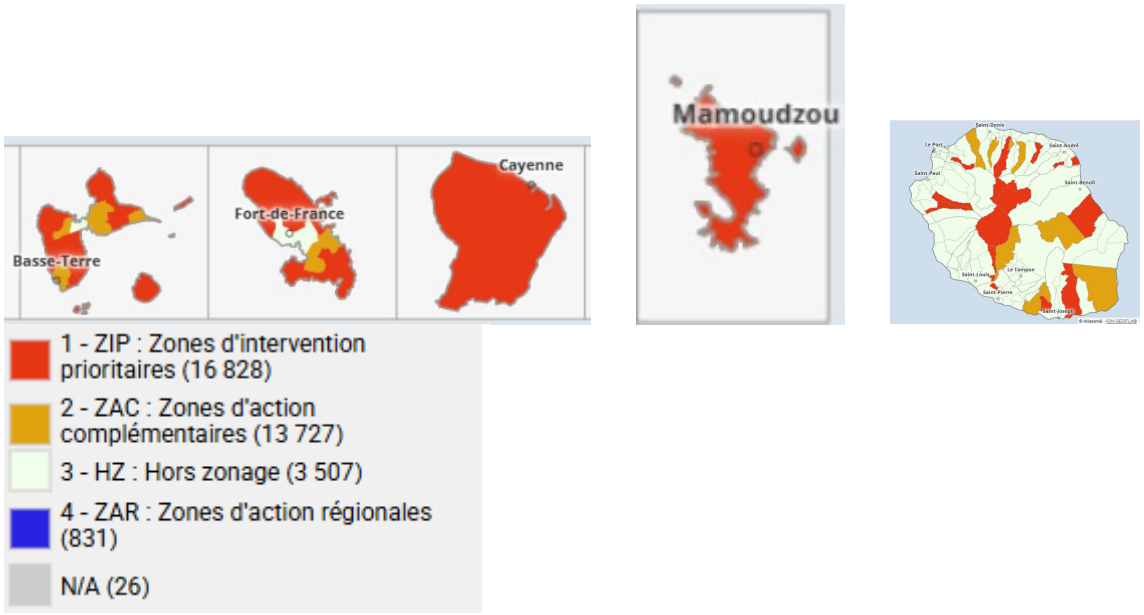
(2) La Guyane et Mayotte sont aujourd'hui des « déserts médicaux extrêmes »

À cette fragilité démographique s'ajoute une contrainte géographique. En effet, les professionnels de santé sont le plus souvent concentrés dans les zones urbaines, c'est-à-dire, là où vit la majeure partie de la population (en Guyane, 90 % des habitants vivent sur le littoral ; en Nouvelle-Calédonie, 74 % de la population vit en province sud).

A contrario, l'enclavement de territoires comme la Guyane impose des déplacements longs en pirogue ou en avion pour atteindre un médecin. Dans les archipels de Polynésie française, la dispersion des habitants sur de multiples îles rend la continuité des soins complexe, malgré la mise en place de réseaux de santé inter-îles et de quotas d'installation. En pratique, dans les DROM, ces zones isolées et « sous denses » pour reprendre l'expression administrative du ministère de la santé qui évite de parler de « déserts médicaux », sont définies par le directeur général de chaque ARS, qui publie un arrêté pour les définir, sur la base de lignes directrices nationales (arrêté interministériel du 9 mai 2025).

Ces zones sont divisées en deux catégories : les ZIP (zones d'intervention prioritaire), considérées comme les plus fragiles, et les ZAC (zones d'action complémentaire), fragiles mais à un niveau moindre que les ZIP.

Comme l'illustrent les cartographies ci-dessous, l'intégralité des territoires guyanais et mahorais est classée en ZIP et peut donc être considérée comme un désert médical, compte tenu de la fragilité particulière de ces deux départements (sur la situation sanitaire de Mayotte, voir l'Annexe n°7). La Guadeloupe et la Martinique sont également majoritairement des zones sous-denses, regroupant des ZIP et des ZAC. La Réunion fait figure d'exception en étant mieux dotée en médecins, principalement sur les parties littorales de l'île.



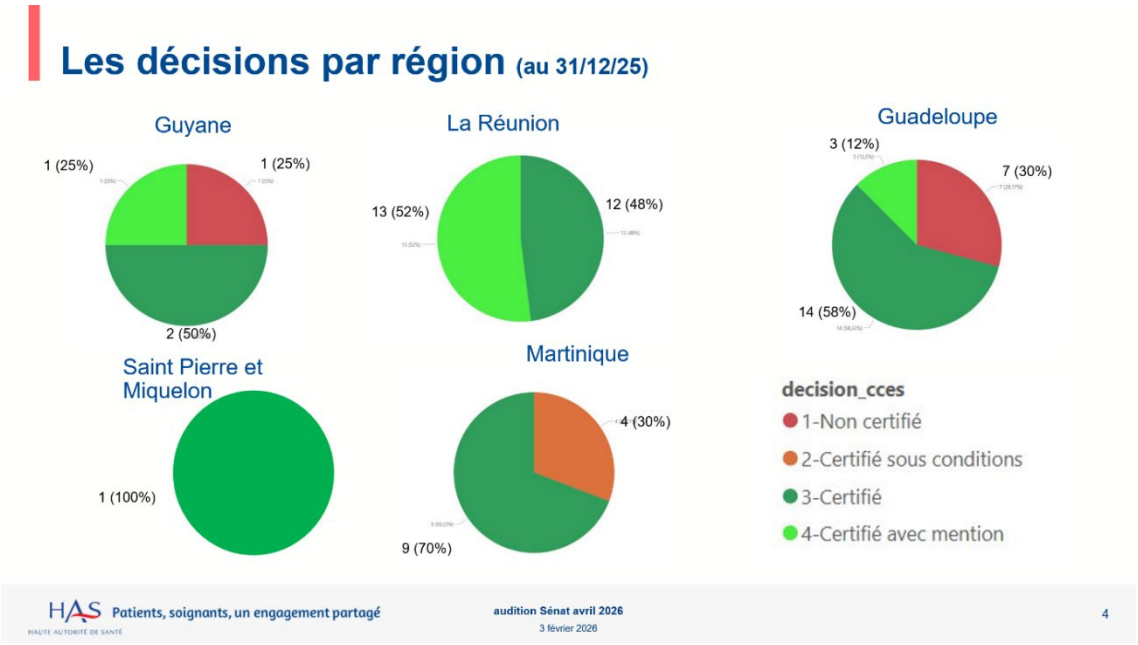
Source : DGS

(3) Des problèmes de certification des établissements en Guadeloupe

Pour rappel, la Haute autorité de santé (HAS) a mis en place depuis 20 ans, une procédure de certification des établissements hospitaliers. En septembre 2025, elle a publié la 6ème réforme de sa procédure de certification (ou « itération du référentiel » selon le langage administratif actuel). En pratique, la HAS procède à une évaluation des établissements tous les quatre ans.

Or, si, globalement, les premiers résultats de cette nouvelle phase de certification démontrent des taux de certification « relativement semblables à ceux de la France hexagonale avec des certifiés et non certifiés », la Guadeloupe semble faire exception avec un taux de non-certification plus élevé (7 établissements non certifiés sur 23 procédures de certification au

31 décembre 2025). Parmi les critères qui expliquent cette non-certification, selon la HAS[1], il faut mentionner des défauts dans la qualité de la prise en charge des urgences vitales, dans les modalités de déclaration et d'analyse des « évènements indésirables » (ou EI), des « évènements indésirables graves » (EIG) et des « évènements indésirables associés aux soins » (EIAS) et dans la traçabilité du dossier/ information patient.



(4) Des retards de diagnostics et de soins et des renoncements aux soins synonymes de « pertes de chance »

(a) Des retards de soins très préjudiciables aux patients

Pour la Cour des comptes[2], les carences dans l'offre de soins outre-mer « ont des répercussions directes sur l'état de santé des populations. Elles se traduisent notamment par des retards dans les diagnostics, des délais de prise en charge allongés et un renoncement aux soins, en particulier dans des disciplines sensibles. Selon plusieurs enquêtes récentes[3], le temps médian d'attente pour une consultation en cardiologie est de 42 jours en moyenne dans les DROM, contre 26 jours en métropole. Ce différentiel contribue à accentuer les tensions sur les structures hospitalières, contraintes de pallier les insuffisances de la médecine de ville. **Ainsi, en 2023, 30 % des passages aux urgences hospitalières en Guyane et 47 % à Mayotte étaient jugés inadaptés contre une moyenne nationale à 17 %. »**

[1] *Réponses de la HAS au questionnaire écrit de la commission d'enquête.*
[2] *Rapport public annuel 2026.*
[3] *Voir par exemple « Cartes de France 2026 de l'accès aux soins », Doctolib et Fondation Jean Jaurès.*

(b) …et des renoncements aux soins fréquents

C**omme l'a souligné le Conseil économique, social et environnemental (CESE) dans son avis récent sur la santé dans les outre-mer[1], les renoncements aux soins sont encore plus importants dans les territoires ultramarins que dans la France hexagonale**. Ils concernent en effet un tiers des personnes en Outre-mer contre un quart dans l'Hexagone. Dans son avis, le CESE relève ainsi qu'en Martinique le taux de renoncement aux soins est de 32,3 %, supérieur de près de 7 points au taux moyen mesuré en France hexagonale (25,6 %), pour 17,4 % à La Réunion et 31,8 % en Guadeloupe. Le renoncement aux soins est particulièrement élevé à Mayotte où 45 % des habitants de plus de 15 ans déclaraient en 2019 avoir renoncé à des soins, selon le CESE.

D'autres motifs sont bien identifiés pour expliquer ces renoncements aux soins. Au niveau national, selon une enquête menée par la Fédération hospitalière de France (FHF) en janvier 2026, les délais d'attente sont la cause principale qui explique le taux de renoncement aux soins : **65 % des Français ont déjà renoncé à consulter un professionnel de santé à cause de délais d'attente trop longs.**

Mais, selon le CESE et plusieurs études de l'INSEE, **la pauvreté,** qui est l'un des premiers facteurs de fragilisation de la santé de la population en Outre-mer et qui concerne environ 900 000 personnes, **a, elle aussi, un lien direct avec le renoncement aux soins.** En effet, les personnes en situation de précarité sont 2,95 fois plus nombreuses parmi les personnes qui ont renoncé à des soins que parmi les personnes qui n'y ont pas renoncé. **Il existe aussi un lien entre isolement et renoncement aux soins.** Les personnes résidant dans une commune très sous-dotée en médecins généralistes sont 1,57 fois plus nombreuses parmi les personnes qui ont renoncé à des soins que parmi les personnes qui n'ont pas renoncé (ex : centre Guyane ; cirques de La Réunion ; îles de Guadeloupe soumises à la « double insularité »…).

(5) Des évacuations sanitaires coûteuses mais qui s'imposent dans certains cas pour sauver des vies

Les évacuations sanitaires ou « EVASAN » (programmées et urgentes) et les transferts sanitaires (transferts de personnes non hospitalisées) sont des dispositifs qui permettent aux patients de poursuivre leur parcours de soins malgré les insuffisances de l'offre de soins sur leur territoire.

Il s'agit de services dits « de dernier recours », qui concernent exclusivement les urgences et les affections longue durée. Les personnes malades sont généralement transférées dans l'Hexagone mais il faut noter que, par convention, les patients guyanais peuvent aussi être transférés en Martinique, que les personnes malades de Mayotte sont généralement transférées à

[1] *« La santé dans les outre-mer », avis du CESE en date du 27 janvier 2026 (rapporteurs : M. Éric Leung et Mme Elisabeth Tomé-Gertheinrichs.*

La Réunion et que les habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon sont le plus souvent envoyés à l'hôpital de Terre Neuve au Canada.

Le montant alloué aux ARS des territoires d'Outre-mer et de la Corse au titre du financement des EVASAN, s'est élevé en 2024 à 24,6 millions d'euros (+ 0,4 million d'euros par rapport à 2023). Ce financement permet de prendre en charge l'organisation complexe et le coût financier élevé des EVASAN réalisées entre les territoires ultramarins et l'Hexagone ainsi qu'entre les différents territoires ultramarins. Par la deuxième circulaire budgétaire 2024, 3 millions d'euros de crédits non reconductibles ont été ajoutés.

En outre, la participation de l'Assurance maladie était la suivante :

(En euros)

	2022	2024
Somme, total dépenses assurance maladie	4 800 809	7 601 563

Source : DGS

Les sommes concernées sont donc conséquentes.

Il faut souligner que si elles interviennent, faute de solution de soins adaptée dans les territoires ultramarins, les EVASAN peuvent être une « perte de chance » pour les patients ultramarins concernés, en raison du sentiment de déracinement, de l'isolement sur place, et du reste à charge important (transports ; hébergement…), qui sont des sources supplémentaires de stress et d'inquiétude.

Les données disponibles les plus récentes pour les DROM sont relatives à l'année 2024. On peut relever que 446 EVASAN ont été mises en œuvre depuis la Guyane (vers l'Hexagone ou le CHU de Martinique) et 673 depuis Mayotte (vers l'Hexagone ou le CHU de La Réunion) (voir en Annexe n° 8).

À Wallis-et-Futuna, l'année 2025 a enregistré le nombre de départs en évacuations sanitaires le plus élevé depuis 2015. En excluant les années 2020-2021, exceptionnellement basses en raison de la crise COVID, la moyenne observée sur les neuf autres années s'élève à 750 départs annuels.

À Saint-Pierre-et-Miquelon, 1 088 évacuations et transferts sanitaires sont intervenus pour l'année 2023 (données les plus récentes), dont environ 730 sont du transfert inter-îles, contre environ 1 200 en 2015. La répartition des destinations reste stable. Saint-Jean (Terre-Neuve) demeure la principale destination des EVASAN (57 %), avec 95 % de ces déplacements dédiés à des consultations. Vers l'Hexagone, les EVASAN sont essentiellement justifiées par les hospitalisations, représentant 30 % des cas.

l) Un effort de l'État incontestable mais insuffisant au regard des besoins

(1) Le déficit des établissements hospitaliers ultramarins s'aggrave

Si l'effort financier de l'État pour l'offre de soins outre-mer est incontestable (voir Annexe n°9), le déficit global des établissements publics de santé ultramarins s'aggrave en 2024 par rapport à 2023, à l'instar du reste de la France. Le déficit du budget principal cumulé en Outre-mer passe en effet de - 111 M€ en 2023 à - 217 M€ en 2024, soit – 5,2 % de taux de déficit pour l'exercice 2024. À titre de comparaison, le déficit du budget principal cumulé pour la France entière passe – 1,9 Md€ en 2023 à - 2,7 Md€ en 2024, soit - 2,5 % de taux de déficit pour l'exercice 2024.

La CAF nette[1] des établissements d'Outre-mer se dégrade en 2024 et demeure globalement insuffisante, traduisant une incapacité des établissements à assurer à la fois le remboursement annuel du capital de leur dette et leurs investissements courants.

Régions d'Outre-mer	2019	2022	2023	2024	Evolution 2019-2024	Evolution 2023-2024
Résultat (BP)	-51 M€	-54 M€	-111 M€	-217 M€	-329%	-96%
Total produits résultat H	2 992 M€	3 724 M€	4 048 M€	4 169 M€	39%	3%
Taux de résultat (BP)	-1,7%	-1,4%	-2,7%	-5,2%		
Taux de marge brute	3,2%	2,7%	2,9%	1,0%		
Taux de marge brute hors aides (>6%)	-9,0%	-8,5%	-4,9%	-5,5%		
Taux de CAF nette (>3%)	-0,2%	-0,5%	-1,5%	-4,9%		

National	2019	2022	2023	2024	Evolution 2019-2024	Evolution 2023-2024
Résultat (BP)	-660 M€	-1 032 M€	-1 925 M€	-2 681 M€	-306%	-39%
Total produits résultat H	77 576 M€	93 052 M€	98 032 M€	101 635 M€	31%	4%
Taux de résultat (BP)	-0,8%	-1,1%	-1,9%	-2,5%		
Taux de marge brute	4,5%	3,8%	2,7%	1,9%		
Taux de marge brute hors aides (>6%)	0,4%	-0,6%	-0,7%	-0,4%		
Taux de CAF nette (>3%)	1,1%	-0,7%	-1,4%	-1,9%		

Source : DGS

(2) Mais des établissements hospitaliers moins endettés et moins dépendants de l'emprunt que dans la France hexagonale

En revanche, malgré un effort important d'investissement, les établissements d'outre-mer sont globalement moins endettés que les établissements hexagonaux et la tendance au désendettement continue de se confirmer entre 2023 et 2024. Entre 2023 et 2024, l'encours de la dette de

[1] *Capacité d'autofinancement (CAF). La capacité d'autofinancement (CAF) mesure la capacité d'une entreprise, d'une administration ou d'une collectivité, à générer des fonds pour ses besoins financiers sans financement externe.*

l'ensemble des régions d'outre-mer a diminué (- 5 %, passant de 1 181 millions d'euros à 1 121 millions d'euros). Le nombre total d'établissements surendettés s'est stabilisé (7 en 2023 et 2024 contre 12 en 2019).

Le taux d'endettement des régions ultramarines, qui s'établit à 26,9 %, est inférieur à la valeur « France entière » qui est de 27,9 %. La dépendance à l'emprunt y est également moins forte (39,5 % contre 47,9 %).

(3) Des coefficients géographiques jugés insuffisants pour prendre en compte la réalité des « surcoûts » ultramarins

La tarification à l'activité (T2A) a été mise en place progressivement entre 2004 et 2008 pour remplacer le financement en dotation globale appliqué auparavant. Elle consiste à financer les établissements de santé en fonction du volume et de la nature des soins réellement effectués. Elle s'applique aux établissements des DROM, tandis que ceux des collectivités d'outre-mer et de Nouvelle-Calédonie fonctionnent sur le principe des dotations globales.

Définis à l'article L.162-22-10 du code de la sécurité sociale, « **les coefficients géographiques** s'appliquent à un large périmètre de recettes des établissements implantés dans des régions dont le niveau des coûts est plus élevé en raison de spécificités géographiques, notamment l'insularité et l'éloignement. Ils permettent de tenir compte des « éventuels facteurs spécifiques, qui modifient de manière manifeste, permanente et substantielle le prix de revient de certaines prestations des établissements des zones concernées »[1].

En pratique, ils sont applicables, dans les départements et régions d'outre-mer, en Corse et en Île-de-France, du fait de leur environnement spécifique, à une large part des recettes des établissements de santé de ces territoires – et notamment sur les tarifs de prestations hospitalières. Pour les calculer, la DREES mesure ces surcoûts en comparant le prix d'un même bien ou service (personnel, médicaments, énergie, immobilier…) entre ces territoires et l'Hexagone. Ils sont ensuite pondérés selon le poids réel de chaque poste de dépense dans les comptes des hôpitaux, afin d'obtenir un surcoût global pour chaque région.

Ils déterminent ensuite le niveau des dotations annuelles de fonctionnement. Ils ont été régulièrement revalorisés **mais le montant de ces coefficients est aujourd'hui considéré comme insuffisant par les responsables des collectivités territoriales et établissements hospitaliers concernés, pour prendre en compte la réalité des « surcoûts » ultramarins.**

Il faut cependant rappeler qu'en 2025, par comparaison, le coefficient géographique était de 7 % en Île-de-France et de 11 % en Corse.

---

[1] *Rapport sur l'actualisation des coefficients géographiques des départements d'outre-mer et de Corse – révision de la méthodologie d'objectivation des surcoûts supportés par les établissements de santé de DROM et de Corse, DREES, novembre 2023.*

Les coefficients géographiques dans les DROM

Zones	2005	2011	2012	2017	2024	2025
Guyane	25 %	25 %	26 %	29 %	31,05 %	33,1 %
Guadeloupe	25 %	25 %	26 %	27 %	27 %	27 %
Martinique	25 %	25 %	26 %	27 %	27 %	27 %
Réunion	30 %	30 %	31 %	31 %	32,5 %	34 %
Mayotte	30 %	30 %	31 %	31 %	32,5 %	34 %

Source : DGS

(4) Un fonds d'intervention régional (FIR) plus élevé

La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) de 2012 a institué un **Fonds d'intervention régional (FIR)** pour donner une plus grande souplesse aux ARS dans la gestion de certains crédits qui s'inscrivent dans leur stratégie régionale de santé (prévention, parcours de santé…). Il s'agit alors de regrouper au sein d'une même enveloppe, globale et fongible asymétriquement, des crédits auparavant dispersés.

Le montant de ce fonds d'intervention régional par habitant est sensiblement plus élevé dans les DOM et a augmenté plus rapidement que dans les régions hexagonales ces dernières années.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Montant FIR par habitant – DROM	105	120	131	164	163	180	188
Montant FIR par habitant - France hors DROM	53	59	65	71	73	78	79

Source : DGS

Néanmoins, au regard du nécessaire « rattrapage » de ces territoires par rapport à la France hexagonale et des signaux inquiétants en matière de santé publique qui ont été décrits *supra*, ces efforts, s'ils sont réels, demeurent insuffisants.

m) Une recherche en santé fragile

À l'heure actuelle, la recherche en santé dans les territoires ultramarins fait face à de nombreux obstacles.

En effet, leur reconnaissance comme pôles de référence au niveau européen reste encore limitée.

Le premier obstacle, comme cela a été rappelé par le professeur Émeline Colomba, est la **difficulté à effectuer des essais cliniques outre-mer.** À cela, plusieurs causes : « Ces freins sont structurels, parfois réglementaires, liés au contexte et aussi au « surcoût domien » Celui-ci est réel : en moyenne 40 %

de surcoûts supplémentaires liés aux salaires des chercheurs, au dédouanement et au trajet des médicaments. » En l'espère, ce surcoût avait été absorbé grâce à des mesures ponctuelles décidées par l'INCa[1], qui doivent être saluées mais qui demeurent insuffisantes.

Rejoignant sa collègue au sujet du coût excessif des essais cliniques outre-mer, du fait des droits de douane et de l'octroi de mer, le professeur Nadia Sabbah a rappelé ses difficultés pour intégrer la Guyane à une cohorte nationale pour les diabètes de type 1, intitulée « suivi en France de patients avec un diabète de type 1 » (SFDT1) : « *il nous a fallu deux ans pour inclure la Guyane.* »[2]

En conséquence, comme souligné par le professeur Colomba, les « *patients sont demandeurs d'innovations au niveau local, mais ils sont soumis à un dilemme : rester dans leur territoire pour être traités sur place, ou partir loin de chez eux pour bénéficier d'innovations, participer à des essais cliniques et être soignés avec de nouvelles molécules.* »[3]

En complément, pour le docteur Phuong Lien Tran, **il y a aussi la difficulté, pour les médecins ultramarins, à faire connaître leurs travaux et à être publiés dans les revues médicales, et la petite taille des cohortes de patients examinés** : « *…pour lancer nos recherches, il faut des financements, qui ne sont pas faciles à trouver quand les chercheurs sont mal identifiés. Or, nous sommes loin des centres de décision et nous n'avons pas l'aura d'une équipe ayant déjà publié. Ensuite, quand nous essayons de publier un article concernant nos territoires dans des revues internationales, on nous demande souvent si ces travaux sont applicables à d'autres populations. Or la réponse est négative, puisque nous décrivons justement des spécificités. Ainsi, nous avons plus de mal à publier dans de grandes revues. De plus, la question du financement se pose à ce stade également, car nous n'avons pas forcément les moyens de couvrir les frais occasionnés par la publication dans certaines revues.* »[4]

5. Des économies déséquilibrées

Les déséquilibres des économies ultramarines – insuffisante diversification, forte dépendance aux importations, étroitesse des marchés locaux, persistance des positions de rente – sont l'un des soubassements des inégalités systémiques.

---

[1] *Il faut aussi noter que, depuis l'arrêté du 29 juillet 2024, une majoration spécifique de 40 % est appliquée aux essais cliniques menés dans les territoires ultramarins, en complément de la majoration nationale de 12,36 % (ou 7 % pour les recherches autorisées avant 2024). Cette mesure vise à compenser les surcoûts liés aux spécificités ultramarines (transport, personnel, octroi de mer) et à renforcer l'attractivité des établissements ultramarins pour la recherche clinique.*

[2] *Audition du 1er avril 2026.*

[3] *Audition du 27 mars 2026.*

[4] *Audition du 27 mars 2026.*

a) Des économies marquées par des handicaps structurels

Les économies ultramarines sont confrontées à des **contraintes géographiques et économiques objectives**. L'insularité, l'éloignement, la taille réduite des marchés ou encore l'exposition aux risques naturels contribuent à renchérir les coûts de production, de transport et d'approvisionnement.

Le plus grand marché ultramarin, La Réunion, compte moins d'un million d'habitants, tandis que la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane rassemblent chacune entre 300 000 et 400 000 habitants. Dans ces conditions, les économies d'échelle sont plus difficiles à atteindre, les coûts de production plus élevés et l'implantation d'activités industrielles ou de services à forte valeur ajoutée se heurte à de fortes contraintes. M. Hervé Mariton, président de la FEDOM, ajoute que les effets de **réglementations nationales ou européennes insuffisamment adaptées** aux réalités locales – telles que le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF), la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) ou certaines normes applicables au bâtiment – peuvent entraîner des surcoûts importants.

La **dépendance aux importations** est l'un des traits saillants des économies ultramarines. Le professeur Jean-François Hoarau rappelle que les DROM restent fortement dépendants du marché européen pour leurs approvisionnements, avec un **taux de dépendance estimé entre 67 % et 72 %**. Les territoires ultramarins du Pacifique apparaissent, à cet égard, mieux insérés dans leur environnement régional, leur taux de dépendance étant plutôt de l'ordre de 40 %.

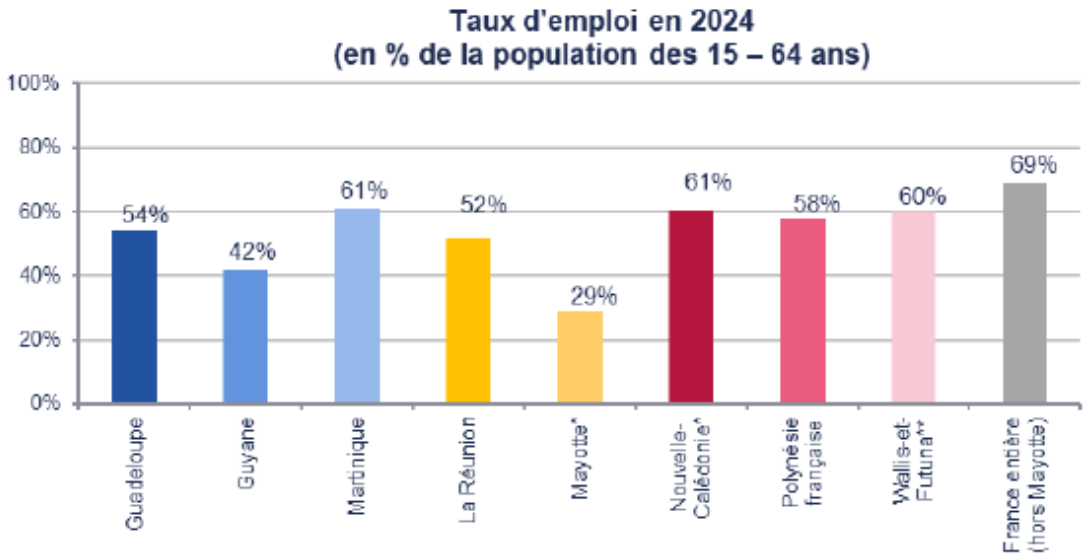
M. Benoît Cœuré, **président de l'Autorité de la concurrence**, rappelle par ailleurs que certaines filières exportatrices traditionnelles – banane, sucre, rhum – ne suffisent pas à rééquilibrer des balances commerciales qui restent largement déficitaires. Il en résulte des économies largement soutenues par la consommation et les transferts, mais insuffisamment créatrices d'emplois pérennes.

b) Des structures productives peu créatrices d'emplois

La structure productive des économies ultramarines se caractérise par une **faible diversification**, le **poids élevé du secteur public** – dont la part est de 43,4 % de l'emploi total dans les outre-mer en 2024, contre 31,6 % en France hexagonale. Les secteurs industriels, productifs et marchands à forte valeur ajoutée restent relativement peu développés.

Les transferts publics (rémunérations des fonctionnaires, transferts sociaux) alimentent une **demande largement tournée vers des biens importés**, dans des proportions qui varient fortement selon les territoires, de 55 % à 186 %. Le professeur Sébastien Mathouraparsad regrette la « *faiblesse de la production locale* », qui s'explique en partie par cette fuite de la dépense publique, au détriment du développement économique des territoires.

Le taux d'emploi est l'indicateur le plus révélateur de cette pénurie.



*en 2023 ** Wallis-et-Futuna : au sens de l'enquête budget des familles 2020 (Enquêtes emploi dans les autres géographies)

Sources : INSEE, ISEE, ISPF, STSEE

La FEDOM souligne par ailleurs que les PME et TPE ultramarines – peu intégrées à des groupes[1] – ne bénéficient que rarement de l'appui qu'une société mère peut apporter à ses filiales ou aux sociétés affiliées. Les entreprises ultramarines font face, en outre, à des obstacles dans l'**accès au financement bancaire et aux solutions d'assurance** *(cf. infra)*. L'ensemble de ces facteurs limitent les capacités des entrepreneurs à se projeter, leurs capacités d'investissement et, *in fine*, les créations d'emplois.

c) L'héritage tenace de l'« économie de comptoirs »

Les déséquilibres économiques doivent être replacés dans l'histoire longue. Le professeur Sébastien Mathouraparsad rappelle ainsi le **poids des structures de marché anciennes**, qui se traduisent par une concurrence limitée et des prix plus élevés — notamment s'agissant de l'alimentation, de l'énergie ou de la construction.

Aux Antilles, en particulier, ces déséquilibres prolongent l'héritage d'une **économie de comptoirs**, dont l'une des caractéristiques était l'inégal accès au foncier. Les meilleures terres agricoles, en particulier les plaines fertiles et certaines zones littorales, sont largement restées, après l'abolition de l'esclavage en 1848, aux mains de grands propriétaires et de familles issues de l'économie de plantation. Malgré son influence sur l'économie, ce phénomène

[1] *11,6 % des PME hexagonales appartiennent à un groupe, contre 7,7 % en Martinique, 7,5 % à La Réunion, 7,3 % en Guyane et 6,5 % en Guadeloupe.*

– héritage de l'histoire coloniale – reste trop peu documenté. L'action publique corrige certains « *symptômes* » sans remettre en cause les « *mécanismes* » qui produisent ces écarts : concentration des marchés, positions de rente, dépendance aux importations et répartition inégales des bénéfices.

Cette analyse des situations de rente appelle, bien sûr, une analyse nuancée. M. Hervé Mariton, président de la FEDOM, rappelle que l'absence d'injonctions structurelles[1] prononcées sur le fondement des dispositifs issus de la loi dite « Lurel » peut traduire la réalité de marchés étroits, dans lesquels la concentration économique ne conduit pas nécessairement à des abus de position dominante. Autrement dit, la concentration n'est pas toujours illégale ni abusive ; elle résulte parfois de la taille réduite des marchés.

Les outils du contrôle de la concurrence gardent en tout état de cause leur utilité. L'Autorité de la concurrence intervient régulièrement outre-mer, notamment dans le cadre de contentieux sectoriels et du contrôle des concentrations, selon des seuils adaptés. Ses avis ont contribué à l'analyse des mécanismes de formation des prix outre-mer[2]. Les directions locales chargées de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes conduisent parallèlement de nombreux contrôles dans le commerce de détail.

L'ensemble de ces constats appellent la mise en œuvre d'une véritable stratégie économique *(cf. infra*), qui implique de diminuer la dépendance aux importations, de réduire les situations de rente, de soutenir les filières locales tout en intégrant les territoires ultramarins à leur environnement régional.

6. Les besoins essentiels non satisfaits

a) Un droit à l'eau vital mais non assuré dans les territoires ultramarins

(1) Un droit à l'eau affirmé par la loi française et par les traités internationaux

Le droit à l'eau permet à l'Homme de répondre à un besoin vital : sans eau, pas de vie. En résumé, il est, si l'on peut dire, « *un droit qui conditionne les autres droits*. », reconnu par le droit international[3] et par la loi française[4].

---

[1] *Les injonctions structurelles permettent à l'Autorité de la concurrence de contraindre une entreprise à céder certains actifs afin de garantir une concurrence effective.*

[2] *On pourra citer l'avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019 relatif au fonctionnement de la concurrence dans les départements et régions d'outre-mer.*

[3] *L'accès de tous à l'eau potable et à l'assainissement a été posé comme objectif de l'Agenda 2030 de l'ONU (1995). Le droit à l'accès « à une eau potable, salubre et propre » a été également reconnu par l'Assemblée générale des Nations unies, le 28 juillet 2010. Cinq ans, il en allait de même pour le droit à l'assainissement.*

[4] *En 2006, la loi française affirmait « le droit (de) chacun d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiquement acceptables par tous, pour son alimentation et son hygiène. » ; Loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.*

Or, disons-le clairement : la situation actuelle en Guadeloupe et à Mayotte, marquée par des coupures d'eau fréquentes, les « tours d'eau » des habitants etc., retire tout véritable crédit à l'action publique car elle handicape la vie quotidienne des habitants, obère le développement économique de ces territoires et nuit à leur attractivité, tout en multipliant les risques sanitaires…

Ainsi, le général Pascal Facon, chef de la mission interministérielle pour la refondation et la reconstruction de Mayotte, qui coordonne la construction d'une deuxième usine de dessalement (sur Grande-Terre, à Ironi Bé) et celle d'une troisième retenue collinaire (sur le site d'Ouroveni) sur plusieurs années, comprend « *aisément* » l'impatience et les frustrations des habitants de Mayotte concernant l'accès à l'eau, au regard des urgences : « *Lorsque l'on est confronté, comme ce sera le cas jusqu'en 2027, à des tours d'eau et à des restrictions en matière d'eau, et que l'on en souffre, l'idée même de stratégie quinquennale, quoiqu'indispensable, est lointaine.* »[1]

En France, la distribution de l'eau potable[2] et l'assainissement[3] sont des compétences des communes, qui peuvent être transférés aux établissements de coopération intercommunale.

De là, les services publics d'eau potable et les services publics d'assainissement sont des services publics industriels et commerciaux (SPIC) dont le financement est assuré par les redevances perçues auprès des usagers pour le service rendu (articles L. 2224-11 et L. 2224-12-3 du CGCT)[4].

(2) Un accès défaillant à l'eau potable et à l'assainissement

Les territoires ultramarins connaissent des difficultés graves d'accès à l'eau potable et/ou à l'assainissement (Annexe n°10). Ainsi, les populations règlent leur vie quotidienne en fonction des « tours d'eau », des coupures, des fuites d'eau, des factures élevées.

[1] *Audition du 12 mai 2026.*

[2] *Les eaux destinées à la consommation humaine doivent « ne pas contenir un nombre ou une concentration de micro-organismes, de parasites ou de toutes autres substances constituant un danger potentiel pour la santé des personnes » et « être conformes aux limites de qualité, portant sur des paramètres microbiologiques et chimiques, définies par arrêté du ministre chargé de la santé. » (article R. 1321-2 du code de la santé publique).*

[3] *Elles ont la mission de « contrôle des raccordements au réseau public de collecte, la collecte, le transport et l'épuration des eaux usées, ainsi que l'élimination des boues produites » (article L. 2224-8 du CGCT).*

[4] *Depuis l'adoption de la loi n° 2025-327 du 11 avril 2025, les transferts de la compétence « eau et assainissement » aux communautés d'agglomération et aux communautés de communes ne sont plus obligatoires.*

Selon M. Najib Mahfoudhi, ancien coordonnateur interministériel du plan « Eau-DOM »[1] (Annexe n°11), plusieurs facteurs explicatifs peuvent être avancés :

- **une plus faible inertie de la ressource, qui est très dépendante des précipitations et des saisons sèches.** Or, ces dernières ont tendance à s'allonger ;

- **une plus forte sollicitation de la ressource proportionnellement à la taille du territoire** (selon les données 2023 de la Banque nationale des prélèvements en eau, la Guadeloupe a prélevé quatre fois plus d'eau qu'un département moyen de l'Hexagone) ;

- la **durée de vie des réseaux est de l'ordre de deux fois inférieure à celle de l'Hexagone** ;

- pour les îles, une impossibilité de faire jouer les interconnexions avec un territoire voisin, ce qui a pour résultats des coupures d'eau régulières et un quasi-monopole des **entreprises locales pour répondre aux appels d'offres (AO)** ;

- enfin, les offres financières des entreprises, tant pour les investissements que pour l'exploitation, qui **sont au moins deux fois plus coûteuses que celles constatées en Hexagone** pour des prestations équivalentes.

Toutefois, comme le souligne le tableau en Annexe n° 10, cette « crise de l'eau » n'a pas la même ampleur dans les territoires ultramarins.

b) Le logement dans les outre-mer, reflet de grandes précarités

(1) La situation fragile du logement outre-mer

(a) La majeure partie de la population des territoires ultramarins est éligible au logement social

Outre-mer, il existe aussi de fortes inégalités dans l'accès au logement, dans l'occupation de ces logements et dans l'état du bâti. Avec 22 % de la population ultramarine couverte par les minimas sociaux et 2 à 5 fois plus de personnes vivant sous le seuil de pauvreté que dans l'Hexagone, les besoins en logements sociaux sont très importants. **80 % de la population des DROM serait éligible au logement locatif social (LLS), contre 66 % dans l'Hexagone, et que 70 % de la population serait même éligible au logement locatif très social (LLTS), contre 29 % dans l'Hexagone. De plus, 700 000 personnes sont mal logées dans les outre-mer[2].** En outre, ces besoins se complexifient avec le vieillissement de la population de certains territoires (Martinique, Guadeloupe).

[1] *Réponses écrites au questionnaire de la commission d'enquête.*
[2] *« Le mal logement dans les outre-mer », Fondation pour le logement, 2026.*

Plus précisément, les demandes annuelles en logements sociaux sont évaluées par le ministère des outre-mer entre 19 680 et 21 481 logements au total, dont plus de 6 500 pour la Province sud de Nouvelle-Calédonie, entre 3 300 et 3 900 logements en Guyane, ou encore près de 1 200 à Mayotte.

Besoins annuels en logements sociaux dans les territoires ultramarins en 2024

	Besoins annuels en logements sociaux
Guadeloupe	1500 à 2000
Martinique	800
Guyane	3300 à 3900
La Réunion	2000 à 2500
Mayotte	1000 à 1200
Saint Martin (début 2023)	1579
Province sud de Nouvelle Calédonie	6502
Polynésie française	3000

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire (PLF pour 2026)[1]

(b) Mais l'offre de logements sociaux et le financement du logement social sont insuffisants

Il faut tout d'abord rappeler « qui fait quoi » en matière de logement outre-mer (Annexe n° 12).

Dans les COM, les collectivités disposent de la compétence « urbanisme et logement ». Dans les DROM, en revanche, l'État, et, en particulier, la DGOM du ministère des outre-mer, sont en charge du financement de la construction et de la rénovation du logement social outre-mer.

La DGOM dispose d'un outil de financement spécifique, **la Ligne budgétaire unique (LBU)**[2] . Tendanciellement, son montant a fortement baissé depuis 15 ans (voir *supra* pour davantage de précisions).

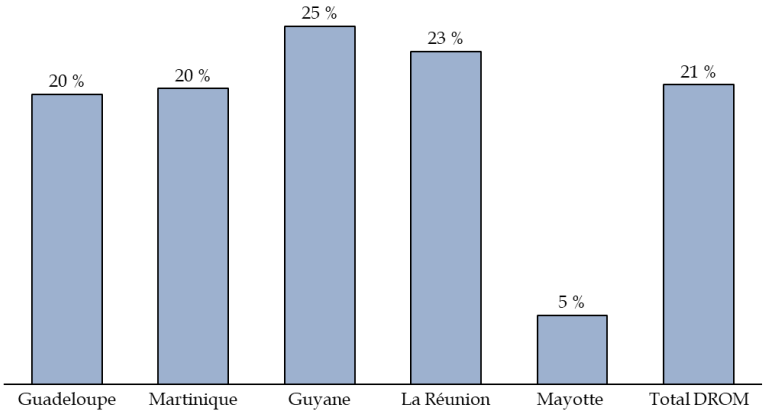
À l'heure actuelle, l'offre de logements sociaux est toutefois inadaptée pour répondre à l'ensemble des demandes des ultramarins.

Selon les données relayées par l'Union sociale de l'habitat (USH), environ 104.000 demandes de logements sociaux ont été recensées en 2025 dans l'ensemble des territoires ultramarins. En moyenne, le parc social

[1] *Projet de loi de finances pour 2026 : Outre-mer – rapport général n° 139 (2025-2026), tome III, annexe 20, déposé le 24 novembre 2025 (rapporteurs : MM. Georges Patient et Stéphane Fouassin).*
[2] *Cette ligne budgétaire est inscrite dans l'action 1 du programme 123 du budget.*

et le logement intermédiaire correspondent **à 20 % du volume total des résidences principales des départements et régions d'outre-mer (DROM) et 17,8 % de celui des résidences principales de l'ensemble des territoires ultramarins**. **À Mayotte** en particulier, le parc social ne représente que 5 % des résidences principales disponibles, alors que les besoins annuels en logement sont évalués à au moins 1 000 logements.

Part des logements sociaux en 2024 dans les départements et régions d'outre-mer



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire du PLF pour 2026

En outre, les DROM comptent 147 000 logements indignes et insalubres[1]**. Ainsi, 16,8 % des logements des DROM sont en réalité des logements indignes et insalubres, contre moins de 2 % dans la France hexagonale.** Mayotte et la Guyane, en particulier, sont caractérisés par de grandes poches de logements indignes et informels, constituant de véritables bidonvilles. Près de 40 % des logements en Guyane et de 60 % à Mayotte sont indignes et insalubres.

Nombre de logements indignes et insalubres dans les DROM en juillet 2022

	Nombre de logements indignes et insalubres	Part des logements indignes et insalubres
Guadeloupe	22 237	11,9%
Martinique	32 152	18,4%
Guyane	37 287	40,2%
La Réunion	17 700	4,9%
Mayotte	38 000	59,1%
Total	**147 376**	**16,8%**

Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire du PLF 2026

[1] *Source : DGOM.*

Cette situation s'explique en partie par la construction d'un habitat informel important, notamment dans un contexte de pénurie de logements. Ces logements informels sont souvent des auto-constructions bâties sans déclaration et sans titre de propriété.

Voilà pourquoi l'État a présenté des plans logements outre-mer (PLOM) à compter de 2015 et a fait usage de la LBU pour maintenir le rythme de construction de logements sociaux et répondre – imparfaitement – aux besoins des territoires ultramarins.

b) Les carences de transport et de mobilité, facteurs aggravants des inégalités

Les inégalités frappant les territoires ultramarins concernent également les transports et la mobilité. Elles s'expriment à la fois au plan interne, en raison des insuffisances de leurs réseaux de communication et de leur offre de transport (voir infra C.5.) et, au plan externe, d'une part, avec la dépendance à l'égard de l'Hexagone et, d'autre part, avec les lacunes de la continuité territoriale.

Afin de pallier ces difficultés de mobilité, l'État a développé une politique dite de « continuité territoriale ». La politique nationale de continuité territoriale est définie à l'article L. 1803-1 du code des transports comme « *tendant à rapprocher les conditions d'accès de la population aux services publics de transport, de formation, de santé et de communication de celles de l'hexagone, en tenant compte de la situation géographique, économique et sociale particulière de chaque collectivité territoriale d'outre-mer* ».

En pratique, cette politique prend la forme de plusieurs aides financières portées par **le fonds de continuité territoriale** créé par l'article 50 de la loi du 27 mai 2009 et **s'incarne depuis 2010, dans l'action de LADOM ou Agence de l'outre-mer pour la mobilité. Mais cette action reste aujourd'hui limitée** (voir *supra* pour davantage de précisions)

Mais comme le soulignait la délégation du Sénat aux outre-mer dans un rapport en 2023, cette ambition demeure un « chantier inachevé. » [1]

Qu'en est-il aujourd'hui ?

(1) Une desserte aérienne et maritime perfectible, et sur l'aérien, des prix hors de portée de nombreux ultramarins

Alors qu'elle constitue souvent la seule porte d'entrée et de sortie des territoires ultramarins, leur desserte aérienne s'est nettement améliorée depuis vingt ans mais est soumise à un prix des billets d'avion élevé, voire prohibitif, qui est synonyme de renoncement à la mobilité ou de renchérissement du coût de la vie pour la majorité des habitants des outre-mer.

[1] *Rapport d'information n°488 (2022-2023) sur la continuité territoriale outre-mer des sénateurs Guillaume Chevrollier et Catherine Conconne au nom de la délégation du Sénat aux outre-mer, 30 mars 2023.*

La réalité de la concurrence a été confirmée par la DGAC[1]. En effet, plusieurs compagnies aériennes desservent ainsi les DOM-COM et confirment la réalité de la concurrence sur certaines lignes aériennes ultramarines. Quatre opérateurs sont ainsi actifs vers La Réunion et au moins trois vers les Antilles et deux vers la Guyane et Mayotte (voir Annexe n° 13).

Signalons cependant qu'à **Saint-Pierre-et-Miquelon**, archipel isolé dont la population s'élève à 5 800 habitants, les transports maritimes et aériens de passagers n'existent qu'en raison de l'intervention des pouvoirs publics, qui ont été amenés à prendre acte de la carence des initiatives privées pour mettre en place une délégation de service public. La carence de l'initiative privée a, dans ce cas, nécessité et justifié la mise en place d'une délégation de service public.

Cependant, comme le demandait déjà le rapport précité de la délégation du Sénat aux outre-mer en 2023, la sécurisation et la modernisation de certaines infrastructures, en particulier aéroportuaires, doivent être engagées pour pérenniser la continuité territoriale. À cet égard, le projet de second aéroport à Mayotte, prévu dans le cadre de la « refondation » va permettre de sécuriser la desserte et d'installer une piste sur Grande Terre (l'actuel aéroport étant sur Petite-Terre). En Guadeloupe, un projet d'extension de l'aéroport est en discussion.

Surtout, le prix des billets d'avion a considérablement augmenté depuis 15 ans et, de surcroît, connaît de très fortes variations de prix en fonction de la « saisonnalité » (les prix sont en moyenne 25 % plus coûteux pendant l'été, selon la Cour des comptes).

Dans sa récente évaluation des lignes aériennes entre Paris et les DOM, **la DGAC a souligné, qu'à l'heure actuelle, le prix moyen au kilomètre était moins élevé sur les liaisons Hexagone – DOM (- 18 % en classe Eco) que sur les autres liaisons Hexagone – Long-courrier**. Ce constat traduit le réel niveau de concurrence entre transporteurs sur le faisceau ultramarin.

Cependant, elle souligne également **que la période 2012-2022 s'est achevée par une hausse importante des prix vers les destinations ultramarines qui s'est poursuivie en 2023**. En 2024, une baisse des prix a été amorcée (- 1,4 %) même s'il existe des disparités entre l'évolution des prix vers les différents DOM entre 2023 et 2024 (diminution des prix vers la Guadeloupe et la Martinique (- 4 %), stabilisation pour la Guyane, légère hausse vers Mayotte et La Réunion). **Et, quel que soit le DOM et l'évolution enregistrée en 2024, les prix restent supérieurs à 2022 (entre + 8 % et + 21 % selon les DOM).**

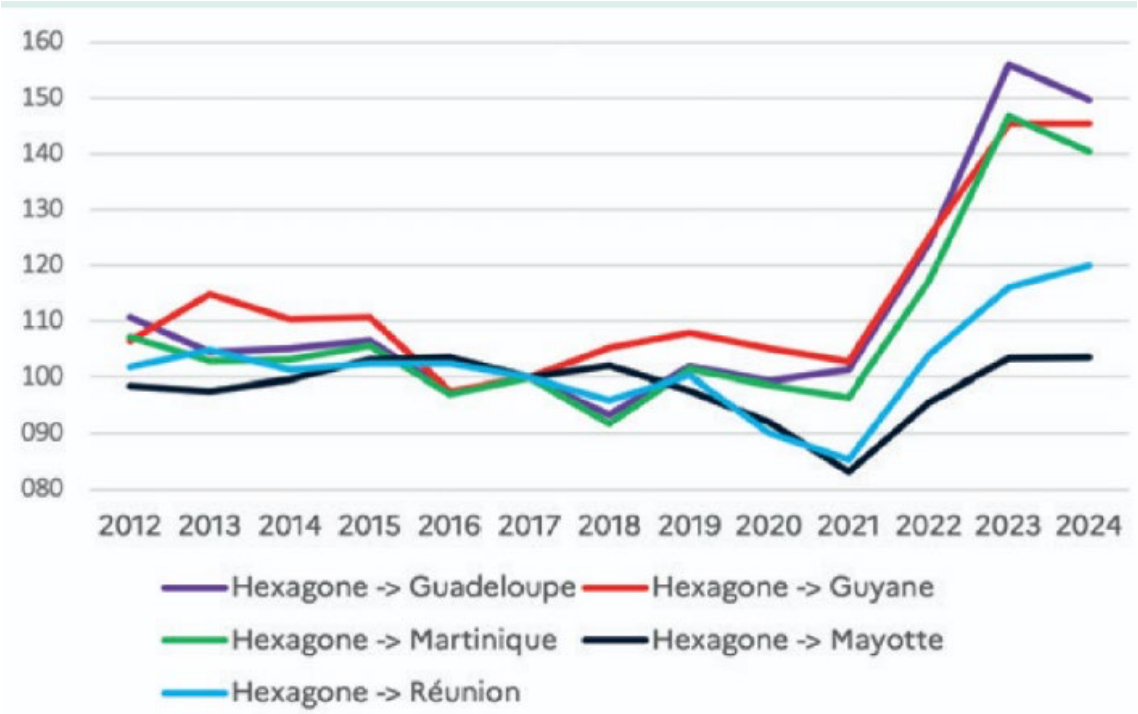
[1] *« La desserte aérienne Paris-DOM/actualisation de l'étude 2012-2022 avec les données 2023 et 2024 » (DGAC).*

Certains facteurs exogènes ont renchéri les billets dans la période considérée (variation à la hausse des prix du kérosène du fait des tensions américano-iraniennes dans le détroit d'Ormuz) mais l'État n'y est pas non plus étranger, en particulier du fait de sa taxe de solidarité sur les billets d'avion.

Cependant, quelles que soient les évolutions récentes et leurs causes, au regard du niveau de vie moyen des habitants des territoires ultramarins, où la précarité est très présente, ce prix des billets et sa « saisonnalité » sont des problèmes majeurs, dès lors qu'ils doivent se rendre dans l'Hexagone pour voir un proche, poursuivre leurs études ou se faire soigner.

Évolution de l'indice des prix du transport aérien déclinée par DOM 2012-2024

(indice 100 en 2017)



Source : DGAC

(2) Les conséquences pour les habitants des territoires ultramarins : une vraie perte de chance

Du fait de ces discontinuités territoriales, les citoyens des territoires ultramarins se trouvent pénalisés dans leurs mobilités quotidiennes (domicile >travail ; école ; services publics…) mais aussi dans l'accès aux services publics.

En conséquence, les personnes concernées renoncent parfois à leurs soins ou à leurs droits. En Guyane, l'État pallie partiellement la mobilité entravée en mettant une stratégie de « *l'aller vers* » saluée par le Défenseur des droits (pirogue France services).

Pour les jeunes qui souhaitent poursuivre leurs études ou commencer un travail dans l'Hexagone, ces inégalités conduisent certains à des comportements de renoncements. **La réussite éducative et professionnelle de nombreux jeunes ultramarins est ainsi entravée par des opportunités non saisies**. Comme le précise le rapport de la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la continuité territoriale, il est prouvé que « les natifs ultramarins dits « *de retour* », soit après avoir vécu pendant six mois ou plus dans l'Hexagone, bénéficient de plus grandes opportunités en termes de formation et d'emploi que les natifs dits « *sédentaires* ». À La Réunion, 39,8 % des natifs de retour sont diplômés du supérieur (contre 23,9 % pour les natifs sédentaires), et 13 % d'entre eux accèdent à un emploi de cadres (contre 6,8 %). »

De plus, comme le souligne l'étude conjointe de l'institut Montaigne, de la Mutualité française et de l'institut Terram sur la santé mentale des jeunes[1], « une immobilité contrainte » peut être « une source de mal-être » et revient à se heurter quotidiennement à une forme d'empêchement structurel. »

Or, « l'entrave à la circulation représente un phénomène massif ; Plus de trois-quarts des jeunes ont déjà dû renoncer à au moins une activité en raison des contraintes de transport. Pour 41 % d'entre eux, ces renoncements se répètent fréquemment. » Et pour ces raisons, outre-mer, 43 % des jeunes ne sont pas satisfaits des services essentiels (santé, éducation, transports), soit, plus du double de la moyenne hexagonale (21 %).

C. DES SOCIÉTÉS ELLES-MÊMES INÉGALITAIRES

1. Les inégalités de revenus

Les inégalités en termes en revenu sont très élevées entre les territoires ultramarins et l'hexagone, mais également entre les territoires ultramarins et au sein même des sociétés ultramarines.

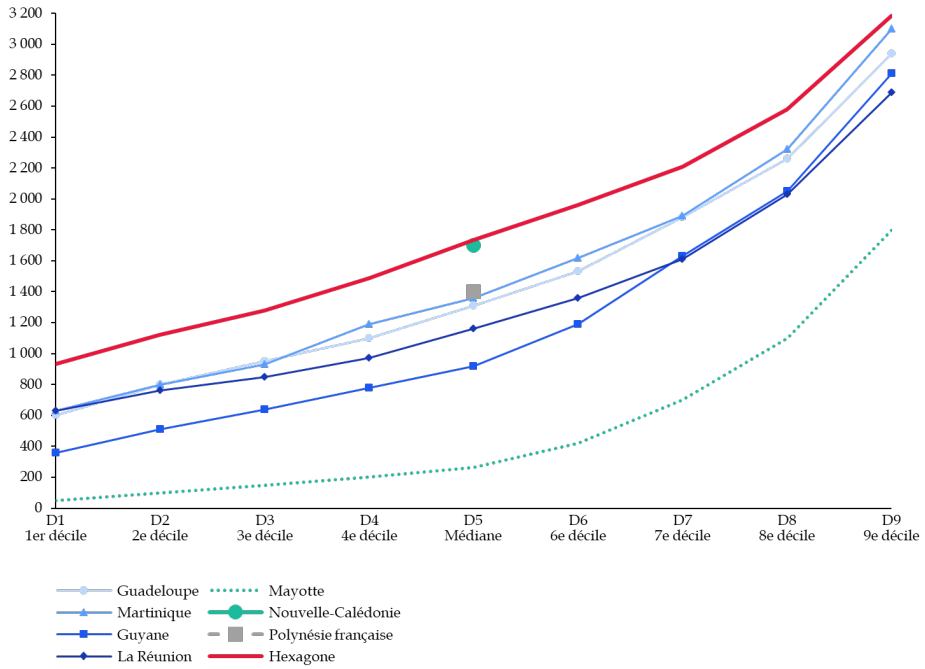
Ainsi, en 2017, les 10 % des individus les plus pauvres, appartenant au premier décile de revenu, ont un revenu mensuel de 933 euros dans l'hexagone, contre 630 euros en Martinique et à la Réunion, 600 euros en Guadeloupe, 360 euros en Guyane et 50 euros à Mayotte, soit une différence de revenu par rapport à l'hexagone comprise entre 56 % et 18 fois le salaire perçu en outre-mer. **Pour les 10 % les plus riches, le différentiel est**

[1] *« Santé mentale des jeunes, de l'Hexagone aux outre-mer/cartographie des inégalités », rapport de l'institut Montaigne, de la Mutualité française et de l'institut Terram, 5 septembre 2025.*

nettement moindre, puisqu'il est compris entre 3 % et 77 % (à Mayotte) du revenu perçu en outre-mer.

Niveaux de vie mensuels par déciles en outre-mer et dans l'hexagone en 2017

(en euros)



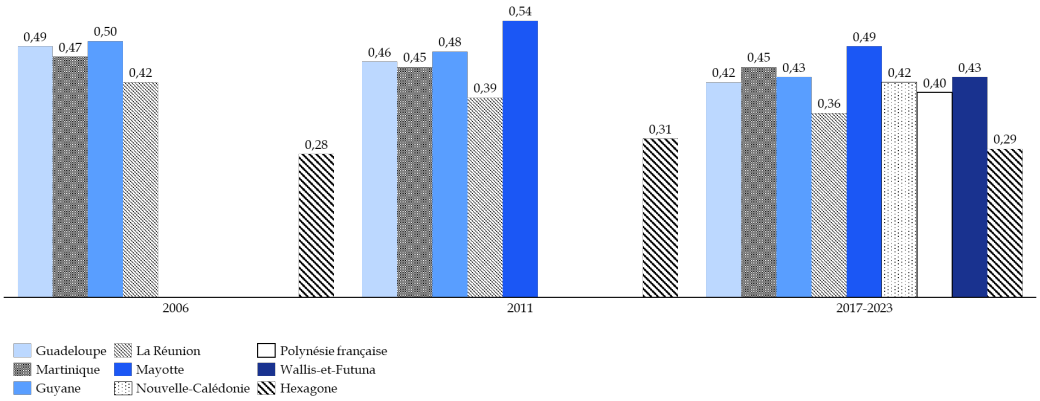
Note : les 10 % des individus (1er décile) les plus pauvres ont un revenu mensuel de 933 euros dans l'hexagone. Les 10 % des individus les plus riches (9ème décile) ont un revenu mensuel supérieur à 3 184 euros dans l'hexagone.

Source : commission d'enquête d'après la DGOM (données de l'INSEE, l'ISEE, l'ISPF, le STSEE)

Les sociétés ultramarines sont donc davantage inégalitaires que l'hexagone. Ainsi, l'indice de Gini est plus élevé en outre-mer que dans l'hexagone, même s'il est en diminution dans les DROM où l'on dispose de statistiques en ce sens. De nombreux territoires ultramarins subissent un indice de Gini supérieur à 0,40, pourtant souvent associés à des pays très inégalitaires la République démocratique du Congo (0,447) ou le Brésil (0,516)[1].

[1] *Ces statistiques sont toutefois à user avec précaution. Elles proviennent de la Banque Mondiale, mais il n'existe pas systématiquement une méthodologie harmonisée de calculs de l'indice de Gini après redistribution.*

Indice de Gini entre 2006, 2011 et 2022 en outre-mer

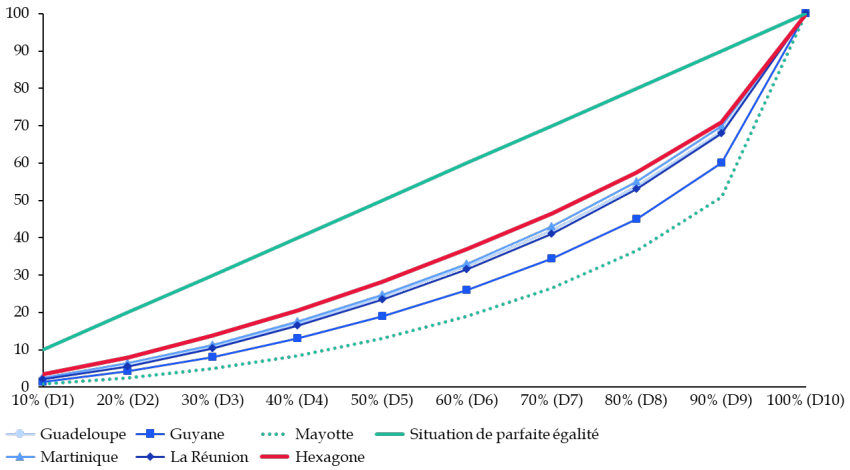


Note : l'indice de Gini est disponible en 2017 pour la Guyane, en 2018 pour la Polynésie française, en 2022 pour les autres territoires ultramarins et en 2023 pour l'hexagone. Pour rappel, plus l'indice de Gini est proche de 1, plus la société est inégalitaire.

Source : commission d'enquête d'après la DGOM (données de l'INSEE, l'ISEE, l'ISPF, le STSEE)

Les 10 % des individus les plus pauvres perçoivent 3,4 % des revenus dans l'hexagone en 2017, contre seulement 2,5 % en Martinique, 2,2 % en Guadeloupe, 2,1 % à La Réunion, 1,5 % en Guyane et 0,8 % à Mayotte.

Courbe de Lorenz des revenus dans les DROM et dans l'hexagone en 2017



Note : les 10 % des individus les plus pauvres perçoivent 3,4 % du total des revenus en outre-mer. Dans une situation de parfaite égalité, représentée par la courbe en vert, ils percevraient 10 % du total des revenus.

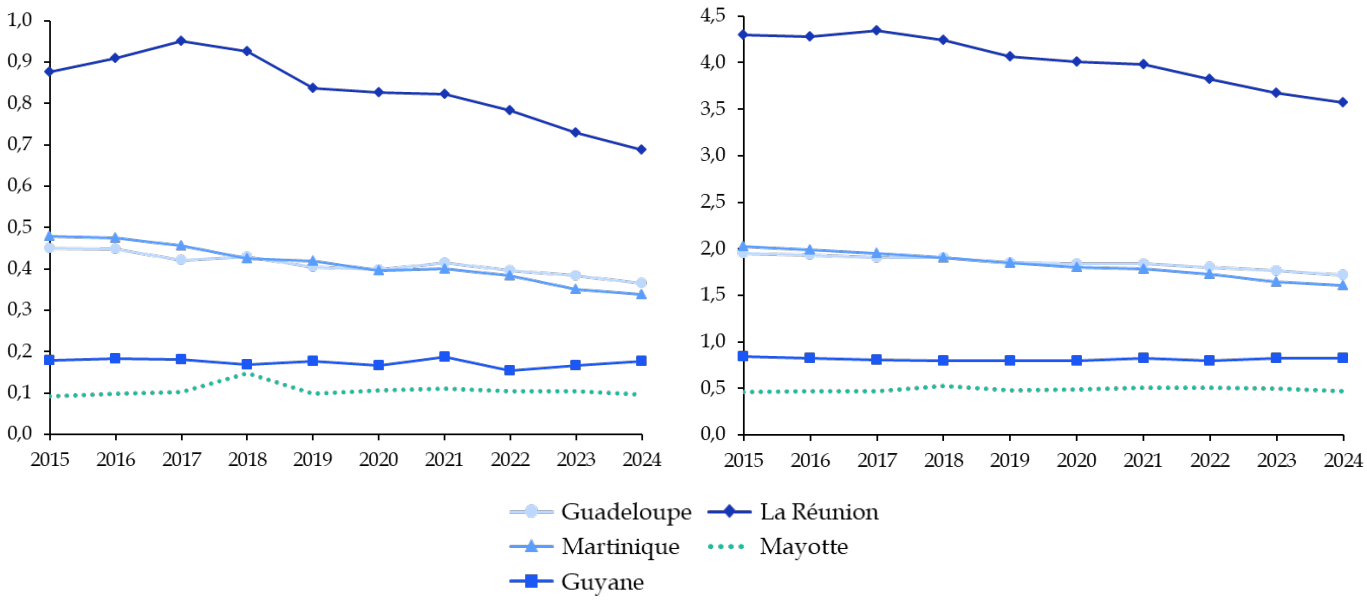
Source : commission d'enquête d'après la DGOM (données de l'INSEE)

À l'inverse, les 10 % les plus riches perçoivent 29 % des revenus disponibles dans l'hexagone, contre 30 % en Martinique, 31,5 % en Guadeloupe, 32 % à La Réunion, 40 % en Guyane et 49 % à Mayotte. **En 2017, dernière année pour laquelle la commission d'enquête a pu disposer de ces statistiques, les sociétés les plus inégalitaires étaient donc celles de Guyane et de Mayotte**.

Toutefois, les inégalités en termes de revenus ne semblent pas s'être accrues depuis 2017. Ainsi, si en 2017, les 1 % les plus riches percevaient 4,3 % des revenus à la Réunion et 2 % des revenus en Guadeloupe et en Martinique respectivement, en 2024, ils perçoivent 3,6 % des revenus à La Réunion, et respectivement 1,7 % et 1,6 % des revenus en Guadeloupe et en Martinique. Les inégalités ont relativement stagné en Guyane et à Mayotte, où les 1 % les plus riches perçoivent respectivement 0,8 % et 3,5 % de l'ensemble des revenus imposables.

Part des revenus que représentent dans l'ensemble des revenus imposables dans chaque DROM les revenus des 0,1 % les plus riches (à gauche) et des 1 % les plus riches (à droite)

(en pourcentage)



Note : les 0,1 % les plus riches à La Réunion perçoivent en 2024 0,7 % de l'ensemble des revenus imposables sur ce territoire. Les 1 % des plus riches à La Réunion perçoivent en 2024 3,6 % des revenus imposables sur ce territoire.

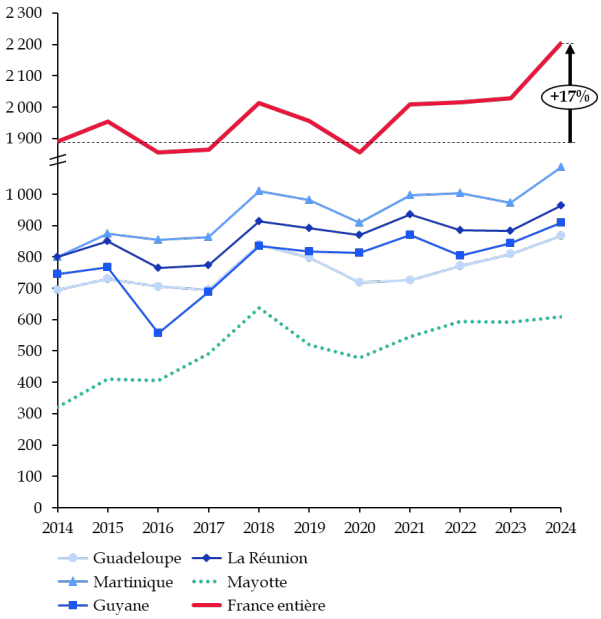
Source : commission d'enquête d'après la DGFIP

Les ménages imposables à l'impôt sur le revenu acquittent en moyenne un montant moins élevé dans les DROM que dans l'hexagone. Il est de 1 086 euros en moyenne en Guadeloupe, contre 963 euros à La Réunion, 909 euros en Guyane, 867 euros en Guadeloupe et 610 euros à Mayotte. Le

montant d'impôt sur le revenu acquitté en moyenne a pratiquement doublé à Mayotte depuis 2914, tandis qu'il a augmenté de 25 % à 36 % dans les autres DROM et de 17 % dans l'hexagone. **La contribution des DROM aux recettes fiscales nationales d'impôt sur le revenu a donc augmenté plus que la moyenne depuis 2014**.

Montant moyen d'impôt sur le revenu acquitté par les ménages imposables dans les DROM et dans l'ensemble de la France

(en euros)



Source : commission d'enquête d'après la DGFIP

2. Les inégalités de patrimoine

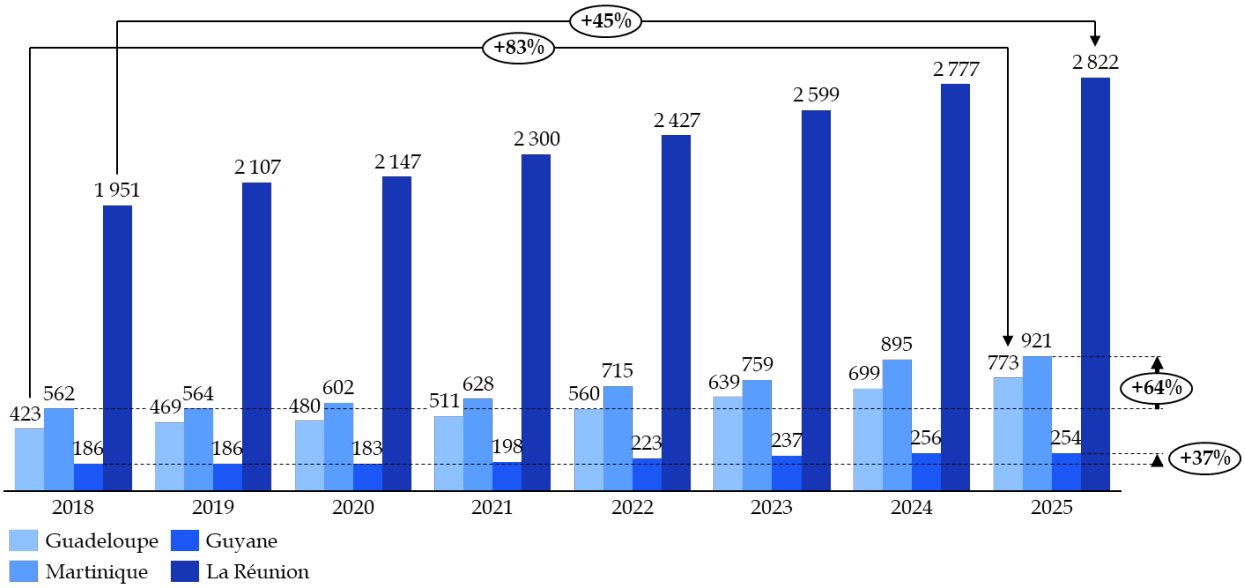
Les inégalités de patrimoine sont relativement importantes en outre-mer, mais difficiles à mesurer, comme dans l'hexagone. L'administration fiscale dispose de données concernant les redevables de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), soit disposant d'un patrimoine supérieur à 1,3 million d'euros, mais de très peu d'informations concernant le patrimoine mobilier.

En tout état de cause, 2 052 foyers fiscaux ultramarins sont assujettis à l'IFI en 2025, pour un patrimoine immobilier total de 4,8 milliards d'euros et des recettes de 24 millions d'euros. **Le montant acquitté d'impôt sur la fortune immobilière (IFI) a augmenté entre 2018 et 2025 de 37 % en Guyane, de 45 % à La Réunion, de 64 % en Martinique et de 83 % en Guadeloupe**, ce qui peut indiquer un renchérissement des prix de l'immobilier, ainsi qu'une amélioration de la capacité de la direction générale des finances publiques

(DGFIP) à prélever cet impôt créé en 2018. À noter toutefois que le montant total d'IFI prélevé par la DGFIP n'a augmenté que de 21 % entre 2018 et 2025, semblant indiquer une évolution propre aux outre-mer. Une large part de cette augmentation est sans doute due à la hausse des prix de l'immobilier, et peut-être également à une plus forte concentration du patrimoine en outre-mer.

Évolution du montant d'impôt sur la fortune immobilière (IFI) prélevé dans les DROM entre 2018 et 2025

(en euros)



Note : à Mayotte, le montant acquitté par les foyers assujettis à l'IFI n'est pas indiqué car ceux-ci sont trop peu nombreux et indiquer le montant acquitté conduirait à rompre le secret fiscal.

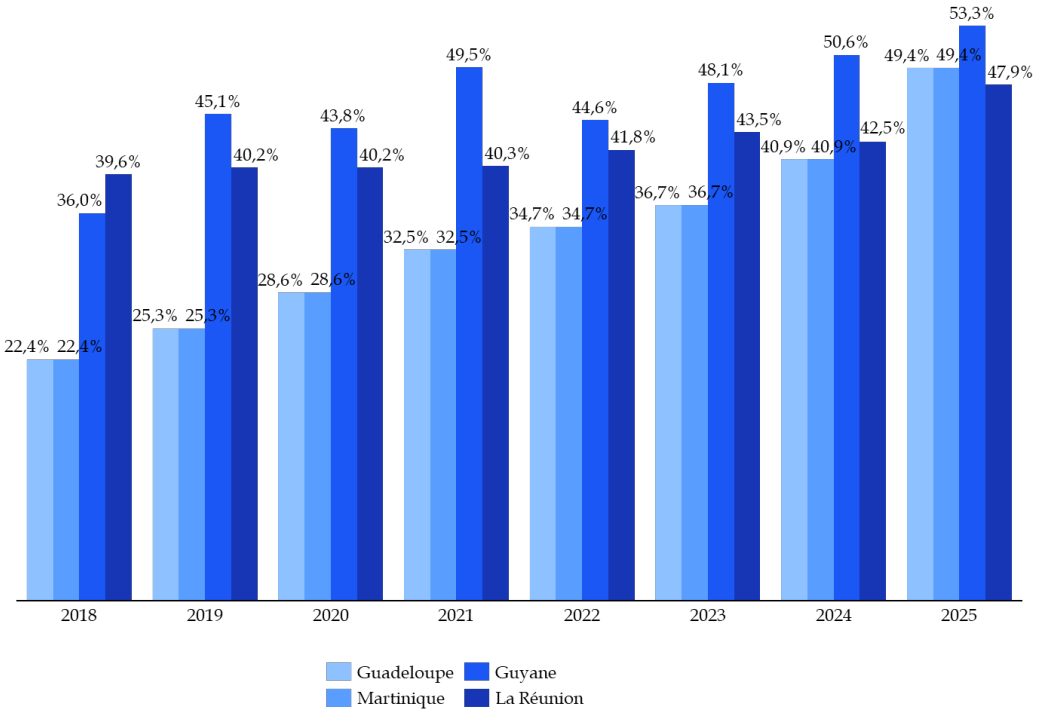
Source : commission d'enquête d'après la DGFIP

Le patrimoine immobilier imposé à l'IFI est par ailleurs de plus en plus concentré en outre-mer. En Guyane, en Martinique et en Guadeloupe, en 2025, les foyers disposant d'un patrimoine immobilier d'une valeur supérieure à 2,57 millions d'euros concentrent respectivement 53,3 % et 49,4 % du montant total du patrimoine immobilier imposé à l'IFI, contre respectivement 36 % et 22,4 % en 2018.

À La Réunion, une dynamique semblable est constatée, puisque les foyers disposant d'un patrimoine immobilier d'une valeur supérieure à 2,57 millions d'euros concentrent 47,9 % du patrimoine imposable à l'IFI en 2025, contre 39,6 % en 2018.

Évolution de la part de montant acquitté d'impôt sur la fortune immobilière (IFI) par les foyers disposant d'un patrimoine immobilier supérieur à 2,57 millions d'euros dans les DROM entre 2018 et 2025

(en euros)



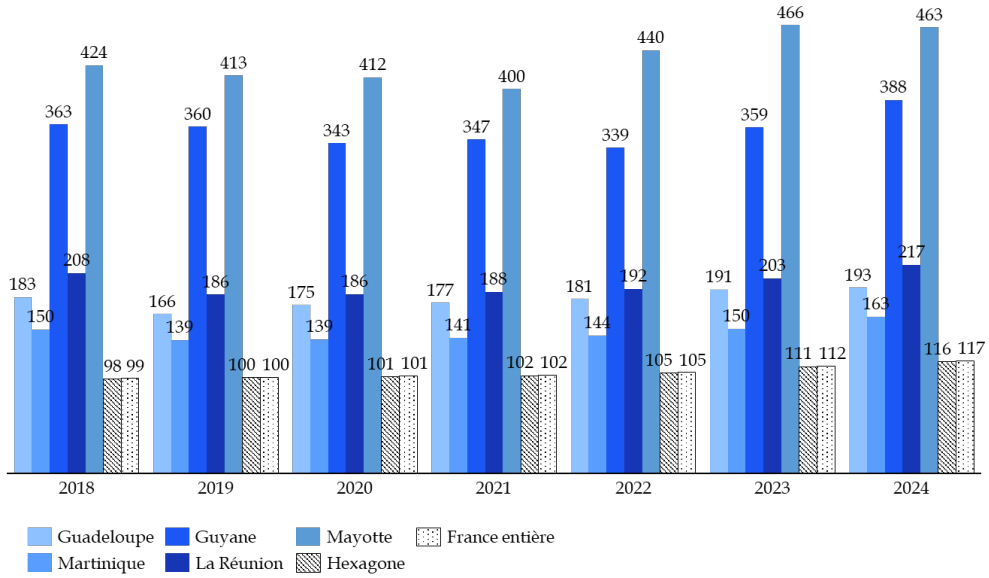
Source : commission d'enquête d'après la DGFIP

Par ailleurs, une partie de la richesse des propriétaires immobiliers est mal comprise de l'administration fiscale, en outre-mer comme dans l'hexagone. **Ainsi, en 2025, 189 foyers fiscaux ultramarins ont un patrimoine immobilier supérieur ou égal à 1,3 million d'euros et sont assujettis à l'IFI, sans être redevables de l'impôt sur le revenu**, soit 9,2 % des redevables de l'IFI. Des travaux des commissions des finances du Sénat et de l'Assemblée nationale devraient permettre d'éclairer davantage sur ce point.

Le patrimoine ne se réduit de plus pas au patrimoine immobilier. **Le patrimoine foncier est également très concentré en outre-mer**. Ainsi, le montant moyen de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) acquitté par les foyers redevables est de 463 euros à Mayotte, de 217 euros à La Réunion, de 193 euros en Guadeloupe et de 163 euros en Martinique en2024, contre une moyenne de 116 euros dans l'hexagone. Le montant moyen acquitté en outre-mer a toutefois moins augmenté entre 2018 et 2024 que dans l'hexagone.

Évolution du montant moyen de TFPNB acquitté par les foyers redevables en outre-mer et dans l'hexagone entre 2018 et 2025

(en euros)

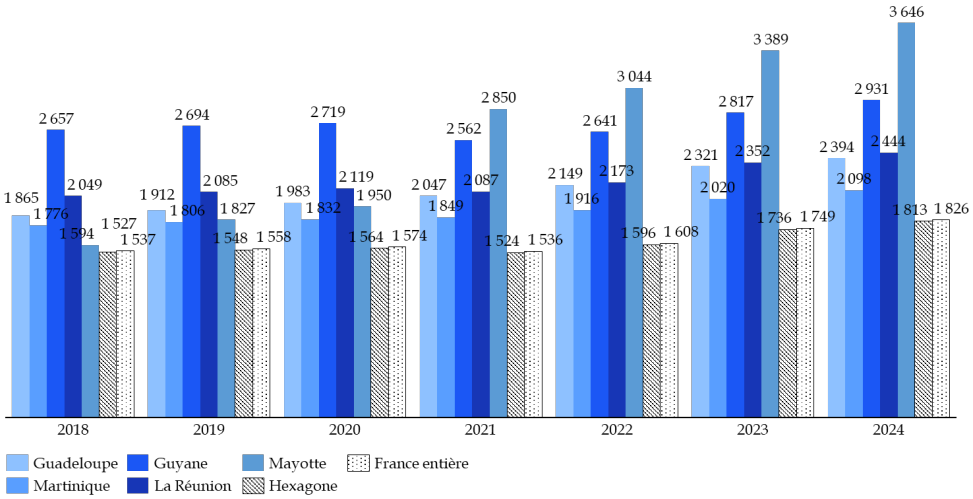


Source : commission d'enquête d'après la DGFIP

La concentration du patrimoine foncier en outre-mer est également visible *via* le montant acquitté de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), qui est de 1 813 euros par foyer redevable en moyenne dans l'hexagone en 2024, contre 3 646 euros à Mayotte, 2 931 euros en Guyane, 2 444 euros à La Réunion, 2 394 euros en Guadeloupe et 2 098 euros en Martinique.

Évolution du montant moyen de TFPB acquitté par les foyers redevables en outre-mer et dans l'hexagone entre 2018 et 2025

(en euros)



Source : commission d'enquête d'après la DGFIP

À Mayotte, en particulier, le montant moyen acquitté de TFPB a été multiplié par 2,3 entre 2018 et 2025.

La forte concentration du foncier est à mettre en regard de sa faible disponibilité, ce qui constitue un obstacle au développement économique des outre-mer. Mme Micheline Jacques, Présidente de la délégation sénatoriale aux outre-mer, a ainsi rappelé « *combien la question foncière pouvait constituer un frein aux projets de développement [des] territoires* » lors d'un colloque organisé au Sénat sur cette question le 22 novembre 2024[1].

Les inégalités patrimoniales sont donc marquées en outre-mer et ont un impact probablement très fort sur le développement de ces territoires, notamment par la limitation du foncier disponible pour des projets économiques.

3. Les inégalités de chances

a) Des inégalités des chances marquées dans l'enseignement scolaire

Quelle que soit la filière scolaire considérée, la proportion d'élèves d'origine sociale défavorisée est plus importante dans les DROM que dans l'ensemble de la France. Ainsi, dans les DROM, les élèves d'origine sociale défavorisée représentent 70 % des effectifs scolarisés dans des formations professionnelles en lycée, contre seulement 55 % dans l'ensemble de la France. À l'inverse, les élèves d'origine sociale très favorisée ne représentent que 3 %des effectifs scolarisés en formation professionnelle, contre 8 % pour l'ensemble de la France.

À noter toutefois que la forte proportion d'élèves d'origine sociale défavorisée dans les filières professionnelles semble due au plus grand nombre de personnes en situation sociale défavorisée dans les outre-mer que dans l'hexagone et non à des décisions d'orientation. Ainsi, les élèves d'origine sociale défavorisée représentent 45 % des effectifs scolarisés en lycée général et technologique, contre seulement 29 % dans l'hexagone. D'ailleurs, 39 % des élèves d'origine sociale défavorisée bénéficient de formations générales et technologiques en lycée dans les outre-mer, contre seulement 35 % dans l'hexagone. De même 57 % des élèves d'une origine sociale moyennement favorisée sont scolarisés en lycée général et technologique, contre seulement 49 % dans l'ensemble de la France.

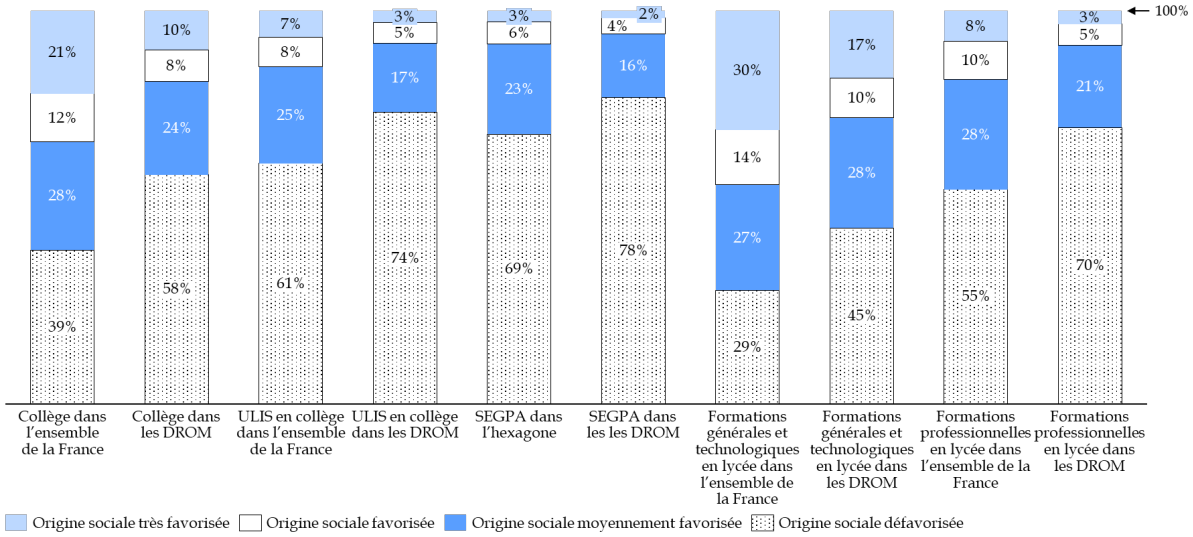
Le poids de l'origine sociale sur l'orientation des élèves en filière professionnelle semble donc moindre en outre-mer que dans l'hexagone. Les élèves d'origine sociale favorisée sont d'ailleurs plus nombreux en proportion à choisir une filière professionnelle.

---

[1] *Rapport d'information n° 206 (2024-2025) fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur le foncier outre-mer : relever ensemble les défis, Mme Micheline JACQUES.*

Origine sociale des élèves dans le second degré dans les DROM et dans l'ensemble de la France

(en pourcentage)

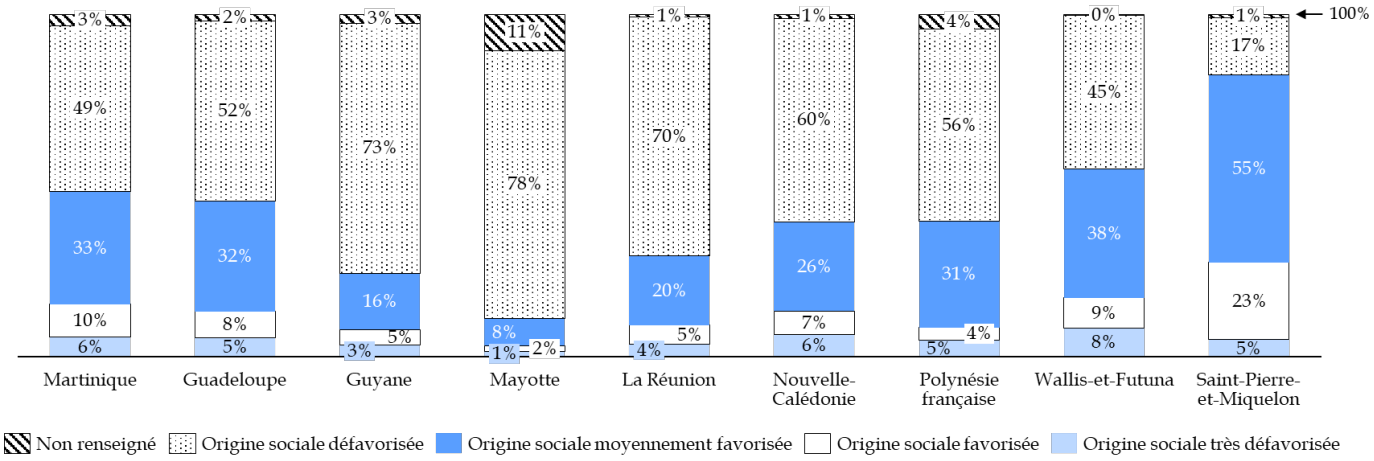


Source : commission d'enquête d'après la DEPP

La proportion d'élèves d'origine sociale défavorisée dans les filières professionnelles est particulièrement importante en Guyane, à Mayotte et à La Réunion, où elle est supérieure à 70 %. À l'inverse, la proportion d'élèves d'origine sociale défavorisée est inférieure à la statistique nationale en Martinique, en Guadeloupe et à Wallis-et-Futuna, illustrant peut-être un effort particulier de ces territoires en termes d'orientation.

Origine sociale des élèves en lycée professionnel dans l'ensemble des territoires ultramarins

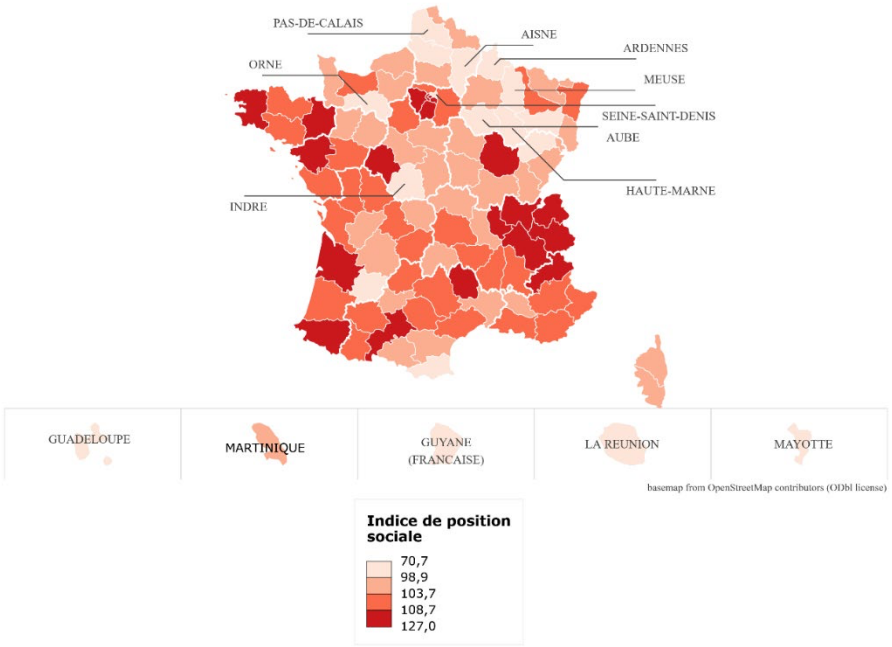
(en pourcentage)



Source : commission d'enquête d'après la DEPP

En conséquence, l'indice de position sociale, qui mesure les conditions socio-économiques et culturelles moyennes des professions des parents des élèves, est en moyenne bien plus faible en outre-mer que dans l'hexagone. La Réunion, La Guyane, la Guadeloupe et Mayotte disposent de l'un des 10 IPS départementaux les plus bas de France, Mayotte ayant l'IPS moyen le plus faible de France, à hauteur de 70,7. L'IPS de la Martinique est un peu plus élevé, à 101,4, mais reste inférieur à la moyenne nationale de 105,8.

Indice de position sociale des écoles en 2024-2025



Source : commission d'enquête d'après la DEPP

b) Des inégalités des chances présentes également dans l'enseignement supérieur

Les inégalités des chances se perpétuent dans l'enseignement supérieur également. Ainsi, en 10 ans, le nombre de boursiers dans les territoires ultramarins a augmenté de 19 %, passant de 22 900 élèves à la rentrée 2014 à 27 300 à la rentrée 2024. Cette hausse est cependant inférieure à l'évolution du nombre d'étudiants dans les académies ultramarines, de 22 %, sur la période.

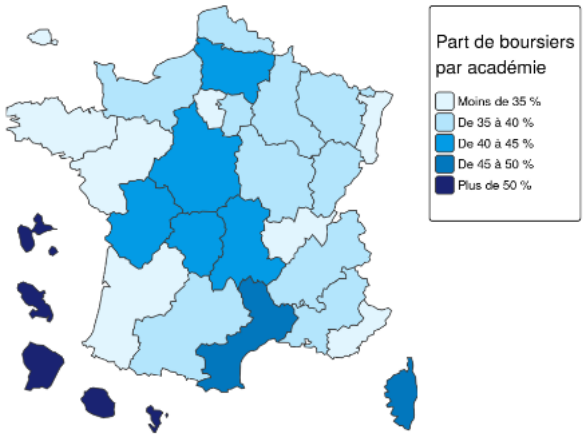
En Martinique et en Guadeloupe, le nombre de boursiers est relativement stable en 10 ans. À l'inverse, la hausse est supérieure à 70 % à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie. Pour les autres territoires ultramarins, la hausse est comprise entre 20 % (La Réunion) et 40 % (Polynésie française). La Guyane a connu une hausse du nombre de boursiers de 30 %.

L'augmentation du nombre de boursiers varie selon le type de formation. Si dans les sections de techniciens supérieurs (STS), l'augmentation de 23 % correspond à l'évolution du nombre d'étudiants, à l'université elle lui est inférieure (+12 % d'étudiants ultramarins à l'université sur 10 ans contre une hausse de 8 % de boursiers).

En comparaison, sur l'ensemble du territoire la hausse du nombre de boursiers est de 1 % entre 2014 et 2024. La part de boursiers dans les académies ultramarines est de plus toujours supérieure à 50 %, variant de 52 % en Guyane à 63 % à La Réunion pour l'année universitaire 2024-2025. Dans les autres académies, la part de boursiers est systématiquement inférieure à 50 %.

Part des boursiers de l'enseignement supérieur par académie en 2024-2025

(en pourcentage)



Source : SIES

La composition sociale des étudiants ayant obtenu leur baccalauréat en outre-mer est, elle aussi, différente des étudiants ayant obtenu leur baccalauréat en hexagone. En outre-mer, leurs parents appartiennent moins souvent à la catégorie des cadres et professions intellectuelles supérieures (21 % contre 37 %), et plus fréquemment à celles des employés (21 % contre 18 %) ou des retraités et inactifs (28 % contre 11 %).

L'origine sociale est un déterminant des parcours étudiants dans l'enseignement supérieur, et notamment dans le choix du lieu de poursuite d'études. Parmi les bacheliers ultramarins, ceux qui s'orientent vers un établissement d'enseignement supérieur en Hexagone sont issus de familles de cadres deux fois plus souvent que ceux qui poursuivent leur étude en outre-mer (29 % contre 15 %). À l'inverse, les étudiants ultramarins qui poursuivent leurs études en outre-mer sont plus souvent nés de parents ouvriers, employés ou inactifs que ceux qui partent en hexagone (respectivement, 10 %, 23 % et 31 % contre 4 %, 19 % et 24 %).

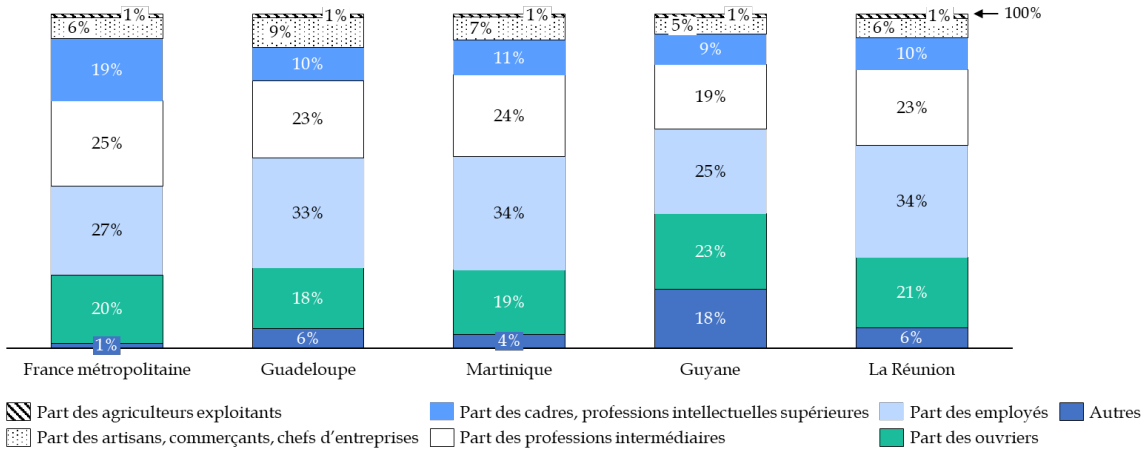
c) Un accès à l'emploi largement mais pas uniquement déterminé par l'origine sociale

L'accès à l'emploi et surtout à l'emploi qualifié est largement dépendant de l'origine sociale. Ainsi, dans l'hexagone en 2022, selon l'INSEE, 35 % des cadres ont un père cadre, alors que seuls 26 % des cadres ont un père ouvrier ou employé.

Pour les outre-mer pour lesquels il était possible de disposer de données fiables, c'est-à-dire pour les DROM hors Mayotte, il est ainsi possible de constater que la part des cadres est largement inférieure à celle de l'hexagone, puisqu'elle est comprise entre 9 % et 11 %, contre 19 % dans l'hexagone.

Structure des catégories socioprofessionnelles des 15-64 ans dans les DROM hors Mayotte

(en pourcentage)



Source : commission d'enquête d'après l'INSEE

De plus, comme l'a montré une étude[1] récente de France stratégie, même à origine sociale comparable, les natifs des Antilles ou de La Réunion ont 20 à 25 % de chances de moins d'obtenir un diplôme du supérieur et environ 12 % de chances en moins d'accéder à l'emploi. Ainsi, un natif des Antilles a 61 % de chances de moins qu'un natif de l'hexagone de devenir cadre. Cette proportion est de 59 % pour un natif de La Réunion. Toutefois, en comparant les individus de même origine sociale, un natif des Antilles a tout de même 44,7 % de chances de moins d'être cadre qu'un natif de l'hexagone, et une personne née à la Réunion 34,2 % de moins.

[1] *Naitre en outre-mer : de moindres opportunités que dans les autres régions de France, note d'analyse n° 137 de France stratégie, par MM. DHERBECOURT et PERUYERO, mai 2024.*

L'origine sociale des jeunes ultramarins ne suffit donc pas à elle seule à expliquer les inégalités des chances subies sur ces territoires. De moindres opportunités d'emploi, une défaillance dans l'accès aux droits ou encore l'inadaptation des politiques publiques constituent des explications complémentaires.

Inégalités des chances entre natifs des Antilles, de la Réunion et de l'hexagone

(en pourcentage)

	Proportion de diplômés du supérieur (métropolitains : 41,3 %)				Taux d'emploi (métropolitains : 80,3 %)				Proportion de cadres (métropolitains : 16,5 %)			
Catégorie	Brut (1)		À origine sociale comparable (2)		Brut (3)		À origine sociale comparable (4)		Brut (5)		À origine sociale comparable (6)	
	Niveau	Écart	Niveau	Écart	Niveau	Écart	Niveau	Écart	Niveau	Écart	Niveau	Écart
Natifs des Antilles	26,8***	-35,2 %	32,8***	-20,5 %	69,0***	-14,1%	71,2***	-11,4%	6,5***	-60,9 %	9,1***	-44,7 %
Natifs de La Réunion	21,5***	-47,9 %	31,2***	-24,6 %	64,4***	-19,8%	69,6***	-13,4%	6,8***	-59,0 %	10,9***	-34,2 %

Champ : individus âgés de 30 à 49 ans résidant en logement ordinaire.

Lecture : 41,3 % des individus nés dans l'Hexagone sont diplômés du supérieur. Cette proportion est de 32,8 % chez les natifs des Antilles, soit 20,5 % inférieure, à origine sociale comparable.

Note 1 : les écarts bruts sont mesurés à sexe, âge et année d'observation comparables.

Note 2 : *** = significatif à 1 %.

Source : France stratégie d'après les enquêtes Emploi 2014-2020

4. Pour les femmes et les familles monoparentales, des inégalités au carré

La plus grande précarité des familles monoparentales et des femmes est documentée et prouvée par de nombreuses études partout en France. Ce phénomène n'est pas propre aux outre-mer. Une récente note de la Fondation des femmes donne des chiffres frappants : en France, un quart des familles sont monoparentales, et dans 82 % des cas, c'est une femme qui en assume seule la charge. Pourtant, ces familles disposent en moyenne de seulement 53 % des revenus d'un couple, alors que leurs besoins en représentent 83 %.

Anne Rubinstein, déléguée interministérielle à la lutte contre la pauvreté, a rappelé que le sujet des familles monoparentales était très objectivé : « *Au moment de la séparation, la bascule vers la pauvreté est majoritaire. À situations équivalentes, elle est pire pour les femmes que pour les hommes. Il arrive en effet que des hommes soient à la tête d'une famille monoparentale, mais ils s'en sortent mieux que les femmes. C'est normal, car les inégalités d'accès à l'emploi, les inégalités de salaire et les inégalités professionnelles se reproduisent* ».

En revanche, le contexte général de grande pauvreté outre-mer et la proportion beaucoup plus importante de familles monoparentales[1] décuplent l'effet pauvreté pour les femmes et ces familles outre-mer. Il faut ajouter que la part des naissances non reconnues par le père est sans commune mesure

[1] *59% en Martinique, 52 en Guadeloupe, 46 en Guyane et 38 à La Réunion contre 25 dans l'Hexagone.*

avec l'Hexagone : 54% en Martinique, 63 en Guadeloupe, 68 en Guyane, 26 à La Réunion contre 10% en Hexagone. Les femmes ultramarines sont souvent seules face à la pauvreté et les inégalités.

Dans son étude sur le budget des familles de 2017, l'INSEE relevait que les familles monoparentales consommaient nettement moins que les autres ménages. Elles dépensent 35 % de moins que la moyenne locale à Mayotte, 25 % de moins à La Réunion et 17 % de moins en Guyane. En Martinique, l'écart est moindre (13 %, soit légèrement moins qu'en métropole, 16 %).

Cela se traduit notamment sur l'état de santé des femmes. Monique Ricquebourg, directrice des études à l'Observatoire régional de la santé de La Réunion (ORS), indique qu'à La Réunion, 54 % des personnes diabétiques sont des femmes, contre 45 % dans l'Hexagone, et cette part est proche de 60 % dans les autres Drom.

Nadia Sabbah, professeur des universités, praticien hospitalier en endocrinologie au CHU d'Orléans, représentante de la Société francophone du diabète, pointe aussi le cas des femmes enceintes en Guyane, souvent dénutries pendant la grossesse, ce qui accroît le risque de mortalité infantile.

Claire Hédon, défenseure des droits, pose aussi la question des violences intrafamiliales et plus précisément les violences faites aux femmes qui sont un fléau encore bien plus important outre-mer que dans l'Hexagone. Elle relève que les structures d'hébergement d'urgence restent insuffisantes pour mettre à l'abri les femmes en danger. Les dispositifs de protection comme le téléphone grave danger (TGD) ou le bracelet antirapprochement (BAR) sont difficiles à déployer en raison de l'insularité et de la proximité des lieux de vie entre victimes et auteurs. Elle recommande d'augmenter le nombre de places d'hébergement et de renforcer les dispositifs de protection et d'accompagnement.

Lors du déplacement de la commission d'enquête en Martinique, une rencontre avec des membres de l'Union des femmes de Martinique et l'Association Culture Egalité a mis en évidence la grande détresse et la grande colère des femmes face aux violences et aux inégalités. Le sentiment d'un retour en arrière est même perceptible.

Les services publics essentiels pour permettre aux femmes de « *sortir de cette douleur* », pour reprendre les mots de George Arnauld, présidente de l'Association Culture Egalité, ne sont pas au rendez-vous. Les transports en commun sont insuffisants ou dysfonctionnent. 70% des usagers sont des usagères. Les offres de garde sont insuffisantes ou proposent des horaires inadaptés aux femmes qui élèvent seules leur enfant et souhaitent travailler. Quant aux violences intrafamiliales, elles ne sont toujours pas au cœur de l'agenda politique, sauf à l'occasion des drames les plus terribles. Les associations n'ont pas les moyens d'assurer les permanences 24/24 du numéro vert 3919.

5. Les mobilités : avoir une voiture ou rester au bord de la route

Dans tous les territoires ultramarins, le principal mode de transports demeure la voiture individuelle. Vitale pour la vie sociale ou professionnelle, pour se faire soigner ou se former, souvent pour déposer ses enfants à l'école ou chez un parent, la voiture est indispensable et est un poste contraint de dépenses qui grèvent le budget des familles. Ne pas avoir de moyen de transport individuel, c'est être contraint de renoncer à des emplois, des formations, des soins…

Cette réalité a été sans cesse rappelée et soulignée avec force lors du déplacement de la commission d'enquête en Martinique fin avril. La question de la mobilité était d'autant plus sur toutes les lèvres que l'arrivée de la commission d'enquête coïncidait avec la fin de la grève dans les transports en commun sur l'agglomération de Fort-de-France, laquelle durait depuis un mois.

Cette faiblesse structurelle des transports en commun ou des mobilités douces est un facteur puissant d'inégalités, qui vient directement grever le budget des familles.

Dans son étude sur le budget des familles en 2017, l'INSEE relevait que les dépenses de transports constituaient en Martinique, à La Réunion et en Guadeloupe, le poste de dépenses le plus lourd avec près d'un cinquième du budget. Deux raisons étaient avancées. D'une part, la moitié des ménages ont des dépenses de logement faibles en raison de leur statut d'occupation (propriétaires non-accédants ou logés à titre gratuit). Ils peuvent donc affecter une partie supplémentaire de leurs revenus aux transports. D'autre part, le réseau des transports en commun est peu développé ce qui entraîne un besoin plus important en véhicule particulier pour se déplacer.

En Martinique, l'achat de véhicule représente ainsi un tiers des dépenses de transports, avant l'achat de carburant (27 %) et l'entretien du véhicule (21 %). 90 % des actifs en emploi utilisent leur véhicule pour se rendre à leur travail.

Structure des dépenses moyennes annuelles par ménage en 2017 (%)

	Métropole	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
Consommation totale *	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**
Produits alimentaires et boissons non-alcoolisées	16,1	15,8	16,0	15,8	17,0	24,1
Boissons alcoolisées et tabac	2,9	1,7	1,7	1,9	2,8	1,3
Articles d'habillement et chaussures	5,0	4,7	4,6	6,4	5,6	10,4
Logement, eau, gaz, électricité et autres combustibles	16,3	13,7	14,5	19,3	13,7	14,9
Meubles, articles de ménage et entretien courant de la maiso	5,7	7,2	6,6	6,2	6,0	5,5
Santé	1,8	1,5	2,2	1,3	1,2	1,4
Transports	16,3	19,7	20,0	18,1	19,8	18,1
Communications	2,7	5,2	5,2	5,1	4,1	5,1
Loisirs et culture	9,4	7,1	7,7	6,7	8,2	5,0
Enseignement	0,8	1,0	0,5	0,9	0,7	0,8
Restauration et hôtels	7,2	6,2	5,4	5,3	5,7	4,1
Biens et services divers	15,8	16,2	15,6	13,0	15,2	9,3
* n'inclut pas les achats immobiliers, les gros travaux, les remboursements de prêts, ni les impôts (sur le revenu, le logement)						
Lecture : en 2017, les transports représentent 19,8 % des dépenses des ménages guadeloupéens.						
Champ : ménages ordinaires, France restreint pour la Guyane à la Guyane « côtière étendue ».						
Source : Insee, enquête Budget de famille 2017.						

Bien qu'étant un fait massif de société dans les outre-mer, la question des mobilités et transports intérieurs reste peu documentée et objectivée, à la différence de la mobilité vers l'extérieure. Les débats autour de la continuité territoriale, essentiels par ailleurs, tendent à occulter dans le débat national ceux sur les transports intérieurs qui affectent pourtant les plus précaires au quotidien.

Au surplus, cette réalité prégnante au quotidien est encore trop peu étudiée.

Hervé Guéry, responsable du comité de pilotage de l'Observatoire social des outre-mer Corail, estime que « *la mobilité est un enjeu très fort, mais très peu documenté en dehors des données du recensement sur la possession d'une voiture ou les déplacements domicile-travail. Les difficultés d'accès aux services, à la santé ou à l'éducation sont pourtant un élément majeur d'inégalité par rapport à l'Hexagone* ».

À La Réunion, l'éloignement de la formation tient moins à un défaut d'offre qu'à des obstacles concrets qui rendent l'entrée et le maintien en formation difficiles pour une part significative de la population. Le Contrat de Plan Régional de Développement de la Formation et de l'Orientation Professionnelles (CPRDFOP 2025-2030) indique que le réseau de transport insuffisamment adapté aux horaires des formations est le principal obstacle.

Cette réalité commence à émerger comme sujet politique à haut niveau.

Par exemple, au niveau de l'éducation nationale, Caroline Pascal, DGESCO, met en avant la relance de la politique de l'internat pour répondre à la problématique de la mobilité.

Pour Benjamin Haddad, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, des nœuds urbains, comme celui entre Fort-de-France et Le Lamentin, ou celui entre Pointe-à-Pitre et Les Abymes, ont été ajoutés à la liste des axes éligibles au titre du développement du RTE-T.

À cet égard, Dominique Vienne, président de CESER de France, président du conseil économique, social et environnemental régional de La Réunion, insiste sur l'inégalité originelle des outre-mer sur les réseaux de transport. Il rappelle que les transports express collectifs ont été construits par l'État en Hexagone, puis transférés aux régions, « *alors que, nous, nous devons les construire avec nos propres budgets. C'est un paradoxe de l'architecture républicaine* ».

Pour la région Guadeloupe, l'État ne finance pas suffisamment les investissements et surtout le fonctionnement de rattrapage. Alors que la mobilité devrait être reconnue comme un pilier de l'égalité réelle au même titre que l'eau, l'énergie ou la santé, les crédits dédiés au volet « mobilité quotidienne » restent marginaux dans les CCT et les contrats de plan : « *La mobilité en Guadeloupe révèle les limites du modèle actuel de rattrapage ultramarin. Il faut passer d'une logique d'investissements ponctuels à une véritable stratégie nationale de service public de mobilité adaptée aux territoires insulaires et archipélagiques* ».

Cela pourrait passer par :

- un financement pérenne en investissement ;

- la création d'une autorité unique de la mobilité, portée par les régions ultramarines ;

- une simplification et une meilleure articulation des AOM.

À La Réunion, les transports s'effectuent aussi surtout en voiture individuelle car les lignes de bus ne desservent pas l'intégralité des zones habitées et parce que les bus sont souvent bondés. De fait, chaque jour, la moitié des habitants se déplacent en voiture et 475 000 véhicules sont en circulation. Ce qui provoque une congestion des routes, qualifiée de « coma circulatoire » par l'autorité régionale.

De plus, une étude conduite par l'Ile de La Réunion Mobilité en 2024, à la demande du département, a confirmé la corrélation très forte existant entre enclavement géographique, offre de service insuffisante en matière de transport en commun et part de la population couverte par le RSA. Le désenclavement insuffisant du territoire a un coût social et financier extrêmement élevé. Ce sujet devrait être pris en charge globalement. Pour dessiner les transports de demain sur l'île, la région a réuni en 2024 des états généraux de la mobilité et **parmi les propositions plébiscitées par la population figure un projet de « train express régional »,** qui relierait par l'ouest, la commune de St Joseph à celle de St Benoît. Ce projet est depuis en

cours d'études[1]. Il vise à créer un axe ferré rapide, capacitaire et fiable, susceptible d'attirer une partie des Réunionnais qui se déplacent aujourd'hui en voiture.

[1] *« La Réunion lance son projet de train régional pour sortir du coma circulatoire automobile », article de M. Jérome Talpin, le Monde, 5 septembre 2025.*

II. DES ÉVOLUTIONS INQUIÉTANTES : LE MIEUX N'EST PLUS À L'HORIZON

A. UN RATTRAPAGE INTERROMPU

1. 80 ans de la départementalisation : un anniversaire sans fanfare

Quatre-vingts ans après la loi du 19 mars 1946 dite de « départementalisation »[1], la promesse d'égalité républicaine apparaît inachevée[2]. Malgré le chemin parcouru, par les DROM, cependant, la dynamique de rattrapage semble s'être essoufflée.

M. Olivier Jacob, ancien directeur général des outre-mer (DGOM), distingue deux temps :

- la **première phase** de rattrapage a été consacrée à l'**égalité formelle**, par l'extension puis l'uniformisation progressive des droits et des prestations sociales, ou encore à la construction d'i**nfrastructures de base**. Des avancées considérables ont été obtenues en la matière depuis 1946 et les objectifs ont été globalement atteints – « *sauf à Mayotte* » ;

- une **seconde phase – en cours -** est consacrée à l'**égalité réelle**, soit la résorption des écarts de niveaux de vie et de revenus. Cette étape suppose désormais une véritable transformation productive et une territorialisation plus fine des politiques publiques.

De 1970 à 2020, la convergence des niveaux de développement a été nette : l'écart de PIB par habitant entre les DROM, hors Mayotte, et l'Hexagone s'est resserré de 29 points (de -65 % à -36 %). L'écart de revenu disponible brut a diminué de 31 points, de -59 % à -28 %[3]. Toutefois, la dynamique de convergence **« *marque le pas depuis 2010* »**.

M. Dominique Vienne, président du CESER de la Réunion, dresse un diagnostic similaire. Si l'écart de PIB par habitant entre l'Hexagone et La Réunion s'est réduit de 70 % à 40 % depuis les années 1970, « *le processus de convergence et de transformation* » semble désormais « *arrêté* ».

M. Benoît Hamon, président d'Économie Sociale et Solidaire (ESS) France et M. Kamaldine Attoumani, vice-président en charge des Outre-mer, observent pour leur part que les territoires ultramarins sont marqués par une **« *grande précarité et des inégalités qui ne cessent de s'accroîtr*e »**. Selon eux, si « *la République a fait beaucoup, le chemin vers l'égalité est encore long* ».

---

[1] *Loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française.*

[2] *En 2011, Mayotte est devenue le 101e département français avec la même promesse d'égalité réelle que celle faite alors à la Guadeloupe, la Martinique, La Réunion et la Guyane.*

[3] *v. note de bas de page - article de M. Bertrand SAVOYE, économiste à l'Agence française de développement, intitulé :* « Faut-il repenser les objectifs de la convergence économique des outre-mer avec l'Hexagone ? », *octobre 2023.*

Un bilan de la départementalisation en Guadeloupe

M. Ary Chalus, président de la région Guadeloupe, dresse un bilan « *contrasté mais historiquement remarquable* » de la loi de départementalisation de 1946. Il rappelle que, à la sortie de la Seconde Guerre mondiale, la « *Guadeloupe était un territoire marqué par la misère, l'analphabétisme massif, l'absence d'infrastructures sanitaires et éducatives, et une économie de plantation encore très proche de l'ère coloniale* ». Ainsi, la départementalisation a constitué « *un véritable choc de modernité* », marqué – notamment jusque dans les années 1980, par des luttes pour obtenir l'extension des droits sociaux, le développement des infrastructures scolaires et hospitalières, l'accès massif à l'éducation et à la santé publique. La décentralisation de 1982-1983 a représenté ensuite une « *deuxième étape majeure* », en permettant à l'Île de se doter d'outils de pilotage et d'initier des politiques adaptées (formation, transports, culture, développement économique). Sans la départementalisation et la décentralisation, ainsi, « *les progrès observés n'auraient tout simplement pas été possibles* ».

Selon M. Ary Chalus, cependant, l'organisation institutionnelle est désormais trop rigide pour répondre pleinement aux défis contemporains. Les normes hexagonales – « *notamment sur l'eau, l'assainissement, les déchets ou l'urbanisme génèrent fréquemment des surcoûts, des blocages et des inadaptations coûteuses* ». La différenciation statutaire et normative « *reste trop timide* ». **M. Guy Losbar, président du conseil départemental de la Guadeloupe**, estime également que le cadre issu de la départementalisation « *ne permet plus de répondre efficacement aux défis structurels de la Guadeloupe* ». Selon lui, la « *bicéphalie région-département génère une dilution des responsabilités qui pèse directement sur la capacité d'action publique* », dans plusieurs domaines, tels que l'insertion et la formation, le développement économique et la gestion des ports de pêche, ou encore le tourisme.

2. Une trop longue phase de convergence sociale et des droits

a) Pour les « 4 vieilles », un principe d'égalité affirmé dès la loi de départementalisation de 1946 mais peu suivi d'effets dans le domaine social

La loi de départementalisation n° 46-451 du 19 mars 1946, qui a transformé les anciennes colonies de Guadeloupe, de Guyane, de La Réunion et de la Martinique en départements, avait également affirmé un principe d'égalité.

Cependant, comme le précisait maître Patrick Lingibé, avocat, membre du Conseil national des barreaux et ancien vice-président de la Conférence des bâtonniers de France, **l'application de ce principe d'égalité dans les outre-mer a été clairement défaillante**, notamment au niveau social. Ce qui a nui à la convergence sociale ou l'a ralentie. « Il existait des discriminations héritées de l'histoire coloniale que même une loi ne pouvait régler d'un trait de plume dans chacune des anciennes colonies. Ainsi, il existait une différence salariale entre les salariés ultramarins et ceux de l'hexagone, les premiers étant rémunérés sur la base d'un SMIC inférieur. Ce n'est finalement qu'au 1er janvier 1996, soit 50 années après la départementalisation, que le SMIC outre-mer s'est aligné sur le niveau du SMIC de la France hexagonale. Le principe d'égalité est donc loin d'être une

réalité ultramarine, ce d'autant qu'il existe toujours actuellement un écart évident puisque le SMIC outre-mer ne tient nullement compte des différences de coûts existant dans chacun des territoires ultramarins. »[1]

b) La « convergence sociale » à échéance 2031 pour Mayotte

Devenu par référendum local, **le 101e département français le 31 mars 2011,** Mayotte est désormais une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution exerçant des compétences dévolues au département et à la région (Drom), au même titre que La Réunion, la Guyane, la Martinique et la Guadeloupe.

La départementalisation de Mayotte n'a pas consisté en un alignement total des droits des Français Mahorais sur leurs compatriotes de l'Hexagone. Un processus de « convergence sociale » rapproche progressivement les Mahorais de l'égalité réelle en termes de droits sociaux (Annexe n° 14).

En effet, l'archipel de Mayotte dispose d'un **système de sécurité sociale spécifique** défini par plusieurs ordonnances successives, **et le code de la sécurité sociale n'y est pas encore applicable.**

Le versement des prestations sociales et le recouvrement des cotisations et contributions sociales est assuré depuis 1977 par un **organisme de sécurité sociale unique**, **la Caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM)**[2]**.** Les prestations familiales sont versées pour partie à Mayotte depuis 2002. Leur montant diffère pour certaines sensiblement de celui perçu en Hexagone. Les prestations de retraite contributive sont soumises à des règles dérogatoires qui sont plus favorables que le droit commun, compte tenu de la courte durée d'assurance et des faibles salaires cotisés. Enfin, les prestations maladie et les prestations versées en matière d'accident du travail et de maladie professionnelle sont alignées sur le droit commun, à l'exception de la protection médicale universelle (Puma), qui est remplacée par une affiliation sur le fondement de la résidence.

Le **montant du RSA,** aujourd'hui deux fois inférieur à celui de l'Hexagone, sera notamment harmonisé.

De plus, alors que le **SMIC net mensuel** s'élève, depuis le 1er juin dernier, à 1 477,93 euros, contre 1 443,11 € précédemment, soit une hausse de 34,82 € net par mois, le montant du SMIC brut horaire applicable à Mayotte a été fixé à 9,56 € brut, soit 1 449,93 € brut par mois contre 1 415,05 € précédemment, ce qui correspond à une hausse de 34,88 €.

Par ailleurs, afin de ne pas fragiliser l'économie mahoraise, marquée à la fois, par un faible taux d'activité et par l'importance du travail dissimulé, le montant des cotisations finançant le système de sécurité

[1] *« Pour une Charte européenne de droits sociaux applicable outre-mer », article paru sur le site Actu Juridique en date du 21 mai 2025.*
[2] *Le présent développement sur la caisse de sécurité sociale de Mayotte est issu du rapport.*

sociale diffère également entre Mayotte et l'Hexagone. La convergence des taux de cotisations et contributions applicables aux employeurs et aux salariés résidant sur le territoire de Mayotte avait été initialement prévue jusqu'en 2036 à l'article 19 du décret n° 2012-1168 du 17 octobre 2012.

La baisse du taux de cotisations patronales en matière d'allocations familiales appliquée dans l'Hexagone pour les salariés dont la rémunération est inférieure à 3,5 Smic depuis 2014 n'a pas été transposée à Mayotte.

Des réductions spécifiques de cotisations ont aussi été créées pour les travailleurs indépendants depuis le 1er janvier 2012 et pour les micro-entrepreneurs depuis le 1er avril 2020, dans l'objectif de favoriser la création d'emplois. Le recouvrement des cotisations des travailleurs indépendants n'étant ni micro-entrepreneurs, ni travailleurs agricoles, **a été interrompu entre 2015 et début 2025**, puis de nouveau entre septembre et décembre 2025**, cette fois pour tirer les conséquences du cyclone Chido.**

En revanche, le calendrier de convergence sociale s'accélère.

En 2026, le plafond de la sécurité sociale (PSS), utilisé pour le calcul de certaines prestations sociales, revalorisé depuis 2012 dans les mêmes conditions que celui applicable dans l'Hexagone, est désormais aligné (4 005 euros pour le plafond mensuel).

Par ailleurs, la loi « de refondation pour Mayotte », adoptée à l'été 2025, avait fixé un nouvel horizon de convergence avec l'Hexagone pour 2031. Mais comme l'a précisé le ministre du travail et des solidarités, M. Jean-Pierre Farandou, lors de son audition devant la commission d'enquête, une ordonnance sera adoptée l'été prochain pour accélérer les échéances. Et, « après une année de transition en 2027, **le code de la sécurité sociale sera applicable de plein droit à Mayotte en 2028.** »[1]

La « convergence sociale » demeure encore un long chemin mais ce chemin est désormais balisé par un calendrier clair et des engagements précis de l'État.

[1] *Audition du 3 juin 2026.*

Taux de cotisations en vigueur à Mayotte au 1er janvier 2026

Cotisations patronales			Cotisations salariales	
Allocations familiales	**Vieillesse**	**Maladie**	**Vieillesse**	**Maladie**
5,40 %	**9,90** %	**5,80** %	**5,54** %	**4,47** % **+ 0,75** %
Dans l'Hexagone, il est de **3,45** % pour les salaires < 3,5 Smic et de **5,25** % dans les autres cas	= + 1,35 point comparé au taux plafonné de droit commun	contre 7 % dans l'Hexagone (taux réduit) Ou **13** %	= - 1,36 point comparé au taux de droit commun	Les salariés mahorais cotisent pour l'assurance maladie-maternité invalidité décès depuis 2018

Source : URSSAF ; Caisse de sécurité sociale de Mayotte

Calendrier indicatif de la convergence des prestations sociales entre Mayotte et la France hexagonale

Assurance vieillesse des aidants (AVA)	Janvier 2026
Prime d'activité (PPA)	Doit être portée de 50 à 87,5 % du montant hexagonal en juillet 2026
Revenu de solidarité active (RSA)	60 % du montant hexagonal en avril 2027, 100 % en avril 2031
Conditions générales d'ouverture de droits (CGOD) CAF	Janvier 2027
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	Janvier 2027
Complément familial (CF)	Juillet 2027
Allocations familiales (AF)	Extension – partage des AF
Assurance vieillesse du parent au foyer (AVPF)	Avril 2029
Prime naissance	Avril 2029
Prime adoption	Avril 2029
Revenu de solidarité (RSO)	Janvier 2031
Allocation de soutien familial (ASF)	Janvier 2035
Allocation de rentrée scolaire (ARS)	Janvier 2036

Source : CNAF

c) L'extension de la Charte sociale européenne aux outre-mer depuis le 1er mai 2026 ou la réparation d'une « discrimination »

(1) Qu'est-ce que la Charte sociale européenne ?

Pour rappel, cette Charte sociale a été adoptée en 1961 par les États parties au Conseil de l'Europe[1], dont la France. Elle a été complétée par plusieurs protocoles additionnels et a été révisée en 1996 (pour les droits garantis par la Charte, voir l'Annexe 15).

La Charte garantit la jouissance sans discrimination des droits de l'homme économiques et sociaux fondamentaux, comme le droit au travail, le droit à s'organiser, le droit de négociation collective, le droit à la sécurité sociale, le droit à l'assistance sociale et médicale, le droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique, le droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance.

Sa non-extension aux outre-mer a fait l'objet de nombreuses critiques au cours de ces dernières années. Dans une déclaration adoptée le 26 septembre 2024 (D-2024-5), la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) avait qualifié cette situation d « *inacceptable* » et déploré le maintien d'une « *clause coloniale* ».

Ce sentiment d'injustice a été renforcé, lors que le 31 mars 2025, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) du Conseil de l'Europe a déclaré irrecevable une réclamation collective contre la France, présentée par la Fédération internationale pour les droits humains (FIDH), la Ligue des droits de l'Homme (LDH) et l'association antillaise Kimbé Rèd F.W.I., qui dénonçait les graves manquements de la France dans sa mise en œuvre de la Charte sociale européenne, concernant l'accès à l'eau potable et l'empoisonnement au chlordécone en Guadeloupe et en Martinique. Tout en reconnaissant la contamination et les errements de l'action publique, le Comité avait été contraint de rendre une décision d'irrecevabilité fondée sur l'exception d'application de la Charte sur les territoires dits « d'Outre-mer ».

(2) L'extension de la Charte sociale européenne aux outre-mer, le 1er mai 2026, met fin à soixante-cinq ans de discrimination

À la suite de la décision du Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe du 19 mars 2025[2] et des interpellations de plusieurs parlementaires, le Gouvernement avait pris l'engagement, en 2025[3], d'étendre la Charte sociale européenne aux outre-mer.

---

[1] *Sur les 46 États parties au Conseil de l'Europe, 43 mettent en œuvre la Charte sociale européenne à l'heure actuelle.*

[2] *Le Comité européen des droits sociaux est l'organe de suivi de l'application de la Charte. Il est composé de 15 membres indépendants et impartiaux élus par le Conseil des ministres du Conseil de l'Europe pour une période de six ans, renouvelable une fois.*

[3] *Ainsi, le 9 avril 2025, en séance publique au Sénat, M. Thani Mohamed Soilihi, alors ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé de la francophonie et des*

Conformément à cet engagement, le 19 mars 2026, **la France a officiellement notifié au Conseil de l'Europe l'extension de l'applicabilité de la Charte sociale européenne aux** habitants des territoires de Guadeloupe, de Guyane, de La Réunion, de la Martinique et de Mayotte, ainsi que de ceux de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les domaines relevant de la compétence de l'État. La Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, et Wallis-et-Futuna ne sont pas concernées par cette notification, au motif qu'elles exercent leur compétence sociale. **Cette extension est devenue effective depuis le 1er mai 2026.**

Selon M. Benjamin Haddad, ministre délégué chargé de l'Europe[1], « *La France a envoyé à cet égard un double message : celui de l'égalité entre tous ses citoyens, quel que soit leur lieu de résidence, mais aussi celui de l'importance qu'elle accorde à la Charte sociale européenne, à son protocole et aux droits qui garantissent l'accès à la santé, à l'éducation et à des conditions de vie décentes.* »

Il était temps.

(3) Quelles sont les conséquences d'une telle extension pour les territoires ultramarins et leurs habitants ?

Les conséquences d'une telle extension sont symboliques, juridiques et politiques (Annexe n°16) :

- au plan symbolique, l'extension de la Charte aux territoires ultramarins met fin à une inégalité de traitement de soixante-cinq ans qui n'avait aucune justification et constituait donc une discrimination inacceptable ;

- au plan juridique, si l'extension de la Charte ne va, dans l'immédiat, impliquer aucune modification du droit national (code de la santé publique ; code de la construction…), on peut considérer qu'une telle évolution constitue une « révolution silencieuse ». En effet, depuis le 1er mai, dans les territoires concernés, les stipulations de la Charte sont directement invocables par les citoyens devant les juridictions nationales, dans les conditions définies par la jurisprudence du Conseil d'État (notamment l'arrêt Fischer du 10 février 2014)[2] et par les avis de la Cour de cassation.

Selon maître Lingibé, cette extension va ainsi certainement engendrer une **hausse des contentieux** et, le cas échéant, des condamnations de l'État.

---

partenariats internationaux avait apporté cette confirmation : « Madame la sénatrice, chère Audrey Bélim, je m'y engage devant vous, la Charte sociale européenne et sa garantie des droits économiques et sociaux seront bientôt appliquées uniformément à l'ensemble du territoire national. Une demande sera formulée au Conseil de l'Europe pour en étendre l'applicabilité aux départements et régions d'outre-mer. Une simple demande suffira. Enfin, une consultation préalable sera menée dans les collectivités d'outre-mer. »

[1] *Audition du 16 avril 2026.*

[2] *Cet arrêt du Conseil d'État a reconnu l'effet direct de certaines dispositions de la Charte sociale européenne.*

Sur les défaillances de l'accès à l'eau potable en Guadeloupe, l'article 11 de la Charte peut désormais constituer un fondement conventionnel direct pour engager la responsabilité de l'État et des collectivités territoriales devant le Comité. Selon maître Patrick Lingibé, l'article 3(droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail) conjugué à l'article 11 précité, offrent, quant à eux, une « base contentieuse »[1] solide pour mettre en cause la responsabilité de l'État au titre des défaillances de la prévention sanitaire, de l'information des populations…. dans l'usage du chlordécone en Guadeloupe et en Martinique, le cas échéant par une réclamation collective.

Le professeur de droit public Ismaël Omarjee est plus nuancé : « *Il ne faut pas non plus se faire beaucoup d'illusion sur la Charte, parce que même si le Comité européen des droits sociaux est un organe de contrôle très actif, il n'y a pas de sanctions attachées au non-respect de la Charte* »[2].

Il peut néanmoins être rétorqué que même si la charte ne prévoit pas de sanction explicite en cas de non-application de ses dispositions, la procédure de contrôle et de « pression par les pairs » sera forte sur la France, qui ne pourra rester immobile.

Cette recherche de responsabilité pourra être effectuée *via* une saisine du Comité européen des droits sociaux, selon deux modalités :

- les États parties doivent soumettre régulièrement un rapport relatif à l'application de la Charte en droit et en fait. Ces rapports sont examinés par le Comité, qui décide alors si les situations nationales qui y sont exposées sont conformes à la Charte. Lorsque le Comité européen des Droits sociaux pose un constat de non-conformité, l'État partie concerné doit y remédier et rendre la situation conforme à la Charte. Le suivi des conclusions du Comité est assuré par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe qui adopte alors une résolution. De fait, comme déjà indiqué, ce « contrôle par les pairs » - de nature politique – exercera une pression sur la France pour résoudre les difficultés de ses territoires ultramarins ;

- par ailleurs, la **procédure de réclamations collectives**, introduite dans un protocole additionnel de 1995, est entrée en vigueur en 1998. Elle permet à des organisations considérées comme « représentatives », d'effectuer des réclamations collectives auprès du Comité, pour dénoncer des violations de la Charte. Si le Comité valide ces réclamations, la suite est semblable à la « procédure de rapports » évoquée ci-dessus.

---

[1] *Réponses au questionnaire écrit de la commission d'enquête.*

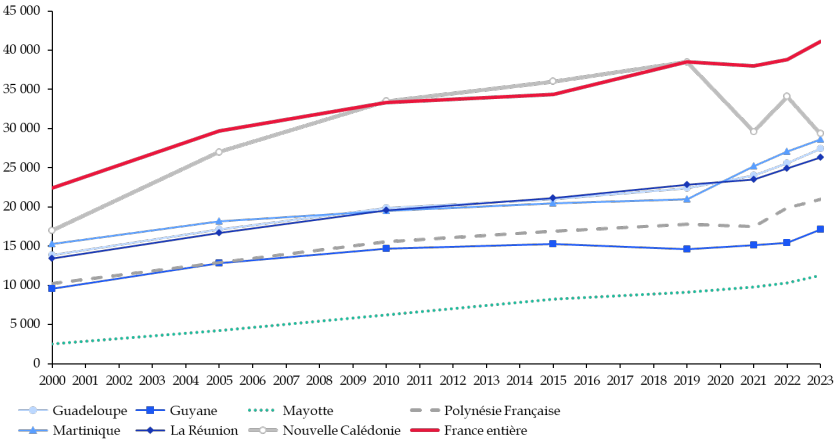
[2] *« Deux poids, deux mesures : quand la France exclut ses Outre-mer d'un traité de protection des droits humains », article de Mme Jeanne Péru-Gelly, le 1 portail des outre-mer, 20 février 2025.*

3. Une convergence réelle en panne depuis 15 ans

La convergence économique ne semble plus progresser depuis 15 ans. **En particulier, l'écart de PIB par habitant entre l'ensemble du territoire français et chacun des territoires ultramarins s'est peu réduit depuis 2010 et demeure supérieur à 50 % dans tous les territoires ultramarins**. Le PIB par habitant de l'ensemble de la France est 3,6 fois supérieur à celui de Mayotte et 2,4 fois supérieur à celui de la Guyane.

Évolution du PIB par habitant dans les DROM, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française

(en pourcentage)



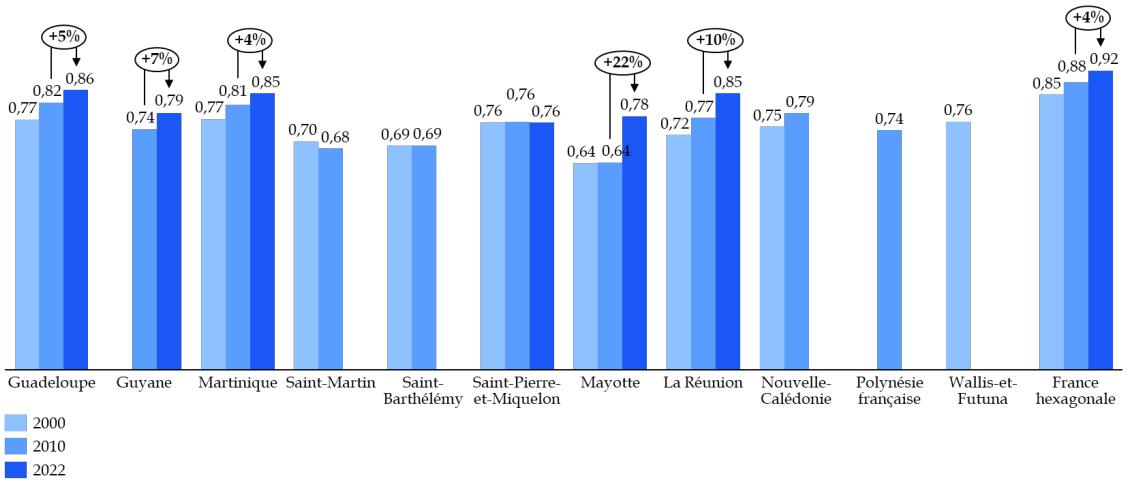
Source : commission d'enquête d'après la DGOM (données de l'INSEE, l'ISEE, l'ISPF, le STSEE)

De même, l'indicateur de développement humain (IDH) n'a que peu augmenté dans les outre-mer et ne semble pas permettre de rattraper le niveau de développement de l'ensemble de la France. L'IDH a en effet augmenté entre 2010 et 2022 dans les Antilles et même à la Réunion globalement dans les mêmes proportions que dans l'hexagone, soit entre 4 % et 10 %. La seule exception est Mayotte, où l'IDH a augmenté de 22 % entre 2005 et 2022, mais demeure très largement inférieur, de 15 %, à celui de l'hexagone. Les données de l'IDH ne sont de plus pas disponibles pour les collectivités d'outre-mer en 2022.

Comme évoqué *infra*, les taux de chômage en outre-mer demeurent très largement supérieurs à ceux de l'hexagone, malgré une amélioration de la situation plus marquée que dans l'hexagone. Il est en effet passé de 24 % à 17 % en Guadeloupe et de 26 % à 17 % à La Réunion. À noter toutefois que le vieillissement de la population dans les Antilles, ainsi que l'émigration d'une partie de la jeunesse, a pu conduire à augmenter la proportion d'emplois disponibles par habitant, sans pour autant constituer un signe de meilleur développement économique. Par ailleurs, malgré une diminution de l'écart en

points de pourcentage avec le taux de chômage de 7 % dont bénéficie l'hexagone en 2024, la convergence en termes d'emploi est largement inachevée.

Évolution de l'IDH en outre-mer et dans l'hexagone



Note : l'IDH est disponible pour Saint-Pierre-et-Miquelon en 2005 et 2008. Il est disponible pour Mayotte en 1999, 2005 et 2022. Il est n'est enfin produit pour Wallis-et-Futuna qu'en 2005.

Source : commission d'enquête d'après la DGOM (données de l'Agence française de développement et de l'IEDOM)

Les politiques de convergence économique restent non seulement nécessaires, mais doivent donc être renforcées pour enfin atteindre leur objectif.

4. Les trajectoires particulières des COM et de la Nouvelle-Calédonie

Dans les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie, la plus grande **autonomie décisionnelle**[1] **peut constituer un** « ***facteur puissant de développement et de dignité*** » et influencer, dans une certaine mesure, la manière dont les inégalités sont perçues.

[1] *Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna sont des collectivités de l'article 74 de la Constitution et bénéficient à ce titre de statuts* ad hoc *définis par des lois organiques. La Nouvelle-Calédonie est une collectivité* sui generis *relevant quant à elle du titre XIII de la Constitution.*

Dans les faits, toutefois, l'analyse[1] entre 1970 et 2019 des PIB par habitant montre que le mouvement de convergence avec l'Hexagone semble avoir été moins rapide en Polynésie française[2] et en Nouvelle-Calédonie que dans les DROM[3] (qui connaissent pourtant un rattrapage déjà limité).

Il n'en reste pas moins que la Polynésie française a su tracer un sillon original en s'inscrivant dans son environnement régional, en développant un modèle économique propre, fondé sur le tourisme haut de gamme, la pêche et la culture de la perle. Elle s'est également imposée sur la scène internationale comme un acteur majeur de la protection des océans. À certains égards, et malgré des difficultés socio-économiques très présentes qui ne sauraient en aucun cas être minimisées[4], le sentiment de maîtrise de son destin atténue ainsi parfois le sentiment d'inégalité.

La situation de la Nouvelle-Calédonie constitue quant à elle un cas spécifique. Elle dépend moins des transferts publics que d'autres territoires – car elle finance une partie de ses importations grâce au nickel – mais elle est aussi exposée à la volatilité de cette ressource et à des fractures sociales et territoriales profondes. La population kanak – qui s'est massivement déplacée vers le Grand Nouméa - reste souvent pauvre et précarisée. Ces **inégalités socio-économiques persistantes ont été un moteur des mouvements sociaux de mai 2024**. Les Accords de Nouméa, qui avaient permis de pacifier et d'organiser la vie politique, n'ont pas contribué à l'émergence d'un modèle de développement inclusif pour les Kanak, qui reste donc à construire.

5. Le laboratoire à ciel ouvert de l'île de Saint-Martin

L'île de Saint-Martin, binationale avec une partie française et une partie néerlandaise, où la commission d'enquête s'est rendue, est un laboratoire à ciel ouvert. Sur un petit territoire de 90 km2, présentant des caractéristiques de ressources naturelles, géographiques, climatiques, régionales, de peuplement et de langues identiques, les deux parties ont suivi des modèles et voies de développement très différents.

Les modèles institutionnels, économiques et sociaux sont très différents mais cohabitent sur un territoire réduit où la frontière est similaire à celle existant entre deux communes françaises limitrophes.

---

[1] *Analyse à partir des séries de PIB par habitant en dollars constants de 2015, reconstituées par Hoarau et Lucic (2023).*

[2] *Les données disponibles pour les autres COM de l'article 74 de la Constitution étant quant à elles très rares* (cf. supra) *et ne permettant que difficilement d'établir des comparaisons suffisamment solides.*

[3] *À l'exception de la Guyane, dont la trajectoire apparait plus proche de celle observée en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.*

[4] *Le Président de la Polynésie française, M. Moetai Brotherson, confiait par exemple à votre rapporteur la situation de certains de ses agents victimes de la cherté de la vie, dans l'impossibilité matérielle de se loger à une distance raisonnable du siège de la collectivité.*

Saint-Martin est une collectivité d'outre-mer récente, dotée d'une autonomie relative. Elle a le statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne. L'intégralité de la protection sociale française s'y applique.

Sint Maarten est un pays constitutif du Royaume des Pays-Bas depuis 2010, ce qui lui confère une autonomie très avancée proche de celui d'un État associé. Il a le statut de pays et territoire d'outre-mer, associé à l'Union européenne. Le modèle économique et social y est très libéral avec une protection sociale minimale. Le salaire minimum est fixé à environ 800 dollars. L'ouverture aux investissements étrangers, parfois aux origines incertaines ou douteuses, y est très importante.

Les données statistiques demeurent très lacunaires des deux côtés de l'île. La récente création de l'institut statistique territorial de Saint-Martin doit combler progressivement les manques et compléter le travail des instituts statistiques nationaux. Plus étonnant encore, les études comparatives entre les deux parties de l'île sont rares, alors même qu'une approche partagée systématique serait d'une très grande valeur ajoutée.

Les principaux indicateurs comparatifs 2013/2023 de Saint-Martin et Sint Maarten (extrait du rapport annuel de l'IEDOM 2023)

Les chiffres clés de l'île de Saint-Martin	2013		2023	
	Saint-Martin	Sint-Maarten	Saint-Martin	Sint-Maarten
Population				
Population (milliers)	35,6	36,09 (2011)	31,5 (2021)	42,94 (2017)
- dont part des moins de 20 ans (%)	35,1	28,9 (2011)	30,3 (2021)	27,4 (2017)
- dont part des 60 ans et plus (%)	10,7	5,2 (2011)	16,2 (2021)	7,3 (2017)
Densité de population (hab/km²)	671,6	1061,5 (2011)	604 (2021)	1262,9 (2017)
Projections population à 2050 (milliers)	-	-	-	-
Développement humain				
IDH en 2000	0,70	0,70	0,70	0,70
Indice de Gini (donnée 2021)	-	-	-	-
Taux de pauvreté au seuil local de 60 % (%, 2021)	-	-	-	-
Densité de médecins généralistes en 2023 (pour 100 000 habitants)	-	-	-	-
Environnement				
Superficie totale (km²)	53	34	53	34
Superficie de la Zone Economique Exclusive (milliers de km²)	1	-	1	-
Émission de CO² par habitant (tonnes métriques)	-	-	-	-
Part d'électricité renouvelable dans la production d'électricité (en %)	0	0	2	0
Économie				
PIB (millions d'euros courants)	544 (2010)	938	549 (2021)	1 417 (2022)
Taux de croissance annuel moyen du PIB sur la décennie (en %, en volume)	-	-	-	-
PIB par habitant (euros courants)	14 700 (2010)	25 707	16 962 (2021)	34 585 (2022)
Taux d'inflation (%, variation par rapport à l'année précédente)	-	2,5	-	3,2
Ecart de prix avec l'Hexagone (en % en 2015 et 2022)	-	-	12	-
Taux de chômage (%, au sens du BIT)	33,6	9,2 (2011)	30,1 (2021)	7,2
Taux de couverture des échanges extérieurs (en %)	-	-	-	-
Puissance installée du parc de production d'électricité (en MW)	53	97	57	99 (2018)
Trafic aérien annuel passagers (arrivées, en milliers)	100	467	103	395
Capacité hôtelière (nombre de chambres)	1 678	-	1 214 (2022)	3 315 (2022)
Nombre de croisiéristes arrivés	5 156	1 779 384	6 191	1 318 177
Indicateurs monétaires et financiers				
Actifs financiers totaux détenus par les agents économiques auprès des établissements de crédit locaux (en millions d'euros)	289	-	559	1 474
Encours sain total (tous établissements, en millions d'euros)	195	-	618	845
Taux de créances douteuses brutes des établissements locaux (en %)	-	-	1,5	-
Endettement bancaire des entreprises et des ménages (tous établissements, en % du PIB, 2010 et 2021 pour Saint-Martin)	34,1	-	102,9	-

*Sources : **Saint-Martin** : Donnees mondiales, Aéroport Grand-Case, Aéroport de Juliana, Port de Marigot, Caribbean Tourism Organisation, Insee, Banque mondiale, RTE, Limites maritimes, ACPR, Banque de France **Sint-Maarten** : La banque mondiale, Aéroport de Juliana, Population data, Department of statistics, Central bank of Sint Maarten, Energy transitions initiative*

Si sur les deux territoires la pauvreté reste importante, le dynamisme économique est aujourd'hui majoritairement du côté néerlandais, dont le PIB a fortement augmenté en dix ans tandis que celui de Saint-Martin stagnait. La hausse modérée du PIB à Saint-Martin est principalement le fait de la baisse de la population.

En, effet, Saint-Martin connaît une déprise démographique marquée. Depuis 2017, la population de l'île diminue en moyenne de 2.1 % par an en raison d'un solde migratoire négatif, en grande partie lié aux conséquences du passage du cyclone Irma. A l'inverse, Sint Maarten connaît une croissance continue, que le passage du cyclone n'a pas interrompue.

Les infrastructures stratégiques sont toutes situées du côté néerlandais : l'aéroport international de Juliana, le port de Phillipsburg.

Autre paradoxe : bien que l'identité de l'île soit très forte et que les populations des deux parties forment « un seul peuple », il n'existe pratiquement aucune coopération institutionnelle ou administrative. Aucune infrastructure n'est mutualisée ou pensée à l'échelle de l'île entière.

En matière sanitaire, la crise covid avait imposé des échanges d'information a minima. Mais les gestions sont demeurées distinctes. Depuis, rien n'a progressé.

En matière de sécurité, ce n'est que très récemment en mars 2026 qu'un droit de poursuite en mer a été approuvé par la France et les Pays-Bas pour permettre aux forces de l'ordre qui poursuivent un suspect de continuer la poursuite s'il franchit la délimitation maritime.

Les choix de développement sont aussi très différents. Sin Maarten a fait celui d'un tourisme de masse s'appuyant sur une offre de grands hôtels casinos. Côté français, la reconstruction post-Irma s'achève à peine.

La récente crise de l'eau côté français, due notamment à des installations de dessalement vieillissantes, a contraint à rechercher des solutions avec la partie néerlandaise. Depuis fin avril 2026, les deux réseaux français et néerlandais sont interconnectés. Cette première ouvre la voie à des achats d'eau à la partie néerlandaise qui dispose de capacités en excédent et devrait en avoir encore en supplément à moyen terme.

Sur l'électricité, là encore la production en partie française est sous-tension face à la demande, en raison d'un outil industriel vieillissant et polluant. Les investissements pour le renouvellement par EDF SEI ne sont pas sécurisés, tandis qu'en partie néerlandaise la production est performante.

Ce tableau très général dessine à grand trait deux trajectoires de développement dues à des modèles et des choix différents. Toutefois, au regard de la question des inégalités, le modèle très libéral en partie néerlandaise reste contestable et profite directement de la partie française qui assume seule le rôle d'amortisseur social.

B. LES SIGNAUX ANNONCIATEURS DE NOUVELLES INÉGALITÉS

1. Le coût de la vie repart à la hausse

Enfin, le coût de la vie a été largement renchéri en outre-mer, puisque l'écart de prix avec l'hexagone est passé de 8,3 % à 15,8 %en Guadeloupe, de 13 % à 13,7 % en Guyane, de 9,7 % à 13,8 % en Martinique et de 6,2 % à 8,9 % à la Réunion entre 2010 et 2022.

Écarts de prix entre les DROM et l'hexagone en 2010, 2015 et 2022

(en pourcentage)

Ecart de prix (en %)	2010	2015	2022
Guadeloupe	8,30%	12,50%	15,80%
Guyane	13%	11,60%	13,70%
Martinique	9,70%	12,30%	13,80%
Réunion	6,20%	7,10%	8,90%
Mayotte	nd	6,90%	10,30%

Nd : non déterminé. Les données sont exprimées en pourcentage par rapport aux prix constatés en France métropolitaine.

Source : commission d'enquête à partir des données Insee

2. Mayotte : les défis immenses du mal développement face aux crises permanentes

a) Un mal-développement marqué

Mayotte est un territoire qui subit un **très important retard structurel de développement économique par rapport à l'hexagone**. Il s'agissait déjà du département le plus défavorisé de France, avant même la survenue des phénomènes météorologiques de décembre 2024. Ainsi, la richesse produite par habitant, représentée par le produit intérieur brut (PIB) par habitant, était déjà plus faible à Mayotte, que dans toutes les autres régions de France, hors collectivités d'outre-mer. Le PIB par habitant de Mayotte s'élevait ainsi à 11 300 euros par habitant en 2023, contre 41 100 euros par habitant pour la France hexagonale. Le PIB par habitant mahorais représente seulement **27,5 % du PIB par habitant hexagonal**.

Même s'il est particulièrement difficile à mesurer, le **taux de chômage** est cinq fois plus élevé à Mayotte qu'en France métropolitaine et représente en 2023, **37 % de la population mahoraise**, contre 7,3 % de la population de la France hexagonale. En 2017, 77 % de la population mahoraise vivait en-dessous du seuil de pauvreté calculé au niveau national.

Mayotte subit également des tensions liées au **coût de la vie**, particulièrement élevé, comme les autres territoires ultramarins, notamment en comparaison avec l'hexagone. Ainsi, selon l'INSEE[1], les prix sont plus hauts de 10,3 % à Mayotte par rapport à l'hexagone.

Ce mal-développement prend de nombreuses formes, mais peut-être que l'une des plus frappantes est **le faible taux de scolarisation des élèves mahorais**. Ainsi, en 2025, 17,3 % des enfants âgés de 3 à 10 ans n'étaient pas scolarisés à Mayotte. Ce sont même 23,3 % des enfants âgés de 3 à 5 ans qui ne sont pas inscrits en maternelle. Il s'agit d'une très forte augmentation depuis 2012, quand seuls 7,1 % des élèves mahorais de moins de 10 ans n'étaient pas inscrits à l'école. La hausse du nombre d'enfants non scolarisés est liée largement au manque de bâti scolaire, qui ne permet pas de faire face à la hausse massive de la population en âge d'être scolarisées.

Toutefois, même en-dehors de l'augmentation de la population, le taux de scolarisation à Mayotte était déjà largement inférieur à la moyenne hexagonale en 2012. Cette statistique ne tient de plus pas compte des rotations scolaires, qui concerneraient plus de la moitié des écoles mahoraises. **Or les inégalités en matière éducatives jouent bien entendu un rôle majeur dans les difficultés de développement rencontrées par le territoire mahorais**.

Évolution de la part d'élèves non scolarisés à Mayotte en préélémentaire et en élémentaire, de 2012 à 2025

(en pourcentage)

Année	En préélémentaire	En élémentaire	Total
2012	18,2	0,0	7,1
2013	20,7	0,0	8,0
2014	19,6	0,0	7,4
2015	20,5	0,0	7,8
2016	26,5	0,2	10,2
2017	27,9	3,3	12,6
2018	31,9	8,6	17,4
2019	30,5	13,4	19,9
2020	26,5	15,4	19,6
2021	22,0	14,0	17,0
2022	19,9	13,7	16,1
2023	21,7	12,8	16,2
2024	23,6	12,8	16,9
2025	23,3	13,6	17,3

Source : commission d'enquête d'après la DEPP

[1] *Enquête de comparaison spatiale des prix 2022, INSEE première n° 1958, juillet 2023.*

Un autre enjeu majeur de développement à Mayotte tient à la **question foncière**. Selon un rapport[1] récent de la commission des lois du Sénat, 60 % du territoire mahorais ne serait pas couvert par un titre foncier juridiquement contestable, les transmissions s'opérant de manière orale ou coutumière. Le taux d'occupation informelle est donc très élevé, ce qui entrave la capacité de Mayotte à rattraper ses retards en matière d'infrastructures et de développement urbain. Comme l'a évoqué le général Facon, chef de la mission interministérielle pour la refondation et la reconstruction de Mayotte lors de son audition par la commission d'enquête le 12 mai 2026, « *il serait difficile d'imaginer le développement de Mayotte sans avoir résolu les problèmes associés à l'absence de titrement foncier* », question intrinsèquement liée selon lui à celle de « *l'identité* » mahoraise.

L'État a d'ailleurs engagé une politique de sécurisation foncière à Mayotte avec la création de la commission d'urgence foncière (CUF) en 2017 puis avec la création de l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte suite à la loi[2] de programmation pour la refondation de Mayotte.

b) Un territoire de crises permanentes

De nombreuses crises récentes ont contribué à fragiliser encore davantage le territoire, avant même le passage du cyclone Chido et de la tempête Dikeledi en décembre 2024.

L'année 2023 a ainsi été marquée par une **crise sécuritaire** forte, et par l'opération Wuambushu. Les difficultés liées au climat sécuritaire dégradé de l'île ont engendré des blocages ayant duré plus de deux mois début 2024, les manifestants exigeant des mesures fortes en vue d'un apaisement des tensions.

Mayotte a également connu une **forte sécheresse** en 2023, qui a entrainé une crise importante de l'accès à l'eau. En réponse, des bouteilles d'eau ont été fournies, à hauteur de 3 500 litres d'eau par jour, des bornes fontaines monétiques et des rampes à eau ont été mises en œuvre et l'eau a été rendue gratuite. Toutefois, cette crise a illustré l'insuffisance des investissements dans le réseau d'eau mahorais, alors que **près de 30 % de la population n'a pas d'accès à l'eau potable**.

Le passage du cyclone Chido et de la tempête Dikeledi ont entrainé des dégâts d'une ampleur considérable pour le territoire mahorais. Une **mission inter-inspection** a été diligentée début 2025 pour évaluer le coût des dégâts causés. Ils s'élèvent à plus de **3,426 milliards d'euros**, dont 88 % de destructions d'infrastructures et de biens et 12 % de dégâts portant sur les milieux naturels. La perte d'activité d'économique est évaluée à 500 millions

---

[1] *Rapport d'information n° 525 (2025-2026) fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur la situation institutionnelle, la justice, la sécurité et l'immigration à La Réunion et à Mayotte, par Mmes M. JOURDA, A. CANAYER, M. O. BITZ et Mme A. LINLENHELD, avril 2026.*

[2] *Loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte.*

d'euros. La chambre d'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte a estimé les pertes agricoles à 296,3 millions d'euros. Seuls 16 % des logements n'ont pas été endommagés, tandis que 50 % des logements l'ont été et 33 % ont été détruits. L'État a donc engagé une politique de refondation du territoire mahorais, relativement ambitieuse (voir *supra* le III. B. 3.), dont il faudra évaluer les effets.

3. La Guyane ratera-t-elle le train du développement régional ?

La Guyane est confrontée à de nombreux défis, entre **dépendance à l'Hexagone** (qui demeure, de loin, le principal partenaire commercial de la Guyane) **et forte croissance démographique** augmentant la pression sur les infrastructures publiques. En outre, la **pauvreté[1] et la grande pauvreté[2] touchent près de 70 % de la population guyanaise** (contre environ 20 % dans l'Hexagone)[3].

La balance commerciale guyanaise ne cesse de se dégrader depuis 2016[4]. En 2024, **58,9 % des importations guyanaises provenaient de l'Hexagone** (en hausse de 1,4 point par rapport à 2023). La France hexagonale absorbait dans le même temps **70 % des exportations guyanaises** (*cf.* graphiques page suivante). L'économie guyanaise, peu productive en biens, nécessite un recours massif aux importations pour répondre aux besoins de la population et soutenir son développement.

Si la Guyane peut compter sur une **situation géographique exceptionnelle, au sein d'un bassin sud-américain au fort dynamisme économique**, les échanges avec le Brésil et le Suriname ne représentent pourtant que de l'ordre de 1 % des importations[5].

L'enjeu de la diversification économique et, surtout, de l'**intégration régionale**, apparaissent cruciaux pour ne pas rater le train du développement régional. L'intensification des flux régionaux pourrait ouvrir de nouveaux débouchés aux producteurs locaux, et offrir à la Guyane des leviers pour son développement économique.

---

[1] *Le seuil de pauvreté monétaire est équivalent à un revenu disponible inférieur à 60 % du niveau de vie médian national* – cf. supra.

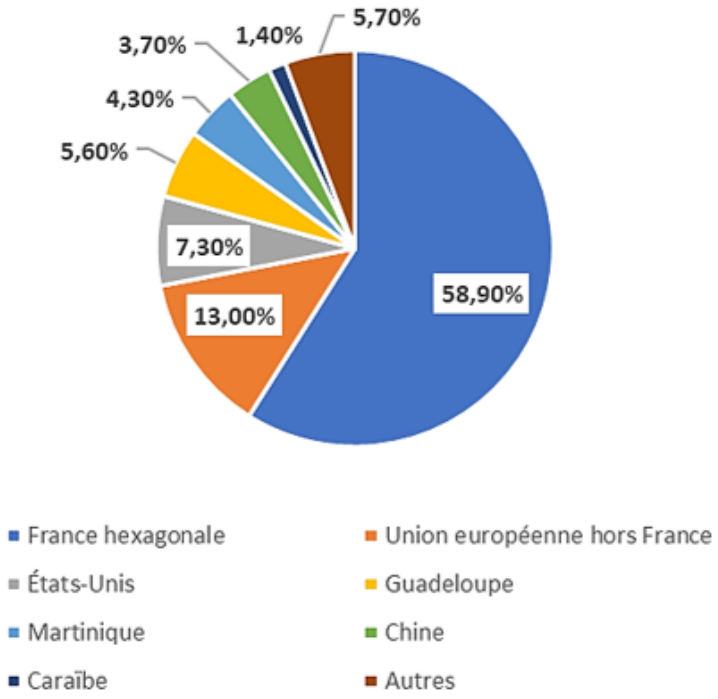
[2] *La grande pauvreté est le cumul de pauvreté monétaire sévère (niveau de vie inférieur à 60 % du niveau de vie médian national) et de privation matérielle et sociale sévère (au moins 7 privations sur 13).*

[3] *Plus précisément, selon une étude menée par Audoux et Prévot en 2022, la pauvreté et la grande pauvreté concernaient 69,3 % de la population en Guyane, contre 20,3 % en France métropolitaine (ces données datant de 2017).*

[4] *À l'exception de l'année 2020, marquée par la crise sanitaire. L'INSEE calcule ainsi que le déficit commercial de la Guyane atteignait 2,1 Md € en 2024.*

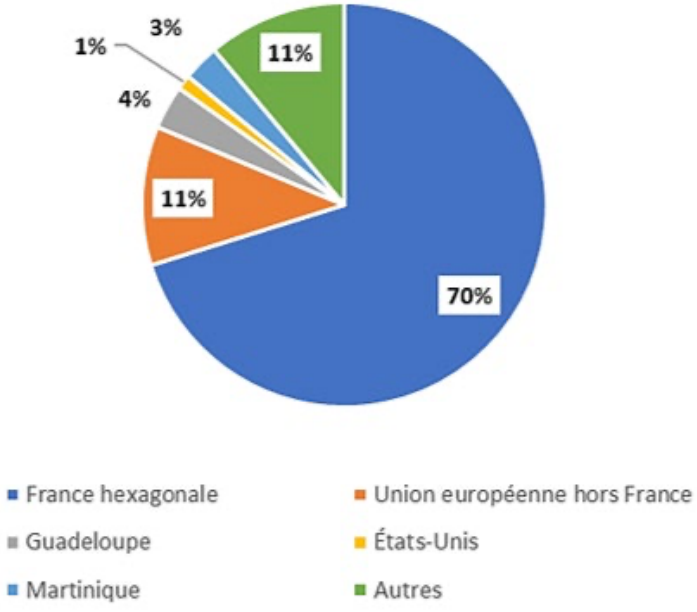
[5] Le Plateau des Guyanes : affirmer la France comme un acteur régional clé, *Rapport d'information n° 135 (2025-2026), déposé le 19 novembre 2025, p. 26.*

Part des *importations* guyanaises en 2024 selon leur provenance



Source : Commission d'enquête à partir des données de l'INSEE

Part des *exportations* guyanaises en 2024 selon leur destination



Source : Commission d'enquête à partir des données de l'INSEE

Pour ne pas rater le train du développement, la Guyane doit disposer des moyens – institutionnels et politiques – de renforcer son ancrage régional. Pour ce faire, les services économiques des ambassades de France, en coopération avec la collectivité unique de Guyane, ont vocation à offrir un cadre structuré pour fluidifier les relations entre acteurs économiques.

4. L'effondrement démographique des Antilles : le terreau de nouvelles inégalités

a) Guadeloupe et Martinique sont devenues les plus vieux départements de France

Territoire	Nombre d'habitants (au 01/01/2022)	Croissance (2010-2020)	Nombre d'habitants de plus de 60 ans (01/01/2022)	% des plus de 60 ans dans la population totale
Guadeloupe	373 939	- 6,6 %	109 056	34 % (chiffres 2025)
Martinique	350 373	- 9 %	111 404	35 % (chiffres 2025)
Moyenne DOM	2 185 942		437 750	20 %
Total Hexagone	65 627 454	+ 3,4 %	17 978 330	27 %

Comme indiqué dans la partie I) B) 4 et dans le tableau ci-dessus, au 1er janvier 2026, 34 % de la population guadeloupéenne avait 60 ans ou plus - soit plus d'une personne sur trois. **La Guadeloupe est ainsi la deuxième région française où la part des seniors est la plus élevée, immédiatement après la Martinique (35 %).** À titre de comparaison, ce taux n'était que de 23 % il y a dix ans. Le vieillissement de la population s'accentue sous l'effet conjugué de l'allongement de la durée de vie, du départ des jeunes adultes et d'un recul marqué de la fécondité.

Le vieillissement de la population serait tel que la moitié de la population de ces deux départements aurait plus de 58 ans en 2070.

Autre caractéristique des populations guadeloupéenne et martiniquaise : en raison de leur état de santé plus dégradé que dans l'Hexagone (diabète ; maladies cardiovasculaires…), les habitants de ces départements (et ceux de La Réunion), sont plus vite dépendants.

Selon l'INSEE en effet, aux Antilles, les problèmes fonctionnels affectent trois personnes âgées de 60 ans et plus vivant à domicile sur dix. Ils restreignent ainsi 45 % des seniors dans leurs activités quotidiennes. Parmi

l'ensemble des seniors à domicile, 11 % sont en situation de perte d'autonomie.[1]

Or, la Guadeloupe et la Martinique (mais également La Réunion et Mayotte) font partie **des départements les moins équipés en établissements spécialisés (pour le taux d'équipement en EHPAD, le taux est de 36 % en Guadeloupe et de 44 % en Martinique contre 96 % en France hexagonale).**

Cependant, comme le relevait un rapport du Sénat en 2024[2], en dépit du caractère restreint de l'offre, le taux d'occupation des Ehpad est particulièrement faible sur le territoire et s'établit à 80,42 % en 2022. Selon le conseil départemental de la Guadeloupe, cette faiblesse du taux d'occupation est explicable par trois phénomènes : la culture de la solidarité familiale ; -le manque de communication autour des Ehpad ; et la crainte des familles de devoir payer le reste à charge.

Car ce reste à charge est l'un des plus élevés de France, participant au faible taux d'occupation des Ehpad. En moyenne, en Guadeloupe, le prix d'une journée est fixé à 106,26 euros, soit **3 300 euros par mois environ**. Or, le revenu médian est plus bas en Guadeloupe que dans le reste de la France hexagonale, se situant à 15 770 euros par an en 2020 contre 24 490 euros par an en France continentale.

Comme l'a souligné Mme Anne Rubinstein, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, lors de son audition devant la commission d'enquête[3], le sujet de la pauvreté des personnes âgées, en particulier dans les outre-mer, est à « prendre à bras-le-corps ». « Sur ce plan-là également, tous les voyants sont au rouge, pour les femmes en particulier. Certaines personnes n'ont pas cotisé toute leur vie et perçoivent une petite retraite, qui se heurte souvent au coût de la vie et du logement. En outre, les personnes âgées sont plus isolées. Et le minimum vieillesse est inférieur au seuil de pauvreté. (…) C'est une vraie préoccupation. Il existe, certes, des solidarités familiales, mais il existe beaucoup moins de structures sociales et d'associations pour les personnes âgées que pour les autres adultes et les enfants. Les personnes âgées cumulent donc souvent tous les facteurs d'isolement et de non-recours, car personne ne vient les chercher pour leur dire qu'elles pourraient avoir droit à telle ou telle prestation. **C'est d'autant plus vrai dans les territoires où l'on ne trouve pas de ressources disponibles, comme c'est le cas en outre-mer.** »

Face à ce mouvement de fond, il faut aussi mettre en avant des initiatives locales pour la contrecarrer. Il n'y a pas de fatalité. L'association Alé Viré créée il y a 7 ans s'est fixé pour objectif de faire revenir au pays les Martiniquais partis en Hexagone ou à l'étranger, grâce à un accompagnement. Le bilan est

---

[1] *« Aux Antilles, trois seniors sur dix rencontrent des difficultés dans leurs activités quotidiennes », note de Mmes Gwenaelle Taupe, Marcelle Jeanne-Rose, Valentine Chieze-Devivier, INSEE analyses Guadeloupe, n° 78, 12 décembre 2023.*

[2] *Rapport d'information des sénatrices Chantal Deseyne, Solanges Nadille et Anne Souyris, sur la situation des EHPAD, au nom de la commission des affaires sociales, 25 septembre 2024.*

[3] *Audition du 30 mars 2026.*

significatif : 2000 familles en contact avec l'association sont rentrées et Alé Viré enregistre près de 80 contacts par jour, de diverses natures, à traiter.

L'aide au retour est un autre combat. Quelques dispositifs soutenus par LADOM commencent à se mettre en place. Ces réponses demeurent néanmoins encore timides en comparaison du Bumidom[1] - l'ancêtre de LADOM - qui a provoqué à partir des années 60 le départ de dizaines de milliers d'Antillais ou de Réunionnais vers la métropole. Près de 160 000 travailleurs émigreront et videront ces territoires d'une partie de leurs forces vives. Les traumatismes liés à cette histoire récente demeurent forts, comme en témoigne le récent examen de la proposition de loi sur les enfants transplantés de La Réunion[2].

b) Le vieillissement démographique, un défi majeur pour les outre-mer

Le vieillissement démographique est donc un enjeu majeur pour l'avenir des sociétés guadeloupéenne et martiniquaise. Car il engendre à la fois : une augmentation de la demande de services (autonomie, transport adapté, soins à domicile, accessibilité des bâtiments publics) et d'aidants et une transformation des attentes des usagers, dont une proportion croissante a des besoins spécifiques liés au grand âge, par exemple, une demande de logements adaptés (plain-pied ; douches adaptées…).

Avec un « déficit » de jeunes partis étudier ou travailler ailleurs, une baisse de la natalité et un manque d'infrastructures pour prendre en charge la perte d'autonomie, ces régions feront face à de grandes difficultés.

À cet égard, M. Guy Losbar, président du conseil départemental de Guadeloupe, a souligné l'importance de l'APA (Allocation Personnalisée d'Autonomie), pour favoriser le maintien à domicile des personnes âgées. Il a ajouté que ce maintien avait aussi permis la création d'emplois locaux.[3]

Les difficultés liées à la dépendance sont aussi prises très au sérieux à La Réunion. Le conseil départemental travaille à une augmentation du nombre de places d'hébergement. En effet, si, selon M. Cyrille Melchior, président du conseil départemental[4], il s'agit de privilégier autant que possible, « le maintien à domicile de nos aînés », force est de constater que la dépendance intervient plus tôt que dans l'Hexagone, notamment en raison de certaines pathologies. Le conseil départemental a donc « développé des modes d'accueil intermédiaires à travers les maisons d'accueillants familiaux (MAF). Le département emploie ainsi près de 870 familles, qui accueillent en moyenne

---

[1] *Le Bureau pour le développement des migrations intéressant les départements d'outre-mer, ou Bumidom, fut un organisme public français chargé d'accompagner l'émigration des habitants des départements d'outre-mer vers la France métropolitaine. Fondé en 1963, il disparaît en 1982.*

[2] *Proposition de loi visant à réparer les préjudices causés par la transplantation de mineurs de La Réunion en France hexagonale de 1962 à 1984 de Mmes Karine LEBON, Perrine GOULET, Cyrielle CHATELAIN et Sandrine NOSBÉ, déposée à l'Assemblée Nationale le 1er avril 2025.*

[3] *Réponses au questionnaire écrit de la commission d'enquête.*

[4] *Audition du 12 mai 2026.*

deux à trois personnes âgées dans des conditions contrôlées par nos services et par ceux de l'agence régionale de santé (ARS). »

Et, « lorsque la dépendance devient trop forte et que les familles, comme les maisons d'accueillants familiaux, ne peuvent plus accompagner les personnes âgées confrontées à des problèmes de santé lourds, nous avons recours à des structures d'accueil. Celles-ci demeurent largement insuffisantes. Nous avons donc contractualisé avec l'État un plan de rattrapage visant à presque doubler le nombre de places en structures adaptées à La Réunion. »

5. Des risques environnementaux plus importants outre-mer

Comme démontré dans le tableau en annexe 13, les départements et collectivités d'outre-mer (DOM-COM) sont particulièrement vulnérables aux risques naturels, du fait de leur situation géographique (voir Annexe n° 17). Comme le soulignait déjà un rapport d'information du Sénat en 2015 sur « les outre-mer face au défi climatique »[1], l'ampleur et la récurrence de ces risques sont amplifiées par le réchauffement climatique.

Concernant le coût économique et logistique, si l'on prend l'exemple du cyclone Chido, les seules dépenses liées aux assurances des habitations et des professionnels ont été estimées par la CCR (Caisse centrale de réassurance) entre 650 millions d'euros et 800 millions d'euros pour les assureurs sur le marché de l'assurance, soit environ 10 000 sinistres habitations et professionnels assurés. Cependant, force est de constater que ces montants ne reflètent qu'une partie des dégâts : à titre d'exemple, la majeure partie des Mahorais n'est pas assurée à l'heure actuelle.

Au moins 50 % du montant de ce coût estimé devait être pris en charge directement par la CCR dans le cadre du régime « Cat Nat » français, qui permet l'indemnisation des particuliers, des entreprises et des collectivités touchées, au nom de la solidarité nationale (voir annexe n° 17).

Pour les habitants qui les ont surmontées et qui ont parfois perdu un proche ou leurs biens, ces catastrophes laissent aussi des marques indélébiles.

En outre, comme cela a déjà été mentionné dans les indicateurs de santé des territoires ultramarins, ces derniers sont très vulnérables aux maladies vectorielles chikungunya ; dengue ; zika…).

Aux Antilles, un aléa supplémentaire s'est ajouté : les sargasses. Le phénomène ne cesse de prendre de l'ampleur depuis le début des années 2010. C'est désormais une catastrophe quasi-permanente qui frappe les quatre îles françaises une grande partie de l'année, avec des conséquences sanitaires,

[1] *Rapport d'information n°131 (2015-2016), des sénateurs Jérome Bignon et Jacques Cornano, au nom de la commission des affaires économiques et du développement durable et de la délégation aux outre-mer du Sénat, en date du 3 novembre 2015.*

économiques et environnementales. Des quartiers sont devenus pratiquement invivables.

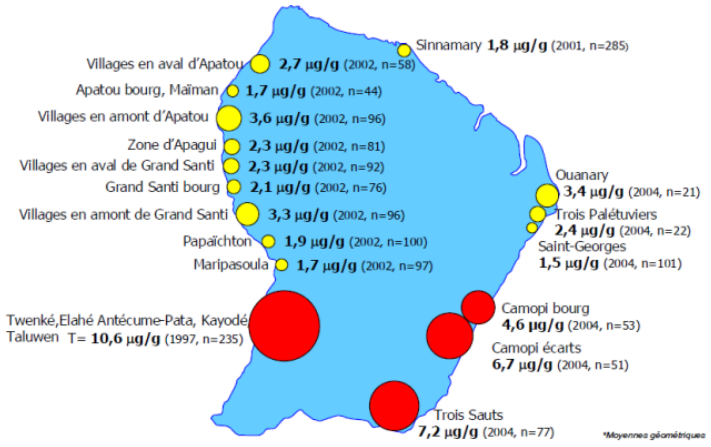
L'action humaine est aussi à l'origine de pathologies spécifiques dans certains territoires ultramarins

La vie quotidienne des habitants de certains territoires ultramarins a également été rendue plus complexe et parfois, plus éprouvante, du fait de choix stratégiques (essais nucléaires dans le Pacifique) ou économiques et agricoles (épandage du chlordécone aux Antilles).

Enfin, en Guyane, l'activité de l'orpaillage illégal crée une pollution massive des rivières au mercure.

Des études ont permis de mettre en évidence des taux d'imprégnation particulièrement élevés variant de 1,8 à 23,5µg/g de cheveux[1], en particulier chez les populations amérindiennes (environ 10 000). En comparaison les études menées en Hexagone[2] ont montré des taux inférieurs à 0,4µg/g de cheveux pour la population Hexagonale.

Carte des concentrations moyennes de mercure en µg/g de cheveux



Source : Quénel 2007

Une imprégnation élevée peut entraîner des troubles de l'équilibre et de la marche, une diminution de l'acuité auditive ou un rétrécissement du champ visuel. Chez les enfants, on peut observer des retards psychomoteurs, et de l'acquisition du langage.

[1] *La Haute Autorité de Santé recommande depuis 2017 des mesures de réduction de l'exposition au mercure pour les enfants de moins de 6 ans dont la concentration capillaire en mercure est au moins égale 1.5 µg/g et les femmes enceintes (2,5 µg/g).*
[2] *ENNS en 2006 et Esteban en 2016.*

6. Le décrochage démocratique ?

Les ultramarins ne boudent pas la démocratie, mais ils veulent être entendus, tiraillés par des votes de contestation et des mouvements sociaux.

a) Une vitalité politique territoriale réelle

Alors que la vitalité démocratique diminue de manière inquiétante dans l'Hexagone, **l'activité des formations politiques et l'importance des candidatures aux élections est au contraire dynamique dans les outre-mer.**

Ainsi, aux dernières élections municipales, alors qu'en France hexagonale, la tendance était « clairement à la raréfaction des candidatures » avec une moyenne de 1,4 liste par commune et, surtout, fait inédit, près de 68 % des communes où une seule liste se présentait, **dans les territoires ultramarins, près de 790 listes ont été déposées pour 212 communes, soit une moyenne d'environ 3,7 listes par commune, c'est-à-dire, plus du double de celle observée en Hexagone**[1].

La plupart des tendances politiques nationales sont représentées, mais de nombreuses formations, autonomistes ou indépendantistes, se définissent le plus souvent par la défense des conditions de vie des ultramarins, d'une part, et dans leur rapport à l'État français, d'autre part. Sur ce point, elles se placent, sur l'échiquier politique, en adoptant une position critique à l'égard de l'action de la République française sur le territoire.

Cette attitude critique des électeurs ultramarins s'était aussi exprimée nettement lors de l'élection présidentielle de 2022, mais selon des modalités différentes :

- **une abstention massive** (d'au moins 10 points de pourcentage à la moyenne de la France entière). **Plus d'un inscrit sur deux d'outre-mer ne s'était pas déplacé au second tour de l'élection présidentielle française ;**

- **un vote majoritairement pour les candidats prônant un changement radical** : au premier tour, M. Jean-Luc Mélenchon, candidat de la France insoumise (LFI), avait été placé en tête dans une majorité de territoires ultramarins (Guadeloupe, Guyane ; Martinique, Saint-Pierre-et-Miquelon et La Réunion)[2] et Mme Marine le Pen, candidate du Rassemblement national (RN) à Mayotte[3]. Et, au second tour, ces territoires avaient tous voté majoritairement pour Mme le Pen, en décalage avec la tendance constatée dans la France hexagonale.[4]

---

[1] *Voir la note de Mme Jeanne Belnyi au nom de la Fondation Jean Jaurès, « Municipales 2026 : quels enseignements en outre-mer ?, 9 avril 2026.*

[2] *56,16 % en Guadeloupe ; 53,1 % en Martinique ; 50,59 % en Guyane ; 40,91 % à Saint-Pierre-et-Miquelon ; 40,26 % à La Réunion.*

[3] *Avec 42,68% des suffrages exprimés.*

[4] *69,6 % en Guadeloupe ; 60,87 % en Martinique ; 60,78 % en Guyane ; 59,56 % à La Réunion ; 55,42 % à Saint-Barthélemy/Saint-Martin ; 50,69 % à Saint-Pierre-et-Miquelon.*

b) Entre émeutes et mouvements sociaux, des outre-mer en soulèvement latent permanent ?

Exprimant leur défiance à l'égard des politiques publiques et des gouvernements successifs dans les élections, **les habitants ultramarins ont** exprimé leur défiance à l'égard des pouvoirs publics **à travers des mouvements sociaux, nombreux et parfois violents, au cours des dernières années.** Citons pour mémoire les mouvements sociaux « contre la vie chère » en Guyane, en Guadeloupe et en Martinique, en 2008-2009, menées en Guadeloupe par le collectif LKP (« coalition contre l'exploitation outrancière » en créole) pendant un mois et demi, avec des barricades et des affrontements avec les forces de l'ordre[1], ou encore les grèves à l'appel du collectif COSPAR à La Réunion en 2009 toujours.

Il faut aussi rappeler le mouvement social massif de 40 000 personnes en Guyane, de mars 2017, pour demander la sécurité et l'accès aux droits à la santé et à l'éducation, mais aussi, les barricades, les barrages routiers, et les violences urbaines, lors du mouvement des « gilets jaunes » aux Antilles (novembre 2018), puis, lors de la pandémie de covid-19 en outre-mer (2021), avec des manifestations en Guadeloupe et en Martinique contre l'obligation de vaccination, et, bien sûr, les mouvements sociaux de Nouvelle-Calédonie de mai 2024 (voir III) A) 5)).

Ces mouvements, qui répondent avant tout à des motifs (historiques, culturels, sociaux…) propres à chaque territoire, ont cependant plusieurs caractéristiques communes.

Pour Mme Christiane Rafidinarivo[2], politologue, chercheuse associée au LCF Université de La Réunion et au CEVIPOF Sciences Po, membre du conseil scientifique et stratégique de la chaire outre-mer et changements globaux de Sciences Po, il faut y voir la persistance de ce qu'elle appelle la « colonialité », rapports de pouvoir et de domination, entre l'Hexagone et les outre-mer et au sein des territoires ultramarins, qui ont survécu au colonialisme.

Faisant référence au concept « d'injustice épistémique »[3], Mme Rafidinarivo, explique que la place des outre-mer est systématiquement « minorée » dans le débat public national, tant pour une raison « testimoniale » (les ultramarins seraient déconsidérés du fait de leur position sociale / mais aussi socio-territoriale) et « heuristique » (les responsables publics hexagonaux auraient tendance à nier ou à minorer systématiquement

---

[1] *Un protocole d'accord, signé le 5 mars 2009 par le préfet, le collectif et le président du conseil départementale, mit fin au mouvement en satisfaisant plusieurs revendications sociales.*

[2] *Audition du 4 mai 2026.*

[3] *« Ignorance blanche / clairvoyance noire » - les blancs ne connaissaient que leur monde, celui des dominants, selon DUBOIS. On peut en déduire que les politiques publiques ne connaissent pas l'univers des victimes de discriminations. Cette méconnaissance fait que les politiques publiques ultramarines sont peu satisfaisantes.*

l'expérience, le savoir et les compétences des ultramarins dans les politiques publiques).

Simultanément, l'État ne se donne pas la peine d'expliquer ses actions (ex : pandémie de covid-19) ou essaye même de les masquer (essais nucléaires ; chlordécone) : cette « ***silenciation*** » aboutit à des explosions de violence qui ne sont pas seulement politiques, mais aussi sociales, familiales…

En complément, pour M. Pierre Odin[1], « De façon évidente, les facteurs socio-économiques jouent un rôle important dans l'apparition des mobilisations dans les départements d'outremer, dans un contexte où la pauvreté endémique et les inégalités croissantes qui caractérisent les territoires ultramarins préoccupent de plus en plus les pouvoirs publics – notamment parce qu'elles semblent susceptibles de déboucher sur des conflits sociaux majeurs. »

Parmi les autres points communs, il faut aussi relever la présence de mouvements « anticolonialistes » ou indépendantistes, dont les actions, parfois violentes, visent à défier l'État, et rencontrent le soutien d'une partie de la population, le recours à la « grève générale » comme moyen de contestation et l'apparition de nouveaux motifs de mobilisation : lutte contre la « gentryfication » des littoraux, en particulier, aux Antilles ; mouvements environnementaux, par exemple, contre les sargasses ; mobilisation de collectifs pour expulser les Comoriens de Mayotte…

M. Gabriel Serville, président de l'Assemblée de Guyane, a aussi mis en cause le « décalage » entre les promesses de l'État et ses réalisations effectives. Tout comme le professeur Daniel, il met aussi en garde contre de nouvelles « crises majeures », voire de « révoltes ».

« Je vous le dis très clairement : si le Gouvernement n'entend pas les revendications qui émanent de la base, nous pourrions nous retrouver dans une configuration qui s'apparenterait à celle de la Nouvelle-Calédonie, c'est-à-dire avec une grande partie de la population qui demandera que l'on coupe « le cordon ombilical » entre Paris et Cayenne. Ce n'est pas ce que nous souhaitons, ce n'est pas du tout ce que nous envisageons, mais, à force de tarder à prendre les bonnes décisions en matière de santé, d'éducation, de mobilité ou d'accès aux services publics – eau, électricité, etc. –, **cela finira par créer un grand mouvement de protestation, voire de révolte** (…) le mouvement risque d'être d'une ampleur inédite. (…) **Je préfère donc alerter pendant qu'il est encore temps, afin que nous prenions nos dispositions**.[2] »

---

[1] *« Politique du conflit dans les départements français d'outre-mer : état des lieux et pistes de recherche. », Pierre Odin, MCF contractuel en science politique, université des Antilles, 16 juin 2025.*
[2] *Audition du 12 mai 2026.*

C. DES PERCEPTIONS DIFFÉRENCIÉES

1. La comparaison avec l'Hexagone questionnée

La comparaison avec l'Hexagone[1] permet d'évaluer le **chemin restant vers l'objectif d'égalité réelle**, réaffirmé par la loi du 28 février 2017 dite « EROM »[2]. Encore faut-il cependant que ces données soient disponibles, ce qui est loin d'être toujours le cas. Comme nous l'avons vu *supra*, l'absence régulière de sur-échantillonnage ne permet qu'une approche globale à l'échelle de l'ensemble des outre-mer, dont l'utilité est alors limitée.

Au demeurant, on peut regretter, avec maître Patrick Lingibé, la tendance lors de chaque discussion budgétaire de la mission Outre-mer à « *débat[tre] de défiscalisation comme s'il s'agissait d'une faveur* » et à « *défend[re] les crédits comme s'il s'agissait d'une charité* ». Faut-il rappeler, en effet, que la loi « EROM » affirme solennellement, en son article premier, le « ***droit à l'égalité réelle au sein du peuple français*** **» pour les populations ultramarines** ? Cette disposition devrait donc justifier une logique structurelle plutôt que compensatrice, suivant laquelle les « *dépenses publiques outre-mer seraient des dépenses d'égalisation et non des dépenses d'assistance* ».

Les comparaisons entre les territoires ultramarins et l'Hexagone doivent être maniées avec d'autant plus de précautions au regard de l'ampleur des **inégalités internes**. Les scores de l'indice de concentration de Gini, systématiquement plus élevés outre-mer et atteignant jusqu'à 0,54 dans le cas de Mayotte (contre 0,31 pour la France hexagonale) ont été abordés *supra* (cf. ***I. C/ . 1)***. Le professeur Jean-François Hoarau insiste sur le fait que ces scores sont calculés après impôt, « *ce qui implique que, sans l'État-providence, la plupart de ces économies [ultramarines] figurerait parmi les économies les plus inégalitaires du monde* ».

Les comparaisons doivent, par ailleurs, toujours être recontextualisées pour tenir compte du **coût de la vie** – qui dégrade encore le pouvoir d'achat réel – et l'éloignement des **services publics essentiels** – qui invite à dépasser une approche strictement monétaire.

2. Dans les COM, un rapport différent aux enjeux de l'égalité ?

Les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie sont toutes engagées sur la voie d'une plus grande autonomie, en particulier normative.

---

[1] *Tout en soulignant que la comparaison avec l'Hexagone hors Île-de-France modifie l'ampleur de ces écarts.*

[2] *LOI n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.*

Si la question des inégalités par rapport à l'Hexagone est présente dans le débat public, elle y est néanmoins moins aigüe. En raison du choix de l'autonomie et, pour les collectivités du Pacifique, d'un plus grand éloignement géographique, la référence hexagonale n'est pas aussi centrale.

Le référentiel des inégalités n'y a pas été façonné par l'horizon de la départementalisation et de la convergence des droits économiques et sociaux.

Même à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, deux collectivités d'outre-mer qui étaient encore des communes de la Guadeloupe jusqu'en 2007, le sujet des inégalités par rapport à l'Hexagone ne crée pas de tensions aussi fortes qu'en Guadeloupe ou en Martinique.

Saint-Barthélemy et Saint-Martin ont été largement délaissées ou marginalisées par l'État qui a notoirement sous-administré ces territoires jusqu'en 2007. Encore aujourd'hui, avec la création de la préfecture de plein exercice depuis le 1er janvier 2025, les capacités administratives dans les îles du Nord sont encore en phase de construction. De fait, ces communes étaient dans les marges de la départementalisation. Par ailleurs, Saint-Martin vit au quotidien la comparaison avec la partie néerlandaise de l'île, son principal point de référence.

Dans les collectivités du Pacifique, la question des inégalités est d'abord concentrée sur celles des inégalités internes. En Nouvelle-Calédonie en particulier, les inégalités interrogent essentiellement celles entre les populations d'origine européenne et les autres communautés, au premier chef desquelles la communauté kanak. Pour Samuel Gorohouna, économiste, de nombreuses études ont largement documenté ce fait majeur et persistant qui fracture la société calédonienne et qui a été le ferment des mouvements sociaux de mai 2024.

Enfin, un dernier élément qui explique ce rapport différent aux inégalités dans les COM, et qui est lié à la plus forte autonomie, est la meilleure intégration régionale de ces territoires. Le lien de dépendance économique et commerciale avec l'Hexagone est moins fort. Dans le Pacifique, mais aussi dans l'Atlantique. Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon ont les regards tournés vers l'Amérique du Nord, que ce soit pour l'approvisionnement, les transports ou la provenance des touristes.

Cette meilleure intégration régionale contribue aussi à varier et nuancer les points de comparaison.

Ce rapport différent aux enjeux de l'égalité et des inégalités n'a pas pour effet de faire disparaître la réalité des inégalités et des situations individuelles ou collectives. Mais il peut contribuer à imaginer ou construire des modèles de développement et des réponses différents, qui ne soient pas pensés en miroir ou en opposition au modèle national.

La plus grande autonomie décisionnelle donne un sentiment de maîtrise de son propre destin. Pour Manuel Valls dans ses réponses écrites, « *c'est une leçon fondamentale : l'autonomie n'est pas synonyme d'abandon, elle peut être un facteur puissant de développement et de dignité* ».

3. Des comparaisons régionales plus flatteuses

Si les territoires ultramarins français connaissent à l'évidence des difficultés économiques, sociales et sanitaires plus grandes que la France hexagonale, le constat est différent lorsqu'on les compare aux pays tiers de leur voisinage immédiat, même s'il n'est pas possible d'établir un diagnostic global pour les outre-mer (voir Annexe 18).

Dans la zone Caraïbe, la Guadeloupe et la Martinique font figure de régions riches au regard de leurs voisins de la Barbade et de Sainte-Lucie. Leurs économies sont simultanément moins dynamiques. Les départements antillais connaissent une situation moins inégalitaire qu'à Sainte-Lucie, mais plus inégalitaire qu'à la Barbade. Enfin, leur IDH témoigne d'une « bonne qualité de vie » au regard de leur voisinage.

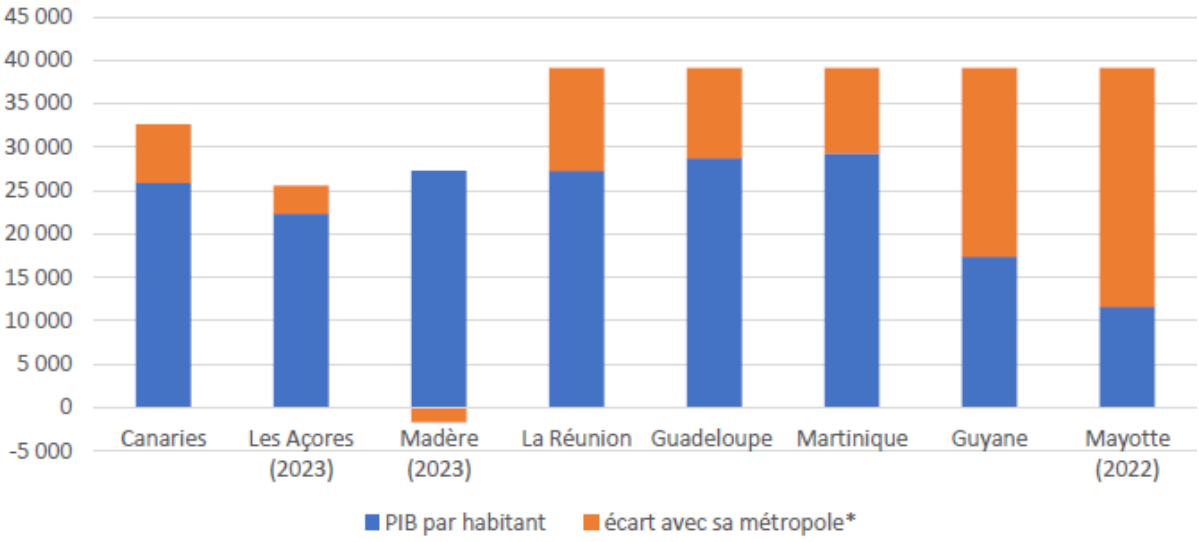
Dans la zone Amazonie, la situation est plus contrastée pour la Guyane, qui ne connaît pas les fortes croissances économiques de ses voisins, liées en particulier aux forages pétroliers (Guyana) mais qui est moins inégalitaire que ses voisins (indice de Gini plus faible) et dispose d'un IDH plus élevé.

Dans le bassin Océan Indien, la situation est différente entre La Réunion et Mayotte, qui sont deux territoires ultramarins aux trajectoires incomparables. La Réunion, malgré l'importance du taux de chômage local, apparaît comme une région prospère et avec un IDH élevé par rapport à son voisinage. Mayotte, *a contrario*, cumule un fort taux de chômage, une pauvreté importante et des inégalités prononcées. Malgré tout, son PIB par habitant et son IDH sont bien supérieurs à ceux de Madagascar.

Dans le bassin Pacifique, la Nouvelle-Calédonie, malgré une croissance en chute libre, à la suite des mouvements sociaux de 2024, est un territoire dynamique, relativement prospère et où l'IDH est haut, par rapport aux îles Fidji. Il en va de même pour la Polynésie française concernant le PIB par habitant. Nouvelle-Calédonie et Polynésie française ont en revanche un taux de chômage et un indice de Gini plus élevés que les Fidji.

Enfin, la comparaison avec les autres RUP espagnoles et portugaises montre à la fois que celles-ci ont un niveau de vie parfois inférieur. En revanche, l'écart avec leur métropole est bien moindre.

Estimations de PIB par habitant en 2024 dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne



Source : Statistics Portugal, Instituto Nacional de Estadistica, Eurostat, CEROM

III. FACE AUX INÉGALITÉS SYSTÉMIQUES, LE RISQUE DE LA RÉSIGNATION OU DE LA RUPTURE DE CONFIANCE

A. DES INÉGALITÉS SYSTÉMIQUES, PAS STRUCTURELLES

1. Bannir le terme structurel

Comme expliqué dans l'avant-propos, les inégalités frappant les territoires ultramarins sont « systémiques » car elles sont liées entre elles et se répondent. De plus, elles persistent malgré les changements de générations. Pour M. Sébastien Mathouraparsad, économiste et professeur des universités à l'université des Antilles, en effet, les inégalités ultramarines ne sont pas seulement « structurelles » mais « systémiques » : car elles relèvent « d'écarts durables produits par le fonctionnement même des structures économiques, institutionnelles et historiques qui organisent ces territoires. »[1]

Le mot « structurel » renvoie à une vision linéaire et statique des structures, en opposition à une vision dynamique des interactions.

Lors de son audition devant la commission d'enquête, le 10 juin 2026, Mme Naïma Moutchou, ministre des outre-mer, a, elle aussi estimé que ce qualificatif de « systémique » était pertinent pour définir les inégalités dans les outre-mer.

2. La rémanence de l'héritage colonial

a) Les mémoires de l'héritage colonial

Les territoires ultramarins demeurent sous l'influence de la période coloniale au cours de laquelle la France a pris possession d'eux et a durablement marqué de son empreinte leurs sociétés, leurs économies et leurs paysages.

Ainsi, plusieurs traits communs à ces histoires, en particulier entre les DROM, ont eu une influence réelle sur les structures économiques et sociales de ces territoires (économie de comptoir ; dépendance aux importations ; vie chère…) et peuvent être considérés comme des facteurs explicatifs des inégalités actuelles, ainsi que du sentiment de défiance d'une part de la population à l'égard de l'Hexagone.

Simultanément, il faut immédiatement constater qu'il existe une histoire et des « mémoires » propres à chaque territoire ultramarin, qu'il ne faut pas les ignorer. Certains territoires ont en effet subi l'esclavage (Antilles, Guyane, La Réunion), certains ont servi de lieux d'internement pour des criminels et des opposants politiques (Guyane ; Nouvelle-Calédonie). Plusieurs territoires ont été des colonies, d'autres, de simples protectorats

[1] *Audition du 17 février 2026.*

(Wallis-et-Futuna). Saint-Pierre-et-Miquelon enfin, a avant tout été un territoire de peuplement pour des pêcheurs français partis faire la « Grande pêche » le long des côtes de Terre Neuve.

b) Les structures économiques et sociales

Le fonctionnement actuel de l'économie et des sociétés ultramarines a des particularismes qui créent et maintiennent les inégalités, d'une part, entre les outre-mer et l'Hexagone, et, d'autre part, au sein de ces sociétés.

Lors de son audition, M. Benoît Coeuré, président de l'Autorité de la concurrence, a résumé les causes des inégalités dans les territoires ultramarins : ces particularismes « sont multiples et se cumulent : étroitesse des marchés, prix élevé du foncier, dépendance à l'Hexagone pour les approvisionnements et disparité de revenus. »

À cet égard, les territoires ultramarins sont c**ontraints par leur géographie**, qui conjugue insularité (à l'exception de la Guyane) et éloignement de la France hexagonale, et vulnérabilités naturelles.

L'autre explication est historique : selon M. Jean-François Hoarau, président de l'Université de La Réunion, « la période coloniale a mis en place un certain nombre d'éléments qui ont non seulement créé des inégalités, mais aussi permis à ces inégalités de perdurer, voire de s'accentuer. »[1]

M. Sébastien Mathouraparsad, a en effet **rappelé que les économies des territoires ultramarins demeuraient des « économies de comptoir »,** comme à l'époque coloniale. Ces économies sont « organisées principalement au tour de points d'échanges commerciaux tournés vers l'extérieur, dont la fonction essentielle était auparavant d'exporter quelques ressources locales et d'importer la majorité des biens consommés, sans véritablement développer un tissu productif local diversifié. Quelques acteurs contrôlaient et contrôlent toujours l'ensemble des importations et de la distribution. »

En conséquence, la création de « valeur locale » demeure insuffisante, ce qui limite la diversification et accroît la dépendance des territoires ultramarins, en particulier à l'égard de l'approvisionnement en provenance de l'Hexagone, la concurrence est fortement restreinte par des « oligopoles » qui assurent l'importation-distribution de l'alimentation, de l'énergie, des véhicules, ou des télécommunications.

Ces acteurs économiques, qui sont « placés en situation de concentration autant verticale qu'horizontale et présents sur quasiment tous les territoires » deviennent des acteurs trop puissants pour être évités par les autorités politiques et bénéficient de « la rente contenue dans les aides de l'État »[2].

[1] *Audition du 23 février 2026.*
[2] *Audition du 17 février 2026.*

Les conséquences de ces particularismes -des prix plus élevés que dans l'Hexagone et des inégalités des revenus - ont déjà été évoquées *supra*.

Il en résulte aussi, selon M. Hervé Mariton, ancien ministre et président de la fédération des entreprises des outre-mer, que les entreprises ultramarines sont « objectivement dans une situation différente de celles de la métropole », en particulier du fait des « surcoûts intrinsèques à la dépendance aux importations et à l'étroitesse des marchés. »[1]

Selon M. Mathouraparsad, les marchés du travail des territoires ultramarins ont aussi une préférence pour une main-d'œuvre qualifiée extérieure, limitent les opportunités professionnelles pour les jeunes, ce qui entraîne une vague de déclassements ou de départs – ce que l'on appelle la « fuite des cerveaux » »[2].

c) Travail de mémoire, réparation, et ouverture vers l'avenir

(1) La mémoire de l'esclavage

« L'oubli offense, et la mémoire, quand elle est partagée, abolit cette offense » écrivait Édouard Glissant, poète et romancier martiniquais, dans « Une nouvelle région du monde » (2006).

Sur la mémoire de l'esclavage, le travail de mémoire a été lent et complexe. Après plusieurs années de silence, on peut cependant, là aussi, évoquer une « politique de rattrapage » des autorités françaises, qui ont décidé d'une réparation morale et symbolique, en affrontant en vérité leur passé commun avec les territoires ultramarins.

Plusieurs étapes importantes doivent être signalées sur ce point.

La loi n° 2001-434 du 21 mai 2001, dite « loi Taubira » a reconnu la traite et l'esclavage en tant que crime contre l'humanité. Un comité national pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage (CNMHE) est alors mis en place. La Fondation pour la mémoire de l'esclavage lui a succédé en 2020.

Simultanément, des monuments et des mémoriaux ont été inaugurés. Il faut citer la maison de Victor Schoelcher à Pointe-à-Pitre ou le circuit mémoriel de la « route de l'esclave » en Guadeloupe, lancé en 2010. En Guyane, la collectivité anime un « processus mémoriel pluriel » avec plusieurs associations (« Tambouyens », qui perpétuent les chants et musiques des esclaves ; musée de Cayenne…). À La Réunion, le processus mémoriel est également divers (musée Villèle, qui retrace les conditions de vie dans une plantation ; mise à jour de la « Vallée secrète », premier et unique refuge du « marronnage »[3] du territoire ; la

[1] *Audition du 27 mars 2026.*
[2] *Audition du 17 février 2026.*
[3] *Le « marronnage » désigne le phénomène de fuites durables d'esclaves. Regroupés en communautés dans les zones les moins accessibles des territoires esclavagistes, ces esclaves fugitifs, qu'on appelait « marrons », ont Le « marronnage » existe durant toute la période de l'esclavage. Le taux oscille entre 2,5 et 7 % du nombre total d'esclaves selon les années.*

Maloya, héritier du chant des esclaves, classé au patrimoine universel de l'UNESCO…).

Le Sénat s'honore également d'accueillir, outre une plaque commémorative à Victor Schoelcher, sénateur « inamovible » entre 1875 et 1893, la sculpture « le Cri, l'écrit » de M. Fabrice Hyber. Inauguré dans le Jardin du Luxembourg, le 10 mai 2007, ce monument porte une plaque commémorative sur laquelle il est écrit : « Par leurs luttes et leur profond désir de liberté, les esclaves des colonies françaises ont contribué à l'universalité des droits humains et à l'idéal de liberté, d'égalité et de fraternité qui fonde notre République. La France leur rend ici hommage. »

Un projet de mémorial national est également en cours de construction.

Le projet de lieu de reconnaissance et la mémoire des victimes de l'esclavage

Le Mémorial national des victimes de l'esclavage a été envisagé en 2018 par le Président de la République. Il sera installé à Paris, dans les jardins du Trocadéro. Devant être un lieu de reconnaissance à la visibilité nationale et internationale, consacré à la mémoire et à l'histoire de l'esclavage colonial, ce projet a un triple objectif : honorer les esclaves, dont l'humanité a été niée ; permettre aux descendants de retrouver la trace de leurs aïeux ; rappeler à la Nation et au monde l'histoire douloureuse de l'esclavage. Il doit être inauguré en juillet prochain.

Enfin, le 30 janvier 2006, le Président de la République, Jacques Chirac, décidait de faire du **10 mai** (jour de l'adoption de la loi « Taubira »), la « journée de commémoration nationale des mémoires de la traite négrière, de l'esclavage et de leurs abolitions ». Depuis, une cérémonie a lieu chaque année devant le monument déjà évoqué du Jardin du Luxembourg.

Enfin, il faut signaler que l'Assemblée nationale, le 28 mai dernier, a abrogé le « code noir » qui régissait la traite des esclaves aux Antilles et en Guyane, et l'ensemble des textes ayant réglementé l'esclavage, qui n'avaient jamais été formellement abrogés depuis 1848. Cependant, comme l'a rappelé la présidente Huguette Bello lors de son audition, le code noir n'était pas applicable à l'esclavage dans l'océan Indien. Mme Bello a aussi observé que si les programmes scolaires évoquent bien l'esclavage dans le bassin Atlantique, ils ne mentionnent pas celui qui était en vigueur dans le bassin de l'océan Indien.

La France s'inscrit ainsi dans les pas de Victor Schoelcher, cité par le Président du Sénat, le 10 mai 2026, lors de la dernière journée de commémoration de l'esclavage : « Disons à nos enfants que tant qu'il restera un esclave sur la surface de la Terre, l'asservissement de cet homme est une injure permanente faite à la race humaine tout entière. »

(2) La mémoire des peuples amérindiens

Une autre mémoire douloureuse est en train de s'apaiser grâce aux efforts du Sénat, celle des peuples Kali'nas et Arawaks de Guyane, grâce aux efforts conjoints des sénateurs Catherine Morin-Desailly, du groupe Union Centriste, Pierre Ouzoulias, du groupe Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky et Max Brisson, du groupe Les Républicains. Ces derniers ont en effet déposé, le 3 octobre 2024, une proposition de loi visant à **sortir des collections publiques, des dépouilles de Kali'nas et Arawaks**[1] décédés en France hexagonale en 1892, **à des fins funéraires**. Ces restes humains et moulages de parties du corps humain sont actuellement conservés dans les collections anthropologiques du Muséum national d'histoire naturelle (MNHN).

La demande de restitution avait été déposée par l'association *Moliko Alet+Po* (« les descendants de Moliko »), créée en mémoire de défunts du peuple Kali'na. Or, les Kali'nas et les Arawaks ont été **victimes de la pratique des exhibitions** qui avaient cours à la fin du XIXe siècle, **dans le contexte d'expositions ethnographiques**. Or, huit personnes n'ont pas survécu à leur séjour à Paris de 1892 lorsqu'elles avaient été exhibées au Jardin d'acclimatation. Ce sont ces 8 personnes qui vont bénéficier de cette loi et pouvoir être inhumées, **selon le rite coutumier, dans la commune d'Iracoubo en Guyane**. Un mémorial en hommage aux 47 Kali'nas et Arawaks victimes d'exhibition y a été inauguré le 11 août 2024.

La proposition de loi, qui fait l'objet d'un examen en procédure accélérée, a été adoptée par le Sénat, le 18 mai dernier, puis par l'Assemblée nationale, le 15 juin. Des inégalités qui font système

Les inégalités constatées dans les territoires ultramarins sont, à l'évidence, « systémiques », pour au moins cinq raisons.

En premier lieu, ces inégalités font « système » parce que nombre d'entre elles sont influencées par des vulnérabilités naturelles et géographiques propres à ces territoires (insularité ; éloignement ; exposition aux risques naturels…).

En deuxième lieu, ces inégalités sont aussi le fruit de l'histoire spécifique de chacun des territoires ultramarins. **L'histoire, dont résulte en particulier « l'économie de comptoir » déjà évoquée « n'est pas seulement productrice, elle est aussi amplificatrice d'inégalités ».**[2].

---

[1] *Bien avant la colonisation européenne, la Guyane était habitée par des civilisations amérindiennes remontant à plus de 5 000 ans avant notre ère. Les premiers habitants de cette région étaient les Arawaks, qui s'installèrent sur le littoral vers le IIIe siècle après J.-C., et les Kalin'as, connus pour leur organisation sociale et leurs échanges avec d'autres peuples des Caraïbes et de l'Amazonie. Le nom « Guyane », qui signifie « Terre d'eaux abondantes » en langue Arawak, reflète l'importance de la géographie pour ces peuples.*

[2] *Professeur Jean-François Hoarau, président de l'Université de La Réunion, audition du 23 février 2026.*

En troisième lieu, ces inégalités « font système » car elles se cumulent, frappant en particulier, les habitants des territoires ultramarins les plus faibles : « Comme divers rapports l'ont montré, les outre-mer font partie des régions les plus inégalitaires de France. » Et, en plus des « inégalités de revenus, déjà mises à jour, « nous observons des inégalités secondaires en matière d'accès à l'alimentation, à la santé, au logement, à l'énergie, à l'éducation, aux transports, aux services publics en général, et cela toujours au détriment des populations les plus pauvres et les plus isolées de nos territoires. » a observé le professeur Jean-François Hoarau, président de l'Université de La Réunion[1].

Ainsi, l'inégal accès à l'eau, subi par de nombreux habitants des territoires ultramarins aujourd'hui, fait aussi « système ». En effet, comme l'a constaté M. Najib Mahfoudhi, ancien coordinateur du plan « eau DOM », les inégalités d'accès à l'eau potable et/ou à l'assainissement engendrent de nombreuses difficultés supplémentaires et de long terme dans la vie quotidienne des ultramarins. En effet, pendant les coupures d'eau, les habitants des territoires concernés voient leur vie quotidienne gênée ou empêchée (« tours d'eau » ; impossibilité de se laver ; vie plus chère du fait de l'achat d'eau minérale ; annulation des cours à l'école…)

En quatrième lieu, à l'heure actuelle, ces inégalités demeurent systémiques car, comme l'a relevé le professeur Sébastien Mathouraparsad, « malgré près de soixante-dix ans de politique de rattrapage et d'importants transferts publics, les outre-mer restent caractérisés par un double déséquilibre, avec un écart persistant avec l'Hexagone en matière de développement économique et des inégalités internes élevées, « marquées notamment par une très forte concentration des revenus, du patrimoine et du pouvoir économique. »[2]

Enfin et en cinquième lieu, les inégalités qui frappent les territoires ultramarins traversent les générations.

3. L'accès (barré) aux droits et les non-recours

Selon le Défenseur des droits, Mme Claire Hédon, « si (les) difficultés d'accès aux droits touchent l'ensemble du territoire français, elles se révèlent encore plus marquées pour les usagers des territoires ultramarins. »

En 2025, elle a été saisie de 2 816 réclamations en provenance des territoires ultramarins, dont 755, de Mayotte, 692, de La Réunion, 580, en Guadeloupe, 331, de Martinique, 433, de Guyane, 13 pour la Nouvelle-Calédonie et 12 pour la Polynésie française.

---

[1] *Audition du 23 février 2026.*
[2] *Audition du 17 février 2026.*

Ces saisines[1] constituent un bon « sondage » pour évaluer la réalité des difficultés d'accès aux droits dans les territoires ultramarins.

Le principal sujet de réclamation en Guadeloupe porte sur l'accès à l'eau potable qui, comme cela vient d'être rappelé, est un droit fondamental, dont le respect défaillant remet en cause d'autres droits (ex : le droit à l'école et à la santé).

Le deuxième sujet important dans les réclamations est l'accès aux services publics, aux Antilles comme à La Réunion. Dans une enquête du Défenseur publiée en octobre 2025, 61 % des personnes interrogées déclaraient rencontrer des difficultés et 23 % d'entre elles disaient avoir renoncé à effectuer une démarche administrative (difficultés à joindre une administration, complexité du langage administratif, barrière de la langue…).

Un autre obstacle est régulièrement évoqué dans les démarches administratives : **leur dématérialisation**. Si, de manière générale, cette dématérialisation constitue « indéniablement un facteur de simplification pour une majorité d'usagers », « elle ne peut pas être le seul canal pour accéder aux droits et aux services publics. » Sont en cause, à la fois, l'insuffisance de la couverture haut débit et le coût des abonnements. À cet égard, Mme Hédon s'est étonnée de l'absence de désignation d'un opérateur « pour garantir un service universel à tarif abordable pour les personnes aux revenus modestes, comme le prévoient pourtant les textes. L'offre sociale existante ne bénéficie qu'aux usagers de l'Hexagone, excluant les territoires ultramarins. » Mais c'est surtout l'absence de maîtrise des outils informatiques par les usagers qui est déterminante (ce que le langage administratif appelle aujourd'hui « **l'illectronisme** »). Comme l'indique Mme Hédon, le numérique, qui simplifie de nombreuses démarches administratives, ne peut donc pas être la une réponse administrative exclusive.

Pour le Défenseur des droits, les défaillances d'un autre service public dans les territoires ultramarins, sont mises à jour par les réclamations : celui de la justice. Ce constat a été également bien documenté par la récente commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la justice outre-mer[2]. Ainsi, les juridictions font face à un manque d'effectifs, à un absentéisme important et à « des difficultés techniques liées aux aléas climatiques et aux mises à jour informatiques programmées aux horaires hexagonaux. » En outre, les magistrats désignés dans ces juridictions sont peu formés aux réalités locales et les citoyens peinent souvent à trouver un avocat. Ainsi, le barreau de Mayotte ne compte que 25 avocats pour plus de 300 000 habitants et il existe également un problème linguistique (une grande

[1] *80% de ces réclamations sont traitées par voie de médiation et les 3/ d'entre elles aboutissent à une médiation à l'amiable.*

[2] *Commission d'enquête sur les dysfonctionnements obstruant l'accès à une justice adaptée aux besoins des justiciables ultramarins (président : M. Frantz Gumbs ; rapporteur : M. Davy Rimane), Assemblée nationale, 27 novembre 2025.*

partie de la population ne maîtrise pas pleinement le français, alors que les interprètes sont en nombre insuffisant).

Sur ce point, le 16 décembre dernier, le Garde des Sceaux, M. Gérald Darmanin, a lancé le plan de haute ambition pour renforcer l'État en outre-mer (PHARE). À cette occasion, le ministre a fait plusieurs annonces importantes : création d'un tribunal judiciaire de plein exercice pour Saint-Martin/Saint-Barthélemy ; construction de nouvelles prisons (Saint-Martin ; Nouvelle-Calédonie ; Polynésie française…), renforcement des audiences foraines et de l'expérimentation des « visio-audiences » ; lancement du premier comité des usagers de la justice en Guadeloupe ; ouverture prochaine d'une classe « prépa Talents » pour la zone Antilles-Guyane, afin de permettre la formation de magistrats locaux).

Sur ce point, le ministère de la justice a développé plusieurs « pallliatifs » misant sur des pratiques « d'aller vers » (points justice dans les maisons « France services » ; déploiement d'un « justibus » itinérant ; audiences foraines…).

En outre, comme déjà démontré dans le présent rapport, le droit à l'éducation est également perturbé voire remis en cause, avec la spécificité de Mayotte, où des milliers d'enfants ne sont pas scolarisés.

Enfin, comme vu *supra* également, là encore les publics cibles les plus fragiles sont bien souvent ceux qui ne sont pas atteints par le système santé. Pour le docteur Guy-Albert Rufin Duhamel, conseiller auprès du DG ARS de la Martinique, le malaise systémique est là, en matière d'accès aux droits. Il faut « *repenser le narratif, le « marketing social », à proximité des populations les plus éloignés du soin* ». La réponse sanitaire existe sur le terrain, mais elle n'est pas sollicitée par son public.

4. Des territoires pris dans un cercle vicieux face aux nouvelles menaces et à la répétition des crises

a) La répétition des crises sanitaires à l'origine d'une rupture de confiance des territoires ultramarins

Au cours des dernières années, les territoires ultramarins semblent avoir vécu au rythme des crises successives, mobilisant les services de l'État en tant que « pompiers » pour éteindre des « incendies » liés aux risques naturels, aux pandémies ou au malaise social (voir III)B)3).

(1) Les essais nucléaires du Pacifique

(a) Une « surprévalence » de certains cancers liée aux essais nucléaires du Pacifique

La France a procédé à des essais nucléaires en Polynésie française entre 1966 et 1996. Comme l'a rappelé l'INSERM dans un rapport d'évaluation des conséquences sanitaires des essais nucléaires en Polynésie, établie en 2021, lors d'un essai nucléaire atmosphérique, les populations locales et les personnels du Centre d'expérimentation du Pacifique (CEP) ont été exposés à deux types d'exposition : les expositions externes liées à l'immersion dans le panache radioactif et aux dépôts sur le sol ; les expositions internes liées à l'inhalation de l'air contenant des particules radioactives et à l'ingestion de l'eau et de produits alimentaires contaminés.

Selon la direction générale de la santé (DGS), « Les résultats de ces études sont insuffisants pour conclure de façon solide sur les liens entre l'exposition aux rayonnements ionisants issus des retombées des essais nucléaires atmosphériques en Polynésie française et l'occurrence de ces pathologies, mais ils ne permettent pas non plus d'exclure l'existence de conséquences sanitaires qui seraient passées inaperçues jusqu'à présent. »[1]

Cependant, le président de la Polynésie française, M. Moetai Brotherson, président de la Polynésie française, a constaté qu'en Polynésie, « un nombre certain de cancers déplorés en Polynésie française – pas tous, évidemment – sont liés aux conséquences des essais nucléaires. » Il a ajouté que la caisse de prévoyance sociale de Polynésie, était « confrontée au coût de ces pathologies depuis le début des essais nucléaires. Ces frais ne sont pas anodins et nous demandons depuis l'origine le remboursement par l'État, car c'est bel et bien l'État qui a choisi de procéder à des essais nucléaires chez nous. »[2]

(b) Une indemnisation des victimes mise en place depuis 2010

À la suite d'un « combat » politique et juridique des anciens membres du CEP, l'État, par la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français (dite « loi Morin ») a constitué le socle de l'indemnisation des « victimes » des essais nucléaires dans le Pacifique.

Dans le cadre de la loi initiale, les personnes souffrant d'une pathologie dont l'origine réside dans l'exposition aux rayonnements ionisants liés aux essais nucléaires pouvaient obtenir une présomption de causalité entre les essais et leur pathologie, et, par conséquent, une indemnisation dans

[1] *Réponse écrite au questionnaire de la commission d'enquête.*
[2] *Audition du 13 mai 2026.*

des conditions restrictives[1]. En pratique, un comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) mais indemnisait très peu (entre 2010 et février 2017, il avait rendu 1 216 décisions mais seulement 31 avaient conclu à une indemnisation (soit 3 % des décisions)).

Le législateur a donc assoupli le cadre juridique des indemnisations. Simultanément, de son propre chef, le CIVEN a imposé un nouveau critère d'éligibilité des demandes en 2018 : la nécessité, pour les demandeurs, d'avoir reçu une dose annuelle efficace s'élevant au moins à 1 millisievert[2]. Malgré les débats à ce sujet, il y a eu alors **une augmentation considérable des demandes d'indemnisation** acceptées pour des pathologies cancéreuses diverses (les décisions favorables étant passées à 44,2 % entre 2018 et 2024, pour une indemnisation moyenne (entre 2018 et 2024) de 71 598 euros) (voir Annexe n° 19).

Après 15 ans de mise en œuvre, le montant total des indemnisations versées au titre de « la loi Morin » s'élève à 107,6 millions d'euros pour 1 538 personnes indemnisées.

(c) Vers un nouvel assouplissement des règles d'indemnisation ?

La récente commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les essais nucléaires dans le Pacifique, dont les conclusions ont été rendues en juin 2025 sur le rapport des députés Mereana Reid Arebelot et Didier Le Gac, avait prôné une évolution du régime d'indemnisation.

En cohérence avec ces objectifs, ces députés, et plusieurs de leurs collègues, ont déposé une proposition de loi, le 2 décembre 2025 afin de simplifier les critères permettant de bénéficier de l'indemnisation (introduction d'une « présomption d'exposition aux essais nucléaires » ; ayants droit des victimes considérés comme « victimes par ricochet »), d'étendre les délais d'indemnisation, de supprimer le seuil d'éligibilité controversé de 1 millisievert, et de prévoir le remboursement par l'État des dépenses engagées par les organismes de sécurité sociale pour traiter les malades (qui relèvent en principe, de la compétence de la collectivité)[3].

Cette proposition de loi a été adoptée en janvier 2026, par l'Assemblée nationale, et le 28 mai dernier, amendée, par le Sénat.

---

[1] *Le risque attribuable aux essais ne devait pas être considéré comme « négligeable » et sous réserve de trois conditions (avoir résidé ou séjourné en Polynésie française ; ce séjour a eu lieu entre le 2 juillet 1966 et le 31 décembre 1998 ; la personne souffre de l'une des 18 pathologies cancéreuses dont la liste est annexée au décret d'application de la loi (en date du 11 juin 2010).*

[2] *Le sievert ou Sv est l'unité utilisée pour mesurer les doses biologiques les plus significatives pour un être vivant : dose efficace, dose équivalente, dose engagée… Le sievert constituant une unité assez grande, on exprime généralement les doses en millième de sievert (millisievert ou mSv). En Europe, la dose efficace annuelle à laquelle la population est exposée est en moyenne de 4 mSv par personne.*

[3] *Selon la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat, le coût de cette mesure pourrait s'élever à 164,7 millions d'euros (pour les indemnisations individuelles), à 346,4 millions d'euros au titre du « stock » de frais engagés par les organismes de sécurité sociale et à un montant variant entre 105 et 175 millions d'euros par an pour le « flux » de ces frais engagés.*

(2) La contamination au chlordécone aux Antilles

Dès 1969, le chlordécone avait été reconnu comme un « nouveau composé organochloré toxique et persistant »[1]. Par la suite, cette toxicité avait été mise en évidence lors d'un accident industriel sur un site de production de cet insecticide à Hopewell (États-Unis), en 1975, ce qui avait entraîné l'interdiction de sa fabrication aux États-Unis en 1976.

En France cependant, malgré les hésitations des services de l'État, le chlordécone fut autorisé jusqu'en 1991, lorsque la directive européenne 91/414 du 15 juillet 1991 harmonisa l'ensemble des réglementations des États membres relatives aux produits phytopharmaceutiques, enlevant alors toute marge d'appréciation aux États membres. Dans les faits, l'autorisation d'épandage du chlordécone fut même prolongée de deux ans, jusqu'en 1993.

Les travaux scientifiques financés dans le cadre des plans « chlordécone » successifs établissent une association entre une exposition à la chlordécone et certains effets sur la santé (augmentation des cancers de la prostate, de l'estomac et du pancréas ; naissances prématurées avec malformations …).

La prostate est la localisation tumorale la plus fréquente (51 à 58 %, toutes localisations confondues) et la première cause de décès par cancer (23 à 30 %, toutes localisations confondues) chez l'homme aux Antilles. Son incidence et sa mortalité, autant en Guadeloupe qu'en Martinique, y sont plus élevées qu'en France hexagonale. Et ces cancers sont en augmentation : selon une étude du CHRU de Tours, ces cancers connaissent une augmentation de + 104 % en Guadeloupe et de + 73 % en Martinique.[2] Le rapport mortalité/incidence apparait légèrement supérieur aux Antilles par rapport à celui constaté en France hexagonale.

Aujourd'hui, l'exposition à la chlordécone se fait majoritairement par la voie alimentaire. Il est d'ailleurs possible de réduire le taux de chlordécone dans le sang en stoppant l'exposition alimentaire : réduction du taux de chlordécone dans le sang par deux en 4 à 6 mois.

Malgré plusieurs alertes, l'État a réagi tardivement aux conséquences de la pollution au chlordécone. Il a en effet fallu attendre 2008 pour que le premier plan d'action (« plan chlordécone I ») soit mis en place. Et ce plan n'a apporté que des réponses de court terme, alors que l'ampleur de la pollution nécessitait « une stratégie à longue échéance.[3] L'insuffisance de la surveillance médicale, un pilotage trop complexe et des

[1] *Décision du 29 novembre 1969 du comité d'étude des produits antiparasitaires à usage agricole.*
[2] *« Incidence et mortalité du cancer de la prostate », étude sur 564 975 patients, docteur Hugo Crespin, AFU 2023.*
[3] *Rapport n°360 (2022-2023) de Mme Catherine Procaccia, sénateur, au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) sur l'impact de l'utilisation de la chlordécone aux Antilles françaises.*

dispositifs de financement ont été déplorés. Il en a été de même pour les deux plans suivants, malgré quelques améliorations.

En outre, la population antillaise a fait preuve de défiance à l'encontre de l'action de l'État (sentiment d'un déni de l'état à l'égard de la gravité de la situation ; consignes sanitaires remettant en cause les pratiques alimentaires et agricoles ; nécessité de renoncer à des cultures vivrières et crise économique).

En toute logique, en 2025, lorsque l'État, mis en cause par un recours, déjà évoqué, de plusieurs associations qui recherchaient sa responsabilité pour non-respect de la Charte sociale européenne dans le dossier du chlordécone, devant le Comité européen des droits sociaux, a cherché à se défausser de cette responsabilité en utilisant un argument exclusivement juridique (la Charte n'était pas applicable aux outre-mer), une telle attitude avait mis le « feu aux poudres » aux Antilles. Elle a renforcé le mouvement en faveur d'une indemnisation des victimes et a, paradoxalement, accéléré l'extension de la Charte sociale européenne aux territoires ultramarins, le 1er mai 2026.

(3) Le « traumatisme silencieux » de la gestion de la pandémie de covid-19

Sur la gestion de la pandémie de covid-19, il existe aujourd'hui **une forme de « traumatisme silencieux »,** à la fois dans les territoires ultramarins – en particulier aux Antilles, comme dans les services de l'État.

Pour rappel, concernant la France dans son ensemble, les bilans officiels ont été effectués, d'une part, par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS)[1] dans un rapport de novembre 2020 que le Gouvernement, qui y était réticent, a été contraint de publier en avril 2023, et par la mission indépendante nationale sur l'évaluation de la gestion de la crise Covid-19 et sur l'anticipation des risques pandémiques, dirigée par le professeur Didier Pittet (mars 2021). **Ce bilan a souligné, à titre principal :**

- **un niveau de préparation à la crise insuffisant** (pénuries de masques et de protections individuelles), **la lenteur de l'anticipation et la centralisation excessive de la gestion de la crise** ;

- une absence d'outillage du ministère de la santé et de Santé publique France, au début de l'épidémie, pour organiser les remontées de données nécessaires au suivi et à la gestion de la crise ;

- un foisonnement des instances scientifiques, qui a alimenté une impression de confusion et une absence de coordination de cette expertise par Santé Publique France ;

---

[1] *« Retour d'expérience du pilotage de la réponse à l'épidémie de covid-19 par le ministère des solidarités et de la santé », rapport 2020-058R de Mmes Pascale Flamant et Émilie Marquis-Samari, et de MM. Hervé Leost et Angel Piquemal, membres de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), novembre 2020.*

- un décalage entre la réalité vécue sur le terrain et sa prise en compte au niveau national, et une absence d'association de la société civile à l'élaboration et à la mise en œuvre des « mesures barrières » et de confinement prises pour juguler l'épidémie.

Ce bilan est bien pleinement valable pour les outre-mer même si l'on peut déplorer l'absence de référence aux territoires ultramarins dans ces documents. De fait, il est revenu au Sénat d'établir un bilan partiel de la pandémie de covid-19 dans les outre-mer[1], dont le paroxysme a correspondu à la « 4ème vague », entre juin et novembre 2021. Dans ses conclusions relatives à l'impact du covid-19 sur la santé des habitants des territoires ultramarins, la mission du Sénat a souligné que :

- la population ultramarine était plus vulnérable en raison des caractéristiques de sa santé (surpoids ; diabète ; hypertension artérielle…) ;

- la surmortalité avait été dramatique aux Antilles et en Polynésie française, et très élevée en Nouvelle-Calédonie et en Guyane. Ainsi, entre le 1er juin et le 18 octobre 2021, la surmortalité a été de 73,2 % en Guadeloupe et de 67,7 % en Martinique ;

- la réponse à la crise avait excédé les moyens sanitaires de ces territoires et exigé la mobilisation de renforts nationaux. En conclusion, les infrastructures hospitalières devaient être rehaussées, et l'attractivité médicale, renforcée ;

- la couverture vaccinale demeurait insuffisante pour faire face à une nouvelle vague, que des « freins puissants » à la vaccination avaient été mis à jour aux Antilles et que la mise en œuvre de l'obligation vaccinale aux Antilles et en Guyane, avait été difficile ;

-il faut aussi rappeler le scandale des masques commandés en urgence et stockés selon les normes continentales à La Réunion, qui ont ensuite dû être jetés car ils étaient moisis, le climat de La Réunion n'ayant pas été pris en compte pour le stockage.Illustrant ce constat préoccupant, les responsables du CHU de Martinique ont clairement confirmé que « ***La crise du COVID 19 (avait) profondément fragilisé la confiance envers les politiques vaccinales dans plusieurs territoires ultramarins, dont la Martinique***. *Les taux de vaccination restent aujourd'hui insuffisants pour certaines vaccinations recommandées, notamment chez les adultes et les populations vulnérables.* » [2]

---

[1] *Rapport d'information n°177 (2021-2022) des sénateurs Jean-Michel Arnaud et Roger Karoutchi, au nom de la mission commune d'information du Sénat destinée à évaluer les effets des mesures prises ou envisagées en matière de confinement ou de restrictions d'activités relatif aux enseignements de la quatrième vague épidémique outre-mer en matière sanitaire et économique, 18 novembre 2021.*

[2] *Réponses écrites au questionnaire de la commission d'enquête.*

(4) Un « flou institutionnel » préoccupant après les mouvements sociaux en Nouvelle-Calédonie

Dans un contexte de tensions latentes entre loyalistes et indépendantistes sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie (Annexe n° 20), l'annonce d'une réforme pour « dégeler » le corps électoral de Nouvelle-Calédonie, début 2024, a entraîné, le 13 mai 2024, et dans les semaines qui ont suivi, des mouvements sociaux, qualifiés de « mouvement d'insurrection » par le Président de la République et de « révolte kanak » par le FLNKS. Ces évènements ont provoqué la mort de 14 personnes (12 civils et 2 gendarmes). Au cours des affrontements, 975 personnes ont été blessées.

Depuis, l'action de l'État a consisté :

- à mettre fin aux pillages, et à poursuivre les auteurs d'infractions (5 000 procédures judiciaires ont été ouvertes, pour des atteintes aux biens (vols…) dans 58 % des cas) ;

- à aider la Nouvelle-Calédonie, en particulier avec un soutien financier massif (3 milliards d'euros en 2024), afin de limiter la crise économique du territoire, qui connaissait déjà plusieurs difficultés (crise du nickel ; endettement important lié à la pandémie de covid-19), mais qui a « plongé » avec une diminution de son PIB de 10 à 15 % entre 2023 et 2024 (plus de 500 entreprises détruites et 13 000 emplois perdus). Au 18 mars 2025, 3 480 sinistrés avaient été remboursés par les assurances, pour un montant total de 35 milliards d'euros ;

- à rétablir le dialogue politique pour essayer de trouver une « porte de sortie » institutionnelle à la crise. Ces négociations ont conduit à la signature du projet d'accord de Bougival (12 juillet 2025), ensuite complété par l'accord Oudinot (19 janvier 2026), qui prévoyaient la création d'un « État de Nouvelle-Calédonie » et d'une nationalité calédonienne (possibilité de double passeport), ainsi que la possibilité de lui transférer des compétences régaliennes (monnaie, justice, police), mais sans nouveau référendum sur l'autodétermination. Cette démarche a été soutenue par les formations hostiles à l'indépendance (Les Loyalistes et le Rassemblement). En revanche, le projet a été rejeté par le FLNKS.

Le Sénat a adopté le projet de loi constitutionnelle issu de ces accords, le 24 février 2026, mais l'Assemblée nationale l'a rejeté. La situation institutionnelle semble donc bloquée.

C'est dans ce contexte qu'une nouvelle proposition de loi organique, déposée par le sénateur Georges Naturel, et visant à « dégeler » le corps électoral des élections au Congrès et aux assemblées de province de Nouvelle-Calédonie, au profit de 10 500 « natifs », a été adoptée par le Sénat (le 18 mai 2026) et par l'Assemblée nationale (le 20 mai 2026), avant d'être promulguée, le 28 mai dernier. Puis, les élections provinciales ont eu lieu le 28 juin 2026.

(5) Une mission de type « Notre-Dame » pour réparer Mayotte après le cyclone Chido

Dans la nuit du 13 au 14 décembre 2024, le cyclone Chido frappait Mayotte avec une intensité sans précédent. Le bilan du passage du cyclone est très lourd. Dans une première évaluation établie en décembre 2025, la préfecture de Mayotte a fait état de **quarante morts officiels**, déclarés par les services du Centre hospitalier de Mayotte et de quarante-et-un disparus.

En outre, les dégâts matériels liés au cyclone ont été considérables : près de 90 % des infrastructures de l'archipel (électricité ; télécommunications ; approvisionnement en eau…) ont été touchés.

Dans un premier temps, l'État a apporté des renforts nationaux pour soutenir la réponse d'urgence à la crise des autorités locales et les efforts de reconstruction (déploiement d'un hôpital de campagne ESCRIM ; envoi de 4 escadrons de gendarmes mobiles et de 450 policiers pour maintenir l'ordre public ; reconstitution du réseau électrique au 30 janvier 2025 ; déploiement de 200 antennes « Starlink » pour assurer les communications dans cette phase d'urgence ; vols militaires d'acheminement de 1860 tonnes de fret.).

Après l'urgence, la loi de programmation pour la refondation de Mayotte a été promulguée en août 2025 pour préparer le développement du territoire et porter des mesures structurantes pour accélérer la reconstruction et répondre aux défis de l'archipel. Cette loi a déjà été évoquée *supra*.

En complément, la création d'un Établissement public de reconstruction et de développement de Mayotte (EPRD) a été actée pour piloter de l'aménagement équilibré et coordonné du territoire.

De plus, l'État a confié au général Pascal Facon le soin de diriger une mission interministérielle pour la refondation et la reconstruction de Mayotte (MIRRM) afin de contribuer à la préfiguration de l'établissement public chargé de la reconstruction de Mayotte, d'élaborer et de déployer **une stratégie 2025-2027** pour le développement de l'archipel. En pratique, cette mission est placée auprès de la direction générale des outre-mer (DGOM) et du cabinet de la ministre des outre-mer.

Il faut saluer, sur le principe, les efforts de l'État pour proposer une réponse adaptée à l'ampleur du chantier mahorais, basée sur la centralisation des compétences au sein d'une mission interministérielle dotée des financements et des expertises nécessaires. Pour le général Facon, l'efficacité de la mission tient aussi au contrôle de ses actions par les élus mahorais : « Je suis en contact avec vos deux collègues sénateurs et avec les deux députés de Mayotte ainsi qu'avec le président du conseil départemental. Les parlementaires exercent naturellement leur droit de regard et de contrôle de l'action publique et nous font ainsi progresser. J'ai reçu il y a quelques jours le rapport sénatorial portant sur l'action conduite à Mayotte, qui contient mon « bulletin de notes » de l'année, et cela nous fait beaucoup progresser. Tout cela est très sain. » En revanche, le

général Facon a estimé que l'action de la mission était « perfectible » « en matière d'information de la population. »[1]

b) De nouvelles menaces sur les territoires ultramarins

(1) Le narcotrafic « gangrène » aujourd'hui les sociétés ultramarines

Comme l'a démontré la commission d'enquête du Sénat sur le narcotrafic[2], les outre-mer sont particulièrement exposés à la pression du narcotrafic. En effet, les réseaux de trafic forment désormais des alliances internationales, tels que les cartels sudaméricains qui commencent à s'implanter en France. Ils changent sans cesse les routes du narcotrafic, en fonction de la force de la réponse pénale et des moyens de détection et de saisie de leurs cargaisons.

Dans son rapport prônant un « choc régalien » outre-mer, en date du 23 janvier 2025[3], **la délégation du Sénat aux outre-mer a souligné que le phénomène du narcotrafic et des violences qui l'accompagne, gagnait tous les territoires, même les plus éloignés**.

Dans le contexte de pauvreté des outre-mer, les jeunes les moins formés, sans emploi, sont des proies pour les réseaux de trafiquants. Le risque de déstabilisation, voire de destruction des sociétés ultramarines, est majeur.

(2) Les territoires ultramarins sont désormais également sous « surveillance » de puissances étrangères hostiles à la France

Dans le contexte géopolitique mondial de plus en plus instable, les outre-mer font aujourd'hui l'objet de convoitises et de tentatives d'ingérences de la part de pays tiers, qui veulent créer ou accroître les tensions entre l'Hexagone et les territoires ultramarins, afin de s'implanter dans ces derniers ou d'essayer de les placer « sous leur influence ». Il faut mentionner la Russie[4], l'Azerbaïdjan[5] et la Chine[6].

---

[1] *Audition du 12 mai 2026.*

[2] *Rapport n° 588 (2023-2024) de la commission d'enquête sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier (président : Jérome Durain ; rapporteur : Étienne Blanc), Sénat, 7 mai 2024.*

[3] *« L'action de l'État outre-mer : pour un choc régalien », rapport d'information n° 264 (2024-2025) des sénateurs Philippe Bas et Victorin Lurel au nom de la délégation du Sénat aux outre-mer, 23 janvier 2025.*

[4] *Ainsi, les autorités russes, tout en essayant de s'implanter militairement à proximité de plusieurs territoires ultramarins (Madagascar), sont intervenues publiquement, en 2024 et en 2025, pour condamner une « décolonisation » inachevée de la France en Martinique, en Nouvelle-Calédonie et à Mayotte.*

[5] *Dans un contexte de tensions ouvertes avec la France l'Azerbaïdjan a décidé, d'une part, de soutenir la FLNKS en Nouvelle-Calédonie et, plus généralement, l'ensemble des mouvements indépendantistes des outre-mer, et, d'autre part, a mené plusieurs tentatives d'ingérences étrangères dans les débats sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie (l'agence de lutte contre ces ingérences, Viginum, en a fait le recensement).*

[6] *Enfin, en s'appuyant sur sa diaspora présente dans les territoires ultramarins, la Chine souhaite renforcer son influence sur la Polynésie, La Réunion ou la Guyane, pour en faire autant de « points d'appui », afin d'étendre ses routes maritimes et d'accéder aux ressources naturelles.*

B. LA CRÉDIBILITÉ DES POLITIQUES PUBLIQUES MISE EN DOUTE)

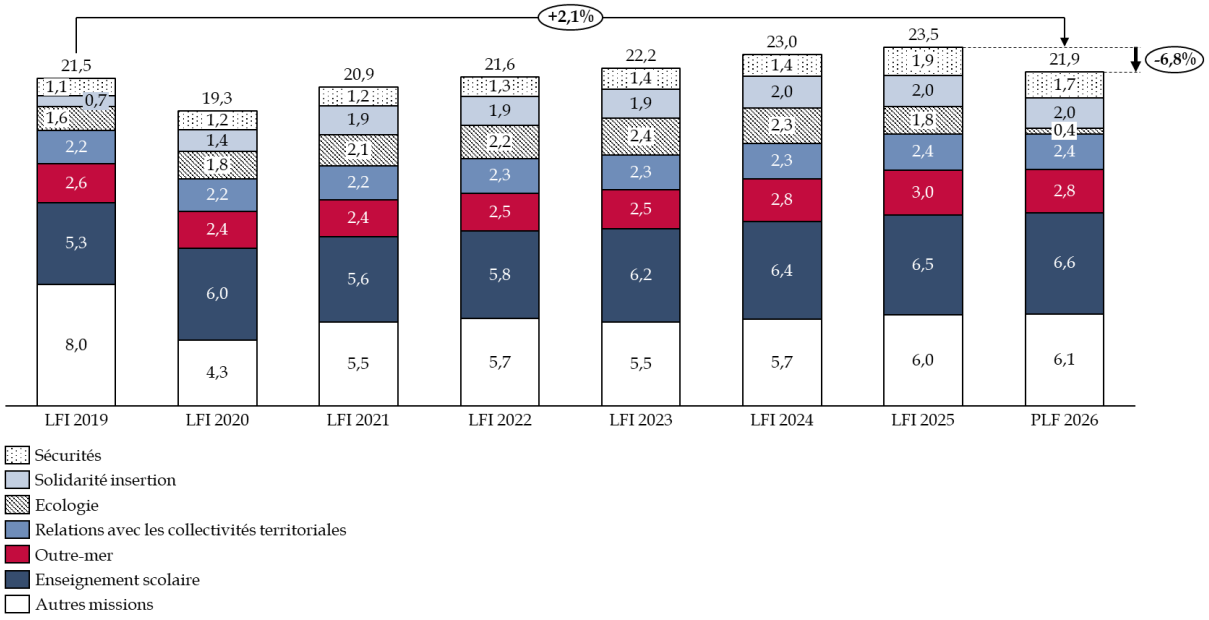
1. Un engagement globalement maintenu de l'État

L'ensemble des dépenses publiques à destination des outre-mer est retracé dans le document de politique transversale « outre-mer » annexé chaque année au projet de loi de finances, depuis sa création par la loi[1] de finances rectificative pour 2005, à quelques exceptions près. En effet, certains financements bénéficiant aux outre-mer ne peuvent être isolés par l'administration, à l'instar des projets informatiques menés à l'échelle d'un ministère.

Plus largement, certaines interventions sont opérées par des opérateurs publics ou par des dispositifs transversaux qui ne relèvent pas directement des crédits budgétaires identifiés. Ces financements, difficiles à agréger dans une présentation budgétaire annuelle, ne sont donc pas systématiquement retracés, bien qu'ils contribuent effectivement à l'effort global en faveur des territoires ultramarins. **Ce document, critiquable par certains aspects, est toutefois indispensable à une vision consolidée de l'effort de l'État en faveur des outre-mer.**

Évolution des crédits consacrés aux outre-mer dans le budget général de l'État

(en milliards d'euros et en CP)



Source : commission d'enquête d'après les documents budgétaires

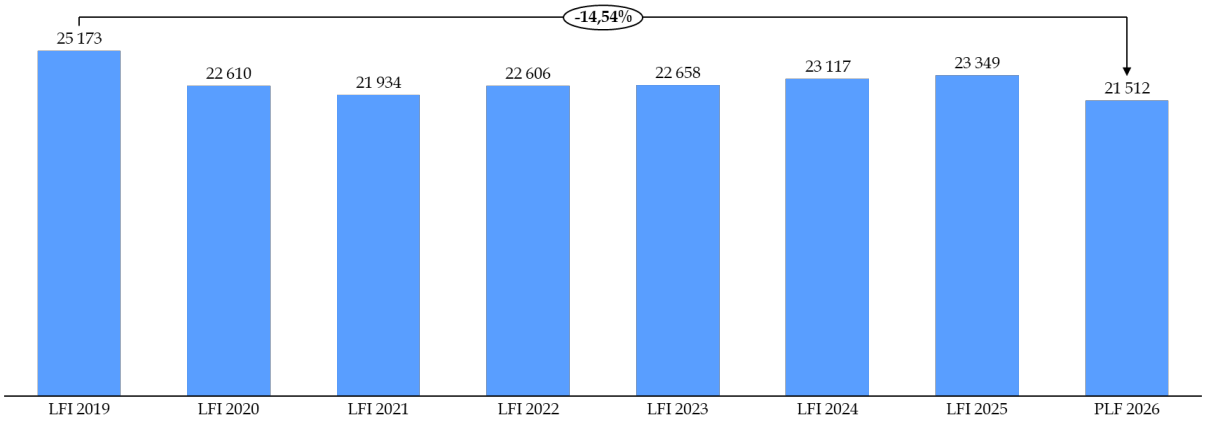
[1] *Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005.*

En tout état de cause, l'effort budgétaire prévu en loi de finances initiale pour 2026 lors du dépôt du projet de budget est de 20,04 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 21,9 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Il s'agit d'une **baisse de l'effort en faveur des territoires ultramarins prévu par la LFI 2025, de 10 % en AE et de 7 % en CP.** En 2026, 6,6 milliards d'euros en CP relèvent de la mission « Enseignement scolaire », 2,8 milliards d'euros de la mission « Outre-mer » et 2,4 milliards d'euros de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

L'effort financier total de l'État en faveur des outre-mer a augmenté de 2,1 % entre 2019 et le PLF 2026. **Toutefois, en tenant compte de l'inflation, les crédits consacrés à l'outre-mer ont en réalité baissé de 14,54 % entre 2019 et 2026**, soit une situation difficilement compréhensible au vu des fortes difficultés de développement de ces territoires, d'une part, et de l'explosion des déficits publics à la même période, d'autre part.

Évolution des crédits consacrés aux outre-mer dans le budget général de l'État hors inflation

(en millions d'euros constants et en CP)

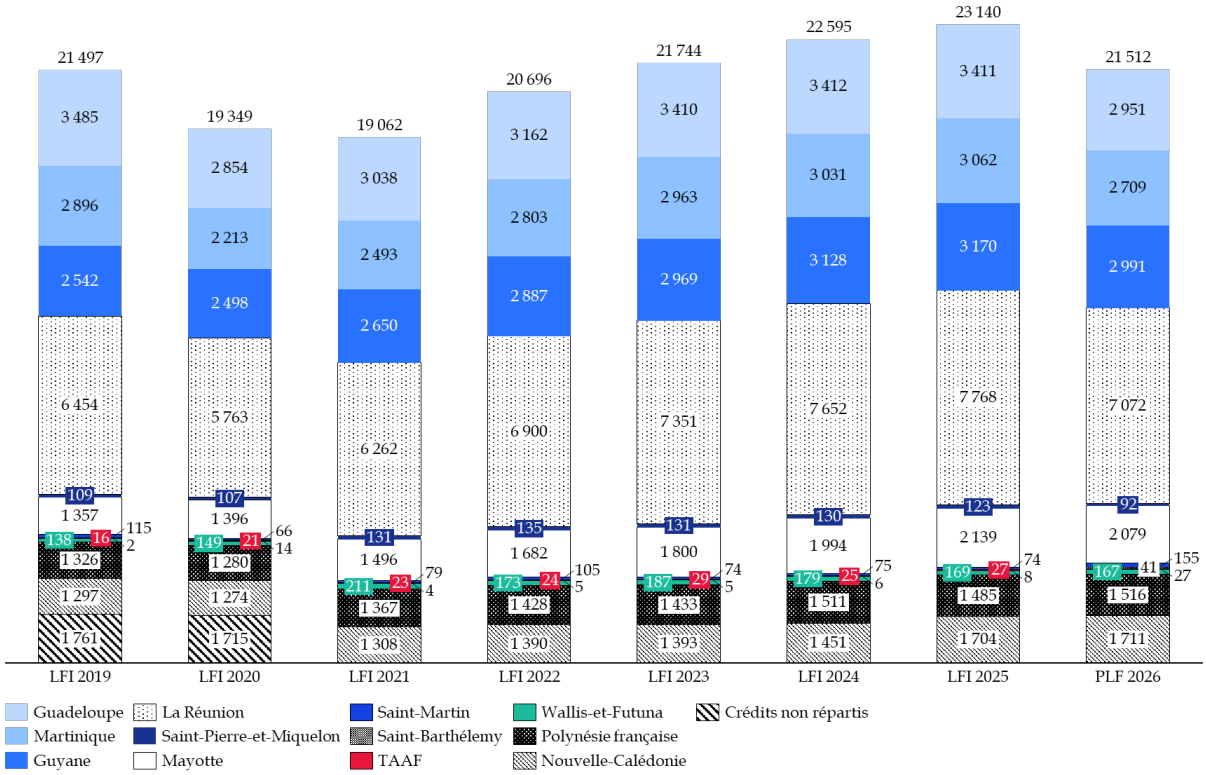


Source : commission d'enquête d'après les documents budgétaires

En distinguant par territoire, et sans retraiter de l'inflation, le budget consacré aux populations ultramarines a été multiplié par 19 à Saint-Barthélemy, et a augmenté de 69,4 % dans les terres australes et antarctiques françaises (TAAF), de 53,3 % à Mayotte, de 34,7 % à Saint-Martin, de 31,9 % en Nouvelle-Calédonie, de 21,4 % à Wallis-et-Futuna, de 17,6 % en Guyane, de 14,36 % en Polynésie française et de 9,6 % à La Réunion. Il a en revanche baissé de 15,3 % en Guadeloupe, de 15,2 % à Saint-Pierre-et-Miquelon et de 6,7 % en Martinique. Même en tenant compte de l'évolution démographique, le budget par habitant a diminué dans les Antilles (voir plus bas). **La diminution de crédits budgétés dans les Antilles et à Saint-Pierre-et-Miquelon est difficilement compréhensible au vu des évolutions dont ont bénéficié les autres territoires**.

Évolution des crédits consacrés à chaque territoire ultramarin dans le budget général de l'État

(en millions d'euros et en CP)



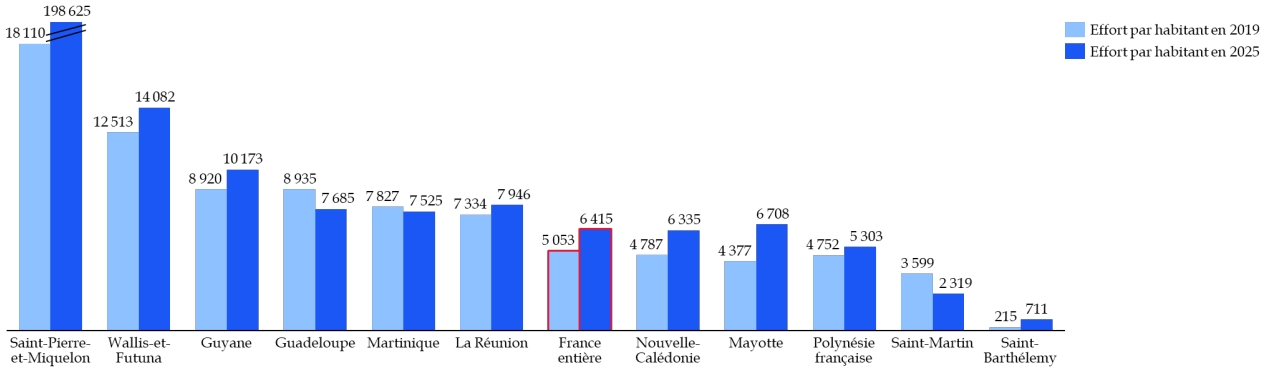
Source : commission d'enquête d'après les documents budgétaires

Une comparaison de la dépense de l'État par habitant et par territoire est possible en se fondant sur le document de politique transversale précitée. À noter toutefois que celui-ci comptabilise les dépenses nettes de l'État, c'est-à-dire hors mission « Remboursements et dégrèvements », mais qu'il ne s'agit pas nécessairement de l'intégralité des soutiens financiers de l'État à un territoire, simplement de ceux qui font l'objet d'ouvertures de crédits en loi de finances. **Ces statistiques sont donc à considérer avec précaution.**

En tout état de cause, en LFI 2025, en utilisant les effectifs de population recensés en 2023, **la dépense nette du budget par l'État par habitant en France entière, de 6 415 euros par personne, est inférieure à la dépense de l'État dans les DROM, ainsi qu'à Wallis-et-Futuna et à Saint-Pierre-et-Miquelon**. La dépense du budget général de l'État est en revanche moins élevée par habitant de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. En particulier, l'État prévoyait de dépenser en LFI 2025 10 173 euros par Guyanais, 7 946 par Réunionnais, 7 685 euros par Guadeloupéen, 7 525 euros par Martiniquais et 6 708 euros par Mahorais.

Dépenses nettes du budget général de l'État par habitant et par territoire ultramarin en LFI 2025

(en euros et en CP)



Source : commission d'enquête d'après les documents budgétaires

En revanche, le ministère de l'économie et des finances ne produit pas de statistiques concernant le montant total des recettes fiscales et non fiscales perçues sur chaque territoire. En particulier, les recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ne peuvent apparemment pas être distinguées par territoire ultramarin. Il serait donc assez compliqué de produire un tableau des recettes fiscales perçues dans les DROM, les collectivités d'outre-mer disposant de leur autonomie fiscale. **En tout état de cause, il est dommageable de ne pouvoir disposer d'un indicateur de l'effort financier net de l'État par habitant et par territoire, qui est indispensable pour un pilotage des politiques publiques au plus près des besoins.**

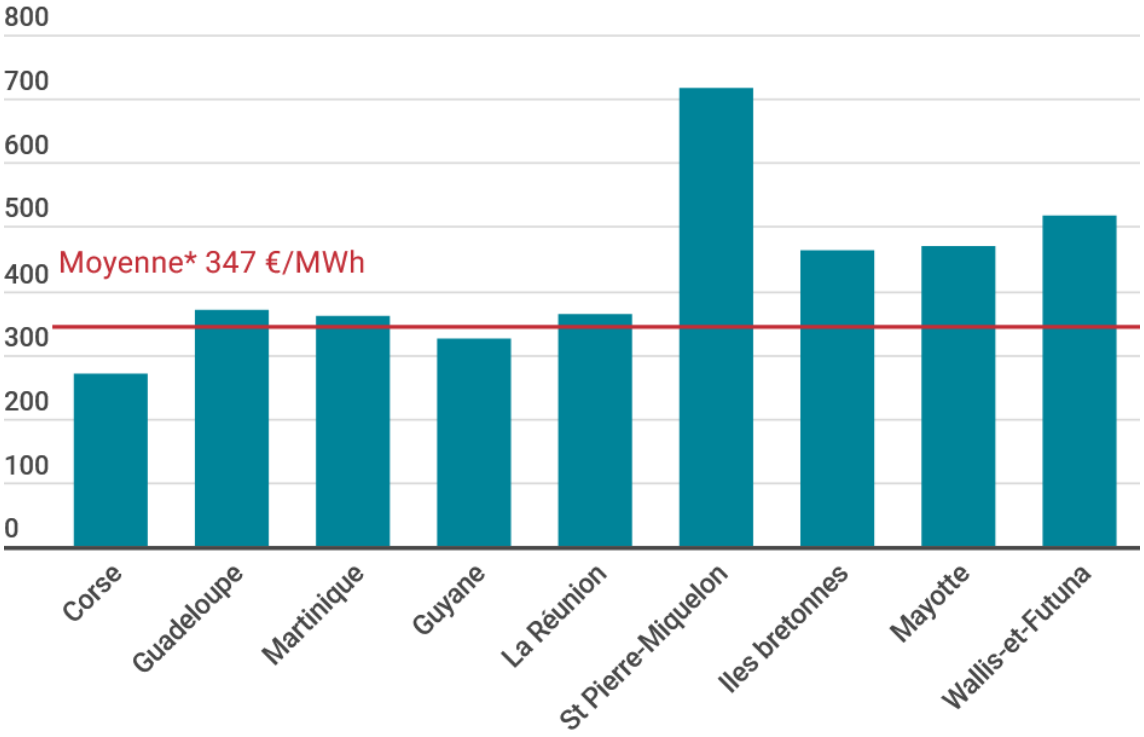
Enfin, il faut rappeler que la principale dépense concerne l'énergie, et plus particulièrement la consommation électrique. En effet, dans ce domaine, les territoires ultramarins et l'Hexagone sont en **situation « d'égalité systémique** » grâce à la solidarité nationale énergétique qui profitent à tous les outre-mer à l'exception notable de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie qui exercent la compétence énergie depuis longtemps.

Ces territoires sont pourtant déconnectés du réseau électrique hexagonal. Ils ne sont pas non plus reliés aux réseaux de leurs pays voisins. **Ils doivent donc compter sur leurs propres ressources pour produire de l'électricité.**

Les ZNI se caractérisent par des coûts élevés de production électrique, même si ces derniers varient fortement d'un territoire à l'autre.

Ils atteignaient 347 €/mégawattheure (MWh) en moyenne en 2023.

Coût de production moyen de l'électricité dans les ZNI (source : CRE)



En comparaison, **selon la CRE, pour la période 2026-2028, le coût complet de production de l'électricité nucléaire en France est de 60,3 euros (2026)/MWh. Concernant le coût des énergies renouvelables, selon l'ADEME, il varie entre 59 euros pour l'éolien terrestre à 188 euros pour le biogaz[1].**

Or, les ZNI bénéficient d'une péréquation tarifaire inédite, qui incarne la solidarité nationale. En effet, en vertu du principe de péréquation à l'échelle nationale, les consommateurs paient en effet un niveau de facture d'électricité, hors taxes, identique à celui de la France hexagonale : les surcoûts structurels entre coûts de production et recettes tarifaires des fournisseurs historiques sont compensés au titre des charges de service public de l'énergie (SPE). En conséquence, alors que les coûts de production de l'électricité sont bien plus élevés dans les ZNI, le consommateur ultramarin paie son électricité au même prix que celui de l'Hexagone.

En 2025, les charges liées au soutien en zones non interconnectées s'élevaient à 3,3 milliards d'euros au titre de 2025. Elles ont augmenté fortement par rapport à 2024 (+ 831 millions d'euros, soit + 34 %).

[1] *« Électricité et chaleur renouvelables : quel mode de production est le moins cher ? », ADEME infos, mars 2025.*

2. Le renfort (ou la suppléance) de l'Union européenne

a) Des statuts différenciés à l'égard de l'Union européenne qui visent à adapter les politiques européennes aux spécificités des territoires ultramarins

Les territoires ultramarins français ont été reconnus par l'Union européenne et bénéficient de deux statuts distincts, en vue d'adapter les politiques européennes à leurs spécificités, les régions ultrapériphériques (RUP) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM).

La reconnaissance des priorités et des difficultés des territoires ultramarins par les institutions européennes ne va pas de soi. En effet, 22 États membres n'ont ni RUP ni PTOM. Et en pratique, comme déjà indiqué, seuls 3 États membres sur 27 ont des RUP. Et seuls 3 États membres exercent leur autorité sur des PTOM.

La France occupe une place « à part » dans l'Union européenne en étant le seul État membre à comprendre à la fois, des RUP et des PTOM. Elle cherche donc à faciliter la prise en compte des spécificités et des intérêts de ses territoires ultramarins dans les négociations des propositions de règlements et de directives européennes, au sein du Conseil.

Au niveau de l'Union européenne, la France a d'ailleurs constitué à ce sujet, une « coalition pour les RUP » avec l'Espagne et le Portugal, lors de la réunion du Conseil « affaires générales » du 26 janvier 2026.

b) Un soutien financier massif…qui vient en compensation des faiblesses budgétaires de l'État français et un marqueur des spécificités ultramarines

(1) Les RUP bénéficient largement du soutien financier de l'Union européenne

(a) Un soutien financier important

Le budget européen a été historiquement le principal outil d'affirmation de la singularité et des spécificités des RUP.

La création du Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et à l'Insularité (POSEI) remonte à 1989 et précède la définition-même du statut des RUP. Le POSEI s'est élargi à l'ensemble des RUP, intégrant les îles Canaries (Espagne), les Açores et Madère (Portugal) en 1991, et enfin Mayotte en 2014.

En outre, du fait de leur appartenance à l'Union européenne, les RUP bénéficient de plusieurs fonds européens sectoriels, qui contribuent à leur développement économique et social :

a) Le Fonds européen de développement régional (FEDER) est l'instrument financier de la politique de cohésion qui vise à réduire les écarts de développement. Or, les RUP, à l'exception de la Martinique, sont classées dans les « régions les moins développées » de l'Union européenne sur la base

d'indicateurs économiques et sociaux (PIB du territoire ; taux de chômage…). Il est doté de 9,1 milliards d'euros pour la France sur la période 2021-2027. L'accent est mis sur la transition énergétique, écologique et numérique, et la stimulation de la coopération régionale par l'intermédiaire des fonds Interreg. Certains investissements qui ne sont plus finançables par l'Union européenne en Hexagone, le demeurent dans les RUP au titre du rattrapage (exemple : certaines installations de traitement des déchets).

Autre aménagement, les RUP ont accès au FEDER à un **taux de cofinancement majoré à 85 %** (part de financement de l'UE dans les projets) au regard de leur plus faible niveau de développement ;

b) Le Fonds social européen + ou « FSE+ » est doté, pour la France, de 6,7 milliards d'euros sur la période 2021-2027. Il dispose de 160 millions d'euros supplémentaires pour les RUP. Il vise à améliorer l'accès à l'emploi, à renforcer l'inclusion sociale et à lutter contre la pauvreté ;

c) L'allocation spécifique RUP : Au titre de la période 2021-2027, les RUP françaises bénéficient **de plus de 654 millions d'euros de crédits supplémentaires** (hors assistance technique) au titre du FEDER et du FSE+ (ce qui n'était pas le cas sur la période précédente), soit près de 300 euros par habitant ultramarin. Elle finance notamment l'aide au fret, qui contribue à réduire le coût des intrants pour les activités productrices ;

d) Le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) constitue le premier pilier de la politique agricole commune (PAC). **Il finance les paiements directs aux agriculteurs (paiements de base et aides complémentaires) et, pour les outre-mer, le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI)**. Son montant pour la France, sur 2021-2027, est de 51 milliards d'euros. Il est complété par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER ; 11,4 milliards d'euros pour la France sur 2021-2027), qui finance la politique européenne de développement rural ;

e) Enfin, le FEAMPA (567 millions d'euros pour la France sur 2021-2027) est l'outil de la politique commune de la pêche (PCP).

Fonds européens attribués aux RUP (2021-2027) en millions d'euros

Territoires/Fonds	FEDER RUP	FSE+	FEADER (2023-2027)	POSEI	FEAMPA	Total
Guadeloupe	601	187	110	*Dotation annuelle*	16,2	
Martinique	482	119	85	*Dotation annuelle*	17	
Guyane	411	83	85	*Dotation annuelle*	28,82	
La Réunion	1 236	173,3	260	*Dotation annuelle*	46,6	
Mayotte	332	107	39	*Dotation annuelle*	11	
Saint-Martin	58,6	21,5	2,1	*Dotation annuelle*	3,7	
Ensemble des RUP	3 120,6	690,8	581,1	1 966	123,3	6 481,8

Source : rapport de la délégation du Sénat aux outre-mer sur le CFP (2028-2034)

Au total, les RUP se voient ainsi consacrer 20 % de l'enveloppe budgétaire nationale accordée à la France au titre des fonds européens structurels et d'investissement (FESI), alors qu'ils représentent environ 3,3 % de sa population.

En complément, les RUP ont accès à tous les fonds et programmes de financements européens transversaux, par exemple, le programme « Horizon Europe » qui favorise le développement de projets de recherche et d'innovation.

À ce stade de la programmation 2021-2027, **949 opérations** ont été financées par l'Union européenne dans les régions ultrapériphériques (RUP) (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion et Saint-Martin) au titre des programmes FEDER/FSE.

L'analyse des types d'intervention fait apparaître une forte concentration autour de quelques priorités : en premier lieu, le **soutien au développement économique des PME**, notamment *via* leur internationalisation (**18,4** %) ainsi que les services d'appui avancés (**3,7** %) et les pôles d'innovation (**3,6** %) ; ensuite, les **mesures spécifiques aux RUP**, qui représentent une part substantielle avec la compensation des surcoûts liés à l'accessibilité (**8,9** %) et à la taille du marché (**10,0** %) ; enfin, des investissements dans la **transition écologique et les infrastructures**, incluant l'adaptation au changement climatique (**5,0** %), la gestion de l'eau (**2,9** %), la

rénovation énergétique (**2,9** %) et les mobilités douces (**3,5** %), ainsi que le **soutien à l'emploi et au marché du travail** (**3,1** %).

(b) Une bonne consommation des fonds de l'Union européenne, sauf à Mayotte

Pour la période 2021-2027, la consommation des fonds est globalement bonne, du fait d'une appui renforcé de l'État aux autorités régionales et locales, et par les flexibilités offertes par la révision à mi-parcours de la politique de cohésion.

Ainsi, au 31 mars 2026, le niveau d'engagement des fonds de l'Union européenne était satisfaisant à La Réunion (65 %), en Guadeloupe (60 %), en Martinique (51 %) et en Guyane (50 %), étaient satisfaisants.

En revanche, le niveau de décaissement des fonds à Mayotte (moins de 10 %) à ce stade de l'année, est préoccupant. Pour ce territoire, il y a un risque clair de dégagement d'office, et les autorités de gestion doivent accélérer le rythme de dépenses qu'elles remontent à la Commission.

Lors de son audition devant la commission d'enquête, le ministre délégué chargé de l'Europe, M. Benjamin Haddad, a mis en garde les autorités compétentes de ces territoires sur le risque de perte définitive de ces crédits européens. **Les sénateurs de Mayotte lui ont cependant répondu qu'à Mayotte, c'est l'État qui était l'autorité de gestion des fonds européens.**[1]

(c) Un processus de convergence peu perceptible mais une dépendance accrue aux fonds de l'Union européenne

Ce soutien financier de l'Union européenne n'a pas permis aux RUP de « rattraper » les autres régions européennes, mais elles ont progressé. **De plus, il est très probable que la situation des territoires ultramarins se serait fortement dégradée sans ces financements de l'Union européenne**. Ces financements européens sont même devenus partie intégrante des budgets des collectivités ultramarines. Comme l'a souligné la délégation du Sénat aux outre-mer dans son rapport récent sur les négociations du prochain Cadre financier pluriannuel européen 2028-2034 pour les outre-mer[2], « Ils sont aussi les seuls soutiens budgétaires à être garantis dans le temps et en volume.... »

Soyons clairs : à l'heure où la France, du fait de son endettement, peine à « boucler » certains budgets nationaux et se trouve dépourvue d'une « force de frappe » budgétaire pour de nombreuses politiques publiques, **ce soutien européen est bienvenu et recherché.**

---

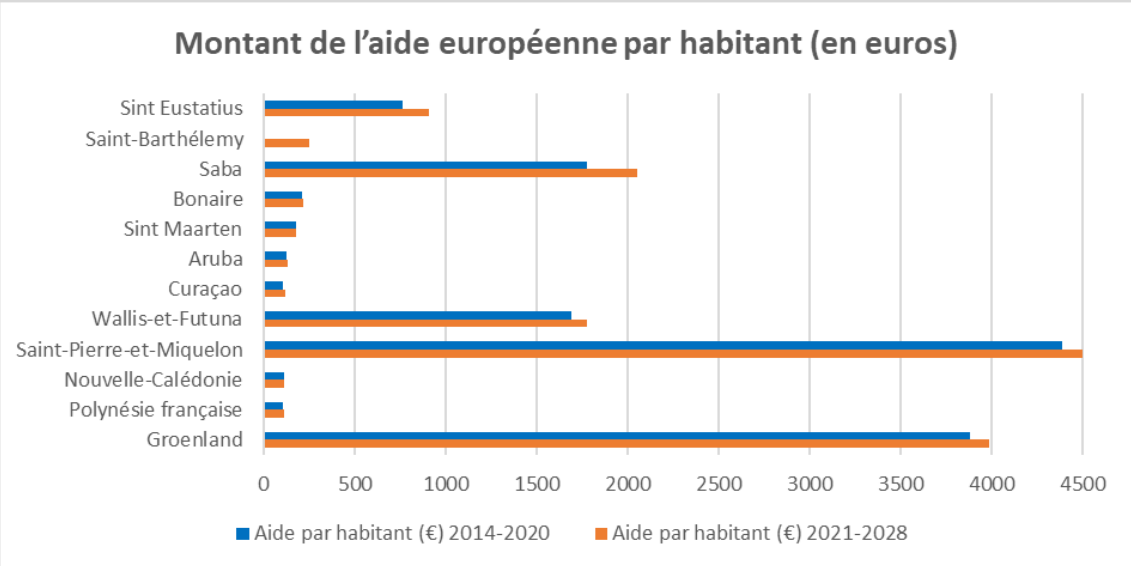
[1] *Audition du 16 avril 2026.*

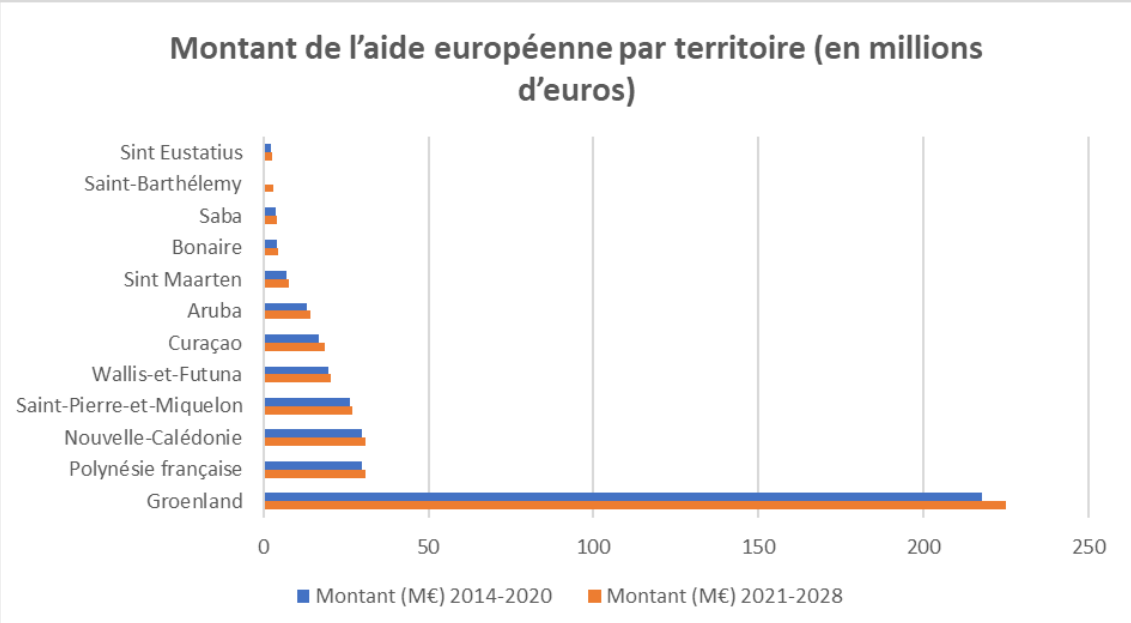
[2] *Rapport d'information n° 426 (2025-2026) des sénateurs Olivier Bitz, Georges Naturel et Saïd Omar Oili, sur les enjeux pour les outre-mer du prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2028-2034), au nom de la délégation du Sénat aux outre-mer, 20 février 2026.*

(2) Des financements de moindre ampleur pour les PTOM, mais non négligeables

Les PTOM bénéficient également d'un soutien financier européen, qui est, en pratique, intégré directement dans le budget des collectivités concernées.

Les tableaux suivants détaillent la répartition des fonds aux PTOM dans le cadre du 11e Fonds Européen de Développement (2014-2020) et de l'actuel cadre financier (2021-2027), mettant en lumière l'évolution des soutiens territoriaux et le poids démographique respectif de chaque entité.





Ces tableaux comparatifs permettent de mettre en lumière les niveaux de soutien très hétérogènes entre les territoires, y compris entre les PTOM français.

Saint-Pierre-et-Miquelon perçoit une dotation qui soutient aujourd'hui la diversification d'une économie historiquement vulnérable, vers un modèle axé sur le tourisme durable notamment. Le Programme indicatif pluriannuel 2021-2027 pour Saint-Pierre-et-Miquelon y affecte 100 % des 27 millions d'euros prévus.

En Nouvelle-Calédonie, le montant des financements européens est évalué à 43,1 millions d'euros, dont une enveloppe territoriale de 30,9 millions (entièrement dédiée à la transition énergétique) et environ 12 millions issus de l'enveloppe régionale, fléchée vers l'objectif de bleuissement et de verdissement des systèmes alimentaires.

En Polynésie française, les montants sont similaires. L'enveloppe territoriale est de 31,1 millions d'euros pour la période 2021-2027.

Wallis-et-Futuna perçoit une enveloppe territoriale significative rapportée à sa population de 20 millions d'euros.

Enfin, Saint-Barthélemy, PTOM depuis 2012 et qui ne bénéficiait d'aucune enveloppe territoriale sur la période 2014-2020, s'est vu allouer 2,4 millions d'euros pour 2021-2027.

(3) Une éligibilité des RUP et des PTOM à la solidarité européenne en cas de crise et aux programmes européens transversaux

Les RUP et les PTOM sont aussi éligibles, en cas de crise, à la solidarité européenne. Ainsi, à la suite du passage des cyclones Chido à Mayotte et Garance à La Réunion, la France a demandé à l'Union européenne, la mobilisation du Fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE)[1]. Mayotte a ainsi bénéficié 89,6 millions d'euros issus du FSUE, en plus d'un préfinancement de 24 millions d'euros. Ces montants importants, qui ont permis d'accélérer les travaux de reconstructions, soulignent le caractère stratégique des fonds européens pour les outre-mer.

(4) Des réalisations importantes pour le quotidien des ultramarins

Ces financements européens dans les RUP se traduisent par des projets structurants, qui améliorent concrètement la vie des ultramarins. Les exemples sont très nombreux. On citera notamment deux équipements que la commission d'enquête a pu visiter lors de son déplacement en Martinique et à Saint-Martin :

- l'installation d'un cyclotron à l'Institut Caribéen d'Imagerie nucléaire, qui a représenté un investissement de **62,75 millions d'euros**. Il a été financé à **100 % par le FEDER *via* le** Fonds Européen de Développement

[1] *Règlement (CE) n°2012/2002 du Conseil.*

- le collège de la Savane à Saint-Martin, qui vient en remplacement du collège SOUALIGA, détruit par le cyclone IRMA, que la commission d'enquête a visité lors de son déplacement.

c) Une prise en considération limitée des spécificités ultramarines

(1) Pour le Gouvernement, l'Europe n'est pas encore au rendez-vous pour répondre aux enjeux des territoires ultramarins

Si l'action de l'Union européenne dans les territoires ultramarins est désormais essentielle pour ces derniers sur le plan financier, elle peut aussi parfois s'avérer **un handicap supplémentaire concernant les RUP.**

Selon le ministre délégué chargé de l'Europe, « **Disons-le clairement, l'Europe n'est pas encore au rendez-vous pour répondre aux enjeux de ces territoires**. (…) Trop souvent, les normes sont conçues loin du terrain, depuis Bruxelles. Les politiques sont appliquées de façon uniforme là où elles devraient être adaptées. L'accès aux financements reste encore trop complexe. **La question ultramarine est encore trop invisibilisée**. »[1]

Dans la période récente, plusieurs exemples de dispositifs européens mal ajustés aux réalités ultramarines ont suscité des tensions entre les institutions de l'Union européenne et la France, et des inquiétudes au niveau territorial.

Il en va ainsi de la **mise en œuvre des règles européennes sur les aides d'État destinées au renouvellement de la flotte de pêche dans les outre-mer**. La pêche est une activité essentielle dans ces territoires pour la plupart insulaires et qui ont tous un littoral. Or, en principe, au nom de la libre concurrence, les États membres n'avaient pas le droit de procéder au financement de leurs filières professionnelles. Sur le principe, la Commission européenne a cependant accepté une exception en avril 2017. Mais cette exception, qui n'était pas prévue, a dû être intégrée dans le droit de l'Union européenne[2], ce qui a constitué, à l'évidence, une grande perte de temps.

L'État n'était pas non plus exempt de reproches puisqu'il s'était engagé à fournir à la Commission européenne, des données fiables sur la situation des ressources halieutiques dans les DOM, au plus tard en mai 2023, ce qu'il n'a pas respecté. La Commission européenne a alors décidé que la France ne pouvait donc pas accorder d'aides aux filières de la pêche ultramarine.

Cependant, les négociations ont continué et, fin mars 2026, **la Commission européenne a validé l'ouverture des aides à la modernisation pour 16 catégories de navires de pêche ultramarins. Cette décision ouvre des possibilités de soutien attendues depuis près de dix ans par les**

[1] *Audition du 16 avril 2026.*

[2] *Règlement (UE) 2021/1139 du Parlement européen et du Conseil du 7 juillet 2021 instituant le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture et modifiant le règlement (UE) 2017/1004.*

professionnels du secteur. L'État financera 50 % de ce soutien, à égalité avec les régions.

Au total, **16 segments de flotte** répartis sur quatre territoires bénéficieront de ce dispositif : **Guadeloupe** : 7 segments de flotte éligibles ; **Martinique** : 4 segments ; **La Réunion** : 4 segments ; M**ayotte** : 1 segment éligible[1].

La **Guyane**, pour sa part, bénéficie depuis 2024 d'un dispositif dédié, notifié et validé en amont compte tenu des défis spécifiques liés à la pêche illégale des pays tiers dans ses eaux.

Au final, s'il faut se féliciter de cet accord, on ne peut que déplorer le temps perdu et l'absence d'intégration des spécificités ultramarines dans les politiques européennes dès leur conception.

(2) Des assouplissements en nombre insuffisant mais bienvenus

En 2017[2] et en 2021[3], le Sénat soulignait que le droit de l'Union européenne devait être adapté dans les outre-mer, concernant les produits de construction ultramarins des normes en vigueur dans l'Union européenne. **Il soulignait que le marquage « CE » des matériaux de construction était un frein normatif important**, contribuant à surenchérir les coûts de construction dans des territoires déjà marqués par un déficit de production de logements en limitant leur approvisionnement régional.

En cohérence avec cette position, l'Union européenne, sous la pression de la France, a, cette fois, été réactive dans sa démarche de simplification et d'adaptation du droit de l'Union européenne : en effet, dans le cadre de la révision du règlement européen sur les produits de construction (RPC)[4], les **États membres ont été autorisés à permettre à leurs régions ultrapériphériques (RUP) de déroger au marquage « CE » de l'Union européenne.** Dans ces territoires, les produits de construction issus des pays proches géographiquement, pourront ainsi être plus facilement importés. Ce qui limitera les coûts et permettra de choisir des matériaux mieux adaptés.

Cette exemption RUP est applicable depuis le 7 janvier 2025, date d'entrée en vigueur du règlement européen précité. Dans le cadre de la loi Bélim[5], promulguée le 13 juin 2025, la France a lancé une expérimentation de ce dispositif dans les départements et régions d'Outre-mer et Saint-Martin, afin de

---

[1] Ce dernier point suscite toujours l'incompréhension des élus mahorais, qui auraient souhaité que Mayotte puisse bénéficier de plusieurs segments, comme les autres RUP.

[2] « Les BTP d'outre-mer au pied du mur normatif : faire d'un obstacle, un atout », rapport d'information n° 601 (2016-2017) du 29 juin 2017, de M. Éric Doligé et de Mmes Karine Claireaux et Vivette Lopez, au nom de la délégation du Sénat aux outre-mer.

[3] « La politique du logement dans les outre-mer », rapport d'information n° 728 (2020-2021) du 1er juillet 2021, de M. Guillaume Gontard, Mme Micheline Jacques et M. Victorin Lurel, au nom de la délégation du Sénat aux outre-mer.

[4] Règlement (UE) 2024/3110 du 18 décembre 2024.

[5] Loi n° 2025-534 du 13 juin 2025.

faciliter la mise sur le marché de produits de construction et de productions d'origine locale, adaptées aux territoires.

Mais à peine un problème est-il résolu qu'une nouvelle difficulté apparaît : ainsi, **la mise en œuvre du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) par l'Union européenne, depuis le 1er janvier 2026, aux outre-mer, sans adapter ce dispositif à leurs spécificités, constitue une nouvelle menace économique et sociale majeure pour ces territoires**.

Une nouvelle fois, les territoires ultramarins ont été « oubliés » dans la préparation de cette réforme…

Le MACF

Le Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières (MACF), également connu sous l'acronyme anglais CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism) est un instrument règlementaire européen qui vise à soumettre les produits importés dans le territoire douanier de l'Union Européenne à une tarification du carbone équivalente à celle appliquée aux industriels européens fabriquant ces produits. L'objectif premier de ce dispositif est de lutter contre les fuites de carbone, dans un contexte de renforcement de l'ambition climatique au niveau européen.

En effet, comme l'a rappelé le sénateur Dominique Théophile récemment[1], ces territoires se caractérisent par une dépendance quasi totale aux importations de produits relevant du périmètre du MACF, notamment le ciment, l'acier ou encore certains intrants agricoles, sans capacité industrielle propre permettant de produire des matériaux de substitution.

Dans ce contexte, l'application du MACF entraîne mécaniquement une hausse du coût des intrants essentiels, avec un impact direct sur les filières du bâtiment, de l'agriculture et, plus largement, sur le niveau des prix à la consommation. Il risque, à l'évidence, d'aggraver significativement la vie chère et de fragiliser des tissus économiques déjà contraints.

3. Un État pompier présent

Le rôle de l'État en outre-mer est particulièrement visible en temps de crise – et peut-être n'est-il véritablement visible que dans ce genre de cas. La démultiplication des crises ces dernières années (crise institutionnelle en Nouvelle-Calédonie, crise de la vie chère aux Antilles, crise sécuritaire et de l'eau à Mayotte, passage des cyclones Chido, Dikeledi et Garance dans l'océan indien – pour ne citer que les épisodes les plus récents) a forcé l'État à intervenir de manière plus appuyée dans ces territoires qu'il ne le fait hors période de crise.

[1] *Question orale n° 17067S du 17 avril 2026.*

d) Un soutien important à l'activité en Nouvelle-Calédonie

Dans un contexte de crise institutionnelle, les mouvements sociaux de mai 2024 ont ainsi entrainé des dégâts importants en Nouvelle-Calédonie. Près de 3 590 sinistres, dont 1 750 concernant des entreprises, ont été dénombrés. **Les recettes fiscales ont diminué de 17 % en 2024 par rapport à 2023, et les recettes douanières de 22** %. La période qui a précédé la crise s'est caractérisée par un effondrement des investissements et par la persistance de difficultés dans les différents secteurs (nickel, BTP, tourisme). Près de deux ans après cette crise, la situation économique et sociale demeure critique.

En conséquence, les transferts de l'État sont passés de 16 % à 34 % du PIB. Près de **850 millions d'euros** ont été mobilisés, dont 530 millions d'euros en soutien exceptionnel aux entreprises, aux collectivités et aux services publics essentiels du territoire et 320 millions d'euros d'aides financières aux entreprises de la filière nickel.

Le Gouvernement a déployé un ensemble de mesures pour les entreprises et les salariés, *via* :

- le fonds de solidarité, qui s'adresse aux TPE et aux PME ayant subi une forte perte de chiffres d'affaires, créé par le décret[1] du 6 juin 2024 ;

- l'aide dite « au cas par cas », s'adressant aux entreprises fragiles et dont les coûts fixes sont supérieurs au plafond pris en charge par le fonds de solidarité ;

- l'allocation de chômage partiel, que l'État s'est engagé à financer à parité avec le Gouvernement de Nouvelle-Calédonie.

- le fonds de garantie SOGEFOM, qui a joué un rôle notamment pour **accompagner les TPE et PME calédoniennes dans leurs investissements de reconstruction, suite à la crise de 2024**. 695 entreprises en ont bénéficié entre août 2024 et avril 2025, pour un montant total de **83 millions d'euros.**

Le Gouvernement a également accordé la garantie de l'État à l'Agence française de développement en vue d'assurer des prêts d'un montant d'1 milliard d'euros à la Nouvelle-Calédonie. Ce dispositif a été complété par un **appui direct à la collectivité de Nouvelle-Calédonie de 310,8 millions d'euros en septembre 2024, dont 186,6 millions d'euros sous la forme d'avances remboursables** :

- une avance remboursable plafonnée **à 100 millions d'euros** doit permettre de financer notamment le dispositif de chômage partiel (à hauteur de 50 millions d'euros) et la caisse locale de retraite (à hauteur de 5,3 millions d'euros) ;

---

[1] *Décret n° 2024-512 du 6 juin 2024 portant création d'une aide pour les entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques résultant de la crise en Nouvelle-Calédonie.*

- une avance remboursable de **48,4 millions d'euros** est prévue pour assurer les services publics essentiels, notamment le fonctionnement du régime d'assurance maladie (à hauteur de 41,9 millions d'euros) ;

- une avance remboursable de **38,2 millions d'euros** est annoncée pour le financement du dispositif de chômage partiel pour les mois de septembre et octobre porté par la CAFAT, l'organisme gestionnaire de la protection sociale en Nouvelle-Calédonie.

Des subventions sont également accordées, notamment pour le financement du chômage partiel (à hauteur de 74,2 millions d'euros). La Caisse des dépôts et des consignations fournira un prêt à hauteur de 50 millions d'euros.

La LFI pour 2026 a inclus plusieurs mesures supplémentaires pour la Nouvelle-Calédonie, notamment :

- un **soutien à hauteur de 10 millions d'euros de CP** pour couvrir les engagements pris en 2025 au titre du fonds de reconstruction ;

- un **apport additionnel de 13 millions d'euros** pour le fonds SOGEFOM.

Enfin, une mission interministérielle pour la Nouvelle-Calédonie a été installée, en vue d'accompagner la Nouvelle-Calédonie dans la refondation de son modèle économique et social, notamment concernant le secteur du nickel.

e) Le cas de Mayotte : l'ambition d'une véritable refondation

Suite au passage du cyclone Chido et de la tempête Dikeledi fin décembre 2024, un soutien important de l'État a également été instauré à Mayotte. Les « **fonctions vitales** » du territoire ont été rétablies dès le mois de février (liaison aérienne, eau, alimentation, sécurité…). À l'exception notable de la question du logement, des établissements scolaires du 1er degré, de l'eau et de la gestion des déchets, où un retour à la situation antérieure se fait attendre, la situation actuelle est proche de celle qui préexistait aux événements climatiques.

À la suite du cyclone Chido, l'État s'est doté d'une stratégie quinquennale (2026-2031) pour la reconstruction et le développement de Mayotte, grâce à la loi[1] de programmation pour la reconstruction de Mayotte, qui prévoit des investissements à hauteur de **4 milliards d'euros** sur l'ensemble de la période. La création d'un programme d'intervention territorialisée (PITE) sur le programme 162, piloté par le préfet, lui permettra de disposer d'une grande souplesse dans l'utilisation des crédits du plan pour la refondation de Mayotte.

[1] *Loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte.*

Le comité interministériel des outre-mer conduit le 10 juillet 2025 a permis de finaliser la stratégie d'investissements pour Mayotte, qui est pilotée notamment par la mission interministérielle pour la refondation et la reconstruction de Mayotte (MIRRM) déjà citée, et dirigée par le Général Facon, en lien avec le préfet. La stratégie pour la reconstruction de Mayotte s'est fixée 5 priorités : la préservation des milieux, l'immigration clandestine, la convergence sociale, l'attractivité du territoire et la question foncière.

Un programme ambitieux d'investissements a été lancé, en vue de permettre la construction notamment d'un nouvel aéroport à Grande-Terre d'ici à 2035, d'une deuxième usine de dessalement à Ironi Bé d'ici 2027, d'une troisième retenue collinaire à Ouroveni, d'un deuxième hôpital à Combani, ou encore d'une deuxième prison.

Si ce plan commence tout juste à être mis en œuvre, son ambition, à tout le moins, est prometteuse, encore qu'il n'est pas certain que les moyens prévus en ce sens soient suffisants. **Il est toutefois regrettable qu'il ait fallu attendre une catastrophe de cette ampleur pour lancer une stratégie de développement économique à long terme sur un territoire ultramarin**.

f) Des cas récents de gestion de crise aux Antilles et à La Réunion

Des manifestations contre la vie chère ont ainsi eu lieu dans les Antilles, en particulier en Martinique, fin 2024. En réponse, un protocole d'objectifs et de moyens de lutte contre la vie chère a été signé en Martinique le 16 octobre 2024 entre l'État, la collectivité territoriale de Martinique, les élus locaux, les distributeurs et les grossistes présents en Martinique, les représentants des organisations socioprofessionnelles, le Grand port maritime et CMA-CGM, principal transporteur.

Ainsi, par arrêté[1] du 27 février 2025, l'État a mis en œuvre en Martinique et en Guadeloupe une exonération de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur 69 familles de produits de première nécessité. À la fin mars 2025, le premier bilan général du protocole fait apparaitre une **baisse des prix de 10,8** % en moyenne chez les principaux distributeurs signataires du protocole sur les 54 familles de produits bénéficiant des engagements de la Collectivité Territoriale unique de Martinique (*via* l'exonération d'octroi de mer) et de l'État (*via* l'exonération de TVA depuis le 1er mars).

Le projet de loi de lutte contre la vie chère, adopté au Sénat en octobre 2025, présente une première tentative timide de réponse plus structurelle à cet enjeu. Toutefois, la navette parlementaire de ce projet de loi s'est interrompue, ne permettant pas de répondre aux enjeux structurels de la vie chère frappant les territoires ultramarins. Si l'État s'est avéré en mesure d'apporter une première réponse une situation de crise, il semble pécher dans la capacité à conduire des réformes plus structurelles.

---

[1] *Arrêté du 27 février 2025 modifiant la liste des produits repris à l'article 50 duodecies de l'annexe IV au code général des impôts.*

Enfin, suite au passage du cyclone Garance à La Réunion en février 2025, le montant des dégâts causés a été évalué à **849 millions d'euros** au total (en incluant les dégâts causés aux particuliers, aux collectivités et aux entreprises). En réponse, l'État a mis en place en 2025 un **fonds de reconstruction**, identique à ceux de Nouvelle-Calédonie et de Mayotte, doté de 50 millions d'euros en AE et de **20 millions d'euros** en CP pour venir en aide aux collectivités locales. Une indemnisation de certaines entreprises a été mise en œuvre, notamment au travers du fonds de secours pour les outre-mer.

4. Mais un État qui a perdu sa capacité à impulser ou conduire des transformations vertueuses

Il est toutefois regrettable de constater que l'État n'a plus réellement la capacité de conduire des transformations profondes pourtant indispensables dans les territoires ultramarins. En-dehors des périodes de crise, la conduite de l'action de l'État semble manquer cruellement de stratégie et de vision de long terme en outre-mer.

Un exemple parlant est celui des contrats de convergence et de transformation (CCT). Le plan de convergence et de transformation est défini par l'article 7 de la loi[1] du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (EROM). Il a pour but de « *réduire les écarts de développement* » et est conclu entre l'État, les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et les EPCI. Conformément à l'article 7 de la loi précitée, il comprend notamment :

« 1° Un volet relatif à son périmètre et à sa durée, qui est comprise entre 10 et 20 ans ;

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

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

*4° Une **stratégie de convergence de long terme** (…). [Elle] prévoit des actions en matière d'infrastructures, d'environnement, de développement économique et d'implantation des entreprises, de développement social et culturel, d'égalité entre les femmes et les hommes, de santé et d'accès aux soins, d'éducation, de lutte contre l'illettrisme, de formation professionnelle, d'emploi, de logement, d'accès à la justice, de sécurité, de télécommunications, d'accès aux services publics, à l'information, à la mobilité, à la culture et au sport. (…)*

*5° Un volet relatif aux **contrats de convergence** ou aux autres mesures contractuelles nécessaires à sa mise en œuvre opérationnelle, précisant l'ensemble des actions en matière d'emploi, de santé, d'égalité entre les femmes et les hommes, de*

[1] *Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.*

jeunesse, de lutte contre l'illettrisme, de logement et de gestion des ressources naturelles ainsi que leur programmation financière. »

Si un plan de convergence a ainsi été établi en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion, aucun plan de convergence n'a été signé à Mayotte, un plan pour l'avenir de Mayotte ayant été conclu en 2019, et en Guyane, en raison essentiellement de la crise sanitaire. **L'absence d'un tel plan de convergence et de transformation, faisant l'objet d'un compromis des collectivités locales présentes, illustre le manque d'ambition stratégique de développement**. Les collectivités définies à l'article 74 de la Constitution, ainsi que la Nouvelle-Calédonie, ne sont quant à elles pas tenues de développer un plan de convergence et de transformation.

Chaque CCT définit ensuite des priorités répondant aux enjeux définis dans le cadre des plans de convergence et aux politiques prioritaires de chaque ministère financeur. Celles-ci sont validées dans le cadre des **mandats de négociation**, donnés aux préfets et aux hauts-commissariats par le Premier ministre en vue de négocier les CCT dans chaque territoire.

Pour la deuxième génération de CCT de 2024-2027, par exemple, des échanges ont eu lieu en amont du comité interministériel des outre-mer (CIOM) organisé en juillet 2023. Les mandats de négociation ont toutefois été adressés aux préfets et aux hauts-commissaires seulement en septembre 2023, ce qui laissait un délai extrêmement court pour finaliser la signature des contrats avant l'expiration des contrats de première génération prévue au 31 décembre 2023. **Un tel processus décisionnel laisse une place trop peu importante à la négociation avec les collectivités locales**. Les élus sont pourtant les mieux à même de définir les projets prioritaires dans leurs territoires.

Le dirigisme de l'État, au détriment des priorités portées par les collectivités locales, peut expliquer le **manque d'ambitions structurantes** portées par les contrats de convergence et de transformation qui a été relevé par un rapport[1] sénatorial sur le sujet, ainsi que par la Cour[2] des comptes. Ceux-ci sont pourtant supposés définir une ambition de rattrapage économique véritable, devant guider les investissements réalisés. La construction d'un projet de convergence dans l'ensemble des collectivités autour d'un **nombre resserré de priorités, porté par les élus des collectivités locales**, parait indispensable pour qu'une véritable vision stratégique soit mise en œuvre à travers les CCT.

À ce dirigisme de l'État s'ajoute le très grand nombre de projets est financé par les CCT : au total, 1051 projets ont été inclus dans les CCT de première génération (2019-2023), et certains ont pu être ajoutés ensuite. Les

---

[1] *Rapport d'information n° 5 (2025-2026), fait au nom de la commission des finances sur le soutien de l'État à l'investissement des collectivités ultramarines, par MM. Stéphane Fouassin et Georges Patient, 1er octobre 2025. d*

[2] *Les contrats de convergence et de transformation, Cour des comptes, juillet 2025.*

Sénateurs Fouassin et Patient évoquent à ce sujet un problème de la « *liste à la Prévert* » des projets financés par les CCT, qui entraine un saupoudrage des aides.

L'objectif de la Loi EROM était pourtant précisément de se servir des plans de convergence déclinés dans les CCT pour encourager une stratégie de développement des territoires ultramarins co-construites entre l'État et les collectivités. Il est regrettable que cette ambition n'ait pu être réalisée. **Il serait souhaitable de mettre à profit la prochaine génération de CCT en 2027 pour co-concevoir un véritable plan de développement des territoires ultramarins, à l'image du plan de refondation de Mayotte, sans attendre la prochaine crise**.

5. Des collectivités territoriales et des opérateurs financièrement fragiles, voire en quasi-cessation de paiements

La situation financière des collectivités ultramarines a fait l'objet de publications variées, alertant sur leur situation financière précaire. Dans un rapport rendu au Premier ministre en décembre 2019[1], le sénateur Georges Patient et le député Jean-René Cazeneuve relevaient que, sur les 129 communes des DROM, plus de la moitié étaient inscrites dans le réseau d'alerte des finances publiques, et un tiers avaient des délais de paiement supérieurs à 30 jours.

La péréquation verticale, dont les montants sont certes substantiels, ne suffit pas à compenser les **charges incombant aux communes ultramarines** (insularité, éloignement, croissance démographique, pauvreté, besoins d'équipement) et leur **faible potentiel financier**. Les fragilités financières des collectivités et des opérateurs ultramarins limitent leur capacité à payer, dans des délais satisfaisants, leurs fournisseurs.

a) Une péréquation justifiée par l'équité, qui reste cependant insuffisante

Les **communes ultramarines** se voient allouées une dotation globale de fonctionnement (DGF) composée d'une **dotation forfaitaire** perçue dans les conditions de droit commun, ainsi que d'une dotation de péréquation spécifique, la **dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM).**

[1] *« Soutenir les communes des départements et régions d'outre-mer : pour un accompagnement en responsabilité »,* rapport de Jean-René Cazeneuve et Georges Patient au Premier ministre, 18 décembre 2019.

Les composantes de la DACOM

La DACOM comprend trois composantes :

- une part « socle » destinée aux communes des départements d'outre-mer, à hauteur de 131 millions d'euros en 2026 ;

- une part destinée aux collectivités de l'article 74 de la Constitution et à la Nouvelle-Calédonie, à hauteur de 77 millions d'euros en 2026 ;

- la dotation de péréquation des communes des départements d'outre-mer (DPOM), à hauteur de 222 millions d'euros en 2026. Cette dotation repose sur des critères de ressources et de charges destinés à tenir compte des réalités ultramarines (population, potentiel financier, revenu fiscal, bénéficiaires des prestations sociales, ou encore population des enfants de trois à seize ans).

La DACOM est abondée par un mécanisme de **quote-part** des communes d'outre-mer (QPCOM)[1], prélevée sur les dotations de péréquation des communes hexagonales, en application de l'article L. 2334-23-1 du CGCT.

Cette QPCOM a été réévaluée **pour mieux tenir compte des contraintes des territoires ultramarins**. Cette majoration, qui était de 35 % en 2019, a été progressivement relevée pour atteindre 63 % depuis 2023. En 2026, la DACOM s'élevait ainsi à 431 millions d'euros, soit une progression de 67 % par rapport à 2019, alors que la DGF des communes avait augmenté de 9 % sur la même période.

En conséquence de ces mécanismes correcteurs – qui répondent à un principe d'équité – les communes d'outre-mer percevaient, en moyenne, **269 euros de DGF par habitant en 2025, contre 174 euros à l'échelle nationale** (soit un niveau supérieur de 55 % à la moyenne).

Les **départements** et **collectivités d'outre-mer** bénéficiant de la DGF percevaient, quant à eux, une attribution moyenne de 262 euros par habitant (contre 115,3 euros en moyenne).

Au total, il apparaît ainsi que les dispositifs de péréquation font progresser les potentiels financiers des territoires ultramarins plus fortement que dans l'Hexagone (jusqu'à + 217,9 % à Mayotte, contre + 3,1 % en moyenne métropolitaine). Pour autant, comme le montrait la Cour des comptes dans son rapport public annuel pour 2026, ce rattrapage demeure incomplet, tant au niveau agrégé des différentes collectivités (*tableau a)* qu'au niveau des ensembles intercommunaux *(tableau b)*.

[1] *En application de, cette quote-part étant prélevée sur les dotations de péréquation des communes hexagonales.*

Tableau a : Effet de la péréquation sur le potentiel financier au niveau agrégé des différentes collectivités, en 2024

Territoire	**Progression du potentiel liée à la péréquation**	**Écart à la moyenne hexagonale après péréquation**
Hexagone *(hors métropole du grand Paris*	+ 3,1 %	
Guadeloupe	+ 11,8 %	+ 25 %
Martinique	+ 15,4 %	- 21 %
La Réunion	+ 24,7 %	- 29 %
Guyane	+ 47,9 %	- 56 %
Mayotte	+ 217,9 %	- 67 %

Tableau b : Effet de la péréquation sur le potentiel financier des ensembles intercommunaux, en 2024

Territoire	**Progression du potentiel liée à la péréquation**	**Écart à la moyenne hexagonale après péréquation**
Hexagone *(hors métropole du grand Paris)*	+ 11,3 %	
Guadeloupe	+ 16,3 %	- 14 %
Martinique	+ 12,5 %	- 5 %
La Réunion	+ 16,3 %	- 6 %
Guyane	+ 47,6 %	- 36 %
Mayotte	*Données non disponibles*	*Données non disponibles*

Source : Commission d'enquête, à partir des données de la Cour des comptes

Après péréquation, la quasi-totalité des territoires ultramarins conserve ainsi un **potentiel financier inférieur à la moyenne hexagonale** : - 21 % en Martinique, - 29 % à La Réunion, - 56 % en Guyane et - 67 % à Mayotte.

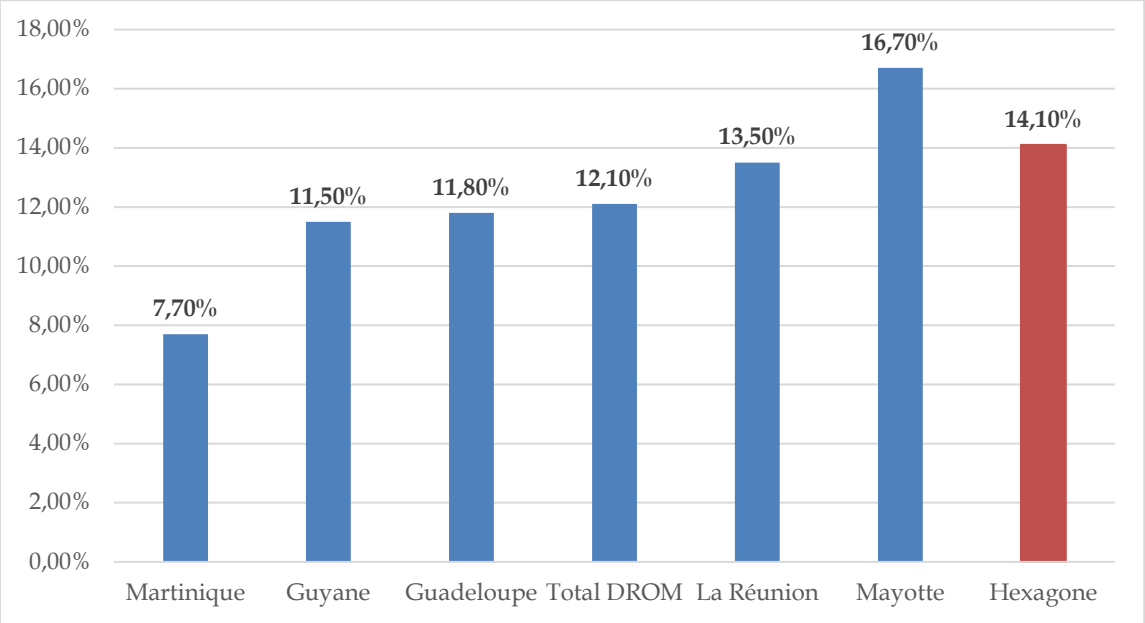
b) Des taux d'épargne brute relativement faibles, traduisant les marges de manœuvre limitées des collectivités

Signe que les marges de manœuvre budgétaires des collectivités ultramarines restent limitées, le taux d'épargne brute[1] de l'ensemble des DROM s'établissait à 12,1 % en 2024, un niveau deux points inférieurs à celui de l'Hexagone (14,1 %).

Cette situation est d'autant plus regrettable que les besoins d'investissement sont élevés, notamment pour rattraper les retards en matière d'infrastructure ou répondre aux demandes d'une population parfois croissante *(cf. infra*).

Si, comme le graphique ci-après le figure, le taux d'épargne brute de Mayotte apparaît en revanche plus élevé, ceci doit être mis au regard, d'une part, de la place prépondérante des concours et subventions de l'État (les impôts et taxes ne représentent que 38,6 % des recettes réelles de fonctionnement à Mayotte, contre 66,0 % dans l'ensemble des DROM) et, d'autre part, des besoins d'investissement considérables encore insatisfaits sur le territoire mahorais.

Les taux d'épargne brute en 2024 dans les DROM et dans l'Hexagone



Source : commission d'enquête, d'après la DGCL

[1] *Le taux d'épargne brute, défini comme le rapport entre l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement et les recettes réelles de fonctionnement, mesure la* ***part des recettes disponible pour rembourser la dette et financer l'investissement*** *après paiement des dépenses courantes. À noter que les recettes réelles de fonctionnement comprennent les éventuelles subventions versées dans le cadre des contrats de redressement outre-mer (COROM,* cf. supra*), sans lesquelles le taux d'épargne serait donc inférieur.*

c) Des délais de paiement importants qui pénalisent le tissu économique

Les fragilités financières auxquelles sont confrontées les collectivités, mais également les opérateurs publics, ultramarins ont des conséquences directes sur le tissu économique. Les retards de paiement des collectivités et, plus largement, des opérateurs publics tels que les établissements publics de santé pèsent en effet massivement sur la **trésorerie des entreprises**, dans des territoires où l'accès au crédit est déjà difficile. **Ivan Odonnat chiffre à 800 millions d'euros tous territoires confondus le manque de trésorerie pour l'ensemble des entreprises d'outre-mer. C'est une fragilité systémique des acteurs économiques ultramarins.**

En 2023, le délai de paiement moyen du secteur public local et hospitalier atteignait ainsi 60,6 jours dans les outre-mer, contre 30,6 jours dans l'Hexagone[1].

Les **contrats de redressement outre-mer**, lancés en 2021, ont cherché à répondre à ces difficultés. Ils reposent sur un **engagement pluriannuel des communes** pour mieux contrôler leurs dépenses, réduire les délais de paiement, apurer leurs dettes et établir une programmation des investissements. En contrepartie, l'État peut apporter une subvention exceptionnelle et financer, par l'intermédiaire de l'Agence française de développement (AFD), une assistance technique en gestion publique locale.

6. La répétition des diagnostics et la multiplication des plans et feuilles de route

a) Des constats répétés, un fatalisme parfois sous-jacent

La relation entre la France hexagonale et les territoires ultramarins est tiraillée par un « grand écart » entre, d'une part, les promesses de l'adhésion des outre-mer à la République française et à leur volonté d'y trouver toute leur place, **et, d'autre part, les retards, les déceptions et les frustrations liées aux « inégalités systémiques »,** économiques, sociales, sanitaires, **qui touchent les DROM-COM.** Ce tiraillement a ponctué les discours politiques relatifs aux outre-mer, qui n'ont pas été avares de « grandes lois » et de « plans d'action » décennaux.

Ainsi, lors des débats sur la loi de départementalisation de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de La Réunion, le 14 mars 1946 devant l'Assemblée nationale Constituante, M. Gaston Monnerville[2], qui venait de se prononcer pour une telle évolution institutionnelle, déclarait :

---

[1] IEDOM, septembre 2025, « Rapport annuel 2024 des délais de paiement pratiqués par les entreprises et les organismes publics des DCOM ». La situation est particulièrement préoccupante dans le secteur hospitalier : le délai de paiement moyen des établissements publics de santé ultramarins atteignait 121,5 jours en 2024, contre 62,3 jours dans l'Hexagone.

[2] M. Monnerville avait été à l'initiative de cette loi avec Aimé Césaire (Martinique), Léopold Bissol (Martinique) et Raymond Vergès (La Réunion).

« Après la fraternité et la liberté, nous venons vous demander l'égalité devant la loi, l'égalité des droits. ».

Cette égalité de principe a eu des difficultés à se traduire dans les faits.

Devant le Sénat, le 10 mars 2009, présentant la loi pour le développement économique des outre-mer (ou LODEOM)[1], Mme Michèle Alliot-Marie, alors ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le reconnaissait : « **Soyons lucides et objectifs : des efforts ont été accomplis depuis des années, et pourtant les résultats obtenus ne peuvent nous satisfaire**. Les **contraintes spécifiques des économies ultramarines** sont réelles : l'insularité, l'éloignement de la métropole, l'étroitesse du marché. Trop longtemps, les réponses apportées se sont limitées à essayer de compenser ou de rattraper ces handicaps. (…) Il faut donc prévoir une nouvelle approche, édifiée en commun et axée prioritairement sur la concertation. »

Trois ans plus tard, M. Victorin Lurel, qui était à son tour ministre des outre-mer, déclarait que « **L'histoire des outre-mer dans la République est celle d'une longue marche vers l'égalité, vers l'égalité réelle**. », en présentant au Sénat, son projet de loi relatif à la régulation économique outre-mer, le 26 septembre 2012. Il ajoutait : « À l'origine de ce texte, il y a quelques constats simples, mais qui sont ressentis durement et douloureusement par nos compatriotes des outre-mer comme une injustice flagrante. Sur ces territoires, les prix de la plupart des biens et des services demeurent bien supérieurs à ceux de l'Hexagone : un écart de 22 % à 38,5 % a été mesuré en 2010 par l'INSEE, pour les seuls produits alimentaires. Or, dans le même temps, les revenus y sont notoirement plus faibles. »

Lors du débat au Sénat sur la proposition de loi visant à **lutter** contre la **vie chère** en renforçant le **droit** de la **concurrence** et de la **régulation économique outre-mer**, M. Manuel Valls, alors ministre des outre-mer, faisait un constat lucide : « **Le constat est sans appel (...). Aucun territoire ultramarin n'est épargné**. L'écart de prix par rapport à l'Hexagone (…) dépasse souvent, comme nous avons déjà eu souvent l'occasion de le dire lors de nos débats dans cet hémicycle, les 40 %. C'est insupportable et insoutenable pour nos compatriotes ultramarins. **Cela constitue une véritable fracture sociale, qui nourrit un sentiment d'inégalité et un ressenti d'injustice.** »[2]

Mais Mme Annick Girardin, titulaire du poste, en 2019, avait souhaité rompre avec un discours toujours fataliste sur les outre-mer : « J'entends ceux qui regrettent que l'on ne présente les outre-mer uniquement que sous le prisme des crises ou d'une vision de carte postale. (…) Consciente des difficultés, je n'en demeure pas moins résolument optimiste pour les outre-mer (…). **La mise en oeuvre de nos politiques doit être rapide,**

[1] *Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009.*
[2] *Séance publique du 5 mars 2025.*

mesurable, transparente, sinon nous allons décevoir nos concitoyens. Et ces déceptions sont toujours porteuses de menaces.[1] »

Mme Naïma Moutchou, actuelle ministre des outre-mer, ne dit pas autre chose lorsqu'elle appelle à un « changement de cap » : « C'est justement pour ça que nous devons changer de méthode. Il faut tenir un cap plus durable : être constants. Aller au bout des décisions prises. (…) **D'abord, sur la vie chère.** On ne peut plus se contenter d'ajustements (…). **Et puis il y a l'avenir. Et en particulier celui des jeunes. Dans les Outre-mer, le talent est là. L'envie est là. Ce qui manque encore trop souvent, ce sont des perspectives claires.** Formation, emploi, logement, mobilité : c'est là que nous devons concentrer l'effort. Parce qu'un territoire qui n'offre pas d'avenir à sa jeunesse se fragilise durablement. **Enfin, il y a la capacité à encaisser les chocs. Climatiques, économiques, sécuritaires. (…) Je connais la force des Outre-mer**. Ce ne sont pas des territoires à part. Ce sont des territoires essentiels. »[2]

b) Une multiplication de stratégies et de plans d'action

Au cours des dernières années, les gouvernements successifs ont proposé des évolutions statutaires, ainsi que de nombreuses lois « outre-mer » et autres plans d'action pluriannuels ou feuilles de routes des directions générales ou ministères.

Il y a vingt-trois ans, l'important volet ultramarin de la révision constitutionnelle de 2003[3], avait été présenté comme une réforme devant permettre cette conciliation, assouplissant l'organisation institutionnelle des départements d'outre-mer (DOM) prévus à l'article 73 de la Constitution, et créant de nouvelles collectivités d'outre-mer (COM), prévues à l'article 74 de la Constitution, avec Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Il en a été de même pour la loi de départementalisation de Mayotte, adoptée en 2010[4].

Il en va de même pour les nombreuses lois spécifiques aux outre-mer visant explicitement à réduire les inégalités : il faut citer la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003 (dite loi « Girardin »), qui visait à encourager la création d'emplois et à favoriser l'investissement privé dans les territoires ultramarins, et à renforcer la continuité territoriale, la loi « LODEOM » de 2009, axée sur le développement économique local par des mesures incitatives spécifiques, ou encore la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (EROM) de 2017.

[1] *Discours de vœux au ministère des outre-mer, 31 janvier 2019.*
[2] *Discours de vœux pour 2026 (31 décembre 2025).*
[3] *Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003.*
[4] *Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010.*

C. DES CAUSES MULTIPLES, MAIS QUELQUES FACTEURS PROFONDS

1. La non-adaptation persistante des politiques publiques

Si les promesses d'égalité pour les outre-mer ont été répétées par les responsables politiques nationaux successifs et si les plans d'action pour les outre-mer se sont multipliés, force est de constater qu'ils n'ont pas permis de réduire le caractère « systémique » des inégalités ultramarines.

En effet, leur mise en œuvre a souvent « laissé à désirer ».

Plusieurs facteurs peuvent être mis en évidence.

Tout d'abord, malgré l'action au long cours de la DGOM pour cultiver un « réflexe interministériel » dans les administrations centrales[1], **les territoires ultramarins sont encore trop souvent en « marge » des principaux enjeux gouvernementaux**.

Ce prisme exclusivement hexagonal a conduit à un pilotage trop centralisé des politiques et des plans d'action lancés, sans concertation suffisante avec les acteurs ultramarins. Ainsi, la mise en œuvre laborieuse des deux premiers plans « chlordécone » (2008-2010 et 2011-2013) résulte de l'absence d'association des élus et des acteurs locaux à leur conception.

Il faut observer, en complément, que la DGOM est une administration « d'état-major » dynamique et toujours à l'initiative pour coordonner des plans et des stratégies, mais qu'elle gère peu de politiques en direct (à l'exception du logement social outre-mer), qu'elle est aussi peu dotée en expertise (elle dispose de 145 effectifs en 2026) et qu'elle demeure « très parisienne », étrangement non déconcentrée dans les territoires dont elle s'occupe.

Par ailleurs, comme cela a été déjà évoqué, l'action de l'État au long cours pour les outre-mer passe toujours après la résolution des crises, qui constituent souvent le quotidien de l'action de l'État outre-mer.

Pour être efficace, l'action de l'État doit aussi faire « du « cousu main » pour chaque territoire ultramarin. Or, en raison des déficits graves de collecte et de traitement centralisés des données concernant les territoires ultramarins, qui ont été mentionnés au début du présent rapport, leur pilotage est souvent mal éclairé.

Une autre fragilité des politiques publiques actuelles est la multiplication des acteurs, au risque d'un « délayage » des responsabilités. Ceci se vérifie en particulier dans la santé, l'environnement ou l'énergie. Par conséquent, lorsqu'il y a vraiment urgence, pour surmonter ses propres « lourdeurs », l'État peut être tenté d'installer une mission de format

[1] *Circulaire du 10 juillet 2024.*

« reconstruction de Notre-Dame-de-Paris » comme pour la reconstruction et la refondation de Mayotte.

Certains dispositifs, qui semblaient pertinents « sur le papier », s'avèrent ensuite trop complexes et/ou impossibles à appliquer sur le terrain, faute de moyens adaptés. Ainsi, comme le rappelait M. Victorin Lurel, lors des débats précités de la loi de régulation de 2012, « Le blocage des prix, tel que le prévoit la LODEOM, la loi pour le développement économique des outre-mer, votée en juin 2009, n'a jamais été appliqué faute, précisément, d'être applicable. »

Pour la mise en œuvre de certaines politiques publiques, c'est l'ingénierie locale qui fait défaut. C'est le constat effectué par M. Najib Mahfouhdi, ancien coordonnateur interministériel du plan « eau-DOM », alors qu'il était en fonction : ce défaut « peut déboucher sur la mal-adaptation de techniques éprouvées en Hexagone » et peut impacter « la gestion financière de ceux-ci : plusieurs collectivités ont perdu des financements, en particulier du FEDER… »[1]

Par ailleurs, de nombreux plans d'action et stratégies pour les outre-mer ont été présentés, mis en œuvre et prolongés, sans faire l'objet d'une réelle évaluation. Ce qui, si les mesures initiales étaient mal calibrées, va prolonger un dispositif qui aurait dû être remis en cause ou corrigé.

Ainsi en va-t-il des contrats de convergence et de transformation (CCT) prévus par la loi dite EROM de 2017. Cette loi avait prévu l'élaboration de plans de convergence en vue de réduire les écarts de développement avec l'Hexagone. Ces plans, d'une durée comprise entre dix et vingt ans, devaient ensuite être déclinés en contrats de convergence, d'une durée maximum de six ans. Or, une fois la loi adoptée, certains plans n'ont pas été signés – vite oubliés- et les CCT 2019-2023 n'ont fait l'objet d'aucune évaluation[2].

Enfin, dans les territoires ultramarins comme ailleurs, l'argent reste le « nerf de la guerre » des politiques publiques. Or, du fait de la dette de la France, les enveloppes budgétaires consacrées à des projets ultramarins font parfois l'objet de mesures de « gel » ou de suppression. À l'heure actuelle, alors que le Gouvernement Lecornu a martelé son souci de progrès rapides dans les outre-mer et avait annoncé des montants importants pour le logement social ultramarin, à travers la LBU, dans la loi de finances pour 2026 (234 millions d'euros), les mesures de régulation budgétaires n'en libèrent finalement – pour le moment - que 127 (soit une baisse de 45 %), inquiétant fortement les collectivités ultramarines, les professionnels de l'habitat social et les associations d'aide au logement.

---

[1] *Réponse écrite au questionnaire de la commission d'enquête.*

[2] *Rapport d'observations définitives sur les contrats de convergence et de transformation (exercices 2019 et 2023), Cour des comptes, avril 2025.*

2. L'absence d'ambition et de vision pour les outre-mer

Outre la non adaptation fréquente des politiques publiques, nationales et européennes, la fragmentation de l'action publique outre-mer participe à entraver l'émergence d'une vision partagée et d'un projet pour les outre-mer.

La nomenclature budgétaire des outre-mer est éclatée entre tous les ministères sectoriels, ce qui nuit à la lisibilité, au contrôle et à l'efficacité. De plus, tous les élus ultramarins ont le sentiment désagréable de devoir « mendier » des arbitrages exceptionnels pour- rattraper les oublis ou les inadaptations, en frappant à toutes les portes de ministères.

En outre, le ministère des outre-mer qui est le seul avec le Premier ministre à devoir et pouvoir définir et déployer un projet d'ensemble n'a pas les outils pour le faire. Son budget, très réduit, est essentiellement composé de dépenses fiscales et non de crédits permettant une action politique. Son administration est sous-dotée en ETP de manière admise par tous les responsables.

La succession des crises a submergé l' État, qui court après l'urgence sans parvenir réellement à reprendre pied et à poser une stratégie de long terme.

Ce système outre-mer au cœur de l' État n'est donc pas en capacité d'imaginer un projet pour les outre-mer, pris collectivement ou séparément, ainsi que de porter cette ambition.

3. Une perte de culture des outre-mer

La non-adaptation persistante des politiques publiques, décrite *supra*, est la conséquence d'une perte plus générale de culture des outre-mer au sein de l'administration de l' État. Cette perte de culture est concomitante d'une complexification du droit des outre-mer. La succession des crises peut également avoir un effet repoussoir ; les outre-mer sont perçus comme un sujet complexe, voire insoluble.

Ce diagnostic n'est pas seulement le fait des ultramarins « *qui se sentiraient incompris* ». Il est aussi partagé au plus haut niveau par les responsables administratifs ou politiques qui ont eu à connaître des outre-mer.

Pour un ancien ministre des outre-mer, le temps où les élus des grands partis traditionnels de Gouvernement connaissaient souvent très bien les outre-mer pour s'y être rendu de nombreuses fois est révolu. Le plus souvent, les ministres découvrent ces territoires lorsqu'ils prennent leurs fonctions.

Du côté de l'administration, Mme Sophie Brocas, ancienne directrice générale des outre-mer, l'exprime très simplement : « *Je ne voudrais pas que cela paraisse brutal, mais il existe, à mon sens, une insuffisante culture ultramarine dans les ministères et les administrations centrales. Les spécificités ultramarines ne sont pas assez prises en compte ab initio. La direction générale des outre-mer (DGOM) consacre beaucoup de temps à corriger les textes a posteriori, avec des résultats variables* ».

Dans ses réponses écrites, la direction générale des outre-mer relève que « *de manière générale, l'administration centrale reste peu allante à considérer les spécificités de chaque territoire. Cela s'illustre notamment par le fait que le Conseil d'État considère qu'il est préférable de s'en tenir autant que possible au droit commun, sauf cas nécessitant impérieusement une adaptation aux spécificités ultramarines* ».

Pour instiller cette culture des outre-mer, ou à tout le moins un réflexe outre-mer, la circulaire du 10 juillet 2024 relative à la coordination de l'action du Gouvernement dans les outre-mer a été publiée, pour notamment rappeler la mission d'animation interministérielle centrale de la DGOM.

La circulaire a aussi officialisé le réseau des référents « outre-mer » dans chaque ministère ou direction. Il revient à la direction générale des outre-mer de l'animer. Une première réunion s'est tenue à l'été 2024, permettant de réunir ces référents. Ensuite un travail de désignation et de recensement des référents dans les ministères, agences et opérateurs a eu lieu. En avril 2025, une seconde réunion du réseau des référents a été organisée et a permis de réaliser collectivement un retex de l'action des administrations centrales suite au cyclone Chido. Après un nouveau travail d'actualisation de la liste des référents, une nouvelle réunion du réseau est programmée pour l'automne 2026.

Ce réseau se consolide donc mais demeure fragile. Il convient néanmoins de relever que la plupart des directions sont désormais dotées d'un référent, d'une cellule ou d'un pôle outre-mer. Le ministère de la justice s'est par exemple doté il y a presque trois ans d'une délégation outre-mer au sein du secrétariat général.

Selon la DGOM, depuis la mise en œuvre de la circulaire et la désignation de référents, on observe une dynamique nouvelle au sein des administrations centrales sur les sujets ultramarins. Le réflexe des outre-mer infuse lentement dans l'administration. De nouvelles attentes s'expriment pour mieux comprendre les spécificités de ces territoires et un nouvel intérêt est porté à la déclinaison des politiques publiques outre-mer. Des bilatérales entre les différents directeurs d'administration centrales et la directrice générale des outre-mer sont désormais systématiques et permettent de partager des éléments d'actualité et de prospective. Par ailleurs, le secrétariat général du Gouvernement (SGG) a mis en place des formations afin de mieux prendre en compte les spécificités des outre-mer. Enfin le ministre des outre-mer est de plus en plus consulté pour certaines nominations dans les

outre-mer. Le réflexe outre-mer passe également par l'élaboration de feuilles de route interministérielles.

4. Un manque d'investissement public et privé

Comme le relevait, à l'occasion de son audition devant la commission d'enquête, la ministre des outre-mer Naïma Moutchou, le **« *sous-investissement* » constitue l'un des facteurs majeurs du caractère systémique des inégalités**.

a) Malgré les efforts consentis, l'investissement public reste insuffisant pour combler les écarts d'infrastructures

À l'échelle locale, les dépenses d'investissement des collectivités connaissent certes une dynamique favorable. En 2024, les DROM dépensaient, en moyenne, 1 519 euros par habitant[1], contre 1 155 euros dans l'Hexagone.

Au total, la même année, l'État avait consacré près de **861,7 millions d'euros au soutien à l'investissement local ultramarin**, essentiellement au travers de dépenses propres, réparties à 45 % au sein des CCT *(cf. supra)*, à 11 % au sein du Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) et à près de 6 % au travers de la bonification des prêts accordés par l'Agence française de développement (AFD).

[1] *Dont 822,5 euros dépensés par les régions, 75 euros par les départements et 622 euros par le bloc communal – v. commission des Finances ; Soutien de l'État à l'investissement des collectivités ultramarines, 1er octobre 2025.*

Les dotations d'investissement[1] portées par le programme 119 « Relations avec les collectivités territoriales » (environ 8 % du total des financements consentis) bénéficiaient aux collectivités non hexagonales à hauteur de **72,3 millions d'euros en 2025**. La DGCL précise que, rapportées au nombre d'habitants, ces dotations étaient, généralement, plus favorables dans les outre-mer :

Les dotations d'investissement de soutien à l'investissement local comprises au sein du programme 119, pour l'année 2025

	POPULATION DGF 2025	DETR 2025	*Part par hab*	DSIL 2025	*Part par hab*	DSID 2025	*Part par hab*	DPV 2025	Part par hab
GUADELOUPE	407 729	5 257 186	12,89	2 179 687	5,35	1 716 993	4,21	503 592	1,24
MARTINIQUE	376 005	2 812 975	7,48	2 386 142	6,35	1 708 670	4,54	557 023	1,48
GUYANE	291 966	6 928 055	23,73	1 779 718	6,10	5 845 794	20,02	1 282 222	4,39
REUNION	894 758	3 299 527	3,69	4 917 490	5,50	1 789 326	2,00	2 968 421	0,90
ST PIERRE ET MIQUELON	6 344	743 549	117,21			1 225 740	193,21		
MAYOTTE	300 566	5 823 492	19,38	2 683 415	8,93	2 059 141	6,85	1 115 290	3,71
SAINT-BARTHELÉMY	11 934					35 996	3,02		
SAINT-MARTIN	33 296					108 280	3,25		
WALLIS ET FUTUNA	11 253	230 042	20,44						
POLYNESIE FRANCAISE	289 577	5 773 891	19,94						
NOUVELLE CALEDONIE	279 728	6 577 770	23,51						
Moyenne DROM	2 903 156	37 446 487	**13,10**	13 946 452	**6,14**	14 489 940	**6,24**	**6 426 548**	**2,83**
Moyenne nationale	69 410 598	1 046 000 000	**14,47**	420 000 000	**5,86**	211 855 969	**2,95**	150 000 000	**2,09**

Source : commission d'enquête, à partir des données de la DGCL

Cet effort, substantiel, doit cependant être analysé à la lumière des **forts besoins d'investissement** dans les territoires ultramarins. Ainsi que le souligne la Cour des comptes, « *malgré les investissements importants réalisés par l'État dans les territoires ultramarins, d'évidentes inégalités persistent en matière de transports, d'infrastructures, d'assainissement, d'électricité, de télécommunications ou d'accès au logement social* ». Par ailleurs, le **manque d'ingénierie** des collectivités appelées à réaliser les investissements financés par l'État explique « ***la sous-exécution régulière des crédits affectés*** ».

Les **investissements publics** ont joué un rôle décisif dans la phase de rattrapage des inégalités qui a suivi la loi de « départementalisation » de 1946 et s'est essoufflée depuis 2010 *(cf. supra*). La poursuite d'une politique ambitieuse, qui semble aujourd'hui menacée par un contexte budgétaire moins favorable, reste nécessaire.

b) L'investissement productif privé reste, lui aussi, largement insuffisant

Le manque d'investissement productif est l'un des premiers freins à la croissance potentielle des économies ultramarines, dont la croissance repose aujourd'hui essentiellement sur la consommation.

[1] *Dotation d'équipement des territoires ruraux {DETR], dotation de soutien à l'investissement local [DSIL], dotation de soutien à l'investissement des départements [DSID], quote-part de la dotation politique de la ville [DPV].*

Ainsi que l'affirme Ivan Odonnat, président de l'IEDOM, « *rapporté au nombre d'habitants, l'investissement productif privé [...] est nettement plus faible dans les territoires ultramarins que dans l'Hexagone* ». Pourtant, l'investissement privé conditionne la capacité des territoires à réduire leur dépendance aux importations, à développer des filières locales et à résister aux chocs exogènes.

Cette insuffisance tient pour partie à des facteurs structurels. L'étroitesse des marchés ultramarins limite les débouchés, empêche de nombreuses entreprises d'atteindre leur taille critique et réduit leur capacité à investir. À Mayotte, par exemple, seuls 2 % des entreprises comptent plus de cinq salariés. Cette structure limite *de facto* les capacités d'autofinancement et d'investissement.

Les porteurs de projet sont également confrontés à des difficultés d'accès au crédit et à l'assurance. À cet égard, le professeur Sébastien Mathouraparsad appelle à offrir des mécanismes de financement mieux adaptés – garanties, mobilisation de banques de développement, finance mixte, assurance contre les risques climatiques, mobilisation incitative de l'épargne locale –, faute de quoi les transferts publics continueront principalement à soutenir la consommation, sans modifier suffisamment la structure productive des territoires.

Ivan Odonnat souligne enfin les difficultés de portage des projets auxquelles sont confrontés les investisseurs, liées à la complexité administrative et réglementaire. Ce constat appelle, au-delà des nécessaires simplifications, un renforcement de l'ingénierie dont disposent les collectivités ultramarines pour accompagner les entreprises dans leurs projets.

D. QUELQUES SUCCÈS : QUELLES LEÇONS EN TIRER ?

Si le bilan d'ensemble des politiques publiques demeure décevant, en dépit des efforts de l' État, quelques dispositifs ont été de véritables succès ou sont reconnus favorablement par la plupart des parties prenantes, nonobstant des critiques.

Les exemples développés ci-dessous ne prétendent pas à l'exhaustivité, loin de là. Mais ils ont été cités à plusieurs reprises au cours des travaux.

Deux leçons peuvent en être tirées en vue de proposer des recommandations.

La première est que ces initiatives sont spécifiques aux outre-mer. Elles ne sont pas la déclinaison ultramarine de dispositifs conçus pour l'ensemble du territoire national.

La seconde, qui découle assez largement de la première, est que la plupart de ces dispositifs sont mis en œuvre localement ou par des opérateurs dédiés aux outre-mer. Le SMA est piloté par le ministère des outre-mer. Le

Poséi est mis en œuvre par l'ODEADOM. Le programme Cadres d'avenir par le ministère également et LADOM.

1. Le SMA : l'arbre qui cache la forêt ?

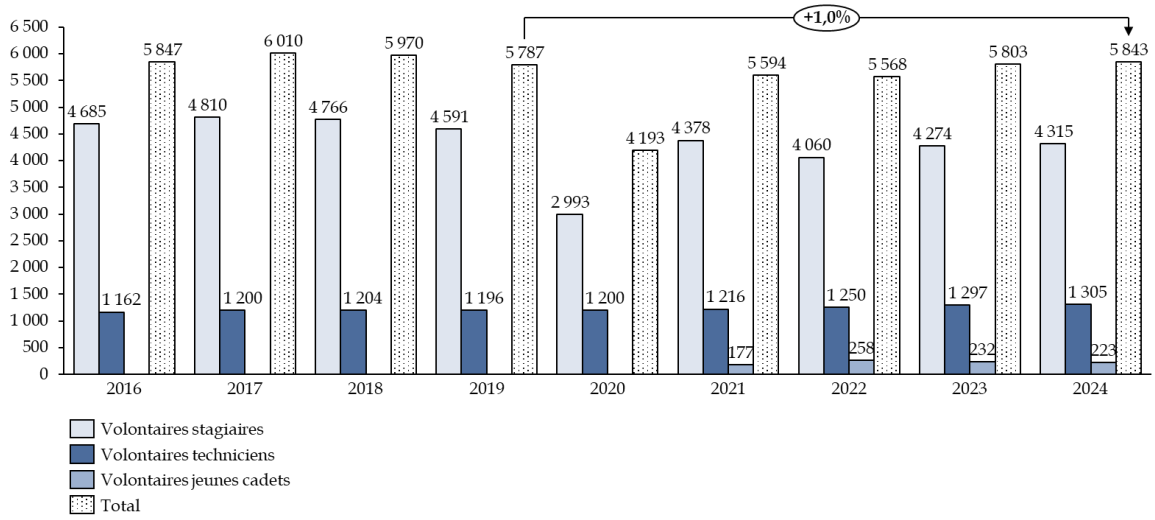
Un exemple pratiquement toujours cité de « réussite » d'une politique publique en outre-mer est celui du **service militaire adapté** (SMA). Il s'agit d'un dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle créé en 1961 au profit des jeunes ultramarins, de 18 à 25 ans, éloignés de la qualification et du marché de l'emploi qui permet d'apporter une réponse ciblée à l'exclusion et au chômage dans les territoires d'outre-mer. Sa mission principale est de **faciliter l'insertion dans la vie active** de jeunes adultes, volontaires, en situation d'échec ou en voie de marginalisation résidant dans les départements et collectivités d'outre-mer.

À cette fin, le SMA propose, sous statut de volontaire dans les armées, un parcours complet pour développer et renforcer les compétences sociales et professionnelles des bénéficiaires. Il est articulé autour d'une formation militaire initiale, d'une remise à niveau dans les savoirs de base, d'une éducation civique, d'une formation aux premiers secours et d'une préformation professionnelle. Ce parcours est sanctionné par un **certificat d'aptitude personnelle à l'insertion et complété par l'obtention du permis de conduire**.

Déployé en Martinique, en Guadeloupe, en Guyane, à La Réunion, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, ainsi qu'à Périgueux avec un centre dédié à la mobilité et à la formation, le SMA, est en capacité d'accueillir chaque année 6 000 bénéficiaires. Deux nouvelles compagnies ont été ouvertes en juillet 2022 : une en Polynésie, sur l'île de Hao et deux à Mayotte.

Le dispositif rencontre un certain succès, puisqu'il compte au total 5 843 volontaires en 2024, sur 6 000 places offertes.

Évolution du nombre de volontaires stagiaires et de volontaires techniciens entre 2016 et 2024



Source : commission d'enquête d'après la DGOM

Depuis 2018, et à l'exception de l'année 2020 en raison des confinements, le taux d'insertion des volontaires en fin de contrat, est supérieur à 80 %. En 2024, le taux d'insertion est de 80,1 %. Les rapporteurs spéciaux saluent cette progression mais s'interrogent sur la capacité à tenir le taux d'insertion cible en 2025 et en 2026 dans un contexte de difficultés économiques.

Évolution des taux d'insertion entre 2017 et 2026

(en pourcentage)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (cible)	2026 (cible)
Taux d'insertion	77%	82%	81%	76%	81,70%	84,10%	83,02%	80%	80%	80%

Source : commission d'enquête d'après la DGOM

Le SMA a toutefois rencontré des difficultés en raison du cadre budgétaire contraint, qui a entrainé une baisse de 8 millions d'euros de budget en 2024 et en 2025, conduisant à la perte de 430 volontaires et 19 cadres en 2024, et de 154 volontaires en 2025.

Dans cette perspective, le SMA a engagé le plan « IMPACT 2026-2030 », dont l'ambition est de mieux répartir les moyens. La création d'une compagnie du Grand Nouméa en Nouvelle-Calédonie est prévue, ainsi qu'à Saint-Laurent-du-Maroni d'ici à 2028, et à Mayotte à Chirongui d'ici à 2030. La rapporteure salue d'ailleurs cette dernière initiative, qui lui parait particulièrement utile à Mayotte, où la cohésion sociale est fragile.

Toutefois, si la réussite du SMA est à saluer, elle ne concerne que 6 000 jeunes en outre-mer et ne saurait donc constituer une solution systémique aux inégalités en particulier en termes d'insertion dans l'emploi que connaissent les ultramarins.

2. Les COROM : la force du partenariat

Expérimentés en 2021[1] puis pérennisés en 2023, les **contrats de redressement outre-mer (COROM)** associent soutien budgétaire et apport en ingénierie pour accompagner certaines communes des DROM dans l'assainissement de leurs finances.

Les communes concernées[2] – volontaires puisque la formation du COROM répond à une logique d'appel à candidatures – dessinent avec l'État une trajectoire de retour à l'équilibre sur la base d'un diagnostic préalable.

La commune s'engage, pour une durée de trois ans, à des **« *réformes structurelles* » pour mieux contrôler ses dépenses**, réduire ses délais de paiement, améliorer sa gestion budgétaire et comptable. En contrepartie, l'État verse une **subvention exceptionnelle** et propose un **accompagnement technique**.

Illustrant la dimension partenariale de la démarche, cet accompagnement a constitué sans conteste **l'une des principales raisons du succès du dispositif**. Il se traduit en effet par la **mise à disposition d'un expert recruté par Expertise France[3]** pour accompagner la commune.

Un bilan[4] dressé dans un rapport de la commission des Finances du Sénat, quelques mois avant la pérennisation du dispositif, avait révélé la **« *grande satisfaction* » des élus locaux** saluant son efficacité pour amorcer une trajectoire de redressement. La possibilité de reconduire l'accompagnement, au-delà de trois années, permet en outre d'adapter l'outil aux situations rencontrées sur le terrain.

La 12e recommandation du rapport précité préconisait de mener une étude sur les conditions dans lesquelles les COROM pourraient être **étendus aux communes des COM, voire à la Nouvelle-Calédonie**, en ajustant les critères d'éligibilité et la nature de l'aide apportée aux spécificités de ces communes. Dans le respect des dispositions statutaires qui leur sont propres,

---

[1] *À la suite du rapport « Soutenir les communes des départements et régions d'outre-mer : pour un accompagnement en responsabilité » du député Jean-René Cazeneuve et du sénateur Georges Patient publié en décembre 2019, un amendement à la loi de finances pour 2021 avait été adopté en ce sens.*

[2] *Sont susceptibles de bénéficier du dispositif les seules communes en grave difficulté financière au regard de deux critères : la mise en place de procédures de contrôle budgétaire et de règlement d'office du budget par les préfets et les chambres régionales des comptes et un retour à l'équilibre ne pouvant être raisonnablement envisagé que sur plusieurs exercices.*

[3] *Filiale du groupe Agence française de développement (AFD).*

[4] *Rapport d'information n° 756 (2022-2023), déposé le 21 juin 2023 par MM. Georges Patient et Teva Rohfritsch*

il pourrait être pertinent d'étendre ce dispositif fructueux aux communes de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie rencontrant de grandes difficultés financières.

3. Le POSEI : le sur-mesure mais des limites

a) Un dispositif d'appui qui permet aux agricultures ultramarines de faire face à la concurrence

Défini sur la base de l'article 349 du TFUE, **le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (ou POSEI)** est l'outil permettant la mise à disposition des aides européennes et nationales au secteur agricole pour l'ensemble des RUP. Son objectif est d'améliorer la compétitivité économique et technique des filières agricoles en tenant compte de spécificités des RUP (faible superficie exploitable ; relief ; climat…).

Sur la période 2021-2027, le POSEI est doté d'une enveloppe annuelle de 330 millions d'euros environ pour la France. Il est alimenté par les crédits du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA pour environ 280 millions d'euros) et par le budget national (à hauteur de 60 millions d'euros).

Le POSEI se décline en trois volets, avec tout d'abord, deux volets sectoriels[1] :

- les mesures en faveur des productions agricoles locales (MFPAL) regroupent les aides aux filières « traditionnelles » (banane, canne/sucre/rhum)[2] ainsi que les aides à la diversification végétale et à l'alimentation animale (élevage, maraîchage, plantes à parfum, aromatiques et médicinales, biomasse et forêt), qui se développe rapidement ;

- le régime spécifique d'approvisionnement (RSA) consiste en une aide à l'importation d'intrants nécessaires au bon fonctionnement et développement des filières agricoles (céréales ; riz ; engrais par exemple). Ce volet est le corollaire du premier.

Le POSEI comporte également un troisième volet « actions transversales », qui regroupe le financement d'études, de projets de démonstration, de formations et de mesures d'assistance technique (partage d'informations).

b) Un programme européen qui ne contribue pas suffisamment à la compétitivité agricole et à l'autonomie alimentaire des RUP et qui est aujourd'hui menacé

Mais en pratique, quels sont les résultats du POSEI ?

---

[1] *Aides POSEI – guide technique simplifié édité par les chambres d'agriculture (version 2024-2025).*
[2] *Aides aux exploitations agricoles dépendantes pour leur commercialisation ; aides aux sociétés sucrières (producteurs et distilleries) ; aides à la structuration des filières (pour accompagner la mise sur le marché).*

Dans un rapport spécial rendu public en janvier dernier, la Cour des comptes de l'Union européenne[1] a estimé que le POSEI avait modérément répondu aux besoins et contraintes spécifiques des agricultures des régions ultrapériphériques. Son analyse se résume en trois points principaux :

- **la majeure partie de l'aide du POSEI est orientée vers les filières traditionnelles.** Ainsi, le POSEI a bien contribué à maintenir la compétitivité du secteur de la banane. Cependant, il n'y est pas parvenu pour le secteur du sucre dans les régions ultrapériphériques françaises, qui a perdu des parts de marché face à la concurrence féroce de pays tiers n'appliquant ni les normes environnementales et sanitaires, ni les montants de salaire minimum en vigueur dans notre pays. Pour rappel, le soutien à la filière canne-sucre représente pourtant 25 % de l'enveloppe consacrée par l'Union européenne au POSEI en France (69 millions d'euros). L'industrie sucrière représente plus de 13 % de l'emploi privé (soit plus de 18 000 emplois) et couvre plus de 52 % de la superficie agricole de La Réunion ;

- **le soutien du POSEI a aidé les régions ultrapériphériques à maintenir leurs filières de diversification animale et végétale, mais pas à les développer** ;

- **le POSEI a contribué à compenser l'éloignement de ces régions en soutenant l'importation de produits essentiels**.

Pour Mme Annie Genevard, ministre de l'Agriculture, globalement, **la situation de l'agriculture dans les territoires ultramarins reste effectivement « préoccupante.** En effet, malgré les efforts entrepris, les difficultés structurelles des outre-mer demeurent. »Partageant les constats de la Cour des comptes de l'Union européenne, **son analyse a été plus alarmiste**, estimant que la France et les territoires ultramarins concernés ne pouvaient viser le simple maintien du « statu quo ». Elle a en effet, constaté, à la fois, l'augmentation de la dépendance alimentaire des outre-mer à l'égard d'importations en provenance de pays tiers (« En 1995, les outre-mer importaient 54 % de leur alimentation ; aujourd'hui, cette part atteint 78 %. »), la forte baisse de la production bananière aux Antilles (- 27 % depuis 2015), la production « à perte » de la filière canne à sucre (dont les revenus « ne couvrent que 41 % à 58 % de ses coûts de fonctionnement selon les territoires, le reste étant comblé par des subventions publiques qui dépassent la valeur même du sucre produit. »), la rareté et la diminution du foncier agricole (- 20 % depuis 1988) et la concurrence asymétrique entre agriculteurs ultramarins et ceux des pays tiers voisins.

Face aux difficultés que rencontrent la filière canne/sucre/rhum dans les Outre-mer, les États généraux de la canne organisés à La Réunion ont conduit les acteurs locaux à la signature d'un accord partenarial. »

---

[1] *« Mesures spécifiques de soutien à l'agriculture dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : des aides qui contribuent à maintenir la compétitivité, mais sans lever les incertitudes sur le développement à long terme », rapport spécial 03/2026.*

En outre, le programme POSEI est désormais menacé de disparition. En effet, alors que les États membres discutent à l'heure actuelle, du nouveau Cadre financier pluriannuel (2028-2034), présenté par la Commission européenne, le 16 juillet 2025, la proposition initiale de la Commission européenne a supprimé le POSEI en tant que programme budgétaire spécifique.**Voilà pourquoi, Mme Genevard a appelé à un changement « d'orientation » des financements européens en faveur d'une diversification alimentaire et des productions locales.**

« En tout état de cause, de telles évaluations n'ont pas encore fait l'objet d'études d'impact sur les plans économique, social et environnemental pour chaque territoire ultramarin. »

4. Le programme Cadres d'avenir

Le dispositif « Cadres d'avenir » vise à former, dans l'Hexagone, des étudiants ultramarins en contrepartie d'un engagement au retour sur le territoire pour exercer une profession dans un secteur porteur ou en tension. Les bénéficiaires peuvent être accompagnés pendant une durée maximale de cinq ans, à la fois sur les plans pédagogique, administratif et financier[1].

L'enjeu est de répondre à deux difficultés touchant notamment à : l'insuffisance de l'offre locale de formation dans certaines filières spécialisées, et le risque de non-retour des jeunes diplômés ultramarins partis se former dans l'Hexagone.

Le programme est l'héritier du dispositif « 400 cadres » issu des accords de Matignon de 1988. Afin de poursuivre le rééquilibrage et l'accession des kanaks aux postes à responsabilités du territoire, l'accord de Nouméa de 1998 a prévu le programme « Cadres Avenir ». M. Vincent Bouvier, directeur général des outre-mer entre 2009 et 2012, déclare avoir pu constater « *combien le nombre de postes de responsabilité importants occupés par de jeunes kanak, dans les domaines administratifs ou économiques, [avait] augmenté* » depuis. Il attribue ce succès à deux facteurs principaux : d'une part, le fait que le dispositif réponde à une « *vraie priorité* » – la formation et l'emploi – d'autre part, le suivi attentif de son financeur, l'État.

Le dispositif a ensuite été décliné dans d'autres territoires ultramarins : à Wallis-et-Futuna dès 2003, puis à Mayotte en 2018, à la faveur de la loi dite « EROM ». Plus récemment, son extension s'est inscrite dans le cadre du **plan d'action interministériel pour la jeunesse du 17 mars 2022**, en réponse aux mobilisations de la jeunesse aux Antilles intervenues à la fin de l'année 2021. L'action n° 20 de ce plan prévoyait notamment la déclinaison du programme « Cadres d'avenir ». Cet engagement s'est traduit par le

[1] *Cet accompagnement comprend notamment une aide à l'installation de l'ordre de 800 euros, une aide annuelle au déplacement et une indemnité mensuelle en complément des autres ressources.*

lancement, dès la rentrée universitaire 2023, d'une expérimentation du programme en **Guadeloupe** et à **Saint-Martin**, puis par son extension à la **Martinique** à la rentrée universitaire 2024.

La mesure n° 48 du Comité interministériel des outre-mer (CIOM) du 18 juillet 2023 avait entre-temps marqué une nouvelle étape, en prévoyant le développement du programme et son élargissement à d'autres territoires, notamment la **Guyane** et **Saint-Pierre-et-Miquelon**.

Selon la DGOM, **79 étudiants** avaient intégré l'expérimentation entre 2023 et 2026. Menée par un comité d'évaluation placé auprès de la directrice générale des outre-mer, cette expérimentation court jusqu'au 30 août 2028 et fera l'objet d'un rapport rendu au Premier ministre.

5. La loi EROM : la dernière loi porteuse d'une ambition

La loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique dite loi EROM ou « Egalité réelle » est la dernière grande loi de référence et de programmation pour les outre-mer.

Elle portait une ambition – tendre vers l'égalité réelle – et dessinait un chemin pour y parvenir. À l'article 1er, il était proclamé : « *La République reconnaît aux populations des outre-mer le droit à l'égalité réelle au sein du peuple français. La République leur reconnaît le droit d'adopter un modèle propre de développement durable pour parvenir à l'égalité dans le respect de l'unité nationale. Cet objectif d'égalité réelle constitue une priorité de la Nation* ».

Elle était également générale dans son ambition, abordant de nombreuses problématiques (la loi comporte quatorze titres). Elle était également différenciée selon les territoires.

Le principal héritage fut les contrats de convergence et de transformation, créés par la loi du 28 février 2017 précitée. Une deuxième génération de CCT a été mise en œuvre depuis 2024 et jusqu'en 2027. L'expiration des contrats coïncidera avec le nouveau cadre financier pluriannuel européen.

Toutefois, la conception et le pilotage de ces contrats ont péché (voir supra). Les plans de convergence rédigés dans les territoires ne permettent pas un véritable pilotage du développement économique. Il s'agit davantage d'une forme de « liste de courses », avec une portée stratégique bien inférieure à ce qu'envisageait le rapport Lurel en 2016 qui préfigura la loi.

Pour rappel, l'article 7 de la loi dispose que les plans de convergence « *en vue de réduire les écarts de développement* » devaient poser une stratégie comprise entre 10 et 20 ans. Dans leur mise en œuvre, les CCT qui déclinent les plans auront péniblement tenu à peine 10 ans. Quant au pilotage et à l'évaluation, ils sont pratiquement inexistants.

Malgré ces limites, la loi EROM rappelle, par contraste avec l'instabilité actuelle, l'empilement et la fragmentation des politiques, la nécessité d'inscrire dans la durée une stratégie cohérente et « *ultramarinisée* » de réduction des inégalités.

Face à ce tableau inquiétant, deux risques existent.

Celui d'une forme de résignation et de fatalisme. « C'est comme ça » diront certains.

A l'inverse, celui de la rupture de confiance avec la République et la France. La promesse républicaine n'est plus tenue. À Mayotte après Chido, en Guadeloupe avec la crise de l'eau, en Martinique avec le tsunami des narcotrafics, c'est le lien avec la France qui se joue derrière la question de l'égalité.

SECONDE PARTIE
POUR UNE ÉGALITÉ AMBITIEUSE, UN PLAN D'ACTION POUR 2027

Les constats et diagnostics précédents appellent un choc pour les outre-mer en 2027 qui sera l'année des grands choix démocratiques des prochaines années avec les élections présidentielles et législatives.

Un choc est nécessaire pour redonner un cap, offrir une vision à long terme aux outre-mer, déployer de nouvelles méthodes et cibler les causes profondes des inégalités.

Ce plan d'action doit aussi dessiner un nouveau visage pour les outre-mer dans leur diversité, un visage porteur d'avenir et d'ambition. Les outre-mer ne peuvent pas se réduire, dans l'inconscient national, à un sujet d'ordre public, de sécurité et de gestion de crise.

Face à l'immensité des défis et à la faiblesse des moyens budgétaires dans la période actuelle, il est nécessaire de se concentrer sur les actions aux effets de levier les plus importants, afin de maximiser les effets dominos, avec des objectifs évaluables à moyen-long terme.

Les responsables publics sont désormais tenus à une obligation de résultats pour reconquérir la confiance des citoyens et tenir le pacte républicain de l'égalité des chances. Les outre-mer sont à un point de bascule.

Le plan d'action est construit autour de 5 axes et se compose de **64 recommandations**.

La première, comme présentée en introduction, est à la fois classique et inédite. Classique car une loi d'orientation et de programmation pour les outre-mer est un outil qui a déjà été employé par le passé. Il reste néanmoins indépassable et indispensable pour fixer un cadre et une méthode. L'actuelle navigation à vue est délétère. Inédite, car pour la première fois, cette programmation serait pleinement synchronisée avec le cadre budgétaire européen. Les deux cadres se soutiendraient et se tiendraient mutuellement pour produire des effets rapides et puissants.

Recommandation n° 1 : Adopter dès 2027 une loi d'orientation et de programmation 2028-2041 pour les outre-mer, synchronisée avec les deux prochains cadres financiers pluriannuels (CFP) de l'Union européenne, avec une clause de revoyure en 2034.

I. CONTRE L'INSUPPORTABLE DÉTERMINISME SOCIAL : PRIORITÉ ABSOLUE À LA JEUNESSE

La commission d'enquête fait le choix de placer la jeunesse et l'éducation au premier rang des priorités pour les outre-mer. C'est en offrant aux enfants le meilleur possible dès les premières années que la probabilité de réussir à déjouer la fatalité de la reproduction des inégalités systémiques sera la plus élevée.

Comme l'a rappelé Ivan Odonnat, les études de l'OCDE montrent que l'éducation des jeunes dès la petite enfance et la formation continue tout au long de la vie professionnelle sont les premiers leviers à actionner pour combattre les inégalités, et ne pas seulement les compenser ou les amortir.

Cet axiome est valable pour tous les territoires. M. Samuel Gorohouna, économiste, maître de conférences à l'université de la Nouvelle-Calédonie, a insisté sur l'éducation comme principal outil de réduction des inégalités dans le contexte calédonien et kanak.

A. LA PETITE ENFANCE ET LE SOUTIEN À LA PARENTALITÉ

1. L'absence regrettable de stratégie de soutien à la parentalité dédiée aux outre-mer

Remédier aux inégalités en outre-mer implique de mettre en œuvre des politiques publiques dédiées dès le plus jeune âge. La plus forte proportion des familles monoparentales en outre-mer justifie par ailleurs un renforcement des politiques de soutien à l'accueil du jeune enfant en outre-mer.

Pourtant, à ce jour, il n'existe pas de stratégie nationale pleinement dédiée à la parentalité dans les outre-mer. Bien que la précédente stratégie nationale de soutien à la parentalité, intitulée « *Dessine-moi un parent* » (2018-2022) inclue un volet dédié aux outre-mer, aucune déclinaison stratégique dans les territoires n'a été développée.

La stratégie actuellement mise en œuvre, intitulée **« 1 000 premiers jours »**, a bien été déployée dans les DROM dans le cadre d'appels à projets régionaux, lancés en 2024 et pilotés par les ARS et les CAF pour créer des Maisons des 1 000 premiers jours de l'enfant. Elles ont pour objet de réunir dans un lieu unique un ensemble de services pour accompagner les parents et leurs enfants, du 4ème mois de grossesse aux 2 ans de l'enfant. Ces nouvelles Maisons s'adossent aux institutions de protection maternelle et infantile (PMI) en outre-mer et ont pour objectif la prévention et la promotion de la santé périnatale (entretien périnatal précoce, suivi de grossesse etc.), le soutien à la parentalité (groupes d'échanges et de soutien entre parents) ou encore la socialisation et l'éveil culturel de l'enfant.

Un financement du Pacte des solidarité, à hauteur de 2 millions d'euros, a permis de cofinancer ces projets. Une Maison a ouvert en Guyane, en Guadeloupe et à La Réunion, et sera bientôt ouverte à La Martinique. Trois projets sont en cours à Mayotte, ainsi que deux autres maisons en Guyane et La Réunion.

Plus globalement, la mise en œuvre des **schémas départementaux des services aux familles** (SDSF), indispensables pour décliner les thématiques liées à la parentalité dans tous les territoires, s'est avérée plus complexe en outre-mer que dans l'hexagone. Le seul comité départemental des services aux familles non installé est en Martinique, et aucune réunion du comité n'a eu lieu à Mayotte en 2024. Les autres départements disposent toutefois d'un SDSF à jour et d'un CDSF fonctionnel. Encourager le développement et l'animation des SDSF par le CSDF parait indispensable.

Il serait en tout cas souhaitable, dans la convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la CNAF qui sera préparée en 2027, de réinscrire un volet de soutien à la parentalité spécifique aux outre-mer.

Par ailleurs, la création d'un observatoire de la parentalité dans le Pacifique, sur le modèle de celui qui existe à La Réunion, est prometteuse. Il pourrait être pertinent d'étendre ces observatoires à l'ensemble des territoires, comme le recommandaient[1] déjà la délégation sénatoriale aux outre-mer et la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

2. Renforcer le service public de la petite enfance en outre-mer

Le **service public de la petite enfance** a pour vocation de développer les modes d'accueil des familles dans les territoires, avec l'installation **de relais petite enfance**, instances destinées à diffuser l'information, notamment sur les sujets de la santé et de la mortalité infantile. Pour rappel, le rôle d'autorité organisatrice a été confié aux communes ou aux EPCI depuis le 1er janvier 2025.

Or les modalités d'accueil des jeunes enfants sont bien moins développées en outre-mer que dans l'hexagone, ce qui constitue une inégalité manifeste subie par les populations ultramarines, et en particulier les familles monoparentales. Ainsi, le taux de couverture de l'ensemble des établissements d'accueil des jeunes enfants[2] (EAJE) n'est que de 19,2 % en Guadeloupe et de 10 % en Guyane, contre une moyenne nationale de 23,5 %. Au total, le taux global de couverture des besoins des jeunes enfants par une structure d'accueil (crèche, assistante maternelle, salarié à domicile etc.) n'est que de

[1] *Rapport n° 870 (2022-2023) fait au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes et de la délégation sénatoriale aux outre-mer, sur la parentalité dans les outre-mer, par M. S. Artano, Mmes A. Billon, V. Jasmin et E. Schalck, juillet 2023.*

[2] *Les EAJE regroupent les crèches, les micro-crèches, les jardins d'enfants et les établissements réalisant du multi-accueil.*

55,2 % en Martinique, de 44,1 % en Guadeloupe, de 39,5 % à La Réunion et de 13,4 % en Guyane, contre une moyenne nationale de 60,9 % en 2023.

En particulier, le taux de couverture par une assistante maternelle est inférieur à 15 % dans l'ensemble des DROM, alors qu'il est de 31,9 % en moyenne nationale.

Afin de remédier à cette situation, Mayotte, la Guyane et La Réunion continuent à créer des places en EAJE (c'est-à-dire en crèches), entre 2023 et 2025, alors que la tendance nationale est à la diminution du nombre de places en crèches en raison de la diminution du nombre de naissances.

Taux de couverture des besoins en accueil des jeunes enfants dans les DROM et dans l'ensemble de la France

(en pourcentage)

	Taux de couverture de l'ensemble des EAJE	Taux de couverture par la préscolarisation	Taux de couverture par une assistante maternelle	Taux de couverture par une salarialée à domicile	Taux de couverture global en 2023
Guadeloupe	19,20%	8,60%	14,80%	1,50%	44,10%
Martinique	32,20%	9,50%	11,40%	2,10%	55,20%
Guyane	10%	0,40%	2,10%	0,90%	13,40%
La Réunion	22%	3%	10,80%	2,70%	39,5
Mayotte	Données non disponibles				
France entière (hors Mayotte)	23,50%	3,30%	31,90%	2,20%	60,90%

Source : commission d'enquête d'après la CNAF

La Martinique et la Guadeloupe sont toutefois confrontés comme beaucoup de départements hexagonaux à des fermetures de places de crèches, en raison du vieillissement de leur population.

Évolution du nombre de places en EAJE bénéficiant de la PSU entre 2023 et 2025

Département	Nombre de places agrées en EAJE Psu fin 2023	Nombre de places agrées en EAJE Psu fin 2025	Variation nette de places 23/25
Martinique	2.895	2.854	-41
Guadeloupe	2.069	2.048	-21
Guyane	2.145	2.198	+53
Mayotte	375	400	+25
Ile de la Réunion	5.574	5.853	+279
Total DROM	**13.058**	**13.353**	**+295**
Total Drom + Métropole	**430.758**	**429.368**	**-1390**

Source : CNAF

En tout état de cause, le manque de modes de garde en outre-mer nuit aussi bien au taux d'emploi et au taux d'activité des parents, qu'au développement des enfants, qui bénéficieraient d'une prise en charge dans

une structure collective le plus tôt possible. Il est donc indispensable de remédier à cette situation.

D'une part, il pourrait être envisagé de déployer davantage le financement à 100 % des places en EAJE par la CAF en outre-mer. En effet, le coût de la vie, élevé en outre-mer, et les difficultés financières des collectivités territoriales, qui sont supposées contribuer au financement de ce type de projets, rendent très difficile l'émergence de nouveaux EAJE dans certains territoires.

Il existe actuellement, dans le cadre de la Convention d'objectifs et de gestion (COG) de la branche Famille pour période 2023-2027, un volet spécifique aux territoires ultramarins qui intègre la possibilité de proposer, par exception, un **financement par la CAF allant jusqu'à 100 % du coût d'investissement d'un projet, à partir de l'année 2025**. Le financement des coûts de fonctionnement peut aller jusqu'à 95 % du montant total, avec une évolution dégressive. Ce type de financement vient d'être mis en œuvre et garderait à être davantage déployé, et à tout le moins à être prolongé par la prochaine COG. Il devrait aussi être étendu aux coûts de fonctionnement des structures, parfois tout aussi bloquants pour permettre la création de davantage de places permettant d'accueillir des jeunes enfants.

D'autre part, le mode de fonctionnement de la prestation de service unique (PSU), aide de fonctionnement versée par la CAF aux gestionnaires des établissements collectifs accueillant des enfants de moins de 6 ans, devrait en effet être revu. D'une part, la participation des familles au service assuré par les EAJE bénéficiant de la PSU est définie nationalement. Même si elle dépend des ressources et du nombre d'enfants à charge, un tel barème ne prend pas en compte les difficultés supplémentaires subies par les familles ultramarines en termes de coût de la vie.

L'autre inconvénient majeur de la PSU est qu'elle dépend du nombre d'heures réalisées d'accueil du jeune enfant. Or dans l'hexagone, il est possible que certains agents des EAJE quittent un établissement à une certaine heure, pour finir la journée dans un établissement situé à proximité, permettant d'augmenter le nombre d'heures réalisées dans chaque structure. Un tel dispositif n'est en général pas possible en outre-mer, les transports n'étant pas suffisamment développés. Une révision du mode de calcul de la PSU serait donc souhaitable, afin d'intégrer une dimension forfaitaire.

En parallèle, les Caf ultramarines disposent de locaux et d'un accès important aux fonds nationaux partenariaux (fonds publics et territoires, fonds national parentalité) qui leur permettent de soutenir la spécificité des projets. À titre d'exemple, les caisses ultramarines mobilisent entre 3 euros et 15,97 euros par famille bénéficiaire au titre des projets parentalité quand la moyenne nationale est de 2,14 euros.

Afin d'accompagner les caisses ultramarines et leurs partenaires, l'offre de service du **Centre d'Expertise Pour l'Accueil du Jeune Enfant** (CEPAJE) s'est resserrée depuis 2025 sur les territoires ultramarins en créant pour chaque caisse ultramarine un plan d'accompagnement territorialisé. Ces plans prévoient des **appuis en ingénierie** sur les projets de créations de places (en 2026, 5 projets de créations de places sont suivis par l'équipe du Cepaje), des tutorats des chargés de conseil et développement et des accompagnements sur les structures fragiles afin d'éviter les fermetures de places. De telles initiatives sont bienvenues.

En vue de développer l'offre de garde d'enfants par les **assistantes maternelles**, il serait souhaitable d'achever le **déploiement des relais petite enfance**, qui ont vocation à offrir un lieu d'échanges et d'information dédié aux parents et aux assistantes maternelles, et qui sont obligatoires dans les communes de plus de 10 000 habitants. À date, en France, 147 villes de plus de 10 000 habitants ne sont pas dotées de relais petite enfance dont 36 se situent en outre-mer (9 en Guadeloupe, 10 en Martinique, 7 en Guyane et 10 à La Réunion).

Enfin, il pourrait être pertinent de développer une réflexion, à la fois pour **former davantage d'assistantes maternelles** en outre-mer, en particulier dans les territoires avec une forte croissance démographique, ainsi que pour **revoir leur mode de rémunération**. En particulier, le prix minimum des frais d'entretien, de repas et de conduite de véhicule est fixé nationalement, sans tenir compte du surcoût de la vie en outre-mer. Ce surcoût aurait vocation à être intégré notamment dans le calcul du complément mode de garde. Au vu de la déprise démographique que connait l'ensemble de la France, une partie des économies réalisées par ce biais pourrait être employée à développer davantage l'accueil des jeunes enfants dans les territoires ultramarins, notamment en Guyane et à Mayotte au vu de la forte hausse démographique. Les familles monoparentales sont de plus très nombreuses dans ces territoires.

Recommandation n° 2 : Déployer une stratégie nationale sur la parentalité en outre-mer et accélérer le développement d'une véritable offre d'accueil du jeune enfant :

- en révisant le calcul de la prestation de service unique (PSU) ;

- en prenant davantage en compte les surcoûts liés à la vie chère dans le calcul du complément de libre choix de mode de garde ;

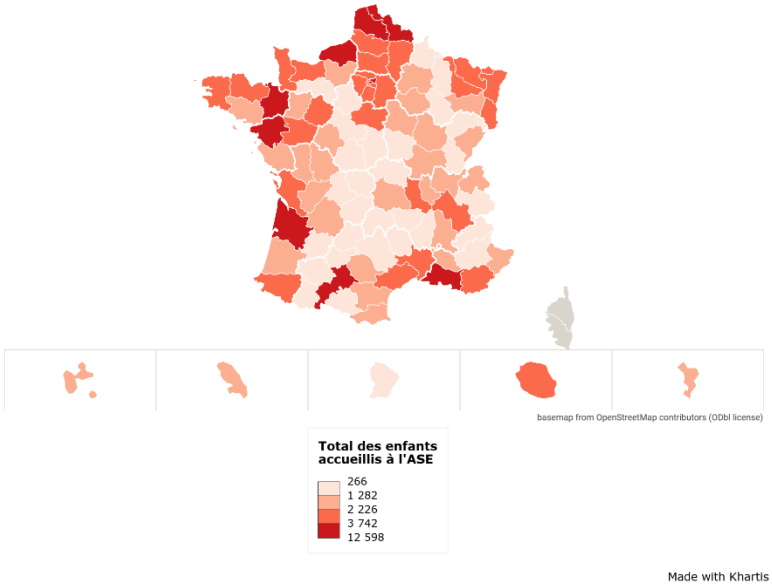
- en pérennisant les financements à 100 % par la CNAF de l'ensemble des coûts de création d'une place dans une structure collective de garde d'enfant.

Une aide sociale à l'enfance (ASE) en difficulté

Les DROM accueillent en 2024 8 780 enfants placés à l'ASE, représentant 3,9 % du total des enfants accueillis ainsi. Or les DROM hors Mayotte ne représentent que 2,9 % du total des dépenses nettes d'aide sociale à l'enfance des départements, incluant les dépenses liées aux assistants familiaux mais sans les autres dépenses de personnel. Les départements ultramarins ne disposent donc pas de moyens suffisants pour assurer un accueil équivalent à l'hexagone aux enfants placés à l'ASE.

Par ailleurs, les territoires ultramarins enregistrent plus de violences intrafamiliales et de violences faites aux femmes, en particulier à La Réunion, dont les enfants sont les premières victimes, ce qui renforce encore les inégalités subies.

Répartition des enfants accueillis par l'ASE en 2024



Source : commission d'enquête d'après la DREES

3. Un calcul des allocations familiales dans les DROM spécifique

À l'exception de Mayotte (voir *infra* le IV.A), les prestations sociales versées sont pratiquement identiques dans les DROM et dans l'hexagone, à quelques exceptions près :

- d'une part, les **allocations familiales** sont versées dans les DROM dès le premier enfant, pour un montant actuel de 27,98 euros par mois, sans modulation en fonction des ressources. À partir de deux enfants, les montants sont identiques à l'Hexagone, avec une modulation en fonction des ressources ;

- d'autre part, **l'allocation de complément familial** (CF) servie dans les DROM est une prestation très différente de celle servie dans l'Hexagone. En effet, dans l'Hexagone, le CF est versé aux familles nombreuses qui ont à leur charge au moins trois enfants âgés de plus de 3 ans et de moins de 21 ans, sous conditions de ressources, prenant ainsi la suite du versement de la Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje). Dans les DROM, ce complément est versé, dès le premier enfant, aux familles ayant à leur charge au moins un enfant, de ses 3 ans jusqu'à ses 5 ans (sans autre enfant de moins de 3 ans), sous conditions de ressources. Il s'élève à 198,16 euros ou 297,26 euros par mois selon le niveau de revenus.

4. Une offre de service périscolaire à renforcer à tous les âges

Dans les DROM, à l'exception de Mayotte, comme dans l'hexagone, la CNAF verse la prestation de service Accueils de loisirs sans hébergement (PS ALSH), qui finance le fonctionnement des ALSH organisés sur la pause méridienne, avant et après l'école, ainsi que le mercredi et le samedi et pendant les vacances, ainsi que les accueils de scoutisme.

Cette aide s'élève à :

- 0,59 euros par heure et par enfant sur le temps périscolaire ;

- 0,62 euros par heure et par enfant sur le temps extrascolaire ;

- 0,92 euros par heure et par enfant pour l'accueil des adolescents.

Hors Mayotte, les CAF d'outre-mer ont financé 494 dossiers d'ALSH en 2025, dont 76 sont multi-communaux. Le montant versé aux ALSH ultramarins est de 28,3 millions d'euros, soit **3,8 % du montant total dépensé par les CAF**, s'élevant en 2025 à 743,571 millions d'euros. La CNAF dépense ainsi en moyenne 49,4 euros par enfant de moins de 20 ans au titre de l'accueil périscolaire en France, DROM inclus et sans les COM, mais seulement 37,5 euros par personne de moins de 20 ans dans les DROM.

En vue de développer davantage l'offre d'accueil périscolaire, le manque de locaux est une difficulté souvent relevée. Il serait souhaitable en ce sens de **mobiliser davantage les aides des CAF pour l'aménagement et la rénovation des locaux pour les accueils de loisirs**, notamment en Guyane et à Mayotte, comme c'est déjà le cas en Guadeloupe.

Par ailleurs, le manque de moyens aussi bien des familles que des communes, premiers financeurs des ALSH, devrait conduire la CNAF à **augmenter le montant de la PS ALSH en outre-mer**, et ce d'autant plus que la déprise démographique devrait conduire à une diminution de ses dépenses dans l'hexagone.

Un appui en ingénierie par les CAF aux communes, afin de concevoir l'offre d'ALSH en particulier à Mayotte, paraitrait également pertinent, peut-être en lien avec le dispositif « devoirs faits » mis en œuvre par l'éducation

nationale. Ce dispositif permet de financer un temps d'étude accompagnée pour les élèves de collège grâce au Pacte enseignant.

Recommandation n° 3 : Renforcer les aides de la CNAF au soutien périscolaire dans les DROM, en lien avec l'éducation nationale et le dispositif « devoirs faits ».

B. L'ÉDUCATION : RETROUVER LE CHEMIN DE L'EXCELLENCE

1. Ne pas aller à l'école le ventre vide

L'une des priorités absolues pour favoriser l'éducation en outre-mer est de s'assurer qu'aucun enfant ne se trouve à l'école en ayant faim, comme c'est le cas actuellement dans de nombreux territoires ultramarins.

a) Revaloriser la PARS

Conformément à la loi[1] du 31 juillet 1991, les caisses d'allocations familiales en outre-mer sont tenues de verser la **prestation accueil et restauration scolaire** (PARS), qui est financée par le fonds national des prestations familiales. La Pars est déployée depuis 1993 par les Caf des départements de la Guyane, de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion, et depuis 2005 par la caisse de sécurité sociale de Mayotte. **L'ensemble des établissements scolaires, de la maternelle au lycée déployant une offre de restauration scolaire, sont éligibles à la PARS sous réserve de la signature d'une convention de partenariat entre la Caf et le gestionnaire**.

Le montant de la PARS est déterminé annuellement par arrêté, et est calculé en multipliant le nombre d'élèves éligibles par le nombre de jours d'école fixé par l'État (144 jours de la maternelle au collège, 140 jours au lycée) par un montant unitaire par repas ou collations, fixé par arrêté. Les montants alloués sont versés aux CAF qui attribuent ensuite les crédits aux communes ou aux gestionnaires d'établissement dans le second degré.

[1] *Loi n° 91-738 du 31 juillet 1991 portant diverses mesures d'ordre social.*

Calcul de la PARS en 2026

Territoire	Niveau	Nombre d'élèves scolarisés	Repas ou collation	Nombre de jours couverts	Montant de la contribution unitaire en 2026 (euros)
Réunion	primaire	111 633	Repas	144	2,22
Réunion	collège	58 287	Repas	144	2,22
Réunion	lycée	46 679	Repas	140	2,22
Martinique	primaire	31 728	Repas	144	2,22
Martinique	collège	16 700	Repas	144	2,22
Martinique	lycée	13 299	Repas	140	2,22
Guadeloupe	primaire	40 359	Repas	144	2,22
Guadeloupe	collège	22 491	Repas	144	2,22
Guadeloupe	lycée	17 456	Repas	140	2,22
Guyane	primaire	49 742	Repas	144	2,22
Guyane	primaire		Collations	144	1,5
Guyane	collège	23 822	Repas	144	2,22
Guyane	collège		Collations	144	1,5
Guyane	lycée	16 089	Repas	140	2,22
Mayotte	primaire	65 526	Repas	175	3,41
Mayotte	primaire		Collations	175	1,76
Mayotte	collège	30 655	Repas	175	3,41
Mayotte	collège		Collations	175	1,5
Mayotte	lycée	21 374	Repas	175	3,41
Mayotte	lycée		Collations	175	1,5

Source : commission d'enquête d'après la CNAF

Les tarifs des repas ont été revalorisés au 1er janvier 2026 de 0,9 %, passant donc de 2,15 euros à 2,22 euros pour les repas dans le premier et le second degré hors Mayotte, de 3,31 euros à 3,41 euros pour les repas à Mayotte dans le premier degré, de 1,7 euro à 1,76 euro pour les collations dans le premier degré à Mayotte et en Guyane et de 1,46 euro à 1,5 euro en Guyane et Mayotte pour les collations du second degré.

Les tarifs de la PARS n'ont pas été revalorisés entre 2016 et 2019, mais ils ont ensuite été revalorisés en 2020, puis tous les ans entre 2022 et 2026. **Entre 2016 et 2026, le tarif des repas pris en charge dans les DROM hors Mayotte a été revalorisé de 16 %, soit une évolution inférieure à celle de l'inflation entre 2016 et 2026**.

Évolution des tarifs des repas et collations de la PARS entre 2016 et 2026

(en euros)

DOM	Type restauration	Forfaits 2016	Forfaits 2017	Forfaits 2018	Forfaits 2019	Forfaits 2020	Forfaits 2021	Forfaits 2022	Forfaits 2023	Forfaits 2024	Forfaits 2025	Forfaits 2026	Nbre de jours financés
La Réunion Guyane Martinique Guadeloupe	Repas maternelles collèges	1,91 €	1,91 €	1,91 €	1,91 €	1,92 €	1,92 €	2,02 €	2,04 €	2,15 €	2,20 €	**2,22 €**	144
	Repas lycées	0,00 €	0,04 €	0,30 €	0,30 €	0,30 €	0,30 €	0,31 €	0,31 €				140
Guyane	Collations maternelles primaires	1,30 €	1,31 €	1,31 €	1,31 €	1,31	1,32	1,60 €	1,61 €	1,70 €	1,74 €	**1,76 €**	144
	Collations collèges							1,38 €	1,39 €	1,46 €	1,49 €	**1,50 €**	144
Mayotte	Repas maternelles primaires	1,91 €	1,91 €	2,11 €	2,11 €	2,12 €	2,12 €	3,12 €	3,14 €	3,31 €	3,38 €	**3,41 €**	175
	Repas collèges lycées	1,91 €	1,91 €	1,91 €	1,91 €	1,92 €	1,92 €	2,02 €	2,04 €	2,15 €	2,20 €	**2,22 €**	
	Collations maternelles primaires	1,30 €	1,31 €	1,51 €	1,51 €	1,51 €	1,52 €	1,60 €	1,61 €	1,70 €	1,74 €	**1,76 €**	
	Collations collèges lycées	1,30 €	1,31 €	1,31 €	1,31 €	1,31 €	1,32 €	1,38 €	1,39 €	1,46 €	1,49 €	**1,50 €**	

Source : CNAF

La part d'élèves bénéficiant de la PARS est plus élevée en primaire que dans le second degré, quel que soit le territoire ultramarin concerné. Ainsi, 94 % des élèves du primaire de La Réunion, 81,6 % de ceux de la Martinique et 78,5 % de ceux de la Guadeloupe bénéficient de la PARS, contre respectivement 25 % ; 31,5 % et 26,1 % des lycéens. Le recours à la cantine scolaire diminue avec l'âge en outre-mer, comme c'est d'ailleurs le cas dans l'hexagone.

Il est toutefois remarquable de constater seuls que 38 % des élèves guyanais et 8 % des élèves mahorais du premier degré bénéficient de la PARS au titre de la restauration scolaire. À défaut de cantine scolaire, les collations offertes aux élèves peuvent être prises en charge dans ces deux territoires : c'est le cas de 86,1 % des élèves mahorais du premier degré.

Nombre et part des élèves scolarisés en outre-mer en 2024-2025 bénéficiant de la PARS

Territoire	Niveau	Nombre d'élèves scolarisés	Repas ou collation	Nombre de bénéficiaires de la PARS	Part des élèves scolarisés bénéficiant de la PARS (%)
Réunion	primaire	111 633	Repas	104 974	94,0%
Réunion	collège	58 287	Repas	38 472	66,0%
Réunion	lycée	46 679	Repas	11 649	25,0%
Martinique	primaire	31 728	Repas	25 881	81,6%
Martinique	collège	16 700	Repas	9 741	58,3%
Martinique	lycée	13 299	Repas	4 193	31,5%
Guadeloupe	primaire	40 359	Repas	31 673	78,5%
Guadeloupe	collège	22 491	Repas	10 454	46,5%
Guadeloupe	lycée	17 456	Repas	4 563	26,1%
Guyane	primaire	49 742	Repas	18 912	38,0%
Guyane	primaire		Collations	4 012	8,1%
Guyane	collège	23 822	Repas	7 384	31,0%
Guyane	collège		Collations	1 562	3,1%
Guyane	lycée	16 089	Repas	4 385	27,3%
Mayotte	primaire	65 526	Repas	5 214	8,0%
Mayotte	primaire		Collations	42 803	86,1%
Mayotte	collège	30 655	Repas	8 154	26,6%
Mayotte	collège		Collations	17 707	35,6%
Mayotte	lycée	21 374	Repas	3 024	14,1%
Mayotte	lycée		Collations	3 777	7,6%
Total	Tous niveaux	565 840	Tous types de repas	358 534	63,36%

Source : commission d'enquête d'après la CNAF

Pour autant, alors que tous les élèves ultramarins ne bénéficient pas de la PARS, la dotation qui leur est allouée demeure sous-consommée. En 2025, la dotation globale affectée à la PARS représente 111,7 millions d'euros, soit une multiplication par trois de son montant depuis 1993. En 2024, entre 93 % et 76 % seulement de la dotation prévue pour la PARS a été consommée. **Au global, près de 32,5 millions d'euros n'ont pas été consommés en 2024**.

Évolution de la prévision et de la consommation de la dotation PARS par DROM entre 2015 et 2024

(en euros)

Pars suivi des dépenses					
2015	**Guyane**	**Guadeloupe**	**Martinique**	**Réunion**	**Mayotte**
dotation Pars	5 838 318	13 138 317	14 131 899	41 638 312	13 392 703
dépense sur dotation	5 738 317	12 766 784	12 951 692	40 077 363	11 054 088
Taux de dépense	98%	97%	92%	96%	83%
2016	**Guyane**	**Guadeloupe**	**Martinique**	**Réunion**	**Mayotte**
dotation Pars	6 625 817	13 174 130	13 311 936	41 838 168	13 917 072
dépense sur dotation	6 625 817	12 055 026	12 305 383	41 707 582	11 946 137
Taux de dépense	100%	92%	92%	100%	86%
2022	**Guyane**	**Guadeloupe**	**Martinique**	**Réunion**	**Mayotte**
dotation Pars	7 996 430	10 668 318	11 434 193	40 892 782	21 159 582
dépense sur dotation	7 689 352	8 482 910	10 238 965	37 852 491	15 435 566
Taux de dépense	96%	80%	90%	93%	73%
2023	**Guyane**	**Guadeloupe**	**Martinique**	**Réunion**	**Mayotte**
dotation Pars	9 979 352	12 170 149	11 016 315	41 965 203	21 068 840
dépense sur dotation	7 259 245	9 665 962	10 278 432	39 268 585	19 833 269
Taux de dépense	73%	79%	93%	94%	94%
2024	**Guyane**	**Guadeloupe**	**Martinique**	**Réunion**	**Mayotte**
dotation Pars	11 804 931	13 358 311	13 295 858	47 895 782	24 357 048
dépense sur dotation	9 019 794	11 721 299	12 358 545	45 096 462	18 498 348
Taux de dépense	76%	88%	93%	94%	76%

Source : CNAF

Cette sous-consommation peut s'expliquer par le mode de versement de la prestation, qui est fonction des repas et des collations effectivement servis. Or le service de restauration scolaire peut rencontrer des difficultés, par exemple en étant fermé ponctuellement pour des raisons diverses (événements climatiques, mouvements sociaux etc.). Le nombre d'élèves est parfois inférieur au nombre d'élèves scolarisés et demi-pensionnaires l'année précédente, par exemple dans le cas de la Martinique et la Guadeloupe.

En tout état de cause, au vu du coût de la vie en outre-mer, une revalorisation de la PARS serait bienvenue à hauteur de 3 euros par repas, afin de soutenir les services de restauration scolaire. Il serait également souhaitable d'augmenter le nombre de services de restauration scolaire en outre-mer, afin de garantir l'accès à un repas par jour à tous les élèves ultramarins.

Par exemple, augmenter la prise en charge de l'ensemble des repas à 3 euros représenterait un coût en 2026 de **136,7 millions d'euros**, et de 146,7 millions d'euros en ajoutant la prise en charge des collations, soit un surcoût d'environ **29 millions d'euros** par rapport à la prévision actuelle. Or, au vu des sous-consommations des années précédentes, de **32,5 millions d'euros** en 2024, une telle hausse de la prise en charge parait absorbable en gestion par la CNAF.

Coût de la revalorisation de la PARS par territoire

(en euros)

Territoire	Niveau	Nombre d'élèves scolarisés	Repas ou collation	Nombre de bénéficiaires de la PARS	Extension du repas à 3 euros à tous les bénéficiaires
Réunion	primaire	111 633	Repas	104 974	45 348 768,00
Réunion	collège	58 287	Repas	38 472	16 619 904,00
Réunion	lycée	46 679	Repas	11 649	4 892 580,00
Martinique	primaire	31 728	Repas	25 881	11 180 592,00
Martinique	collège	16 700	Repas	9 741	4 208 112,00
Martinique	lycée	13 299	Repas	4 193	1 761 060,00
Guadeloupe	primaire	40 359	Repas	31 673	13 682 736,00
Guadeloupe	collège	22 491	Repas	10 454	4 516 128,00
Guadeloupe	lycée	17 456	Repas	4 563	1 916 460,00
Guyane	primaire	49 742	Repas	18 912	8 169 984,00
Guyane	primaire		Collations	4 012	1 016 801,28
Guyane	collège	23 822	Repas	7 384	3 189 888,00
Guyane	collège		Collations	1 562	337 392,00
Guyane	lycée	16 089	Repas	4 385	1 841 700,00
Mayotte	primaire	65 526	Repas	5 214	3 111 454,50
Mayotte	primaire		Collations	42 803	13 183 324,00
Mayotte	collège	30 655	Repas	8 154	4 280 850,00
Mayotte	collège		Collations	17 707	4 648 087,50
Mayotte	lycée	21 374	Repas	3 024	1 587 600,00
Mayotte	lycée		Collations	3 777	991 462,50
Total	Tous niveaux	565 840	Tous types de repas	358 534	146 484 883,78

Source : commission d'enquête d'après la CNAF

À noter que dans l'hexagone, il existe un dispositif de financement à hauteur de 3 euros des cantines des écoles des communes rurales (bénéficiant de la dotation de solidarité rurale), dont le budget a fortement augmenté récemment, puisqu'il est passé de 36,2 millions d'euros en 2024 à 76,9 millions d'euros en LFI 2026. **Ce financement n'est attribué que pour les communes rurales, au titre des repas à un tarif social de 1 euro maximum**, ou de 4 euros pour les communes s'étant engagées dans le dispositif EGALIM.

L'instauration d'un tarif social représenterait également une aide bienvenue pour les familles ultramarines souvent en difficulté. En conséquence, cette revalorisation de la PARS pourrait être complétée par un accompagnement renforcé des communes en vue de mettre en œuvre un tel tarif social.

b) Augmenter le nombre de services de restauration scolaire en outre-mer

Afin de s'assurer que l'ensemble des élèves d'outre-mer bénéficient d'un repas par jour lors de la scolarisation, il serait surtout nécessaire d'augmenter le nombre de services de restauration scolaire en outre-mer.

Dans le premier degré en particulier, les communes éprouvent souvent à la fois des difficultés financières, leur permettant difficilement de financer un service de restauration scolaire intégralement, ainsi que des difficultés d'ingénierie en ce sens.

Les CAF en outre-mer peuvent déjà mobiliser le Fonds national d'action sociale (FNAS) pour le développement de services et équipements au bénéfice de familles avec enfant, pour un montant total de 265,6 millions d'euros en 2025. **Or en 2025, le budget national du FNAS a été sous-consommé à hauteur de 640 millions d'euros. En conséquence, mobiliser une partie des crédits du FNAS non-consommés pour contribuer à la construction de cantines scolaires en outre-mer serait bienvenu**.

Financement du FNAS dédié aux DROM

(en euros)

arrêté des comptes 2025	Petite enfance (fonctionnement)	Enfance jeunesse	Parentalité, Animation de la vie sociale, Aide à domicile	Fonds locaux	Total
Caf de Guadeloupe	25 327 272	6 090 555	5 964 165	5 272 000	42 653 993
Caf de Guyane	30 350 048	3 407 235	3 078 973	10 150 300	46 986 555
Caf de la Martinique	27 741 363	13 882 832	5 201 653	1 944 206	48 770 054
Caf de La Réunion	81 271 020	10 300 757	7 944 522	11 200 000	110 716 300
Caf de Mayotte	5 070 086	3 063 003	1 373 766	6 927 000	16 433 855
Total	169 759 789	36 744 382	23 563 079	35 493 506	265 560 757

Source : commission d'enquête d'après la CNAF

Enfin, **introduire une obligation de construction de service de restauration scolaire pour chaque nouveau projet d'aménagement d'un établissement scolaire** permettrait également d'augmenter le nombre de services de restauration, notamment en Guyane et à Mayotte.

c) Des petits-déjeuners pour tous les élèves des réseaux d'éducation prioritaire en outre-mer

Le ministère de l'éducation nationale a par ailleurs mis en œuvre un dispositif « *petits-déjeuners* », depuis la rentrée scolaire 2019, qui prévoit la contribution de l'État en faveur des collectivités locales pour la distribution de petits-déjeuners.

Le montant forfaitaire, pris en charge par l'État, s'élève à 1,30 euro dans l'hexagone et à 2 euros en outre-mer. **Les élèves concernés relèvent du premier degré et sont scolarisés dans des écoles de l'enseignement public classées en éducation prioritaire et, depuis la rentrée scolaire 2021, dans les écoles des territoires où les élus et les services académiques ont identifié un besoin social**.

Ce dispositif a pour autant été recentré à la rentrée 2025, en raison du contexte budgétaire contraint, même si une souplesse a été accordée aux territoires ultramarins. En tout état de cause, la consommation a été de 8,4 millions d'euros en 2025 en outre-mer, sur un total de 18,1 millions d'euros. 79 215 élèves en ont bénéficié, dont 30 726 à Mayotte.

Nombre d'élèves bénéficiaires des petits-déjeuners gratuits en 2025-2026

(en euros)

Année scolaire 2024-2025	Ecoles impliquées	Communes impliquées	Eleves bénéficiaires	Nombre moyen de semaines de distribution	Fréquence de distribution pour les différentes écoles concernées				
					1 jour par semaine	*2 jours par semaine*	*3 jours par semaine*	*4 jours par semaine*	*5 jours par semaine*
Guadeloupe	90	13	10 720	19	80%	20%	0%	0%	0%
Guyane	47	12	16 795	26	33%	6%	10%	12%	39%
Martinique	84	16	10 640	24	16%	84%	0%	0%	0%
Mayotte	93	13	30 726	27	0%	0%	0%	0%	100%
La Réunion	68	6	10 334	35	71%	7%	0%	22%	0%
Total	**382**	**60**	**79 215**		**39%**	**25%**	**1%**	**5%**	**29%**

Source : DGESCO

Il est regrettable que ce dispositif, très pertinent et apprécié, ne soit pas étendu à l'ensemble des **185 399 élèves des écoles des réseaux de l'éducation prioritaire en outre-mer**, ce qui représenterait un surcoût de 11,2 millions d'euros. Au total, le coût de la prise en charge des petits-déjeuners à l'école aurait un coût, modéré surtout au vu de son intérêt pour les élèves, de **29,3 millions d'euros**.

Recommandation n° 4 : Garantir la cantine pour tous les enfants en :

- augmentant la prise en charge de la prestation d'aide à la restauration scolaire (PARS) à 3 euros pour tous les repas ;

- accompagnant les collectivités en vue de généraliser l'instauration d'un tarif social avec un repas à moins de 1 euro ;

- étendant la prise en charge des petits-déjeuners à l'ensemble des élèves des écoles de l'éducation prioritaire ;

- finançant un plan de construction de cantines scolaires dans les établissements du 1er degré, avec le soutien de la CNAF.

2. Favoriser l'enseignement en langue régionale

a) Un enseignement en langue régionale peu développé

L'un des facteurs essentiels d'inégalités dans les résultats tient au fait que le français n'est souvent pas la langue maternelle des élèves. Dans certains territoires, une grande majorité des élèves ne pratique pas le français comme langue maternelle : c'est le cas de près de 90 % des élèves à Mayotte et de 70 % des élèves en Guyane, selon la DGESCO. À Saint-Martin, l'anglais, l'espagnol ou le créole haïtien sont les principales langues parlées à la maison. À La Réunion, en Martinique ou en Guadeloupe, le créole est également fréquemment parlé au quotidien.

Pourtant, si le cadre national permet l'enseignement des langues vivantes régionales, ces enseignements restent peu développés et peu suivis dans les DROM, contrairement aux COM :

- ainsi, à **La Réunion**, environ 9 000 élèves, soit 4,3 % de l'ensemble des effectifs scolarisés, sont concernés, dont 6 000 dans le primaire et 3 000 dans le secondaire.

- Pour la **Martinique**, environ 5 % des élèves (quelque 3 000) suivent des enseignements en créole. Les classes bilingues concernent en 2026 7,4 % des enfants scolarisés en maternelle et 12,3 % des élèves en élémentaires. Par ailleurs, des parcours bilingues en créole ont été déployés dans 4 collèges pour la 6ème. En complément, 2050 élèves au collège et 700 élèves au lycée bénéficient actuellement de l'enseignement du créole.

- En **Guadeloupe**, la proportion est d'environ 10 %, soit environ 7 600 élèves.

- En **Guyane**, où la diversité linguistique est très importante (langues amérindiennes, bushinenguées…), il existe des **classes bilingues** et les **médiateurs linguistiques**, mais aucune statistique sur le nombre d'élèves concernés n'a pu être fournie.

- À **Mayotte**, où la diversité linguistique est également très forte (shimaoré, kibushi…), dans le primaire, entre 3 000 et 5 000 élèves (soit entre 3 % et 5 % des élèves) bénéficient **de projets pédagogiques locaux** et de classes expérimentales. Il s'agit toutefois davantage d'initiation que d'un enseignement dans les langues locales. Dans le secondaire, seules quelques centaines d'élèves sont concernés sur des projets très ponctuels.

- En **Polynésie française**, l'enseignement du tahitien et des autres langues polynésiennes est assuré à une échelle relativement plus développée que dans les DROM. Plus de la moitié des élèves (soir environ 40 000 élèves) bénéficient d'au moins un enseignement en langue polynésienne et près de 9 % des élèves sont scolarisés en filières bilingues renforcées.

- En **Nouvelle-Calédonie**, l'enseignement des langues kanak prédomine avec des dispositifs bilingues et des programmes spécifiques. Ainsi, dans le primaire, entre 30 % et 40 % des élèves suivent ces dispositifs bilingues ou d'enseignement de la langue kanak, soit environ 15 000 à 20 000 élèves. Tous les élèves bénéficient d'enseignements sur les éléments fondamentaux de la culture kanak. Dans le secondaire, des options sont proposées au collège et au lycée et sont suivies par environ 5 000 à 7 000 élèves, soit autour de 15 % à 20 % des élèves.

- à **Saint-Martin**, le français n'est bien souvent que la langue de l'école, l'anglais et les langues créoles étant très répandus. Des dispositifs ont été mis en œuvre pour prendre en compte cette dimension, notamment les initiatives d'adaptation linguistique, avec la mise en place de pédagogies différenciées et d'expérimentations proches du bilinguisme.

- Enfin, à **Wallis-et-Futuna**, l'enseignement du wallisien et du futunien est très répandu, mais pour des effectifs scolaires faibles du fait d'un territoire peu peuplé.

À titre d'exemple, au total, en 2024-2025, 14 500 élèves pratiquent le créole.

Nombre d'élèves par territoire et par degré, pratiquant le créole en milieu scolaire en 2024-2025

	1er degré	Part d'élèves (%)	2nd degré	Part d'élèves (%)
Guadeloupe	965	2,4%	4 980	12,7%
Guyane	987	2,0%		
La Réunion	1 111	1,0%		
Martinique	2 913	9,5%	3 566	11,9%

Note : le territoire de Saint-Martin n'a pas répondu à l'enquête de la DGESCO.

Source : DGESCO

b) Une clé pour améliorer les résultats scolaires des élèves ultramarins

Or malgré une reconnaissance politique croissante des langues ultramarines, les effectifs bénéficiant d'un enseignement en langue vivante régionale n'ont pas augmenté depuis 2015. Pourtant, un tel enseignement permet de reconnaître et de valoriser les langues vernaculaires (créole, tahitien, shimaoré, langues amérindiennes…), qui font partie du patrimoine et de l'identité des élèves.

Par ailleurs, au-delà de la dimension culturelle, ces enseignements présentent un **intérêt pédagogique évident**. Les dispositifs en langue maternelle, notamment en préélémentaire, facilitent l'entrée dans les apprentissages en s'appuyant sur une langue que les élèves maîtrisent déjà. Ils permettent de sécuriser les élèves, de limiter les incompréhensions et de favoriser une transition progressive vers le français. De plus, la maîtrise de la langue d'origine développe des compétences linguistiques transférables, utiles pour l'acquisition du français.

Ces dispositifs contribuent, également, à **renforcer le lien entre l'école et les familles**, en valorisant les pratiques linguistiques locales et en favorisant l'adhésion au projet scolaire. Ils participent ainsi à une meilleure intégration de l'école dans son environnement.

En conséquence, il apparaitrait pertinent, d'une part, de **favoriser la formation initiale et continue des enseignants arrivant sur un territoire aux langues régionales vernaculaires**. Comme l'a évoqué l'ancien recteur de Mayotte, M. Gilles Halbout, lors de son audition par la commission d'enquête le 23 février 2026, « *Pourquoi est-il important pour un fonctionnaire – qu'il soit haut fonctionnaire ou fonctionnaire dans un établissement – d'apprendre la langue ? D'abord, parce qu'à travers la langue, on apprend la culture. Surtout, quand on est enseignant, apprendre la langue, c'est aussi apprendre les difficultés de ceux qui doivent apprendre celle de la République.* »

Ainsi, il existe déjà un CAPES de créole ultramarin, ainsi qu'un CAPES de tahitien et des langues kanakes avec 4 options possibles (Drehu, Nengone, Païci, et a'jië). Pour ces deux derniers CAPES, seuls 5 postes ont été ouverts en 2024 et 2 en 2025. Par ailleurs, aucune création de CAPES relatif aux autres langues régionales n'est prévue, ce qui est regrettable, en particulier pour les langues régionales parlées à Mayotte. Il faut également regretter la décision du ministère de l'enseignement supérieur d'exclure le créole du concours de l'agrégation de 2025-2026.

Il serait surtout indispensable d'étendre le recours aux dispositifs d'enseignement bilingue en langues régionales, afin d'atteindre une proportion de 30 % des élèves concernés par un tel enseignement d'ici à 2035, avant de couvrir l'intégralité des établissements scolaires.

Recommandation n° 5 : Étendre le recours aux dispositifs d'enseignement bilingue en langues régionales dans tous les établissements scolaires ultramarins du premier degré avec un objectif intermédiaire de couverture de 30 % des élèves d'ici à 2035, notamment en formant les enseignants au plurilinguisme.

À noter toutefois que le développement des enseignements dans les langues ultramarines ne doit pas conduire à considérer les cours de français comme des cours de « français langue étrangère ». Comme l'a expliqué la rapporteure lors de l'audition de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme le 30 mars 2026, les territoires ultramarins « *sont des terres de France depuis plusieurs siècles, où les populations sont françaises depuis des générations. Pour nous, le français n'est ni une langue étrangère ni notre langue maternelle.* » Un changement de paradigme est nécessaire pour considérer le français non comme une langue étrangère ou comme la langue maternelle, mais comme une langue « seconde ».

Recommandation n° 6 : Pour lutter contre l'illettrisme et le décrochage scolaire, développer des méthodes d'apprentissage qui ne reposent pas sur les dispositifs FLE, ces dispositifs étant conçus pour des élèves allophones, ils sont peu efficaces pour des populations de nationalité française.

3. Apporter un soutien renforcé aux élèves ultramarins

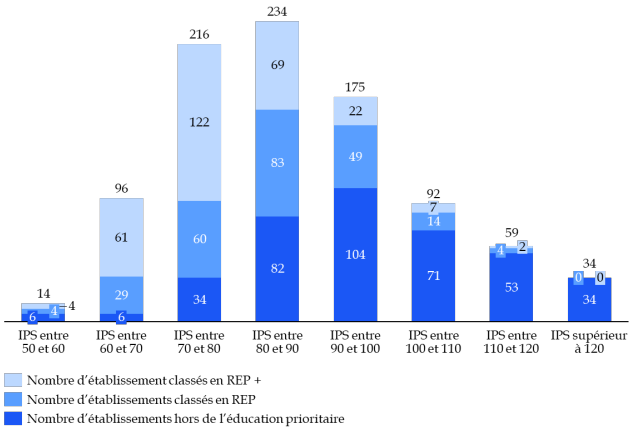
a) Déployer plus largement les dispositifs de soutien à l'éducation en milieu défavorisé

En moyenne nationale, environ un élève sur cinq est scolarisé dans l'éducation prioritaire, soit 20,5 % des écoliers du premier degré et 21,5 % des collégiens de l'enseignement public. Cette proportion est beaucoup plus élevée dans les territoires ultramarins. **À Mayotte, l'intégralité des écoles et des collèges sont classés en éducation prioritaire. En Guyane, l'intégralité des écoles et des collèges (sauf un) sont classés en éducation prioritaire renforcée**. En Martinique et à La Réunion, 50 % des élèves sont scolarisés en éducation prioritaire ; en Guadeloupe cette proportion est de 30 %.

L'éducation prioritaire permet en effet d'apporter un accompagnement renforcé aux élèves. À noter, toutefois, que le classement en éducation prioritaire de l'intégralité d'un territoire (comme à Mayotte ou en Guyane) peut conduire à amoindrir la valeur ajoutée de l'éducation prioritaire, puisqu'elle n'est plus un élément différenciant entre les écoles et les établissements sur ces territoires.

La carte de l'éducation prioritaire n'a pas été révisée depuis 2015, conduisant à maintenir dans le réseau des établissements dont les conditions socio-démographiques se sont améliorées, alors que d'autres établissements mériteraient d'y entrer. Une révision de la carte de l'éducation prioritaire serait donc bienvenue. Ainsi, 6 établissements ayant un indice de position sociale (IPS) inférieur à 70 et 34 établissements ayant un IPS inférieur à 80 sont en-dehors de l'éducation prioritaire dans les DROM.

Répartition des établissements scolaires des DROM selon leur IPS et leur appartenance à un réseau de l'éducation prioritaire en 2022



Source : commission d'enquête d'après la DEPP

Il est de plus regrettable que la politique de dédoublement des classes de grande section n'ait pas été mise en œuvre à Mayotte et en Guyane, où respectivement 0,4 % et 9,8 % des classes en bénéficient en 2025, en raison des difficultés de recrutement des enseignants dans ces territoires. **Il est indispensable de mettre en œuvre le dédoublement des classes de grande section dans ces deux territoires**.

Recommandation n° 7 : Mettre en œuvre le dédoublement des classes de l'éducation prioritaire en Guyane et à Mayotte et revoir la carte de l'éducation prioritaire.

Par ailleurs, les dispositifs des **territoires éducatifs ruraux** (TER) et des **contrats locaux d'accompagnement** (CLA) pourraient être plus largement déployés dans les territoires ultramarins.

Pour rappel, un TER fédère l'ensemble des acteurs d'un bassin de vue (éducation nationale, collectivités, CAF, ARS, associations) autour de 3 priorités nationales : l'orientation, la santé et le bien-être et la culture. Il repose sur une gouvernance souple. Le TER peut, par ailleurs, **intégrer les**

lycées dans son périmètre, ce que ne permet pas l'éducation prioritaire. Il existe en outre-mer 7 TER, bénéficiant à 21 500 élèves. Mayotte n'en bénéficie toutefois pas, ce qui est regrettable. La démarche des TER devrait donc lui être étendue. Par ailleurs, le ministère envisage l'élargissement du TER de Sinnamary en Guyane, qui parait bienvenue.

Enfin, les **contrats locaux d'accompagnement** concernant 34 196 élèves en outre-mer. Les CLA permettent d'agir en complément de l'éducation prioritaire. Établis par les autorités académiques pour une durée de 3 ans, ils bénéficient aux écoles et établissements socialement proches de l'éducation prioritaire. Ils ont été créés pour introduire plus de progressivité dans l'allocation des moyens. Or seuls 5 lycées en bénéficient en Guyane et 2 à Mayotte, ce qui est regrettable. Étendre les CLA aux lycées à Mayotte et en Guyane devrait être un axe prioritaire de réforme de la DGESCO.

Recommandation n° 8 : Étendre le recours aux territoires éducatifs ruraux et aux contrats locaux d'accompagnement en outre-mer.

b) Renforcer la détection et la prévention du décrochage scolaire

Au vu des problématiques spécifiques aux territoires ultramarins, renforcer le repérage et la prévention du décrochage scolaire est indispensable. À cette fin, il est possible de s'inspirer de **l'exemple martiniquais**, qui a mis en œuvre une mission de lutte contre le décrochage scolaire, comprenant 13 coordonnateurs couvrant l'académie et plus spécifiquement les lycées professionnels. Près de 97 % des établissements ont d'ailleurs nommé un référent décrochage scolaire. 95 % des jeunes repérés par la mission soit reprennent des études, soit trouvent un emploi, soit sont pris en charge par exemple par les missions locales. Le repérage passe par un suivi fin des taux d'absentéisme, qui permet d'anticiper les situations de décrochage scolaire. Un mentorat peut être mis en œuvre dans un premier temps, ainsi que des aménagements d'emploi du temps. Dans un second temps, l'intégration dans des dispositifs adaptés comme des micro-lycées, ou la mise en relation avec les missions locales, peut être assurée par la mission. La Martinique a également réactivé la Plateforme de suivi et d'appui aux décrocheurs, en vue de les suivre plus facilement une fois qu'ils sont sortis du système.

Un tel système de suivi et de prévention du décrochage scolaire pourrait être déployé dans l'ensemble des académies ultramarines.

Par ailleurs, les dispositifs de lutte contre l'illettrisme doivent être globalement renforcés, y compris auprès des adultes, en passant par l'école. Le dispositif du programme Familire, actuellement dans sa troisième et dernière année d'expérimentation et déployé à La Réunion, en Guyane et à

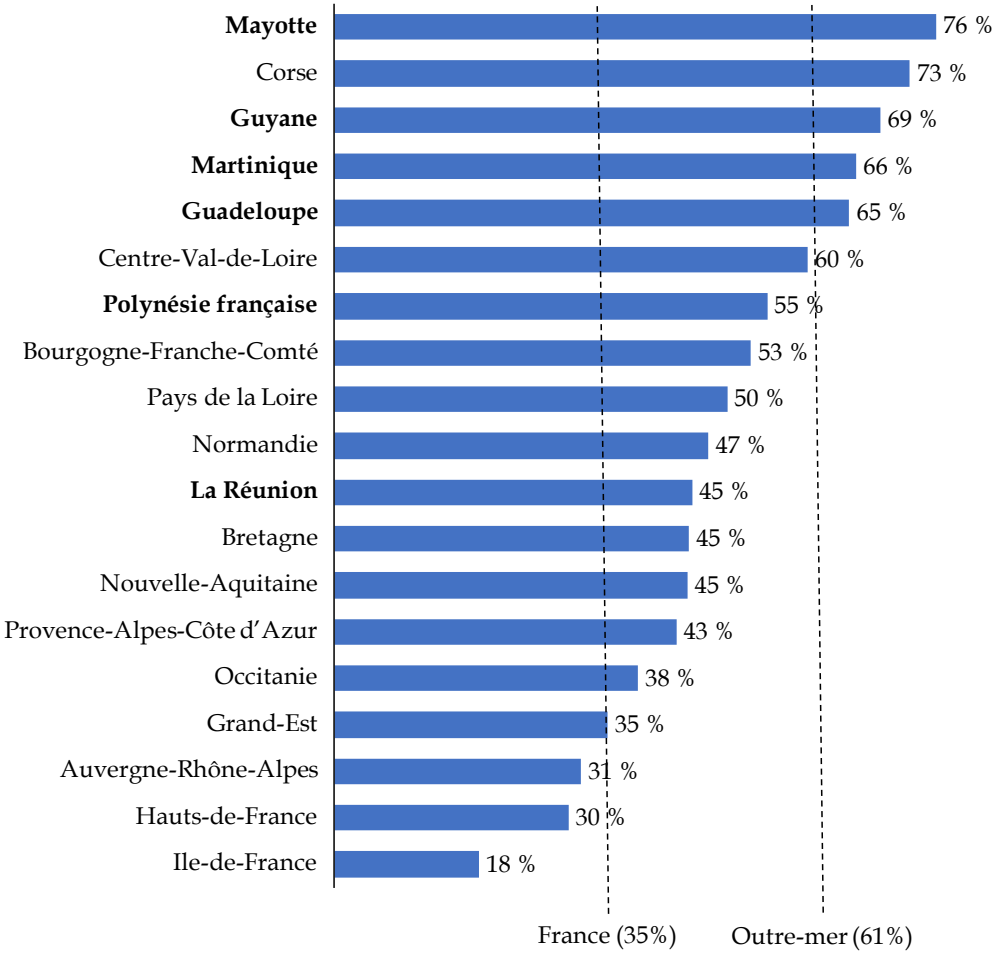
Mayotte, a notamment fait ses preuves. Il permet d'accompagner de jeunes adultes, majoritairement des mères, au moment de l'entrée à l'école de leur enfant, dans le développement des compétences de base. Ce type de programme devrait être renforcé.

c) Mieux soutenir l'orientation des jeunes

L'orientation en outre-mer se caractérise par des contraintes structurelles fortes. Les élèves ultramarins sont, en effet, confrontés à une offre de formation locale plus limitée, en particulier dans certaines filières du supérieur, ainsi qu'à des contraintes de mobilité importantes, liées à l'éloignement et à des coûts élevés. À cela s'ajoutent des inégalités d'accès à l'information et à l'accompagnement, parfois renforcées par des contextes linguistiques spécifiques.

Part des vœux hors de l'académie d'origine des néo-bacheliers en 2024, selon l'académie d'origine

(en pourcentage)



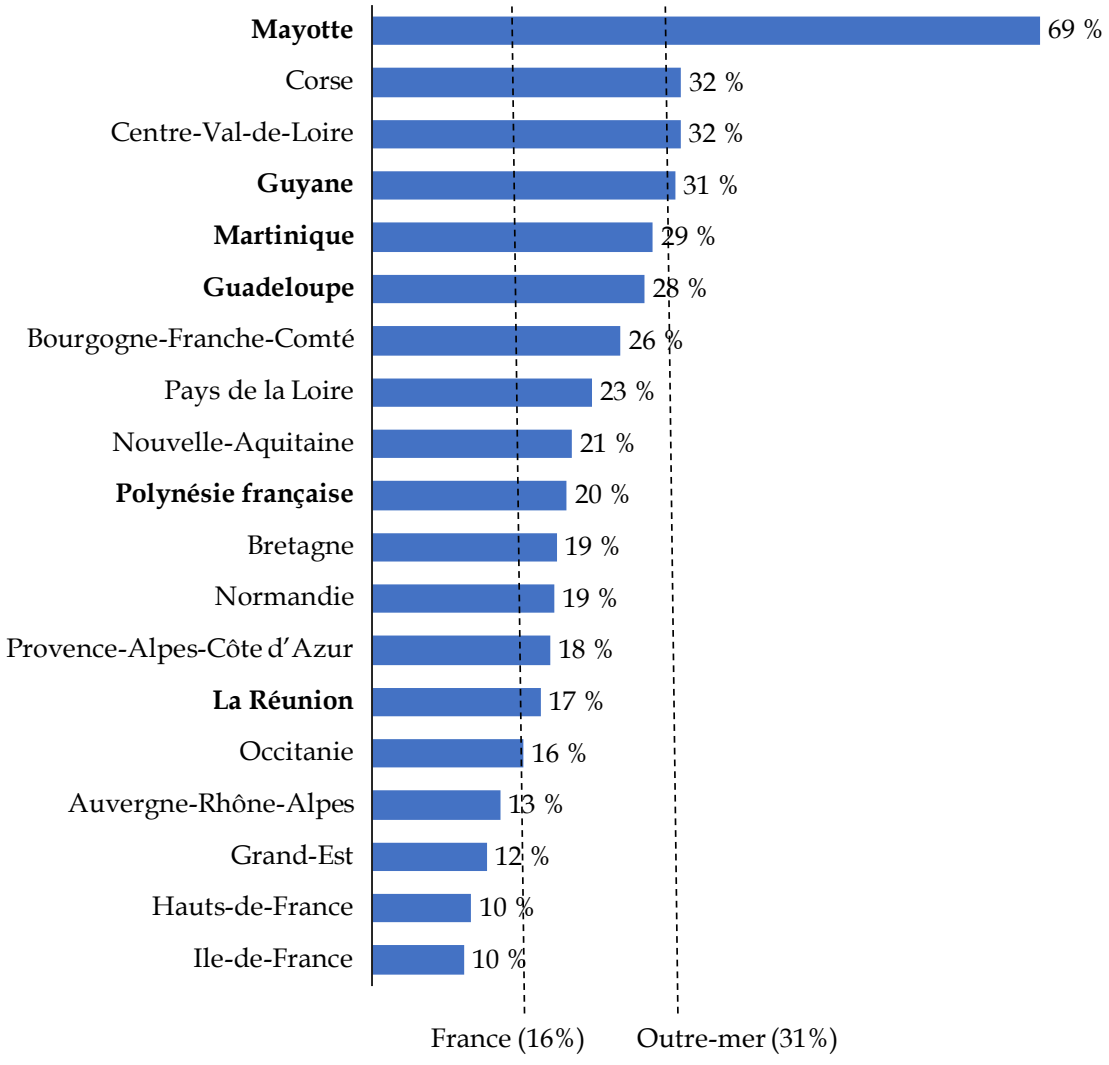
Source : données Parcoursup 2024, calculs Sénat

Les néo-bacheliers des territoires ultramarins présentent des taux de vœux hors de leur région d'origine particulièrement élevés. **Mayotte voit ses élèves néo-bacheliers formuler 76% de leurs vœux en dehors de son territoire**.

Les candidats acceptant un vœu hors de leur académie d'origine sont moins nombreux, soit 31 % dans les territoires ultramarins. Toutefois, hormis Mayotte qui a un taux particulièrement élevé, les DROM-COM présentent des taux assez proches de plusieurs régions métropolitaines, notamment du Centre-Val-de-Loire et de la Bourgogne-Franche-Comté.

Part des néo-bacheliers ayant accepté une formation hors de leur région d'origine, selon l'académie d'origine, en 2024

(en pourcentage)



Source : données Parcoursup 2024, calculs Sénat

La proportion plus faible de candidats quittant leur académie d'origine par rapport à ceux qui ont présenté un vœu en ce sens peut se comprendre par l'ampleur des coûts associés aux études dans l'hexagone. Cependant la commission d'enquête souligne qu'aucune étude n'a documenté ni chiffré les surcoûts pour une famille ultramarine dont le jeune opte pour une formation dans l'hexagone.

Des efforts sont donc nécessaires à la fois pour empêcher l'auto-censure des candidats ultramarins dans la formulation et l'acceptation de leurs vœux, et pour leur permettre de suivre des formations dans leur propre territoire, notamment via le développement du distanciel pour les examens d'admission dans les formations (voir plus bas).

C. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : PERMETTRE AUX ÉTUDIANTS ULTRAMARINS D'ACCÉDER À TOUTES LES FORMATIONS

1. Développer davantage l'offre de formation en outre-mer

Les disparités d'orientation entre l'Hexagone et les territoires d'outre-mer tiennent principalement à deux facteurs : une moindre offre de formation dans certaines filières et la surreprésentation de certaines formations courtes professionnalisantes.

À la rentrée 2024, les formations d'ingénieurs et les écoles de commerce sont quasi absentes des territoires ultramarins. Les premières y regroupent 0,3 % des inscrits dans l'enseignement supérieur, contre 6 % en Hexagone. Seules les universités de La Réunion et de Guadeloupe proposent ce type de cursus en outre-mer.

Le constat est similaire pour les écoles de commerce, qui accueillent 0,7 % des inscrits ultramarins, contre 9 % en Hexagone. À l'inverse, les sections de techniciens supérieurs (menant au BTS) sont surreprésentées outre-mer : elles accueillent environ un étudiant sur quatre (26 %), soit deux fois plus qu'en hexagone (13 %).

En ce sens, il est d'ailleurs regrettable que les grandes écoles de commerce et d'ingénieurs n'aient pas pour la très grande majorité de campus délocalisé en outre-mer, alors qu'elles en ont parfois à l'étranger.

En conséquence, une part importante des étudiants ultramarins est conduite à poursuivre ses études hors de son territoire d'origine, principalement dans l'hexagone. En 2024-2025, environ **45 % des étudiants ultramarins sont inscrits dans un établissement de France hexagonale**.

Pour autant, une dynamique d'amélioration réelle est engagée. Les outre-mer ont connu une progression soutenue des effectifs étudiants et un développement progressif de l'offre de formation et des dispositifs d'accompagnement. Ainsi, entre 2002-2003 et 2024-2025, le nombre d'étudiants est passé de 39 570 à 63 500.

Quelques exemples de développement de l'offre de formation peuvent être cités :

- l'ouverture à l'Université des Antilles et de La Réunion d'un 2ème cycle des études de médecine à la rentrée 2023 ;

- l'extension du centre universitaire de formation et de recherche (CUFR) de Mayotte, devenu « Université de Mayotte ;

- l'ouverture de **Campus connectés en Outre-mer** depuis 5 ans a permis d'enrichir l'offre de formation en offrant la possibilité pour des étudiants de suivre une formation à distance tout en bénéficiant de l'accompagnement d'un tuteur.

En tout état de cause, il serait urgent d'engager une véritable dynamique de restructuration de l'offre de formation, afin notamment de se positionner au plus proche des besoins du territoire. Il est en effet dommageable que près de la moitié des étudiants ultramarins soient obligés de s'orienter vers des filières présentes dans l'hexagone. Par ailleurs, le développement économique du territoire dépend fortement de la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée. En conséquence, il serait indispensable de revoir le contenu des formations en outre-mer, pour s'assurer qu'elles correspondent aux besoins en emploi du territoire.

Ces dynamiques sont déjà partiellement engagées, notamment dans le cadre des contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP). Ainsi, selon la DGESCO, en Martinique et en Guadeloupe, plusieurs filières stratégiques sont identifiées et renforcées, notamment dans les domaines du **numérique, de la santé, de l'économie maritime ou de la transition écologique**. À La Réunion, des projets structurants sont déployés, en lien étroit avec le tissu économique, comme le développement de campus des métiers ou de formations spécialisées dans les secteurs du bâtiment tropical, du sanitaire et social ou du nautisme.

Pour mettre en œuvre une véritable stratégie de déploiement de l'offre de formation en outre-mer, il serait pertinent de **désigner les collectivités de niveau régional comme pilotes**. Celles-ci sont en effet les mieux à même d'identifier globalement les besoins économiques du territoire, du fait de leur rôle de chef de file pour le développement économique.

Recommandation n° 9 : Développer une stratégie de l'offre de formation dans l'enseignement supérieur au plus proche des besoins économiques du territoire, en lien avec les collectivités territoriales chargées du développement économique, les collectivités de niveau régional étant les pilotes de la stratégie.

Par ailleurs, il serait pertinent de mieux insérer les universités ultramarines dans leur environnement régional. En effet, si 11,5 % des étudiants de France hexagonale ont pu bénéficier d'une mobilité étudiante internationale, cette proportion n'est que de 4,1 % en outre-mer, selon la DGESIP. Les surcoûts associés notamment aux déplacements depuis les territoires ultramarins expliquent en grande partie cette faible mobilité internationale. De plus, **développer les partenariats avec les universités de l'environnement régional proche** contribuerait à l'ambition globale de rapprochement des territoires ultramarins de leurs voisins.

Recommandation n° 10 : Développer les partenariats avec les universités de l'environnement régional proche, via des ERASMUS régionaux pour chaque bassin océanique, créer des campus outre-mer des grandes écoles nationales et créer des écoles d'ingénieur en s'appuyant notamment sur les organismes nationaux de recherche implantés outre-mer.

2. Revoir l'allocation des moyens dans les établissements d'enseignement supérieur

S'agissant du budget consacré aux étudiants ultramarins, mesuré *via* la **subvention pour charge de service public** (SCSP) par étudiant, le niveau constaté pour les établissements ultramarins est proche de celui de la moyenne des groupes auxquels ils appartiennent. **Cependant, après correction de l'impact des majorations de rémunération en outre-mer, le montant de la SCSP par étudiant des établissements ultramarins est effectivement moins élevé que celui des établissements de l'hexagone**.

Subvention pour charge de service public par étudiant en outre-mer en 2024 et 2025 avant correction de l'impact des majorations outre-mer

(en euros et en pourcentage)

Établissement	Groupe établissements	SCSP/étudiant - Périmètre de financement de la SCSP en 2024	SCSP par étudiant - Périmètre de financement de la SCSP en 2025	Ecart SCSP entre la moyenne du groupe d'établissements et l'établissement ultramarin en 2024 (en euros)	Ecart SCSP entre la moyenne du groupe d'établissements et l'établissement ultramarin en 2025 (en euros)	Ecart SCSP entre la moyenne du groupe d'établissements et l'établissement ultramarin en 2024 (en %)	Ecart SCSP entre la moyenne du groupe d'établissements et l'établissement ultramarin en 2025 (en %)
ANTILLES	Pluridisciplinaire avec santé	9 613 €	9 765 €	-190 €	-100 €	-2%	-1%
GUYANE	Pluridisciplinaire avec santé	10 315 €	8 821 €	512 €	-1 044 €	5%	-12%
LA RÉUNION	Pluridisciplinaire avec santé	8 236 €	8 305 €	-1 567 €	-1 560 €	-19%	-19%
MAYOTTE	Pluridisciplinaire sans santé	9 063 €	12 076 €	-1 484 €	1 766 €	-16%	15%
NOUVELLE CALÉDONIE	Pluridisciplinaire sans santé	11 722 €	12 893 €	1 174 €	2 583 €	10%	20%
POLYNÉSIE FRANÇAISE	Pluridisciplinaire sans santé	13 567 €	13 359 €	3 019 €	3 049 €	22%	23%

Source : commission d'enquête d'après la DGESIP

Les disparités entre établissements des niveaux de SCSP par étudiant concernent également des établissements de l'hexagone. Elles résultent en grande partie de la reconduction d'année en année d'un socle historique de SCSP défini au moment de l'accession aux responsabilités et compétences élargies (RCE) alors que l'activité de chacun des établissements a pu depuis évoluer de façon différenciée.

Afin de répondre à ces écarts, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'espace (MESRE) apporte depuis plusieurs années des soutiens aux établissements dont le niveau de SCSP par étudiant est particulièrement bas. Les établissements outre-mer sont concernés par ces soutiens :

- d'une part, la majoration outre-mer est depuis 5 ans systématiquement prise en compte dans l'allocation des crédits afférents à toutes les mesures nouvelles de masse salariale ;

- d'autre part, des appuis particuliers ont été alloués dans le cadre du dialogue stratégique et de gestion puis du dialogue de performance, de la mise en place des contrats d'objectifs et de performance (COMP) ou de soutiens exceptionnels de fin de gestion.

Ces soutiens ne sont toutefois pas suffisants pour combler les besoins en termes d'investissements des universités ultramarines, en particulier à La Réunion, aux Antilles et en Guyane. Il serait donc nécessaire de revoir le mode d'attribution de la subvention pour charges de service public des établissements d'enseignement supérieur.

Recommandation n° 11 : Revaloriser la subvention pour charges de service public aux établissements d'enseignement supérieur, pour couvrir l'intégralité des surcoûts outre-mer.

3. Mieux accompagner les étudiants

a) Une offre de logement par les CROUS en outre-mer à renforcer davantage

Au 31 décembre 2025, il y avait **2 120 places** de logements au sein du Crous Antilles-Guyane (**8 résidences universitaires**) **et 1 374 places** de logement au sein du Crous La Réunion-Mayotte (**10 résidences universitaires**) pour près de **3 000 étudiants logés en 2025**. Environ 5,6 % des étudiants sont ainsi logés, contre une moyenne nationale de 5 %. Toutefois, le nombre d'étudiants logés ne représente que 11 % du nombre d'étudiants boursiers, alors qu'en 2024, 25 % des étudiants boursiers pouvaient être logés dans l'ensemble de la France. **Un renforcement de l'offre de logement des CROUS serait donc nécessaire**. Ce sont ainsi **71 % des occupants des résidences**

universitaires du Crous Antilles-Guyane et 83 % des occupants des résidences universitaires du Crous La Réunion-Mayotte qui sont bénéficiaires d'une bourse sur critères sociaux.

Un effort a toutefois déjà été accompli en ce sens et doit donc être poursuivi. Si le nombre de demandeurs de logement ultramarins a progressé de **15 % entre 2020** et **2025**, celui des **étudiants ultramarins effectivement logés a augmenté de manière plus marquée**, avec une hausse de **33 % sur la même période**.

Il est également prévu d'assurer la mise à disposition de logements Crous aux étudiants du territoire de Mayotte (qui n'en dispose pas) par la construction d'une résidence universitaire en deux temps (80 logements puis 120 logements).

De même, un **accroissement de la capacité de logements à La Réunion est en projet, via la construction d'une résidence universitaire de 300 logements à Saint-Denis**.

Par ailleurs, la mise en place du nouveau modèle d'allocation des moyens des CROUS constitue une avancée. Il a ainsi permis une augmentation de plus d'1 million d'euros de la subvention pour charges de service public (SCSP) des CROUS ultramarins en 2026 par rapport à 2025.

b) Accompagner les étudiants ultramarins lors de leur mobilité dans l'hexagone

La quasi-obligation de mobilité subie par les étudiants ultramarins engendre des inégalités d'accès à la formation dans l'hexagone, liées aux coûts de transport et d'installation, aux conditions matérielles de vie et à l'éloignement familial, qui pèsent plus fortement sur les publics les plus modestes.

Plus largement, l'accès aux services de vie étudiante (santé, accompagnement social, restauration, vie de campus) demeure hétérogène selon les territoires, comme l'a confirmé la DGESIP, qui a réalisé un état des lieux en 2025 avec les universités et les rectorats.

Les étudiants ultramarins bénéficient déjà de certaines aides :

- le dispositif **Passeport pour la mobilité des études**, mis en œuvre par l'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) permet la prise en charge du coût du transport entre le territoire d'origine et le lieu d'études, sous conditions de ressources et lorsque la formation n'est pas disponible localement.

- Les **bourses sur critères sociaux** intègrent de plus depuis 2022 des points de charge supplémentaires liés à l'éloignement, permettant de mieux prendre en compte leur situation. Par ailleurs, les étudiants peuvent conserver le bénéfice de leur bourse pendant la période estivale lorsqu'ils ne sont pas en mesure de regagner leur territoire d'origine.

- Ils sont également éligibles aux **aides nationales à la mobilité**, notamment dans le cadre de l'entrée dans l'enseignement supérieur (à hauteur de 500 euros) ou de la poursuite d'études en master (à hauteur de 1 000 euros), ainsi qu'aux aides régionales.

Ces dispositifs d'aide ne sont toutefois pas suffisants. D'une part, ils ne permettent pas de couvrir les frais liés à la candidature à certaines formations sur Parcoursup, l'ensemble des vœux n'étant pas gratuit. D'autre part, certains établissements exigent de conduire des oraux d'admission en présentiel dans l'hexagone, engendrant des surcoûts très élevés pour les étudiants ultramarins. Pour une majorité d'entre eux, ces formations sont financièrement et matériellement inabordables.

Enfin, il serait pertinent de confier à LADOM une mission d'accompagnement des étudiants ultramarins lors de leur installation dans l'hexagone, par exemple en leur indiquant les procédures à accomplir pour bénéficier d'un logement ou en leur apportant un soutien permettant leur intégration sociale. À ce titre, la subvention pour charge de service public de LADOM n'est pas suffisante et devrait être revalorisée. LADOM vient d'ailleurs de signer une convention de financement de 10 millions d'euros avec la direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), au titre du passeport pour la mobilité des études, qui permet de mobiliser le Fonds social européen. La mobilisation des fonds européens pour soutenir les étudiants ultramarins doit être encore renforcée.

Recommandation n° 12 : Lever les obstacles financiers et géographiques qui limitent l'égalité d'accès des jeunes ultramarins à l'enseignement supérieur en consacrant les principes suivants :

- la gratuité des procédures de candidature aux formations accessibles via Parcoursup ;

- un droit à l'accès à distance aux procédures de sélection lorsque celui-ci est techniquement possible ;

- l'élargissement des missions de LADOM, afin d'accompagner l'installation des étudiants dans tous ses aspects : logement, formalités, intégration sociale...

D. L'EMPLOI DES JEUNES

1. Créer un dispositif « premier CDI outre-mer » afin de faciliter l'entrée des jeunes ultramarins sur le marché du travail

Comme évoqué *supra*, les taux de chômage des jeunes ultramarins atteignent des niveaux très supérieurs à ceux observés dans l'Hexagone, tandis qu'une part importante des jeunes de 15 à 29 ans ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET). Cette situation traduit, non seulement, l'insuffisance du volume d'emplois disponibles (ce qui suppose d'établir une stratégie économique qui fera l'objet de développements *infra*), mais aussi les **difficultés d'insertion sur le marché du travail** pour les jeunes ultramarins victimes de la « *pénalité outre-mer* ».

Les dispositifs d'**allègement du coût du travail**, notamment les exonérations de cotisations patronales dites « LODEOM », constituent aujourd'hui l'un des principaux instruments de soutien à l'emploi et à la compétitivité des entreprises ultramarines. Elles poursuivent cependant un objectif général de réduction du coût du travail, sans cibler spécifiquement l'accès des jeunes à leur premier contrat à durée indéterminée (CDI). **Dès lors, ces dispositifs ne répondent qu'imparfaitement à la difficulté particulière de la transition entre formation et emploi durable**.

Dans ce contexte, un « **premier CDI outre-mer** » pourrait être institué, qui constituerait une **aide ciblée** sur l'embauche pérenne de jeunes ultramarins. Dans un rapport adopté en juillet 2025, le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse en avait au demeurant défendu le principe[1].

Ce dispositif pourrait bénéficier aux **employeurs recrutant en CDI un jeune de moins de 30 ans accédant à son premier emploi stable**, prioritairement **dans les territoires où la situation du chômage des jeunes le justifie** au regard de la moyenne nationale.

Afin d'éviter les effets d'aubaine, l'aide serait **conditionnée à une durée minimale de résidence du jeune** dans le territoire concerné et au maintien du contrat pendant une durée minimale. L'aide pourrait prendre la forme :

- d'une **prime à l'embauche** versée progressivement lors des premières années du contrat,

- ou une **exonération partielle de cotisations** sociales patronales.

Le versement de l'aide pourrait être conditionné à la stabilité du contrat, avec récupération partielle du financement en cas de rupture anticipée imputable à l'employeur, sauf motifs légitimes.

---

[1] *COJ, 11 juillet 2025,* « Jeunes d'outre-mer : garantir l'égalité des chances pour tous », *recommandation n° 7 (pp. 21 à 23).*

Afin de faire du dispositif un levier d'insertion professionnelle à long terme, le dispositif pourrait comprendre un volet incitatif : l'aide serait majorée lorsque le recruteur met en place un dispositif de tutorat, une formation complémentaire ou un parcours de montée en compétences.

Recommandation n°13 : Créer un dispositif « premier CDI outre-mer » afin de sécuriser l'entrée des jeunes dans l'emploi durable, sous la forme d'une prime à l'embauche ou d'une exonération partielle de cotisations sociales patronales pour les employeurs recrutant en CDI un jeune ultramarin accédant à son premier emploi stable.

2. Territorialiser les politiques d'insertion et lever les freins à l'apprentissage

Les politiques d'insertion des jeunes ultramarins **ne sauraient être pensées comme la simple déclinaison locale de dispositifs** conçus à l'échelle nationale.

La territorialisation des politiques d'insertion et d'emploi des jeunes doit permettre d'**adapter les paramètres des dispositifs** aux réalités des marchés de l'emploi locaux, pour construire des **réponses adaptées aux besoins des jeunes et des employeurs**. Elle suppose de donner davantage de marges de manœuvre aux acteurs territoriaux, au premier rang desquels l'échelon régional, mais aussi les organismes de formation des apprentis, les partenaires économiques et les services déconcentrés de l'État.

a) Un contrat aidé spécifiquement ultramarin

Les contrats aidés peuvent être une solution pour permettre à des jeunes éloignés du marché du travail de retrouver le chemin vers l'emploi, **sous réserve toutefois d'être adossés à un véritable parcours d'accompagnement** et de formation.

Votre rapporteure défend le principe d'un **contrat aidé spécifique pour les territoires ultramarins**, justifié au regard des niveaux de chômage et de la proportion de NEET très élevés.

Ce contrat pourrait cibler prioritairement les jeunes de moins de 30 ans éloignés de l'emploi, avec un effort particulier en direction des jeunes sans qualification ou résidant dans des territoires isolés ou faiblement desservis. Il pourrait être mobilisé dans le **secteur non marchand** (notamment dans le secteur de l'économie sociale et solidaire [ESS], *cf. infra*), mais aussi, sous conditions, dans le **secteur marchand lorsque l'embauche répond à un besoin local**, notamment dans les métiers en tension ou les filières stratégiques.

Pour faire du contrat un aidé outre-mer un véritable « sas » vers l'emploi durable, celui-ci serait assorti de plusieurs exigences :

- un **accompagnement individualisé** du jeune par une **mission locale ou un opérateur d'insertion** ;

- une **obligation de formation ou de montée en compétences** pendant le contrat ;

- une **évaluation de la sortie du dispositif**, afin de mesurer les transitions vers l'emploi durable.

Recommandation n° 14 : Territorialiser et autonomiser les politiques de soutien à l'insertion et à l'emploi des jeunes ultramarins – en particulier l'apprentissage et l'IAE – et créer un contrat aidé spécifique aux territoires ultramarins, assorti d'une obligation d'accompagnement et de formation.

b) Faciliter l'accès à l'apprentissage

L'enjeu de territorialisation de la politique d'apprentissage est également posé. En matière d'orientation et de formation, ainsi, M. Dominique Vienne, président du Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de La Réunion, appelle à renforcer le **service public régional de l'orientation**, pour mieux informer les jeunes vers les filières porteuses. La gouvernance éducative régionale pourrait être consolidée grâce à une meilleure articulation entre les outils de planification[1], afin de constituer *in fine* une **cartographie annuelle des métiers en tension** pour chaque territoire ultramarin, et d'identifier les formations disponibles, les taux d'insertion et les besoins des filières anticipés à cinq ans.

Si l'apprentissage offre ainsi une **voie d'accès à la qualification et à l'emploi durable**, son développement se heurte toutefois – dans plusieurs territoires ultramarins – à des obstacles concrets, notamment à la difficulté à louer un logement à proximité du lieu de formation. Pour de jeunes apprentis issus de familles modestes, la possibilité de bénéficier d'un hébergement stable à proximité du lieu de formation peut constituer la condition *sine qua non* de l'entrée et du maintien dans le parcours.

Le développement de **foyers de jeunes travailleurs ou de résidences dédiées** aux jeunes en apprentissage, à proximité des centres de formation ou des bassins d'emploi, apparaît dès lors comme une solution. Le

[1] *M. Dominique Vienne appelle ainsi à une meilleure articulation entre le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP), le schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (SRESRI), le schéma des formations sanitaires et sociales, ainsi que les démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) conduites par les branches ou les filières économiques.*

fonctionnement de ces foyers pourrait s'inspirer en partie des principes du SMA, qui combine formation, accompagnement socio-éducatif, cadre collectif et prise en charge matérielle.

Ces foyers pourraient être portés en **partenariat par l'État, les collectivités (notamment l'échelon régional), les centres de formation d'apprentis, les bailleurs sociaux,** et, le cas échéant, les **branches professionnelles**. Pour un bon appariement de l'offre de formation et des besoins économiques, l'implantation de ces résidences devrait être priorisée dans les bassins où se concentrent les formations en tension, les offres d'apprentissage non pourvues et les difficultés de mobilité.

Recommandation n° 15 : Financer et développer des foyers et résidences dédiées aux jeunes apprentis en formation, afin de lever les freins liés au logement et aux transports.

E. UN CAPITAL POUR DÉMARRER ?

Le **Projet initiative-jeune (PIJ) –** dispositif créé par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 – vise à favoriser l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins par la réalisation d'un projet professionnel. Il permet **l'octroi d'une aide à la création (ou à la reprise) d'entreprises**[1] dans les DROM, ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le PIJ apporte une réponse aux difficultés d'insertion professionnelles aiguës auxquelles sont confrontés les jeunes ultramarins. Beaucoup de porteurs de projet rencontrent des **obstacles pour accéder au crédit bancaire** et disposent d'une épargne limitée. À ce titre, le dispositif procède d'une logique d'équité, les politiques publiques devant tenir compte des caractéristiques et contraintes particulières des collectivités ultramarines[2]. Il contribue à **corriger une partie de la « *pénalité outre-mer* »** qui frappe les jeunes ultramarins souhaitant financer un premier projet professionnel.

Le dispositif a aussi pour avantage de favoriser l'émergence de très petites entreprises répondant à des besoins locaux (services, artisanat, économie sociale et solidaire, les activités de proximité).

---

[1] *Le PIJ s'adresse aux **jeunes de 18 à 30 ans** qui créent ou reprennent une entreprise à but lucratif dont le siège et l'établissement principal sont situés dans l'un des territoires éligibles. Cette aide financière peut atteindre 9 378 euros et être affectée au capital, au fonds de roulement ou aux dépenses de fonctionnement de l'entreprise. Une part de l'aide, dans la limite de 15 %, peut financer des actions de conseil, de formation ou d'accompagnement.*

[2] *V. Art. 73 de la Constitution.*

En Martinique, ce dispositif bénéficie à une centaine de jeunes chaque année non insérés (malgré une forte demande en moyenne du triple). La quasi-totalité des porteurs de projets ayant bénéficié du PIJ en Martinique en 2025 était âgée de moins de 28 ans en moyenne. Il bénéficie majoritairement à des demandeurs d'emploi (88 %), dont 41 % sont des demandeurs d'emploi de longue durée. 11 % des bénéficiaires étaient NEET. Il faut également noter que la pérennité de ces entreprises après 3 ans est de 78% et souvent génératrice d'autres emplois. L'attribution du PIJ dans la quasi-totalité des projets fait effet levier chez les autres financeurs (BANQUE, IMA...).

L'année 2025 s'est traduite par une dotation budgétaire PIJ en deçà des besoins à couvrir pour les jeunes du territoire Martinique, soit de 722 106 euros (la dotation outre-mer totale étant de 3 307 500 €) dont 85 % versée en aide en capital au jeune, et 15 % mobilisés pour l'accompagnement.

Pour produire pleinement ses effets, le **PIJ gagnerait donc à être amplifié**.

D'une part, pour le rendre plus opérationnel – lutter par exemple contre le phénomène de sous-consommation des crédits et mieux accompagner les jeunes ultramarins – il conviendrait d'améliorer son articulation avec les missions locales, ou encore les chambres consulaires, qui pourraient contribuer à mieux faire connaître le dispositif et à proposer un soutien aux jeunes bénéficiaires.

D'autre part, et en parallèle, le partenariat entre **opérateurs bancaires publics et privés** pourrait être renforcé, notamment via un accès simplifié au Prêt développement Outre-mer[1].

Par ailleurs, dans le respect de leurs compétences statuaires, une extension du dispositif pourrait être étudiée pour couvrir – outre Wallis-et-Futuna – la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie.

Enfin, il faut augmenter la dotation dédiée pour répondre à la demande.

Recommandation n° 16 : Amplifier le Projet initiative-jeune, dispositif propre aux outre-mer permettant de doter d'un capital de départ les jeunes ultramarins souhaitant créer ou reprendre leur propre activité économique.

[1] *Ainsi que le recommandait le COJ dans son rapport précité (cf. recommandation n°8).*

F. LE MAINTIEN ET LE RETOUR DES TALENTS

1. Un exemple spécifique : le cas des enseignants ultramarins empêchés d'enseigner dans leur territoire d'origine

Dans le cas des fonctionnaires disposant d'attaches dans les collectivités ultramarines, le dispositif interministériel de reconnaissance du **centre des intérêts matériels et moraux** (CIMM), notamment cité au 4° de l'article L. 512-19 du code général de la fonction publique (CGFP), permet la prise en compte de leur priorité à accéder à ces territoires, généralement très demandés. Une note de service du 24 novembre 2023 liste les critères permettant de reconnaitre l'existence du CIMM : lieu de naissance de l'agent, de ses enfants, lieu de résidence de sa famille, lieu de sépulture des parents proches etc. La circulaire du 2 août 2023 a posé le principe, à des fins de simplicité, de reconnaitre le CIMM dans tous les cas où au moins 3 critères sont remplis parmi une liste de critères précis (lieu de naissance de l'agent, lieu de naissance des enfants, lieu de sépulture des parents les plus proches, études effectuées sur le territoire considéré par l'agent et/ou ses enfants, lieu de résidence avant l'entrée dans l'administration, lieu de naissance des ascendants). La décision[1] du 19 mars 2025 du tribunal administratif de Toulouse a toutefois conduit à ne plus prendre en compte cette circulaire, introduisant une incertitude nouvelle dans les critères de définition des CIMM.

De plus, l'existence de ce dispositif ne permet pas de garantir que les personnels ultramarins y obtiennent leur affectation. L'exemple des services de l'éducation nationale est particulièrement parlant. Ainsi, en 2025, 227 personnes, qui en avaient fait la demande comme 1er vœu, ont obtenu leur affectation vers un DROM sans y disposer de leur CIMM, alors que 574 personnes ayant formulé une demande d'affectation vers un DROM où ils disposent de leur CIMM ne l'ont pas obtenue. À La Réunion, en 2025, ce sont 328 personnes qui avaient demandé leur affectation sur l'île en y disposant de leur CIMM sans l'obtenir, alors qu'au moins 36 personnes ont obtenu une affectation à La Réunion sans y disposer de leur CIMM.

Huguette Bello a ainsi indiqué lors de sa commission d'enquête le 2 juin 2026 « *de nombreux jeunes enseignants, à peine entrés dans le métier, se voient éloignés de leur territoire d'origine contre leur gré, sans que leur situation familiale, sociale ou économique ne soit réellement prise en compte. Cette réalité interroge l'équité du système d'affectation. Cette mobilité contrainte peut effectivement produire des inégalités. Elles sont d'abord matérielles : les coûts importants des déplacements entre la Réunion et l'Hexagone, la difficulté à assumer les frais*

[1] *Le tribunal administratif de Toulouse a en effet jugé dans son jugement n° 2205256 du 19 mars 2025 qu'en créant une nouvelle règle de nature réglementaire tenant à la prise en compte obligatoire par les autorités subordonnées de critères « irréversibles », les auteurs de la circulaire du 2 août 2023 avaient excédé le champ de compétence qui leur est dévolu en vertu de leur pouvoir d'organisation de leurs services respectifs.*

d'installation dans les zones où la pression immobilière est forte, la nécessité d'une organisation financière parfois très lourde dès la prise de poste. Ces inégalités sont aussi humaines et sociales : éloignement prolongé de la famille, rupture avec le tissu social, sentiment d'isolement et parfois difficulté d'adaptation à un environnement professionnel et culturel très éloigné de celui du territoire d'origine. »

Demandes de mobilité des personnels du second degré vers les DROM

CIMM TITULAIRES 2025								
Académie	titulaires demande vœu 1	dont demande avec CIMM	% dem V1 CIMM	académie demandée et obtenue vœu 1	obtenue avec CIMM	% obtenu V1 avec CIMM	mutés sans CIMM	% mutés sans CIMM
Guadeloupe	293	136	46%	51	29	57%	22	43%
Guyane	116	7	6%	65	6	9%	59	91%
Martinique	270	174	64%	45	36	80%	9	20%
Mayotte	111	0	0%	101	0	0%	101	100%
La Réunion	1071	385	36%	93	57	61%	36	39%
	1861	702		355	128			

Note : seuls les titulaires ayant formulé la demande mobilité vers un DROM comme premier vœu sont comptabilisés.

Source : DGRH du ministère de l'éducation nationale

Une telle situation génère un sentiment d'arrachement pour les populations ultramarines qui souhaitent revenir vivre à long terme sur leur territoire d'origine. Elle est difficilement compréhensible quand ces territoires ont des besoins forts de personnels qualifiés. Il serait donc souhaitable de revoir le système de définition des CIMM, ainsi surtout que sa prise en compte dans le système de mouvement des personnels de l'éducation nationale.

Recommandation n° 17 : Revoir la définition des centres d'intérêt matériels et moraux (CIMM) pour favoriser l'affectation en outre-mer des fonctionnaires ultramarins et, en interministériel, harmoniser les CIMM (critères et bonifications afférentes).

Par ailleurs, la création de concours d'enseignement à affectation locale à La Réunion, en Guadeloupe, en Guyane et en Martinique, comme c'est déjà le cas pour la Guyane et Mayotte, serait souhaitable pour favoriser le recrutement de candidats issus de ces territoires.

Recommandation n 18 : Créer des concours nationaux d'enseignement à affectation locale dans les départements et régions d'outre-mer n'en bénéficiant pas.

2. Une amélioration du marché de l'emploi nécessaire pour permettre le retour des talents partis

Plus globalement, le retour des populations ultramarines ayant émigré dans l'hexagone pour leurs études serait souhaitable. Celles-ci disposent souvent de qualifications manquantes dans leur territoire d'origine, qui seraient très utiles au développement économique local.

Toutefois, comme l'a montré une étude[1] récente de France stratégie, même à origine sociale comparable, la proportion des natifs des Antilles et de La Réunion revenus vivre sur leur territoire d'origine après une période d'émigration et ayant un emploi est plus faible que celles des natifs de La Réunion et des Antilles qui sont restés dans l'hexagone. De même, la proportion de ceux qui ont un emploi de cadre et qui sont revenus vivre dans ces territoires est plus faible que celle des personnes restées vivre dans l'hexagone.

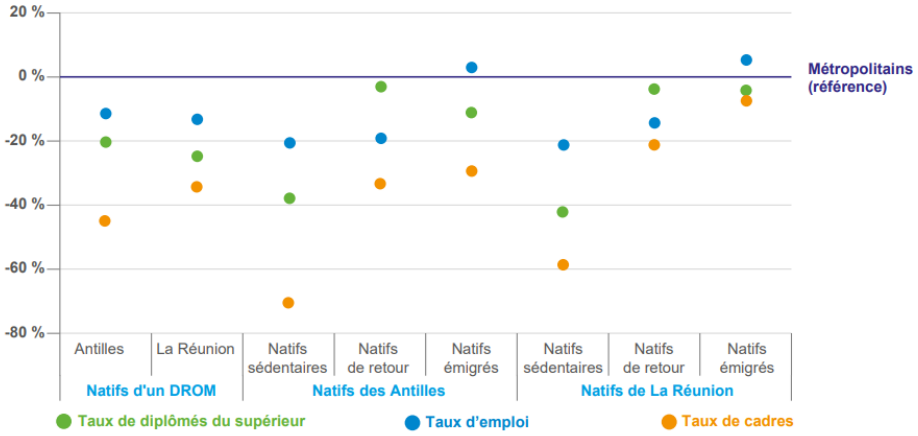
Il semblerait ainsi que les opportunités d'emploi demeurent moins intéressantes en outre-mer que dans l'hexagone, même à niveau d'études comparable.

En conclusion, le retour des « talents » émigrés passe probablement par une amélioration des perspectives d'emploi dans les territoires ultramarins. Par ailleurs, le développement d'une offre de formation locale plus étoffée, comme recommandé *infra*, permettrait aussi d'éviter leur émigration en premier lieu.

[1] *Naitre en outre-mer : de moindres opportunités que dans les autres régions de France, note d'analyse n° 137 de France stratégie, par MM. Dherbecourt et Peruyero, mai 2024.*

Taux de diplômés du supérieur, d'emploi de cadres des natifs des Antilles et de La Réunion par rapport aux Hexagonaux à origine sociale comparable

(en pourcentage)



Champ : individus âgés de 30 à 49 ans résidant en logement ordinaire.

Note 1 : écart à même sexe, âge, profession du père et de la mère, et date de l'année d'enquête.

Note 2 : les coefficients concernant la proportion de diplômés du supérieur et de cadres des natifs de retour ne sont pas significatifs. Les coefficients des natifs émigrés de La Réunion sont significatifs au seuil de 10 %, l'ensemble des autres résultats au seuil de 1 %.

Lecture : à caractéristiques héritées identiques, le taux de diplômés du supérieur des natifs des Antilles est 20,5 % inférieur à celui des métropolitains.

Source : France stratégie

II. CONTRE LA RUPTURE DE CONFIANCE, UNE OBLIGATION DE RÉSULTATS SUR LES BESOINS FONDAMENTAUX : L'EXEMPLE DE LA SANTÉ

A. POUR UNE STRATÉGIE DE SANTÉ OUTRE-MER

1. Améliorer les données

a) Améliorer la mesure de la santé des ultramarins

Recommandation n° 19 : Stopper l'inégalité statistique des outre-mer en matière de santé pour permettre des politiques de santé publique adaptées, en particulier :

- en mettant fin à l'exclusion des territoires ultramarins des études, enquêtes et cartographies nationales publiées sur « l'état de santé » en France ;

- en assurant un suivi des « renoncements aux soins », ainsi qu'une évaluation des restes à charge pour les patients en outre-mer, qui inclut notamment les frais de transport et d'hébergement ;

- en mesurant « l'espérance de vie en bonne santé » pour chaque territoire ultramarin.

En effet, sans données statistiques de santé fiables, le pilotage des politiques de santé publique et d'organisation des soins ne peut pas être efficace.

Cette démarche d'efficacité publique suppose d'abord, pour faire cesser la « cacophonie statistique » actuelle sur la santé dans les outre-mer, qui conjugue une multitude d'acteurs et des travaux statistiques trop souvent développés « en silo » indépendamment des besoins des professionnels de santé et des décideurs, d'**agréger les données de santé de chaque territoire ultramarin et d'assurer**, comme le demandent la Cour des comptes et le CESE, **la collecte et le suivi centralisé des données statistiques des territoires ultramarins**.

Comme le précisent les responsables du centre hospitalier de Martinique, « *L'État devrait rendre obligatoire une déclinaison ultramarine régulière des grandes enquêtes nationales, avec sur-échantillonnage territorial, comparabilité méthodologique, publication rapide et exploitation locale. Pour raccourcir les délais, l'État pourrait par ailleurs financer les groupements hospitaliers territoriaux (GHT) pour mieux exploiter les données en vie réelle contenues dans les Entrepôts de Données de Santé (EDS) alimentés par les établissements de santé.* »[1]

Cette rationalisation implique un calendrier contraignant (deux ans pour se « mettre en ordre de marche »), l'établissement de conventions entre instituts nationaux et structures territoriales, et un suivi rigoureux de

[1] *Réponse au questionnaire écrit de la commission d'enquête.*

l'effectivité de la réforme par un groupe de coordination relevant des ministères de la santé et des outre-mer.

Cette réforme doit conduire également les acteurs statistiques à inclure systématiquement les outre-mer dans leurs études, enquêtes et cartographies nationales publiées sur « l'état de santé » en France (cohorte Gazel – INSERM ; cohorte Constances – INSERM ; étude Esteban – Santé publique France). Plus qu'un « réflexe outre-mer », il s'agit d'une mesure de stricte égalité, ces territoires n'étant pas « hors de la République française » dans le domaine de la santé. Il n'est en effet pas normal que des territoires parfois français depuis plus longtemps que Nice et la Savoie, soient toujours exclus de « la France statistique ».

En complément, cette réforme doit amener un suivi régulier des renoncements aux soins dans les territoires ultramarins.

Par ailleurs, la DREES doit se mettre au travail pour calculer « l'espérance de vie en bonne santé » pour chaque territoire ultramarin, afin de contribuer à la transparence sur la situation réelle de la santé dans les territoires ultramarins.

b) Évaluer le véritable « reste à charge » des patients ultramarins

La législation relative à l'assurance maladie est identique en France hexagonale et dans la majorité des collectivités d'Outre-mer énumérées à l'article L. 751-1 du code de la sécurité sociale[1].

Dans ce cadre, selon l'avis précité du CESE relatif à la santé dans les outre-mer, « Les restes à charge pour le patient liés directement aux soins restent relativement contenus en Outre-mer du fait de moindres dépassements tarifaires et d'une large couverture de la complémentaire santé solidaire. »

---

[1] *Le régime d'assurance maladie applicable à Mayotte présente quelques différences avec la législation en vigueur dans les territoires ci-dessus mentionnés (accès aux soins gratuit au centre hospitalier de Mayotte pour les assurés du régime local ; pas de participations forfaitaires ni de franchises pour l'accès aux soins de ville ; absence d'application du parcours de soins coordonnés et de l'aide médicale d'État). Les collectivités de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française sont compétentes en matière de sécurité sociale et décident de l'instauration et du contenu de leur système de couverture maladie. L'État n'est donc pas habilité à légiférer dans ce domaine. La collectivité de Wallis-et-Futuna ne dispose pas de régime d'assurance maladie obligatoire, mais l'offre de santé, gérée par l'État, est accessible gratuitement. Il faut signaler l'adoption, en première lecture, par l'Assemblée nationale, le 11 juin dernier, d'une proposition de loi « pour l'égalité d'accès aux soins des ressortissants ultramarins en Hexagone », déposée par Mme Mereana Reid Arbelot (Polynésie française ; Gauche démocrate et républicaine), qui prévoit l'obtention d'une carte vitale et, par extension, d'une carte européenne d'assurance maladie, pour les personnes affiliées aux régimes de sécurité sociale des collectivités d'outre-mer prévues à l'article 74 de la Constitution et de Nouvelle-Calédonie, afin de leur permettre de bénéficier immédiatement du système de remboursements de l'Hexagone quand ils s'y installent ou s'y font soigner après une EVASAN. Ce texte doit maintenant être examiné par le Sénat.*

En effet, « D'après l'enquête de la DREES de 2018 publiée en 2023, les restes à charge moyens après remboursement par l'assurance maladie obligatoire (RAC AMO), par patient, sont inférieurs à la moyenne nationale de 20 à 60 % dans les DROM. Cela s'explique principalement par le niveau particulièrement bas des dépassements : leur montant annuel moyen par patient s'élève à 90 euros en Guyane, à 110 euros à La Réunion, à 170 euros en Guadeloupe et à 180 euros en Martinique. Dans une moindre mesure, dans certains de ces départements, cela s'explique aussi par une réduction du reste à charge opposable en raison de la part importante de patients bénéficiant de la complémentaire santé solidaire (Guyane en particulier) ou de l'aide médicale d'État. »

En effet, sous conditions de ressources, les assurés ultramarins peuvent bénéficier de la complémentaire santé solidaire (C2S)[1] afin que soit prise en charge la part complémentaire de leurs frais de santé. Dans les territoires ultramarins concernés par la C2S, le plafond de ressources est majoré de 11,3 % par rapport à celui applicable dans l'Hexagone. Ainsi, les plafonds en vigueur en Outre-mer du 1er avril 2025 au 31 mars 2026 s'élèvent à 959 euros mensuels pour une personne seule s'agissant de la C2S sans participation financière et 1295 euros mensuels s'agissant de la C2S avec participation financière (contre respectivement 862 et 1163 euros dans l'hexagone). En revanche, le panier de soins et les garanties offertes par la C2S dans ces territoires sont identiques.

Territoire	**C2S sans participation** (milliers)	**C2S avec participation** (milliers)
Guadeloupe	90	20
Martinique	69	17
Guyane	93	7
La Réunion	300	72
Mayotte	71	1

Source : DGS

[1] *La C2S est applicable en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et, depuis le 1er janvier 2024, à Mayotte. Elle ne s'applique pas au territoire des îles Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et à Saint-Pierre-et-Miquelon.*

Cependant, d'autres dépenses importantes sont la charge du patient lorsqu'il se rend chez le médecin ou va à l'hôpital : il s'agit, à titre principal, des frais de transport et d'hébergement. En effet, comme cela a déjà été démontré, l'offre de soins est insuffisante et concentrée dans les grandes villes outre-mer. Ce qui entraîne des déplacements nombreux, et, par conséquent, des frais de transports et d'hébergement particulièrement élevés pour le patient. Ceci est plus vrai encore en cas d'évacuation sanitaire ou d'opération complexe dans l'Hexagone ou un autre territoire ultramarin. Ces transferts entraînent toujours des dépenses supplémentaires pour les patients, qui ne sont pas prises en compte dans les études standard sur les restes à charge (hébergement, transport, accompagnement d'un proche).

Comme le souligne le CESE, « Les patients ultramarins peuvent ainsi être exposés à un reste à charge global plus élevé en proportion de leurs revenus et avec des coûts additionnels (transport, hébergement, transfert) qui ne sont pas toujours visibles dans les statistiques nationales. » Le reste à charge dépend aussi, comme cela a été précisé, de la couverture et de la qualité d'une complémentaire santé.

Or, les informations sur la réalité des frais que l'on peut considérer comme des restes à charge et sur le niveau de couverture de ces frais par les complémentaires sont lacunaires pour les outre-mer. Comme le recommande également le CESE, la commission d'enquête estime qu'il faut y « voir plus clair » en procédant à une évaluation exhaustive de ces frais et de leur taux de couverture pour chaque territoire ultramarin.

c) Adopter un véritable pilotage des politiques de santé outre-mer

La commission d'enquête reconnaît que, tirant les leçons de la pandémie de covid-19, le ministère de la santé essaye d'améliorer le pilotage des politiques de santé publique outre-mer.

Un travail important de retour d'expérience associant les acteurs nationaux et ultramarins a contribué à faire évoluer durablement les doctrines de préparation et de réponse aux situations sanitaires exceptionnelles, notamment à travers la publication du décret du 3 janvier 2024 relatif au dispositif d'organisation de la réponse du système de santé (ORSAN) en situation sanitaire exceptionnelle.

Il faut aussi saluer l'effort récent d'adaptation des feuilles de route et autres plans d'action nationaux en matière de santé publique, aux réalités sanitaires des territoires ultramarins, comme le dernier Programme National Nutrition Santé (PNNS 5) applicable sur la période 2025-2030 ou la stratégie décennale de lutte contre le cancer.

Enfin, il faut signaler que la DGS met au point, à l'heure actuelle, sa propre stratégie nationale pour les outre-mer. Ce document, en cours de validation, doit assurer l'intégration des enjeux de santé publique ultramarins dans les politiques nationales, renforcer la cohérence des actions, **et surtout,**

passer, dans les territoires ultramarins, d'une logique trop fréquente de réaction aux crises sanitaires, à celle d'une anticipation et d'une préparation. Là encore, l'intérêt de cette stratégie est qu'elle a été établie sur la base d'une « co-construction » avec la DGOM et les ARS des territoires ultramarins. De plus, cette stratégie rejoint les demandes de la commission d'enquête sur plusieurs points (fin de « l'anarchie statistique » dans le domaine de la santé ; procédure de concertation systématique avec les acteurs locaux ; mise en lien de ces derniers avec les organes de recherche nationaux…).

Cette initiative est pertinente mais son périmètre demeure insatisfaisant. **En effet, une telle stratégie doit concerner l'ensemble du ministère de la santé et être portée politiquement par la ministre de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées de France.**

Elle doit être basé sur les remontées de terrain des ARS, des centres hospitaliers… et prévoir une association de la société civile, sur le modèle du GIP Martinique santé[1]. C'est un espace de démocratie sanitaire décalé par rapport à l'ARS qui fait l'objet de suspicion à la suite des différentes crises sanitaires.

En outre, eu égard à l'importance des enjeux « santé-environnement » déjà évoqués pour les outre-mer, cette stratégie doit intégrer l'approche « Une seule santé » de l'Organisation mondiale de la santé.

Recommandation n° 20 : Établir une stratégie nationale de la santé pour les outre-mer : basée sur les données statistiques de santé des territoires :

- incluant la dimension « Une seule santé » de l'OMS ;

- portée par le ministère de la santé dans son ensemble.

En complément, cette stratégie doit aussi permettre l'élaboration d'un plan d'urgence ORSAN-DOM, afin de pouvoir faire face à une nouvelle pandémie.

Enfin, que le pilotage des politiques de santé soit souple et efficace dans les outre-mer, il doit être mis en œuvre en ayant recours aux expérimentations, adaptations et dérogations qui seraient nécessaires, tant en matière de santé publique que d'organisation des soins.

---

[1] *Le Groupement d'Intérêt Public (GIP) Martinique Santé est un organisme public placé sous l'autorité de l'Agence régionale de santé (ARS) de Martinique. Il regroupe l'ARS, les différents centres hospitaliers et la caisse générale de sécurité sociale. Il intervient de manière transversale dans l'élaboration, la mise en œuvre, le déploiement opérationnel, l'évaluation et la modernisation des politiques publiques de santé sur le territoire, assurant ainsi la cohérence, l'efficacité et la proximité de l'action publique au service des usagers, des professionnels et des institutions.*

Le droit français, en cas de nécessité, prévoit la possibilité de telles dérogations, avec :

- l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, qui vise à expérimenter des organisations innovantes faisant appel à des modes de financements et d'organisation inédits permettant de décloisonner le système de santé français et d'inciter à la coopération entre les acteurs. Ces expérimentations ont aussi un objectif d'efficience et de meilleure prise en compte de la prévention et de la qualité des soins. À titre d'exemple, on peut citer le dispositif « PRALIMAP (Promotion de l'alimentation et de l'activité physique), testé en Guadeloupe, qui vise à mettre en place auprès des élèves des classes de quatrième de Guadeloupe et îles du Nord un programme de dépistage structuré du surpoids et de l'obésité avec une prise en charge initiée en milieu scolaire, collective et individuelle ;

- le décret n° 2023-260 du 7 avril 2023, qui donne la faculté aux directeurs généraux des agences régionales de santé de déroger aux normes arrêtées par les administrations de l'État pour un motif d'intérêt général.

2. Le financement du surcoût outre-mer

Comme déjà précisé, le montant du coefficient géographique détermine l'offre de soins hospitalière outre-mer (pour rappel, 90 % des ressources des centres hospitaliers résultent de la prise en charge des soins qu'ils dispensent par l'assurance maladie).

À l'issue du rapport précité de la DREES sur l'actualisation de ces coefficients géographiques (novembre 2023)[1], le Gouvernement a annoncé la revalorisation des coefficients géographiques applicables en Guyane (de 31,05 à 33,1 %), à La Réunion (de 32,5 % à 34 %) et à Mayotte (de 32,5 % à 34 %), mais ceux de Guadeloupe et de Martinique sont restés inchangés (à 27 %).

La commission d'enquête, qui a pu se rendre au CHU de Martinique, comprend l'étonnement des équipes sur place : en effet, le compte n'y est pas : « La méthodologie de calcul du coefficient privilégiée par la DREES dans sa dernière évaluation nous semble contestable, dans la mesure où elle repose sur des structures de coûts nationales peu adaptées aux réalités ultramarines et sur des données budgétaires incomplètes ou antérieures à certaines revalorisations, ce qui conduit à une appréciation biaisée des besoins réels. »[2]

---

[1] *« Actualisation des coefficients géographiques des départements d'outre-mer et de Corse - Révision de la méthodologie d'objectivation des surcoûts supportés par les établissements de santé des DROM et de Corse », Noémie Courtejoie et Simon Delage, avec la collaboration de Christophe Dixte et Pierre Pora, DREES méthodes, n°14, novembre 2023.*

[2] *Réponse au questionnaire écrit de la commission d'enquête.*

Au centre hospitalier Louis-Constant Fleming de Saint-Martin, qui couvre également Saint-Barthélemy, le constat est le même. À titre d'exemple, les habitants de Sint Maarten qui se soignent côté français sont souvent peu solvables. L'impact est d'un million d'euros par an structurellement. Par ailleurs, la taille de la population fait que l'hôpital est structurellement déficitaire. La facturation à la T2A est limitée. À noter un léger mieux du côté des Evasan. Avant, elles pesaient sur le budget de l'hôpital pour environ 2,3 millions d'euros par an. Elles sont désormais compensées par une MIG gérée par l'ARS. Mais cette compensation intervient encore *a posteriori* et ne se fait pas à l'euro près. Une solution pérenne doit être trouvée.

Ces différentes lacunes plaident pour une révision du dispositif afin d'en améliorer la pertinence et l'équité territoriale.

De fait, les établissements des Antilles-Guyane sont aujourd'hui dans une situation budgétaire extrêmement fragile. Le CHU de Martinique présente à lui seul un déficit annuel d'environ 160 millions d'euros pour près de 760 millions d'euros de recettes qui se traduit au quotidien par une tension sur la trésorerie, des ruptures quasi-quotidiennes d'approvisionnement, une fragilisation du tissu économique de fournisseurs, des surcoûts dans le processus d'achat (intérêts moratoires, surcote des fournisseurs anticipant leurs lignes de trésorerie).

Cette fragilité s'explique principalement par des facteurs structurels liés au contexte ultramarin : **un niveau de recettes insuffisant**, notamment en raison d'un coefficient géographique sous-évalué et incomplet dans son champ d'application, générant des manques à gagner significatifs sur l'activité hospitalière et ambulatoire ; des charges durablement plus élevées qu'en métropole (surcoûts de transport, d'énergie…, accentués par les contraintes d'insularité et par le vieillissement accéléré des infrastructures)

Une révision globale du modèle de financement des établissements ultramarins apparaît aujourd'hui indispensable afin de garantir l'égalité réelle d'accès aux soins.

La commission d'enquête estime à son tour que l'opacité est réelle, d'une part, sur le rythme des réévaluations des coefficients géographiques et sur les territoires bénéficiaires. Par ailleurs, comme le relevait la mission

« flash » de l'Assemblée nationale sur ce dossier[1], la méthode de calcul est à revoir[2].

Les « handicaps » des territoires ultramarins qui entraînent des surcoûts (vie chère ; insularité et/ou enclavement…) doivent être évalués rigoureusement et actualisés dans les calculs.

Pour le centre hospitalier de Saint-Martin, le directeur par intérim préconise même d'adopter une disposition législative analogue à celle applicable pour l'hôpital de Saint-Pierre-et-Miquelon qui reconnaît la situation structurellement déficitaire de l'établissement.

Recommandation n° 21 : Réviser les coefficients géographiques en discussion avec les ARS et centres hospitaliers concernés, sur la base du rapport de la DREES de 2023, en prévoyant un contradictoire sur les propositions d'actualisation. Prévoir un cycle d'actualisation tous les trois ans. Étendre ces coefficients aux activités externes (consultations, actes ambulatoires).

3. Adapter la politique de santé outre-mer aux pathologies des territoires

a) Faire de la santé des femmes et des enfants, une priorité de santé publique dans les outre-mer

(1) Conforter la connaissance de la situation de la mère et de l'enfant

S'agissant des causes de surmortalité infantile, des travaux sont en cours afin d'améliorer la connaissance des situations à risques. Il s'agit en particulier de la création d'un entrepôt de données autour de la naissance, dénommé Snoopi (Système national d'observation obstétrical, périnatal et infantile) qui, *via* la mise en cohérence de plusieurs sources de données, permettra une observation exhaustive des parcours de soins de la mère avant la naissance, puis de la mère et de l'enfant jusqu'à ses trois ans, afin de mieux comprendre la santé périnatale et la santé des mères.

---

[1] *Communication des députés Nathalie Bassire, Élie Califer, Johnny Hajjar, Émeline K/Bidi et Jean-Philippe Nilor, du 21 décembre 2023, dans le cadre de la mission flash sur le coefficient géographique appliqué aux établissements de santé outre-mer, de la délégation de l'Assemblée nationale aux outre-mer.*

[2] *La mission « flash » soulignait ainsi que, lors de la dernière révision, la fixation du taux des coefficients se basait sur des études de la DREES sur les écarts salariaux liés à la zone géographique, des études de l'INSEE sur les différentiels de prix, ainsi qu'une enquête sur le prix des médicaments et des études spécifiques par type de coût (personnels ; médicaments ; hôtellerie…), ces dernières études ayant été menées par la DGOS pour la dernière fois en 2016, sur la base de chiffres de 2013, soit dix ans avant la période de révision.*

En complément, les Enquêtes Nationales Périnatales (ENP) permettent de disposer de données fiables et actualisées, indispensables pour évaluer la santé périnatale et orienter les politiques de santé publique. Dans la plupart des DROM, la durée de l'enquête a été rallongée dès l'édition 2021 afin de bénéficier de données stables. Mais la septième édition de l'ENP n'aura lieu qu'en mars 2027 dans l'hexagone et dans les DROM, et une extension de ces délais est déjà prévue à La Réunion et à Mayotte.

(2) Améliorer la prévention de la mortalité maternelle et infantile

La prévention de la mortalité maternelle et infantile est essentielle.

Elle présente souvent des difficultés spécifiques outre-mer avec des carences dans les consultations et les échographies, des ruptures régulières dans le parcours des patientes, voire des renoncements aux rendez-vous et/ou aux soins.

Mais la diversité des situations ultramarines est toutefois une réalité.

À titre d'exemple, les actions des professionnels de santé et, plus largement, des « réseaux périnatals » de La Réunion ont une réelle efficacité.

Un suivi attentif des femmes enceintes à La Réunion1

49,3 % des femmes ont eu au moins une visite à domicile par une sage femme, soit, un taux trois fois supérieur à celui de la France hexagonale (18,5 %).

Près de la moitié des femmes ont bénéficié d'un entretien prénatal précoce (EPP), instauré en 2007 et rendu obligatoire en 2020 dans le parcours de grossesse, qui permet à des professionnels de santé de répondre aux questions des futurs parents, de leur donner des conseils, et de détecter les vulnérabilités. Elles ne sont que 36,5 % dans la France hexagonale.

De plus, 77,2 % des femmes attendant leur premier enfant suivent des séances de préparation à la naissance et à la parentalité.

93,7 % d'entre elles ont eu un dépistage de la trisomie 21 (contre 90 % en France hexagonale) et 93,5 %, un dépistage du diabète gestationnel, du fait d'une politique volontariste des professionnels de santé.

Par ailleurs, en Martinique et en Guadeloupe, la part des femmes bénéficiant d'un entretien prénatal précoce (EPP) est similaire à celle de la France hexagonale.

La situation des femmes mahoraises est, en revanche, particulièrement fragile : 1,8 % d'entre elles ont eu un entretien prénatal précoce (contre 36,5 % dans la France hexagonale). Et seulement 1,5 % des

[1] *« Santé périnatale à La Réunion/Résultats de l'Enquête Nationale Périnatale 2021 dans les DROM (ENP-DROM 2021), Santé publique France, juin 2023.*

femmes enceintes ont eu une visite à domicile d'une sage-femme (contre 18,5 % dans l'Hexagone).

La cohérence du parcours de grossesse doit être encouragée grâce à deux outils principaux, dont le développement doit accroître sa sécurisation : le carnet maternité (actualisé au 1er mars 2026) et l'entretien prénatal précoce (EPP), rendu obligatoire en 2020.

En complément, les outils nationaux de prévention pour la santé des jeunes enfants doivent être sollicités (stratégie de 1 000 premiers jours ; vingt examens médicaux obligatoires de la naissance jusqu'à seize ans ; carnet de santé de l'enfant…).

Ces instruments et procédures sont cependant mis en œuvre de manière inégale dans les territoires ultramarins.

Recommandation n° 22 : Placer les femmes et les enfants au cœur des stratégies de santé dans les outre-mer, notamment en faisant de la réduction de la mortalité infantile, une priorité.

Le plan contre la surmortalité infantile doit être accompagné d'un programme contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle pendant la grossesse.

Dans ce cadre, la commission :

- souhaite améliorer la connaissance des situations à risques en soutenant le déploiement rapide de dispositifs de type « Snoopi » et réduire l'espacement entre les ENP (tous les 3 ans) afin de permettre la détection des principales vulnérabilités chez les femmes enceintes et leurs enfants, et l'adoption des décisions adaptées pour améliorer la santé périnatale dans les outre-mer ;

- demande le renforcement du suivi des femmes enceintes dans les territoires ultramarins (pérenniser, en Guadeloupe et en Martinique, les analyses de sang systématiques des femmes enceintes et des jeunes enfants pour détecter d'éventuelles traces de chlordécone et, en Guyane, le dépistage systématique du plomb et du mercure ; assurer la systématicité de l'établissement du carnet maternité et conforter le développement des actions « d'aller vers » en matière de santé périnatale…).

En complément, elle estime que sa recommandation générale sur le renforcement de l'offre de soins outre-mer concerne particulièrement le **recrutement et la formation de sages-femmes et de pédiatres** : alors qu'ils sont les deux « plus jeunes » départements de France, Mayotte n'a aucun pédiatre, la Martinique n'en a que 7 et la Guyane, 9. Il convient aussi de résorber la grande carence actuelle en équipements de soins critiques pédiatriques des centres hospitaliers des territoires ultramarins, dans le cadre

de leurs plans actuels de construction/rénovation. À cet égard, il faut signaler le projet de mise en place d'une offre de réanimation pédiatrique de recours d'ici fin 2026 au CHU de Cayenne (Guyane).

Données SAE 2024	**Soins critiques**			
	Réanimation (nb de lits)		Soins intensifs (nb de lits)	
	Adulte	Pédiatrique (hors néonatalogie)	Adulte	Pédiatrique (hors néonatalogie)
Guadeloupe	35	0	16	0
Saint-Martin	0	0	0	0
Saint-Barthélémy	0	0	0	0
Guyane	21	0	12	0
La Réunion	76	12	70	11
Martinique	26	3	33	0
Mayotte	8	6	0	0

Source : ministère de la santé

b) Juguler l'épidémie de diabète et l'obésité dans les territoires ultramarins

(1) Prendre acte des initiatives de prévention allant dans le bon sens

(a) La mise en œuvre d'un programme national nutrition santé (PNNS) qui tient désormais compte des outre-mer

Depuis 25 ans, le ministère en charge de la santé met en œuvre la politique de prévention nutritionnelle du Gouvernement, le Programme National Nutrition Santé **(PNNS),** chargé d'améliorer la santé de la population à travers la nutrition au sens de l'alimentation et de l'activité physique.

Le PNNS 4, prévu sur la période 2019-2024, a défini plusieurs mesures spécifiques aux outre-mer. Cette prise en compte des défis particuliers aux outre-mer est encore renforcée avec la Stratégie Nationale pour l'alimentation, la nutrition et le climat (SNANC) et avec le **Programme National Nutrition Santé 5**, présentés le 11 février 2026, qui tendent à définir la politique du Gouvernement pour une alimentation saine et durable à l'horizon 2030, dans l'Hexagone comme dans les outre-mer. Ainsi, l'objectif n° 4 de la Stratégie nationale est d'adapter ses orientations nationales *« aux spécificités des territoires ultramarins, afin d'ajuster les prochaines orientations ultramarines du PNNS et du PNA »*.

En application de cet objectif général, le PNNS 5 intègre différentes actions visant à lutter contre l'obésité, notamment dans les DROM, avec des actions transversales s'appliquant à l'ensemble du territoire (Hexagone et Outre-mer) ou bien des actions spécifiques aux territoires ultramarins : a**mélioration de la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire** à travers l'élaboration d'accords collectifs visant notamment à réduire les teneurs en sel, sucres et acides gras saturés des aliments ; amélioration de la qualité de

l'offre alimentaire en Outre-Mer, notamment *via* **l'amélioration de l'offre dans le cadre du « Bouclier Qualité-Prix »** ; r**enforcement et meilleure structuration du soutien d'aide alimentaire pour les territoires ultramarins** ; permettre à chacun de s'appuyer sur des recommandations de consommations alimentaires saines et durables ; d**éploiement de programmes nutritionnels au sein des écoles dans les territoires ultramarins**.

(b) Poursuivre les efforts de la loi Lurel pour diminuer l'alimentation trop sucrée et trop grasse

Comme déjà précisé, les habitudes de consommations alimentaires des populations ultramarines s'avèrent de moins bonne qualité nutritionnelle qu'en Hexagone. **Par exemple, la consommation de fruits et légumes est plus faible dans les DROM qu'en Hexagone** : seuls 18 % des adultes de ces territoires atteignaient les recommandations du PNNS en la matière. **La consommation de sucre (notamment sous la forme de boissons sucrées) est quant à elle deux à trois fois plus élevée en Outre-Mer qu'en Hexagone.**

Pour obtenir une diminution de la teneur en sucre, la loi n° 2013-453 du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer, dite « loi Lurel », du nom de son auteur, le sénateur de Guadeloupe et ancien ministre, Victorin Lurel, a prévu qu' « aucune denrée alimentaire de consommation courante » destinée au consommateur final distribuée dans les DOM ainsi que dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon « ne peut avoir une teneur en sucres ajoutés supérieure à celle d'une denrée similaire de la même marque distribuée en France hexagonale. »

Cette loi est entrée en vigueur dès 2013 et « a eu le mérite de s'attaquer à cette question » mais ses effets, évalués par la DGOM en 2021 et par la commission des affaires sociales du Sénat en 2022[1], ont été mitigés.

En 2021, tout d'abord, la DGCCRF a publié les résultats d'une enquête sur le respect de ses dispositions dans le secteur des boissons rafraîchissantes.

Les résultats ont mis en évidence une bonne sensibilisation des fabricants locaux à la problématique et un faible taux de non-conformité pour des boissons vendues à la fois dans l'Hexagone et les Outre-mer. **En revanche, la situation est plus contrastée pour les boissons spécifiquement commercialisées outre-mer**, où 3 boissons sur 13 (plus de 20 %) étaient non conformes ou suspectées d'être non conformes au regard de leur teneur en sucre.

De fait, les territoires ultramarins, et en particulier les ARS, ont soulevé le risque de contournement de la « loi Lurel », en particulier concernant les produits importés de pays étrangers, non couverts par les

[1] *Rapport d'information n°744 (2021-2022) sur la lutte contre l'obésité, de Mmes Chantal Deseyne, Brigitte Dévésa et Michelle Meunier, au nom de la commission des affaires sociales du Sénat, 27 juin 2022.*

dispositions de la loi, et susceptibles de contenir donc des teneurs plus élevées en sucre.

En outre, dans son évaluation de 2022, la commission des affaires sociales a évoqué « un bilan assez mitigé » de la mise en œuvre de la « loi Lurel », évoquant à la fois, une clarté insuffisante de certaines dispositions du texte (« teneur en sucres ajoutés », « produit similaire »…), l'inadaptation de la notion de « denrées assimilables de la même famille » pour certains produits locaux sans équivalent dans l'Hexagone, et la difficulté pour les petits producteurs locaux à connaître les teneurs dans l'Hexagone pour s'y conformer. » Elle préconisait de clarifier ses dispositions (renforcement des démarches volontaires ; promotion de la publicité des produits alimentaires favorables à la santé ; mise en place d'actions visant à réduire la précarité alimentaire…).

Le Gouvernement a plutôt choisi d'intégrer au PNNS4 (2019-2023), une action spécifique visant à **diminuer la consommation des produits sucrés dans les DROM**, puis dans le PNNS5 (2026-2030), une initiative destinée à **améliorer la qualité nutritionnelle de l'offre alimentaire dans les territoires ultramarins.** Il a simultanément recherché à diminuer la consommation de produits sucrés ou trop gras par les Français, à travers deux mesures d'ampleur nationale :

- **le Nutri-score**, système d'étiquetage nutritionnel simplifié institué en 2017 et conçu pour aider les consommateurs à faire des choix plus sains en matière d'aliments (ces derniers étant classés de A à E). Il a été aujourd'hui adopté par 7 pays européens (Belgique, France, Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas, Espagne et Suisse) ;

- **une taxe nationale sur les boissons avec sucres ajoutés** et sur celles avec édulcorants de synthèse. Cette taxe est financièrement « profitable » à l'État. Ce dernier a d'ailleurs décidé d'une hausse des taux au 1er janvier 2026.

Le taux pour la contribution sur les boissons contenant des sucres ajoutés est, depuis le 1er janvier 2026, de 4,07 euros pour une quantité de sucre supérieure ou égale à 5 kg de sucre ajouté par hectolitre de boisson.

Recettes MEDOC (M€)	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Contribution sur les boissons avec sucres ajoutés ("Boissons sucrées" - article 1613 *ter* CGI)	374	396	412	456	452	444	753
Contribution sur les boissons avec édulcorants ("Boissons non sucrées" - article 1613 *quater* CGI)	33	35	38	41	43	46	49
Contribution sur les boissons non alcoolisées ("Eaux et autres boissons non sucrées" - article 1613 *quater* CGI)	89	83	81	86	83	84	86

Source : DGFIP

Cependant, si cette taxe est, à l'évidence, rémunératrice, elle ne semble induire aucun changement dans les volumes de boissons déclarés et renseignés (DGFIP). **Au total, les données agrégées disponibles, de montants de contribution comme de volumes, ne permettent pas de conclure à des effets significatifs de la réforme de 2025 sur les comportements de consommation.**

Afin de concilier objectifs de santé publique et financement des stratégies de prévention dans chaque territoire ultramarin, il pourrait être envisagé de prévoir une majoration de cette taxe spécifique aux outre-mer, ou de mettre en place une « majoration diabète » de l'octroi de mer visant les aliments sucrés importés ou produits localement (boissons sucrées ; yoghourts ; pâte à tartiner ; glaces…).

(c) Une stratégie nationale « sport santé » compatible avec les priorités ultramarines

Sur le sujet de l'activité physique et la lutte contre la sédentarité, la direction générale de la santé (DGS) copilote, aux côtés de la direction des sports, **la Stratégie Nationale Sport Santé (2025-2030)**, publiée en septembre 2025. Si l'on peut déplorer que cette stratégie ne contienne pas de disposition explicitement « fléchée » vers les outre-mer, il conviendra d'assurer sa mise en œuvre intégrale outre-mer, au même niveau que dans l'Hexagone.

En complément, il faut mentionner le **dispositif « pass sport »,** qui propose une déduction immédiate de 70 euros sur le coût de l'inscription prise entre le 1er septembre et le 31 décembre 2025 dans un club, une association sportive ou une salle de sport. Ce dispositif est ouvert aux jeunes : de 14 à 17 ans bénéficiaires de l'allocation de rentrée scolaire, ou en situation de handicap ; de 6 à 19 ans, bénéficiaires de l'AEEH (allocation d'éducation de l'enfant handicapé) ; de 16 à 30 ans bénéficiaires de l'AAH (allocation aux adultes handicapés) ; de moins de 28 ans bénéficiaires d'une bourse attribuée avant le 15 octobre 2025 (bourse CROUS (y compris l'aide annuelle) ; bourse régionale pour une formation sanitaire ou sociale).

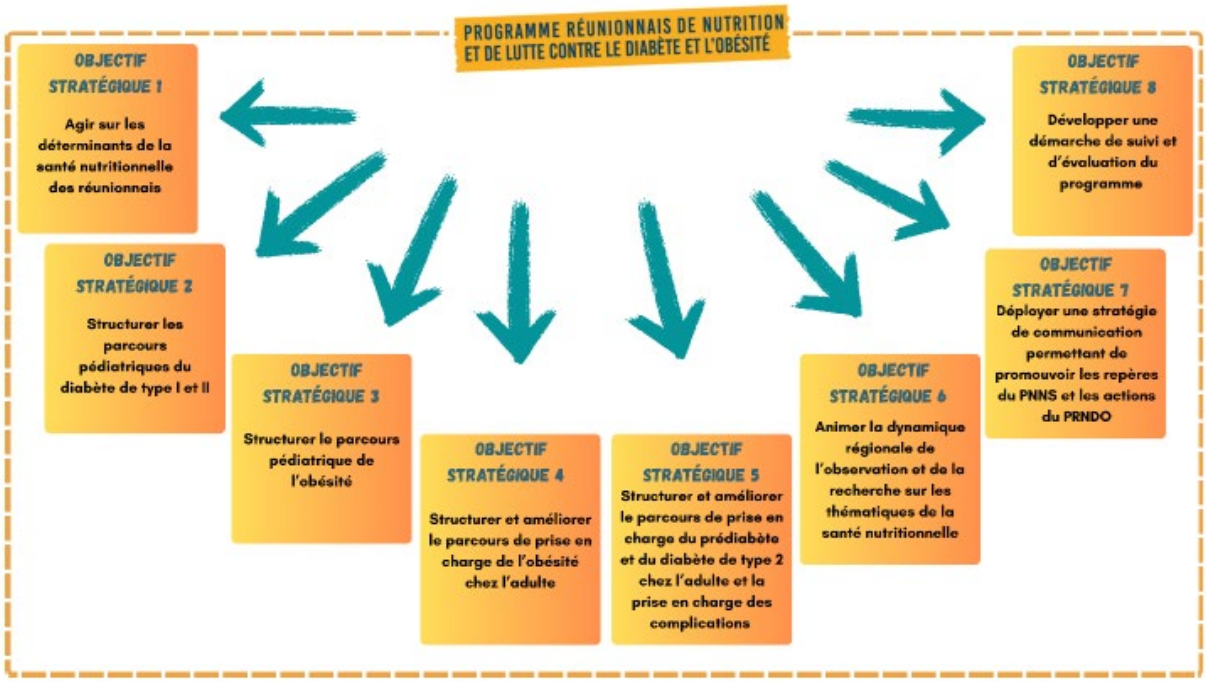
(2) S'inspirer des expériences réussies

La prévention et le dépistage sont déterminants pour diminuer la prévalence du diabète et de l'obésité dans les territoires ultramarins. Les actions de prévention et de dépistage pourraient s'inspirer des initiatives réunionnaises qui ont été pionnières dans ce domaine.

En effet, La Réunion a été pionnière en mettant « autour de la table » toutes les parties prenantes (élus ; professionnels de santé ; rectorat ; industriels de l'agroalimentaire ; distributeurs…) et en organisant un plan d'action, concernant les enfants comme les adultes et couvrant les différentes activités du quotidien (manger ; faire du sport…).

(a) Le Programme Réunionnais de Nutrition et de Lutte contre le Diabète et l'Obésité (PRNDO)

Le Programme Réunionnais de Nutrition et de lutte contre le Diabète et l'Obésité (PRNDO) 2025-2028 repose sur une approche intégrée, combinant promotion de la santé, organisation des parcours de soins, observation, communication et évaluation, afin d'agir simultanément sur les déterminants de santé, la qualité des prises en charge et la mobilisation des acteurs. Il comprend **huit objectifs stratégiques** qui visent à réduire les inégalités sociales et territoriales de santé et à améliorer durablement la santé nutritionnelle des Réunionnais.



Source : PRNDO de La Réunion

C'est dans ce cadre que sont notamment déployés notamment deux actions ambitieuses et fédératrices : l'opération « Nutrition Marmay », lancée en mars 2026 par l'ARS, conçue pour accompagner les professionnels et agir dès le plus jeune âge pour améliorer durablement la santé nutritionnelle des enfants et des adolescents de 0 à 18 ans et amplifier les actions qui, sont ou vont être réalisées sur le territoire et l'opération « Dépist'out Diabète et score Fin Risk Pei », qui vise au **repérage précoce des personnes à risque**.

(b) Développer l'activité sportive dans tous les outre-mer contre la sédentarité

Comme l'a résumé le professeur Nadia Sabbah lors de son audition, « la prévention passe aussi par des infrastructures routières et des structures accessibles pour la population générale qui soient dédiées à l'activité physique. La sédentarité est en effet un problème important dans nos territoires. (…) En France hexagonale, il existe des parcs où l'on peut marcher. Mais en Guyane, les pistes cyclables sont toutes utilisées par les scooters (…) La population générale n'a pas d'endroit pour marcher ou faire un peu de vélo tranquillement, sans danger. »[1]

À cet égard, il faut mentionner une initiative « sport/santé » qui a fait ses preuves en Guadeloupe : **les Parcours Sportifs de Santé Sécurisés**, répartis sur tout le territoire guadeloupéen : il s'agit d'une offre de proximité, gratuite et encadrée par des professionnels. C'est ainsi que l'ARS finance depuis 6 ans l'animation des 35 P3S de la Guadeloupe : 2 heures par semaine et par site avec un éducateur en activité physique adaptée. En 2022, 136.480 € ont été alloués au groupe HTA Guadeloupe. Ce budget a fait l'objet d'une augmentation, puisqu'il est passé à 155 480 euros en 2023 et à 152 543 € en 2024. Le matériel déployé sur ces P3S est financé par le conseil régional qui a annoncé en juin 2022 un plan pour la réfection ou le remplacement de tous les P3S de Guadeloupe avec de nouvelles installations et un renforcement probable du nombre d'heures d'animation.

La commission d'enquête estime que cette initiative de prévention peut être dupliquée dans d'autres territoires ultramarins car ces parcours, qui sont peu coûteux et nécessitent peu de foncier, ont démontré leur efficacité.

Autre initiative qu'il conviendrait de conforter : le plan 5 000 équipements – génération 2024 (2024-2027), est porté par l'agence nationale du sport et concerne tous les territoires. Renforcer l'offre de soins et par une prise en charge accrue des enfants et des adolescents

[1] *Audition du 1er avril 2026.*

(c) Conforter les filières de soins obésité

Si la prévention de l'obésité est une nécessité, elle n'est pas suffisante. De fait, la prise en charge des malades, adultes et plus encore enfants, doit intervenir dans un parcours de soins cohérent, qui fait l'objet d'un cadre national solide, mais qui est un vrai défi pour les outre-mer.

Ainsi, la feuille de route Obésité 2026-2030 (FDRO), lancée par la Ministre de la Santé le 14 janvier 2026, va décliner outre-mer trois **axes stratégiques et interdépendants** : l'orientation précoce dans les parcours de soins, l'amélioration du recueil et du traitement des données ; la poursuite de la structuration de la prise en charge au sein des filières obésité avec l'appui des **centres spécialisés dans la prise en charge de l'obésité (CSO)** ; le développement de la formation des professionnels de santé et des intervenants de la prise en soins.

En pratique, ces filières doivent s'appuyer sur les **centres spécialisés obésité (CSO)**, qui sont à la fois les centres experts de soins du niveau 3[1] et les chefs de file en charge de coordonner, d'orienter, de former et de sensibiliser l'ensemble des acteurs de la filière obésité de leur territoire. Ainsi, u**n CSO a été reconnu par l'ARS en Guyane, région non dotée jusqu'en 2025 et il en existe également un dans les autres territoires : Guadeloupe, Martinique, La Réunion**.

(d) Tester et pérenniser les dispositifs et traitements innovants

Dans le traitement des complications liées au diabète, à l'exemple des « plaies chroniques » qui touchent les malades, la commission d'enquête souhaite que le Gouvernement (ministère de la santé) et les agences nationales et européennes compétentes (agence européenne des médicaments (AEM) et agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM)) soient plus proactives pour tester les médicaments et traitements possibles.

Ainsi, alors que plusieurs praticiens entendus en audition ont évoqué l'existence de traitements des ulcères du pied diabétique, aucun essai clinique n'a été autorisé à ce jour.

Car le cadre juridique impose en principe que le ou les fabricants de ces traitements demandent une autorisation de mise sur le marché (AMM), qui sera ensuite délivrée par l'AEM-EMA ou par l'ANSM. Par la suite, comme l'indique la direction générale de la santé (DGS), « De tels essais ne peuvent être conduits qu'à la demande d'un promoteur, industriel ou établissement de

[1] *Le niveau 1 des soins est pratiqué par les médecins généralistes, les diététiciens, les sage-femmes… Le niveau 2 concerne la prise en charge des patients obèses en secteur hospitalier autour d'un médecin spécialiste de l'obésité (nutritionniste) qui coordonne les soins (« digestif, endocrinologie, diabétologie, nutrition ». Le niveau 3 des soins comprend les soins de niveau 2 et les soins médicaux et de réadaptation pour les patients en obésité sévère.*

santé disposant d'un dossier scientifique solide et d'une autorisation préalable de l'ANSM et d'un comité de protection des personnes. »[1]

Si elle soutient le déroulement de ce processus d'autorisation, qui vise à vérifier l'efficacité d'un traitement et son absence d'effets secondaires par une expertise médicale rigoureuse, la commission d'enquête estime que dans l'hypothèse d'un traitement n'ayant pas d'équivalent pour soulager la prise en charge d'une priorité de santé, le ministère de la santé devrait pouvoir, par dérogation, et en lien avec les deux agences du médicament européenne et française, lancer ces essais cliniques lui-même**. Sur un tel dossier, la passivité et le juridisme ne peuvent être des réponses satisfaisantes.**

Recommandation n° 23 : Adopter un plan national « diabète outre-mer », intégré au plan national nutrition santé (PNNS) et coordonné avec la Stratégie nationale sport santé (2025-2030) et étudier la création d'une majoration de l'octroi de mer « anti-diabète » sur les produits sucrés.

Amplifier les programmes d'éducation nutritionnelle dans tous les établissements scolaires.

Recommandation n° 24 : Pour favoriser l'activité physique et lutter contre l'obésité, accompagner les collectivités territoriales dans la mise en place d'équipements sportifs dans l'espace public (aires d'exercice physique en extérieur, terrains accessibles librement…).

Ce plan devra, à titre principal :

- favoriser le « bien manger » (instauration de clauses de qualité nutritionnelle des produits servis dans les repas des cantines scolaires ; améliorer l'offre alimentaire en outre-mer par une contractualisation avec les industriels…) ;

- pour atteindre l'objectif précédent, envisager une « majoration anti-diabète » de l'octroi de mer sur les produits les plus sucrés, importés ou produits dans les territoires ultramarins (sodas ; boissons énergisantes ; yoghourts ; pâte à tartiner ; gâteaux ; glaces ; céréales sucrées…) ou une majoration de la « taxe sucre » dans les outre-mer. Une telle majoration serait justifiée pour des raisons de santé publique, au vu de « l'épidémie de diabète » déjà évoquée ;

[1] *Fiche établie par la DGS, le 7 mai 2026, à la demande de la commission d'enquête.*

- promouvoir le sport chez les jeunes (prolongation au-delà de 2026 et généralisation du « pass sport »), le « sport santé » (mise en place de « parcours santé sécurisés ») et construire des terrains de sport, ou en étendre plus largement les horaires d'ouverture au bénéfice du public ;

- favoriser les expérimentations de traitements innovants et produits recombinants, sans attendre les démarches des industriels et promoteurs.

c) Conforter les initiatives dans la lutte contre les cancers

(1) L'amélioration des résultats dans la lutte contre le cancer dans les outre-mer, une priorité nationale déclinée par les ARS

Pour rappel, dans les mesures arrêtées par le comité interministériel des outre-mer (CIOM) du 18 juillet 2023, une mesure portait sur le cancer mesure n° 25), prévoyant **un plan d'action pour réduire significativement les délais de prise en charge des cancers**. En fait, les outre-mer ont été partie intégrante dans la réflexion et de la mise en œuvre de la **stratégie décennale de lutte contre les cancers. Chaque ARS est ainsi chargée de concevoir une feuille de route régionale, adaptée aux priorités, ressources et besoins régionaux**.

Cet exercice a été réalisé pour la période 2021-2025 et est actuellement en cours pour 2026-2030. Sur 2021-2025, seule l'ARS de Mayotte n'a pas pu produire de feuille de route régionale. Pour la feuille de route 2026-2030, **un socle de 23 actions déclinables** en régions a été défini en concertation avec les ARS et le ministère en charge de la santé.

(2) La mise en place d'un registre national des cancers

La mise en place d'un registre national des cancers, en janvier 2026, est aussi une réelle avancée dans la lutte contre les cancers. En pratique, l'Institut national du cancer (INCa) s'est vu conférer, par la loi du 30 juin 2025, la mise en place de ce registre national. Ce registre a un rôle essentiel pour suivre plus régulièrement les indicateurs épidémiologiques (incidence, mortalité, etc.) et mener des analyses à l'échelle nationale, régionale et infrarégionale, pour favoriser la recherche et pour aider les pouvoirs publics, les ARS et les centres hospitaliers, dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques.

En complément, l'une des urgences dans ce domaine est la « remise à jour » du registre des cancers de Polynésie française, qui présentait, selon le professeur Norbert Ifrah, de « grandes périodes de fragilité ». La commission d'enquête soutient cette remise en ordre, ainsi que le rôle d'appui de l'INCa, qui paraissent d'autant plus nécessaires dans un territoire marqué par les conséquences sanitaires des essais nucléaires du Pacifique.

Précisons enfin qu'il n'existe pas de registre à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna. Pour l'INCa et la DGS, cette absence s'explique par la petite taille de ces collectivités, qui peut faire douter de la pertinence de registres territoriaux.

(3) Au prix d'efforts financiers et d'une mobilisation de tous les acteurs, certains plateaux techniques ultramarins sont désormais en pointe dans la détection des cancers

Les plateaux techniques et les cyclotrons d'Outre-mer font l'objet d'aides à l'investissement importantes. Leur utilisation peut être mutualisée dans leur zone. Comme déjà indiqué, le CHU de la Martinique a inauguré, fin novembre 2024, un nouveau centre d'imagerie nucléaire doté de matériel de pointe. L'Institut Caribéen d'Imagerie Nucléaire (ICIN) présente l'avantage de regrouper tous les équipements sur un même site : un cyclotron et un PET Scan qui permettent de détecter plus aisément les cancers et les maladies cardiovasculaires et cognitives liées au vieillissement pour le patient de la Martinique, de la Caraïbe et en Guyane. Outre le volet diagnostic, l'ICIN permettra aussi d'effectuer de la recherche.

Cette capacité permet d'explorer simultanément de larges régions anatomiques incluant le cerveau, le thorax, le foie, l'abdomen et le pelvis en seulement quelques secondes. Elle permet aussi d'augmenter fortement le flux de patients, avec une capacité de l'ordre de 40 à 50 examens par jour, contre environ 20 pour un TEP-scan conventionnel. Il s'agit par ailleurs de l'une des premières machines de ce type installées en France, positionnant ainsi la Martinique à un niveau avancé en matière d'imagerie nucléaire.

Les équipes de l'ICIN fonctionnent comme une start-up, en perfectionnant sans cesse leur outil et son utilisation. Cet outil puissant permet de proposer le parcours « Une journée ». En une journée tous les examens nécessaires sont réalisés et dès le lendemain, une proposition thérapeutique est faite.

En trois ans, l'ICIN est passé de 3500 TEP scan en 2024 à 6500 en 2025 et 9-10000 en rythme annualisé pour 2026.

(4) L'enjeu humain : le renforcement de la formation locale des praticiens

En pratique, la démographie médicale en oncologie (radiothérapeutes, oncologues médicaux) a **augmenté au niveau national entre 2013 et 2023**, avec 3 fois plus d'oncologues médicaux et près de 80 % de radiothérapeutes en plus (chiffres Panorama des cancers - édition 20 ans ; 2025). **Une progression est également observée entre 2021 et 2024 dans les territoires ultramarins mais de façon moins marquée ; et Mayotte demeure nettement en retrait**.

Démographie médicale (2021-2024) – départements d'outre-mer

Territoire	Année	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Martinique	Mayotte
Radiologues	**2021**	3	0	8	5	0
	2024	6 (+ 3)	0	10 (+ 2)	7 (+ 2)	0
Anatomocytopathologistes	**2021**	6	1	11	7	0
	2024	9 (+ 3)	5 (+ 4)	16 (+ 5)	NC	0
Oncologie médicale	**2021**	2	2	9	3	1
	2024	2	2	11 (+ 2)	7 (+ 4)	1

Source : INCa

Le professeur Émeline Colomba a témoigné devant la commission d'enquête, de l'importance des filières de formation locales, à l'exemple de celle mise en place en Martinique : « Aux Antilles, la faculté de médecine de plein exercice est récente, et des externes sont arrivés dans les services depuis peu. Une équipe pédagogique exceptionnelle a été mise en place au sein de cette université Antilles-Guyane par le doyen actuel, la professeur Christophe Deligny, et elle dispense localement une formation de qualité aux jeunes étudiants en médecine. Auparavant, lorsqu'ils étaient originaires des outre-mer, ces étudiants se formaient dans l'hexagone et choisissaient parfois de ne pas revenir dans leur territoire ultramarin. Aujourd'hui, les « cartes sont redistribuées » et, dans les temps qui viennent, des soignants locaux très bien formés resteront sur place pour soutenir les organisations. »[1]

Ce constat appelle les établissements hospitaliers et les collectivités territoriales à poursuivre les mesures d'attractivité pour attirer ces compétences (recrutement sur des grilles plus favorables ; mise à disposition d'hébergements…) et à pérenniser les PADHUE outre-mer.

(5) La priorité des priorités : la prévention et le dépistage

Les résultats actuels des campagnes de prévention dans les outre-mer sont mitigés. Or, comme l'a souligné le professeur Philippe Bergerot, président de la Ligue nationale contre le cancer (LNCC), « l'enjeu est immense : **nous savons que 40 % des cancers sont potentiellement évitables** en fonction du mode de vie et de l'environnement, au sens large. »[2] La prévention, le dépistage et la vaccination sont donc des priorités à mettre en œuvre.

[1] *Audition du 27 mars 2026.*
[2] *Audition du 27 mars 2026.*

Enfin, dans le cadre de la feuille de route 2026-2030 de la stratégie décennale de lutte contre les cancers, les résidents des territoires ultramarins sont identifiés comme l'un des 5 publics cibles prioritaires.

Recommandation n° 25 : Dans la lutte contre le cancer, priorité au dépistage par :

- un zonage des territoires où les actions de dépistage sont faibles ;

- l'élaboration d'un plan de communication local ;

- des actions « d'aller vers » (équipes mobiles de dépistage ; dépistages sur place (« matinées dépistages »), délivrance dérogatoire de « kits DOCCR » par des infirmiers diplômés d'État) ;

- le remboursement intégral de l'autodépistage HPV.

d) Être à la hauteur des défis de la santé mentale des jeunes ultramarins

(1) Des efforts incontestables de l'État et des collectivités territoriales…

(a) Des outils de prévention efficaces à déployer dans tous les territoires ultramarins

L'État a mis en place ou favorisé l'instauration d'outils de détection et de prévention des problèmes de santé mentale. Il faut citer :

- le **numéro national de prévention du suicide (3114)**, financé par l'ONDAM établissements de santé. Il s'agit d'un numéro confidentiel et accessible gratuitement 24h/24h et 7j/7j en Hexagone et en Outre-mer. ;

- **le dispositif VigilanS de** prévention des suicides, de **veille et de « recontact »,** lancé dès 2015. ;.

Évoquons enfin le dispositif des « maisons des adolescents », qui proposent une réponse globale aux problèmes de santé des jeunes, en particulier de ceux qui connaissent des difficultés.

Simultanément à ces actions nationales, il faut saluer la mobilisation des collectivités ultramarines et des ARS sur ce sujet sensible. Chaque territoire dispose en effet de ses **priorités en santé mentale** grâce à un volet spécifique dans son projet régional de santé ou une feuille de route dédiée comme en Guyane.

(b) Face à l'ampleur des problèmes de santé mentale outre-mer, des mesures d'urgence

Un « plan psychiatrie » a été présenté par le Gouvernement, le 12 mars 2025. Ce plan comprend trois axes majeurs : l'information, le secourisme et la prévention du suicide ; un soutien réaffirmé au déploiement des pratiques et dispositifs modifiant les trajectoires des personnes et

améliorant la réponse à l'urgence ; l'insertion dans le travail soutenue par de nouveaux droits.

Cet effort s'inscrit en cohérence avec le souhait de la commission d'enquête de renforcer l'offre de soins dans les territoires ultramarins.

En lien avec la réforme de la psychiatrie, une enveloppe de « rattrapage » a été prévue pour les régions « en retard ». Toutes les régions d'outre-mer sont concernées par ce rattrapage exceptée la Martinique.

Par ailleurs, entre 2023 et 2025, la Guyane et la Réunion ont été les deux territoires ayant connu la plus grande progression à l'échelle nationale, de l'évolution de la dotation populationnelle en psychiatrie (+ 28,28 % avec 58 657 euros et + 17,1 %, avec 147 683 euros, pour La Réunion, contre + 7,6 % en moyenne nationale).

Les territoires ultramarins ont également pu bénéficier des appels à projets pilotés par le ministère de la santé (fonds d'innovation organisationnelle en psychiatrie (FIOP)). 11 projets ont été retenus, dont un village du rétablissement (en Martinique ; 355 500 euros) et un « Psybus » en Guadeloupe (275 000 euros).

Enfin, ces territoires ont bénéficié de crédits supplémentaires, *via* le fonds pour la modernisation et l'investissement en santé[1], **pour se doter – enfin - d'une offre de soins pérenne à échéance 2028.** En revanche, le nombre de psychiatres dans les outre-mer, s'il a nettement augmenté entre 2010 et 2025 (avec 416 psychiatres exerçant en outre-mer au 1er janvier 2025), demeure insuffisant et inégalement réparti.

Le tableau ci-dessous montre bien la faiblesse initiale de la prise en charge de la santé mentale outre-mer et présente les objectifs quantifiés de l'offre de soins pour les activités de psychiatrie, déterminés par les 5 ARS ultramarines dans leur dernier schéma régional de santé 2023-2028 (la Guadeloupe intégrant les autorisations à Saint-Martin / Saint-Barthélemy), à échéance 2028.

[1] *À ce titre, ils ont perçu les crédits suivants pour 2025 (Guadeloupe : 973 498 € en 3ème phase de délégation des crédits de dotations aux établissements de santé (C3) 2024 + 243 449,5 € en 2ème phase de délégation (C2) 2025 ; Guyane : 736 749 € en 1ère phase de délégation (C1) 2025 + 243 449,5 € en C2 2025 ; Martinique : 855 124 € ; Mayotte : 618 375 € ; La Réunion : 973 498 €).*

REGIONS	PSYCHIATRIE							
	De l'adulte		De l'enfant et adolescent		Périnatale		Soins sans consentement	
	SRS 2023 - 2028		SRS 2023 - 2028		SRS 2023 - 2028		SRS 2023 - 2028	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Guadeloupe	5	5	3	3	2	3	3	3
Guyane	8	10	4	10	0	2	2	2
Martinique	4	4	2	2	1	1	1	1
Mayotte	1	1	1	1	0	1	1	1
La Réunion	7	7	7	7	4	4	3	3

Source : DGS

Signalons également qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon, l'activité de psychiatrie développée au sein du Centre Hospitalier François Dunan se structure autour d'une activité principale en ambulatoire concernant d'abord la psychiatrie d'adultes, et la psychiatrie d'enfants et d'adolescents.

Ces efforts sont à saluer. Dans le cadre de sa recommandation générale sur la priorité à donner à la prévention, la commission d'enquête souhaite le renforcement des dispositifs « VigilanS » de prévention des suicides et des maisons des adolescents, qui ont fait la preuve de leur efficacité.

Recommandation n° 26 : Assurer la présence de toutes les spécialités médicales, et en particulier les spécialistes de santé mentale dans les territoires ultramarins. Instaurer des séances de consultation d'un psychologue gratuites pour les jeunes ultramarins.

e) Consolider l'offre de soins dans les territoires ultramarins

(1) Lutter contre le « turn over » des équipes médicales par des mesures d'attractivité, l'envoi de formateurs et des délégations de compétences

De manière générale, alors que la démographie médicale est défavorable jusqu'en 2028 pour la France entière, il s'agit d'attirer des professionnels de santé et de les « fidéliser ».

En effet, plusieurs intervenants devant la commission d'enquête ont souligné que la principale difficulté dans l'offre de soins ultramarine était le « *turn over* » important des équipes médicales, qui nuit à la continuité des parcours de soins et des projets d'amélioration de la prévention et de la prise en charge des malades.

La commission d'enquête a déjà souligné, secteur prioritaire par secteur prioritaire (santé périnatale ; diabète ; obésité ; cancers ; santé mentale…), la nécessité de consolider l'offre de soins ultramarine. En effet, plusieurs spécialités médicales majeures sont absentes de certains territoires,

la médecine de ville est faiblement représentée, et la Guyane et Mayotte sont, dans leur ensemble, des « déserts médicaux » extrêmes.

Pour le professeur Norbert Ifrah, alors que le déficit en oncologie médicale est mondial, il faut envoyer depuis la France hexagonale des « formateurs qui resteront sur place suffisamment longtemps : ce sont eux qui contribueront à créer des « îlots de formation locale » qui aideront la population. »[1] En complément et en attendant l'achèvement de la formation des futurs médecins, le professeur Émeline Colomba estime qu'il faut aussi s'appuyer sur la formation d'infirmières en pratique avancée en oncologie afin « d'optimiser la qualité des soins des patients. »[2]

Plus structurellement, des mesures d'attractivité financière et matérielle sont nécessaires pour attirer les candidats (voir 3) ci-dessous).

(2) Garantir la construction et la rénovation des centres hospitaliers et l'installation d'équipements de pointe

Mais il faut également, pour l'État et les collectivités territoriales concernées, impérativement respecter le programme pluriannuel de construction/rénovation de centres hospitaliers décidé lors du **« Ségur de la santé »**, qui a prévu un investissement massif sur le volet hospitalier pour transformer en profondeur le système de santé sur la période 2021-2030. Les enveloppes d'aide du Ségur ont été intégralement déconcentrées au niveau des ARS.

Or, un tel programme est en train de créer ou de relancer une « dynamique » sur l'ensemble du secteur de la santé au niveau des territoires concernés (voir les projets « Ségur » en Annexe n° 21).

En complément, l'installation d'équipements de « pointe » doit être poursuivie car elle permet d'attirer des médecins et d'enrichir les parcours de soins, la recherche et les filières de formation.

Recommandation n° 27 : Planifier l'installation d'équipements de pointe (comme le cyclotron de l'institut caribéen de l'imagerie nucléaire) dans les établissements hospitaliers ultramarins, afin de faire de ces derniers des plateformes de soins à vocation régionale et développer l'attractivité des filières médicales.

[1] *Audition du 27 mars 2026.*
[2] *Audition du 27 mars 2026.*

(3) Pourvoir en priorité les « déserts médicaux » par des mesures d'attractivité et par le « pacte de lutte contre les zones prioritaires »

Plusieurs dispositifs nationaux peuvent être mobilisés pour assurer cette « attractivité », en particulier au profit des « déserts médicaux » : contrat d'engagement et de service public (CESP) [1] ; contrat de début d'exercice (CDE) ; aides financières conventionnelles (majoration du forfait médecin traitant) à la primo-installation ; exonérations d'impôts et de certaines cotisations en zones classées « France ruralités revitalisation (FRR) » et « zones d'aides à finalité régionale (AFR) » ; exonérations de cotisations et contributions sociales pendant 24 mois au titre de la maladie, et de la CSG-CRDS pour les praticiens exerçant dans les DROM ; dans le cadre du contrat de solidarité territoriale (CSTM), qui s'adresse aux médecins déjà installés acceptant de prêter main forte dans les zones les plus fragiles en matière d'offre médicale, aide financière de 45 % des revenus tirés de l'activité en zone déficitaire (contre 20 % dans le contrat non majoré).

Il existe également des **majorations financières de traitement** pour les professionnels de santé (indexation, indemnité de résidence) relevant de la fonction publique hospitalière, et des **majorations du tarif de base des consultations médicales** (ex : consultation chez le médecin généraliste à 31,40 € depuis le 1er novembre 2023 dans les DROM, indemnités kilométriques différenciées…).

En complément, les collectivités territoriales peuvent proposer des **aides en nature** dans le cadre d'une stratégie d'attractivité territoriale (mise à disposition de locaux, prêts de voiture…).

Certes, la Cour des comptes, dans un rapport récent rendu à la demande de la commission des affaires sociales du Sénat[2], estime, qu'au niveau de la France entière, le rôle des aides financières dans le choix d'installation d'un médecin reste marginal par rapport à d'autres facteurs déterminants (qualité de l'exercice professionnel et collectif, environnement local, possibilités pour le conjoint).

Il convient cependant de noter que certaines mesures financières ciblées constituent des leviers d'attractivité majeurs outre-mer : ainsi, la création à l'été 2025 d'une prime pour les sages-femmes[3] exerçant au centre

---

[1] Dispositif permettant aux étudiants en médecine et pharmacie, de bénéficier d'une allocation mensuelle pendant leurs études en contrepartie de leur engagement à exercer dans une zone d'intervention prioritaire (ZIP) ou une zone d'action complémentaire (ZAC). En moyenne sur le périmètre DROM hors Mayotte, 358 CESP en médecine ont été proposés entre 2010 et 2023 et parmi ces contrats proposés, 298 ont été signés.

2 Communication de la Cour des comptes intitulée « Les aides à l'installation des médecins libéraux – recentrer les aides sur les besoins en santé de la population », publiée à la demande de la commission des affaires sociales du Sénat, novembre 2025.

3 Pour les praticiens hospitaliers du centre hospitalier de Mayotte, l'indemnité particulière d'exercice (IPE) est une prime proportionnelle au traitement, qui a été mise en place en 2014 à destination des praticiens hospitaliers (IPE annuelle de 6 mois d'émoluments, et au total sur 2 ans à une IPE de 12 mois).

hospitalier de Mayotte a permis de rehausser considérablement les effectifs et de fait de cesser de solliciter la Réserve sanitaire de manière récurrente.

En complément, il s'agit de mettre pleinement en œuvre le « pacte de lutte contre les zones prioritaires », présenté par le Gouvernement en avril 2025, qui a institué **une « mission de solidarité obligatoire »** pour les médecins, afin qu'ils assurent la continuité des soins dans les 151 zones prioritaires, par « roulement », pendant au moins deux jours par mois, et un **nouveau statut de « praticien territorial »,** ouvert aux jeunes médecins qui acceptent de venir s'installer dans des zones très prioritaires (« zones rouges »)[1], après leurs études pendant au moins deux ans, moyennant une garantie de revenu et une exonération de jours de solidarité territoriale.

La commission d'enquête appelle à la mise en œuvre effective de ce pacte sans tarder dans les zones ultramarines concernées.

En complément, la télémédecine doit être déployée dès que cela est pertinent, comme à Mayotte, à l'heure actuelle.

Par ailleurs, il faut saluer des initiatives locales, soutenues désormais par les ARS. C'est en particulier le cas en Martinique avec l'association Alé Viré. Dans le cadre du projet Rimed financé par l'ARS, 283 professionnels de santé ont été accompagnés en 2 ans, principalement des médecins et des infirmiers (20%). La provenance des professionnels est à 85% l'Hexagone.

(4) Pour assurer l'avenir, instituer des filières de formation locales

L'adoption de mesures d'attractivité, la rénovation des centres hospitaliers et la mise en œuvre de mesures de solidarité dans les « déserts médicaux » doivent être complétées par **un renforcement des filières de formation locales de médecins et de professionnels de santé (voir en Annexe n° 22.**

Dans ce cadre, si les parcours de formation conduisent souvent les étudiants en médecine à se rendre en France hexagonale pour poursuivre leurs études et si les partenariats avec des établissements hospitaliers de l'Hexagone sont aujourd'hui indispensables pour les intéressés, il convient de conforter toutes les mesures actuelles visant à permettre le maintien de ces étudiants sur leur territoire natal, lorsqu'ils commencent à exercer.

À cet égard, lors de son audition, la ministre des outre-mer s'est d**éclarée ouverte à l'instauration de concours avec une « préférence locale »** destinée à permettre aux jeunes étudiants issus des territoires ultramarins, dans l'éducation nationale, mais aussi dans les professions de santé, de pouvoir y rester pour exercer leur profession.

---

[1] *Zones prioritaires dans les outre-mer : Guadeloupe (communauté d'agglomération du Nord Basse-Terre) ; Martinique (pas de zone prioritaire identifiée) ; Guyane (Communautés de communes de l'ouest guyanais, de l'est guyanais et des Savanes) ; La Réunion (pas de zone prioritaire identifiée) ; Mayotte (tout le département).*

Évolution du nombre d'étudiants en médecine à former pour la période 2021 à 2025

Médecine	Objectif pluriannuel 2021-2025
Antilles	1140
La Guyane	
La Réunion	630
Nouvelle-Cal	75
Polynésie fra	105

Source : DGS

Évolution du nombre d'étudiants infirmiers diplômés en 2022 et 2023

Infirmiers	Diplômés 2022	Diplômés 2023
Guadeloupe	89	101
Guyane	58	63
La Réunion	177	178
Martinique	68	41
Mayotte	17	28

Recommandation n° 28 : Renforcer les filières de formation de personnels de santé dans les territoires ultramarins et mettre en place, au niveau des ARS de chaque territoire, une planification des besoins sur dix ans. Faciliter l'installation des jeunes professionnels de santé ultramarins dans leur territoire d'origine.

Mettre en place un système de bourse pour financer les études de santé et spécialisations qui ne sont pas disponibles sur le territoire, en contrepartie d'un engagement de revenir y exercer.

(5) En complément, prolonger le dispositif « Padhue outre-mer »

Dans ce contexte de pénurie de médecins, les « Padhue Outre-mer » (pour Praticiens À Diplôme Hors Union Européenne) demeurent indispensables, représentant une part significative des effectifs dans les services hospitaliers sous tension.

Pour rappel, dans les DOM ainsi qu'à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, depuis 2020, afin de pourvoir des postes vacants de médecins, le dispositif « Padhue Outre-mer » autorise les directeurs généraux des ARS à délivrer des autorisations de plein exercice aux professionnels de santé

(médecins ; sages-femmes ; chirurgiens-dentistes ; pharmaciens) ayant eu un diplôme étranger et reçu un avis favorable de la commission territoriale d'exercice de leur spécialité. Ce dispositif est ouvert jusqu'au 31 décembre 2030[1].

Le nombre de postes ouverts à recrutement est défini annuellement avec une répartition par territoires, établissements, professions et spécialités. Les volumes de postes figurant dans les arrêtés sont définis en fonction des retours des différentes ARS.

Évolution du nombre de Padhue outre-mer

	2021	2022	2023	2024	2025
Guadeloupe	8	97	56	100	40
Guyane	106	56	214	282	161
Martinique	87	59	110	97	4
Mayotte		0	0	46	50
SPM	0	18	0	6	0
TOTAL	201	230	380	531	255

Source : DGS

Cette autorisation d'exercer est cependant limitée à un établissement donné. En effet, si le praticien bénéficiant d'une autorisation d'exercice en application de ce dispositif souhaite par la suite exercer en Hexagone, il devra passer les épreuves de vérification de connaissance (EVC).

Le Gouvernement a publié deux décrets en mai 2025 qui visent à assouplir leur recrutement pérenne, sans renoncer aux exigences de qualification : ces textes introduisent une **voie d'accès interne**, conçue pour reconnaître l'expérience des médecins déjà en poste. Ils prévoient aussi des aménagements pour les territoires d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon), où les Padhue compensent des pénuries critiques. Les professionnels justifiant de **cinq ans d'exercice** dans ces régions pourront, après réussite des EVC, demander une autorisation d'exercice directement auprès de la commission compétente. Ce changement renforce la continuité des soins dans ces zones prioritaires.

[1] *Décret n° 2020-377 du 31 mars 2020 relatif à l'exercice dans certains territoires d'outre-mer, des professions de médecine, chirurgien-dentiste, sage-femme et pharmacien, par des personnes ne remplissant pas les conditions de nationalité et de diplôme normalement applicables. Ce décret a été modifié en 2024 pour appliquer le dispositif à Mayotte et l'étendre aux centres de santé, aux services de protection maternelle et infantile (PMI), aux établissements et services médico-sociaux et aux services de prévention et santé au travail.*

f) Soutenir la coopération dans ses trois dimensions (territoriale, avec l'Hexagone et avec les pays tiers)

Afin de mutualiser les bonnes pratiques, les équipements et les expertises, et de renforcer la prévention et l'offre de soins, le renforcement de la coopération entre centres hospitaliers et, plus largement, entre professionnels de santé, dans ses trois dimensions (au sein des territoires ultramarins ; entre les territoires ultramarins et l'Hexagone ; avec le voisinage immédiat), semble une voie pertinente pour mutualiser les bonnes pratiques, les équipements et les expertises, et renforcer la prévention ainsi que l'offre de soins.

La coopération territoriale concerne d'abord les centres hospitaliers, avec les groupements hospitaliers de territoire (GHT), dispositif conventionnel prévu par la loi de Santé 2016, qui a été formalisé, le 1er janvier 2023, en Martinique. Le GHT de Martinique comprend ainsi dix hôpitaux et deux établissements associés.

Entre établissements des territoires ultramarins, la coopération existe aussi et doit être également renforcée pour assurer les EVASAN[1]. Cette coopération existe entre les établissements hospitaliers de Guadeloupe-Saint Barthélemy-Saint Martin/Martinique/ Guyane, entre le centre hospitalier de Mayotte et celui de La Réunion, ou encore entre celui de Wallis-et-Futuna et celui de la province sud de Nouvelle-Calédonie.

Une forme également intéressante de coopération mêle les expertises des centres hospitaliers et des professionnels ultramarins avec celle des leurs homologues hexagonaux. C'est le cas du réseau UCOM contre le cancer. Ce réseau organisé autour d'Unicancer, fédération hospitalière en cancérologie, et soutenu par l'INCa, réunit des représentants des centres hospitaliers et de la médecine libérale des outre-mers, spécialisés dans la lutte contre le cancer. Ce réseau a, selon le professeur Émeline Colomba, qui en est l'une des vice-présidentes, apporté une valeur ajoutée aux actions de prévention et de lutte contre les cancers en outre-mer en établissant : une coordination des acteurs hospitaliers et de ville ; une harmonisation des pratiques cliniques ; une organisation de réunions de concertation pluridisciplinaire (RCP) ; une amélioration de la continuité des parcours, de la prévention au suivi post-traitement.

[1] *À cet égard, il faut signaler la proposition de loi de Mme Mereana Reid-Arbelot, députée, en cours de discussion, qui vise à permettre aux Polynésiens venant se faire soigner dans l'Hexagone, de bénéficier d'une carte vitale immédiatement utilisable lors du parcours de soins, plutôt que d'avoir à avancer systématiquement des frais importants.*

Recommandation n° 29 : Créer une plateforme de soutien aux projets de coopération régionale en santé.

Cette plateforme devra assurer la coordination de la dimension internationale des projets et promouvoir l'offre de soins ultramarine.

4. Repenser entièrement la prévention et le dépistage

a) La prévention et le dépistage doivent être de véritables priorités pour les politiques de santé publique outre-mer

La commission d'enquête souhaite tout d'abord affirmer une conviction forte de ses membres : la prévention et le dépistage permettent à eux seuls, d'éviter un grand nombre de décès.

Voilà pourquoi, dans la future stratégie nationale de santé pour les outre-mer, la commission d'enquête estime que la prévention et le dépistage doivent être des axes prioritaires de politiques qui doivent être menées, tant en matière de maladies chroniques (diabète, obésité…), que de dépistage des cancers.

Les efforts actuels dans ces domaines ont déjà été mentionnés, tant au plan national (PNNS5 ; stratégie décennale cancer ; feuille de route obésité…), qu'au plan territorial (PRNDO…). À l'exception de la stratégie cancer, qui est un dispositif « précurseur », ces plans déclinés au regard des priorités des outre-mer sont récents et l'on manque donc de recul pour en évaluer l'efficacité.

Pour être efficaces, ils doivent nécessairement s'appuyer sur les succès des initiatives locales.

Un exemple concret de réussite d'une politique de prévention est celui de la détection de l'alcoolisation fœtale à La Réunion.

Une réussite réunionnaise reconnue dans le monde entier : le dépistage de l'alcoolisation fœtale

À La Réunion, la lutte contre les troubles du spectre de l'alcoolisation fœtale (TSAF) constitue un exemple particulièrement éclairant d'action publique en contexte ultramarin, tout en relevant d'une forme territorialisée et co construite de politique publique issue d'une initiative locale progressivement institutionnalisée et soutenue par les pouvoirs publics. Le territoire présente en effet une prévalence élevée, estimée entre 2 et 3 % des naissances (environ 150 enfants par an), soit près d'un cas tous les deux jours. Ces troubles représentent la première cause évitable de handicap mental d'origine non génétique, ce qui en fait un enjeu majeur de santé publique.

Une filière structurée de prévention, de dépistage et de prise en charge a été progressivement mise en place. Dès 2016, la création d'un Centre Ressources TSAF, porté par le CHU et la Fondation Père Favron, a permis d'organiser une coordination régionale entre les acteurs sanitaires, médico sociaux et éducatifs, tout en harmonisant les outils de repérage et de diagnostic. Ce dispositif a été renforcé en 2021 par la mise en place d'une seconde équipe mobile dédiée à l'accompagnement des enfants exposés à l'alcool in utero.

Au-delà du champ strictement médical, le modèle réunionnais repose sur une approche globale intégrant des actions de prévention (campagnes « zéro alcool pendant la grossesse », interventions en milieu scolaire, journées de sensibilisation) ainsi qu'un effort structuré de formation des professionnels de santé, de l'éducation et du secteur social.

Cette organisation a permis d'améliorer significativement le taux de diagnostic, d'accélérer l'accès au suivi et surtout de mieux repérer les formes non visibles des TSAF, qui représentent près de 90 % des cas.

Autre exemple, en Guyane, la santé bucco-dentaire fait l'objet de campagnes régionales de prévention dans les écoles depuis 2007. Ces campagnes sont une déclinaison du programme national « M'T Dent », à destination des enfants et des jeunes. Une convention signée entre la Caisse générale de sécurité sociale (CGSS) et le syndicat des dentistes de Guyane, permet à ces derniers d'intervenir directement dans les écoles. Le nouveau programme « M'T dents tous les ans ! », de l'Assurance maladie est déployé depuis 2025 dans les territoires d'Outre-mer. Malgré ces réussites, il convient de souligner que les défis demeurent immenses et que la prévention doit être considérablement renforcée dans les outre-mer, en matière de lutte contre l'obésité et le diabète, comme contre certains cancers.

Le professeur Philippe Bergerot, président de la Ligue nationale contre le cancer, a tiré le signal d'alarme : « Le taux de participation au dépistage du cancer du col de l'utérus est de seulement 27 % en Guyane, alors que le taux d'incidence y est quatre fois plus fort qu'en métropole. »

Par ailleurs, en 2023, sur l'ensemble du territoire national, 55 % des filles de moins de 15 ans avaient reçu au moins une dose de vaccin contre le papillomavirus (HPV). « Ce taux était de 31 % en Guadeloupe, de 29 % en Guyane, de 24 % à La Réunion et de 22 % en Martinique. ».

Quant au taux de dépistage du cancer colorectal, il est déjà faible en France hexagonale, « mais c'est encore pire dans les territoires ultramarins. Il est de 8 % en Guyane, de 20 % en Martinique, de 21 % en Guadeloupe et de 25 % à La Réunion.

Un certain nombre d'obstacles – éloignement géographique, barrières linguistiques, etc. – viennent compliquer la prévention. Mais l'enjeu est vital : détecter un cancer de bonne heure permet d'être beaucoup plus efficace. »[1]

[1] *Audition du 27 mars 2026.*

b) Renforcer la vaccination

Parmi les dispositifs de prévention, **la vaccination a un rôle fondamental à jouer pour faire reculer les maladies vectorielles et les cancers.** Les exemples le prouvent. Or, elle est aujourd'hui insuffisante dans les outre-mer.

Il existe des obstacles liés à l'accès aux soins, aux campagnes de sensibilisation inadaptées et au « traumatisme silencieux » de la pandémie de covid-19, déjà évoqué, où les erreurs de l'État, à l'époque, se paient aujourd'hui au « prix fort » en termes de défiance à l'égard de la vaccination.

Ainsi, il existe aujourd'hui plusieurs vaccins contre le chikungunya, la dengue, le paludisme et la « variole du singe (variole B), qui font l'objet de campagnes régulières dans les outre-mer.

À l'heure actuelle, une campagne de vaccination contre le chikungunya est d'ailleurs en cours, en Guyane, alors que l'épidémie est en « phase exponentielle ».

Parmi les succès récents de ces campagnes de vaccination **(France entière)**, on peut noter une amélioration des couvertures vaccinales HPV (papillomavirus) grâce aux campagnes de vaccination gratuite au collège (classe de 5ème) dans les territoires ultramarins.En 2023-2024, on a observé une augmentation de couverture vaccinale de l'ordre de 11 à 14 points entre le début et la fin de la campagne pour la couverture vaccinale HPV 1er dose chez les filles et de 6 à 7 points chez les garçons. En 2024-2025, on a observé une augmentation de couverture vaccinale de l'ordre de 7 à 8 points pour la couverture vaccinale HPV 1er dose chez les filles et de 5 à7 points chez les garçons[1].

Ces progrès témoignent de l'efficacité du déploiement des campagnes de vaccination en milieu scolaire pour faire progresser les niveaux de vaccination contre le papillomavirus.

Il s'agit d'encourager les bonnes initiatives territoriales, telles que celles mises en place sur la vaccination HPV à La Réunion. Le docteur Phuong Lien Tran a ainsi « identifié qu'une difficulté majeure était le caractère vertical de l'information donnée aux patients. Celle-ci provient des praticiens ou des autorités, avec des feuilles de consentement nationales à remplir, alors même que 17 % de la population ont des difficultés à écrire.

« Ayant constaté l'efficacité d'une information transmise par les enfants pour améliorer son acceptabilité, nous avons donc lancé un concours de bande dessinée : des enfants expliquent à d'autres enfants qu'il est important de se faire vacciner ; les meilleures planches ont été sélectionnées et notre bande dessinée sera bientôt diffusée. Nous avons aussi mis en place un *game master* et un *serious game*, et avons visité plusieurs collèges pour expliquer aux enfants

[1] *Il convient de préciser qu'il n'existe pas de tel programme de vaccination en Polynésie française.*

l'importance de la vaccination HPV. Résultat : le nombre d'enfants vaccinés est quasiment deux fois et demi plus élevé. »[1]

La vaccination dans les territoires ultramarins est confrontée à plusieurs obstacles :

- au niveau national, la Haute autorité de santé (HAS), qui émet les recommandations nationales en matière de campagnes de vaccination, ne semble pas encore avoir « changé son logiciel pré-covid-19 » au sujet de la défiance des ultramarins à l'égard de la vaccination. Ces recommandations ne paraissent pas intégrer, dès le départ, la situation spécifique des outre-mer.

Un dialogue préalable obligatoire et systématique entre la Haute Autorité de santé (HAS), le ministère de la santé et les ARS des territoires ultramarins, semble à cet égard urgent pour éviter de reproduire les erreurs de pilotage et de communication commises pendant la pandémie de covid-19, qui ont durablement créé de la méfiance à l'égard de la vaccination dans certains territoires ultramarins (Antilles ; Guyane ; La Réunion).

En Martinique, une feuille de route sur la stratégie vaccinale est en cours d'écriture pour 2026-2030. Elle s'appuiera sur le maillage des CCAS qui est l'échelon de proximité le plus fort, avec un haut taux d'adhésion du public.

En complément, il serait pertinent de prévoir la présence d'ARS ou de praticiens ultramarins au sein des instances de la HAS ;

- au niveau national toujours, l'exigence d'un retour d'expérience pour chaque campagne de vaccination dans les outre-mer, partagé entre le ministère de la santé (DGS et DGOS), la HAS et les ARS concernées, afin de tirer les leçons des échecs ou des suspensions, telles que celle intervenue en juin 2025 à La Réunion, après le décès d'une personne et la détection d'une vingtaine « d'effets indésirables graves » chez des personnes âgées. En effet, en l'absence d'une telle transparence, la confiance de la population peut, là aussi, être vite rompue ;

- au niveau de chaque territoire ultramarin, sous l'impulsion des médecins généralistes et des infirmières en soins généraux (IDE), qui bénéficient de la confiance de la population, d'adapter les messages de sensibilisation et le déroulement des campagnes de vaccination en fonction des situations locales, et de miser sur la vaccination des enfants et des collégiens (pour un « effet boule de neige » sur leurs familles) et sur des opérations « d'aller vers » (voir ci-dessous).

[1] *Audition du 27 mars 2026.*

c) Conforter « l'aller vers » pour la prévention

(1) « L'aller vers », une nécessité

Malgré ces succès, l'efficacité des dispositifs de prévention reste parfois insuffisante. Les campagnes nationales existent, les acteurs locaux sont mobilisés, et plusieurs actions de proximité se développent, notamment autour du diabète, de l'obésité et du dépistage des cancers. Toutefois, les résultats peuvent demeurer limités car les déterminants sociaux, économiques et environnementaux pèsent fortement sur les comportements de santé.

La commission d'enquête partage les observations des responsables du centre hospitalier de la Martinique, selon lesquels « Plusieurs leviers devraient être renforcés : prise en charge des consultations diététiques pour les patients précaires, développement du dépistage "aller-vers" dans les communes, marchés, entreprises ou associations, et meilleure coordination entre prévention, médecine de ville et hôpital. »[1]

Voilà pourquoi les actions « d'aller vers », qui consistent, pour les professionnels de santé, le cas échéant accompagnés de médiateurs sociaux, à se rendre dans les lieux isolés et/ou auprès des populations vulnérables qui ont choisi de renoncer aux soins, pour les informer de la nécessité de la prévention et du dépistage, sont essentielles.

Pour le professeur Maturin Tabue Teguo, président de la Commission Médicale d'Établissement (CME) du CHU de la Martinique, pour réussir l'aller vers, il faut s'appuyer sur les infirmières en pratiques avancées (IPA) en les plaçant au cœur des équipes mobiles.

(2) Médicobus, médiateurs en santé, centres de santé…

Ces démarches peuvent consister en :

a) l'adoption des messages des campagnes de prévention et de sensibilisation, au regard des moyens financiers des personnes, de leur maîtrise ou de leur absence de maîtrise de la langue française (documents en langues régionales…), etc.

b) l'envoi sur le terrain « d'équipes mobiles de santé ». Sur ce point, il faut saluer le déploiement des médicobus dans les zones rurales de la France hexagonale et ultramarine. Ce déploiement a été lancé dans le cadre du plan France ruralités de juin 2023 et s'inscrit pleinement dans la volonté d'assurer un meilleur accès aux soins dans les territoires. Mayotte a ainsi mis en place un projet porté par l'Association Ensemble Pour Votre Santé (Association EPVS) qui est entré en fonctionnement.

Il faut également citer les « docteurs pirogues » qui, en Guyane, viennent à la rencontre des habitants des villages isolés du Haut Maroni plusieurs fois par mois, pour recevoir les patients en consultation, les vacciner,

[1] *Réponses écrites que questionnaire de la commission d'enquête.*

dépister le cancer du col utérin par frottis ou effectuer un test HPV, et leur donner des conseils de prévention, etc[1].

L'accompagnement de ces équipes par des médiateurs sociaux, bien identifiés des populations les plus éloignées des soins, est très important pour faciliter les actes de prévention, de dépistage et de vaccination. Pionnière en matière de médiation en santé, la Guyane s'est même dotée d'une stratégie régionale sur le sujet.

Lors de son audition par la commission d'enquête, Mme Phuong Lien Tran, docteure en gynécologie obstétrique spécialisée en chirurgie des cancers de la femme au CHU de Saint Pierre de La Réunion, a aussi évoqué le travail de prévention extraordinaire effectué dans le cirque de Mafate[2] : « …à La Réunion, alors que le cirque de Mafate n'est accessible qu'à pied ou en hélicoptère, 100 % des femmes de ce territoire isolé sont à jour de leur dépistage du cancer du col et du cancer du sein. Nous le devons à la présence d'infirmières, qui connaissent l'ensemble des 350 habitants des îlets du cirque de Mafate, et d'un facteur qui connaît la localisation de toutes les maisons, alors même qu'il n'existe aucune adresse précise. C'est grâce à cette coordination que les patientes peuvent être à jour de ces examens. »[3]

En complément, les dispositifs « d'aller vers » se reposent sur les **centres de santé,** structures sanitaires de proximité, dispensant les soins de premier recours et, le cas échéant, de second recours et pratiquant à la fois des activités de prévention, de diagnostic et de soins, au sein du centre, sans hébergement ou au domicile du patient. Ils assurent, le cas échéant, une prise en charge pluriprofessionnelle, associant des professionnels médicaux et des auxiliaires médicaux[4].

Au niveau de la France dans son ensemble, 225 collectivités gèrent aujourd'hui 364 centres de santé (soit, une progression de 47 % depuis 2020). Ces structures de proximité sont aussi déployées dans les DOM (50 à La Réunion ; 30 en Guadeloupe ; 29 en Martinique ; 17 en Guyane ; 11 à Mayotte).

---

[1] *« Guyane intérieure : une équipe mobile de santé publique va vers les habitants des communes isolées », La santé en action, n°458, décembre 2021. Simultanément, une « pirogue sanitaire » relie la côte guyanaise aux villages du Haut Maroni (Taluen ; Élué ; Maripasoula…) pour permettre à leurs habitants de se rendre à un rendez-vous médical. Cette pirogue est accessible moyennant un bon de transport. Ce dispositif, financé par l'ARS (à hauteur de 200 000 euros par an). Depuis son lancement, en moyenne quatre ou cinq passagers l'utilisent quotidiennement (La Lettre pro de l'ARS Guyane, n°636, 1er avril 2025).*

[2] *Au centre de La Réunion, le cirque de Mafate est isolé, uniquement accessible à pied ou par hélicoptère. Il résulte de l'effondrement du dôme du massif du Piton des Neiges associé à une érosion très marquée qui a donné naissance au cirque. Ces phénomènes ont créée un relief particulièrement escarpé et accidenté. D'une superficie de 103,5 km2, ce sanctuaire naturel qu'est le cirque de Mafate est d'une forme grossièrement ovale : 14 kilomètres de long pour une largeur d'environ 7 km dans sa partie la plus ouverte.*

[3] *Audition du 27 mars 2026.*

[4] *Article L. 6223-1 du code de la santé publique.*

Ces efforts doivent être particulièrement mis en contribution pour les campagnes de vaccination, en tenant compte de la diversité des territoires ultramarins : ainsi, en Polynésie française, l'acceptabilité des vaccins est excellente. Il en va de même à Mayotte, rappelle le docteur Phuong Lien Tran : « à Mayotte, des campagnes de vaccination ont été mises en place en 2023. La vaccination contre le HPV a été couplée avec celles contre la diphtérie, le tétanos et la poliomélyte (DTP), la rougeole, les oreillons et la rubéole (ROR), et tous les autres rappels. Ainsi 79 % des enfants sollicités ont été vaccinés. »

Recommandation n° 30 : « Combattre les maladies qui frappent les populations des outre-mer en prenant en compte la singularité des territoires :

- en menant des campagnes de vaccination adaptées aux populations ultramarines (retours d'expérience systématiques des campagnes passées ;

- en développant l'« aller vers » ;

- en expérimentant des traitements innovants s'ils répondent à une demande locale ;

- en modifiant le fonctionnement et la composition de la HAS, en intégrant des ARS ou des praticiens ultramarins.

5. Lever les obstacles à la recherche médicale

Les activités de recherche en santé dans les territoires ultramarins sont en développement et présentent des résultats significatifs, notamment au regard des spécificités épidémiologiques et des contraintes structurelles. Surtout, elles ont un effet d'entraînement et d'attractivité pour les filières et spécialités concernées.

Créées par une circulaire de 2006, les 7 inter-régions de recherche clinique et d'innovation (GIRCI) rassemblent les établissements porteurs d'une direction de la Recherche Clinique et de l'Innovation (DRCI). En couvrant le territoire de la Nouvelle-Aquitaine, l'Occitanie et les Départements d'Outre-mer (DOM), le Groupement Interrégional de Recherche Clinique et d'Innovation Sud-Ouest Outre-mer Hospitalier (GIRCI SOHO) regroupe les 4 établissements membres ultramarins suivants : le CHU de Martinique, le CHU de Guyane, le CHU de Guadeloupe, le CHU de La Réunion et comme partenaire le CH de la Polynésie française.

Ces établissements constituent le socle des pôles de recherche en santé dans les territoires ultramarins. Ils sont dotés de structures d'appui à la recherche clinique, notamment les directions de la recherche clinique et de l'innovation (DRCI), les centres d'investigation clinique (CIC) et les centres de ressources biologiques (CRB), qui permettent le développement et la conduite de projets de recherche à l'échelle nationale et multicentrique.

La recherche ultramarine bénéficie de **financements MERRI** (missions d'enseignement, de recherche, de référence et d'innovation). Les montants de la dotation socle pour 2025 étaient les suivants : 2,6 millions d'euros pour le CHU de Guadeloupe ; 3,6 millions pour le CHU de Martinique ; 3,7 millions pour le CHU de Guyane ; 7,9 millions pour le CHU de La Réunion.

Signalons également la présence d'instituts de recherche nationaux dans les territoires ultramarins, qui sont pour eux des terres « sentinelles » au regard des risques climatiques et des maladies vectorielles : il faut citer l'institut Pasteur, qui dispose d'antennes en Guyane, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française ; l'INSERM, qui a un partenariat avec l'université Antilles-Guyane, ou l'IRD, très actif en Guyane, à La Réunion, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française.

Certains établissements, en particulier les CHU ultramarins, sont reconnus au niveau national dans des domaines spécifiques (maladies infectieuses, santé globale, maladies chroniques, santé environnementale), et participent à des projets de recherche multicentriques à dimension nationale et européenne.

Leur dynamisme est indéniable : en 2024, plus de 2 500 articles scientifiques ont été publiés par les établissements ultramarins. Les principaux pôles de publication sont le CHU de La Réunion avec 729 publications, le CHU de Martinique avec 604 publications, le CHU de Guadeloupe avec 465 publications et le CHU de Guyane avec 420 publications. **Entre 2012 et 2022, 29 projets ultramarins ont été financés par les appels à projets du ministère.**

La recherche sur les cancers, qui est exemplaire car elle est organisée territorialement et soutenue par l'INCa, doit servir de modèle. L'INCa a d'ailleurs décidé de réserver un budget de soutien pour des projets ultramarins de recherche contre le cancer. Une telle initiative devrait être imitée par l'ensemble des instituts nationaux de référence. En complément, il revient aux chercheurs ultramarins de constituer des réseaux susceptibles de bénéficier de financements nationaux et européens, et de faciliter les essais et les publications.

Les recherches sur le diabète outre-mer devraient être structurées dans cet esprit. C'est le souhait du professeur Nadia Sabbah : « Il faudrait des partenariats avec les équipes de recherche de référence, pour favoriser les publications dans des revues correctes et développer des projets ambitieux. » Et concernant la recherche sur le diabète, constituer un réseau de recherche « diabète outre-mer » au sein de la société française du diabète (SFD)[1].

Enfin, les expérimentations et les essais cliniques prévus au niveau national doivent désormais systématiquement intégrer les territoires ultramarins, afin d'éviter leur incompréhension et leur sentiment de

[1] *Audition du 1er avril 2026.*

marginalisation, à l'exemple de leur absence constatée dans l'expérimentation nationale relative à la prise en charge de l'activité physique adaptée (APA) des personnes atteintes de cancer.

Cette omission a été, à juste titre, dénoncée par la sénatrice Catherine Conconne, qui a interpellé la ministre de la santé à ce sujet, au Sénat, le 17 juin dernier. En conséquence, la Martinique va être intégrée à l'expérimentation. Si ce résultat est satisfaisant, la méthode ne l'est pas, car, sans la mobilisation des élus ultramarins, les territoires ultramarins restent trop souvent « hors champ ».

Recommandation n° 31 : Instaurer :

- un réseau de recherche en santé « outre-mer », afin de favoriser les retours d'expérience et les échanges de bonnes pratiques, les possibilités de publication et d'essais thérapeutiques, et la mise en place de filières territoriales à l'image de ceux qui existent dans la recherche contre le cancer ;

- plus spécifiquement, un réseau de recherche sur le diabète outre-mer sous l'égide de la société française du diabète (SFD) et sur les effets des sargasses sur la santé ;

- un centre national de recherches spécialisées dans les maladies vectorielles et tropicales, divisé en pôles de recherche consacrés aux différents bassins ultramarins (Atlantique ; Océan Indien ; Pacifique).

B. UNE STRATÉGIE INDÉTACHABLE D'UNE BONNE SANTÉ ENVIRONNEMENTALE [ONE HEALTH]

1. Une urgence de santé-environnement : la démoustication des territoires ultramarins

Comme cela a été rappelé dans le présent rapport, certaines espèces de moustiques sont à l'origine des souffrances chroniques terribles et, parfois annuellement, de décès parmi les habitants des territoires ultramarins, du fait de de la dengue, du chikungunya et du zika. Or, pour certains responsables publics, cela semble « normal ». Pour de nombreux scientifiques, il s'agit d'un terrain d'études. Mais cette situation constitue avant tout une « inégalité systémique » que les Pouvoirs publics se doivent d'éliminer dès que possible.

Les territoires ultramarins ont mis au point des plans d'action (au niveau des communes) fondés sur trois niveaux d'actions : la surveillance entomologique ; la prévention, qui passe par des campagnes de communication

sur les « bons gestes » individuels à adopter pour éviter une contamination[1] ; des campagnes de « démoustication » par des traitements insecticides (chimiques ou biologiques). L'objectif est de maîtriser les proliférations excessives de moustiques.

De nouvelles stratégies de lutte contre les moustiques sont désormais opérationnelles et peuvent être combinées (larvicides ; stérilisation et le lâcher de moustiques mâles adultes. Au Brésil, du fait d'une telle action, l'incidence de la dengue a diminué de 63 % entre la période ayant précédé les lâchers, la période d'intervention et la période postérieure).

Dans les territoires ultramarins, deux programmes importants sont en cours de mise en œuvre._Tout d'abord, à La Réunion, le projet OpTIS (Opérationnalisation de la Technique de l'Insecte Stérile contre les *Adea* vecteurs de maladies à La Réunion) mené par l'institut de recherche pour le développement (IRD) et le Centre de coopération international en recherche agronomique pour le développement (Cirad) avec des fonds européens, organise le lâcher de moustiques mâles stériles imprégnés de *Pyriproxyfène* pour réduire les populations de moustiques potentiellement vecteurs de maladies. Depuis août 2025, plusieurs milliers d'individus sont relâchés chaque semaine.

En Polynésie française, le 5 novembre 2025, 2 000 moustiques mâles ont été lâchés dans la commune de Paea, après avoir été stérilisés aux rayons X, dans le cadre du programme régional PAC-SIT, mené par l'institut Louis Malardé et soutenu par l'OMS et par l'État.

Recommandation n° 32 : Consacrer dans les plans régionaux de santé en Outre-mer, un programme de démoustication, en déployant rapidement les solutions de stérilisation expérimentées dans les Outre-mer, pour prévenir les épidémies de chikungunya et de dengue.

[1] *Les « bons gestes » pour éviter les piqûres de moustiques[1] : a) Utilisez des répulsifs et protégez-vous des piqûres (port de vêtements couvrants, utilisation de moustiquaires…) ; b) Supprimez les eaux stagnantes (dans les seaux, vases ; coupelles de pots à fleurs, gouttières…) ; c) Éliminez vos déchets et encombrants.*

2. L'accès à l'eau potable

a) Appuyer la démarche « PeDOM »

(1) Le Pedom, un outil de coordination des actions et des financements pour le droit à l'eau

Afin de soutenir les territoires ultramarins confrontés à des difficultés structurelles d'accès à l'eau potable et à l'assainissement, l'État est intervenu en 2016 avec la mise en place du plan « eau DOM » (ou **Pedom**). Il concerne la Guadeloupe, Saint-Martin, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte et, depuis 2024, Saint-Pierre-et-Miquelon. Ce plan d'action est centré sur ce que l'on appelle le « petit cycle de l'eau », à savoir, son captage, sa potabilisation, son stockage, sa distribution, ainsi que la collecte, le traitement et le rejet des eaux usées.

Comme le rappelle la Cour des Comptes, dans son rapport d'évaluation de la mise en œuvre du **Pedom,** établi en mars 2025[1], à la demande de la commission des finances du Sénat, les caractéristiques de ce plan, qui ciblent les intercommunalités, sont de fournir simultanément des engagements réciproques entre État et collectivités territoriales, à travers des **« contrats de progrès »** en place pour cinq ans, **un pilotage « innovant, collégial et transparent »** (association de tous les acteurs locaux de l'eau (État, collectivités territoriales, ARS…) et des financeurs ; au niveau national, un coordinateur interministériel, rattaché à la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires (MTECT), pilote le « Pedom »), **un renforcement de la maîtrise d'ouvrage et des expertises,** une mise en conformité progressive des dispositifs d'assainissement au regard des normes de l'Union européenne (voir Annexe n° 23), **un volet sanitaire, renforcé** en 2022 et 2024, intégrant la notion « d'accès suffisant à l'eau » et précisant la quantité minimale d'eau nécessaire pour couvrir les besoins humains essentiels[2] et des financements nombreux et la coordination de leur mise en œuvre.

---

[1] *« La gestion de l'eau potable et de l'assainissement outre-mer », communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat, mars 2025.*

[2] *Selon l'article R.1321-1 A du code de la santé publique, « La quantité suffisante d'eau destinée à la consommation humaine au sens de l'article L. 1321-1 A est comprise, selon la situation des personnes, entre cinquante et cent litres d'eau par personne et par jour disponible au domicile ou dans le lieu de vie des personnes ou, à défaut, en un point d'accès le plus proche possible, compte tenu des contraintes techniques, géographiques et topographiques et des servitudes auxquelles sont assujettis les territoires concernés. »*

Financements du plan Pedom (2016-2023)

(en millions d'euros)

Financeurs	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement
Programmes budgétaires ministériels	206,65	113,42
Office français de la biodiversité (OFB)	193,05	111,66
Agence française de développement (AFD)	301,05	5,38
Banque des Territoires	188,39	
Total	**889,15**	
Total (hors prêts)	**409,81**	**230,46**

Source : Cour des Comptes d'après le coordinateur Pedom.

De plus, le « plan eau » (30 mars 2023) a permis l'abondement de la « solidarité interbassins », qui permet de transférer des moyens des agences de l'eau hexagonales vers les outre-mer (55 millions d'euros en 2025).

En complément, le comité interministériel des outre-mer (CIOM) du 18 juillet 2023 a confirmé un objectif de sécurisation de l'accès à l'eau potable « en renforçant le plan eau DOM » (mesure n° 67). Néanmoins, ces investissements demeurent insuffisants.

(2) Des « freins » à lever

Dans son rapport précité sur le bilan du Pedom, la Cour des Comptes[1] a souligné, à la fois, un pilotage du Pedom perfectible, la lenteur de la concrétisation des investissements, une conditionnalité des financements insuffisante, un défaut d'ingénierie au niveau local et, parfois, une inadaptation des normes nationales et européennes aux contextes locaux.

Ainsi, la Cour souligne qu'en matière « d'assainissement collectif, les critères de conformité à la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines (DERU) paraissent inadaptés aux climats et contextes tropicaux, tandis que les normes relatives aux stations à filtres plantés, pourtant particulièrement efficaces et adaptées à ces géographies, n'intègrent pas les types de végétaux qui poussent outre-mer. »

[1] *« La gestion en eau potable et l'assainissement en outre-mer », Communication de la Cour des comptes à la commission des finances du Sénat, 12 mars 2025.*

(3) Pour un « PeDOM + », plus cohérent et défini en fonction des besoins des habitants

Recommandation n° 33 : En cohérence avec les dispositions de la Charte sociale européenne, assurer, si nécessité dans le cadre d'une opération d'intérêt national (OIN), le droit à l'eau potable et à l'assainissement dans les territoires ultramarins, en confortant la démarche « Plan Eau DOM », et en agréant les installations d'assainissement non collectif (inférieures à 20 équivalents habitants) fondées sur des solutions naturelles.

b) Au-delà du « PeDOM », expérimenter toutes les innovations possibles pour rétablir l'accès à l'eau potable et à l'assainissement

Comme le suggère la Cour des Comptes, en complément de ce renforcement de la démarche « Pedom », l'État, les collectivités territoriales et les ARS ne doivent pas hésiter, pour accélérer les réalisations concrètes au profit de la population, **à utiliser la possibilité d'expérimentations et d'adaptation du droit national et du droit européen, sur la base des demandes des acteurs locaux.**

Cette possibilité pourrait, le cas échéant, être mise en œuvre :

- pour autoriser la mise en œuvre d'installations d'assainissement non collectif (inférieures à 20 équivalents-habitants) fondées sur des solutions naturelles (filtres plantés de végétaux ; filtres à broyat de bois). De tels dispositifs remplaceraient avantageusement une mise aux normes nationales des installations actuelles, qui serait particulièrement coûteuse ;

- pour récupérer systématiquement et réutiliser les eaux pluviales, dans un contexte d'insuffisance des ressources hydriques, comme c'est le cas à Saint-Barthélemy (la collectivité impose en effet à chaque propriétaire d'habitation de disposer d'une citerne pour recueillir ces eaux) ;

- pour faciliter l'utilisation de matériaux locaux pour la construction ou la rénovation des réseaux et des stations d'eau potable ;

- pour déroger aux règles de financement et de passation des appels d'offres de droit commun des projets, en vue de faciliter leur mise en œuvre

3. La gestion des déchets

Comme vu *supra*, la situation est mauvaise pratiquement sur tous les territoires, à l'exception de Saint-Barthélemy et de la Nouvelle-Calédonie. À La Réunion, les perspectives sont néanmoins très positives et tendent à se rapprocher des moyennes nationales. En revanche, Mayotte, la Guyane ou Saint-Martin sont dans une situation catastrophique. Presque tout reste à

construire. Sur des territoires contraints et aux écosystèmes fragiles, les enjeux sont pourtant immenses et immédiats.

Le rapport[1] de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la gestion de déchets outre-mer avait dressé un état des lieux complets et de nombreuses propositions. Trois ans plus tard, il reste d'actualité et pleinement pertinent.

La commission d'enquête soutient les 26 recommandations de ce rapport. Certains grands équipements, notamment des unités de valorisation énergétique, pourraient figurer au titre des grands projets ultramarins prioritaires (voir *infra* V.B.). Quelques recommandations apparaissent prioritaires :

- créer un opérateur unique par territoire en charge du traitement des déchets ;

- exonérer de TGAP pour 5, 7 ou 10 ans selon le niveau d'avancement et de maturité de chaque territoire[2] ;

- expérimenter un mécanisme de pénalités pour les éco-organismes qui n'atteignent pas leurs objectifs territorialisés ;

- réviser le règlement européen sur les transferts de déchets ;

- soutenir la valorisation énergétique des déchets.

Recommandation n° 34 : Accélérer le traitement des déchets en :

- confiant à un opérateur unique sur chaque territoire le traitement des déchets ;

- exonérant de TGAP pendant 5, 7 ou 10 ans selon les territoires ;

- pénalisant financièrement les éco-organismes qui n'atteignent pas leurs objectifs ;

- révisant la réglementation européenne sur les transferts de déchets ;

- inscrivant les équipements structurants de traitement des déchets, notamment la valorisation énergétique, sur la liste des grands projets prioritaires outre-mer.

[1] *Rapport n°°195 (2022-2023) du 8 décembre 2022 au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la gestion des déchets dans les outre-mer par Mmes Gisèle Jourda et Viviane Malet.*

[2] *Face à la crise des déchets à la suite du passage du cyclone Chido, la loi du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte a exonéré le territoire de TGAP jusqu'au 31 décembre 2026.*

4. Les pollutions

a) La prise en compte du caractère pérenne du phénomène naturel des sargasses

Les communes et les collectivités territoriales sont en première ligne dans la prévention et dans la lutte contre les échouements de sargasses et la menace qu'ils représentent. En particulier, les communes ont la charge de la collecte des sargasses échouées.

L'État a décidé d'intervenir en soutien et pour coordonner les initiatives à partir de 2018, avec l'adoption des **plans « sargasses I (2018-2021)** et II (2022-2025) ». En pratique, une évaluation récente[1] a souligné que ces plans **ont permis une coordination opérationnelle**, **ont favorisé la mise en place de dispositifs de prévision de qualité** (par Météo France) (en revanche, la détection des bancs de sargasses à proximité des côtes doit encore être améliorée), ont assuré l'installation de dispositifs de **prévention** – qui demeurent cependant fragiles (réseaux de surveillance par caméras), ont renforcé les dispositifs de collecte des sargasses, assurés et financés par les collectivités territoriales, parfois avec un appui de l'État[2], et ont incité les collectivités à prévoir des **solutions de stockage** des sargasses –, qui n'en restent pas moins délicates, en particulier du fait de la présence d'arsenic.

La conception et la mise en œuvre de ces plans ont, dans les premières années, illustré la tentation initiale de l'État de « se défausser » dans la lutte contre les sargasses sur les communes, qui sont en première ligne, mais dont les moyens sont évidemment insuffisants.

En revanche, ces plans n'ont permis, ni de mettre en place des procédures d'évaluation de l'impact (économique, sanitaire et environnemental) des échouements réguliers de sargasses sur les territoires concernés, ni d'instaurer des solutions de valorisation des sargasses.

Ils **ont aussi démontré qu'un effort financier de l'État était nécessaire**, au nom de la solidarité nationale, et **souligné la nécessité d'amplifier les efforts de recherche sur les sargasses**, en donnant la priorité à deux axes : l'impact sanitaire et les perspectives de valorisation.

Lors de son audition devant la commission d'enquête, la ministre des outre-mer a d'ailleurs indiqué qu'elle souhaitait justement renforcer les moyens de l'État dans la prévention et dans la lutte contre les sargasses.

---

[1] *« Évaluation du plan national de prévention et de lutte contre les sargasses 2022-2025 », rapport de MM. Michel Py (Inspection générale de l'environnement et du développement durable) et Philippe Yvin (Inspection générale de l'administration), octobre 2025.*

[2] *Ainsi, le long des côtes martiniquaises, l'État soutient des opérations de collecte des sargasses en mer (pour un montant de 900 millions d'euros par an).*

b) Accompagner les territoires ultramarins dans la gestion des effets sanitaires du chlordécone

(1) Un « plan chlordécone IV » mieux construit mais des résultats « pas à la hauteur »

La stratégie interministérielle de lutte contre les impacts de cette pollution pour la période 2021-2027 (ou **plan chlordécone IV 2021-2027)** a tiré les leçons des erreurs des plans I, II et III. Il est en effet le fruit d'une réflexion concertée entre les autorités compétentes et la société civile.

Il a en effet été adopté après une large consultation du public et une démarche de co-construction avec les acteurs locaux. Il se traduit également par une amplification des moyens déployés avec un budget significativement augmenté qui atteindra 130 M€ à horizon 2030.

Ses principales dispositions sont un dispositif d'**analyses de sang gratuites pour tous (chlordéconémie) :** les ARS pilotent depuis 2021 le déploiement du dispositif de chlordéconémie. En effet, le taux de chlordécone est divisé par 2 en 4 à 6 mois, en supprimant les sources d'exposition alimentaire. Des mesures spécifiques sont mises en œuvre pour réduire l'exposition des femmes avant et pendant leur grossesse à travers le programme « femmes enceintes » en Guadeloupe et « générations futures » en Martinique, un contrôle des **denrées alimentaires mises sur le marché afin de réduire les risques d'exposition, et des travaux de recherche.**

(2) L'indemnisation des victimes

Le 27 septembre 2018, en déplacement en Martinique, à Morne-Rouge, le Président de la République déclarait : « Ensuite, il y a les sujets individuels, là aussi, la question qui se pose, autant le dire franchement, c'est celle d'une réparation individuelle, lorsqu'elle est possible. L'état des connaissances scientifiques, qui est aujourd'hui le nôtre, permet de constater la présence de chlordécone dans le corps humain. Mais il ne permet pas de certifier que cette présence a un effet sur la santé humaine. Toutefois, on présume le lien avec des naissances prématurées, des retards de développement cérébral et d'autres pathologies. »

Cette procédure d'indemnisation a été ouverte pour les travailleurs et anciens travailleurs de la banane souffrant d'un cancer de la prostate, en 2021.[1] Une réparation a aussi été instaurée pour les enfants exposés in utero au chlordécone et qui présentent des pathologies du système nerveux, des leucémies ou des malformations congénitales. En pratique, ils sont indemnisés par le Fonds d'indemnisation des victimes de pesticides.

Cependant, c'est la quasi-totalité de la population antillaise qui a été exposée au chlordécone pendant des dizaines d'années. Le sentiment d'injustice de cette dernière s'est exprimé lorsque le tribunal judiciaire de

[1] *Décret n°2021-1724 du 20 décembre 2021.*

Paris, saisi au sujet de la responsabilité pénale de l'État par des associations de victimes, a rendu une ordonnance de non-lieu.

Mais le 11 mars 2025, l'État a été condamné par la cour administrative d'appel de Paris, qui a confirmé ses carences fautives dans les procédures d'autorisation et d'interdiction du chlordécone, et l'a condamné à réparer le préjudice moral ou d'anxiété subi par 11 requérants (sur 1 284) pour un montant compris entre 5 000 et 10 000 euros.

Voilà pourquoi, dans les semaines qui ont suivi, deux propositions de loi ont été déposées au Sénat (proposition de loi du sénateur Théophile) et à l'Assemblée nationale (proposition de loi Califer) **pour prévoir un régime d'indemnisation complet des victimes du chlordécone.** Le second texte a été adopté par le Sénat, le 12 juin 2025 et par l'Assemblée nationale, le 2 juin 2026 et est devenu la loi n° 2026-491 du 12 juin 2026 visant à reconnaître la responsabilité de l'État et à indemniser les victimes du chlordécone.

Présente lors du débat à l'Assemblée nationale, la ministre des outre-mer, Mme Naïma Moutchou, a réaffirmé que « *l'État a sa part de responsabilités* » et qu'il fallait « *construire un dispositif de réparation juste, équitable, juridiquement solide* ».

Le Gouvernement a alors annoncé le lancement d'une mission d'inspection interministérielle visant à proposer l'amélioration de l'indemnisation des personnes ayant contracté une pathologie à la suite d'une exposition au chlordécone. En pratique, ses travaux ont débuté le 17 mars 2026 et la mission doit se rendre aux Antilles cet été.

c) Maintenir la vigilance sur la pollution des eaux guyanaises

En Guyane, comme l'affirmait récemment le député Jean-Victor Castor, l'eau du robinet semble être devenue « un facteur de risque permanent pour la santé publique ».

Les eaux guyanaises sont en effet chargées d'aluminium, de mercure ou de plomb etc., métaux cancérigènes, à des taux dépassant très souvent les seuils fixés par l'OMS.

Recommandation n° 35 : Assurer l'indemnisation des victimes, en application de la loi n° 2026-491 du 12 juin 2026 visant à reconnaître la responsabilité de l'État et à indemniser les victimes du chlordécone, en déterminant des critères d'indemnisation fondés sur les réalités territoriales. Organiser le dépistage systématique de la population de Guyane française sur la pollution au mercure.

III. CONTRE LA PAUVRETÉ, RÉDUIRE LES INÉGALITÉS INTERNES GRÂCE À UNE MEILLEURE REDISTRIBUTION TERRITORIALE

A. ACHEVER LA CONVERGENCE SOCIALE

1. Donner tout son effet utile à l'extension de la Charte sociale européenne

Malgré plusieurs décennies de politiques de rattrapage, les outre-mer restent marqués par de fortes **inégalités externes**, au regard des écarts persistants avec l'Hexagone, et **internes**. La convergence sociale, qui doit désormais être appréciée au regard de l'effectivité des droits, constitue le préalable à une stratégie devant agir à la fois sur les revenus et les prix, le logement ou encore les mobilités.

L'inapplication de la **Charte sociale européenne aux territoires ultramarins** avait longtemps constitué une anomalie *(cf. supra*). L'annonce de son extension[1] aux outre-mer ouvre une nouvelle phase de la convergence sociale. Maître Patrick Lingibé y voit une forme de « *révolution normative silencieuse* », avec pour effet de soumettre l'action publique dans les outre-mer aux standards européens de protection des droits sociaux.

Au-delà des éventuels aspects contentieux[2] que cette évolution pourrait emporter, et qui devront être précisés par la jurisprudence, son apport pourrait être utile sur le plan des politiques publiques. Le **contrôle du Comité européen des droits sociaux** aboutira en effet à la production de rapports périodiques et de conclusions qui pourront – le cas échéant – orienter les actions de lutte contre les inégalités.

---

[1] *Les cinq DROM, ainsi que Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, entrent désormais dans le champ de la Charte sociale européenne pour les matières relevant de la compétence de l'État. Les stipulations de cette Charte pourront être invoquées devant les juridictions nationales dans les conditions fixées par la jurisprudence, notamment lorsqu'elles présentent un caractère suffisamment précis et inconditionnel.*

[2] *Selon Maître Patrick Lingibé, l'extension de la Charte sociale européenne pourrait en faire un nouvel outil de la garantie juridique des droits sociaux, dont la portée exacte reste toutefois à déterminer. L'article 11, relatif au droit à la protection de la santé, pourrait ainsi être mobilisé pour apprécier les insuffisances de l'offre de soins ou encore les situations de désertification médicale. L'article 31, consacré au droit au logement, pourrait, quant à lui, étayer des recours relatifs à l'habitat précaire ou informel, en particulier en Guyane et à Mayotte. Les articles 12 et 13, relatifs à la sécurité sociale ainsi qu'à l'aide sociale et médicale, pourraient intéresser les écarts persistants de protection entre l'Hexagone et les territoires ultramarins. Enfin, les articles 16 et 17, portant sur la protection des familles, des enfants et des jeunes, pourraient revêtir une certaine importance dans des territoires où la pauvreté infantile atteint des niveaux très élevés.*

Recommandation n° 36 : Donner tout son effet utile à l'extension de la Charte sociale européenne en assurant un suivi des conclusions issues du Comité européen des droits sociaux.

L'achèvement de la convergence sociale devra être articulé avec les autres leviers de réduction des inégalités, examinés *infra*. La question du niveau de vie des travailleurs pauvres, celle de la redistribution interne des revenus, des inégalités patrimoniales, de la disponibilité du foncier, du niveau des prix ou encore des contraintes de mobilité **conditionnent en effet directement l'effectivité des droits**.

2. Évaluer systématiquement, dans un souci d'équité, l'impact des politiques publiques sur les populations les moins favorisées

L'évaluation *a priori* des politiques publiques ne permet pas toujours d'identifier précisément leurs effets sur les ménages les plus modestes. Des mesures conçues au regard de leur effet général peuvent produire, pour les personnes disposant des ressources les plus faibles, en particulier dans les territoires ultramarins déjà particulièrement frappés par ces problématiques, des conséquences disproportionnées en matière de pouvoir d'achat, d'accès aux services publics, de mobilité, de logement ou encore de recours aux droits.

Lors de son audition devant la commission d'enquête[1], Mme Anne Rubinstein, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, a proposé que **toute loi ou règlement fasse l'objet d'une étude d'impact spécifique sur les deux déciles les plus modestes de la population**. Cette approche apparaît d'autant plus pertinente dans les outre-mer, où la pauvreté monétaire, le non-recours aux droits et les inégalités d'accès aux services essentiels sont caractérisés par leur forte intensité.

Une telle exigence relèverait d'une logique d'équité, telle que décrite par John Rawls dans *Théorie de la justice* (1971). La démarche conduirait les pouvoirs publics à anticiper les effets imprévus des politiques publiques sur les 20 % de ménages disposant des niveaux de vie les plus faibles et à prévoir, lorsque cela est nécessaire, des mesures correctrices, des adaptations territoriales ou des dispositifs de compensation.

Cette évaluation devrait porter sur les principaux effets attendus de la mesure : variation du revenu disponible, accès effectif aux services publics, coûts induits, risques de non-recours, conséquences sur la mobilité, le logement, la santé ou encore sur l'emploi. Dans les outre-mer, une telle

[1] *Audition de Mme Anne Rubinstein, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, devant la commission d'enquête sur les inégalités outre-mer, 30 mars 2026. Mme Rubinstein a proposé que les lois et règlements fassent systématiquement l'objet d'une étude d'impact relative aux deux déciles les plus modestes de la population.*

évaluation devrait en outre tenir compte des écarts de prix, de l'éloignement, de l'habitat informel, des difficultés d'accès aux équipements et des caractéristiques propres à chaque territoire.

Recommandation n° 37 : Modifier l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 afin de prévoir que les études d'impact des projets de loi comportent une évaluation systématique de leurs conséquences sur les deux premiers déciles de niveau de vie des populations ultramarins, en précisant, lorsque leurs effets sont défavorables ou risquent d'accroître les inégalités, les mesures d'adaptation, de compensation ou d'accompagnement envisagées.

B. AUGMENTER LES REVENUS : PRIORITÉ AUX BAS SALAIRES

1. Soutenir le niveau de vie des travailleurs les plus pauvres

a) Rehausser la prime d'activité

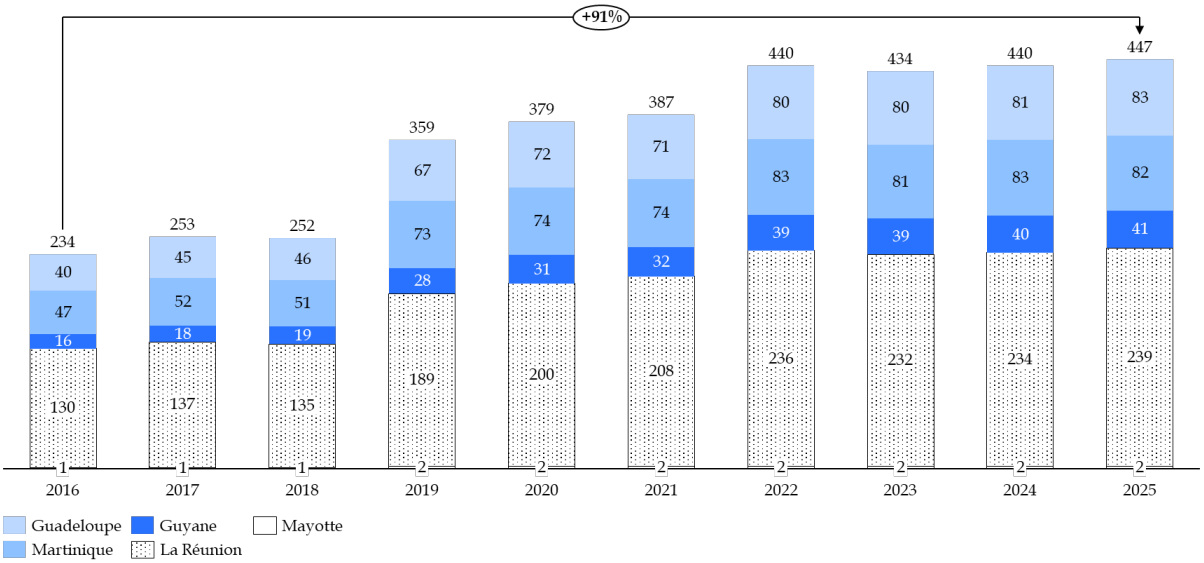
Pour réduire les inégalités en termes de revenu à la fois par rapport à l'hexagone et au sein des sociétés ultramarines, il pourrait être envisagé d'appliquer un coefficient de majoration de la **prime d'activité** dans les territoires d'outre-mer. Une telle mesure bénéficierait aux travailleurs les plus démunis de ces sociétés.

La prime d'activité, définie à l'article L. 841-1 du code de la Sécurité sociale, « *a pour objet d'inciter les travailleurs aux ressources modestes, qu'ils soient salariés ou non salariés, à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle et de* ***soutenir leur pouvoir d'achat***. » Or, au vu du coût de la vie plus élevé en outre-mer, et particulièrement en ce qui concerne les personnes percevant les plus bas revenus, il paraitrait justifié de verser une prime d'activité plus élevée que dans l'hexagone aux populations ultramarines.

Le coût du versement de la prime d'activité en outre-mer s'élève en 2025 **à 445 millions d'euros**, soit pratiquement le double par rapport à 2016. Par ailleurs, le coût pour les outre-mer de la récente réévaluation nationale de la prime d'activité est estimé à 30 millions d'euros en 2026 et 48 millions d'euros en 2027.

Évolution du montant versé au titre de la prime d'activité dans les DROM entre 2016 et 2025

(en millions d'euros)



Source : commission d'enquête d'après la direction du budget

Une revalorisation de la prime d'activité au prorata du surcoût de la vie calculé par territoire par l'INSEE en 2022 (15,8 %en Guadeloupe, 13,8 % en Martinique, 13,7 % en Guyane, 10,3 % à Mayotte et 8,9 % à La Réunion) représenterait en 2025 un coût de **498,5 millions d'euros**, soit un surcoût de **52 millions d'euros**.

Coût de la revalorisation de la prime d'activité en outre-mer, calculs de la commission d'enquête

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Coût de la prime d'activité en 2025	Surcoût de la vie calculé par l'INSEE en 2022	Coût de la revalorisation de la prime d'activité par rapport aux surcoûts de la vie	Différentiel par rapport au coût réel de la prime d'activité en 2025
Guadeloupe	83	15,8%	96,114	13,114
Guyane	41	13,7%	46,617	5,617
Martinique	82	13,8%	93,316	11,316
La Réunion	239	8,9%	260,271	21,271
Mayotte	2	10,3%	2,206	0,206
Total	447		498,524	51,524

Source : commission d'enquête

À noter qu'il existe déjà une majoration pour les parents isolés ayant des enfants à charge, c'est-à-dire les personnes veuves, séparées, divorcées ou célibataires. La majoration est accordée pour une durée maximale de 12 mois, avec une possible prolongation jusqu'aux 3 ans de l'enfant.

Par ailleurs, il serait pertinent de **renforcer le recours à la prime d'activité**. Ainsi, une campagne pour encourager l'ouverture du droit à la prime d'activité a été lancée par les CAF auprès de certains bénéficiaires des aides au logement en outre-mer en 2025, et a permis à plus de 10 % des personnes contactées d'en bénéficier. Une autre campagne est en cours. De telles initiatives doivent être poursuivies et encouragées.

Recommandation n° 38 : Revaloriser la prime d'activité au prorata du différentiel de coût de la vie calculé en 2022 par l'INSEE pour chaque département et région d'outre-mer.

b) Étudier la mise en œuvre un SMIC territorialisé ?

Dans une logique similaire, afin de soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs les plus pauvres, la rapporteure considère que **la piste de la mise en œuvre d'un SMIC territorialisé** pourrait être étudiée. Lors des revalorisations du SMIC décidées nationalement, l'État consulterait les collectivités ultramarines, en vue de proposer une revalorisation plus importante du SMIC, pour tenir compte du différentiel du coût de la vie déterminé par l'INSEE.

Une autre piste pourrait être la renégociation des salaires minimum avec les partenaires sociaux dans chaque territoire.

La rapporteure considère en effet que territorialiser le SMIC permettrait le renforcement du pouvoir d'achat et pourrait conduire à une hausse de la consommation des ménages, et donc de la croissance. Une telle mesure pourrait donc s'avérer, *in fine*, compatible avec la lutte contre le chômage.

L'exemple de l'Espagne est à considérer à ce titre. En 2019, l'Espagne a en effet augmenté le salaire minimum, touché par 7 % des salariés, à hauteur de 22 %. Or comme l'a montré l'OCDE[1], cette politique a permis d'augmenter le salaire en équivalent temps plein de 5,8 % pour les personnes touchant le salaire minimum, tout en entrainant une diminution de l'emploi très modérée, de 0,6 %, soit 7 400 emplois. Cette politique de revalorisation salariale a donc été un succès, permettant une hausse du pouvoir d'achat des travailleurs pauvres sans augmenter significativement le chômage. Le contexte espagnol

[1] *OCDE, working paper n° 298 ; Minimum wages in a dual labour market : Evidence from the 2019 minimum-wage hike in Spain, A. Hijzen, M. Montenegro, A. S. Pessoa.*

est toutefois très différent de celui que connaissent les territoires ultramarins. Une même réforme n'aurait donc pas forcément les mêmes effets en outre-mer.

La présidente est réservée quant à cette piste de réflexion. Elle estime qu'une telle mesure présenterait des risques importants pour le niveau de l'emploi en outre-mer, au vu des surcoûts induits pour les entreprises, et pourrait conduire à des fermetures de postes aux conséquences très lourdes dans des territoires déjà marqués par un chômage plus élevé qu'en Espagne. Des mesures compensatoires seraient nécessaires.

c) Revaloriser l'ASPA en outre-mer

Créée en 2004 par l'ordonnance[1] du 24 juin 2004, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) est versée, conformément à l'article L. 8515-1 du code de la sécurité sociale, sous **conditions de ressources**, aux personnes qui résident de façon stable et régulière pendant 9 mois sur l'hexagone, dans les DROM hors Mayotte, à Saint-Barthélemy ou à Saint-Martin, et qui ont au moins 65 ans, ou 62 ans dans certains cas.

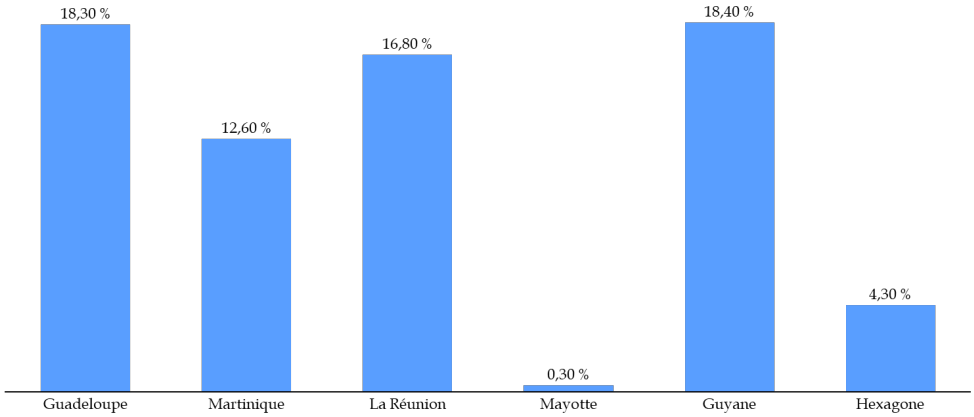
Depuis le 1er janvier 2025, le montant de l'Aspa est de 1 034,28 euros pour un allocataire seul et de 1 605,73 euros pour un couple. Si l'Aspa est donc un véritable filet de sécurité à destination des personnes âgées les plus modestes, son montant ne permet cependant pas de dépasser le seuil de pauvreté monétaire définie par l'Insee (1 216 euros pour une personne seule et 2 554 euros en 2022).

L'ASPA bénéficie à un grand nombre de personnes en outre-mer, puisque 15,8 % des personnes de 62 ans et plus y ont recours dans les DOM, contre seulement 4,3 % dans l'hexagone. Indexer l'ASPA en outre-mer sur le différentiel du coût de la vie serait donc pertinent pour permettre de renforcer le pouvoir d'achat d'un grand nombre d'ultramarins, non éligibles à la prime d'activité.

[1] *Ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004 simplifiant le minimum vieillesse.*

Nombre d'allocataires de l'ASPA rapporté à la population âgée de 62 ans et plus

(en pourcentage)



Source : commission d'enquête d'après la DREES

La revalorisation de l'ASPA en outre-mer pourrait représenter un surcoût d'environ 45,5 millions d'euros, d'après les estimations de la commission d'enquête, fondées sur le total des dépenses d'ASPA calculé par la DREES en 2024.

Estimation des dépenses d'ASPA en outre-mer et du coût de la revalorisation de l'ASPA sur le coût de la vie

(en millions d'euros et en pourcentage)

Département	Nombre d'allocataires	Nombre d'allocataires rapporté à la population âgée de 62 ans ou plus (en %)	Nombre d'allocataires rapporté au total des allocataires (en %)	Estimation du coût de l'ASPA (en millions d'euros)	Différentiel du coût de la vie calculé par l'INSEE (en %)	Estimation du surcoût associé à la revalorisation de l'ASPA en outre-mer (en millions d'euros)
Guadeloupe	20 320	18,30%	2,7%	109,05	15,8%	17,23
Martinique	13 930	12,60%	1,8%	74,76	13,8%	10,32
Guyane	5 210	18,40%	0,7%	27,96	13,7%	3,83
Réunion	29 570	16,80%	3,9%	158,69	8,9%	14,12
Mayotte	30	0,30%	0,004%	0,16	10,3%	0,02
Total	69 060	15,8%				45,52

Source : commission d'enquête d'après la DREES, calculs de dépenses par la commission d'enquête

Recommandation n° 39 : Revaloriser l'ASPA au prorata du différentiel de coût de la vie calculé en 2022 par l'INSEE pour chaque département et région d'outre-mer.

2. Pour une meilleure redistribution interne des revenus

En vue de renforcer l'attractivité de la fonction publique en outre-mer et de soutenir le pouvoir d'achat des fonctionnaires, ceux-ci bénéficient en outre-mer de compléments de rémunérations, souvent appelés dans le débat public « **sur-rémunérations** ». Celles-ci comprennent en particulier :

- une **majoration de traitement** de 25 %, conformément à l'article L. 741-1 du code général de la fonction publique, et appliquée dans les DROM, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, sauf à Mayotte où cette majoration est de 40 % du traitement ;

- un **complément temporaire** compris entre 10 % et 15 % du traitement, appliqué dans les DROM sauf à Mayotte, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy ;

- une **indemnité de sujétion géographique**, qui représente une durée de traitement variable selon les territoires où elle s'applique, soit en Guyane, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy ;

- un **complément spécial** appliqué dans les COM sauf à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, d'un montant supérieur à 40 % du traitement ;

- une **indemnité d'éloignement**, appliquée dans les COM sauf à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, égale à une durée variable de traitement (supérieure à 10 mois).

Outre ces dispositifs interministériels, des indemnités propres à certains ministères ont vocation à compenser les contraintes liées à une affectation sur un territoire ultramarin, comme par exemple l'indemnité d'isolement prévue par le décret[1] du 5 décembre 1977 attribuée à certains personnels relevant de l'éducation nationale).

[1] *Décret n° 77-1364 du 5 décembre 1977 portant attribution d'une indemnité en faveur des personnels relevant du ministre chargé de l'éducation nationale en service dans certains postes isolés du département de la Guyane.*

Types de sur-rémunérations perçues par les fonctionnaires publics d'État en outre-mer

Territoires	Type de collectivité	Type d'avantage	Montant et condition durée	Loi(s)/Code	Décret(s)	Arrêté(s)
Guyane	DOM	Majoration traitement	25%	Article L741-1 du CGFP		
		Complément temporaire	15%		- N° 53-1266 du 22/12/1953 ; - N° 57-87 du 28/01/1957.	
		ISG	5 à 10 moins de traitement indiciaire par période de deux ans.		N° 2013-314 du 15/04/2013 et n°2022-704 du 26 avril 2022	arrêté du 26 avril 2022
Guadeloupe	DOM	Majoration traitement	25%	Article L741-1 du CGFP		
		Complément temporaire	15%		- N° 53-1266 du 22/12/1953 ; - N° 57-87 du 28/01/1957.	
Martinique	DOM	Majoration traitement	25%	Article L741-1 du CGFP		
		Complément temporaire	15%		- N° 53-1266 du 22/12/1953 ; - N° 57-87 du 28/01/1957	
La Réunion	DOM	Majoration traitement	25%	Article L741-1 du CGFP		
		Complément temporaire	10%		- N° 53-1266 du 22/12/1953 ; - N° 57-333 du 15/03/1957.	
Mayotte	DOM	Majoration traitement	40%		N° 2013-964 du 28/10/2013	
		ISG	10 mois de traitement indiciaire de base pour 2 ans d'affectation		N° 2013-314 du 15/04/2013 et n°2022-704 du 26 avril 2022	
Saint-Barthélemy	COM	Majoration traitement	25%	Article L741-1 du CGFP		
		Complément temporaire	15%		- N° 53-1266 du 22/12/1953 ; - N° 57-87 du 28/01/1957	
		ISG	3 mois de traitement indiciaire de base pour 2 ans d'affectation		N° 2013-314 du 15/04/2013 et n°2022-704 du 26 avril 2022	arrêté du 26 avril 2022
Saint-Martin	COM	Majoration traitement	25%	Article L741-1 du CGFP		
		Complément temporaire	15%		- N° 53-1266 du 22/12/1953 ; - N° 57-87 du 28/01/1957.	
		ISG	5 à 8 mois de traitement indiciaire de base pour 2 ans d'affectation		N° 2013-314 du 15/04/2013 et n°2022-704 du 26 avril 2022	arrêté du 26 avril 2022
St Pierre-et-Miquelon	COM	Complément spécial	40%	N° 50-407 du 3/04/1950	- N° 53-1266 du 22/12/1953 ; - N° 57-87 du 28/01/1957 ; - N° 78-293 du 10/03/1978.	
		ISG	3 mois de traitement indiciaire de base pour 2 ans d'affectation		N° 2013-314 du 15/04/2013 et n°2022-704 du 26 avril 2022	arrêté du 26 avril 2022
Wallis et Futuna	COM	Complément spécial	105 % (facteur 2,05)	N°50-772 du 30/06/1950	N° 67-600 du 23/07/1967	28/07/1967
		IE	18 mois traitement pour 2 fois deux ans d'affectation		N° 96-1028 du 27/11/1996	
TAAF	COM	Complément spécial	65 à 73 % (facteur 1,65 à 1,73)	N°50-772 du 30/06/1950	N° 67-600 du 23/07/1967	28/07/1967
		IE	14/12e à 15/12e traitement brut annuel (pour les chefs de district)		- 2/03/1910 (art. 94) ; - N° 51-511 du 15/05/1951 ; - N° 52-1122 du 6/10/1952	
Polynésie française	COM	Complément spécial	84 à 108 % (facteur 1,84 à 2,08)	N°50-772 du 30/06/1950	N° 67-600 du 23/07/1967	- 28/07/1967 ; - 12/02/1981.
		IE	10 mois traitement pour 2 fois 2 ans d'affectation		N° 96-1028 du 27/11/1996	
Nouvelle Calédonie	Statut spécial	Complément spécial	73 à 94 % (facteur 1,73 à 1,94)	N°50-772 du 30/06/1950	N° 67-600 du 23/07/1967	- 28/07/1967 ; - 12/02/1981.
		IE	10 mois traitement pour 2 fois 2 ans d'affectation		N° 96-1028 du 27/11/1996	

Source : direction du budget

Dans la fonction publique hospitalière, les majorations sont proches de celles de l'État :

- elles s'élèvent à 40 % à Mayotte et à 25 % dans les autres territoires ultramarins concernés pour les fonctionnaires hospitaliers ;

- les praticiens, praticiens associés et praticiens contractuels hospitaliers et autres personnels du code de la santé publique (CSP) bénéficient par d'une indemnité spéciale mensuelle correspondant à 40 % des émoluments de base, prévue par le CSP ;

- des dispositifs spécifiques existent également, comme l'indemnité particulière d'exercice à Mayotte et l'indemnité dégressive à La Réunion.

Dans la fonction publique territoriale, les régimes indemnitaires sont fixés par les collectivités dans la limite de ceux applicables à l'État (article L.714-4 du CGFP).

Le coût de ces sur-rémunérations est relativement élevé pour l'État, puisqu'il s'élève à **1,5 milliard d'euros** en 2025, contre 1,2 milliard d'euros en 2015, soit une hausse de 28,2 % en 10 ans.

Or il est remarquable de constater que l'ensemble de ces sur-rémunérations dépend du montant du traitement de base et n'a donc pas d'effet redistributif entre fonctionnaires affectés à un même territoire. Les fonctionnaires les mieux rémunérés bénéficient donc de compléments de rémunération beaucoup plus élevés que les fonctionnaires déjà moins bien payés. Ainsi, à La Réunion, le montant moyen de sur-rémunération pour les agents bénéficiant d'une rémunération supérieure à 4 500 euros est de 1 970 euros, alors qu'il est de 200 euros pour les agents bénéficiant d'une rémunération inférieure à 2 000 euros nets par mois.

Montant de la sur-rémunération par territoire et par tranche de revenu des fonctionnaires

REMU NETTE	GUADELOUPE			GUYANE			LA REUNION		
	Nombre d'agents	Taux d'agents par tranche	Montant moyen sur-rémunérations	Nombre d'agents	Taux d'agents par tranche	Montant moyen sur-rémunérations	Nombre d'agents	Taux d'agents par tranche	Montant moyen sur-rémunérations
Sup. à 4500 €	3 300	29%	1 570	2 110	24%	1 540	9 580	41%	1 970
Entre 4000 € et 4500 €	1 570	14%	1 230	1 150	13%	1 160	4 380	19%	1 450
Entre 3500 € et 4000 €	2 910	25%	1 070	2 920	33%	1 010	5 220	22%	1 280
Entre 3000 € et 3500 €	2 590	23%	920	1 810	20%	900	3 140	13%	1 120
Entre 2500 € et 3000 €	1 020	9%	780	780	9%	770	990	4%	990
Entre 2000 € et 2500 €	120	1%	660	60	1%	590	20	0%	370
Inf. à 2000 €	-	0%	270	10	0%	170	10	0%	200
	11 520			8 840			23 330		

REMU NETTE	MARTINIQUE			MAYOTTE			TOTAL	
	Nombre d'agents	Taux d'agents par tranche	Montant moyen sur-rémunérations	Nombre d'agents	Taux d'agents par tranche	Montant moyen sur-rémunérations	Nombre d'agents	Taux d'agents par tranche
Sup. à 4500 €	2 980	30%	1 570	1 530	20%	1 390	19 500	32%
Entre 4000 € et 4500 €	1 350	14%	1 230	1 140	15%	1 040	9 590	16%
Entre 3500 € et 4000 €	2 450	25%	1 070	2 310	30%	950	15 810	26%
Entre 3000 € et 3500 €	2 100	21%	920	1 820	24%	860	11 460	19%
Entre 2500 € et 3000 €	980	10%	770	760	10%	780	4 530	7%
Entre 2000 € et 2500 €	100	1%	620	60	1%	710	360	1%
Inf. à 2000 €	10	0%	210	-	0%	-	30	0%
	9 950			7 630			**61 270**	100%

Source : direction générale de l'action et de la fonction publique

En Guyane, il est de 1 540 euros pour les fonctionnaires bénéficiant d'un revenu supérieur à 4 500 euros par mois, contre 170 euros pour les employés payés moins de 2 000 euros par mois.

Il pourrait ainsi être envisagé de **plafonner le montant de sur-rémunération** perçu par les fonctionnaires en outre-mer, afin de mieux rémunérer les fonctionnaires les moins bien payés actuellement. Un **plafonnement de à 1 300 euros**, par exemple, pourrait permettre de réaffecter près de **105 millions d'euros**[1] à la rémunération des 390 agents payés moins de 2 500 euros par mois, par exemple. Le solde pourrait permettre de financer certaines priorités d'investissement dans les outre-mer, par exemple.

Une autre solution pourrait être de mettre en œuvre un barème progressif de complément de rémunération, le taux de majoration variant en fonction du traitement de base. Alternativement, un système d'indemnités renforcées pour les plus bas salaires aurait un effet similaire.

De tels systèmes seraient certainement complexes à mettre en œuvre. Il serait toutefois nettement plus redistributif et limiterait les écarts de rémunération entre fonctionnaires d'un même territoire.

Recommandation n° 40 : Étudier une progressivité des sur-rémunérations perçues par les fonctionnaires ultramarins valorisant davantage les rémunérations inférieures à la rémunération médiane.

C. LES INÉGALITÉS DE PATRIMOINE ET LA QUESTION FONCIÈRE

1. Augmenter la surface foncière disponible

Comme évoqué *infra*, le foncier est très concentré en outre-mer, conduisant à des montants moyens d'imposition de TFPB et de TFPNB particulièrement élevés. En effet, ainsi que l'explique M. Sébastien Mathouraparsad, économiste auditionné par la commission d'enquête le 17 février 2026, « *la **répartition du foncier**, issue de la période coloniale, et les **transmissions patrimoniales** entretiennent une concentration foncière historiquement liée aux activités de plantation*. »

La concentration du foncier en outre-mer est en partie liée aux problématiques associées aux indivisions successorales. Selon un rapport de la commission d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, à La Réunion, par exemple, près de 20 % de la surface cadastrale serait concernée par des problématiques d'indivision.

[1] *D'après les estimations de la commission d'enquête effectuées à partir des tableaux présentés ici.*

À cette fin, la loi[1] Letchimy de 2018 avait pour objet de faciliter le règlement des successions en permettant, à titre expérimental, pour une durée de 10 ans et pour toute succession ouverte depuis plus de 10 ans, la possibilité pour les indivisaires représentant la majorité absolue des droits indivis de procéder à la vente ou au partage d'un bien, à l'exception de certaines situations (indivisaire mineur, majeur protégé, présumé absent etc.). Cette expérimentation a été étendue jusqu'à 2038, une mesure bienvenue mais **insuffisante pour permettre de remédier aux problématiques successorales en outre-mer**.

Les difficultés sont encore accentuées par l'absence de titres de propriété, dans bien des cas, en outre-mer, et en particulier à Mayotte. C'est pour remédier à ce problème que les **commissions d'urgence foncière** ont été créées par la LOI « EROM ». Celles-ci ont pour objet de

- « de collecter et d'analyser tous les éléments propres à inventorier les biens fonciers et immobiliers dépourvus de titre de propriété ainsi que les occupants ne disposant pas de titre de propriété ;

- et d'établir un lien entre un bien et une personne afin de constituer ou de reconstituer ces titres de propriété », conformément à l'article 35 de la loi2 dite « LODEOM ».

L'établissement de titres de propriété pour chaque parcelle dans les territoires ultramarins est une priorité afin de permettre la sécurisation et la transmission du patrimoine. Les recettes des communes s'en trouvent d'ailleurs augmentées, ce qui favorise les investissements publics notamment dans le bâti scolaire.

À noter, qu'à Saint-Martin, la convention constitutive de l'agence foncière de Saint-Martin, qui dispose des mêmes prérogatives que les CUF, a été signée seulement le 31 octobre 2024.

À Mayotte, en particulier, le rôle de la CUF est central et ne doit d'ailleurs pas être remis en question. Le Général Facon, lors de son audition par la commission d'enquête le 12 mai 2026, a indiqué qu'il n'y avait pas moins de 150 000 parcelles à titrer à Mayotte, ce qui est considérable. Il a expliqué que se mettait en œuvre à Mayotte une « procédure d'aller vers », consistant à proposer un forfait « titrement » aux personnes résidant sur des parcelles appartenant au Conseil départemental, grâce au soutien des notaires et des géomètres experts. En tout état de cause, même si cette procédure se révèle utile, elle ne doit pas conduire à remplacer l'action de la CUF. **De façon globale en outre-mer, l'action des CUF doit être renforcée, en augmentant ses moyens, pour l'instant abondés par le seul ministère des outre-mer**.

---

[1] *Loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.*

[2] *Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.*

L'État a également un rôle important à jouer pour augmenter la disponibilité du foncier en outre-mer. En particulier, en Guyane, l'État contrôle plus de 90 % de la surface foncière disponible. L'Accord pour la Guyane, signé le 21 avril 2017 entre l'État, les élus guyanais et le collectif « *Pour Lagwiyann dékolé* » prévoit des transferts fonciers à titre gratuit à la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) de 20 000 hectares, aux collectivités territoriales de 250 000 hectares et aux communautés autochtones de 400 000 hectares. L'article 44 de la LFI pour 2025 a entériné ce transfert de 20 000 hectares à titre gratuit à la SAFER de Guyane. De plus, elle a exonéré la SAFER de la taxe foncière sur les propriétés non bâties pendant 10 ans. À ce jour, 560 hectares ont été transférés à la SAFER de Guyane et 127 285,9 aux communes. **Les transferts de terres guyanaises par l'État doivent impérativement être achevés**.

Par ailleurs, il est proposé dans le projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles de **renforcer le pouvoir des SAFER sur les terres en indivision susceptibles d'être cédées**. Une telle initiative parait bienvenue et doit être mise en œuvre.

Il faut également renforcer les moyens financiers des SAFER outre-mer. Le mode de financement actuel n'est pas adapté (SAU limitée, peu de transactions). Pour engager une vraie politique foncière orientée vers la diversification et favorisant l'entrée en activité de jeunes ultramarins, il faut les doter de recettes nouvelles, y compris fiscales. Une taxe affectée comme la TSE est une piste régulièrement évoquée.

En tout état de cause, les ambitions en termes de résorption du désordre foncier outre-mer paraissent encore trop faibles par rapport à l'ampleur et à la persistance des enjeux. C'est pourquoi, adopter une loi permettant de faciliter encore davantage la sortie des indivisions successorales, comme l'a proposé le Sénateur Lurel dans la proposition de loi n°450 (2025-2026), serait souhaitable.

Un premier bilan de l'application de la loi 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé est aussi nécessaire. Ce texte a prolongé l'applicabilité de la loi Letchimy et a introduit de nouveaux outils (partage par souche, prescription acquisitive abrégée…). Compte tenu de l'urgence à avancer, un bilan intermédiaire est nécessaire pour s'assurer que les professionnels locaux et les populations se sont approprié ces outils, sans qu'ils donnent lieu à des abus.

De même, sur les agences des 50 pas géométriques, après une prolongation in extremis de leurs missions, où en sommes-nous ? Les régularisations et titrements avancent mais toujours lentement.

Enfin, il faut citer les travaux de Interco-Outre-mer sur le foncier qui peuvent nourrir un futur projet de loi

Un grand débat national sur le foncier outre-mer est donc urgent.

Recommandation n° 41 : Face au désordre foncier outre-mer, qui aggrave encore les inégalités héritées de l'époque coloniale et qui prive de nombreux ultramarins d'un patrimoine, adopter une loi spéciale foncière pour le résorber à l'horizon 2040. Augmenter les moyens humains et financiers des commissions d'urgence foncière.

2. Déconcentrer le patrimoine immobilier ?

Il serait par ailleurs souhaitable de déconcentrer le patrimoine immobilier en outre-mer. La concentration du patrimoine immobilier en outre-mer est à mettre en regard de l'importance du **taux de vacance des logements**, qui serait de 12 % dans les DROM, contre 8 % dans l'hexagone[1] en 2022. Il serait en particulier de 15,5 % en Martinique et de 15,3 % en Guadeloupe. La taxe unique sur les logements vacants, instaurée par la LFI 2026, ne suffira sans doute pas à résoudre cette difficulté.

Plus globalement, il est très regrettable de ne disposer d'informations que sur le patrimoine immobilier, alors que de fortes inégalités peuvent également être associées au patrimoine mobilier. **Disposer de davantage de données sur ce point, à tout le moins, serait souhaitable, comme le recommande le rapport[2] de la commission des finances sur ce sujet.**

D. BAISSER LES PRIX : ENCORE DES LEVIERS À ACTIONNER

1. Mettre en œuvre les propositions de l'Autorité de la concurrence pour mieux comprendre l'élévation des prix des aliments

La vie chère en outre-mer est très largement liée aux **surcoûts des produits alimentaires**. Ainsi, les prix sont supérieurs de 30,2 % à ceux de l'hexagone à Mayotte, de 36,7 % à La Réunion, de 39,2 % en Guyane, de 40,2 % en Martinique et de 41,8 % en Guadeloupe.

---

[1] *Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), rapport n° 014020-02, Analyse des causes et conséquences de la vacance dans les DROM, juin 2022.*

[2] *Rapport fait au nom de la commission des finances par MM. C. Raynal et J.-F. Husson, Boite noire des hauts patrimoines : pourquoi la France ne sait plus qui sont ses riches ? Juin 2026.*

Écarts de prix (Fisher) par grandes fonctions de consommation entre les DOM et l'hexagone en 2022

(en pourcentage)

Fonction de consommation	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte
Produits alimentaires et boissons non alcoolisées	41,8	40,2	39,4	36,7	30,2
Boissons alcoolisées et tabac	24,8	22,6	- 2,1	27,3	40,0
Articles d'habillement et chaussures	7,4	8,5	- 1,7	- 2,5	- 6,8
Logement, eau, gaz, électricité et autres combustibles, dont :	3,8	7,0	5,5	- 6,0	- 1,3
Loyers	*4,4*	*2,5*	*9,7*	*4,7*	n.d.
Meubles, articles de ménage et entretien courant du foyer	11,6	25,4	8,6	7,0	19,3
Santé	16,1	13,4	16,5	8,9	16,9
Transports	8,5	- 4,7	5,8	- 4,0	- 4,7
Communications	36,0	37,4	35,3	24,5	11,9
Loisirs et culture	16,6	14,1	14,5	13,7	- 0,2
Restaurants et hôtels	1,4	7,9	4,5	6,2	12,8
Biens et services divers, y c. enseignement	16,0	10,1	13,4	8,2	7,4
Ensemble, dont :	**15,8**	**13,8**	**13,7**	**8,9**	**10,3**
Biens	***20,6***	***19,2***	***17,2***	***13,3***	***14,9***
Services	***10,5***	***7,5***	***9,9***	***3,8***	***nd***
Services hors loyers	***11,4***	***8,4***	***9,8***	***3,7***	***5,4***

Note : l'écart moyen ou indice de Fisher correspond à la moyenne géométrique des écarts de prix calculés, l'un sur la base du panier de consommation moyen du DOM, l'autre sur la base du panier moyen de France métropolitaine.

Source : INSEE, enquête de consommation spatiale des prix de 2022

De nombreux facteurs sont usuellement avancés pour comprendre les surcoûts en outre-mer, en particulier concernant l'alimentaire :

- **l'éloignement géographique** et **l'étroitesse des marchés**, qui ont un effet mécanique à la hausse sur les prix ;

- la **concentration** des acteurs présents sur le territoire, notamment des grossistes-importateurs et des distributeurs de produits alimentaires. Dans les Antilles, le rôle du groupe GBH est très souvent évoqué. À La Réunion, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) vient de rendre un avis condamnant à des amendes le groupe PROFIMA, filiale de GBH, pour des manquements au formalisme de contrats commerciaux, qui concernent des « *dispositions protectrices des fournisseurs de produits alimentaires, et pour certaines, issues des lois dites EGAlim dédiées à la préservation du revenu agricole* » ;

- la **fiscalité spécifique aux outre-mer**, notamment l'octroi de mer, souvent accusé d'avoir un effet de renchérissement sur les produits ultramarins.

a) Compenser l'éloignement géographique : l'importance de l'aide au fret

En premier lieu, l'étroitesse des marchés et l'éloignement géographique, ainsi que la dépendance alimentaire des territoires ultramarins, renforcent mécaniquement le prix des biens, en particulier des produits alimentaires.

Au-delà de la nécessité de parvenir à l'autosuffisance alimentaire, dans un premier temps, **les aides au fret** ont pour objectif de compenser les effets de l'éloignement géographique.

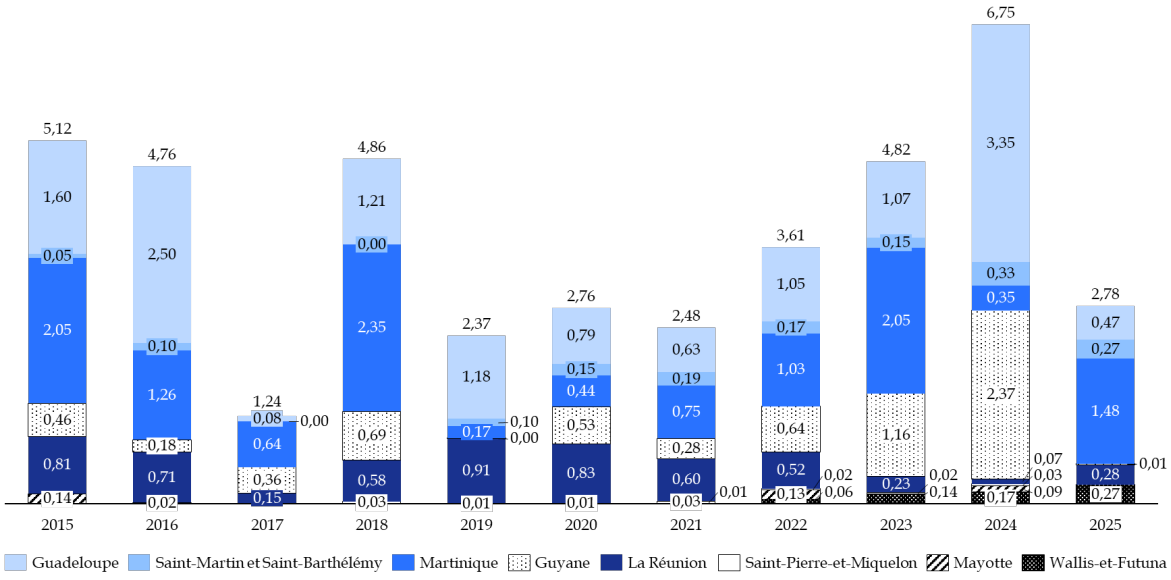
L'aide au fret nationale, créée par la loi[1] du 27 mai 2009 dite « LODEOM » est dotée en LFI 2026 de **5,4 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et 4,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit le même niveau qu'en LFI 2024 et pratiquement le double du montant prévu en 2025. Elle a pour objectif de couvrir les surcoûts de transport de marchandises au profit d'entreprises situées dans les DROM, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna. Les subventions versées en 2024 ont majoritairement bénéficié aux entreprises de **l'industrie manufacturière** (35 % des subventions octroyées), ainsi qu'à la production et la distribution d'eau, l'assainissement, la gestion des déchets et la dépollution, et l'administration publique.

Le montant décaissé d'aide au fret est très variable selon les années. Une telle variabilité, qui est liée aux montants prévus en LFI, n'aide pas à stabiliser les anticipations des entreprises.

[1] *Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.*

Évolution des montants d'aide au fret par territoire ultramarin entre 2015 et 2025

(en millions d'euros et en CP)



Source : Commission d'enquête d'après la DGOM

Une **aide au fret européenne** bénéficie aux régions ultrapériphériques (RUP), c'est-à-dire aux DROM et à Saint-Martin, par le biais de l'allocation spécifique des régions ultrapériphériques (AS RUP). Elle a pour objectif de compenser les surcoûts liés aux handicaps structurels des RUP. L'ASRUP permet par exemple également de financer des travaux d'aménagement, de modernisation ou d'extension des aéroports. Les montants consommés au titre de l'aide au fret européenne ne sont disponibles qu'au titre des années 2014-2020. La Guadeloupe a perçu 9,3 millions d'euros à ce titre, la Martinique 3,6 millions d'euros et la Réunion 34,2 millions d'euros.

Montant des aides au fret européennes par territoire pour l'intégralité de la programmation 2014-2020

Territoire	Montant consommé (en euros)
Guadeloupe	9 328 029,26
Guyane	4 934 283,07
Martinique	3 5542 054,93
Mayotte	304 103
Réunion	34 184 264,27
Saint-Martin	N/A

Source : DGOM

Un rapport sur l'aide au fret, produit par le bureau de l'évaluation des politiques publiques et de la prospective de la DGOM en 2023, a permis de constater que 95 % des entreprises ultramarines bénéficient aussi bien de l'aide nationale que de l'aide européenne au fret, cette dernière représentant 78 % du montant total des aides perçues par les entreprises. En effet, les services de l'État et les autorités de gestion des fonds européens ont en général mutualisé l'instruction des demandes. Or comme le note la DGOM, si l'intérêt de la mutualisation tient à l'accélération des procédures, en revanche le versement des crédits nationaux devient tributaire des procédures de certification européenne. Ainsi, en moyenne, les entreprises bénéficiaires perçoivent l'aide entre 26 et 30 mois après la réalisation de la dépense.

En ce sens, une stabilisation à tout le moins, voire une **augmentation du montant des aides au fret, nationales comme européennes, serait souhaitable, en vue de soutenir davantage les entreprises.** Une accélération du versement des aides au fret nationales serait également nécessaire.

Enfin, il était envisagé dans le projet de loi « vie chère en outre-mer », de mettre en œuvre un **mécanisme de péréquation** visant à réduire les frais d'approche des produits de première nécessité importés dans les collectivités territoriales ultramarines, ce qui aurait pour conséquence de majorer ces frais pour d'autres catégories de produits. Un tel mécanisme, bien que modeste au vu des enjeux, pourrait s'avérer pertinent.

b) Mieux suivre la formation des marges des grossistes-importateurs et des distributeurs de produits alimentaires

L'Autorité de la concurrence a par ailleurs rendu un avis[1] sur les marges des grossistes-importateurs et des distributeurs de produits alimentaires de première nécessité en Martinique. Ceux-ci détiennent en effet une position dominante dans l'économie antillaise, souvent au sein de grands groupes tels que GBH ou Parfait, qui comprennent aussi bien des activités de distribution, que de grossiste-importation.

Or l'Autorité de la concurrence conclut que « *si, au terme de l'analyse effectuée, il n'apparait pas que les marges réalisées par les groupes de distribution intégrés soient notablement supérieures à celles réalisées dans l'Hexagone*, ***leur intégration au sein de grands groupes diversifiés permet à ces derniers d'augmenter la rentabilité de l'activité de distribution dans des proportions qui restent difficiles à estimer***. »

Le rôle des grands groupes intégrés dans la formation des prix alimentaires en outre-mer n'est donc pas totalement éclairci par l'Autorité de la concurrence. En ce sens, mettre en place un **dispositif pérenne et contraignant de suivi des prix et des marges des distributeurs et grossistes-importateurs martiniquais**, assorti de sanctions en cas de non-

[1] *Avis n° 26-A-1 relatif aux marges des grossistes-importateurs et des distributeurs de produits alimentaires de première nécessité en Martinique, Autorité de la concurrence, 10 février 2026.*

communication, associant l'Insee et l'IEDOM (recommandation n° 9 de l'avis de l'Autorité de la concurrence) serait pertinent.

Ainsi, l'article 10 du projet de loi « *vie chère en outre-mer* » permet de renforcer le pouvoir de l'Autorité de la concurrence en outre-mer, en y créant un service dédié ainsi qu'en ajoutant deux membres au Collège de l'Autorité « *experts des territoires ultramarins* ». De plus, l'article précité permet de baisser un seuil de notification pour une opération de concentration en outre-mer.

À noter également que l'article 6 du projet de loi de lutte contre la vie chère vise à rendre obligatoire la transmission des informations relatives aux prix et aux marges pratiqués par les entreprises de la grande distribution, et que l'article 7 y ajoute les données liées aux « *marges arrières* ».

Mettre à jour plus régulièrement les enquêtes de comparaison spatiale de l'INSEE, actuellement produites tous les 5 ans, en **utilisant les données de caisse des distributeurs rendues disponibles par la réforme de la facturation électronique entrée en vigueur en 2026**, permettrait également de suivre davantage le phénomène de la vie chère en outre-mer.

Enfin, des réflexions sont en cours pour le développement d'un comparateur de prix par l'observatoire des prix, des marges et des revenus (OPMR) de Martinique.

Le budget alloué aux observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) a plus que doublé depuis 2015, passant de 280 000 euros à 600 000 euros en 2025, puis à seulement 370 000 euros en 2026. Depuis 2015, les crédits ne sont cependant consommés qu'à hauteur de 60 %. Ce phénomène est notamment lié à la difficulté de valider le lancement de certaines études, y compris en raison du manque d'expertise à disposition localement. Le budget des OPMR doit toutefois être sanctuarisé, afin de leur permettre de remplir leurs missions.

2. Adapter les outils fiscaux pour diminuer les prix mais préserver l'octroi de mer

L'octroi de mer, fiscalité spécifiquement applicable aux territoires ultramarins et dont les recettes bénéficient aux collectivités de niveau régional et aux communes, est souvent accusé d'être la cause de la vie chère en outre-mer. Il s'applique, d'une part, aux importations de biens et, d'autre part, aux livraisons de biens effectuées à titre onéreux par les personnes qui les ont produits.

La Cour des comptes[1], dans un rapport récent, estime ainsi que les effets de l'octroi de mer sont « *négatifs, mais dilués, malaisément mesurables et peu traçables pour les consommateurs finaux*. » Peu de travaux permettent en

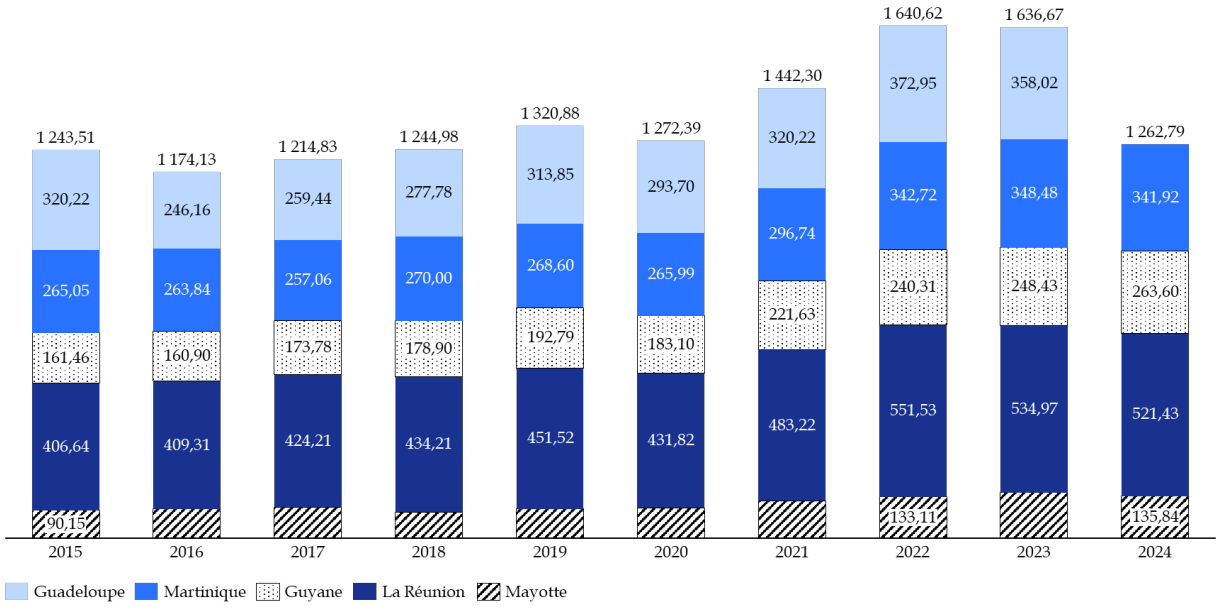
[1] *L'octroi des mers, une taxe à la croisée des chemins, Cour des comptes, mars 2024.*

réalité de conclure quant au poids réel de l'octroi de mer dans la formation des prix.

En tout état de cause, **l'octroi de mer contribue significativement aux recettes des collectivités locales**, puisque son rendement s'élevait à 1,6 milliard d'euros en 2023. En 2024, elle a rapporté 521,4 millions d'euros aux collectivités réunionnaises, 263,6 millions d'euros à la Guyane, 341,9 millions d'euros à la Martinique et 135,8 millions d'euros à Mayotte. Qui plus est, le taux de l'octroi de mer sur les produits est décidé par les collectivités de niveau régional, ce qui participe donc de leur autonomie fiscale.

Évolution des recettes d'octroi de mer par DROM entre 2015 et 2024

(en millions d'euros)



Source : commission d'enquête d'après la DGFIP

Des améliorations de cette taxe sont possibles, comme le recommandent également la Cour des comptes et l'Autorité de la concurrence, notamment en vue de **réduire et de rationaliser le nombre de taux d'octroi de mer dits « *externes* »**, c'est-à-dire appliqués sur les produits importés. Une telle réforme permettrait d'améliorer la lisibilité du dispositif pour les entreprises et les consommateurs.

En réalité, comme l'a relevé Huguette Bello lors de son audition, il n'est pas nécessaire de réformer l'octroi de mer ou de le remettre en cause pour en gommer les principales critiques : « *Si l'on voulait assigner à l'octroi de mer un rôle de bouc émissaire de la vie chère, on ne s'y prendrait pas autrement. Vouloir réformer à tout prix l'octroi de mer pour s'attaquer à la vie chère, qui a de multiples causes, constitue une fausse bonne idée. En effet, le dispositif actuellement*

en vigueur est extrêmement flexible. Dans le cadre législatif et réglementaire actuel, il offre aux conseils régionaux d'outre-mer la possibilité de varier les taux dans les limites permises par l'Europe, en fonction des objectifs poursuivis. Il n'est donc pas nécessaire de le réformer pour le rendre plus efficace. Ainsi, la Région Réunion applique un taux zéro ou un taux très faible sur tous les produits de première nécessité. Ce faisant, elle répond à un objectif de lutte contre la vie chère. Par ailleurs, la Région Réunion soutient la production locale par rapport aux importations en appliquant des taux différenciés. L'octroi de mer est un dispositif qui réussit la prouesse de concilier plusieurs objectifs ».

Les taux des biens ne faisant pas l'objet d'une production locale pourraient également être diminués pour favoriser le pouvoir d'achat des populations, ce qui serait compensé par une hausse des taux sur les biens importés produits localement. Une telle recommandation est toutefois largement mise en œuvre dans le cadre du **bouclier qualité-prix** (BQP). Institué par la loi[1] du 20 novembre 2012, il s'agit d'une liste de produits de consommation courante, qui sont vendus à un prix plafonné par l'État, après négociation entre le préfet et les acteurs économiques locaux sur le fondement d'un avis préalable de l'OPMR.

Par ailleurs, la Guyane et Mayotte bénéficient déjà d'une exonération totale de TVA, tandis qu'à la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion s'appliquent des taux plus bas que l'hexagone, de 8,5 % pour le taux « normal » et de 2,1 % pour le taux « réduit ». Ces territoires bénéficient également d'exonérations spécifiques de TVA, qui portent sur les importations, ventes et productions des produits suivants :

- les produits énergétiques et assimilés (carburants…) autres que les charbons et les gaz naturels ;

- certains matériels d'équipement destinés à l'industrie hôtelière et touristique ;

- certains produits, matériaux de construction, engrais et outillages industriels et agricoles ;

- le pain et le riz ;

- et depuis l'année 2025, certains produits d'alimentation et d'hygiène considérés comme de première nécessité, dans le cadre du Protocole « vie chère » signé en 2024 à la Martinique. En contrepartie, certains biens à plus forte valeur ajoutée (matériels informatiques et téléphones portables) ont été retirés de cette liste. Comme mentionné plus haut, les collectivités locales se sont d'ailleurs engagées à diminuer les taux d'octroi de mer sur les produits de première nécessité compris dans cette liste. C'est le cas de La Réunion, où le Conseil régional a fixé l'octroi de mer à 0% sur tous les produits de première nécessité.

---

[1] *Loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer.*

Si le BQP constitue un outil utile pour maitriser le niveau des prix en outre-mer, il pourrait toutefois être pertinent de compléter la liste par certains services, notamment les services de télécommunications. **Sur ce point, il serait souhaitable également d'étendre le « Coup de pouce » internet, », qui permet aux ménages à petit budget de bénéficier d'un tarif internet à moindre coût, aux collectivités ultramarines**. Il n'y a en effet pas de justification à en limiter le bénéfice à l'hexagone. À noter toutefois qu'il n'existe à ce stade pas d'obligation juridique au fait de proposer un tarif social pour l'accès à internet, mais qu'il s'agit d'une initiative privée de l'opérateur Orange. En ce sens, il faudrait probablement créer cette obligation dans la loi.

Par ailleurs, les négociations menées concernant le BQP n'associent pas systématiquement les distributeurs, les grossistes-importateurs, les opérateurs logistiques et les entreprises de transport, ce qui est regrettable au vu de leur poids dans la formation des prix en outre-mer.

Recommandation n° 42 : Pour lutter contre les prix chers :

- mettre en place un dispositif pérenne et contraignant de suivi des prix et des marges des distributeurs et grossistes-importateurs par les services de la DGCCRF renforcés à cette fin ;

- associer systématiquement aux négociations annuelles du BQP l'ensemble des acteurs intervenant dans la formation des prix, notamment les importateurs-grossistes, les opérateurs logistiques et les entreprises de transport, afin de mieux identifier et maîtriser les surcoûts qui se constituent en amont de la distribution finale ;

- élargir le champ du BQP aux services essentiels du quotidien ;

- mettre en œuvre un tarif social internet en outre-mer ;

- plus généralement, mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête du Sénat sur les marges.

3. Augmenter la production de logements pour diminuer le prix des loyers

Enfin, l'un des aspects majeurs de la vie chère en outre-mer est lié au montant des loyers, et surtout à **l'insuffisance du parc de logements sociaux**. Près de 75 % des ménages de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de La Réunion sont éligibles au logement social et 48 à 50 % sont éligibles au logement très social, soit 20 à 30 points de plus qu'en Hexagone.

Malgré des taux d'éligibilité élevés, les ménages modestes ultramarins ont des taux de recours plus faibles au parc de logement social. De plus, les loyers de ce parc sont relativement élevés (415 euros de loyer

mensuel médian supérieur à la médiane des organismes de logements sociaux parisiens) grevés par des coûts de gestion importants.

Des réformes ont été mises en œuvre récemment pour remédier à cette situation, comme l'ouverture de l'APL pour les logements-foyer et du dispositif résidence autonomie ainsi que la possibilité pour les collectivités volontaires de mettre en œuvre l'expérimentation de l'encadrement des loyers grâce à la loi[1] Bélim du 13 juin 2025.

En vue de renforcer le parc de logements sociaux, il serait déjà indispensable de sanctuariser et même d'augmenter le budget de la ligne budgétaire unique (LBU). Ainsi, celle-ci finance :

- le **développement du logement locatif social** (PLS[2] et LLS[3]) et du **logement locatif très social** (LLTS[4]) et la réhabilitation de ces logements (SALLS[5]) ;

- **l'accession sociale** – via le dispositif « logement évolutif social » (LES), mais également le PTZ[6] et le PSLA[7] – ainsi que l'amélioration de l'habitat des propriétaires via l'aide à l'amélioration de l'habitat (AAH) ;

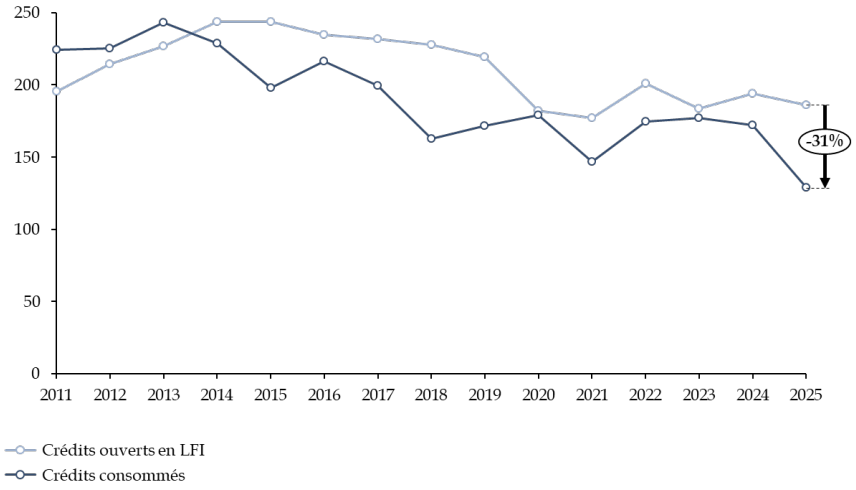
- la **résorption de l'habitat insalubre** (RHI) et **spontané** (RHS) ainsi que l'aménagement et la viabilisation des terrains en vue d'assurer la constitution de réserves foncières grâce au fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU)[8].

---

[1] *Loi n° 2025-534 du 13 juin 2025 expérimentant l'encadrement des loyers et améliorant l'habitat dans les outre-mer.*
[2] *Prêt locatif social.*
[3] *Logement locatif social.*
[4] *Logement locatif très social.*
[5] *Subvention à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.*
[6] *Prêt à taux zéro.*
[7] *Prêt social de location accession.*
[8] *Le Fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU) coordonne les interventions financières de l'Union européenne, de l'État, des collectivités territoriales, en vue d'assurer la constitution de réserves foncières et la réalisation d'équipements.*

Évolution des crédits ouverts et consommés de la ligne budgétaire unique entre 2011 et 2025

(en millions d'euros et en CP)



Source : commission d'enquête, d'après les documents budgétaires

Or depuis 2011, le budget de la LBU a diminué de 43 %. Pourtant, entre 2017 et 2024, au total dans les DROM, seuls 79 365 logements ont été construits grâce à une aide de l'État, dont 45,6 % grâce aux dispositifs fiscaux. **En sept ans, la cible fixée par la loi[1] du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer (EROM) de 130 000 logements produits subventionnés par l'État sur 10 ans n'a été atteinte qu'à 61 %**.

De plus, dans le cadre de mesure de gestion budgétaire, le ministère des outre-mer n'a notifié en 2026 aux territoires qu'un montant **de 128 millions d'euros en AE et de 121 millions d'euros en CP de LBU**, dont 45 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP ont été transférés au PITE de Mayotte. Pour rappel, la LFI 2026 prévoyait 234 millions d'euros en AE et 209 millions d'euros de CP pour la LBU, soit un montant 1,8 fois supérieur à celui notifié. **Une telle situation n'est pas acceptable, puisqu'elle déstabilise les opérations de production de logements sociaux. Il serait souhaitable de dégeler et de notifier ces crédits au plus vite, dans le respect de l'autorisation donnée par le Parlement.**

Par ailleurs, le secteur du logement social bénéficie d'aides fiscales :

- l'article 244 *quater* X du CGI prévoit un crédit d'impôt à destination des organismes d'habitations à loyer modéré pour l'acquisition ou la construction de logements neufs dans les départements d'outre-mer ;

[1] *Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique*.

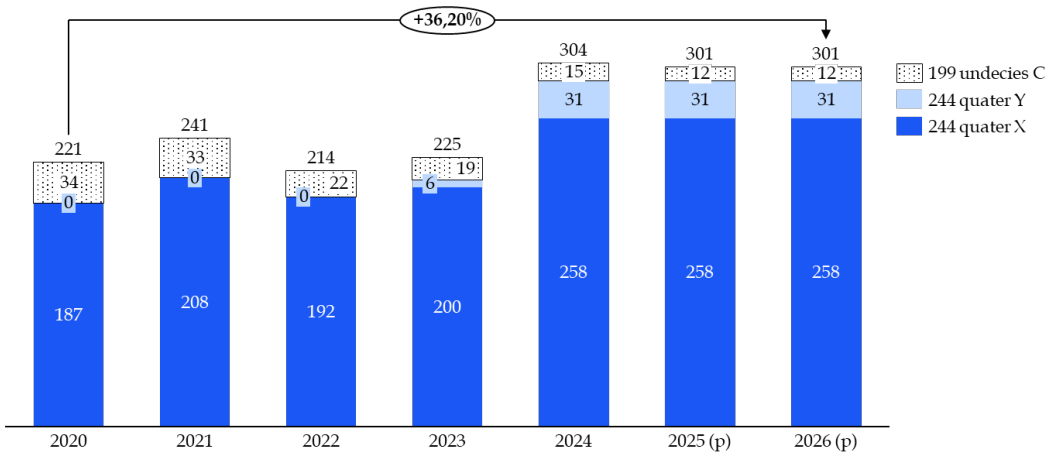
- l'article 244 *quater* Y du CGI prévoit une réduction d'impôt pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, à raison des investissements productifs neufs qu'elles réalisent dans les COM, notamment dans le secteur du logement intermédiaire et du logement social ;

- l'article 199 *undecies* C prévoit une réduction d'impôt sur le revenu pour les contribuables en raison de l'acquisition ou de la construction de logements neufs dans l'ensemble des territoires d'outre-mer.

Le crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* X a un coût de 258 millions d'euros en 2024, tandis que les réductions d'impôt sur les sociétés et sur le revenu représentent un coût respectif de 15 millions d'euros et de 31 millions d'euros.

Évolution du coût des dépenses fiscales associées au logement en outre-mer entre 2020 et 2026

(en millions d'euros)



Source : commission d'enquête, d'après les documents budgétaires

Or le bénéfice du crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* X du CGI est déjà conditionné au financement du programme par la LBU, à hauteur de 5 % minimum.

Concernant les aides en faveur du logement social dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, l'autonomie fiscale de ces territoires ne permet pas aux organismes du logement social (OLS) de ces territoires de bénéficier directement de l'aide fiscale. Partant, tous les investissements sont réalisés à l'aide de schémas locatifs d'investissements, dans lesquels une société de portage, composée d'investisseurs privés, réalise l'investissement, le met en location pendant cinq ans à un OLS local et lui rétrocède entre 77 % et 80 % du montant de l'avantage fiscal sous forme d'une diminution du montant des loyers et du prix de cession du logement au terme du délai de cinq ans. Dans ce cadre, plus de 20 % de l'avantage fiscal est capté par des investisseurs tiers

à l'exploitation, sans compter les frais liés au montage de l'opération, perçus par des apporteurs d'affaires.

L'efficience de ces mécanismes est plus que discutable pour l'État et pour les OLS locaux, qui ne perçoivent *in fine* qu'une part limitée du montant total de l'aide.

Une rebudgétisation de ces aides, permettant d'abonder la ligne budgétaire unique, pourrait donc être pertinente. Ainsi, en 2026, le coût de ces dépenses fiscales sera de 301 millions d'euros. Une limitation de ces dépenses fiscales en faveur d'une augmentation de la LBU pourrait permettre de doubler son montant.

Recommandation n° 43 : Étudier la possibilité de transformer les aides fiscales au logement prévues aux articles 199 *undecies* C et 244 *quater* Y qui bénéficient aux COM en subventions budgétaires en vue de rehausser le budget de la ligne budgétaire unique à due proportion.

À noter, que l'une des difficultés bien identifiées associées au logement social tient aux **coûts de construction**, qui ont augmenté entre 2019 et 2024 de 28 % pour l'ensemble des DROM. Cette hausse est notamment due aux coûts de l'importation, à une concurrence particulièrement limitée liée à l'insularité et aux spécificités climatiques (sismiques, cycloniques, notamment) nécessitant des règles de construction adaptées et impliquant des coûts supplémentaires. Elle risque par ailleurs d'être fortement impactée par l'entrée en vigueur depuis le 1er janvier 2026 du Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières (MACF). Une adaptation des normes européennes pourrait permettre d'augmenter le recours aux matériaux locaux et de limiter les coûts de construction (voir *infra* et *supra* concernant l'adaptation des normes européennes).

Le ministère des outre-mer étudie également les possibilités de mobilisation des bailleurs sociaux (CDC Habitat et Action Logement) afin d'augmenter des investissements sur fonds propres des bailleurs.

Enfin, une piste qui parait prometteuse est celle de **l'alignement du système social d'aide au logement en outre-mer sur le système en vigueur dans l'hexagone**.

Actuellement, trois aides au logement existent : l'aide au logement à caractère social, l'aide au logement à caractère familial et l'aide personnalisée au logement. Cette dernière suppose la signature d'une convention préalable entre l'État et le bailleur, portant sur des conditions qui tiennent à la construction ainsi qu'à la politique d'accueil.

En outre-mer, et à l'exception désormais des résidences-foyers, ce type de conventions n'a pas été mis en œuvre, impliquant que l'aide personnalisée au logement (APL) n'est pas distribuée. Ce sont donc l'allocation logement à caractère social et l'allocation logement à caractère familial qui sont servies. Les mêmes conditions de ressources sont appliquées et le même montant est versé au titre de ces trois types d'allocations. En cas de logement non-conventionné, l'allocation logement à caractère familial est versée aux allocataires bénéficiant d'une situation familiale spécifique (enfants à charge, ascendant à charge, enfant en situation de handicap etc.) ; autrement c'est l'allocation logement à caractère social qui est versée.

Il serait toutefois souhaitable de conduire une véritable étude permettant de comparer le bénéfice de ces différentes allocations. De plus, il est possible que le système des APL, qui passe par la convention entre l'État et le bailleur, sécurise financièrement ce dernier. En conséquence, étendre le bénéfice des APL aux outre-mer, en les considérant comme des zones tendues, pourrait favoriser la construction de logements sociaux. Par ailleurs, au vu des difficultés rencontrées par les familles monoparentales pour se loger, il serait souhaitable de prévoir une majoration spécifique des APL pour celles-ci en outre-mer.

Recommandation n° 44 : Mettre en œuvre un barème adapté plus favorable aux familles monoparentales dans le calcul des aides au logement et étudier la possibilité d'étendre les APL aux territoires ultramarins.

Par ailleurs, en vue de baisser les charges pesant sur les plus bas salaires, il serait souhaitable de rendre obligatoire l'utilisation d'équipements de sobriété énergétique dans les logements sociaux, tels que les chauffe-eaux solaires, en lieu et place par exemple des chauffe-eaux électriques importés à un coût élevé de l'hexagone. Une telle mesure permettrait de diminuer les dépenses énergétiques des loyers, en plus de permettre l'adaptation au changement climatique.

Recommandation n° 45 : Dans les programmes de construction ou de rénovation du parc social, utiliser obligatoirement des équipements à sobriété énergétique (chauffe-eau solaire) pour réduire la facture énergétique des locataires à faibles revenus.

E. LA MOBILITÉ : UN CHANTIER QUI RESTE À OUVRIR

1. Engager une véritable politique de développement des transports en commun

Il est urgent d'engager en outre-mer une véritable politique de construction d'infrastructures de transport, notamment de routes et de trains.

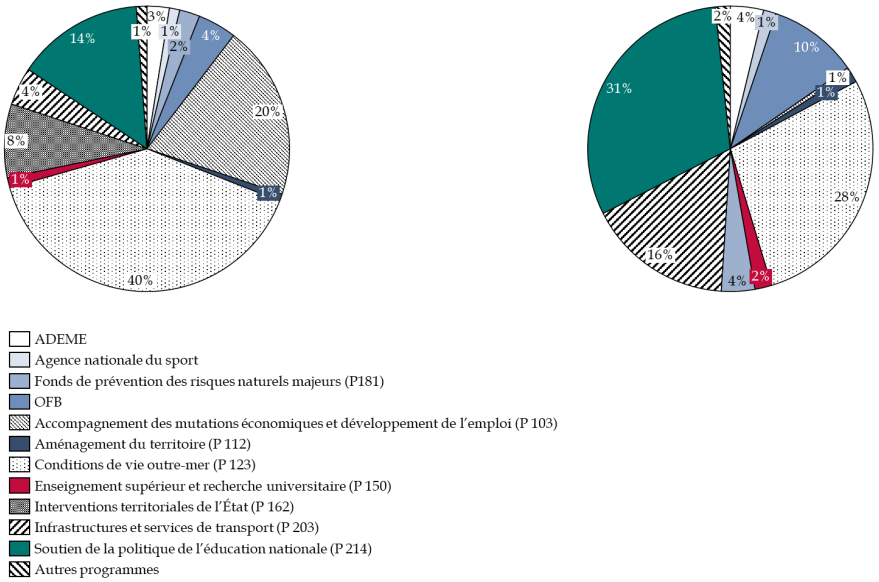
Comme l'a indiqué le Président de l'Assemblée de Guyane, Gabriel Serville, entendu par la commission d'enquête le 12 mai 2026 « *sur la mobilité, alors que le réseau de transports s'est fortement développé dans l'Hexagone tout au long du XXe siècle, la France, en Guyane, a construit 400 kilomètres de routes nationales en quatre siècles ! Et nous sommes toujours à 400 kilomètres de routes, alors que notre population est passée de 70 000 à 300 000 habitants. La situation n'est pas acceptable. J'ai appris par les médias que la France allait construire un monorail à Saint-Domingue pour mieux asseoir son influence dans la région… Entre Maripasoula et Papaichton, sur le fleuve Maroni, il y a 32 kilomètres de piste en latérite que l'État n'arrive pas à rendre carrossable pour assurer le transport des biens et des personnes !* »

Or la mise en œuvre de telles politiques nécessite l'implication de l'État, au vu de l'ampleur des investissements nécessaires. D. Vienne, entendu par la Commission d'enquête le 19 février 2026 a fait remarquer que « *que les transports express collectifs dont l'Hexagone dispose ont été construits par l'État, puis transférés aux régions, alors que, nous, nous devons les construire avec nos propres budgets*. »

Les contrats de convergence et de transformation constituent le vecteur budgétaire adapté pour planifier et impulser la mise en œuvre d'une **véritable politique de financement d'infrastructures de transport**. Le poids du programme 203 « *infrastructures et services de transport* » est d'ailleurs passé de 4 % du montant total des CCT entre 2019 et 2023 à 16 % entre 2024 et 2027. En particulier, le ministère des transports finance davantage notamment les investissements en Guyane, où il a multiplié par 5 ses financements, et à Mayotte, où il a pratiquement multiplié par deux les fonds prévus par rapport à la première génération de CCT.

Répartition des financements de l'État par ministère et opérateur dans le cadre des CCT de première génération (2019-2023) à gauche et de deuxième génération (2024-2027) à droite

(en pourcentage)



Note : les contributions des ministères en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française dans le cadre des contrats de développement sont comptabilisées ici.

Source : commission des finances d'après les données de la direction générale des outre-mer

À noter que les fonds européens pourraient aussi être davantage mobilisés en ce sens. Ainsi, les régions ultrapériphériques sont intégrées dans le **mécanisme pour l'interconnexion en Europe** (MIE), qui constitue aujourd'hui l'instrument principal de financement européen pour les systèmes de transport et d'énergie. La proposition de règlement de la Commission pour la période 2028-2034 prévoit explicitement la prise en compte des spécificités des outre-mer, afin de faciliter le développement de réseaux transeuropéens (RTE) de transport et d'énergie au sein de ces territoires. La révision de 2024 du règlement sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) a rendu éligibles au dispositif de nouvelles infrastructures au sein des RUP. Les ports sont ainsi désormais éligibles, tout comme les aéroports de Mayotte, de La Réunion, de Cayenne, de Pointe-à-Pitre et de Fort-de-France. Des nœuds urbains, comme celui entre Fort-de-France et Le Lamentin, ou celui entre Pointe-à-Pitre et Les Abymes, ont été ajoutés à la liste des axes éligibles au titre du développement du RTE-T.

Ainsi, la Commission européenne a annoncé que le volet transports, hors mobilité militaire, serait doté de 25 milliards d'euros, durant le prochain cadre financier pluriannuel 2028-2034. Cela représente une augmentation de 50 %, par rapport au cycle actuel, des moyens consacrés au développement des projets d'infrastructures et de transports au sein de l'Union.

Par ailleurs, la Commission a proposé un taux de cofinancement européen pouvant s'élever jusqu'à 60 % pour les projets dans les RUP et 50 % pour les autres projets. La dimension transfrontalière, l'intégration des réseaux et l'accessibilité territoriale font partie des critères d'attribution.

2. Renforcer la continuité territoriale avec l'hexagone

La politique nationale de continuité territoriale est définie à l'article L. 1803-1 du code des transports comme « *tendant à rapprocher les conditions d'accès de la population aux services publics de transport, de formation, de santé et de communication de celles de l'hexagone, en tenant compte de la situation géographique, économique et sociale particulière de chaque collectivité territoriale d'outre-mer* ».

Cette politique prend la forme de plusieurs aides financières portées par **le fonds de continuité territoriale** créé par l'article 50 de la loi[1] du 27 mai 2009. Ce fonds de continuité territoriale globalise les crédits destinés au financement des trois catégories suivantes d'aide :

- **l'aide à la continuité territoriale** (ACT) qui concourt au financement d'une partie des titres de transport entre la collectivité de résidence outre-mer et le territoire métropolitain et dans les deux sens pour les personnes rendant une dernière visite à un proche ou se rendant à ses obsèques ;

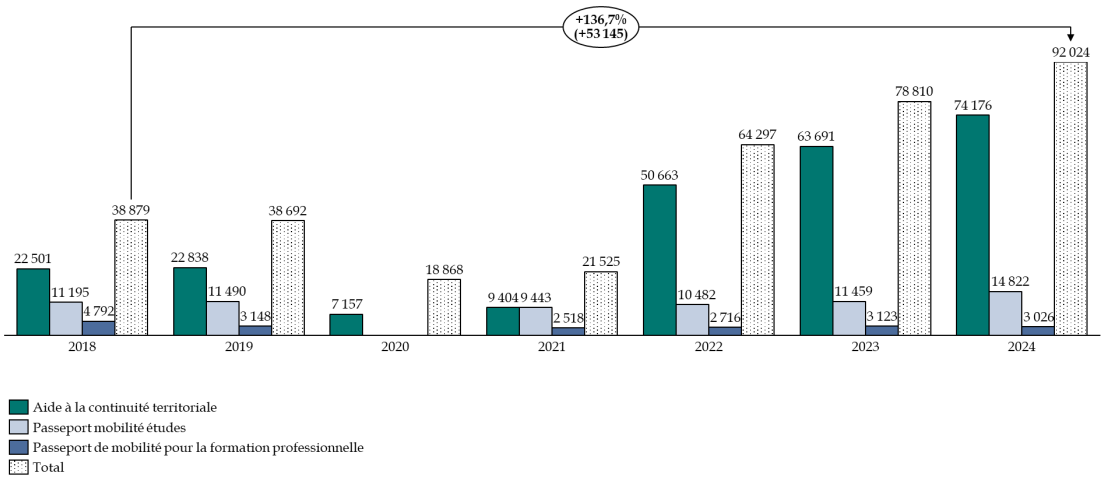
- **l'aide au rapatriement de corps** qui permet la contribution au financement du transport du corps, que ce transport ait lieu vers l'hexagone ou vers l'outre-mer, et dans certains cas entre collectivités d'outre-mer ;

- **les passeports pour la mobilité**, dédiés notamment aux étudiants et aux travailleurs en formation, et qui sont distribués par LADOM.

En 2024, 92 024 ultramarins ont pu bénéficier des dispositifs du fonds de continuité territoriale, soit plus du double par rapport à 2018.

[1] *Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer*.

Évolution du nombre de bénéficiaires des dispositifs de continuité territoriale entre 2018 et 2024



Source : commission des finances d'après les réponses au questionnaire budgétaire

Les crédits prévus en LFI 2026 au titre de la continuité territoriale s'élèvent **à 76,9 millions d'euros** en AE et à **76,8 millions d'euros** en CP. Il est toutefois frappant de constater que **la dotation de continuité territoriale attribuée à la Corse est de 187 millions d'euros**, soit un montant trois fois plus élevé que les crédits de la continuité territoriale en outre-mer, pour une population nettement moins nombreuse. **Une telle situation est particulièrement regrettable. Une revalorisation de la politique de continuité territoriale serait nécessaire.**

3. Désenclaver les territoires ultramarins

a) Développer les infrastructures portuaires

Le désenclavement des territoires ultramarins passe par le développement des ports. M. Benoit Coeuré a ainsi évoqué devant la commission d'enquête le 17 février 2026 « *le projet de création d'un « hub » Antilles entre les ports de Martinique et de Guadeloupe et la compagnie CMA-CGM.* » De même, il est envisagé de créer à Mayotte un grand port maritime. De telles initiatives doivent être encouragées et développées.

b) Diminuer le prix des billets d'avion

Le **coût des billets d'avion** constitue un sujet essentiel en outre-mer, qui freine aussi bien leur intégration régionale que leurs échanges avec l'hexagone. Selon M. Eric Bellemare, président du Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éduction de Martinique, auditionné par la commission d'enquête le 19 février 2026, « *un billet Fort-de-France-Cayenne coûte entre 900 et 1 200 euros en classe économique, soit l'équivalent d'un aller-retour Paris-Fort-de-France* ». Selon M. Jean-Marc Aimable, troisième

vice-président du Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation (CESECE) de Guyane, entendu par la commission d'enquête le même jour, « *un vol Cayenne-Belém, d'une durée de quarante-cinq minutes, coûte entre 750 et 900 euros.* »

À noter qu'une mission a été confiée au député Jiovanny William auprès de la ministre des Outre-mer sur le coût des billets d'avion entre l'hexagone et les outre-mer, en vue d'analyser les mécanismes de formation des prix, notamment l'impact du « *yield management* » et des ventes additionnelles, ainsi que de la transparence des grilles tarifaires et de l'existence éventuelle de pratiques abusives ou discriminatoires. Des recommandations devraient être formulées pour garantir un accès effectif au transport aérien et prévenir toute pratique tarifaire portant atteinte à l'égalité entre les citoyens et à la liberté d'aller et venir.

Les membres de la commission d'enquête se montreront attentifs au résultat de cette étude et seraient favorables à la mise en œuvre de mécanismes permettant de diminuer significativement les prix des billets d'avion en provenance et à destination des territoires ultramarins.

IV. CONTRE LA DÉPENDANCE ÉCONOMIQUE, CAP SUR LA PRODUCTION ENDOGÈNE ET LE MAINTIEN DE LA VALEUR SUR LES TERRITOIRES

A. TROIS OBJECTIFS À MENER DE FRONT : PRODUCTION LOCALE, CRÉATION D'EMPLOIS ET INTÉGRATION RÉGIONALE

Les structures économiques ultramarines, héritières des « économies de comptoir », dépendantes des importations hexagonales et dont le tissu productif reste peu étoffé, contribuent à la reproduction des inégalités. Ainsi que le résume le président de la région Guadeloupe, M. Ary Chalus, le « *modèle redistributif domine encore trop souvent par rapport à la* ***création d'emplois durables et la réduction des dépendances structurelles*** *(importations, transferts)* ».

L'enjeu consiste, au fond, à donner enfin aux territoires d'outre-mer la pleine maîtrise de leur destin économique.

1. Accroître la production locale en structurant les filières et en luttant résolument contre les retards de paiement

a) Structurer des filières d'avenir

L'accroissement de la production locale suppose, à terme, de structurer des filières porteuses en exploitant pleinement les avantages comparatifs des différentes collectivités ultramarines. Une telle stratégie implique donc d'**identifier, territoire par territoire, les secteurs prioritaires**[1].

Il ne s'agit pas de dupliquer un modèle uniforme, mais bien de construire, avec chaque collectivité ultramarine – et en particulier avec les régions, compétentes en matière de développement économique – un modèle productif adapté. Parmi les leviers transversaux, prometteurs de production et de souveraineté économique, on pourra mentionner l'« **économie bleue ultramarine** », qui fait l'objet d'une feuille de route gouvernementale à l'horizon 2030[2]. Elle recèle en effet des **opportunités d'emplois difficilement délocalisables** (pêche et aquaculture, tourisme bleu, transport maritime, réparation navale, énergies marines renouvelables, recherche et innovation).

---

[1] *On pourra se référer, sur ce point, au rapport d'information n°222 (2025-2026) à l'issue du colloque sur la croissance des économies ultramarines, déposé par Mme Micheline Jacques et M. Teva Rohfritsch. Plusieurs secteurs apparaissent prioritaires : pêche, aquaculture, économie bleue, agriculture tropicale, transformation agroalimentaire, énergies renouvelables, numérique, valorisation de la biodiversité et tourisme durable.*

[2] *V. Feuille de route gouvernementale pour l'économie bleue ultramarine à l'horizon 2030.*

b) La souveraineté alimentaire : enjeu stratégique numéro un

La souveraineté et la sécurité alimentaires constituent un enjeu majeur pour les territoires ultramarins. La pandémie de covid 19 ou les tensions actuelles dans le détroit d'Ormuz, ont souligné les dépendances extrêmes dans l'approvisionnement alimentaire de nombreuses régions du monde. Ainsi, un quart de la nourriture consommée dans le monde et 40 % des engrais azotés de synthèse utilisés pour la produire transitent aujourd'hui par le commerce international.

À cet égard, les territoires ultramarins sont particulièrement vulnérables. Selon les dernières estimations fournies par l'Ademe (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), environ 70 % des produits alimentaires consommés dans les territoires ultramarins sont importés, ce qui fragilise considérablement leur autonomie et leur résilience face aux crises.

Et si la réalisation de ces objectifs de souveraineté et de sécurité alimentaires semble aujourd'hui difficile à atteindre à court terme, du fait de l'étroitesse des parcelles agricoles, du manque de foncier, de la faible diversification des cultures, et des habitudes alimentaires actuelles des ultramarins, l'amélioration de la couverture de leurs besoins alimentaires est nécessaire et possible.

Ainsi, à La Réunion, l'ambition d'une plus grande sécurité alimentaire s'est concrétisée par la signature du Plan régional de souveraineté alimentaire en octobre 2023. Le 21 avril 2026, lors d'une réunion bilan du comité de suivi de la mise en œuvre de ce plan, à la préfecture de La Réunion, il a été constaté que la production locale était en progression malgré les aléas climatiques Ainsi, la part des fruits et légumes produits localement a progressé de deux points entre 2024 et 2025 pour atteindre 64 %, malgré l'impact des cyclones Belal et Garance. La production locale de viande a aussi poursuivi sa progression : la couverture des besoins atteint 39 % contre 36 % en 2020 conformément aux objectifs fixés.

Il faut aussi signaler les efforts de La Guyane, qui s'est engagée également dans un programme de développement de l'agriculture qui arriverait en 2030 à 80 % d'autonomie alimentaire. Cela vaut prioritairement pour les produits qui peuvent être cultivés facilement, tout ce qui est racines comme le manioc, le chou, le concombre, la salade.

Pour y parvenir, selon Mme Annie Genevard, ministre de l'agriculture, il faut : « réorienter les soutiens publics vers la diversification alimentaire, lever les blocages fonciers, corriger les inégalités de retraite, développer une politique de l'alimentation qui incite à la consommation de produits locaux, sans sacrifier les exigences sanitaires. »

Une autre clef est de libérer du foncier et faire usage du droit de préemption dans le respect des collectivités territoriales.

Comme le souligne le ministère de l'agriculture, il est d'abord nécessaire de poursuivre la réflexion sur les outils de purge des indivisions en déshérence et sur la mobilisation éventuelle d'outils de constitution ou reconstitution des titres de propriété, à l'instar de ceux déployés en Corse et à Mayotte.

De là, le rôle des SAFER est prépondérant pour préserver les terres agricoles et en acquérir. Mais, dans les outre-mer, leur situation est variable selon les territoires.

Autant que possible, il s'agit également d'encourager les agriculteurs à remplacer les cultures permanentes au profit de rotations et d'associations de cultures sur des surfaces actuellement uniquement dédiées aux productions d'exportations (canne et banane). Cette rotation permettrait de favoriser des cultures vivrières et des légumes.

La ministre de l'agriculture a souligné l'enjeu de l'organisation des filières, a estimé que l'objectif devait être d'augmenter le nombre de producteurs. Elle estime que l'on peut viser un doublement du nombre de producteurs maraîchers d'ici à 2030, par exemple avec la mise en place d'une prime à l'adhésion aux organisations de producteurs, financée par l'enveloppe du FEADER, pour densifier les filières, et inciter à la diversification.

En complément, il faut lier l'élevage et les productions fourragères locales, à l'exemple de la production d'herbe et les légumineuses fourragères pour les ruminants (bovins, ovins…), et des grains et céréales en excédent des besoins humains, ainsi que des déchets alimentaires, pour les animaux monogastriques (porcs et volaille).

Sans remettre en question les cultures d'exportation, de tels procédés agronomiques permettraient d'augmenter les quantités produites et commercialisées localement pour nourrir les populations.

Il convient en outre d'activer le dispositif de mise en valeur des terres incultes ou manifestement sous exploitées. Cet objectif passe par la diminution des surfaces insuffisamment cultivées ou laissées en friches malgré leur potentiel agricole, notamment en levant les verrous juridiques (indivision, occupations illégales, etc.) et en favorisant les nouvelles installations ou les agrandissements d'exploitation.

En Guadeloupe, où de nombreuses terres agricoles sont contaminées au chlordécone, il faut aussi signaler les expérimentations de cultures dans les zones urbaines ou sur des terres polluées, où l'on pratique l'aquaponie partagée, un système de permaculture agroécologique qui permet de cultiver des fruits et légumes locaux grâce aux déjections des poissons.

En Martinique, à Morne Rouge, on cultive des tomates hors sol grâce à une réelle maîtrise de l'irrigation (hydroponie) et dans la même région, des agriculteurs « dépolluent » les sols contaminés au chlordécone par

l'agroforesterie (pratiques agricoles qui intègrent un arbre dans leur modèle de production et s'inspirent du modèle de la forêt).

Enfin, il faut faciliter la transmission des exploitations

L'objectif de souveraineté alimentaire des territoires ultramarins ne sera réaliste que si et seulement si les agriculteurs peuvent vivre de leur métier et ont des retraites décentes, et si de jeunes agriculteurs peuvent prendre la relève.

Le sujet des retraites agricoles est sensible outre-mer mais le problème résulte du parcours parfois « haché » des agriculteurs ultramarins car la loi du 3 juillet 2020 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer, a bien produit ses effets : les agriculteurs ultramarins ayant effectué une carrière complète bénéficient de la revalorisation des pensions à hauteur de 85 % du Smic, comme leurs homologues métropolitains.

En revanche pour ceux qui ont exercé des activités non déclarées, qui ne donnent pas lieu à cotisation, qui ont eu une affiliation tardive ou irrégulière au régime social des exploitants agricoles, et, à Mayotte, qui n'ont pas pu s'affilier à un régime des exploitants agricoles avant 2015, la pension est souvent inférieure à 600 euros par mois, en dessous du seuil de pauvreté. La ministre des outre-mer a confirmé, lors de son audition, que des réflexions étaient en cours pour renforcer le soutien aux agriculteurs de Mayotte et à ceux qui ont des carrières incomplètes.

Concernant l'installation des jeunes agriculteurs, Mme Genevard a évoqué une demande des organisations agricoles qu'elle a jugée « pertinente », à savoir « l'instauration d'un « mécanisme de préretraite, qui vise à permettre à un exploitant agricole de 58 à 60 ans dont l'exploitation serait reprise par un jeune de percevoir une allocation de préretraite partiellement financée par l'État et le repreneur, avec obligation de tutorat rémunéré pendant deux à trois ans. »

Selon le ministère de l'agriculture, ce dispositif, qui aurait un coût annuel estimé entre 8 et 12 millions d'euros par an pour l'ensemble des Drom, cumulerait plusieurs avantages : fluidifier la transmission des exploitations ; rémunérer le transfert de savoir-faire ; sécuriser le revenu de l'exploitant sortant dans l'attente de la liquidation de ses droits à la retraite.

L'État souhaite aussi faciliter l'installation de jeunes agriculteurs ultramarins en leur cédant une partie de son domaine privé. Travaillant à la mise en place de la nouvelle Safer de Guyane, le Gouvernement a prévu un amorçage de 250 000 euros par an sur trois ans, et d'attribuer les 20 000 hectares du domaine privé de l'État à la Safer de Guyane. Ces terrains sont « en train d'être rétrocédés aux agriculteurs, pour 1 200 euros par hectare. »

Recommandation n° 46 : Accélérer vers la souveraineté alimentaire :

- en amplifier le soutien aux filières locales contribuant à la souveraineté alimentaire grâce à un Poséi renforcé ;

- en sécurisant un nouveau mode de financement des Safer outre-mer ;

- en créant un mécanisme de préretraite avec obligation de tutorat.

c) Renforcer la trésorerie des entreprises en apportant une réponse radicale au fléau des retards de paiement

À plus brève échéance, cependant, la transformation des outre-mer se heurte à des difficultés immédiates qui – pour reprendre la formule de la ministre des outre-mer, Mme Naïma Moutchou, devant la commission d'enquête – appellent à une « *succession de petits matins* » plutôt qu'à un « *grand soir* ».

À cet égard, la **faiblesse de la trésorerie des entreprises et l'accumulation de retards de paiements[1] dans les territoires ultramarins** découragent les investissements. Ce d'autant qu'elle se cumule aux difficultés d'accès au crédit**.**

Pour sécuriser le paiement des factures dues par les acheteurs publics, un dispositif d'**affacturage inversé** pourrait être prévu, destiné en priorité aux **entreprises les plus exposées** aux risques d'impayés (entreprises de petite dimension, relevant de secteurs[2] où les dépassements des délais légaux de paiement sont récurrents).

Un tel mécanisme est inspiré des **solutions de financement des créances publiques mobilisées par Bpifrance**. Dès validation de la facture par une collectivité ou un établissement public, l'entreprise concernée peut en obtenir le paiement rapide auprès du tiers financier – qui pourrait être Bpifrance, avec le soutien de la Caisse des dépôts et consignation –, lequel est ensuite remboursé par l'acheteur public.

Un enjeu connexe, et non moins stratégique, ressort de la nécessaire **réduction des délais de remboursement des créances fiscales** qui pèsent sur la trésorerie des entreprises ultramarines.

Le rapport remis au Premier ministre en mars 2016 par M. Victorin Lurel demandait le « *remboursement immédiat par l'État des créances fiscales (crédits d'impôts, de TVA…) dues aux entreprises* »[3], en visant

[1] *L'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) publie chaque année, depuis 2015, un rapport sur l'évolution des délais de paiement dans les DROM.*

[2] *Ce champ pourrait être délimité par décret, après une étude permettant de confirmer les secteurs subissant les délais de traitement les plus importants.*

[3] *Cf. recommandation n°24 du rapport précité de M. Victorin Lurel.*

explicitement celles de moins de 11 salariés, particulièrement pénalisées par les délais de versement des crédits d'impôt et autres subventions publiques.

De ce point de vue, l'IEDOM est aujourd'hui chargé d'étudier les délais de paiement pratiqués par les organismes publics dans les collectivités où il est implanté. Une mission pourrait lui être confiée, en coopération avec la DGFiP, afin de publier à échéance régulière et pour chaque territoire ultramarin, le stock et les délais moyens de remboursement des créances fiscales dues aux entreprises.

Un point clef pourrait consister à favoriser, pour les entreprises de moins de 11 salariés, le **préfinancement de certaines créances fiscales** par Bpifrance, afin de permettre l'obtention rapide de l'avance par les acteurs économiques. Dans ce schéma, Bpifrance se tournerait ensuite vers l'administration pour obtenir le remboursement des financements.

Recommandation n°47 : Soutenir la trésorerie et le financement des entreprises ultramarines en mettant en place :

- un dispositif étendu d'affacturage inversé, porté par le groupe Caisse des dépôts et consignations, pour remédier radicalement et rapidement au fléau des retards de paiement pour les entreprises locales ;

- un mécanisme de préfinancement des créances fiscales pour les entreprises outre-mer comptant moins de 11 salariés, assuré par Bpifrance.

2. Stimuler la croissance et faciliter l'accès à l'assurance pour favoriser la création d'emplois

a) Stimuler la croissance potentielle ultramarine

Soutenir le potentiel de croissance ultramarin, pour relancer la croissance, suppose la réalisation de gains de productivité[1]. En particulier, l'amélioration de la productivité du travail passe par des **investissements en capital humain** : dans l'éducation notamment, la santé et le logement.

Ainsi que le souligne M. Philippe Jock, président de la chambre de commerce et d'industrie de la Martinique, accélérer la création d'emplois dans les économies ultramarines implique de faire émerger des **entreprises suffisamment solides pour recruter durablement**. Cela suppose notamment de soutenir les TPE-PME qui composent l'essentiel du tissu économique, ou encore d'encourager l'innovation.

[1] *On pourra se référer, sur ce point, à la publication de M. Olivier Sudrie intitulée : « Le modèle économique ultramarin : crise et perspective de reprise », Revue juridique, politique et économique de Nouvelle-Calédonie, n°28, 2016/2, pp. 38-69.*

b) Faciliter le recours à l'assurance

Plus largement, la capacité des économies ultramarines à créer des emplois **dépend de la capacité des entreprises à se projeter sereinement dans l'avenir**. De ce point de vue, les **difficultés d'accès à l'assurance**, notamment face aux risques naturels, freinent les projets et la création d'emplois.

Le Bureau central de tarification (BCT), organisme paritaire réunissant assureurs et assurés, reste trop **méconnu** alors qu'il peut être saisi en cas de **refus d'une garantie obligatoire**.

La saisine du Bureau central de tarification

La procédure de saisine du BCT implique que l'assuré ait préalablement sollicité un assureur par lettre recommandée et se soit vu opposer un refus (explicite ou implicite). L'assuré doit alors désigner l'assureur auprès duquel il souhaite souscrire[1].

Le BCT fixe alors le tarif auquel l'assureur doit garantir l'assujetti – le montant de la franchise à la charge de l'intéressé étant déterminé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

L'article L. 125-6 du code des assurances a, en outre, été **modifié par la loi du 28 décembre 2021**[2] pour répondre – notamment – aux difficultés assurantielles dans les territoires ultramarins[3] et permettre au BCT de statuer dans l'hypothèse d'un refus d'une assurance de biens « *ne pou[van]t s'expliquer que par le désir de l'assureur d'échapper à l'effort de solidarité nationale envers les* ***effets des catastrophes naturelles*** *qui inspire le dispositif instauré par la loi du 13 juillet 1982* »[4].

Le **nombre de saisines du BCT reste toutefois modeste** -- en particulier s'agissant des dossiers traités en matière de catastrophes naturelles, qui « *reste extrêmement marginal* »[5]. Le BCT avait statué sur 7 dossiers en 2025 (9 en 2024 et 3 en 2023). Surtout, les saisines du BCT catastrophes naturelles **ne concernaient que rarement les départements ultramarins** (0 dossier en 2024, 3 dossiers en 2025)[6].

[1] *Lorsque le risque présente une « importance ou des caractéristiques particulières », le BCT peut demander à l'assuré de lui présenter un ou plusieurs autres assureurs afin de répartir ce risque entre eux.*

[2] *Loi n° 2021-1837 du 28 décembre 2021 relative à l'indemnisation des catastrophes naturelles.*

[3] *IGF - CGEDD, Le phénomène de non-assurance dans les départements et collectivités d'Outre-mer, janvier 2020.*

[4] *Selon la formule utilisée par le BCT dans ses rapports publics annuels.*

[5] *Rapport public annuel 2024 du BCT.*

[6] *Le BCT précise que « sur la période 2019 – 2025, les saisines du BCT catastrophes naturelles se concentrent essentiellement dans le Sud de la France ».*

Un enjeu majeur paraît dès lors de sensibiliser les acteurs économiques ultramarins sur la possibilité de saisir le BCT, et d'encourager ce dernier à communiquer davantage sur son action. **Un renforcement des moyens du BCT devrait parallèlement être prévu**, pour lui permettre de prendre en charge un nombre plus important de dossiers[1].

Par ailleurs, le BCT est localisé à Paris. La création de points de contact dans chaque territoire ultramarin le rendrait réellement accessible. L'IEDOM ou la DRFIP pourrait être ce point de contact ou de liaison avec le BCT.

Recommandation n° 48 : Renforcer les moyens du Bureau central de tarification (BCT) et mieux faire connaître son action outre-mer en confiant à l'IEDOM ou à la DRFIP un rôle de point de liaison, pour permettre aux acteurs ultramarins de le saisir effectivement lorsque des refus d'assurance font obstacle à l'investissement ou à la couverture des risques de catastrophes naturelles.

À la **croisée des enjeux de trésorerie et d'assurance**, la question de l'**assurance-récolte** est un exemple révélateur. En 2025, la couverture assurantielle des surfaces agricoles restait limitée à environ un quart au niveau national. Les contraintes de trésorerie – particulièrement aiguës pour des exploitations agricoles ultramarines en moyenne de plus petite taille, et davantage exposées aux pertes agricoles liées aux aléas climatiques – sont un frein à la diffusion de l'assurance-récolte.

Les agriculteurs doivent en effet acquitter la totalité de la prime avant de percevoir, avec un décalage parfois important, la **subvention couvrant jusqu'à 70 % de son montant**.

En matière agricole, ainsi, la ministre de l'Agriculture Annie Genevard a annoncé que la mise en place d'un **système de prime nette de subvention** était à l'étude[2], qui devrait permettre à l'agriculteur de ne régler que le montant résiduel de la prime après déduction de la part prise en charge par l'État. **Un tel mécanisme de subvention, net de versement pour les agriculteurs, semble devoir être soutenu.**

[1] *Les modalités de fonctionnement du BCT dépendent de dispositions réglementaires. Ainsi, le décret n° 92-1241 du 27 novembre 1992 a réorganisé le dispositif en instituant un seul Bureau régi par les articles R 250-1 et suivants du code des assurances, divisé en 3 sections distinctes (automobile, construction, catastrophes naturelles).*

[2] *Cette évolution pourrait passer par la voie réglementaire, au travers d'une modification du 2e alinéa de l'article D. 361-43 du code rural et de la pêche maritime, organisant le circuit de versement de la subvention.*

3. Faire de l'intégration régionale un levier de développement

Alors que les outre-mer ont, trop souvent, été pensés comme de simples prolongements de l'Hexagone, une forme de **« *dé-métropolisation* » du regard porté sur les outre-mer** s'impose.

a) Un potentiel commercial inexploité

Le commerce extérieur des économies ultramarines reste **fortement orienté[1] vers l'Hexagone**, au détriment des échanges avec leur environnement régional, **privant les outre-mer de débouchés et de circuits d'approvisionnement** pourtant proches.

L'économiste Manuel Marcias estime ainsi que, si elles partageaient les mêmes contraintes bilatérales d'échange avec les États-Unis que leurs voisins régionaux[2], la **Guadeloupe pourrait jusqu'à doubler, et la Martinique tripler, leurs exportations** vers ce pays.

Par ailleurs, la Guyane, La Réunion ou la Martinique pourraient augmenter significativement leurs **importations depuis les territoires environnants**, ce qui contribuerait à lutter contre la vie chère. Plus en détail, les importations de la Guyane depuis le Brésil pourraient être 3,4 fois plus élevées, les importations réunionnaises de produits végétaux depuis Madagascar pourraient être multipliées par quatre et celles en provenance des marchés africains globalement doublées.

b) Reconnaître aux territoires ultramarins la capacité de conclure, sous certaines réserves, des conventions

Maître Patrick Lingibé propose de **reconnaître aux collectivités ultramarines une capacité conventionnelle propre dans leur bassin régional**, dans des matières définies — échanges commerciaux, coopération sanitaire, coopération universitaire et de recherche, environnement ou coopération judiciaire mineure — **sous réserve d'une habilitation préalable de l'État**.

Comme l'a rappelé le professeur Didier Blanc, le **statut de région ultrapériphérique (RUP) n'est pas un obstacle à l'intégration régionale**. La politique de cohésion de l'Union européenne comprenait par exemple, dans la programmation pour 2021-2027, un volet spécifique de coopération territoriale[3] consacré aux RUP, permettant de financer des coopérations entre les RUP, les pays voisins, les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) et les organisations régionales. Afin d'approfondir ces possibilités, une résolution

---

[1] *Selon la Banque de France, sur la période 2013-2022, environ 60 % des importations des départements et régions d'outre-mer provenaient ainsi de l'Hexagone.*

[2] *Les potentiels de commerce ultramarins étant calculés à partir de l'application d'un modèle de gravité détaillé dans le bulletin de recherche 260/1 de la Banque de France (septembre-octobre 2025).*

[3] *Ce volet donne ainsi une base financière aux ambitions ouvertes par la loi de 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional, au travers des « enveloppes Interreg » consacrées à la coopération des RUP.*

adoptée par le Sénat le 24 mars 2025, relative à l'intégration régionale des régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne, proposait la **création d'une politique européenne de voisinage ultrapériphérique (PEVu), à destination des États voisins des RUP**, inspirée de la politique européenne de voisinage (PEV) de l'Union européenne[1]. Une telle évolution permettrait de traiter les RUP non plus comme des marges lointaines de l'Europe, mais comme des points d'appui de l'Union dans leur bassin régional.

c) Élargir les possibilités d'intervention diplomatique des territoires ultramarins

Un autre levier consisterait à promouvoir une **diplomatie plus affirmée des territoires ultramarins dans leurs bassins régionaux**. L'article R. 7334-6 du code général des collectivités territoriales a par exemple permis, pour Mayotte, le financement d'un poste à l'ambassade de France à Maurice pour contribuer à l'insertion régionale de Mayotte.

Cette liberté d'initiative, qui s'exercerait naturellement dans le respect de la politique étrangère de la France, repose sur une confiance accrue dans la capacité des DROM à agir comme relais d'influence et de coopération dans leur environnement régional. L'expérience des COM a montré l'intérêt de telles marges de manœuvre, qui ont permis de faire émerger des coopérations utiles et des expertises reconnues, au bénéfice de la France comme de l'Union européenne. La Polynésie française l'a récemment illustré lors du Sommet des océans de Nice.

La **diversification des partenariats économiques** contribuerait, au total, à renforcer l'insertion économique des territoires ultramarins, à atténuer les effets de la vie chère et à ouvrir de nouveaux débouchés pour les entreprises ultramarines.

B. RÉINTERROGER LES OUTILS FISCAUX ET BUDGÉTAIRES EXISTANTS À LA LUMIÈRE DE CES OBJECTIFS ET DE CHAQUE TERRITOIRE

1. Des outils fiscaux pertinents à centrer encore davantage sur les priorités de développement du territoire

Le développement économique des outre-mer est soutenu en particulier par certains outils fiscaux.

[1] *Résolution n° 90 (2024-2025) du 24 mars 2025, relative à l'intégration régionale des régions ultrapériphériques (RUP) de l'Union européenne.*

a) Redéfinir les secteurs d'investissement du RAFIP

Le régime d'aide fiscale à l'investissement en outre-mer, qui comprend cinq dépenses fiscales a pour objectif de **favoriser le développement économique des départements et régions d'outre-mer**, ainsi que des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie.

L'article 199 *undecies* B du code général des impôts (CGI) prévoit que les contribuables domiciliés en France peuvent bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs neufs qu'ils réalisent dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises, **dans le cadre d'une entreprise exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale.**

Lorsque l'activité est exercée dans un département d'outre-mer, l'entreprise doit avoir réalisé un chiffre d'affaires, au titre de son dernier exercice clos, inférieur à 15 millions d'euros pour les investissements intervenus à partir du 1er janvier 2019, et **à 10 millions d'euros pour les investissements réalisés à compter du 1er janvier 2020**. Pour les investissements intervenus avant ces dates, le seuil est de 20 millions d'euros. **Seules des petites entreprises (pour rappel, le chiffre d'affaires d'une PME ne peut dépasser les 50 millions d'euros) sont donc concernées par le RAFIP**.

L'ensemble des activités commerciales, industrielles, artisanales et agricoles sont concernées, à l'exception des secteurs suivants, expressément exclus par le I de l'article 199 *undecies* B précité :

- commerce ;

- les cafés, débits de tabac et débits de boisson ainsi que la restauration, à l'exception des restaurants dont le dirigeant ou un salarié est titulaire du titre de maître-restaurateur ;

- conseils ou expertise ;

- éducation, santé et action sociale ;

- banque, finance et assurance ;

- toutes activités immobilières et de location ;

- navigation de croisière, réparation automobile, locations sans opérateurs, à l'exception de la location directe de navires de plaisance ou au profit des personnes physiques utilisant pour une durée n'excédant pas deux mois des véhicules de tourisme au sens de l'article L. 421-2 du code des impositions sur les biens et services ;

- services fournis aux entreprises, à l'exception de la maintenance, des activités de nettoyage et de conditionnement à façon et des centres d'appel ;

- activités de loisirs, sportives et culturelles, à l'exception, d'une part, de celles qui s'intègrent directement et à titre principal à une activité hôtelière ou touristique et ne consistent pas en l'exploitation de jeux de hasard et d'argent et, d'autre part, de la production et de la diffusion audiovisuelles et cinématographiques ;

- activités associatives ;

- activités postales ;

- véhicules de tourisme, sauf dans certaines exceptions.

Les 4 autres aides fiscales s'appliquent pour l'exercice d'une activité **éligible en application du I de l'article 199 *undecies* B du CGI :**

- l'article 217 *undecies* du CGI prévoit que **les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés** réalisant, au titre de leur dernier exercice clos, un chiffre d'affaires inférieur à 20 millions d'euros peuvent **déduire de leurs résultats imposables une partie du montant des investissements productifs** qu'elles réalisent dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Mayotte et de la Réunion ;

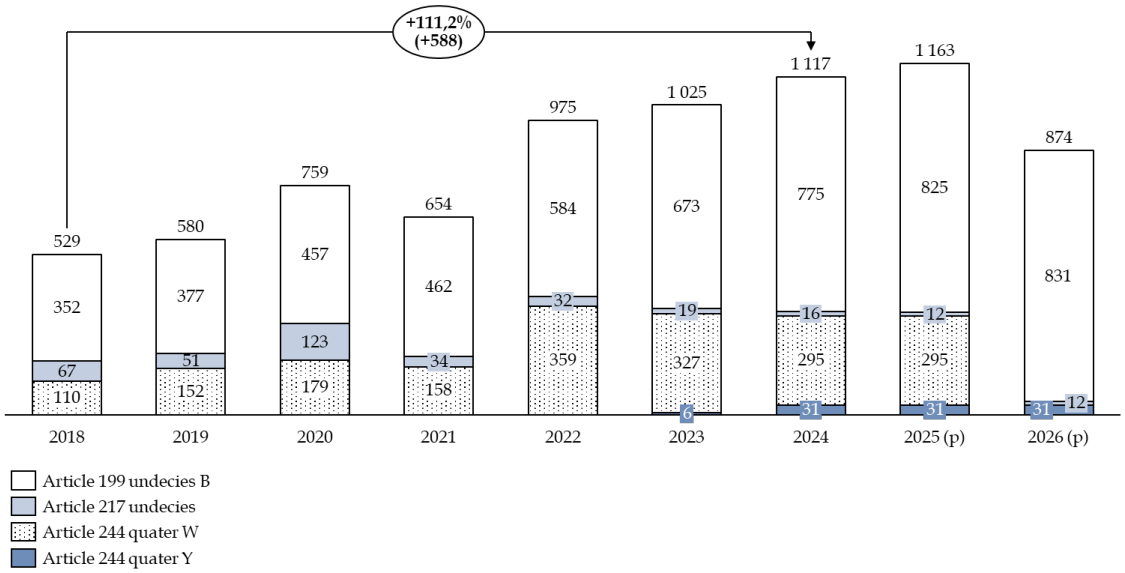
- l'article 217 *duodecies* du CGI étend le champ d'application du dispositif de déduction de l'article 217 *undecies* du CGI aux territoires de Saint-Pierre-et-Miquelon, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises ;

- l'article 244 *quater* W du CGI prévoit que les entreprises imposées d'après leur bénéfice réel ou exonérées, exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale, **peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt à raison des investissements productifs neufs qu'elles réalisent dans un département d'outre-mer.**

Le coût du régime de l'aide fiscale à l'investissement en outre-mer a été pratiquement multiplié par deux entre 2018 et 2024, soit une hausse de 588 millions d'euros, bien supérieure à l'inflation.

Évolution du coût du régime d'aide fiscale à l'investissement en outre-mer

(en millions d'euros)



Source : commission d'enquête d'après les documents budgétaires

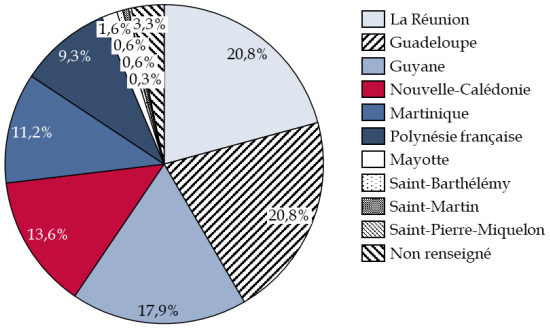
L'inspection générale des finances a conduit un rapport[1] sur le sujet en 2023. Celle-ci a en particulier regretté que « *l'État ne dispose ni d'une répartition sectorielle ou géographique [des dépenses fiscales] ni même de données précises quant à la nature des actifs financés* ».

La mission a toutefois pu reconstituer pour les années 2017 à 2022 les secteurs et les zones géographiques bénéficiaires. Ainsi, ce sont 20,8 % des dépenses fiscales qui bénéficieraient à La Réunion et à la Guadeloupe, 17,9 % des dépenses à la Guyane, 13,6 % à la Martinique ou encore 1,3 % à Mayotte.

[1] *Évaluation du régime d'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer, Inspection générale des finances, juillet 2023.*

Répartition géographique des dépenses du régime d'aide fiscale à l'investissement productif

(en pourcentage)

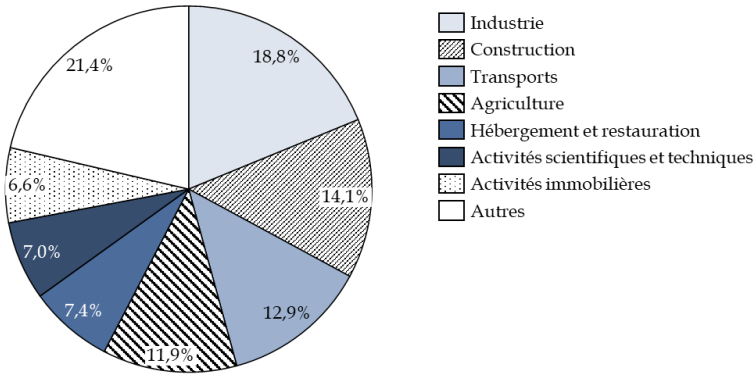


Source : commission des finances d'après l'Inspection générale des finances

Les secteurs de **l'industrie, de la construction et des transports concentrent près de la moitié des investissements**. Enfin, même si les données sont particulièrement lacunaires sur ce point, il semblerait que les petites et moyennes entreprises aient bénéficié de 43 % des dépenses fiscales entre 2017 et 2022.

Répartition par secteurs des dépenses du régime d'aide fiscale à l'investissement productif

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après l'Inspection générale des finances

Une réforme du RAFIP avait été proposée par le Gouvernement dans le cadre des discussions budgétaires de 2026. Ce dispositif est toutefois essentiel au développement économique des outre-mer, afin de favoriser l'investissement. Il doit donc être préservé.

En revanche, il pourrait être possible de le réformer, comme l'envisage d'ailleurs le Gouvernement :

- d'une part, en **recentrant son bénéfice sur les TPE et les PME**, par exemple en ajoutant une condition quant au nombre de personnes employées par les entreprises qui y sont éligibles ;

- d'autre part, en **redéfinissant et en différenciant territorialement les secteurs d'activité pouvant bénéficier du RAFIP**, en vue de le concentrer sur les priorités de développement économique propres à chaque territoire. Les collectivités territoriales de niveau régional, en particulier, devraient être consultées en vue de définir les secteurs éligibles au RAFIP.

Recommandation n° 49 : Concentrer le régime fiscal d'aide à l'investissement productif (RAFIP) sur les PME des territoires et introduire une différenciation territoriale dans la définition des secteurs éligibles.

b) Des exonérations de cotisations sociales à maintenir

Un rapport[1] récent de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) a permis de produire une estimation de réformes possibles des exonérations de cotisations patronales sociales dites « LODEOM » et « LOPOM » qui s'appliquent en outre-mer.

Ces exonérations ont fait l'objet en novembre 2024 d'un rapport de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et de l'inspection générale des finances (IGF), puis en septembre 2025 d'un rapport du député Christian Baptiste. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2026 prévoyait au titre d'une réforme de ce dispositif une économie de 340 millions d'euros, à laquelle le Gouvernement a dû renoncer. Une mission portant notamment sur ce sujet a été confiée le 7 avril par le Gouvernement à Philippe Leyssène et Gilles Lara-Adélaïde.

Le coût de ces exonérations de charges sociales s'élève en effet en 2025 à **1,5 milliard d'euros**. Toutefois, selon le rapport sénatorial précité, ce sont près de 8 300 emplois qui sont créés grâce à ces dispositifs, et ce pour un coût par emploi inférieur à celui des allègements généraux dont bénéficie l'ensemble de la France (73 000 euros contre 77 000 euros). En particulier, l'un de leurs effets de compenser partiellement les surcoûts subis par les entreprises ultramarines.

[1] *Rapport d'information n° 662 (2025-2026) fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de la commission des affaires sociales du Sénat sur les exonérations de cotisations patronales en outre-mer, LODEOM et LOPOM, des dispositifs efficients, par Mmes E. Doineau et S. Nadille, mai 2026.*

En conséquence, il paraitrait pertinent de conserver ce dispositif, tout en le rendant plus lisible. En particulier, il existe 9 barèmes différents pour bénéficier de cotisations sociales, ce qui parait difficilement compréhensible pour les entreprises. Il pourrait être pertinent de réduire le nombre de barèmes, par exemple dans un barème proche de l'actuel barème de compétitivité renforcée, ce qui coûterait 300 millions d'euros et créerait 1600 emplois, selon le rapport précité.

Recommandation n° 50 : Maintenir le dispositif des exonérations de charge « LODEOM » tout en le rendant plus lisible.

2. Un soutien budgétaire à l'investissement à pérenniser

Les dispositifs budgétaires de soutien à l'investissement des collectivités territoriales, responsables de l'essentiel des investissements publics, doivent être préservés.

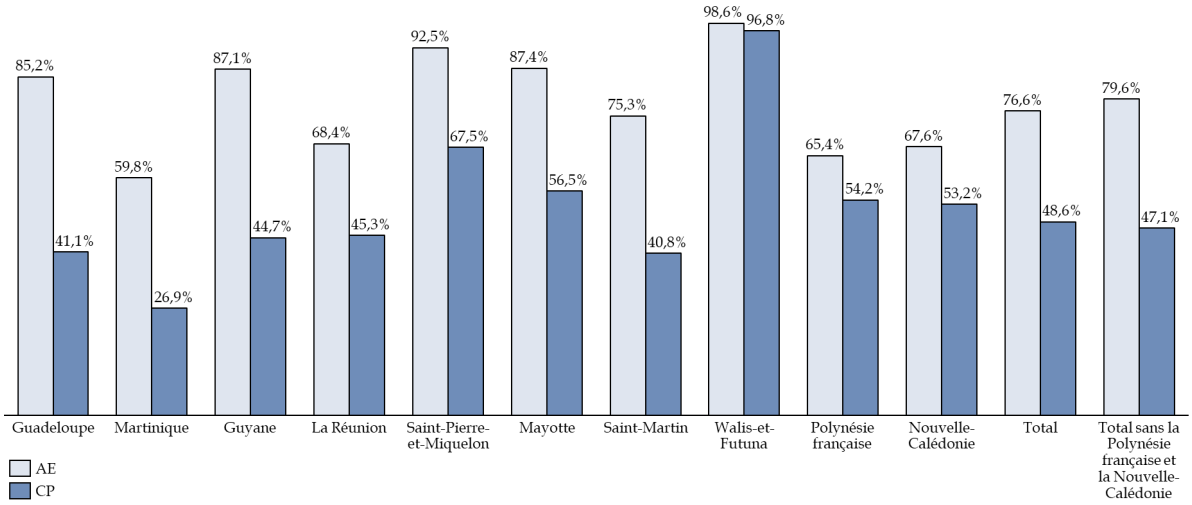
En particulier, concernant les contrats de convergence et de transformation, **la consommation des crédits contractualisés par l'État entre 2019 et 2023 est relativement satisfaisante en termes d'engagement, mais reste en-deçà des espérances en termes de consommation des crédits de paiement »**, comme l'ont montré les rapporteurs spéciaux de la mission « Outre-mer » à la commission des finances sénatoriale dans un rapport[1] récent.

Ainsi, au total, en tenant compte des contrats de développement signés pour la **Polynésie française (2021-2023) et la Nouvelle-Calédonie (2017-2023), le taux d'engagement des crédits s'élève fin 2023 à 76,6 %. Le taux de consommation des crédits n'est que de 48,6 %**. En excluant la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, le taux d'engagement des crédits est de 79,6 %. Ce sont 47,1 % des crédits qui ont été consommés.

[1] *Soutien de l'État à l'investissement ultramarin : mieux écouter les collectivités, rapport d'information n° 5 (2025-2026) de MM. Stéphane Fouassin et Georges Patient, déposé le 1er octobre 2025.*

Part consommée des crédits contractualisés dans le cadre des CCT de première génération (2019-2023)

(en pourcentage)



Source : commission d'enquête d'après la DGOM

Une nouvelle génération de CCT a été signée en 2024 dans toutes les collectivités ultramarines. Ces contrats devraient permettre de mobiliser 8,7 milliards d'euros pour les territoires ultramarins, dont 2,7 milliards d'euros en provenance de l'État. **Au total, ce sont 794,7 millions d'euros qui devraient être décaissés au titre du programme 123, entre 2024 et 2027**, alors que l'annonce initiale était un engagement de 890 millions d'euros sur les crédits de la mission outre-mer entre 2024 et 2027.

Comme l'a relevé le rapport précité, en tenant compte de la différence de durée entre les deux générations de CCT, les montants mobilisés dans le cadre de la deuxième génération des CCT (2024-2027) n'ont significativement augmenté par rapport à la période 2019-2023 qu'en Guyane, à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Martin et à Wallis-et-Futuna. **En tenant compte de l'inflation, la hausse des crédits est par ailleurs pratiquement nulle à Mayotte et en Guyane.**

Une telle situation est regrettable, au vu de l'ampleur des besoins en investissement dans les collectivités ultramarines. Il serait souhaitable de sanctuariser les crédits dédiés aux CCT.

Par ailleurs, comme évoqué plus haut[1], il serait nécessaire **d'associer davantage les collectivités territoriales** au pilotage des financements portés par les CCT. Les projets soutenus sont bien trop souvent décidés par l'État

[1] *Voir dans la première partie le III.B. 4.*

central, alors que les élus locaux sont les mieux placés pour définir les priorités d'investissement dans leurs territoires.

Les crédits du fonds exceptionnel d'investissement (FEI), qui permettent de soutenir les projets d'investissement des collectivités ultramarines, doivent également être préservés. En effet, **les crédits ouverts au titre de FEI s'élèvent en 2026 à 50 millions d'euros en AE et à 32 millions d'euros en CP**, soit une baisse de 52 millions d'euros en AE et de 30,9 millions d'euros en CP par rapport à la LFI 2025. Par ailleurs, au vu des difficultés d'investissement des collectivités, il serait souhaitable, sur proposition du représentant de l'État, de permettre le financement allant jusqu'à 100 % par le FEI de certains projets, pour les communes engagées dans un contrat d'accompagnement et respectant leur trajectoire de redressement financier. En effet, il ne faut pas que les populations de ces communes soient pénalisées, alors que des efforts en termes financiers sont réalisés.

Montant ouvert et exécuté au titre du FEI entre 2018 et 2025

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Total des crédits ouverts		Crédits exécutés		Crédits non consommés		Taux de consommation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2018	40,0	36,0	36,7	29,2	3,3	6,8	91,8%	81,1%
2019	110,0	65,0	78,5	47,3	31,5	17,7	71,4%	72,8%
2020	110,0	60,0	50,7	55,2	59,3	4,8	46,1%	92,0%
2021	110,0	67,0	81,0	48,6	29,0	18,4	73,6%	72,5%
2022	110,0	63,3	78,7	64,1	31,3	-0,8	71,5%	101,3%
2023	110,0	66,1	89,1	69,9	20,9	-3,8	81,0%	105,7%
2024	160,0	87,3	98,8	56,1	61,2	31,2	61,7%	64,3%
2025	102,0	62,9						
2026 (p)	50,0	32,0						
Total depuis 2009	**1040,8**	**679,9**	**924,7**	**654,7**	**276,1**	**112,5**	**88,8%**	**96,3%**
Total sur la période 2018/2026	***902,0***	***539,7***	***513,5***	***370,4***	***236,5***	***74,3***	**56,9%**	**68,6%**

Source : commission d'enquête d'après les documents budgétaires

Recommandation n° 51 : Renforcer la capacité d'investissement des collectivités ultramarines en :

- sanctuarisant les crédits consacrés aux contrats de convergence et de transformation (CCT), tous programmes confondus, dans le cadre des PITE, en assurant leur suivi consolidé en lois de finances et en subordonnant leur programmation à une concertation avec les collectivités concernées afin de mettre fin à un fléchage largement décidé sans elles ;

- permettant, sur proposition du représentant de l'État, le financement jusqu'à 100 % par le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) des projets portés par les communes engagées dans un contrat d'accompagnement et respectant leur trajectoire de redressement financier ;

- adaptant les règles de financement des projets pour réduire les exigences d'autofinancement pesant sur les collectivités les plus fragiles ;

- généralisant les points d'entrée uniques d'ingénierie territoriale associant les services de l'État, l'ANCT, la Banque des territoires, l'Agence française de développement et les opérateurs compétents.

C. RENFORCER LA PRODUCTIVITÉ DU TRAVAIL

Selon les données de l'INSEE, l'écart de la productivité du travail entre les territoires ultramarins et l'Hexagone était de l'ordre de **10 % à 19 %** selon les territoires[1]. Ces différences tiennent à la structure des économies ultramarines, et à un **ensemble de facteurs qui justifient le plan d'action** proposé par le présent rapport.

Tout d'abord, les économies ultramarines sont **davantage tournées vers la demande locale**, avec un poids élevé des services de proximité et des administrations. En 2022, les entreprises de la « sphère présentielle » représentaient 61,8 % du chiffre d'affaires hors taxes en Martinique, 60,2 % à La Réunion, 56,2 % en Guadeloupe et 55,2 % en Guyane, contre 49,4 % en France hexagonale. À l'inverse, les activités productives, plus intensives en capital, y occupaient une place plus limitée.

En outre, le tissu économique est composé majoritairement de TPE, ce qui **réduit les gains d'échelle** et les possibilités d'investissement. Le **niveau de qualification** constitue un autre frein majeur. Selon l'INSEE, en 2021, la proportion de personnes non ou faiblement diplômées atteignait 44,6 % en Guyane et 35,7 % à La Réunion, contre 21 % en France hexagonale. La FEDOM, au travers de la voix de son président, M. Hervé Mariton, insiste sur l'enjeu du « retour au pays » des jeunes diplômés, dont le **départ vers l'Hexagone**

[1] *La productivité apparente s'élevait ainsi, en 2022, à 57 900 euros par salarié en Guyane, 57 400 euros en Guadeloupe, 54 200 euros en Martinique et 52 800 euros à La Réunion, contre 64 900 euros en France hexagonale.*

prive les territoires d'une partie des compétences nécessaires à leur développement.

Chaque territoire ultramarin connaît en outre ses dynamiques propres : en Guadeloupe et en Martinique, le vieillissement démographique et le départ des jeunes actifs réduisent le renouvellement des compétences. En Guyane, la jeunesse de la population se heurte à une offre encore insuffisante de formation professionnelle et technique. À La Réunion, l'adéquation entre les formations et les besoins des entreprises reste un enjeu central, notamment dans les filières techniques et numériques. En Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française ou à Wallis-et-Futuna, l'évolution de la productivité du travail dépend fortement de la capacité à établir des filières adaptées à de petits marchés, à mutualiser certains outils et renforcer les coopérations régionales.

La question salariale est disputée. Pour la FEDOM, les compléments de rémunération versés aux agents publics outre-mer contribuent – par effet d'entraînement – à élever le salaire horaire net moyen[1]. Cette situation peut accroître les tensions de recrutement pour les entreprises privées, qui peinent à s'aligner sur les niveaux de rémunération publics.

M. Philippe Jock, président de la chambre de commerce et d'industrie de Martinique et représentant de l'Association des chambres de commerce et d'industrie d'outre-mer (ACCIOM), souligne toutefois que – dans les outre-mer – l'enjeu dépasse largement la question de la réduction du coût du travail, mais intéresse les manières de donner aux entreprises les moyens d'investir, d'embaucher, d'innover et de faire monter leurs salariés en qualification. Dès lors, le renforcement de la productivité du travail implique de mieux soutenir l'innovation locale au travers de trois priorités :

- accompagner les *start-up* innovantes, en proposant des dispositifs plus lisibles et plus simples à mobiliser ;

- développer les coopérations entre entreprises, universités et centres de recherche ;

- valoriser les solutions technologiques adaptées aux contraintes insulaires (notamment en matière d'énergie, de numérique et de mobilité).

[1] *Dans un référé de 2023, la Cour des comptes évaluait le coût de ces compléments de rémunération, compris entre 40 % et 105 % du traitement brut selon les territoires, à 1,5 milliard d'euros pour les seuls fonctionnaires d'État et militaires.*

D. DÉVELOPPER L'ESS : UN LEVIER POUR L'INSERTION ET LE DÉVELOPPEMENT LOCAL

L'économie sociale et solidaire (ESS) occupe aujourd'hui une place importante dans les territoires ultramarins. Elle **répond à des besoins que les acteurs économiques traditionnels couvrent insuffisamment**, et pallie ainsi des défaillances du marché.

Pourtant, l'ESS est moins soutenue que l'économie lucrative dans les territoires ultramarins. Les dispositifs de soutien à l'activité économique sont, en effet, principalement structurés autour d'exonérations de cotisations sociales et d'aides sectorielles destinées aux entreprises marchandes.

Un rapport de l'IGF et de l'IGAS[1], rendu public en mai 2025, rappelle que les barèmes les plus avantageux d'exonérations LODEOM et LOPOM (dont le coût atteignait 1,5 Md€[2] en 2023) sont fondés principalement sur des critères tenant à la **taille de l'entreprise**, à son **chiffre d'affaires**, au niveau des rémunérations et à son **secteur d'activité** (industrie, tourisme, restauration, numérique, énergies renouvelables, agriculture, pêche, *etc*.). Ces critères ne correspondent pas toujours aux modèles associatifs, coopératifs ou mutualistes, alors même que ces structures créent des emplois durables dans les secteurs où les besoins sociaux sont les plus forts. En d'autres termes, les spécificités de l'appartenance au secteur de l'ESS ne sont pas prises en compte, pas plus que le critère d'« utilité sociale », qui ne constitue pas un facteur de modulation des exonérations.

La Cour des comptes[3] souligne par ailleurs l'insuffisance des données disponibles pour apprécier les soutiens effectivement apportés aux structures de l'ESS en outre-mer, ce qui affaiblit la capacité de pilotage de l'économie sociale et solidaire ultramarine[4].

Les associations, coopératives, structures d'insertion par l'activité économique ou entreprises à forte utilité sociale relevant de l'ESS interviennent ainsi dans des **secteurs essentiels** tels que l'aide à domicile, l'action sociale et l'insertion, l'accompagnement de publics vulnérables.

Selon les représentants d'ESS France, M. Benoît Hamon, président, et M. Kamaldine Attoumani, vice-président chargé des outre-mer, **l'ESS**

---

[1] Évaluation des mesures d'exonération de cotisations sociales spécifiques aux outre-mer, *IGF n° 2024-M-033-02, IGAS n° 2024-065R, novembre 2024 ; rendu public en mai 2025.*

[2] L'estimation s'élève à 1 525,3 M€ en 2023, recouvrant le dispositif LODEOM applicable dans les DROM (hors Mayotte) et à Saint-Martin (1 491,3 M€), ainsi qu'à Saint-Barthélemy (26,5 M€), ainsi que 7,46 M€ pour le dispositif LOPOM à Saint-Pierre-et-Miquelon.

[3] Les soutiens publics à l'économie sociale et solidaire, *Cour des comptes, rapport public thématique issu d'une initiative citoyenne, septembre 2025.*

[4] *Selon la Cour des comptes* (cf. *page 49 du rapport précité*), « La liste des structures référencée en outre-mer par ESS France est incomplète. Elle permet une première estimation à 200 M€ des aides consenties par l'État en 2024 et à 9 M€ par les collectivités territoriales en 2023 mais ces chiffres n'ont pas pu être fiabilisés ».

ultramarine représente près de 5 181 entreprises, plus de 60 000 salariés et environ 1,6 milliard d'euros de masse salariale. Elle constitue en outre un levier d'égalité professionnelle : entre 61 % et 71 % de ses salariés sont des femmes en fonction des territoires alors même que, comme nous l'avons vu *supra*, le taux d'activité des femmes dans les territoires ultramarins est sensiblement plus faible que dans l'Hexagone.

Les chiffres de l'ESS dans les territoires ultramarins

Indicateur	Guadeloupe (données 2021)	Guyane (données 2021)	La Réunion (données 2021)	Martinique (données 2021)	Mayotte (données 2017)	Outremer en 2021 (hors Mayotte)
Nombre d'entreprises ESS	1083	553	2167	1088	290	4891
Part de l'ESS dans les entreprises privées	8 %	9 %	8 %	9 %	14 %	9 %
Effectifs salariés ESS	11668	5466	29281	13636	2836	60051
Part de l'emploi ESS dans l'économie	10 %	8 %	11 %	10 %	*NC*	10 %
Part de l'emploi ESS dans l'emploi privé	14 %	15 %	16 %	16 %	16 %	16 %
Masse salariale brute annuelle	322 000 000 €	152 000 000 €	752 000 000 €	360 000 000 €	*NC*	1 586 000 000 €

Source : Commission d'enquête, à partir des données communiquées par ESS France

L'apport de l'ESS est double : elle crée des emplois non délocalisables, souvent dans des secteurs de proximité, tout en apportant des réponses concrètes à des problématiques sociales particulièrement prégnantes dans les territoires ultramarins (pauvreté, isolement, vieillissement, décrochage des jeunes ou éloignement durable de l'emploi).

L'utilité de l'ESS est particulièrement visible dans les territoires confrontés à des crises répétées. À Mayotte, après le cyclone Chido, elle a activement participé à la distribution de l'aide, au recensement des besoins et, plus généralement, au maintien du lien social. Pour autant, cette mobilisation a eu lieu alors que nombre des structures de l'ESS étaient déjà fragilisées, 82 % d'entre elles faisant état de difficultés de trésorerie, avec un impact du cyclone estimé à 6,7 millions d'euros pour le secteur, sachant que 61 % des conventions conclues en 2024 n'avaient pas été soldées avant le cyclone[1]. Ces chiffres illustrent une difficulté récurrente : l'ESS est souvent en première ligne dans les crises, mais soutenue trop faiblement ou trop tardivement.

[1] *Selon les données de la chambre régionale de l'économie sociale et solidaire (CRESS).*

Les freins au développement de l'ESS tiennent aussi aux retards de paiement, à la baisse des subventions de fonctionnement, aux complexités dans l'accès aux fonds européens et à l'extinction imminente des contrats aidés. Ce d'autant que les petites structures de l'ESS disposent rarement de l'ingénierie nécessaire pour répondre à des appels à projets, et monter des dossiers de subvention. Les données relatives aux aides publiques versées à l'ESS outre-mer restent au demeurant insuffisamment consolidées, ce qui rend plus difficile le pilotage des politiques publiques.

L'insertion par l'activité économique (IAE) constitue un outil particulièrement adapté aux réalités ultramarines. Les structures d'IAE offrent à des personnes éloignées de l'emploi un parcours combinant activité professionnelle, accompagnement social et formation. Selon les données transmises à la commission d'enquête, l'IAE représente 4 726 équivalents temps plein outre-mer. À Mayotte, elle bénéficie à hauteur de 47 % à des jeunes de moins de vingt-six ans, et constitue donc un facteur d'insertion pour les jeunes.

La commande publique peut donner à cet outil une portée beaucoup plus importante. Les clauses sociales d'insertion permettent en effet à l'acheteur public d'imposer qu'une part de l'exécution d'un marché soit consacrée à l'emploi ou à la formation de personnes éloignées du marché du travail. Elles peuvent prendre la forme d'heures d'insertion, d'embauches directes, de recours à des structures d'insertion ou de sous-traitance auprès d'acteurs de l'ESS. Le cadre juridique existe déjà et les cahiers des clauses administratives générales publiés en 2021 prévoient des stipulations-types. L'enjeu n'est donc pas de créer un outil nouveau, mais de le mobiliser plus systématiquement, en l'adaptant aux capacités des acheteurs et au tissu économique local.

L'expérience de Mayotte, où les clauses sociales ont permis de générer plus d'un million d'heures d'insertion, montre toutefois que cet outil peut produire des effets bénéfiques lorsqu'il est porté politiquement et accompagné techniquement (s'agissant de l'analyse préalable des marchés, du choix des lots concernés, de la fixation d'un volume adapté d'heures d'insertion).

L'ESS ne peut évidemment pas, à elle seule, corriger les déséquilibres économiques des outre-mer. Les emplois créés sont parfois moins rémunérés ou plus souvent à temps partiel que dans d'autres secteurs. Elle n'en reste pas moins un outil précieux, dont le développement doit s'inscrire dans une stratégie plus large.

Recommandation n° 52 : Développer l'économie sociale et solidaire (ESS) :

- en réexaminant les critères d'éligibilité aux exonérations LODEOM et aux aides publiques afin de mieux prendre en compte les associations, coopératives, mutuelles et structures d'insertion qui créent des emplois d'utilité sociale, y compris les associations contribuant à la protection des enfants et des femmes victimes de violences ;

- élargir le recours aux clauses sociales d'insertion dans la commande publique ultramarine, en fixant des objectifs d'heures d'insertion adaptés aux marchés concernés, en mobilisant les facilitateurs locaux et en favorisant le recours aux structures d'insertion par l'activité économique (IAE).

V. CONTRE L'INERTIE, CHANGER LES OUTILS DE LA GOUVERNANCE

A. PARFAIRE LA CONNAISSANCE STATISTIQUE

En préambule, votre rapporteure ne peut que souscrire à la demande, formulée dès 2016 par M. Victorin Lurel dans son rapport remis au Premier ministre, qui recommandait d'« *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* »[1].

Pour tendre vers cet objectif, il pourrait être envisagé de modifier[2] l'article 1er bis de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques pour **assurer un suivi régulier,** au sein du Conseil national de l'information statistique (CNIS), **de l'objectif de qualité de la couverture statistique** dans les territoires ultramarins.

Plus spécifiquement, au regard des carences évoquées *supra* (cf. Première partie, I/. A.), plusieurs orientations semblent devoir être retenues pour l'amélioration de l'appareil statistique ultramarin.

Tout d'abord, le **recours au suréchantillonnage devrait être plus fréquent pour les enquêtes les plus stratégiques**. Cette méthode, qui consiste à interroger un nombre plus important de personnes dans certains territoires afin de produire des résultats exploitables à leur échelle, représente certes un coût supplémentaire. Cet investissement apparaît néanmoins justifié, pour des **raisons d'équité**, pour les territoires ultramarins, eu égard à leurs caractéristiques géographiques et socio-économiques.

À titre d'exemple, l'enquête **Statistiques sur les Ressources et Conditions de Vie (SRCV)** a certes été généralisée en 2022 à La Réunion, la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane. Elle ne permet pourtant pas de produire des données spécifiques sur ces quatre territoires. En effet, les effectifs annuels des échantillons sont trop restreints. En 2018 pourtant, préalablement à la décision d'étendre le champ géographique de l'étude SRCV, ces quatre mêmes territoires ultramarins avaient bénéficié d'un

[1] *Recommandation n°9 du rapport de M. Victorin Lurel au Premier ministre, relatif à l'égalité réelle outre-mer (mars 2016).*

[2] *À titre d'exemple, la rédaction ci-dessous pourrait être envisagée :*

Article unique

Après la deuxième phrase du I de l'article 1er bis de la loi n°51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière statistique, il est inséré une phrase ainsi rédigée : « Il publie chaque année un rapport faisant, notamment, état de la qualité de la couverture statistique dans les territoires ultramarins au regard des données produites sur le reste du territoire hexagonal. »

sur-échantillonnage[1]. Cette expérience n'a pas été rééditée depuis, en dépit du caractère stratégique qu'emporte l'étude pour **mesurer la pauvreté**.

Les décisions de sur-échantillonnage sont généralement financées par la DGOM, au travers de la signature de conventions avec l'INSEE. Plutôt que de compter sur des conventions – nécessaires pour étudier une politique spécifique mais par nature ponctuelles – un financement pérenne pourrait être prévu au sein du **programme 220 « Statistiques et études économiques »**, dont l'objet serait de financer les suréchantillonnages pour les études englobant les territoires ultramarins.

Ensuite, concernant plus spécifiquement les instituts statistiques des **collectivités ultramarines** relevant de l'article 74 de la Constitution **et de la Nouvelle-Calédonie**, un **besoin renforcé de pluriannualité s'est fait jour** dans la conduite des programmes menés avec l'INSEE. Une vision quinquennale pourrait constituer, lors de la signature de conventions de coopération ponctuelles, un horizon en-deçà duquel la comparabilité des séries statistiques serait plus limitée.

Plus largement, comme évoqué *supra*, les données restent très limitées dans plusieurs COM. Un **certain « *flou statistique* » entoure notamment les territoires de Saint- Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin**, auquel il conviendrait donc de remédier en priorité. Ce d'autant que ces carences semblent entrer directement en contradiction avec l'article 146 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle outre-mer (« EROM ») qui prévoit que toute enquête statistique réalisée dans les collectivités de l'article 73 par l'État ou ses établissements publics est étendue à la Nouvelle-Calédonie et aux collectivités de l'article 74, sous réserve de leur accord.

Enfin, dans son avis de moyen terme n°3[2], le CNIS recommandait aux **services producteurs** de statistiques d'agir pour que les DOM soient **systématiquement présents dans les tableaux et les bases comparatives** mis en ligne sur internet lorsqu'une statistique couvre à la fois l'Hexagone et les DOM. La CNIS relevait en effet que les données des DOM, « *étaient parfois manquantes sur les tableaux ou bases accessibles depuis les sites de services statistiques, alors même que les informations existaient par ailleurs* ». De ce point de vue, la **tenue d'un tableau de bord des grands indicateurs socio-économiques[3]**, pour chaque territoire ultramarin, permettrait de mesurer concrètement les avancées sur la voie de l'objectif d'égalité réelle posé par la loi du 28 février 2017.

---

[1] *Ce suréchantillonnage avait donné lieu à une publication avec des résultats spécifiques pour La Réunion, la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane, consultable à l'adresse suivante : https://www.insee.fr/fr/statistiques/6459395*

[2] *CNIS, Avis du moyen terme 2024-2028 adoptés par l'Assemblée plénière du 23 janvier 2024, p. 34*

[3] *Ce document pourrait regrouper, pour chaque territoire, une sélection d'indicateurs portant notamment sur les revenus, la pauvreté, l'emploi, l'accès aux soins, la réussite scolaire, le logement, les mobilités, les prix et l'accès aux services publics essentiels.*

Recommandation n° 53 : Pour garantir la qualité des statistiques outre-mer :

- Prévoir un suivi régulier par le Conseil national de l'information statistique (CNIS), de la qualité de la couverture statistique des territoires ultramarins par rapport à l'Hexagone, en modifiant l'article 1er bis de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière statistique ;

- Faire du sur-échantillonnage la règle plutôt que l'exception, en prévoyant un financement pérenne pour l'INSEE au sein du programme 220 « Statistiques et études économiques » ;

- Remédier au « flou statistique » pour Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, qui entre en contradiction avec les dispositions de l'article 146 de la loi dite « EROM » ;

- Tenir et mettre à jour un tableau de bord des grands indicateurs socio-économiques de chaque territoire ultramarin.

L'évaluation des politiques publiques doit également tenir compte de son **« acceptabilité » auprès des populations concernées**. Or, cet aspect reste insuffisamment pris en compte dans les territoires ultramarins. Les recherches qualitatives de la **professeure Christiane Rafidinarivo mettent en évidence, dans plusieurs territoires, une insatisfaction et une défia**nce à l'égard de l'État et des pouvoirs publics. Ces travaux rejoignent les observations du Livre bleu des outre-mer de 2018, qui relevait le **risque d'un sentiment de « *citoyenneté à deux vitesses*** » lié à une insuffisante prise en compte des citoyens ultramarins dans l'espace public national. La confiance politique est ainsi un indicateur utile de la réception de l'action publique : elle renseigne à la fois sur le sentiment d'être entendu, sur la compréhension des dispositifs et sur la perception de leur efficacité.

Les travaux et enquêtes qualitatives de la Professeure Christiane Rafidinarivo mettent en évidence, dans plusieurs territoires ultramarins, des relations parfois marquées par l'insatisfaction, la déception ou la défiance à l'égard de l'État et des pouvoirs publics. Cela révèle la nécessité de disposer d'outils réguliers, comparables dans le temps et suffisamment fins pour saisir les différences entre territoires, groupes sociaux et bassins de vie.

Cette demande d'une meilleure prise en compte des perceptions locales entre en résonance avec le Livre bleu des outre-mer de 2018. Celui-ci relevait que la faible visibilité des outre-mer dans les médias, les programmes scolaires, les espaces culturels et les représentations nationales pouvait nourrir un **sentiment d'éloignement et de « *citoyenneté à deux vitesses* »**. Si cette observation portait spécifiquement sur la représentation des outre-mer dans l'espace public, elle rappelle que la confiance politique dépend aussi du sentiment d'être reconnu, écouté et effectivement pris en considération.

Votre rapporteure recommande donc **l'élargissement, aux territoires ultramarins, du Baromètre de la confiance politique**. Fondé sur une enquête quantitative régulière, complétée par un volet qualitatif, il permettrait de suivre dans le temps la confiance dans les institutions et les services publics, ainsi que la satisfaction des citoyens à l'égard des politiques dont ils bénéficient. Une expérimentation à La Réunion, en lien avec le CEVIPOF, l'Université de La Réunion et les chercheurs locaux, offrirait de ce point de vue un cadre méthodologique pertinent avant une éventuelle extension à d'autres territoires.

Recommandation n° 54 : Élargir aux territoires ultramarins le Baromètre de la confiance politique et de l'expérience de l'action publique dans les outre-mer, en s'appuyant sur un partenariat avec des centres de recherche locaux.

B. IMPOSER LES OUTRE-MER AU CŒUR DE L'ÉTAT ET DE LA PRODUCTION DE LA NORME

1. Placer les outre-mer au sommet de la hiérarchie gouvernementale

De manière lancinante, la question du poids des outre-mer dans les arbitrages et le travail interministériel est posée.

Elle s'exprime à deux niveaux : gouvernemental et administratif.

Au niveau politique, on l'a dit, la récente instabilité gouvernementale chronique interdit toute continuité minimale de l'action, et surtout le lancement de réformes ambitieuses. Sur le temps long, l'enjeu est celui du poids des outre-mer au sein du Gouvernement.

Le choix du titulaire du portefeuille des outre-mer pèse naturellement fortement. Selon son poids politique, les outre-mer seront plus ou moins pris en compte. À cet égard, la nomination de Manuel Valls, ancien Premier ministre, avec rang de ministre d'État en décembre 2024, a été citée comme le plus récent exemple d'un ministre chargé des outre-mer disposant d'un poids politique fort capable d'imposer des arbitrages plus favorables à la prise en compte des besoins des outre-mer.

Toutefois, pour apporter des réponses systémiques aux inégalités dont continuent de souffrir ces territoires, il convient de proposer des solutions pérennes qui ne dépendent pas du choix de personnes ou des configurations politiques du moment.

Souvent qualifié de « petit Matignon », le ministère des outre-mer doit occuper la place qui correspond le mieux à ce surnom, c'est-à-dire auprès du Premier ministre.

Le ministre des outre-mer serait directement rattaché au Premier ministre, en qualité de ministre délégué. Le Premier ministre serait donc directement comptable des résultats obtenus.

Au niveau administratif, une réorganisation de la DGOM serait également indispensable, en cohérence avec le choix d'un ministre délégué auprès du Premier ministre.

De manière schématique, la DGOM a deux grandes missions : veiller à la prise en compte des outre-mer dans le travail interministériel (administration de mission) et gérer quelques politiques publiques spécifiques en direction de ces territoires, comme le logement, le SMA ou la continuité territoriale (administration de gestion).

Afin d'affirmer ce rôle de chef de file du pilotage interministériel des outre-mer (qui demeurera majeur nonobstant l'élargissement du périmètre de la mission budgétaire « Outre-mer » (voir *infra*)), la DGOM pourrait évoluer vers un secrétariat général aux outre-mer (SGOM), sous l'autorité du Premier ministre et du ministre délégué.

Cette évolution affirmerait plus clairement la place centrale de la DGOM dans l'animation de toutes les questions touchant aux outre-mer, et donc de la quasi-totalité des politiques publiques.

Toutefois, à la différence du secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), lui aussi placé auprès du Premier ministre pour coordonner la position française sur l'Union européenne, le SGOM devrait conserver la gestion de plusieurs politiques publiques propres aux outre-mer. Mieux, ce périmètre serait élargi en amorçant le rapatriement de crédits budgétaires aujourd'hui éparpillés dans les ministères, au sein de la DGOM (voir le 2) *infra*).

Cette évolution aurait aussi pour vertu de détacher le ministère des outre-mer d'une tutelle invisible du ministère de l'intérieur, dont il dépend largement depuis la revue générale des politiques publiques (RGPP), notamment pour certaines fonctions support. Par ailleurs, elle rapprocherait le SGOM du Secrétariat général du Gouvernement (SGG), rouage clef des procédures interministérielles.

Enfin, en actant administrativement le rattachement de la DGOM au Premier ministre sous la forme d'un SGOM, le choix d'un ministre délégué auprès du Premier ministre sera mieux ancré et institutionnalisé, indépendamment des aléas gouvernementaux.

Ce rattachement devra s'accompagner d'un renforcement des moyens du futur SGOM. Comme rappelé *supra*, la DGOM n'a jamais été dotée des moyens humains nécessaires à l'ensemble de ses missions, en dépit de recommandations anciennes et répétées par de nombreux rapports parlementaires et de la Cour des comptes.

Chaque année la DGOM reçoit notification de son plafond d'emploi qui a progressé de 6 emplois entre 2021 et 2026. Trois des six emplois crées l'ont été par transfert entre le cabinet ministériel et la DGOM (2 emplois en 2021 et un emploi en 2025). L'effectif est ainsi établi à 145 agents pour l'année 2026. Cette progression mineure est néanmoins un peu en trompe-l'œil. En effet, celle-ci est avant tout liée à la création des deux missions mises en place après la crise en Nouvelle-Calédonie en mai 2024 (création de la MINC) et après le cyclone Chido à Mayotte en décembre 2024 (création de la MIRRM).

On rappellera aussi que dans un référé de 2021, la Cour des comptes avait formulé des observations très critiques sur la répartition des ETP entre la DGOM (137 ETP) et le bureau du cabinet du ministre des outre-mer (56 ETP). Ces observations sont très largement restées lettre morte.

Recommandation n° 55 : Placer le ministre chargé des outre-mer auprès du Premier ministre en qualité de ministre délégué et transformer la DGOM en Secrétariat général aux outre-mer (SGOM) renforcé, sous l'autorité du Premier ministre.

2. Muscler le périmètre budgétaire du MOM

Afin de renforcer le rôle du ministère des outre-mer, il pourrait être pertinent de lui confier la gestion d'une plus large partie des crédits des contrats de convergence et de transformation.

En effet, dans le cas du CCT 2019-2023, au moins **18 programmes budgétaires**, provenant de missions différentes, sont recensés comme source de financements pour les CCT, en plus d'agences de l'État telles que l'Office français de la biodiversité (OFB), l'Agence de l'environnement et de maitrise de l'énergie (ADEME) ou encore l'Agence nationale du sport (ANS).

Or d'une part, les **coûts de coordination** sont élevés entre les administrations financeuses, en particulier quand elles sont déconcentrées.

De plus, une telle organisation complexifie **également la gestion des CCT pour les collectivités locales**, en particulier pour les EPCI. Il est en effet plus difficile de suivre l'attribution de financements quand un grand nombre d'interlocuteurs est impliqué.

Enfin, une telle organisation empêche la **fongibilité des financements** entre les différents projets. Or certains d'entre eux s'avèrent finalement trop peu matures ou peuvent être bloqués en raison de contraintes extérieures, comme des difficultés d'acheminement de matières premières, par exemple. Pour autant, il est très difficile de transférer les fonds disponibles des CCT vers d'autres projets, sans rédiger un avenant signé par les ministères

concernés et les collectivités. Un tel système est peu robuste à l'ensemble des imprévus pouvant se produire lors de la conduite des projets.

Le ministère chargé des outre-mer permet toutefois à travers la mobilisation des crédits du programme 123 d'avoir une certaine souplesse dans les projets retenus et d'accompagner ceux qui sont jugés prioritaires localement même si aucun programme spécifique n'est identifié ou si les crédits du programme initialement concernés sont insuffisants pour prendre en charge ce projet. **Les crédits du programme 123 jouent dans une certaine mesure un rôle de réserve fongible** pour compléter les financements de certains projets. Les montants sont toutefois largement insuffisants par rapport aux besoins.

Ainsi, il serait pertinent de **créer un programme**, dont le responsable serait la DGOM, sur le modèle de l'action 10 du programme 162 « *Interventions territoriales de l'État* », qui finance des actions interministérielles en faveur de la Guadeloupe, comme le recommande également le rapport précité des sénateurs Fouassin et Patient. Un tel programme, placé au sein de la mission « *Outre-mer* », **centraliserait une partie des financements dédiés aux CCT pour l'ensemble des territoires**, ce qui permettrait une plus grande fongibilité des crédits et faciliterait la gestion administrative et financière des préfectures et des collectivités.

La nécessité d'une plus grande fongibilité entre les différents financements est également évoquée par la Cour des comptes[1].

Pour la période 2024-2027, l'État a contractualisé au total 1,93 milliard d'euros au titre des CCT ou des contrats de développement signés avec la Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, dont 533 millions d'euros au titre du programme 123. Ainsi, il devrait programmer en moyenne 474 millions d'euros de dépenses chacune des 4 années de durée des contrats à ce titre, dont 133 millions d'euros au titre du programme 223 « Conditions de vie outre-mer », déjà piloté par la DGOM. **Si les crédits des CCT et des CDEV étaient centralisés dans un PITE à la main de la DGOM, la mission outre-mer pourrait gagner jusqu'à 340,2 millions d'euros**.

Par ailleurs, la **mobilisation des fonds européens** constitue un enjeu important, notamment pour les collectivités locales qui ont un budget d'investissement extrêmement contraint.

La question de l'alignement de la temporalité des CCT avec le calendrier des fonds européens peut se poser. L'actuel cadre financier pluriannuel (CFP) européen a été conclu pour la période 2021-2027. La nouvelle génération de contrats de convergence et de transformation, prévue pour la période 2024-2027, est donc compatible avec ce calendrier. Un important travail a d'ailleurs été fourni par les ministères et les collectivités afin d'aligner la durée des contrats de développement de Polynésie française

[1] *Les contrats de convergence et de transformation*, *Cour des comptes, juillet 2025*.

et de Nouvelle-Calédonie avec celle des CCT de deuxième génération, compatible avec le CFP européen à venir.

Le prochain cadre financier pluriannuel portera sur la période 2028-2034. L'avantage d'aligner la temporalité des futurs contrats de convergence et de transformation est, d'une part, **de simplifier les schémas de financement des collectivités** qui ont recours aux fonds européens, et d'autre part, **d'étendre la durée prévisionnelle des investissements**, ce qui au vu de l'importance de certains projets d'infrastructures (réseaux d'eau etc.), peut se justifier.

Recommandation n° 56 : Créer un programme d'intervention territorialisé au sein de la mission « Outre-mer » sur lequel une majorité des financements ministériels des contrats de convergence et de transformation (CCT) sont transférés et aligner la temporalité des CCT sur celle du cadre financier pluriannuel européen.

3. Une politique de Grands projets outre-mer

Cette nouvelle ambition pour les outre-mer doit aussi s'incarner dans une politique de grands projets d'intérêt régional. L'enjeu est d'aller au-delà des objectifs de rattrapage ou de mise à niveau et de projeter les territoires sur des projets structurants de nature à dépasser les obstacles structurels à leur développement.

De récents exemples démontrent qu'en visant haut, on peut impulser des dynamiques fortes autour d'un projet. Le cyclotron de dernière génération en Martinique est exemplaire. Conduit à son terme, ce projet doit à la fois faire faire un bond de géant à la prise en charge des cancers en Martinique, stimuler l'attractivité médicale du territoire, développer la recherche et faire rayonner le territoire dans l'ensemble du bassin régional.

À La Réunion, la route du littoral, en dépit de critiques légitimes, est un chantier majeur qui doit redessiner la carte des mobilités sur l'île.

En Guyane, en son temps, l'installation du centre spatial fut un projet majeur qui a inscrit ce territoire positivement sur la carte du monde et dans l'imaginaire français.

À Mayotte, le projet de nouvel aéroport doit garantir pour les prochaines décennies l'accessibilité du territoire.

En Guadeloupe, le nouveau CHU sera comme le cyclotron en Martinique, un facteur d'attractivité décisif.

Ces grands projets, qui n'ont pas l'échelle des grands projets d'infrastructures ou industriels nationaux, sont en revanche majeurs à l'échelle de chacun des territoires ultramarins et de leurs bassins régionaux.

Au niveau national, des réflexions ont été engagées pour simplifier et fluidifier le cadre de conception et réalisation des grands projets. En janvier 2026, le rapport[1] de la mission présidée par le préfet Michel Cadot, à la demande du Haut-commissariat à la stratégie et au plan, a formulé 39 recommandations, afin de mettre de l'ordre dans les régimes dérogatoires existants et surtout mieux planifier et organiser les étapes des projets. L'objectif est un gain de temps d'au moins trois à quatre ans après réformes.

Ce rapport rappelle la multiplication ces dernières années des solutions dites de simplification et des cadres législatifs dérogatoires : loi d'accélération et de simplification de l'action publique de 2020, loi d'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites existants, loi dite « industrie verte » en 2023, loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables de 2023…

Il faut y ajouter les textes plus ponctuels relatifs aux jeux olympiques et paralympiques de Paris en 2024[2] ou la reconstruction de Notre-Dame de Paris[3].

Dans les outre-mer, les seuils nationaux élevés rendent la plupart de ces dispositifs inapplicables. Généralement, c'est à l'occasion de catastrophes naturelles que des dispositifs spéciaux sont adoptés. La loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte contient notamment plusieurs mesures pour accélérer le projet de nouvel aéroport à Bouyouni.

À l'échelle de chaque territoire ultramarin, une déclinaison adaptée de ce cadre réformé pourrait être adoptée pour quelques grands projets majeurs pour les territoires. Un travail complémentaire de celui réalisé par le préfet Michel Cadot doit être engagé.

Sans se substituer aux territoires, seuls à même de déterminer avec l' État la liste de ces grands projets (au nombre de deux ou trois par territoire) on peut citer rapidement :

- en Guyane, l'extension du réseau routier vers les communes de l'intérieur, le développement d'un réseau ferré ou le projet de port en eau profonde ;

- à La Réunion, le projet de train « Réunion Express » ;

---

[1] *Rapport de janvier 2026 « Grands projets d'infrastructures : prioriser, simplifier, réussir ».*

[2] *Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.*

[3] *Loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet.*

- sur plusieurs territoires, l'implantation d'unités de valorisation énergétiques des déchets, extension des ports, création de barrages hydroélectriques ou réservoirs …

Recommandation n° 57 : Créer un statut de « grand projet ultramarin » avec un accompagnement renforcé et des procédures adaptées, et initier une politique nationale de grands projets dans les outre-mer.

C. LA PLACE DES OUTRE-MER DANS L'UNION EUROPÉENNE

Une part importante des « clefs » de sortie des inégalités systémiques et des leviers de développement pour les territoires ultramarins réside dans les politiques européennes. En effet, seule une action déterminée et harmonisée de ces territoires, de la France et de l'Union européenne permettra de « changer la donne ».

Pour cela, les outre-mer doivent être enfin considérés comme une priorité européenne.

1. Faire enfin des outre-mer une priorité européenne

Le premier objectif est de « changer le regard » des institutions de l'Union européenne sur les territoires ultramarins en démontrant que ces derniers sont une chance pour l'Union européenne (présence sur trois océans…) et que l'adaptation des politiques européennes est justifiée en ce qui les concerne.

Ce discours est désormais assumé par le Gouvernement mais il doit être renforcé.

Cette prise en considération doit aussi devenir une évidence dans la préparation des textes européens. Plutôt qu'un simple « réflexe Outre-mer » à cultiver dans les institutions européennes, louable mais insuffisant, il semble nécessaire **que chaque projet de règlement et de directive présenté par la Commission européenne soit systématiquement accompagné d'une analyse d'impact (il s'agit d'une demande récurrente de la commission des affaires européennes du Sénat) et que cette analyse d'impact évalue les conséquences de ce projet pour les RUP et propose les mesures d'adaptation nécessaires**, conformément aux dispositions de l'article 349 du TFUE. En complément, **ces nouvelles initiatives européennes devraient être automatiquement soumises à l'avis de la Conférence des présidents de RUP**. Ces mesures empêcheraient la présentation de réformes européennes « hors-sol » au regard de la situation réelle des territoires ultramarins.

Recommandation n° 58 : Prévoir une étude d'impact systématique comprenant un volet RUP pour accompagner les nouvelles initiatives normatives de l'Union européenne et la consultation obligatoire de la Conférence des RUP sur ces initiatives.

À plus long terme, la commission d'enquête estime qu'il serait pertinent de modifier la dénomination « régions ultrapériphériques » (RUP), utilisée depuis 1991, par celle de **« régions ultramarines européennes » (RUE).** En pratique, cette réforme nécessiterait une révision des traités européens, qui ne semble pas d'actualité, mais ce changement d'appellation pourrait, sans attendre, être adopté dans les réunions officielles, discours etc. La Conférence des présidents de RUP, à cet égard, pourrait être « pionnière » en se rebaptisant Conférence des présidents de régions ultramarines européennes (RUE).

La notion de RUP a en effet été instituée en 1991 et n'a jamais été remise en cause depuis. Pourtant, les mots ont un sens : elle renvoie à des territoires très marginaux, qui seraient des « quantités négligeables » dans les grands arbitrages européens et qui ne constitueraient que des motifs de dépenses pour le budget de l'Union européenne.

Le concept de « régions ultramarines européennes », plus positif et bien connu des acteurs institutionnels, rétablirait en outre le lien existant avec la catégorie des « pays et territoires d'outre-mer », prévue aux articles 198 et 304 du TFUE.

Tout en saluant la vigilance et l'action de M. Raffaele Fitto, vice-président de la Commission européenne en charge de la cohésion et des réformes sur les dossiers ultramarins en cours, **il pourrait être opportun de désigner, lors du prochain renouvellement de la Commission, un vice-président spécifiquement en charge des outre-mer.** Cette désignation permettra afin de mieux assurer la visibilité de ces derniers dans l'Union européenne et de garantir la prise en compte de leurs intérêts et difficultés lors de l'élaboration de réformes par la Commission.

Recommandation n° 59 : Remplacer la dénomination « régions ultrapériphériques », qui semble désigner des territoires marginaux, par celle de « régions ultramarines européennes ».

2. Gagner la bataille du Cadre financier pluriannuel 2028- 2034 pour pérenniser les financements européens vers l'outre-mer

a) Un « big bang budgétaire » désastreux pour les outre-mer

Le 16 juillet dernier, la Commission européenne a proposé un « big bang « budgétaire en préconisant de fusionner en 4 rubriques, le 9 rubriques budgétaires actuelles du CFP et de réduire le nombre de ses programmes, de 52 à 16.

Comme l'a bien résumé le rapport d'information de la délégation du Sénat aux outre-mer sur ce projet de CFP 2028-2034, **ce dernier est « désastreux »**[1], en particulier pour les régions ultrapériphériques (RUP).

Dans ce projet de budget, désormais en cours de discussion au Conseil et au Parlement européen, la rubrique 1 rassemble les financements des politiques traditionnelles (PAC ; cohésion ; pêche) et les politiques relatives aux affaires intérieures (sécurité ; immigration ; asile)[2]. En outre, la flexibilité des crédits du CFP est renforcée, la plupart des crédits des rubriques 1, 2 et 3, n'étant pas « fléchés ». De plus, la Commission européenne a proposé de conditionner l'octroi, aux États membres, des fonds relatifs aux politiques traditionnelles, à la réalisation préalable, par ces derniers, de projets de réforme contenus dans des plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR). *De facto*, le projet de CFP vise à « renationaliser » la PAC et la politique de cohésion.

Enfin, concernant les territoires ultramarins, la situation est contrastée.

Tout d'abord, les instruments budgétaires européens consacrés aux spécificités des régions ultrapériphériques (RUP) seraient supprimés. Il en va ainsi du POSEI, dont certaines dispositions seraient préservées, mais qui serait en tant que tel, supprimé. Il en va ainsi également de l'allocation spécifique RUP-FEDER/FSE, qui serait « fondue » dans les enveloppes soumises à l'élaboration d'un PPNR. L'enveloppe soumise à PPNR de la France aurait un montant de 90,1 milliards d'euros.

En tant que « régions les moins développées de l'Union européenne », les RUP bénéficieraient d'un montant minimal « sanctuarisé » (qui était de 3,7 milliards d'euros dans le projet de CFP initial), mais elles devraient désormais partager cette enveloppe avec trois régions de l'Hexagone, qui, en raison de l'appauvrissement de notre pays, doivent rejoindre cette catégorie (Limousin ;

---

[1] *Rapport d'information n°426 (2025-2026) sur les enjeux pour les outre-mer du prochain Cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (2028-2034), des sénateurs Olivier Bitz, Georges Naturel et Saïd Omar Oili, au nom de la délégation du Sénat aux outre-mer.*

[2] *La rubrique 2 comprend, pour l'essentiel, 14 programmes de soutien à l'industrie européenne sous l'appellation de* ***Fonds de compétitivité****. La rubrique 3 concerne l'action extérieure de l'Union européenne, avec la création d'un instrument « Europe globale ». Enfin, la rubrique 4 est consacrée aux dépenses administratives avec des recrutements en hausse.*

Lorraine ; Picardie)[1]. Ce qui impliquerait, sans évolution de la négociation sur ce point, une baisse considérable des crédits européens disponibles pour les RUP. Sur ce point, M. Benjamin Haddad a précisé que « Ces montants ser(aient) amenés à être complétés au sein du PPNR, grâce à une partie des financements qui sont actuellement flexibles et qui permettront de reconstituer l'enveloppe dont les RUP disposent pour la période 2021-2027. »[2]

Néanmoins, si une telle évolution était actée, les efforts des RUP pour obtenir une reconnaissance budgétaire européenne depuis plus de 30 ans seraient effacés.

En outre, cette baisse des garanties pour les RUP (absence d'enveloppe fléchée ; prévisibilité réduite…) intervient dans un contexte de hausse du coût des intrants de leurs, activités productives (+ 11 % pour le ciment ; + 7 % pour le béton…), du fait de l'entrée en vigueur du Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)[3], sans dérogation pour les outre-mer. Et cela, malgré plusieurs alertes lancées par la délégation du Sénat aux outre-mer sur les conséquences néfastes de la mise en œuvre de ce mécanisme[4].

A contrario, les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) accèderaient à une reconnaissance nouvelle, avec un doublement des enveloppes budgétaires, dans le sillage du Groenland (de 500 millions d'euros pour la période 2021-2027 à 1 milliard d'euros pour 2028-2034).

Simultanément, les lignes budgétaires relatives aux fonds régionaux, interrégionaux et territoriaux disparaîtraient au profit de deux enveloppes distinctes : l'une, pour le Groenland, et l'autre, pour les autres PTOM.

Enfin, en raison de la volonté politique des États membres et de la Commission européenne de réaffirmer « l'ancrage européen » du Groenland face aux déclarations publiques du Président américain, Donald Trump, affirmant vouloir acheter ce territoire du fait de son intérêt stratégique, et aux tentatives d'influences étrangères répétées dans la région, le projet de CFP a attribué 530 millions d'euros au Groenland sur l'ensemble de l'enveloppe PTOM.

---

[1] *La nomenclature des régions du CFP européens vise toujours les régions dans leur définition antérieure à la réforme institutionnelle de 2015, qui a fait passer le nombre de régions françaises, de 22 à 13.*

[2] *Audition du 16 avril 2026.*

[3] *Règlement (UE) 2023/956.*

[4] *Rapport d'information n°113 (2025-2026) sur la coopération et l'intégration régionale des outre-mer (volet 2 : Océan Atlantique) par Mmes Evelyne Corbière Naminzo et Jacqueline Eustache-Brinio. Recommandation n°17 : suspendre en urgence l'application de la directive européenne « ETS » dans les RUP, pour maintenir la compétitivité des escales maritimes et aériennes face à celles de leurs voisins proches et engager des discussions avec les organisations régionales pour la création d'un système de taxe carbone à cette échelle.*

Rapport d'information n°514 (2024-2025) relatif à la lutte contre la vie chère. Recommandation n° 12 : écarter les DROM de l'application de la réforme des certificats d'énergies et obtenir la révision de la directive sur la « taxe carbone européenne » afin d'en exclure le secteur du transport routier dans les RUP.

b) Le Sénat se mobilise pour préserver et pérenniser les financements européens à destination des RUP et des PTOM et pour adapter les programmes européens aux spécificités ultramarines

La discussion sur le CFP 2028-2034, quoique bien avancée, ne s'achèvera pas avant plusieurs mois. Ce projet peut donc encore être amendé et modifié en fonction des rapports de forces entre États membres et Parlement européen.

Lors de son audition, le ministre délégué chargé de l'Europe a confirmé que le Gouvernement, dans les négociations européennes en cours, avait demandé le maintien des dispositions spécifiques aux RUP, comme le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), ou encore des procédures facilitées leur permettant l'accès aux fonds en gestion directe.

En complément sur le POSEI, Mme Annie Genevard, ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la souveraineté alimentaire, a déclaré que la France, avec l'Espagne et le Portugal, étaient coalisés pour rétablir le POSEI dans la nouvelle architecture budgétaire européenne ou, à défaut, obtenir une « sanctuarisation » des crédits POSEI au sein de la PAC : « L'important, c'est d'intégrer le POSEI dans le périmètre *ring-fenced* – c'est-à-dire dans le périmètre protégé – de la PAC, à défaut d'avoir un règlement indépendant, comme c'était le cas jusqu'à présent. À tout le moins, il faut une mention du POSEI dans le périmètre protégé, et les crédits afférents. »[1]

Toutefois, à ce stade, en dépit des déclarations des autorités françaises, aucune garantie n'a encore été obtenue dans le cadre des négociations en cours.

M. Haddad a précisé que Les RUP allaient être pleinement associées à l'élaboration et à la mise en œuvre des PPNR, grâce à une cellule de mobilisation des fonds au sein du secrétariat général des affaires européennes (SGAE) pour la période 2028-2034. Il a aussi indiqué que la France avait aussi « demandé à la Commission européenne d'intégrer l'éligibilité des PTOM au deuxième et au troisième piliers du CFP, qui concernent respectivement, d'une part, les fonds en gestion directe liés à la compétitivité ou à la défense, et d'autre part, l'action extérieure de l'Union européenne. »[2]

Au regard de l'importance des financements européens pour le soutien aux mesures de développement des territoires ultramarins, le Sénat se mobilise également dans la discussion budgétaire européenne en cours, afin d'infléchir les dispositions les plus pénalisantes du projet de CFP pour les outre-mer.

[1] *Audition du 13 mai 2026.*
[2] *Audition du 16 avril 2026.*

Ainsi, dans son rapport précité, la délégation du Sénat aux outre-mer a émis 4 recommandations principales :

a) Rétablir des lignes budgétaires réservées aux RUP, notamment pour financer le POSEI, voire un POSEI étendu à la pêche et à l'aquaculture, et garantir un plancher crédible pour les RUP au sein de la catégorie des régions les moins développées ;

b) Réévaluer à la hausse les crédits aux RUP, a minima pour maintenir des enveloppes identiques en euro constant et accélérer le rattrapage structurel de la Guyane et de Mayotte ;

c) Tendre vers un rééquilibrage de la part de l'enveloppe allouée aux PTOM hors Groenland à deux tiers, contre à peine 50 % à ce jour ;

d) Adapter les règles de gestion et de mobilisation des programmes horizontaux aux spécificités des RUP et des PTOM et réformer Erasmus + pour créer de véritables Erasmus ancrés dans leurs bassins régionaux.

En cohérence avec cette position, la résolution européenne n° 106 du 11 mai 2026 sur le projet de CFP 2028-2034, adoptée à l'initiative de sa commission des affaires européennes, sur le rapport des sénatrices Florence Blatrix Contat et Christine Lavarde, a :

- réaffirmé l'opposition du Sénat à l'instauration des plans de partenariat nationaux et régionaux (PPNR) en ce qu'ils conduiront à une « renationalisation » des politiques européennes et à une concurrence entre la PAC, la PCP et la politique de cohésion ;

- appelé au maintien des montants actuels des budgets de la PAC et de la cohésion, alerté sur l'insuffisance des moyens consacrés aux régions ultrapériphériques (RUP) et demandé le rétablissement des lignes budgétaires qui leur sont réservées (POSEI).

3. Adapter enfin le droit de l'Union européenne aux spécificités des territoires ultramarins

a) Un paquet de simplification du droit de l'Union européenne à destination des territoires ultramarins bienvenu

Dans le cadre d'une entreprise globale du droit de l'Union européenne menée à la suite du rapport de M. Mario Draghi sur la relance de la compétitivité européenne, la Commission européenne « von der Leyen II » a proposé plusieurs « paquets » de textes – également appelés « omnibus » - pour simplifier le droit de l'Union européenne.

Dans ce contexte, la France a plaidé auprès de la Commission européenne (qui a le monopole de de l'initiative des projets de textes dans l'Union européenne) pour envisager **un « omnibus RUP »** visant à mettre véritablement en œuvre l'article 349 du TFUE qui prévoit l'adaptation du droit de l'Union européenne aux contraintes et spécificités des RUP. Or, « cette

disposition est en pratique très rarement utilisée, ce qui a conduit à une accumulation de complexités et de situations d'inadéquation entre certaines normes européennes et les besoins des territoires ultramarins de l'Union européenne. L'objectif d'un « omnibus RUP » devrait donc être de remédier à cette situation et, ce faisant, de permettre à ces territoires de tirer mieux et encore davantage parti de leur appartenance à l'Union européenne, tout en valorisant leur ancrage régional et leur potentiel économique, environnemental et culturel. »[1]

La France a obtenu gain de cause lorsque le vice-président de la Commission en charge du dossier, M. Raffaele Fitto, a annoncé l'accord de la Commission, lors de la réunion du forum des RUP de novembre 2025.

La France a ensuite fait connaître à la Commission, trente-deux propositions très concrètes de simplification du droit de l'Union européenne au bénéfice des RUP.

Les principales propositions de simplification souhaitées par la France sont les suivantes :

1) L'intégration systématique d'un « critère RUP » dans les analyses d'impact de la Commission européenne avant tout projet d'acte normatif européen ;

2) Deux mesures agricoles, en particulier destinées à rendre éligibles aux mesures de soutien européennes, les actions des structures collectives de production agricole de certains produits spécifiques des RUP ;

3) Cinq mesures relatives à la pêche, destinées en particulier à élever le plafond des capacités en Guyane et à reporter l'application d'un plafond à Mayotte ;

4) Une demande de mise à jour de la décision sur l'octroi de mer ;

5) Quatre mesures mesures visant à faciliter les relations commerciales des RUP avec les pays tiers et le transport (adoption de dispositifs favorisant l'intégration régionale des RUP ; simplification des contrôles de l'importation de produits alimentaires d'origine non animale ; mesures destinées à éviter le détournement du trafic maritime vers de ports de pays tiers…[2]) ;

6) Cinq mesures visant un assouplissement des règles relatives aux aides d'état (majoration des plafonds au titre des règlements *de minimis* au profit des entreprises des RUP ; éligibilité des dépenses de rénovation, en particulier hôtelières, aux aides à l'investissement à finalité régionale dans les RUP…) ;

7) Quatre mesures en faveur de la recherche et de l'innovation dans les RUP (extension de l'éligibilité du programme de recherche européen « Horizon Europe » aux entités intéressées des RUP et des PTOM ; renforcement de la

[1] *Note des autorités françaises, en date du 12 août 2025.*
[2] *Système d'échange de quotas d'émission (European Emissions Trading System ou EU ETS) pour les installations industrielles.*

mobilité internationale du programme ERASMUS+ en faveur des RUP/PTOM…) ;

8) Cinq mesures concernant l'accompagnement des RUP dans la transition écologique (classification, comme renouvelable, de l'énergie produite à partir de la biomasse dans les RUP ; adaptation des conditions d'application du MACF pour les produits destinés à un usage local dans les RUP) et face aux catastrophes naturelles (adaptation des modalités d'octroi des aides européennes en cas de catastrophe naturelle à la réalité des RUP) ;

9) Cinq mesures visant à faciliter la gestion et les transferts des déchets outre-mer (fluidification des transferts de déchets entre les RUP et l'Hexagone ; facilitation du stockage des algues sargasses ; report de dix ans, pour les RUP, des objectifs d'élimination et de recyclage des déchets municipaux…) ;

10) Trois mesures destinées à mettre en œuvre, outre-mer, le Pacte européen sur la migration et l'asile, définitivement adopté en mai 2024 et applicable depuis le 12 juin dernier. Pour rappel, ce Pacte introduit en particulier, une procédure d'asile à la frontière, qui serait adaptée en l'espèce pour les RUP. La France souhaite aussi pouvoir appliquer des modalités d'accueil des demandeurs d'asile, dérogatoires à celles prévues dans l'Hexagone.

Ce projet de simplification est d'importance car il est le premier du genre pour les RUP. Ce projet, qui devait être initialement présenté le 27 mai par la Commission, le sera finalement le 15 juillet 2026.

S'il faut se satisfaire du succès de cette démarche, cette dernière ne doit pas rester isolée.

b) Adapter les règles du marché intérieur au bénéfice des RUP

Cependant, la commission d'enquête estime que l'Union européenne pourrait, à l'avenir, aller plus loin dans la reconnaissance des contraintes et spécificités des RUP, en les exonérant des difficultés récurrentes de mise en œuvre des règles du marché intérieur, décidées sans qu'ils aient été consultés au préalable et souvent, très mal adaptées à des territoires éloignés de l'Union européenne et dont le marché est à la fois étroit et fortement dépendant d'échanges avec le voisinage.

En effet, sans adaptation, le droit de l'Union européenne peut devenir un « handicap » pour ces territoires. Ainsi, lors de son audition, Mme Annie Genevard soulignait que le salaire minimum des travailleurs agricoles des RUP était 28 fois plus élevés que celui en vigueur au Costa Rica, concurrent important dans le commerce de la banane. Il faut bien entendu, se féliciter que les travailleurs français et européens puissent bénéficier d'un salaire minimum décent et le présent propos n'est pas de préconiser un « nivellement par le bas » des conditions sociales pour aider la compétitivité des RUP.

Mais les récents dossiers, déjà évoqués, du renouvellement de la flotte de pêche, des normes de matériaux de construction et du MACF, **soulignent la récurrence de l'inadéquation entre les normes du marché intérieur et la**

situation concrète des RUP. Et la lenteur des procédures de correction : ainsi, alors que le MACF est en vigueur depuis le 1er janvier dernier dans les RUP, renchérissant l'ensemble de la filière construction, « l'omnibus RUP », qui doit corriger ce dispositif ne sera présenté que le 15 juillet 2026 et adopté, au mieux, à la fin de cette même année. Dans l'intervalle, combien d'entreprises et d'artisans auront-ils mis « la clef sous la porte » du fait de ce surcoût ?

Recommandation n° 60 : Dans le cadre d'une prochaine révision des traités européens, actualiser le statut des RUP en affirmant, s'agissant des mesures d'adaptation nécessaires à la prise en compte de leurs spécificités, conformes à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), une présomption de non atteinte au marché intérieur.

Cette présomption semble une mesure de bon sens qui permettra d'alléger considérablement les contraintes pesant sur les économies ultramarines, de les rendre plus compétitives par rapport à la concurrence, sans pour autant remettre en cause le bon fonctionnement de l'Union européenne : en effet, loin de contester le droit de l'Union européenne, une telle disposition ne fera que « pousser au bout » la logique de l'article 349 du TFUE, bien mal mise en œuvre jusqu'à aujourd'hui. En outre, elle facilitera l'adoption des adaptations normatives nécessaires.

4. Faciliter l'intégration régionale des RUP et des PTOM pour ouvrir des opportunités

a) Une intégration régionale nécessaire mais limitée

L'Union européenne peut aussi être aujourd'hui un soutien décisif à l'intégration régionale des outre-mer dans leur voisinage immédiat, afin de leur permettre de surmonter un certain nombre d'inégalités « systémiques », résultant de leur éloignement, de leur insularité…, et de leur ouvrir de nouvelles opportunités de développement, de mobilités et de coopération.

De ce fait, comme l'a souligné la délégation du Sénat aux outre-mer qui a effectué un travail d'analyse de trois années sur le sujet[1], en évaluant successivement la situation des territoires ultramarins des bassins de l'océan

[1] *Rapport d'information n°763 (2023-2024) des sénateurs Christian Cambon, Stéphane Demilly et Georges Patient sur la coopération et l'intégration régionales des outre-mer (volet I : bassin océan Indien), 17 septembre 2024 ; rapport d'information n°113 (2025-2026) des sénateurs Christian Cambon, Évelyne Corbière Naminzo et Jacqueline Eustache-Brinio (volet II : bassin océan Atlantique), 6 novembre 2025 ; rapport d'information n°671 (2025-2026) des sénateurs Christian Cambon, Guillaume Chevrollier, Solanges Nadille et Rachid Temal (volet III : bassin océan Pacifique), 28 mai 2026.*

Indien, de l'océan Atlantique et de l'océan Pacifique, à l'heure actuelle, « l'intégration régionale n'est plus une option mais une absolue nécessité. »

En effet :

- le bassin de l'océan Indien est au cœur des routes commerciales stratégiques (30 % des flux mondiaux d'hydrocarbure circulent dans la région). La Commission de l'océan Indien (COI) est une organisation régionale qui monte en puissance. Et les financements européens Interreg[1] sont en hausse (73 millions d'euros pour 2021-2027). Cependant, « l'intégration régionale économique ne décolle pas » ces collectivités restant dans un « couloir économique » les reliant à l'Hexagone et à l'Union européenne ;

- le bassin océan Atlantique est aujourd'hui un espace géopolitique sensible, du fait des rivalités États-Unis/Chine dans la région et de la prégnance du narcotrafic. Les organisations régionales sont nombreuses (Caricom ; OECO…) mais les procédures d'adhésion des territoires ultramarins français (Guadeloupe ; Guyane ; Martinique ; Saint-Barthélemy ; Saint-Martin ; Saint-Pierre-et-Miquelon) sont lentes et complexes ;

- dans le bassin océan Pacifique, constitué de PTOM (Nouvelle-Calédonie ; Polynésie française ; Wallis-et-Futuna), il faut surtout améliorer la coopération entre l'État et les collectivités sur les priorités de la politique d'intégration régionale, lutter contre les ingérences étrangères (Chine), lutter contre l'isolement de certains territoires par le renforcement des mobilités, et clarifier et rationaliser les financements publics etc.

b) Un appui financier européen non négligeable

Dans ces trois cas, pour les territoires ultramarins l'appui de l'Union européenne est essentiel.

Cet appui est financier et diplomatique.

À titre d'exemple, La Réunion et Mayotte gèrent deux programmes européens de coopération interrégionale Interreg VI Océan Indien (62,3 millions d'euros) et canal du Mozambique (12 millions d'euros) sur la période 2021-2027.

Le premier programme a 4 axes stratégiques : recherche collaborative et coopération économique (28,9 millions d'euros) ; résilience et développement durable (14,3 millions d'euros) ; inclusion, culture, développement économique et social (16,9 millions d'euros) ; amélioration de la gouvernance de la coopération (2,1 millions d'euros).

---

[1] *La coopération territoriale européenne (Interreg), dotée d'une enveloppe de 10 milliards d'euros sur la période 2021-2027, répond à l'objectif de développement territorial harmonieux poursuivi par l'Union européenne. Elle est financée par une partie du Fonds européen de développement régional (FEDER). Les fonds Interreg soutiennent des actions de coopération transfrontalière, transnationale, interrégionale, et comprennent une enveloppe spécifique à la coopération des RUP (280 millions d'euros sur 2021-2027).*

En outre, l'Union européenne apporte une aide déterminante à la COI depuis plusieurs années. Et elle coordonne les projets des États membres en format « Team Europe » à l'égard des Comores, de Madagascar et du Mozambique.

Dans le bassin Atlantique, deux programmes Interreg concernent les RUP françaises : le programme Amazonie (qui concerne la Guyane française, le Brésil, le Guyana, le Surinam…), d'un montant de 19 millions d'euros sur 2021-2027, et le programme Caraïbe, doté de 79,9 millions d'euros.

En outre, dans le cadre de sa stratégie diplomatique « Global Gateway », l'Union européenne a prévu des financements massifs pour la zone Caraïbe, à hauteur de 45 milliards d'euros sur 2021-2027. Il en résulte de nombreux projets de financements dans les pays tiers du voisinage (construction d'un pont au Suriname ; investissements dans les énergies renouvelables à la Barbade…).

Dans le bassin Pacifique, malgré la « complexité et la faible lisibilité des financements européens »[1] ceux-ci pourraient s'élever à 1,5 milliard d'euros sur 2021-2027, en additionnant les fonds IVCDCI[2], qui financent des aides à des pays tiers et à des organisations régionales, les financements aux PTOM octroyés dans le cadre de la décision d'association, les programmes horizontaux de l'Union européenne et les financements de la Banque européenne d'investissement.

c) Vers une politique européenne de voisinage ultramarine ?

La commission d'enquête estime, comme la délégation du Sénat aux outre-mer, que, pour aller plus loin, l'Union européenne doit mettre en place une politique européenne de voisinage ultrapériphérique (PEVu), à l'image de celles mises en œuvre sur sa façade orientale et vers la rive sud de la Méditerranée (voir Annexe n° 24). Au moyen de l'aide financière et de la coopération politique et technique qui en découleront, les RUP pourront contribuer à établir un espace de prospérité et de bon voisinage avec les pays tiers de leur environnement régional.

Recommandation n° 61 : Créer une politique européenne de voisinage ultrapériphérique (PEVu), conçue autour des RUP et des PTOM, et à destination des États voisins les plus proches.

[1] *Rapport volet III précité, p 93.*

[2] *L'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVCDCI, ou NDICI en anglais) soutient l'action de l'UE pour défendre et promouvoir ses intérêts et ses valeurs dans le monde.*

La Réunion et Mayotte pourraient ainsi conforter leurs liens étroits avec les Comores, Madagascar et Maurice, qui pourraient être intéressés par une nouvelle relation privilégiée avec l'Union européenne.

Il pourrait en être de même pour les RUP de la Caraïbe et de la zone amazonienne et le Pacifique sud.

Cette PEVu pourrait simultanément permettre de mieux coordonner les initiatives européennes et leurs financements consacrés à ces territoires (Interreg ; NDICI…) et amener les délégations diplomatiques européennes présentes sur zone à intégrer la dimension RUP, voire des conseillers spécialistes des RUP. Les RUP et les PTOM de la région pourraient ainsi être au cœur des relations de « voisinage » avec les pays tiers partenaires.

D. REPENSER LA CONDUITE DES POLITIQUES PUBLIQUES OUTRE-MER

1. La question institutionnelle et statutaire : pas de réponse univoque

Les débats sur l'évolution institutionnelle et statutaire traversent les territoires ultramarins, mais en des termes très différents selon chacun.

Les motivations peuvent être multiples : culturelles, identitaires, économiques, normatives. L'intensité des demandes d'évolution est aussi très variable : l'indépendance, l'autonomie, l'exercice de certaines compétences normatives, des transferts de compétence, des fusions de collectivité, voire au contraire le *statu quo*.

Au cours des dernières années, l'évolution statutaire a été l'objet de plusieurs travaux du Parlement, d'experts missionnés par la présidence de la République, d'universitaires ou des collectivités elles-mêmes. En Guadeloupe, Guyane ou Martinique, les assemblées élues se sont prononcées ou ont échangé dans le cadre de leur congrès. À Mayotte, l'assemblée a eu à rendre un avis sur plusieurs projets de loi. En Nouvelle-Calédonie, les trois référendums et un projet de loi constitutionnelle mettant partiellement fin au gel du corps électoral ont été les détonateurs de la crise de mai 2024. En Polynésie française, une majorité indépendantiste a été élue lors des dernières élections du Pays.

À la lumière de la problématique des inégalités systémiques, la question institutionnelle est également perçue différemment. Pour les uns, elle doit être une priorité car elle serait le seul moyen de réellement adapter les politiques publiques en redomiciliant le pouvoir normatif. Pour les autres, elle est un danger avec la crainte d'un « largage » budgétaire et financier et de la perte des droits sociaux et de la solidarité nationale.

Pour Yannick L'Horty par exemple, auteur de nombreux travaux sur les inégalités économiques et sociales outre-mer, « *la cause première de la pauvreté et des inégalités réside dans les difficultés d'accès à l'emploi. Il s'agit à la fois*

du volume et de la qualité des emplois, mais aussi de l'accès à la formation. Cela renvoie à des problèmes d'inadéquation entre les qualifications offertes et celles qui sont demandées, de mobilité géographique, ou de mobilité professionnelle. Le cadre juridique et institutionnel ne me semble pas être une cause prépondérante des problèmes évoqués ».

Pour Eric Bellemare, cela peut être une clef du développement de la production endogène : « *Nos travaux (ceux du CESECEM) ont nourri les débats du congrès des élus sur l'évolution institutionnelle. À ce stade, les textes en vigueur ne permettent pas un développement commercial fluide avec la proche Caraïbe* ». En Guyane, les revendications institutionnelles sont principalement portées par l'espoir de prendre en main les voies et moyens d'un développement économique endogène.

Cette diversité d'appréciations avait déjà été relevée par le rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur l'évolution institutionnelle des outre-mer du 16 février 2023 par Stéphane Artano et Micheline Jacques[1]. Tout en relevant un consensus sur les constats - adaptation insuffisante des politiques publiques aux spécificités de chaque territoire ultramarin, volonté forte de co-construction des politiques publiques -, le rapport faisait aussi le constat d'une absence de solutions institutionnelles ou constitutionnelles partagées.

Carine David, professeur des universités en droit public à l'université d'Aix-Marseille, a résumé le véritable enjeu : « *Le problème, en réalité, est que l'on demande souvent des modifications institutionnelles par réflexe, sans que cela ne réponde généralement à aucun projet. Il convient au contraire que le statut soit défini pour répondre à un projet de développement, à un projet de société* ».

Une évolution institutionnelle ou statutaire ne peut porter ses fruits que si elle fait écho ou miroir à un projet de développement, si ce projet est partagé par la majorité des acteurs du territoire et si elle est préparée et accompagnée par l'État. Elle peut alors être une puissante réponse aux inégalités systémiques.

Dans ces conditions, la commission d'enquête ne préconise, ni ne déconseille le chemin de l'évolution institutionnelle.

Par ailleurs, le débat constitutionnel focalise le débat, alors même que de nombreuses réponses, y compris institutionnelles, peuvent être trouvées dans le cadre actuel. Les exemples de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy au cours des vingt dernières années montrent que le cadre actuel permet des évolutions importantes et que le curseur institutionnel permet déjà des modulations significatives.

Un point fondamental est surtout l'accompagnement de l'État vers les souhaits d'évolution institutionnelle, qui doivent eux-mêmes être l'expression d'un projet global et d'une vision pour un territoire. L'État doit les faciliter au

[1] *Rapport n° 361 (2022-2023) au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer.*

maximum en jouant de toutes les facultés offertes par le cadre en vigueur. Enfin, l'État ne doit pas s'exonérer d'une profonde remise en question de ses méthodes et de son organisation pour concevoir *ab initio* des politiques publiques adaptées et sur-mesure, au prétexte que la voie de l'évolution institutionnelle et d'une plus grande autonomie des territoires le dégagerait progressivement de ses responsabilités.

2. Redomicilier le pouvoir de décision et d'élaboration des politiques publiques : la boussole du pragmatisme et de l'efficacité

Selon maître Patrick Lingibé, avocat au barreau de Guyane, « *l'insuffisante prise en compte des réalités locales constitue le facteur le plus déterminant – et le plus tenace, parce qu'il est le moins visible* » des inégalités systémiques. Le législateur national rédige ses textes en visant l'Hexagone et **corrige, au travers de dispositions ultramarines tardives ou par ordonnances, les inadaptations qui apparaissent**. Cette méthode produit un « *droit constamment désajusté aux territoires* », une dépendance perpétuelle au correctif plutôt qu'au constructif, ressort de l'« *illicitoyenneté normative* ».

M. Dominique Vienne, président du CESER de La Réunion, insiste également sur l'absence de « *réflexe outre-mer* » dans l'élaboration des politiques publiques. Une évaluation plus fine, *a priori* et *a posteriori*, des conséquences des textes nationaux sur les territoires ultramarins reste donc nécessaire.

Par ailleurs, la proposition de Maître Patrick Lingibé tendant à **expérimenter une organisation de la DGOM autour de bassins géographiques** mériterait d'être étudiée. Il ne s'agirait alors plus seulement de coordonner horizontalement les politiques ministérielles, mais de **structurer une administration de mission** disposant d'une expertise territoriale[1]. Une telle organisation pourrait améliorer la connaissance des territoires, renforcer l'anticipation des crises et mieux intégrer les dynamiques régionales dans l'action publique.

La redomiciliation du pouvoir de décision resterait toutefois incomplète si elle ne s'accompagnait pas de marges financières suffisantes. Comme évoqué *supra* (cf. *Première partie, III/. B. 5)*, les collectivités ultramarines sont **confrontées à des charges réelles structurellement supérieures** (surcoûts insulaires, eau, risques naturels, habitat informel, démographie atypique). Or, les mécanismes nationaux de péréquation appréhendent imparfaitement ces réalités, et reposent sur des indicateurs de richesse qui ne traduisent qu'imparfaitement les contraintes propres aux outre-mer. Comme le résumait le Président de la région Guyane

[1] *Bassin amazonien pour la Guyane, bassin antillais pour la Guadeloupe et la Martinique, océan Indien pour La Réunion, bassin comorien pour Mayotte, Pacifique pour la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna, bassin polynésien pour la Polynésie française*

M. Ary Chalus, la péréquation corrige aujourd'hui les inégalités de ressources, moins bien les inégalités de charges. Dès lors, la montée en puissance de la quote-part outre-mer de la DACOM constituerait un levier pertinent pour mieux prendre en compte ces charges réelles.

La prise en compte de l'octroi de mer dans le calcul du potentiel financier constitue une autre difficulté. Cette ressource constitue certes une recette importante pour de nombreuses collectivités ultramarines, mais elle **ne peut être assimilée sans précaution à une richesse fiscale** « **de droit commun** ». Elle compense en effet pour partie des charges spécifiques, et s'inscrit dans le contexte d'économies marquées par des coûts élevés et des bases fiscales limitées. Comptabiliser l'octroi de mer dans les indicateurs de richesse **peut conduire à surestimer la capacité réelle des collectivités ultramarines** et, par voie de conséquence, à minorer les concours auxquels elles peuvent prétendre au titre de la solidarité nationale.

Recommandation n° 62 : Améliorer l'adaptation des mécanismes de péréquation aux réalités ultramarines en :

- neutralisant partiellement les effets de l'octroi de mer dans le calcul du potentiel financier afin de mieux refléter la richesse réelle des collectivités ultramarines ;

- poursuivant la montée en puissance de la quote-part outre-mer de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM), afin de mieux tenir compte des besoins de financement et des charges spécifiques supportées par ces territoires.

3. La déconcentration de l'État et le pouvoir réglementaire local

L'administration centrale, au travers de la DGOM, doit coordonner des politiques très nombreuses, relevant de ministères variés, pour des territoires dont les réalités sont très différentes. Les réorganisations successives de l'État, notamment depuis la révision générale des politiques publiques (RGPP), ont de surcroît contribué à réduire les capacités d'ingénierie du ministère chargé des outre-mer.

Dans ce contexte, **l'action déconcentrée de l'État revêt une importance toute particulière** dans les territoires ultramarins. La déconcentration doit donner aux représentants de l'État des marges de manœuvre suffisantes pour adapter, arbitrer et anticiper. Ceci implique tout d'abord de **transférer de véritables capacités d'étude et d'analyse** (expertise juridique, ingénierie de projet, évaluation, connaissance statistique, capacité d'adaptation des normes) **aux préfectures et aux secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR)**. L'État déconcentré souffre aujourd'hui, dans les outre-mer, d'une rotation trop rapide de ses personnels et d'une insuffisante fidélisation des personnels.

Un autre pilier tient à une **meilleure utilisation du pouvoir réglementaire local**. Le cadre constitutionnel offre plusieurs marges en la matière, qu'il convient donc d'exploiter pleinement. L'article 73 permet, dans les départements et régions d'outre-mer, d'adapter les lois et règlements aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités et prévoit aussi, sous conditions, que certaines collectivités puissent être habilitées à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières. Selon M. Mathieu Carniama, maître de conférences en droit public à l'Université des Antilles, la décision du Conseil constitutionnel du 7 août 2025 relative à la loi de programmation pour la refondation de Mayotte pourrait signaler une approche plus ouverte à l'égard des adaptations normatives autorisées par l'article 73 de la Constitution. Cette évolution pourrait offrir de nouvelles perspectives pour une adaptation plus fine du droit aux contraintes ultramarines.

Une forme de « *démétropolisation normative* » reste nécessaire : le pouvoir réglementaire local permet, de ce point de vue, d'**adapter plus rapidement** des normes conçues pour l'Hexagone et qui risqueraient de constituer un frein (qu'il s'agisse, par exemple, de délais de construction, de normes de construction, de l'organisation de la formation professionnelle, ou encore des conditions de la commande publique). Chaque adaptation, pour être efficace, doit naturellement être assortie d'objectifs précis et d'indicateurs de suivi, ainsi que d'une clause de réexamen.

4. La planification et la programmation : une remise en ordre nécessaire

La redomiciliation de la décision publique suppose de remettre de l'ordre dans les outils de planification. Comme évoqué *supra*, les politiques ultramarines **souffrent moins d'une absence de plans que de leur empilement** : comités interministériels, contrats de convergence et de transformation, plans sectoriels, dispositifs de crise, feuilles de route ministérielles, annonces ponctuelles. Cette accumulation nuit aujourd'hui à la lisibilité de l'action publique et affaiblit la capacité à identifier les responsables, les échéances et les résultats attendus.

De ce point de vue, les **comités interministériels des outre-mer (CIOM)** ont eu leur utilité comme exercices de mobilisation interministérielle. Ils permettent de fixer des priorités, d'engager plusieurs ministères et de donner une visibilité politique à certains projets. Leur **principale limite tient toutefois au suivi**. Trop souvent, les engagements annoncés ne sont pas assortis d'un calendrier précis, d'indicateurs suffisamment clairs et d'une reddition des comptes. La gouvernance interministérielle perd alors en efficacité : une mesure peut être annoncée, reprise dans un document de programmation, puis péricliter faute de responsable clairement identifié.

Les missions particulières, telles que celles créées pour la reconstruction de Mayotte ou pour la Nouvelle-Calédonie montrent, à l'inverse, l'intérêt d'une responsabilité concentrée sur des objectifs précis. Ces missions permettent d'éviter la dilution des responsabilités entre administrations, d'assurer un suivi rapproché et de rendre plus visible l'état d'avancement des engagements. Cette méthode, qui ne devrait pas être réservée aux seules crises, pourrait inspirer le pilotage des priorités de long terme (qu'il s'agisse, par exemple, d'actions au service de la jeunesse, du logement ou de la santé).

M. Dominique Vienne, président du CESER de La Réunion, a appelé à une meilleure articulation des politiques et des niveaux de gouvernance. Cette observation rejoint un constat largement partagé : les outre-mer n'ont pas seulement besoin de dispositifs supplémentaires, mais d'une clarification des responsabilités et d'une meilleure évaluation des politiques déjà engagées.

Les contrats de convergence et de transformation (CCT), issus de la loi « EROM » ont vocation à organiser, pour chaque territoire, les engagements de l'État. Ces contrats pourraient constituer, pour chaque territoire, une **matrice unique regroupant un nombre limité de priorités, les financements engagés**, les responsables de mise en œuvre, les échéances, les indicateurs et l'état d'avancement.

L'expérience positive des deux missions interministérielles pour Mayotte et la Nouvelle-Calédonie doit inciter à renouveler la relation entre l'échelon central et l'échelon déconcentré – en faisant émerger un niveau de planification stratégique, en soutien et en encadrement du niveau territorial – à l'instar de ce que d'autres ministères pratiquent (ex du CPCO pour le ministère des armées). La mise en œuvre de la loi de programmation que la commission d'enquête appelle de ses vœux devra s'appuyer sur cet échelon stratégique charnière entre le central et le local pour ne pas répéter les écueils de l'application de la loi EROM et des CCT.

5. Du dernier kilomètre au dernier mètre : l'ultra proximité

La lutte contre les inégalités systémiques suppose de ne pas s'arrêter à la conception des politiques publiques, mais exige de s'assurer qu'elles atteignent effectivement les personnes auxquelles elles sont destinées. Dans les outre-mer, cette exigence revêt une acuité particulière : l'éloignement des services publics, les difficultés de mobilité, l'illectronisme, la précarité de l'habitat ou encore la dispersion des populations fragilisent l'accès aux droits.

L'efficacité de l'action publique se joue dans la capacité à atteindre concrètement les administrés. Les conditions réelles de leur exécution doivent donc être pensées suffisamment en amont (accès physique, accueil téléphonique, lisibilité des démarches, repérage des publics fragiles et développement de démarches d'« *aller-vers* »). Pour les outre-mer, eu égard

aux enjeux exacerbés qui ont fait l'objet du présent rapport, il faut sans doute aller plus loin encore, en passant **du dernier kilomètre[1] au dernier mètre**.

Les **pactes locaux des solidarités** constituent une illustration particulièrement intéressante de cette méthode. Mme Anne Rubinstein, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, a souligné que ces pactes reposent sur une **démarche partenariale, construite à l'échelle des bassins de vie**, pour répondre aux besoins identifiés localement. Ils s'appuient sur des diagnostics sociaux de territoire, qui avaient été lancés au second semestre 2023, destinés à disposer d'un état des lieux territorialisé de l'action des collectivités et des autres acteurs publics dans la lutte contre la pauvreté.

Cette **logique d'ultraproximité** se traduit par des priorités différentes selon les territoires. En Guadeloupe, quatre pactes locaux des solidarités ont été mis en place, portant respectivement sur la lutte contre l'illettrisme et l'illectronisme, la précarité alimentaire, la prévention et la prise en charge de la grande marginalité, ainsi que le soutien à la parentalité par le développement de crèches à vocation d'insertion professionnelle. En Martinique, le pacte local des solidarités a été construit autour de la précarité alimentaire et de la grande exclusion. En Guyane, il retient trois priorités : la petite enfance, la restauration scolaire et l'accompagnement des jeunes des communes de l'intérieur. À Mayotte, il porte sur le soutien à la parentalité, avec onze actions identifiées.

Le **Pacte outre-mer** prolonge cette approche en ciblant l'accès aux droits essentiels. Son **objectif est précisément d'aider l'action publique à parcourir le « dernier mètre »** : aller jusqu'aux bénéficiaires, repérer les familles sans adresse, faciliter leur domiciliation et soutenir des démarches locales. En 2025, les cinq territoires ultramarins ont bénéficié de 2 millions d'euros pour financer de tels projets locaux sous l'égide des sous-préfets à la cohésion sociale.

Neuf projets ont ainsi été soutenus dans le cadre du Pacte outre-mer, sur la base des propositions remontées par les territoires. En Martinique, le Pacte outre-mer doit permettre d'expérimenter une équipe mobile d'intervention sociale dans les zones les plus isolées des centres, au bénéfice de dix-huit communes du Nord-Atlantique. Par des maraudes et des visites à domicile, ces équipes « iront vers » des personnes qui resteraient, sans cette démarche, durablement à l'écart des dispositifs d'aide. À Mayotte, un financement a été mobilisé pour accompagner 720 jeunes vers l'accès aux droits et à l'emploi, au moyen d'un parcours personnalisé d'inclusion socio-professionnelle.

La méthode de l'ultra-proximité présente ainsi plusieurs atouts. Elle part d'abord d'un diagnostic territorial, et associe ensuite les acteurs de proximité (services de l'État, collectivités, territoriales, associations,

[1] *V. Conseil d'État, étude annuelle, le « dernier kilomètre » de l'action publique.*

travailleurs sociaux). Elle prévoit enfin un suivi, puisque les indicateurs nationaux et locaux des contrats locaux des solidarités sont renseignés annuellement dans **l'outil Pilot'actions, plateforme commune aux services de l'État et aux collectivités.** L'évaluation en cours des actions portées par ces contrats, dont les résultats doivent être disponibles à partir de la fin du mois de juin 2026, devra permettre d'en apprécier les effets réels.

6. La préférence locale : un axe à réinvestir

Face aux inégalités systémiques, la mise en œuvre de politiques correctrices est une nécessité.

Les articles 73 et 74 de la Constitution permettent déjà des adaptations importantes des politiques publiques et de la norme applicable pour tenir compte des contraintes et spécificités des outre-mer. Au niveau européen, l'article 349 du TFUE prévoit des dispositions analogues.

Par ailleurs, le principe constitutionnel d'égalité ne constitue pas un obstacle dirimant à la lutte contre les inégalités systémiques outre-mer. Outre les articles précités, deux fondements distincts justifient des mesures différenciées en faveur des territoires ultramarins :

- la différence de situation, qui permet de traiter différemment des situations objectivement dissemblables ;

- l'intérêt général, qui autorise le législateur à déroger au principe d'égalité lorsque l'objectif poursuivi le justifie.

Mathieu Carnamia[1], maître de conférences en droit public à l'Université des Antilles, souligne que le juge constitutionnel a fait évoluer sa méthode comparative pour contrôler la proportionnalité d'une dérogation ou adaptation. Dans sa réponse écrite au questionnaire de la commission d'enquête, il pointe « *une distinction notable doit être opérée entre les méthodes de comparaison successivement employées par le Conseil constitutionnel.*

- Dans sa décision du 12 août 2004 relative à la loi sur les libertés et responsabilités locales, le Conseil a procédé à une micro-comparaison, consistant à confronter la situation ultramarine à celle d'autres territoires hexagonaux présentant des contraintes analogues. Cette méthode, en réduisant le périmètre de référence, s'avérait peu propice à la reconnaissance d'écarts suffisants pour justifier les adaptations en Outre-mer.

- La décision du 7 août 2025 marque une rupture méthodologique significative. Le Conseil y adopte macro-comparaison, appréciant la situation des territoires ultramarins par référence à l'ensemble du territoire hexagonal et aux moyennes nationales qui en résultent. Cette nouvelle méthode, assurément plus pertinente et plus favorable aux outre-mer, mérite d'être saluée ».

---

[1] *Auteur de la thèse « La préférence locale en droit public français », LGDJ, 2023, Prix de thèse du Conseil constitutionnel.*

Toutefois, pour aller plus loin que la simple adaptation, la mise en œuvre de mesures de préférence locale peut aussi permettre de corriger plus directement des inégalités systémiques.

D'ores et déjà, il existe des dispositifs répondant en tout ou partie à cette logique : les aides à la continuité territoriale, les congés bonifiés, les mutations prioritaires au profit des agents dont le centre des intérêts matériels et moraux (CIMM) est situé outre-mer, ou encore l'octroi de mer qui a pour but de protéger et de favoriser la production locale…

Pour atteindre plus rapidement certains objectifs de réduction des inégalités, un recours élargi à des dispositifs de préférence locale doit être envisagé. Dans deux domaines notamment, la préférence locale n'a pas été suffisamment explorée : la commande publique et le recrutement des fonctionnaires de l' État.

En matière de commande publique, l'article 73 de la loi EROM avait prévu une expérimentation autorisant les acheteurs publics à réserver jusqu'à un tiers de leurs marchés aux petites et moyennes entreprises locales. Pour les marchés dont le montant estimé est supérieur à 500 000 euros hors taxes, les soumissionnaires devaient présenter un plan de sous-traitance prévoyant le montant et les modalités de participation des petites et moyennes entreprises locale.

Cette expérimentation n'a toutefois donné lieu à aucun bilan. Il conviendrait de la relancer pour un vrai *Small Business Act* outre-mer.

En matière de recrutement des fonctionnaires d'État, comme vu *supra*, le recours régulier à des concours nationaux à affectation locale est une solution à amplifier.

On rappellera aussi que l'article 74 de la Constitution permet d'aller encore plus loin dans les collectivités dotées de l'autonomie, en autorisant des mesures de préférence locale « *justifiées par les nécessités locales (…) en faveur de leur 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* ».

Le bilan de ces dispositions reste néanmoins mitigé, en raison d'une part de l'interprétation très restrictive du Conseil d' État et, d'autre part, de la pertinence inégale des domaines autorisés. Pour Mathieu Carnamia, « *il y a lieu de s'interroger quant à la pertinence du maintien de la préférence locale pour l'accès à l'emploi public territorial. Dans les faits, ces emplois sont d'ores et déjà pourvus en très grande majorité par des résidents ultramarins, ce qui rend ce volet du dispositif largement sans objet* ».

En revanche, deux domaines sont sous-utilisés : l'emploi public d'État à affectation locale (comme vu *supra*), d'une part, et l'accès au logement ou à la propriété, d'autre part. Pour Mathieu Carnamia, ce dernier domaine, s'il était étendu aux RUP pourrait trouver un ancrage jurisprudentiel solide dans l'arrêt Libert de la Cour de justice de l'Union européenne du 8 mai 2013.

Recommandation n° 63 : Faciliter l'adoption de mesures de préférence locale outre-mer dans les domaines de l'emploi public de l'État, de la commande publique, de l'accès au logement et à la propriété.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 30 juin 2026, la commission d'enquête a examiné le rapport présenté par Mme Évelyne Corbière Naminzo, rapporteure.

Mme Viviane Malet, présidente. – Nous procédons aujourd'hui à l'examen du rapport de la commission d'enquête sur les inégalités systémiques outre-mer.

Je tiens tout d'abord à remercier chaleureusement l'ensemble des membres de cette commission pour leur engagement et pour leur disponibilité, chacun s'étant investi dans la mesure de ses possibilités compte tenu d'un calendrier de travail très contraint.

Nos travaux ont débuté en février et se sont achevés le 10 juin dernier avec l'audition de la ministre des outre-mer.

Au total, nous avons mené 38 auditions plénières réunissant 70 personnes. De plus, 9 auditions, réunissant 18 personnes, ont été organisées par la rapporteure. En outre, une délégation de la commission d'enquête a pu effectuer un déplacement en Martinique et à Saint-Martin. Enfin, la commission a fait usage de son droit d'obtenir communication de documents et a sollicité à cette fin, de nombreuses administrations de l'État.

Il me revient maintenant de vous rappeler les règles de procédure applicables à la présente réunion. Il est du devoir de chacun d'entre vous de contribuer au secret de nos travaux jusqu'à la publication de nos conclusions. Ces règles strictes permettent de ne pas risquer de voir le contenu de nos réflexions divulgué de manière anticipée. Le rapport est sous embargo strict pendant vingt-quatre heures. Durant cette période, il ne peut être consulté qu'aux fins de solliciter la réunion du Sénat en comité secret, c'est-à-dire une réunion à huis clos pour statuer sur la publication ou la non-publication de l'ensemble du texte ou de certains passages.

Notre rapport sera publié le jeudi 2 juillet à 11 heures, date à laquelle les résultats de nos travaux seront présentés en conférence de presse. D'ici là, rien ne doit filtrer à l'extérieur, ce qui proscrit toute communication à la presse, à des tiers ou sur les réseaux sociaux.

Tous ceux qui contreviendraient à cette règle s'exposeraient à des sanctions fondées non seulement sur notre Règlement – le président Gérard Larcher a rappelé à plusieurs reprises l'interdiction absolue d'une publicité anticipée, même de quelques minutes, des rapports ou des conclusions des commissions d'enquête –, mais aussi sur l'article 226-13 du code pénal, qui prévoit des peines d'emprisonnement en cas de divulgation dans les vingt-cinq ans, voire dans les cinquante ans, de toute information relative à une partie non publique des travaux d'une commission d'enquête.

Veillons à respecter ces règles, pour des raisons à la fois juridiques et institutionnelles. En effet, les « fuites » amoindriraient la portée de nos travaux.

La consultation du rapport a eu lieu au cours de la semaine du 22 juin et j'ai décidé d'ajouter un créneau de consultation ce matin même, pour tenir compte de l'indisponibilité de nos collègues retenus par la canicule ou ne se trouvant pas dans l'Hexagone la semaine dernière. Des exemplaires numérotés et nominatifs vous ont été distribués contre émargement ; il vous sera demandé de les restituer à la fin de la réunion.

Après l'exposé du contenu du rapport par la rapporteure, ceux d'entre vous qui le souhaiteraient pourront s'exprimer pour un propos liminaire. Nous procéderons ensuite à l'examen des propositions de modification. Elles ont été distribuées sous la forme d'une liasse, avec un ordre de numérotation et d'examen correspondant à celui de leur insertion prévue au sein du rapport. La rapporteure a plusieurs modifications à vous soumettre, que nous avons arrêtées ensemble. Par ailleurs, nous n'avons pas reçu de demandes de modification au cours de la consultation.

Après le vote sur ces propositions, nous nous prononcerons sur les recommandations, puis sur le titre du rapport. Nous voterons enfin sur son adoption et sa publication.

Je précise enfin qu'il est possible pour les groupes politiques de présenter des contributions, qui seront annexées au rapport ; celles-ci doivent être d'une longueur raisonnable. Le délai limite pour leur dépôt est fixé à demain mercredi 1er juillet à 12 heures.

Mme Evelyne Corbière Naminzo, rapporteure. – Nos travaux s'achèvent sur ce thème d'enquête complexe par son ampleur. Nos auditions et interrogations ont balayé des politiques publiques très différentes, mais toutes reliées par le « fil rouge » des inégalités.

En effet, par-delà la diversité des outre-mer, du fait de leur histoire, de leur géographie, de leur culture, un point commun demeure : tous sont traversés par des inégalités majeures qui affectent leur développement économique et social.

La quasi-totalité de ces territoires souffre de mal-développement, pour reprendre l'expression de Serge Letchimy avec qui nous avions échangé lors de notre déplacement en Martinique.

Pourquoi cette commission d'enquête ? Et pourquoi maintenant ? Je ferai juste quelques rappels.

En cette année 2026, nous célébrons plusieurs anniversaires importants : les 80 ans de la départementalisation, les 25 ans de la loi du 21 mai 2001 tendant à la reconnaissance de la traite et de l'esclavage en tant que crime contre l'humanité, dite Taubira, les 10 ans du rapport de notre collègue Victorin Lurel sur l'égalité réelle outre-mer qui préfigura la loi

éponyme de 2017, et qui fut la dernière grande loi de programmation pour les outre-mer.

Ces anniversaires ont néanmoins un goût amer, celui de l'inachevé ou de l'impasse.

Certes, depuis 1946, des progrès incontestables ont été accomplis. Après plusieurs décennies marquées par la conquête de l'égalité des droits et des transferts budgétaires pour compenser les handicaps dits structurels, la convergence sociale est sur le point de s'achever. L'année 2026 est en effet marquée par l'extension de la Charte sociale européenne aux territoires ultramarins. Et Mayotte est sur le chemin de la convergence depuis la loi du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte.

Mais le rythme du rattrapage réel est lent. Pire, il ralentit depuis quinze ans, après une période plus dynamique des années 1980 au début des années 2000. L'horizon de l'égalité réelle est sans cesse repoussé. Le tissu économique des territoires peine à se renouveler et des services publics essentiels sont fournis en mode très dégradé. En outre, la pauvreté et la grande pauvreté restent à des niveaux inimaginables en France hexagonale. On tolère outre-mer l'intolérable. Je rappelle qu'à La Réunion, pourtant présenté comme le département le plus proche des standards nationaux, 30 % des jeunes de 17 ans ont des difficultés de lecture lors des tests de la Journée défense et citoyenneté.

Si le rattrapage ralentit, en revanche, le rythme des crises – sociales, climatiques, sanitaires, économiques, migratoires, sécuritaires – s'accélère.

Le sentiment partagé au sein des populations ultramarine, mais aussi parmi les responsables des territoires concerné, est celui d'un système « à bout de souffle », voire « sclérosé », qui ne parvient plus à donner une impulsion, ni à transformer. Avec des nuances selon les outre-mer, la promesse d'une réduction des inégalités et d'un développement équilibré n'est plus tenue.

Une image est revenue régulièrement au cours des travaux de la commission d'enquête : celle d'un « cercle vicieux ». L'imbrication des enjeux, l'interaction des inégalités, le poids de l'histoire ou encore la répétition des crises entretiendraient un « cercle vicieux » dont il serait très difficile de s'arracher ou de dévier le cours.

Cette image renvoie à l'idée d'inégalités « systémiques » qui a été au cœur de nos travaux. Si les inégalités ne se résorbent pas plus vite en dépit des politiques publiques conduites, c'est en raison du caractère « systémique » des inégalités outre-mer. Elles font système, les unes entretenant ou aggravant les autres.

De plus, les inégalités dans les outre-mer prennent leur source dans des inégalités enracinées et héritées de l'histoire coloniale, ancienne et douloureuse, de la plupart de ces territoires : la question foncière, les liens économiques et commerciaux avec la métropole au détriment de l'intégration

régionale, une activité productive trop tournée vers quelques produits d'exportation à faible valeur ajoutée et exposés à la concurrence des pays à bas coûts, etc. La structure familiale avec une surreprésentation des familles monoparentales est un autre facteur systémique d'aggravation des inégalités. Les femmes et les enfants en sont les premières victimes.

Enfin, les inégalités se reproduisent de génération en génération. Collectivement et individuellement, il est très difficile d'échapper au « cercle vicieux ». L'assignation sociale est encore plus forte outre-mer que dans l'Hexagone. La pauvreté se transmet en héritage.

Le qualificatif de « systémique », bien que contesté ou incompris par certains interlocuteurs, ne fait pas de doute à l'issue de nos travaux. Si, au début des travaux de la commission, de nombreuses personnes entendues étaient critiques à propos du terme « systémique », lui préférant celui de « structurel », une nette évolution a été observée au fil de l'avancée des auditions. Mme Naïma Moutchou, ministre des outre-mer, qui a clos le cycle des auditions, a fait sien ce terme pour qualifier la nature des inégalités outre-mer. Il en a été de même pour M. Jean-Pierre Farandou, ministre du travail et des solidarités, ou Mme Annie Genevard, ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire. Cette avancée conceptuelle est essentielle pour comprendre les enjeux et apporter les réponses utiles. C'est un acquis que nous pourrons faire fructifier dans les débats à venir.

Sur les constats, le rapport contient de nombreuses données remises en perspective. La plupart des constats étant déjà assez bien identifiés, je n'y reviendrai pas en détail.

J'insisterai plutôt sur les « causes racines » de ces inégalités, car tout l'enjeu est là. Si l'on veut répondre aux inégalités systémiques, il ne suffit pas de traiter les symptômes ou de compenser, il faut s'attaquer aux causes profondes qui continuent de les produire.

J'en identifie plusieurs. Ainsi, l'héritage colonial continue à peser, par exemple en matière foncière. Le désordre foncier qui prévaut outre-mer en est en partie la conséquence, avec des effets majeurs, car ce désordre prive une part importante de la population d'un patrimoine sécurisé et transmissible.

L'organisation du travail gouvernemental est une autre cause profonde de l'inadaptation des politiques publiques, qui oblige sans cesse à courir après les réformes pour les adapter *a posteriori*. On le voit, malgré les engagements, on n'avance pas ou peu pour transformer réellement la méthode de travail. Le ministère des outre-mer n'est pas au centre du jeu.

Le modèle économique est une « cause racine » également. Il est en partie l'héritage de la période coloniale. Il est aussi le produit des contraintes communes à de nombreuses petites économies insulaires.

En matière d'éducation, les pédagogies utilisées peuvent aussi entretenir les inégalités, en passant à côté d'une réalité majeure : pour la plupart des enfants outre-mer, le français n'est pas la langue maternelle.

S'agissant des politiques européennes, celles-ci continuent, là encore, de percevoir les outre-mer comme des « ultrapériphéries ». En dépit de quelques adaptations, la réalité est surtout celle d'une inadaptation de nombreuses normes européennes et d'un lien économique entretenu avec l'Europe au détriment de l'intégration régionale.

La question de la vie chère est une autre cause profonde, pas seulement pour les populations. Elle l'est également pour toutes les politiques publiques qui peinent encore à être financées par des budgets et des dotations tenant compte de ces surcoûts. Nous avons été frappés de constater à quel point de nombreuses dotations ou de nombreux financements ne sont pas ajustés aux réalités de la vie chère outre-mer. Les établissements de santé, d'enseignement supérieur ou encore médico-sociaux considèrent tous que les coefficients ne sont pas à la hauteur ; d'où cette course permanente aux rallonges budgétaires exceptionnelles, qui arrivent… ou pas.

Enfin, nous demeurons frappés par la persistante fragilité des données statistiques. Mayotte commence seulement à exister dans la statistique nationale. Pour les autres territoires, il reste d'importantes lacunes, notamment en matière de santé. Les données fiscales sont également incomplètes. Il n'est notamment pas possible de connaître exactement les recettes fiscales totales perçues sur un territoire.

Ces constats et analyses étant posés, j'en viens à nos recommandations.

En préambule, je rappelle que le champ très large de notre sujet nous a obligés à prioriser et à nous concentrer sur quelques leviers d'action essentiels qui seraient les plus susceptibles d'engager une dynamique nouvelle, capable de nous sortir du « cercle vicieux » que je viens de décrire. Je précise que nous avons laissé de côté les questions de sécurité et de justice, car ces sujets ont déjà été traités dans le cadre de récents travaux du Sénat. Il est évident qu'ils constituent l'une des clefs du renouveau de nos territoires. Sans la sécurité, le développement économique et social et le bien-être de nos populations sont impossibles.

Nos recommandations s'organisent autour de cinq axes conçus comme un plan d'action « opérationnel » dans la perspective de 2027. Notre objectif est une égalité ambitieuse, au service de l'égalité des chances. Au total, nous formulons une soixantaine de recommandations. Je vais vous présenter les principales d'entre elles.

Pour donner corps à ce plan, l'incarner et l'inscrire dans un cadre pérenne et stable, une nouvelle loi d'orientation et de programmation pour les outre-mer est indispensable. Elle doit offrir une vision et une sécurité aux

acteurs des territoires pour se projeter à long terme. C'est la recommandation n° 1 de ce rapport.

Cette loi serait adoptée fin 2027 pour une entrée en vigueur dès 2028. Elle couvrirait la période 2028-2041 correspondant à celle de deux cadres financiers pluriannuels (CFP) de l'Union européenne. Cette synchronicité permettrait de mieux combiner les financements européens de tous types – fonds de cohésion, politique agricole commune (PAC), programmes horizontaux potentiels, etc. – et les financements nationaux, dès la conception de la programmation.

Une clause de revoyure en 2034 serait prévue afin d'ajuster la programmation sur le futur CFP 2035-2041, qui succédera au CFP 2028-2034 en cours de négociation. La temporalité de cette loi permettra d'inscrire le financement de nos propositions dans le temps long.

J'en viens au premier axe : la jeunesse. C'est la priorité absolue pour dégager l'avenir de nos territoires à dix, vingt ou trente ans et pour lutter contre l'insupportable déterminisme social. Il faut traiter cette priorité à tous les âges : de la petite enfance à l'accès à l'emploi. Beaucoup de choses sont à reprendre intégralement, si l'on veut arrêter de gâcher des générations.

S'agissant du soutien à la parentalité, de la lutte contre l'illettrisme, de l'enseignement bilingue, de l'excellence scolaire et de l'offre d'enseignement, il faut avoir de l'ambition, changer les méthodes.

Sur la parentalité, il faut une stratégie outre-mer. Les familles monoparentales y sont beaucoup plus nombreuses. Des financements des caisses d'allocations familiales (CAF) existent. Il faut les pérenniser dans la durée.

Pour l'école, une des priorités absolues est de s'assurer qu'aucun enfant ne se trouve à l'école en ayant faim. Nous proposons la revalorisation de la prestation d'aide à la restauration scolaire (Pars), ainsi que la prise en charge des collations du matin dans le réseau d'éducation prioritaire. La construction de cantines pourrait être également soutenue par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf). Les financements existent, du fait de crédits non consommés. C'est notre recommandation n° 4.

Toujours sur l'éducation, il faut changer de méthode. L'un des facteurs essentiels d'inégalités dans les résultats scolaires tient au fait que le français n'est souvent pas la langue maternelle des élèves. Il est proposé d'étendre le recours aux dispositifs d'enseignement bilingue en langues régionales, afin d'atteindre une proportion de 30 % des élèves concernés par un tel enseignement d'ici à 2035. La lutte contre l'illettrisme outre-mer ne saurait reposer sur des cours de « français langue étrangère » (FLE) car ce dernier ne répond pas aux besoins de populations parlant déjà le français, mais qui rencontrent plutôt des difficultés dans la maîtrise de l'écrit.

Sur l'enseignement supérieur, il faut créer les conditions d'une meilleure offre sur les territoires et mieux accompagner les étudiants qui partent pour leurs études. Aujourd'hui, le taux d'échec en première année à l'université est dramatique pour les Ultramarins. Des Erasmus régionaux, des campus outre-mer des grandes écoles nationales et la revalorisation des subventions aux universités ultramarines sont trois leviers possibles. Enfin, avec un financement européen, l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (Ladom) pourrait se voir confier une mission d'accompagnement des étudiants ultramarins dans leur installation.

En matière d'emploi des jeunes, nous proposons trois mesures : une prime au premier CDI outre-mer ; la territorialisation accrue des politiques de l'emploi, qui doivent être conçues sur mesure, et non constituer des déclinaisons des politiques nationales ; la création de foyers et résidences pour les jeunes en formation et les apprentis. L'expérience réussie du service militaire adapté (SMA) montre que c'est en offrant un cadre propice aux jeunes que l'on obtient les meilleurs résultats.

Enfin, sur la problématique du retour ou du maintien des talents sur les territoires, si l'équation est complexe, quelques solutions existent. Dans la fonction publique, il faut écrire dans les textes les critères irréfragables précis des centres des intérêts matériels et moraux (CIMM) sur la base de la circulaire de 2024. Il faut aussi recourir beaucoup plus systématiquement aux concours nationaux à affectation locale.

Deuxième axe : les besoins fondamentaux et la santé en particulier. Si les services publics essentiels ne sont pas fournis, l'action publique n'a aucun crédit. Nous devons donc défendre une obligation de résultat, et tout particulièrement dans le domaine de la santé. C'est ma deuxième priorité, étant entendu que la santé doit se concevoir au sens large. La santé doit inclure en effet l'accès à l'eau, la gestion des déchets, l'alimentation et la lutte contre les pollutions. Le chlordécone, les sargasses, les épidémies, les conséquences des essais nucléaires, le mercure de l'orpaillage : tous ces scandales ruinent la confiance des citoyens en la République.

Un effort statistique est d'abord indispensable. Par exemple, il est impératif de connaître précisément l'espérance de vie en bonne santé des citoyens ultramarins. Les quelques indicateurs obtenus montrent un taux d'incapacité nettement plus élevé à partir de 65 ans outre-mer.

Sur les maladies chroniques comme le diabète et les cancers outre-mer, il faut de véritables plans érigés en priorité nationale. C'est notre recommandation n° 23. Une stratégie nationale de santé pour les outre-mer est aussi indispensable pour poser les objectifs et les moyens.

Nous proposons aussi de redonner une ambition et une vision pour rendre ces filières attractives. Cela passe par plus de recherche outre-mer, plus de coopération régionale, des équipements de pointe pour faire rayonner le territoire comme le cyclotron de Martinique et des coefficients géographiques

révisés régulièrement pour sortir des financements à coups de rallonges. Les financements européens pourraient être largement mobilisés pour l'acquisition d'équipements structurants.

Enfin, face aux « déserts médicaux » extrêmes, notamment au manque de spécialistes, il faut former localement et faire revenir les jeunes ultramarins formés sur leur territoire. Des expériences en Martinique montrent que c'est possible avec une politique dédiée vers ces publics.

Dans une approche « Une seule santé (« *One Health* ») préconisée par l'Organisation mondiale de la santé (OMS), nous proposons aussi une vraie politique de démoustication s'appuyant sur les dernières technologies développées. En matière de déchets, nous demandons la mise en œuvre des préconisations du rapport de la délégation sénatoriale aux outre-mer en constatant qu'elle est de plus en plus urgente. Enfin, sur la crise de l'eau, il faut pérenniser le plan Eau DOM (Pedom), et l'État doit reprendre la main en cas de carence manifeste au travers d'opérations d'intérêt national. Notre assemblée a d'ailleurs récemment adopté une disposition en ce sens pour la Guadeloupe. L'État et la République française jouent leur crédibilité sur ce dossier.

Troisième axe : la réduction des inégalités internes grâce à une meilleure redistribution territoriale. Il faut impérativement mieux rémunérer les travailleurs pauvres et en particulier les familles monoparentales.

Pour réduire les inégalités en termes de revenus à la fois par rapport à l'Hexagone et au sein des sociétés ultramarines, il pourrait être envisagé d'appliquer un coefficient de majoration de la prime d'activité dans les territoires d'outre-mer, tenant compte des écarts de prix. Une revalorisation de la prime d'activité au prorata du surcoût de la vie, calculé pour chaque territoire par l'Insee en 2022, représentait, en 2025, un surcoût de 52 millions d'euros. C'est la recommandation n°38.

Nous proposons également une revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) pour tenir là aussi compte des écarts de niveau de prix. Le coût estimé serait de 45 millions d'euros. C'est essentiel quand on sait que le niveau des retraites est beaucoup plus bas outre-mer et que certains territoires, comme les Antilles, sont confrontés au « mur du vieillissement ».

Sur la question foncière, qui est un nœud d'appauvrissement économique et d'inégalités de patrimoine, nous proposons l'examen d'une loi spéciale foncière avec pour objectif de résorber le désordre foncier à l'horizon 2040. Cela pourrait passer par de nouveaux dispositifs destinés à faciliter la sortie de l'indivision, à accélérer les titrements, par le renforcement des moyens de la commission d'urgence foncière (CUF), par la création de tribunaux spécialisés sur le foncier comme en Polynésie, et par le renforcement des moyens des_sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural

(Safer). Il faut sortir du « piège foncier » qui sclérose les sociétés et les économies ultramarines.

Sur le sujet de la vie chère, les conclusions de la commission d'enquête portant sur les marges des industriels et de la grande distribution ouvrent des pistes très intéressantes, aussi bien pour l'Hexagone que l'outre-mer. La mise en œuvre de ces conclusions, ainsi que des récentes préconisations de l'Autorité de la concurrence nous semblent déjà de nature à apporter des réponses fortes. Ces mesures devront s'accompagner d'un renforcement des moyens de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), en s'appuyant sur des solutions d'intelligence artificielle (IA) sur mesure.

Plus ponctuellement, nous proposons de mettre en œuvre un tarif social internet outre-mer et d'élargir le bouclier qualité prix (BQP) aux services essentiels du quotidien.

Sur la question du logement qui a déjà fait l'objet de nombreux rapports récents, nous proposons surtout d'étudier l'extension outre-mer du régime des aides personnalisées au logement (APL) en vigueur dans l'Hexagone.

Enfin, nous proposons que les études d'impact des projets de loi comportent une évaluation systématique de leurs conséquences sur les deux premiers déciles de niveau de vie des populations ultramarines, ceux où s'enracine la pauvreté.

Quatrième axe : le développement économique. Il passe par la production locale, l'intégration régionale et la création d'emplois. Cela signifie qu'il faut aligner nos outils économiques sur ces trois objectifs. Sur les exonérations de charge, les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) nous éclairent bien. Nous vous proposons de nous aligner sur ces conclusions.

Un autre pilier consiste à renforcer la souveraineté alimentaire des outre-mer. Réduire cette vulnérabilité impose de soutenir les filières de diversification grâce au programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (Poséi) de l'Union européenne, de libérer le foncier agricole et de faciliter la transmission des exploitations. Les Safer ont, à cet égard, un rôle déterminant pour préserver et redistribuer les terres agricoles. Pour faciliter la transmission, un mécanisme de préretraite couplé à une obligation de tutorat est une solution prometteuse expertisée par le ministère de l'agriculture. C'est la recommandation n° 47.

La lutte contre le fléau des retards de paiement constitue également une priorité. Un mécanisme d'affacturage inversé porté par le groupe Caisse des dépôts serait de nature à apporter une solution systémique à ce problème. C'est la recommandation n° 48.

L'économie sociale et solidaire (ESS), enfin, constitue un levier de développement et d'insertion qui est négligé outre-mer. Elle est paradoxalement plus développée dans l'Hexagone. Son apport est pourtant double : les associations, coopératives, mutuelles et structures d'insertion créent des emplois non délocalisables, tout en apportant des réponses concrètes à des problématiques sociales particulièrement prégnantes. Il est donc proposé de réexaminer les critères d'éligibilité de l'ESS aux exonérations prévues par la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (Lodéom) ainsi qu'aux aides publiques afin de mieux prendre en compte le critère d'utilité sociale. C'est un gisement d'emplois à développer absolument.

Enfin, pour dynamiser l'intégration régionale, l'Union européenne est une clef. Elle doit se doter d'une politique européenne de voisinage ultrapériphérique (PEVu) conçue autour des régions ultrapériphériques (RUP) et des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), et à destination des États voisins les plus proches. C'est notre recommandation n° 63 pour remettre les outre-mer au cœur de leurs espaces régionaux et pour qu'ils cessent d'être étrangers à leur géographie. Cette proposition s'inscrit dans le droit fil des propositions récentes de la délégation du Sénat aux outre-mer.

Le cinquième et dernier axe portera sur les outils de la gouvernance. C'est indispensable pour sortir de l'inertie. Nos travaux ont montré un important problème de méthode, au-delà de celui des moyens.

La méthode passe déjà par la connaissance statistique. En dépit d'indéniables progrès, la connaissance des réalités statistiques outre-mer reste incomplète. Les progrès de la statistique publique tiennent pour partie à la multiplication d'accords entre l'Insee et le ministère chargé des outre-mer.

Le « sur-échantillonnage » en faveur des outre-mer doit devenir la norme et la loi du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques doit être complétée pour interdire une qualité statistique dégradée outre-mer. C'est la recommandation n° 54.

Ensuite, la gouvernance interroge également la place et le poids des outre-mer dans le travail et les arbitrages gouvernementaux. Le dispositif actuel ne fonctionne pas. Il est proposé de placer le ministre chargé des outre-mer auprès du Premier ministre en qualité de ministre délégué et de transformer la direction générale des outre-mer (DGOM) en Secrétariat général aux outre-mer (SGOM) renforcé, sous l'autorité du Premier ministre. C'est la recommandation n° 55.

Le poids de ce ministère serait aussi renforcé en augmentant le périmètre et le volume de la mission budgétaire « Outre-mer ». Les crédits des contrats de convergence et de transformation (CCT) y seraient rassemblés dans un programme d'intervention. L'objectif est d'imposer les outre-mer au cœur de l'État et de la production de la norme.

Ce poids renouvelé doit aussi se traduire par l'affichage d'une véritable ambition pour les outre-mer. Le rattrapage ne peut pas être le seul horizon. Cela pourrait se traduire par une politique de grands projets ultramarins, qui s'étendrait sur la durée de la loi de programmation. C'est la recommandation n° 58.

En complément, il faut interroger la place au sein de l'Union européenne. Le statut de RUP a des avantages par rapport aux PTOM, mais aussi des limites. Il faut donc agir à ce niveau également. À titre symbolique, il est proposé de rebaptiser les RUP « régions ultramarines européennes » (RUE).À terme, une révision des traités pourrait être l'occasion de modifier l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) pour faciliter les adaptations de la législation européenne, par exemple en inscrivant une présomption de non-atteinte au marché intérieur ou en institutionnalisant le rôle consultatif obligatoire de la conférence des RUP. Ce sont nos recommandations n^{os} 59 et 60.

Enfin, il faut repenser la conduite des politiques outre-mer. Le pilotage et le suivi des réformes sont aussi fondamentaux que les réformes elles-mêmes. À défaut, le risque est de créer encore des déceptions. Il faut retrouver le chemin d'une véritable programmation et planification des politiques outre-mer, avec une gestion interministérielle forte en proximité avec les collectivités.

Les exemples des deux missions interministérielles pour la refondation et la reconstruction de Mayotte (MIRRM) et pour la Nouvelle-Calédonie (MINC) démontrent la nécessité d'un niveau stratégique intermédiaire entre Paris et les préfets pour tenir les engagements des programmes de convergence et de développement.

Voilà les principales orientations que je voulais partager avec vous.

Par ailleurs, je vous présenterai plusieurs propositions de modification du projet de rapport, ainsi que la suppression de la recommandation n° 39. Mes propositions vous sont soumises après concertation avec Mme la présidente.

M. Victorin Lurel. – Depuis des années, je demande la généralisation aux outre-mer des études statistiques réalisées par l'Insee, notamment sur le budget des ménages ou sur les « matrices interindustrielles ». On ne connaît pas, par exemple, le rendement d'un euro investi dans la filière banane, dans le bâtiment et travaux publics (BTP) ou dans l'agroalimentaire.

Les élus locaux, en particulier les présidents de conseil régional, sont de ce fait livrés à eux-mêmes et contraints de « naviguer à vue ». Les études statistiques sont pourtant des armes de politique économique.

En dépit de mes demandes répétées depuis des années pour améliorer notre connaissance statistique des outre-mer, l'Insee ne fait pas ce qu'il faut , au motif que s'agissant de la « périphérie », il suffirait d'ajuster les données

valables pour le centre. C'est une négligence statistique grave qui concerne non seulement l'économie, mais aussi les domaines social, médico-social ou sanitaire, et qui se traduit également par une moindre fréquence des études.

Les seuls sondages dont nous disposons sont financés par les conseils régionaux et départementaux mais nous n'avons pas suffisamment de données pour étudier l'évolution de l'opinion publique au cours des vingt dernières années. En pratique, le Gouvernement doit envoyer les renseignements généraux pour s'enquérir de l'état de l'opinion publique ! Il y a là une béance considérable qui n'est pas prise en compte.

Certains territoires disposent certes de leur propre institut statistique, mais il faudrait que des administrateurs de l'Insee apportent leurs compétences.

Le rapport rend bien compte des inégalités en outre-mer. Il aurait pu insister également sur la structure inégalitaire de la propriété foncière. J'aurais également souhaité que le rapport insiste davantage sur les fortes inégalités devant le crédit bancaire : car, non seulement les agences ultramarines n'ont pas de pouvoir de décision et doivent soumettre les demandes à leur siège parisien, mais, surtout, les porteurs de projets qui n'ont pas de relation ou qui ne sont pas liés à quelque famille importante, ont très peu de chances d'obtenir un crédit, ou alors, on leur demandera d'hypothéquer leur maison et leur voiture. C'est une inégalité gravissime pour toutes celles et tous ceux qui veulent se lancer dans l'entrepreneuriat.

Le rapport comporte-t-il par ailleurs un focus sur les mobilités intergénérationnelles, professionnelles, bien sûr, mais également scolaires, de santé, immobilières, etc. ? En la matière, les études sont également trop rares.

En tout état de cause, je remercie notre rapporteure pour ce très bon travail.

M. Jean-Gérard Paumier. –En assistant à une partie des travaux de la commission d'enquête, j'ai pu me rendre compte de l'importance du sujet des inégalités outre-mer. Il faudrait parvenir à intéresser davantage nos collègues aux difficultés spécifiques des territoires ultramarins. J'ai été frappé que nous soyons si peu nombreux dans l'hémicycle lors de l'examen de la mission « Outre-mer » du dernier budget. Mais il me semble également difficile d'évaluer ces réalités locales et la pertinence d'un certain nombre de solutions lorsque, comme cela est mon cas, on n'a pas pu se rendre sur place.

Je constate par ailleurs que vous êtes élues du même territoire, mesdames la présidente et la rapporteure, alors que ce rapport porte sur les inégalités dans tous les territoires ultramarins. N'y voyez rien de personnel, mais je m'en étonne.

M. Victorin Lurel. – C'est l'arithmétique du Sénat !

M. Jean-Gérard Paumier. – En outre, j'estime qu'une programmation jusqu'en 2041 est trop lointaine et qu'elle relève davantage d'un texte budgétaire.

Je constate également que certaines des soixante-quatre recommandations du rapport gagneraient à être regroupées et que ces recommandations devraient être chiffrées.

Je souscris toutefois à un certain nombre de ces propositions.

Il me paraît en effet opportun que le ministère des outre-mer relève du Premier ministre, que la priorité soit donnée à la jeunesse et à l'éducation et que l'on remédie aux insuffisances statistiques. Je salue également la proposition relative au plan de lutte contre le diabète.

Comme je l'indiquais, j'ai en revanche été gêné par l'absence de chiffrage de ces propositions, mais peut-être y avez-vous remédié depuis la semaine dernière, madame la rapporteure. Il conviendrait en effet d'estimer les besoins de renforcement des moyens budgétaires ou des ressources humaines.

Un certain nombre de territoires ultramarins sont par ailleurs demandeurs d'évolutions institutionnelles. Il me paraît fondamental de prendre ces demandes en compte. Le rapport comprend-t-il un développement à cet égard ?

Pour ces raisons, et tout en reconnaissant le travail important qui a été accompli, je m'abstiendrai lors du vote de ce rapport.

M. Philippe Grosvalet. – La conclusion du rapport met en exergue de manière évidente le caractère « systémique » des inégalités en outre-mer. Comment toutefois concilier ce constat avec la diversité des territoires dont nous parlons ? Cette prise en compte de la diversité des territoires ultramarins . Or il me semble que c'est sans doute une donnée importante.

En lisant ce dernier, nous avons le sentiment que « nous poussons la terre devant nous et que le défi est de plus en plus imposant au fur et à mesure que l'on avance ». Nos concitoyens hexagonaux méconnaissent la singularité, mais aussi les nombreux apports des outre-mer. Le rapport gagnerait sans doute à le souligner davantage afin d'envisager ces territoires autrement qu'au prisme de leur dépendance, voire de leur hyperdépendance vis-à-vis de l'Hexagone.

En ce qui concerne les recommandations, j'estime qu'il convient de distinguer ce qui relève de la responsabilité de l'État, des évolutions, voire des révolutions que les citoyens et les élus de ces territoires ont eux-mêmes à entreprendre. La décentralisation – dont je suis un fervent partisan – porterait ainsi tous ses fruits. Les coopérations territoriales constituent à ce titre une piste intéressante.

En tout état de cause, je vous félicite pour ce travail et je voterai en faveur de l'adoption du rapport.

M. Akli Mellouli. – Ce rapport montre bien que les outre-mer mettent en échec toute volonté de faire République sans tenir compte des spécificités territoriales. Il ne faut pas confondre unité et uniformité.

La recommandation du rapport rattachant le ministère des outre-mer auprès du Premier ministre, est particulièrement importante. À défaut, ce ministère se contente de bloquer un budget, quand il devrait mener une action transversale en lien avec les autres ministères et n'intervenir seul que sur ce qui ne relève des compétences d'aucun autre ministère, conformément au principe de subsidiarité. Cela pose toutefois la question des moyens, car il est évident que l'on ne pourrait pas le faire à budget constant.

Il faut nous pencher sur les « blessures invisibles » de nos compatriotes ultramarins si nous ne voulons pas accentuer leur sentiment que les outre-mer sont les « territoires oubliés de la République ».

Pour toutes ces raisons, je voterai en faveur du rapport.

Mme Micheline Jacques. – Je vous félicite pour ce travail, mesdames la présidente et la rapporteure.

L'instauration d'une politique de voisinage est à mon sens la recommandation la plus importante du rapport, car rien ne gommera une distance de 8 000 à 15 000 kilomètres avec l'Hexagone. Si nous voulons réduire les coûts, il faut donc chercher des solutions dans l'environnement proche de chaque territoire, sans pour autant renoncer à la sécurité, notamment alimentaire ou de nos constructions.

Ainsi, toute la production agricole haïtienne est une production sans pesticides, et, partant, biologique, qui pourrait être développée et structurée pour alimenter les territoires proches.

L'éloignement emporte de plus beaucoup de gaspillage alimentaire, car lorsqu'un navire est retardé par une tempête en mer, les denrées qu'il transporte arrivent périmées. À Saint-Barthélemy, qui est en bout de chaîne, il n'est pas rare que certains rayons restent vides pendant deux ou trois semaines.

L'enseignement bilingue doit, lui aussi, être davantage ancré dans le bassin géographique. En Guyane, les enfants qui vivent dans la forêt amazonienne ne parlent que leur dialecte. Or les enseignants qui sont censés leur apprendre le français ne maîtrisant pas ce dialecte, il faut faire appel à des traducteurs pour enseigner le français aux enfants.

Je formulerai cependant quelques remarques.

La recommandation n° 31 concernant la recherche en santé outre-mer pourrait mettre l'accent sur la recherche relative aux molécules actives liées à la pharmacopée.

Il conviendrait également de prendre en compte, dans les analyses, la part du travail informel outre-mer. Ainsi, certaines personnes qui ont été exposées à la chlordécone et qui sont à ce titre, éligibles à une indemnisation, ne figurent pas dans les fichiers de la caisse de sécurité sociale, car elles n'ont pas été déclarées. Les employeurs aussi doivent assumer leur part de responsabilité.

J'estime enfin ce que ce n'est pas à l'État, mais aux territoires ultramarins de conduire les transformations profondes qui sont indispensables. Si l'État doit avoir un rôle d'accompagnant, on ne peut pas calquer des politiques hexagonales sur des territoires dont la réalité est différente, ni leur imposer des règles qui ne sont pas efficientes. Je m'abstiendrai sur le rapport pour cette raison, ainsi que pour la question institutionnelle.

À Saint-Barthélemy, nous pêchons de la dorade coryphène à foison, mais nous ne pouvons pas en servir dans nos cantines et nos hôpitaux pour des raisons d'absence de traçabilité vétérinaire. Résultat, nos cantines servent du panga importé de je ne sais où… Voilà un exemple d'aberration normative qui me fait crier au scandale.

Mme Annick Petrus. – J'approuve ce rapport. Je tiens à saluer le travail remarquable qu'ont effectué nos collègues. Je forme le vœu que ce rapport devienne « la Bible », et que même si toutes ne sont pas prises en compte, le Gouvernement retienne quelques-unes de ses recommandations fondamentales.

Mme Viviane Malet, présidente. – Nos propositions sont désormais chiffrées, mon cher collègue. Ce montant s'élève à 320 millions d'euros. C'est une somme importante, mais une partie de ces crédits relève de lois de programmation existantes et n'a pas été intégralement consommée. Cette programmation est donc réaliste. J'estime par ailleurs qu'il y a des priorités. On ne peut pas accepter, dans notre République, que des enfants n'aient pas de cantine à Mayotte. C'est une inégalité à laquelle il nous faut absolument remédier.

Il serait bon que le ministère des outre-mer soit placé sous la responsabilité du Premier ministre. Nous savons bien qu'à défaut, nous sommes renvoyés vers tel ou tel service de « Bercy », où l'aboutissement de la moindre demande prend trois à quatre ans.

Il faut en effet que les projets émanent des territoires, mais il faut aussi permettre la différenciation territoriale. À ce titre, la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (3DS) a été une occasion manquée. Et l'on peut se demander si les réunions du comité interministériel des outre-mer (Ciom) ont eu des résultats concrets.

Mme Micheline Jacques. – Les personnes qui connaissent nos territoires ne sont pas conviées au Ciom. Les ministres discutent donc entre

eux, et ils élaborent des dispositifs qui, bien souvent, ne sont pas applicables dans tous les territoires.

Mme Viviane Malet, présidente. – La coopération locale est une nécessité, mais elle ne doit pas se faire au détriment de notre production locale.

À La Réunion, l'ail et l'oignon que nous produisons sont trop chers, par rapport à la concurrence. Par conséquent, nous en importons d'Inde et de Madagascar, sans que les produits passent par Rungis et alors que nous savons bien que la grande différence de prix s'explique par le travail des enfants. En tout état de cause, nos agriculteurs ne vont pas massifier leur production, car ils savent qu'ils ne pourront pas la revendre.

Nous observons le même phénomène avec les agrumes : pendant la saison des oranges, on trouve chez Carrefour des oranges d'Espagne 10 à 20 centimes d'euros moins chères du kilogramme que les oranges locales. Il faudrait donc remettre tout cela à plat si nous voulons consommer local.

Mme Jocelyne Guidez. – Les produits locaux sont effectivement trop chers. Il faut soutenir les productions locales. Mais, si nous voulons faire vivre le petit commerce, il faut que tout le monde mette du sien.

Par ailleurs, je veux préciser que je soutiendrai le rapport.

Mme Viviane Malet, présidente. – La main-d'œuvre est beaucoup plus chère et l'engrais est importé : telles sont les raisons qui expliquent ces prix élevés. Si nous disposions d'une véritable aide au fret et d'une continuité territoriale effective, nous pourrions transformer nos produits, ce qui n'est pas possible aujourd'hui.

À La Réunion, la restauration collective sert du tilapia importé d'Inde ou d'ailleurs, car c'est moins cher.

Concernant l'effort de l'État à destination des outre-mer, rappelons que, depuis 2009, les crédits alloués aux outre-mer ont tout de même baissé de 14,5 %.

Mme Micheline Jacques. – Je ne veux pas être pessimiste, mais 60 % des crédits de la ligne budgétaire unique (LBU) ont été gelés, et les crédits du dispositif instauré par la Lodéom, que notre collègue Élisabeth Doineau préconise d'augmenter de 350 millions d'euros, risquent au contraire de baisser.

Les territoires ultramarins sont donc dans une période charnière. Ils doivent désormais se tourner vers une logique de développement économique, sans pour autant se couper de l'Hexagone et de l'Union européenne. Dans le cadre du programme européen « *Global Gateway* », les entreprises ultramarines pourraient devenir la « tête de pont » de l'Union européenne dans chaque bassin océanique. Sur les 300 milliards d'euros de crédits qui lui sont alloués, 63 milliards sont réservés à l'Amérique centrale et

à la Caraïbe. Or, ces fonds ne sont pas utilisés, d'une part, car ces dispositifs ne sont pas encore ancrés dans les pratiques, et, d'autre part, parce qu'il faut convaincre l'Union européenne que des entreprises ultramarines peuvent monter en puissance.

La crevette de Madagascar doit faire le tour du monde pour arriver à Mayotte, qui est à une heure d'avion. L'ananas Victoria doit passer par Rungis pour aller aux Seychelles ou à l'île Maurice, alors qu'il existe une ligne aérienne entre La Réunion et l'île Maurice…

Mme Viviane Malet, présidente. – Cela vaut également pour les containers : les containers qui partent de La Réunion en direction de Mayotte passent par Madagascar et sont parfois bloqués cinq jours, si bien que la marchandise arrive déjà pourrie.

Comme l'a très bien dit Annick Petrus, il faut que ce rapport ait une utilité. Plusieurs de ses recommandations ont été reprises des nombreux rapports de la délégation aux outre-mer pour qu'elles soient enfin entendues et mises en œuvre.

Il est vrai que l'horizon 2041 peut paraître lointain, mais le rattrapage prendra du temps. Cela fait quinze ans que Mayotte attend un rattrapage… Et entretemps, les budgets se sont réduits. Je tends à penser que nous pourrons obtenir des avancées grâce à ce rapport.

Mme Evelyne Corbière Naminzo, rapporteure. – Je serai brève, car la présidente a déjà répondu à plusieurs des questions et remarques que vous avez soulevées.

Tout d'abord, je tiens à vous remercier, mes chers collègues, de votre présence, de votre participation et du regard que vous avez porté sur nos travaux. Cela a contribué à alimenter l'énergie qui nous a animés durant ces mois de travail et d'investigation.

Certes, l'horizon 2041 peut paraître lointain, mais, à l'échelle de nos territoires, il ne s'agit pas d'une perspective si éloignée, tant les inégalités sont fortes et se sont même accentuées au fil du temps. Nous avons choisi ce délai, car il correspond à deux exercices du CFP européen et parce que nous savons l'importance actuelle des financements de l'Europe.

Les difficultés de nos entreprises et le fait que notre économie soit en berne s'expliquent en partie par le point d'interrogation dont nous venons de parler et que nous pointons chaque année : les financements de la LBU et de la Lodéom sont perçus comme une « épée de Damoclès ». Il convient de donner de la perspective à ces entreprises en s'engageant sur un temps long. Ce serait aussi un moyen de sécuriser les marchés.

Un rattrapage est nécessaire en matière d'infrastructures et de convergence sociale, ce qui suppose une perspective de long terme. Voilà pourquoi nous avons proposé l'horizon 2041. Si nous pouvons atteindre nos objectifs plus tôt, nous en serons bien sûr tous très satisfaits.

La béance statistique a été un gros point de frustration pour la commission d'enquête, sur lequel nous avons insisté dans le rapport. Nous devons mettre l'accent sur la recherche et identifier les spécificités et les points forts de nos territoires. Au-delà des enjeux de biodiversité, la santé non seulement de nos concitoyens, mais de l'humanité est en jeu.

En effet, nos territoires peuvent apporter des réponses à des questions de santé d'aujourd'hui et de demain. Par exemple, les phénomènes d'endémisme sont très forts chez nous. C'est une piste de recherche importante pour l'adaptation au changement climatique. À La Réunion, une espèce de bovin, le bœuf Moka, a muté pour résister à la chaleur et aux terrains escarpés. Elle est en phase d'extinction, mais elle existe.

Dans chaque territoire insulaire, des espèces ont évolué au fil des années.

Mme Viviane Malet, présidente. – Madame Jacques, lorsque nous avons auditionné l'année dernière le directeur général de l'Insee, j'avais évoqué le manque de statistiques sur le « travail au noir », qui est par nature difficile à évaluer.

J'ai toutefois noté un changement dans l'attitude des services de l'État. Je vis dans un quartier situé dans les hauteurs de Saint-Pierre, la capitale du sud de l'archipel, où une descente a eu lieu pour mettre au jour le trafic de drogue et le travail dissimulé. Rien que dans mon quartier, sept personnes travaillant au noir ont été identifiées en une journée. Je vis au même endroit depuis cinquante ans et je n'avais jamais vu un contrôle. Peut-être que de tels contrôles se déploieront à une plus grande échelle dans les années à venir…

M. Victorin Lurel. – Je voterai ce rapport, dont je remercie les auteurs pour leurs propositions, même si certaines me parlent plus que d'autres.

Je pense notamment aux recommandations sur l'accès à l'eau. Je suis favorable à la création d'une opération d'intérêt national (OIN) sur le sujet. J'ai fait adopter un amendement visant à établir un rapport sur le sujet dans le cadre de l'examen de la proposition de loi de Micheline Jacques portant diverses dispositions d'adaptation du droit des outre-mer. Je l'ai redéposé lors de la discussion du projet de loi portant simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, et, s'il n'a pas pu être adopté pour des raisons d'ordre légistique, la ministre Françoise Gatel s'est dite favorable à une réflexion sur cette question.

J'attire néanmoins votre attention sur quelques propositions.

Pour lutter contre la vie chère, le rapport recommande la mise en place d'un dispositif pérenne et contraignant de suivi des prix et des marges. J'y suis favorable. Nous nous voyons constamment opposer l'argument que, comme nous sommes dans une économie libérale et que l'encadrement des prix n'existe plus depuis l'ordonnance Balladur de 1986, c'est le marché qui fixe les prix.

Pour des raisons de moyens, mais aussi à cause de cette idéologie, la DGCCRF n'agit pas suffisamment pour l'encadrement des prix. Nous avons fait passer quelques mesures pour contrôler et plafonner les marges arrière lors de l'examen du projet de loi de lutte contre la vie chère dans les outre-mer, mais nous savons les réticences de l'État et des fédérations d'entreprises – pour ne pas dire les lobbies – en la matière.

Il est également recommandé d'instaurer un tarif social internet en outre-mer. Or il est déjà censé exister au titre du service public universel de télécommunications.

Mme Evelyne Corbière Naminzo, rapporteure. – Nous demandons sa mise en œuvre, mais il n'est pas appliqué !

M. Victorin Lurel. –Effectivement, il n'est pas appliqué. La Défenseure des droits le dit dans tous ses rapports.. On ne parle jamais des télécommunications, alors qu'il s'agit du deuxième secteur le plus cher dans les outre-mer après l'alimentation. En Guadeloupe, les prix sont 38 % plus élevés qu'en Hexagone.

Avec Michel Magras et Mathieu Darnaud, j'ai fait supprimer l'itinérance téléphonique, avant même que l'Europe ne le fasse, mais les opérateurs téléphoniques ont trouvé le moyen de contourner cette mesure en proposant des forfaits commerciaux comme si nous étions un pays étranger.

Par exemple, Orange a créé une filiale Orange Caraïbes, dont l'abonnement vaut dans les Caraïbes, mais pas dans l'Hexagone. À l'inverse, l'abonnement Orange France vaut en dans l'Hexagone , mais pas dans les outre-mer. Pourtant, un abonnement Netflix ou Prime Video est valable dans les deux endroits. Nous voyons bien que les opérateurs téléphoniques pratiquent un massacre tarifaire dans les outre-mer.

Il est ensuite proposé d'étendre les APL aux territoires ultramarins ; j'y suis favorable.

Dans la proposition n° 53, il est proposé d'élargir le recours aux clauses sociales d'insertion dans la commande publique ultramarine. Or, j'attire votre attention sur le fait qu'il existe déjà une clause, comme je l'ai expliqué hier dans l'hémicycle dans le cadre du projet de loi d'urgence pour la protection et la souveraineté agricoles. En effet, Hélène Vainqueur-Christophe et moi-même avons introduit dans la loi visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer, dite loi Sucre, une disposition modifiant le code de la commande publique afin que la commande publique respecte un cahier des charges – prix, délais, surface financière, etc.

En introduisant un critère relatif aux émissions de gaz à effet de serre d'un produit, il est ainsi possible, selon la pondération qu'on lui accorde, d'inciter l'approvisionnement auprès d'agriculteurs locaux, sans contrevenir à la législation européenne en matière de distorsion de la concurrence. Nous

l'avons fait pour les cantines, pour les Ehpad, pour les hôpitaux et que sais-je encore.

Mme Viviane Malet, présidente. – Bien avant votre loi, j'avais intégré un lot « fruits de saison » dans les critères des appels d'offres des marchés publics de ma mairie.

M. Victorin Lurel. – J'aurais aimé que l'on recommande de généraliser cette méthode dans les outre-mer, mais aussi en métropole. Un maire doit pouvoir ajouter un critère de proximité au cahier des charges de la commande publique.

Par ailleurs, madame la rapporteure, je vous demande, tant que l'égalité reste une ligne d'horizon asymptotique, de ne pas toucher au plafond de déduction fiscale.

Mme Viviane Malet, présidente. – Mon groupe a également considéré qu'il s'agissait d'une « ligne rouge ». Le rapport ne fait donc pas de proposition à ce sujet.

M. Victorin Lurel. – En outre, par rapport au Smic territorialisé, je propose un autre dispositif, qui me semble relever du bon sens : procéder à des ajustements en fonction de la différence d'inflation entre les territoires. Comme je sais qu'on m'opposera toutes sortes d'arguments contre, notamment d'ordre constitutionnel, je propose un dispositif plus modeste. Un Smic étant déjà difficilement supportable pour les petites entreprises, nous avons imaginé un système d'allégement de charges.

Enfin, je trouve que nous ne devons pas rester neutres sur la question de l'évolution institutionnelle. La délégation du Sénat aux outre-mer a adopté un rapport d'information sur le sujet. Je sais que les élus de La Réunion ne veulent pas évoluer, mais, en Martinique, nous sommes favorables à davantage de pouvoirs domiciliés. Je suis contre la binarité des articles 73 et 74 de la Constitution, et j'ai déposé une proposition de loi constitutionnelle pour les fusionner. Je m'en suis entretenu avec le président du Sénat, qui est ouvert à une initiative transpartisane.

Quoi qu'il en soit, nous devons nous prononcer.

Mme Viviane Malet, présidente. – Mon cher collègue, je vous rappelle que nos travaux et nos auditions n'étaient pas centrés sur cette question.

M. Victorin Lurel. – Je demande simplement que nous mentionnions le travail qui a été fait et l'horizon qui a été ouvert. Le « champ des possibles » a été largement défini ; nous ne pouvons pas en faire fi. Les élus locaux, les parlementaires et le Gouvernement devront se prononcer.

Concrètement, sur ce sujet de l'évolution institutionnelle, je n'aimerais pas que « l'amendement Virapoullé » me bloque. Quand nous avons examiné un texte dont l'article 6 prévoyait de fusionner les articles 73

et 74 de la Constitution, les réticences des élus polynésiens et réunionnais m'ont poussé à proposer de supprimer cet article. En l'état, les territoires d'outre-mer doivent tous être d'accord pour changer les choses. L'un d'entre eux peut bloquer tous les autres.

Cinq textes, dont deux de mon cru, portent sur cette question. Les solutions existent. Si une collectivité ne veut pas changer, personne ne la forcera à le faire. En revanche, je ne veux pas qu'un territoire puisse bloquer les autres.

Je suis pourtant prudent sur la question. Je suis favorable à une forme d'autonomie, mais dans le cadre de la République.

J'aimerais que soit mentionné dans le rapport mon désaccord sur le fait que celui-ci ne mentionne pas le travail de la délégation.

Mme Viviane Malet, présidente. – Cette question ne relève pas du champ de la commission d'enquête, c'est-à-dire les inégalités « systémiques ».

Mme Evelyne Corbière Naminzo, rapporteure. – Mes chers collègues, comme convenu, je vous propose plusieurs modifications au texte du rapport.

Je vous propose tout d'abord de supprimer la recommandation n°39, qui prévoyait de rendre obligatoire la prise en charge des frais de carburant par les employeurs, à hauteur de 50%, dans les outre-mer. La deuxième modification consiste à actualiser les indicateurs socio-économiques relatifs à Saint-Barthélemy dans le rapport. Et la troisième propose d'étudier la possibilité de mise en œuvre d'un SMIC territorialisé, tout en précisant les réserves de la présidente sur cette piste.

Les propositions de modification n^os^ 1, 2 et 3 de Mme la rapporteure sont adoptées.

Mme Evelyne Corbière Naminzo, rapporteure. – Sur la revalorisation de la prime d'activité, nous avions formulé deux scénarios. Selon le premier, elle devait être calculée en fonction du surcoût de la vie chère. Selon le deuxième, elle l'aurait été en fonction des surcoûts des biens alimentaires. Nous proposons de supprimer le second scénario.

Mme Viviane Malet, présidente. – Ce faisant, monsieur Paumier, nous proposons une revalorisation de 52 millions d'euros, et non de 172 millions d'euros.

M. Jean-Gérard Paumier. – C'est plus raisonnable !

Mme Evelyne Corbière Naminzo, rapporteure. – L'idée est d'intervenir sur les bas salaires.

La proposition de modification n° 7 de Mme Viviane Malet est adoptée.

Les autres modifications consistent en une mesure de coordination, pour la modification n°4, dans la suppression d'un paragraphe sur le

renforcement de la progressivité de l'impôt sur le revenu, pour la modification n°5, et dans un développement exposant l'état des débats sur la question de l'évolution institutionnelle, concernant la modification n°6.

Mme Micheline Jacques. – Sur la modification n° 6, j'y suis défavorable.

M. Victorin Lurel. – J'y suis également défavorable.

Les propositions de modification nos 4, 5 et 6 de Mme la rapporteure sont adoptées.

Les recommandations, ainsi modifiées, sont adoptées.

Mme Evelyne Corbière Naminzo, rapporteure. – Nous proposons d'intituler le rapport : « Les inégalités systémiques en outre-mer : briser le cercle vicieux. » Nous nous sommes inspirées des propos tenus à plusieurs reprises par notre collègue Thani Mohamed Soilihi.

Mme Micheline Jacques. – Je propose plutôt : « Les inégalités systémiques en outre-mer : changer de paradigme. »

M. Akli Mellouli. – Pour ma part, je penche pour : « Les inégalités systémiques en outre-mer : pour un nouveau paradigme. »

Mme Viviane Malet, présidente. – Je mets aux voix cette dernière proposition. Notre rapport s'intitulerait ainsi : « Les inégalités systémiques en outre-mer : pour un nouveau paradigme. »

Le titre du rapport, ainsi modifié, est adopté.

La commission d'enquête adopte le rapport ainsi modifié et en autorise la publication.

La réunion est close à 15 h 45.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA COMMISSION D'ENQUÊTE

Jeudi 12 février 2026

Audition des anciens directeurs généraux des outre-mer

- M. Vincent BOUVIER, préfet, ancien directeur et délégué général à l'outre-mer (2009-2013) ;

- Mme Sophie BROCAS, préfète de la région Centre-Val de Loire, préfète du Loiret, ancienne directrice générale des outre-mer (2020-2023) ;

- M. Olivier JACOB, préfet, conseiller « outre-mer » à la présidence de la République, ancien directeur général des outre-mer (2023-2025).

Table ronde sur l'action publique en outre-mer et la résorption des inégalités

- M. Yann BÉRARD, maître de conférences en science politique à l'Université des Antilles ;

- M. Justin DANIEL, professeur émérite de science politique à l'Université des Antilles ;

- Mme Carine DAVID, professeur des universités en droit public à l'Université d'Aix-Marseille ;

- M. Yannick L'HORTY, professeur des universités en sciences économiques à l'Université Gustave Eiffel.

Mardi 17 février 2026

Table ronde sur le modèle économique des outre-mer face aux inégalités

- M. Benoît CŒURÉ, président de l'Autorité de la concurrence ;

- M. Sébastien MATHOURAPARSAD, économiste, professeur des universités à l'Université des Antilles ;

- M. Ivan ODONNAT, président de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) et directeur général de l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM).

Personnalité qualifiée

- M. Clément DHERBÉCOURT, adjoint au sous-directeur des synthèses des études économiques de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), co-auteur de la note d'analyse de France Stratégie « Naître en outre-mer : de moindres opportunités que dans les autres régions de France ».

Mercredi 18 février 2026

Table ronde sur la production statistique outre-mer pour construire et piloter les politiques publiques

- M. Hervé GUÉRY, responsable du comité de pilotage de l'Observatoire social des outre-mer Corail ;

- M. Patrick HERNANDEZ, directeur interrégional Antilles-Guyane de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ;

- M. Bertrand KAUFFMANN, chef de projet à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) pour le recensement 2025 de Mayotte.

Table ronde sur la production statistique outre-mer pour construire et piloter les politiques publiques

- Mme Élise DESMAZURES, directrice de l'Institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie (ISEE-NC) ;

- M. Hugues HORATIUS-CLOVIS, directeur de l'Institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF).

Jeudi 19 février 2026

CESER

- M. Dominique VIENNE, président du CESER de France, président du Conseil économique, social et environnement régional (CESER) de La Réunion.

Table ronde des CESER

- M. Abou DAHALANI, président du Conseil économique, social et environnemental de Mayotte (CESEM) ;

- M. Éric BELLEMARE, président du Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de Martinique (CÉSECÉM) ;

- M. Jean-Marc AIMABLE, troisième vice-président du Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de Guyane (CESEC) ;

- M. Christophe WACHTER, président du Conseil économique social et environnemental régional de Guadeloupe (CESER).

Lundi 23 février 2026

Défenseur des droits

- Mme Claire HÉDON, défenseure des droits ;

- M. Didier LEFÈVRE, chef de pôle régional La Réunion-Mayotte du défenseur des droits.

Université de La Réunion

- M. Jean-François HOARAU, président.

Table ronde sur l'égalité des chances dans le système éducatif ultramarin

- M. Gilles HALBOUT, ancien recteur de l'académie de Mayotte (2020-2022) ;

- M. Laurent LINGUET, président de l'Université de Guyane.

Vendredi 27 mars 2026

Table ronde sur les entreprises et inégalités

- M. Benoît HAMON, président d'Économie Sociale et Solidaire (ESS) France ;

- M. Kamaldine ATTOUMANI, vice-président d'ESS France en charge des outre-mer ;

- M. Hervé MARITON, président de la Fédération des entreprises des outre-mer (FEDOM) ;

- M. Philippe JOCK, président de la Chambre de commerce et d'industrie de Martinique, représentant de l'Association des Chambres de commerce et d'industrie d'outre-mer (ACCIOM).

Table ronde sur la prise en charge des cancers en outre-mer

- M. Philippe BERGEROT, président de la Ligue contre le cancer ;

- Mme Emeline COLOMBA, oncologue médical, responsable de l'unité ONCO FANM et du dispositif Oncorapido au CHU de Martinique, présidente du groupe Unicancer Outre-mer (UCOM) ;

- M. Norbert IFRAH, président de l'Institut national du cancer (INCa) ;

- Mme Phuong LIEN TRAN, docteure en gynécologie obstétrique spécialisée en chirurgie des cancers de la femme au CHU Saint-Pierre de La Réunion.

Lundi 30 mars 2026

Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

- Mme Anne RUBINSTEIN, déléguée.

Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI)

- M. Christian JANIN, président ;

- Mme Cécile JAFFRÉ, directrice générale ;

- Mme Julie NARDIN, coordinatrice des actions régionales.

Conseil d'évaluation de l'École

- M. Charles TOROSSIAN, président ;

- M. Bertrand Richet, expert de haut niveau placé auprès du président.

Mardi 31 mars 2026

Direction générale de l'enseignement scolaire

- Mme Caroline PASCAL, directrice générale.

Mercredi 1er avril 2026

Table ronde sur les maladies chroniques en Outre-mer

- Mme Nathalie LE MOULLEC, endocrinologue-diabétologue, responsable du Centre spécialisé de l'obésité (CSO) du CHU de La Réunion ;

- Mme Monique RICQUEBOURG, directrice des études à l'Observatoire régional de la santé de La Réunion (ORS) ;

- Mme Nadia SABBAH, professeur des Universités, praticien hospitalier en endocrinologie au CHU d'Orléans, représentant de la Société francophone du diabète.

Jeudi 2 avril 2026

Haute Autorité de santé (HAS)

- M. Lionel COLLET, président ;

- Mme Céline MOUNIER, directrice de l'amélioration de la qualité et de la sécurité des soins.

Mercredi 15 avril 2026

Personnalité qualifiée

- M. Manuel Valls, Premier ministre, ministre d'État, ancien ministre des outre-mer (2024-2025)

Jeudi 16 avril 2026

Direction générale de la santé (DGS)

- M. Didier LEPELLETIER, directeur.

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

- M. Benjamin HADDAD, ministre délégué auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargé de l'Europe.

Vendredi 17 avril 2026

Personnalité qualifiée

- M. Gérald Darmanin, garde des sceaux, ministre de la justice, ancien ministre de l'intérieur et des outre-mer (2022-2024)

Direction générale des finances publiques

- Mme Amélie VERDIER, directrice générale ;

- M. Éric BARBIER, chef du service des gestions publiques locales, des activités bancaires et économiques.

Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)

- M. Olivier GINEZ, directeur général.

Mardi 12 mai 2026

Conseil départemental de La Réunion

- M. Cyrille MELCHIOR, président.

Assemblée de Guyane

- M. Gabriel SERVILLE, président.

Mission interministérielle pour la refondation et la reconstruction de Mayotte

- Général Pascal FACON, chef de la mission ;

- M. Christophe SCHMIT, inspecteur général des affaires sociales, médecin hospitalier.

Mercredi 13 mai 2026

Ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la souveraineté alimentaire

- Mme Annie GENEVARD, ministre.

Conseil régional de la Guadeloupe

- M. Ary CHALUS, président.

Conseil départemental de la Guadeloupe

- M. Guy LOSBAR, président.

Polynésie française

- M. Moetai BROTHERSON, président.

Lundi 1er juin 2026

Caisse nationale des allocations familiales

- Mme Constance BENSUSSAN, directrice générale ;

- Mme Gaëlle CHOQUER-MARCHAND, directrice générale déléguée.

Mardi 2 juin 2026

Conseil régional de La Réunion

- Mme Huguette BELLO, présidente.

Direction générale des outre-mer

- Mme Anne-Gaëlle BAUDOUIN, préfète, directrice générale ;

- M. Étienne GUILLET, sous-directeur de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État.

Mercredi 3 juin 2026

Ministère du travail et des solidarités

- M. Jean-Pierre FARANDOU, ministre.

Jeudi 4 juin 2026

Assemblée de Mayotte

- M. Ben Issa OUSSENI, président ;- M. Zoubaïr Ben J. ALONZO, directeur de cabinet du Président.

Mercredi 10 juin 2026

Ministère des outre-mer

- Mme Naïma MOUTCHOU, ministre.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE

Mardi 7 avril 2026

Cabinet d'études DME

- M. Olivier SUDRIE, économiste spécialisé dans les problématiques ultramarines.

Délégation aux outre-mer du Conseil économique social et environnemental

- M. Éric LEUNG, membre de la délégation, rapporteur de l'avis sur la santé dans les outre-mer ;

- Mme Élisabeth TOMÉ-GERTHEINRICHS, membre de la délégation, rapporteur de l'avis sur la santé dans les outre-mer.

Jeudi 9 avril 2026

Groupe hospitalier Est de La Réunion

- M. Vincent APPAVOUPOULLE, chef du service endocrinologie, diabétologie.

Table ronde d'universitaires

- M. Mathieu CARNIAMA, maître de conférences en droit public à l'Université des Antilles ;

- M. Didier BLANC, professeur de droit public à l'Université Toulouse I Capitole.

Mardi 4 mai 2026

Personnalité qualifiée

- Mme Christiane RAFIDINARIVO, politologue, Chercheuse associée au LCF Université de La Réunion et au CEVIPOF Sciences Po, membre du Conseil scientifique et stratégique de la Chaire Outre-mer et Changements globaux de Sciences Po.

Mercredi 5 mai 2026

Ministère de la transition écologique – Direction de l'eau et de la biodiversité

- M. Najib MAHFOUDHI, coordonnateur interministériel du plan Eau-DOM.

Jeudi 7 mai 2026

Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)

- M. Boris MELMOUX-EUDE, directeur général ;

- M. François CHARMONT, directeur général adjoint ;

- M. Philippe CHARPENTIER, chef du service des politiques sociales, salariales et des carrières.

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

- M. Saïd AHAMADA, directeur général ;

- M. Emmanuel LOUISY, directeur Réseau et Opérations ;

- M. Bertrand ABRAHAM, secrétaire général.

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

- Mme Angélique ALBERTI, adjointe au délégué général de l'emploi et de la formation professionnelle, directrice du travail ;

- Mme Barbara CHAZELLE, cheffe du département de l'action territoriale ;

- Mme Cécile CHARBAUT, sous-directrice des parcours d'accès à l'emploi ;

- M. Ben MEZIAN MORAD, adjoint à la cheffe du département de la stratégie ;

- Mme Chloé BOYAVAL, conseillère relations extérieures et élus.

Jeudi 4 juin 2026

Personnalité qualifiée

-M. Samuel Gorohouna, économiste, 2ème Vice-Président de l'Université de la Nouvelle-Calédonie.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- Maître Patrick Lingibé ;

- M. Jocelyn Sapotille président de l'association départementale des maires de la Guadeloupe et Union sociale de l'habitat (USH).

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Martinique (20 avril 2026)

Direction de ***l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL) de la Martinique***

- Mme Stéphanie MATHEY, directrice de la DEAL de la Martinique;

- M. Pierre Emmanuel VOS, directeur adjoint de la DEAL de la Martinique ;

- M. Philippe MARAVEL ; directeur adjoint de la DEAL de la Martinique.

- Mme Préscilla RASCAR-MOUTOUSSAMY, directrice générale de la Société Martiniquaise HLM (SMHLM) ;

- M. Jean-Luc GALY, directeur général de la Société immobilière de la Martinique (SIMAR) ;

- Mme Anicet THOME, directrice de la relation clientèle de la SIMAR ;

- M. Antoine ROFFIAEN, directeur général d'OZAMAM Groupe Action Logement ;

- M. Stéphane GRABIN, directeur technique de la SMHLM.

Maison du BTP

- M. Steve PATOLE, président de la Fédération régionale du BTP de Martinique ;

- M. Christian LOUIS-JOSEPH, ancien secrétaire général du SEPTPAM ;

Résidence préfectorale

- M. Étienne DESPLANQUES, préfet.

Rectorat de Martinique

- Mme Nathalie MONS, rectrice ;

- M. Léonce BELFAN, directeur académique adjoint des services de l'éducation nationale (DAASEN) ;

- Pr Michel GEOFFROY, président de l'Université des Antilles ;

- Pr Pascal SAFFACHE, vice-président du pôle Martinique ;

- Pr Jean-Louis JOACHIM, vice-président délégué à la politique des langues de l'Université des Antilles.

Union des Parents d'Élèves et d'Étudiants de Martinique (UPEEM)

- M. Claude NICOLE, président de l'Union des Parents d'Élèves et d'Étudiants de Martinique (UPEEM).

Martinique (21 avril 2026)

Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS)

- M. Yannick DECOMPOIS, directeur de la DEETS de la Martinique ;

- Mme Christine MILLER, responsable du pôle C (DGCCRF) de la DEETS.

Direction générale des finances publiques

- M. Guillaume VAILLE, directeur régional des finances publiques de la Martinique ;

- Mme Nathalie WILLIAM, directrice générale adjointe ;

- Mme Céline ROSE, présidente de la CPME Martinique ;

- Mme Catherine RODAP, présidente du MEDEF Martinique ;

Préfecture

- M. Patrick PLANTARD, président des observatoires des prix, des marges et des revenus de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ;

- M. Jean-Claude BELHUMEUR, secrétaire général de l'Association Force Ouvrière consommateurs, les représentants de l'Association Force Ouvrière consommateurs.

Hôtel de la collectivité de Martinique

- M Serge LETCHIMY, président du Conseil exécutif de Martinique.

Martinique (22 avril 2026)

CHU de Martinique

- M Jérôme LE BRIERE, directeur général;

- Mme Juliette NAPOL, directrice adjointe ;

- Dr Clarisse JOACHIM ; cheffe du pôle cancérologie ;

- Dr Stefanos BOUGAS, chef de service radiothérapie ;

- Mme Colette MODESTIN, cadre du pôle cancérologie ;

- Mme Marie-Noëlle CLAUDE, présidente de la commission des usagers CDU ;

Hôpital Pierre Zobda-Quitman

- M Guillaume CRESPEL, cadre du pôle Imagerie nucléaire ;

- Pr Maturin TABUE TEGUO, président de CME ;

- M Rodolphe ALEXANDER, directeur adjoint du CHUM ;

- Dr Henry FAGOUR, chef de pôle CVT ;

- Dr Violaine Emal AGLAE, chef de service néphrologie ;

- Dr José-Luis BARNAY, président CMG ;

- M Touali CILLA, directeur référent du pôle CVT ;

- Pr André CABIE, chef de service des maladies infectieuses et tropicales

- M. Christelle LOUISY-LOUIS, directrice ;

- Dr SYLVESTRE, responsable du CDC ;

- M. S.PIERRE-FRANCOIS, praticien hospitalier

- Pr Dabor RESIERE, responsable toxicologie et environnementale, CRPPE, *en visioconférence*)

- Pr Ngalgou GUEYE, chef du pôle RSSUR ;

Association Alé Viré

- Mme Anne-Emmanuelle PIQUE, présidente de l'association Alé Viré ;

- Mme Stéphanie SALPETRIER, directrice générale de l'association Alé Viré ;

- Mme Élodie ANNE-AVELINE, chargée de projet Conciergerie Rimed (dispositif de l'ARS mis en œuvre par l'association).

Agence régionale de Santé

- M. Yves SERVANT, directeur général de l'Agence régionale de Santé (ARS) de la Martinique ;

- M. Guillaume GOBENCEAUX, directeur général adjoint ;

- Mme Catherine MURAT, directrice de l'offre de soins et de l'autonomie ;

- Mme Gaëlle DISY, secrétaire générale ;

- Dr Guy-Albert RUFIN-DUHAMEL, conseiller auprès du DG ARS ;

- M. Julien THIRIA, directeur de la Santé Publique ;

- Dr Miguelle MAROUS, directrice déléguée à la Santé environnementale et la Prévention, Médecin Santé Publique.

France Travail

- M. Paul-Eddy PAULIN, directeur de la stratégie et des relations extérieures de la direction départementale de France Travail.

Institut Martiniquais de formation professionnelle *(IMFPA)*

- M. Charles CHAMMAS, président de l'IMFPA ;

- M. Alexandre VENTADOUR, conseiller territorial de la collectivité territoriale de Martinique, président de Martinique Développement.

Martinique (23 avril 2026)

Association Culture *Égalité*

- Mme George ARNAULD, président de l'Association Culture Egalité

- Mme Marie-Josèphe HARDY DESSOURCES SELLAYE, co-présidente de l'Union des femmes de Martinique ;

- Mme Marie-Christine VARTEL, co-présidente de l'Union des femmes de Martinique.

Saint-Martin (24 avril 2026)

Collège Soualiga de la Savane

- M. Harry CHRISTOPHE, vice-recteur ;
- M. Benjamin MORA, principal du collège ;
- M. Christian CLIMENT-PONS, directeur de projet ;
- Mme Evelyne FLEMING, chargée de mission ;

Mission locale de Saint-Martin

- Mme Caroline RODRIGUES, directrice de la mission locale de Saint-Martin ;

Préfecture

- M. Cyrille LE VÉLY, préfet de Saint-Martin, et les unités DEAL et DEETS de la préfecture de Saint-Martin.

Saint-Martin (25 avril 2026)

Agence régionale de santé de Guadeloupe

- M. Paul GUIBERT, directeur territorial des Iles du Nord de l'Agence régionale de santé (ARS) de Guadeloupe.

Centre hospitalier Louis-Constant Fleming

- M Bruno Carrière, directeur par intérim ;
- Dr Frédérique Connat, oncologie ;
- Dr Pascale Famy, diabète ;
- Dr Pierre-Marie Linet, président de la CME ;
- Dr Bard, chef de pôle ;
- Dr François Bissuel, chef de service médecine ;
- Dr Stéphane Paucod, responsable du centre de vaccination.

TABLEAU DE MISE EN OEUVRE ET DE SUIVI

N° de la proposition	Proposition	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
1	Adopter dès 2027 une loi d'orientation et de programmation 2028-2041 pour les outre-mer, synchronisée avec les deux prochains cadres financiers pluriannuels (CFP) de l'Union européenne, avec une clause de revoyure en 2034.	Gouvernement Parlement	2027	Loi
2	Déployer une stratégie nationale sur la parentalité en outre-mer et accélérer le développement d'une véritable offre d'accueil du jeune enfant : - en révisant le calcul de la prestation de service unique (PSU) ; - en prenant davantage en compte les surcoûts liés à la vie chère dans le calcul du complément de libre choix de mode de garde ; - en pérennisant les financements à 100 % par la CNAF de l'ensemble des coûts de création d'une place dans une structure collective de garde d'enfant.	CNAF, DGCS	2028	Convention d'objectif et de gestion, décret, circulaire
3	Renforcer les aides de la CNAF au soutien périscolaire dans les DROM, en lien avec l'éducation nationale et le dispositif « devoirs faits ».	CNAF, DGCS, DGESCO	2027	Convention d'objectif et de gestion, décret, circulaire

4	Garantir la cantine pour tous les enfants en : - augmentant la prise en charge de la prestation d'aide à la restauration scolaire (PARS) à 3 euros pour tous les repas ; - accompagnant les collectivités en vue de généraliser l'instauration d'un tarif social avec un repas à moins de 1 euro ; - étendant la prise en charge des petits-déjeuners à l'ensemble des élèves des écoles de l'éducation prioritaire ; - finançant un plan de construction de cantines scolaires dans les établissements du 1er degré, avec le soutien de la CNAF.	CNAF, collectivités locales, DGESCO	2027	Convention d'objectif et de gestion, décret, circulaire
5	Étendre le recours aux dispositifs d'enseignement bilingue en langues régionales dans tous les établissements scolaires ultramarins du premier degré avec un premier objectif intermédiaire de couverture de 30 % des élèves d'ici à 2035, notamment en formant les enseignants au plurilinguisme.	DGESCO	2030	Décret, circulaire
6	Pour lutter contre l'illettrisme et le décrochage scolaire, développer des méthodes d'apprentissage qui ne reposent pas sur les dispositifs FLE, ces dispositifs étant conçus pour des élèves allophones, ils sont peu efficaces pour des populations de nationalité française.	DGESCO	2027	Circulaire
7	Mettre en œuvre le dédoublement des classes de l'éducation prioritaire en Guyane et à Mayotte et revoir la carte de l'éducation prioritaire.	DGESCO	2028	Circulaire

8	Étendre le recours aux territoires éducatifs ruraux et aux contrats locaux d'accompagnement en outre-mer.	DGESCO	2027	Circulaire
9	Développer une stratégie de l'offre de formation dans l'enseignement supérieur au plus proche des besoins économiques du territoire, en lien avec les collectivités territoriales chargées du développement économique, les collectivités de niveau régional étant les pilotes de la stratégie.	DGESIP, établissements d'enseignement supérieur, collectivités territoriales	2027	Circulaire, convention
10	Développer les partenariats avec les universités de l'environnement régional proche, via des ERASMUS régionaux pour chaque bassin océanique, créer des campus outre-mer des grandes écoles nationales et créer des écoles d'ingénieur en s'appuyant notamment sur les organismes nationaux de recherche implantés outre-mer.	DGESIP, établissements d'enseignement supérieur	2027	Circulaire, convention
11	Revaloriser la subvention pour charges de service public aux établissements d'enseignement supérieur, pour couvrir l'intégralité des surcoûts outre-mer.	DGESIP	2027	Loi

12	Lever les obstacles financiers et géographiques qui limitent l'égalité d'accès des jeunes ultramarins à l'enseignement supérieur en consacrant les principes suivants : - la gratuité des procédures de candidature aux formations accessibles via Parcoursup ; - un droit à l'accès à distance aux procédures de sélection lorsque celui-ci est techniquement possible ; - l'élargissement des missions de LADOM, afin d'accompagner l'installation des étudiants dans tous ses aspects : logement, formalités, intégration sociale...	DGESIP, LADOM, établissements d'enseignement supérieur	2027	Loi
13	Créer un dispositif « premier CDI outre-mer » afin de sécuriser l'entrée des jeunes dans l'emploi durable, sous la forme d'une prime à l'embauche ou d'une exonération partielle de cotisations sociales patronales pour les employeurs recrutant en CDI un jeune ultramarin accédant à son premier emploi stable.	Ministère du travail (DGEFP), Ministère de l'économie Urssaf	2027	Loi
14	Territorialiser et autonomiser les politiques de soutien à l'insertion et à l'emploi des jeunes ultramarins – en particulier l'apprentissage et l'IAE – et créer un contrat aidé spécifique aux territoires ultramarins, assorti d'une obligation d'accompagnement et de formation.	Ministère du travail Régions Centres de formation d'apprentis (CFA)	Mise en œuvre progressive à compter de 2027	Conventions locales Dispositions législatives et réglementaires

15	Financer et développer des foyers et résidences dédiées aux jeunes apprentis en formation, afin de lever les freins liés au logement et aux transports.	Ministères chargés du logement, du travail et de l'emploi, des outre-mer Centres de formation d'apprentis (CFA) CDC Habitat	2027	Appels à projets, financements attribués aux CFA
16	Amplifier le Projet initiative-jeune, dispositif propre aux outre-mer permettant de doter d'un capital de départ les jeunes ultramarins souhaitant créer ou reprendre leur propre activité économique.	Ministères du travail et de l'économie Directions de l'Économie, de l'Emploi, du Travail et des Solidarités (DEETS) Bpifrance	2027	Revalorisation de l'aide, loi de finances et dispositions réglementaires.
17	Revoir la définition des centres d'intérêt matériels et moraux (CIMM) pour favoriser l'affectation en outre-mer des fonctionnaires ultramarins et, en interministériel, harmoniser les CIMM (critères et bonifications afférentes).	DGAFP	2027	Décret, circulaire
18	Créer des concours nationaux d'enseignement à affectation locale dans les départements et régions d'outre-mer n'en bénéficiant pas.	DGESCO, DGRH	2027	Décret, circulaire

19	Stopper l'inégalité statistique des outre-mer en matière de santé pour permettre des politiques de santé publique adaptées, en particulier : - en mettant fin à l'exclusion des territoires ultramarins des études, enquêtes et cartographies nationales publiées sur « l'état de santé » en France ; - en assurant un suivi des « renoncements aux soins », ainsi qu'une évaluation des restes à charge pour les patients en outre-mer, qui inclut notamment les frais de transport et d'hébergement ; - en mesurant « l'espérance de vie en bonne santé » pour chaque territoire ultramarin.	Groupe de coordination animé par les ministères de la santé et des outre-mer pour la coordination, la collecte et la centralisation des données, avec la participation de la DREES, de l'INSEE, de l'INSERM, des Observatoires régionaux de santé (ORS), voire des centres hospitaliers	2027 (mise en place)	Décret
20	Établir une stratégie nationale de la santé pour les outre-mer basée sur les données statistiques de santé des territoires : - incluant la dimension « Une seule santé » de l'OMS ; - portée par le ministère de la santé dans son ensemble.	Ministère de la santé, après concertation avec les ARS et les centres hospitaliers des territoires ultramarins	2027	Document du ministère de la santé
21	Réviser les coefficients géographiques en discussion avec les ARS et centres hospitaliers concernés, sur la base du rapport de la DREES de 2023, en prévoyant un contradictoire sur les propositions d'actualisation. Prévoir un cycle d'actualisation tous les trois ans. Étendre ces coefficients aux activités externes (consultations, actes ambulatoires).	Ministère de la santé (pour la révision des coefficients) ; Parlement (pour l'extension de la définition)	2027	Parlement (PLFSS) et Gouvernement (décret)

22	Placer les femmes et les enfants au cœur des stratégies de santé dans les outre-mer, notamment en faisant de la réduction de la mortalité infantile, une priorité. Le plan contre la surmortalité infantile doit être accompagné d'un programme contre l'insécurité alimentaire et nutritionnelle pendant la grossesse.	Parlement et Ministère de la santé	2026	Loi +Lignes directrices du ministère de la santé
23	Adopter un plan national « diabète outre-mer », intégré au plan national nutrition santé (PNNS) et coordonné avec la Stratégie nationale sport santé (2025 2030). Étudier la création d'une majoration de l'octroi de mer « anti-diabète » sur les produits sucrés. Amplifier les programmes d'éducation nutritionnelle dans tous les établissements scolaires.	Pour le plan : Ministère de la santé (chef de file) ; ministères des outre-mer et du sport ; Pour la majoration de l'octroi de mer : Parlement et collectivités ultramarines	2027	a) Plan national élaboré par le ministère de la santé ; b) Pour la majoration de l'octroi de mer : Loi (loi de référence n° 2004-639 du 2 juillet 2004) et décision de l'assemblée délibérante compétente dans chaque territoire ultramarin concerné
24	Pour favoriser l'activité physique et lutter contre l'obésité, accompagner les collectivités territoriales dans la mise en place d'équipements sportifs dans l'espace public (aires d'exercice physique en extérieur, terrains accessibles librement…).	Ministères de la santé et du sport	2026	Programme national nutrition santé (PNNS5) et Stratégie nationale sport santé

25	Dans la lutte contre le cancer, priorité au dépistage par : - un zonage des territoires où les actions de dépistage sont faibles ; - l'élaboration d'un plan de communication local ; - des actions « d'aller vers » (équipes mobiles de dépistage ; dépistages sur place (« matinées dépistages »), délivrance dérogatoire de « kits DOCCR » par des infirmiers diplômés d'État) ; - le remboursement intégral de l'autodépistage HPV.	Ministère de la santé, Institut national du cancer (INCa), agences régionales de santé (ARS) compétentes, centres hospitaliers, infirmières ; Parlement pour le remboursement à 100 % de l'autodépistage HPV	2027	a) Amendements à la stratégie décennale cancers du ministère de la santé et plans d'action des ARS ; b) Loi (PLFSS) pour le remboursement de l'autodépistage HPV.
26	Assurer la présence de toutes les spécialités médicales, et, en particulier, les spécialités de santé mentale. Instaurer des séances de consultation d'un psychologue gratuites pour les jeunes ultramarins.	Ministère de la santé ; Collectivités territoriales ; ARS ; centres hospitaliers Parlement et Assurance maladie pour la consultation gratuite	2027	Loi pour la gratuité de séances de consultation d'un psychologue ; Mesures d'attractivité nationales
27	Planifier l'installation d'équipements de pointe (comme le cyclotron de l'institut caribéen de l'imagerie nucléaire) dans les établissements hospitaliers ultramarins, afin de faire de ces derniers des plateformes de soins à vocation régionale et développer l'attractivité des filières médicales.	Collectivités ultramarines (décision ; financements), centres hospitaliers, ARS (cohérence avec le schéma régional de soins) Ministère de la santé (validation), Union européenne (financements)	2028 (etc.)	Décision de l'ARS (schéma régional d'organisation des soins ; article L. 1434-9 du code de la santé publique) ; Convention entre les parties

28	Pour renforcer les filières de formation de personnels de santé dans les territoires ultramarin : - mettre en place, au niveau des ARS de chaque territoire, une planification des besoins sur dix ans ; - faciliter l'installation des jeunes professionnels de santé ultramarins dans leur territoire d'origine ; - mettre en place un système de bourse pour financer les études de santé et spécialisations qui ne sont pas disponibles sur le territoire, en contrepartie d'un engagement de revenir y exercer.	Gouvernement (ministères de la santé et de l'enseignement supérieur) ; ARS, CHU et universités	À partir de 2027	Arrêté ministériel (nombre d'étudiants fixé dans les objectifs nationaux pluriannuels de professionnels de santé à former) ; ARS (schéma régional d'organisation des soins) ; délibération de l'assemblée délibérante des collectivités territoriales concernées (bourses)
29	Créer une plateforme de soutien aux projets de coopération régionale en santé. Cette plateforme devra assurer la coordination de la dimension internationale des projets et promouvoir l'offre de soins ultramarine.	Ministères de la santé et des outre-mer, après consultation des ARS et des centres hospitaliers des territoires ultramarins	2027	Décret
30	Combattre les maladies qui frappent les populations des outre-mer en prenant en compte la singularité des territoires : - en menant des campagnes de vaccination adaptées aux populations ultramarines (retours d'expérience systématiques des campagnes passées ; - en développant l'« aller vers » ; - en expérimentant des traitements innovants s'ils répondent à une demande locale ; - en modifiant le fonctionnement et la composition de la HAS en intégrant des praticiens ultramarins.	Pour les mesures « d'aller vers » : ARS ; centres hospitaliers ; infirmières ; collectivités territoriales (médiateurs sociaux ; médicobus…) Pour le fonctionnement et la composition de la HAS : Parlement et ministère de la santé	2027	Loi et décret pour le fonctionnement et la composition de la HAS

31	Instaurer : - un réseau de recherche en santé « outre-mer », afin de favoriser les retours d'expérience et les échanges de bonnes pratiques, les possibilités de publication et d'essais thérapeutiques, et la mise en place de filières territoriales à l'image de ceux qui existent dans la recherche contre le cancer ; - plus spécifiquement, un réseau de recherche sur le diabète outre-mer sous l'égide de la société française du diabète (SFD) et sur les effets des sargasses sur la santé ; - un centre national de recherches spécialisées dans les maladies vectorielles et tropicales, divisé en pôles de recherche consacrés aux différents bassins ultramarins (Atlantique ; Océan Indien ; Pacifique).		2027	
32	Consacrer dans les plans régionaux de santé en Outre-mer, un programme de démoustication, en déployant rapidement les solutions de stérilisation expérimentées dans les Outre-mer, pour prévenir les épidémies de chikungunya et de dengue.	ARS	2027	PRS (projets régionaux de santé)
33	En cohérence avec les dispositions de la Charte sociale européenne, assurer, si nécessité dans le cadre d'une opération d'intérêt national (OIN), le droit à l'eau potable et à l'assainissement dans les territoires ultramarins, en confortant la démarche « Plan Eau DOM », et en agréant les installations d'assainissement non collectif (inférieures à 20 équivalents habitants) fondées sur des solutions naturelles.	Parlement	2027	Loi

34	Accélérer le traitement des déchets en : - confiant à un opérateur unique sur chaque territoire le traitement des déchets ; - exonérant de TGAP pendant 5, 7 ou 10 ans selon les territoires ; - pénalisant financièrement les éco-organismes qui n'atteignent pas leurs objectifs ; - révisant la réglementation européenne sur les transferts de déchets ; - inscrivant les équipements structurants de traitement des déchets, notamment la valorisation énergétique, sur la liste des grands projets prioritaires outre-mer.	Ministère des comptes publics Ministère en charge de la transition écologique Parlement Union européenne	2027	Loi ordinaire Loi de finances Règlement européen
35	Assurer l'indemnisation des victimes, en application de la loi n° 2026-491 du 12 juin 2026 visant à reconnaître la responsabilité de l'État et à indemniser les victimes du chlordécone, en déterminant des critères d'indemnisation fondés sur les réalités territoriales. Organiser le dépistage systématique de la population de Guyane française sur la pollution au mercure.	<u>Pour l'indemnisation des victimes :</u> Parlement, sur la base des travaux en cours de la mission interministérielle visant à déterminer les critères et montants de l'indemnisation <u>Pour le dépistage systématique :</u> ARS, centres hospitaliers, infirmières	2028	Loi (pour l'indemnisation)
36	Donner tout son effet utile à l'extension de la Charte sociale européenne en assurant un suivi des conclusions issues du Comité européen des droits sociaux.	Gouvernement (ministère de l'Europe et des affaires étrangères ; ministère de la santé ; ministère des outre-mer)	2027	Rapports de suivi

37	Modifier l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 afin de prévoir que les études d'impact des projets de loi comportent une évaluation systématique de leurs conséquences sur les deux premiers déciles de niveau de vie des populations ultramarins, en précisant, lorsque leurs effets sont défavorables ou risquent d'accroître les inégalités, les mesures d'adaptation, de compensation ou d'accompagnement envisagées.	Secrétariat général du gouvernement (SGG), DGOM Administrations centrales porteuses des projets de texte	2027	Loi organique Dispositions réglementaires pour harmoniser les méthodes d'évaluation
38	Revaloriser la prime d'activité au prorata du différentiel de coût de la vie calculé en 2022 par l'INSEE pour chaque département et région d'outre-mer.	DGEFP, DB	2027t	Loi, décret
39	.Revaloriser l'ASPA au prorata du différentiel de coût de la vie calculé en 2022 par l'INSEE pour chaque département et région d'outre-mer.	DSS, DGCS	2027	Loi, décret
40	Étudier une progressivité des sur-rémunérations valorisant davantage les rémunérations inférieures à la rémunération médiane	DGAFP	2027	Décret, circulaire
41	Face au désordre foncier outre-mer, qui aggrave encore les inégalités héritées de l'époque coloniale et qui prive de nombreux ultramarins d'un patrimoine, adopter une loi spéciale foncière pour le résorber à l'horizon 2040. Augmenter les moyens humains et financiers des commissions d'urgence foncière.	Ministère de la justice Ministère des comptes publics Ministère des outre-mer Parlement	2028	Loi ordinaire

42	Pour lutter contre les prix chers : - mettre en place un dispositif pérenne et contraignant de suivi des prix et des marges des distributeurs et grossistes-importateurs par les services de la DGCCRF renforcés à cette fin ; - associer systématiquement aux négociations annuelles du BQP l'ensemble des acteurs intervenant dans la formation des prix, notamment les importateurs-grossistes, les opérateurs logistiques et les entreprises de transport, afin de mieux identifier et maîtriser les surcoûts qui se constituent en amont de la distribution finale ; - élargir le champ du BQP aux services essentiels du quotidien ; - mettre en œuvre un tarif social internet en outre-mer ; - plus généralement, mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête du Sénat sur les marges.	Ministère de l'économie, DGOM, collectivités territoriales	2028	Loi, décret
43	Étudier la possibilité de transformer les aides fiscales au logement prévues aux articles 199 *undecies* C et 244 *quater* Y qui bénéficient aux COM en subventions budgétaires en vue de rehausser le budget de la ligne budgétaire unique à due proportion.	DLF, DGOM	2028	Loi
44	Mettre en œuvre un barème adapté plus favorable aux familles monoparentales et étudier la possibilité d'étendre les APL aux territoires ultramarins.	Ministère du Logement	2028	Loi, décret

45	Dans les programmes de construction ou de rénovation du parc social, utiliser obligatoirement des équipements à sobriété énergétique (chauffe-eau solaire) pour réduire la facture énergétique des locataires à faibles revenus.	DGOM, Ministère du logement	2028	Décret
46	Accélérer vers la souveraineté alimentaire : - en amplifiant le soutien aux filières locales contribuant à la souveraineté alimentaire grâce à un Poséi renforcé ; - en sécurisant un nouveau mode de financement des Safer outre-mer ; - en créant un mécanisme de préretraite avec obligation de tutorat.	Gouvernement et Union européenne Parlement Ministère de l'agriculture* Ministère de l'économie	2028	Cadre financier pluriannuel Règlement européen loi
47	Soutenir la trésorerie et le financement des entreprises ultramarines en mettant en place : - un dispositif étendu d'affacturage inversé, porté par le groupe Caisse des dépôts et consignations, pour remédier radicalement et rapidement au fléau des retards de paiement pour les entreprises locales ; - un mécanisme de préfinancement des créances fiscales pour les entreprises outre-mer comptant moins de 11 salariés, assuré par Bpifrance.	Ministère de l'Économie Caisse des dépôts et consignation BPI France DGFIP	Généralisation à progressive à compter de 2027	Décret
48	Renforcer les moyens du Bureau central de tarification (BCT) et mieux faire connaître son action outre-mer en confiant à l'IEDOM ou à la DRFIP un rôle de point de liaison, pour permettre aux acteurs ultramarins de le saisir effectivement lorsque des refus d'assurance font obstacle à l'investissement ou à la couverture des risques de catastrophes naturelles.	Bureau central de tarification et assureurs Institut d'Émission d'Outre-Mer (IEDOM) Direction régionale des finances publiques (DRFIP)	2027	Circulaire, décret

49	Concentrer le régime fiscal d'aide à l'investissement productif (RAFIP) sur les PME des territoires et introduire une différenciation territoriale dans la définition des secteurs éligibles.	DLF	2027	Loi
50	Maintenir le dispositif des exonérations de charge « LODEOM » tout en le rendant plus lisible.	DSS, DGEFP	2027	Loi (PLFSS)
51	Renforcer la capacité d'investissement des collectivités ultramarines en : - sanctuarisant les crédits consacrés aux contrats de convergence et de transformation (CCT), tous programmes confondus, dans le cadre des PITE, en assurant leur suivi consolidé en lois de finances et en subordonnant leur programmation à une concertation avec les collectivités concernées afin de mettre fin à un fléchage largement décidé sans elles ; - permettant, sur proposition du représentant de l'État, le financement jusqu'à 100 % par le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) des projets portés par les communes engagées dans un contrat d'accompagnement et respectant leur trajectoire de redressement financier ; - adaptant les règles de financement des projets pour réduire les exigences d'autofinancement pesant sur les collectivités les plus fragiles ; - généralisant les points d'entrée uniques d'ingénierie territoriale associant les services de l'État, l'ANCT, la Banque des territoires, l'Agence française de développement et les opérateurs compétents.	DGOM, DB	2027	Loi de finances Loi d'orientation et de programmation

52	Développer l'économie sociale et solidaire (ESS) : - en réexaminant les critères d'éligibilité aux exonérations LODEOM et aux aides publiques afin de mieux prendre en compte les associations, coopératives, mutuelles et structures d'insertion qui créent des emplois d'utilité sociale, y compris les associations contribuant à la protection des enfants et des femmes victimes de violences ; - élargir le recours aux clauses sociales d'insertion dans la commande publique ultramarine, en fixant des objectifs d'heures d'insertion adaptés aux marchés concernés, en mobilisant les facilitateurs locaux et en favorisant le recours aux structures d'insertion par l'activité économique (IAE).	Ministère de l'Économie Ministère des Outre-mer	2027	Loi (PLF)

53	Pour garantir la qualité des statistiques outre-mer : - prévoir un suivi régulier par le Conseil national de l'information statistique (CNIS), de la qualité de la couverture statistique des territoires ultramarins par rapport à l'Hexagone, en modifiant l'article 1er bis de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière statistique ; - faire du sur-échantillonnage la règle plutôt que l'exception, en prévoyant un financement pérenne pour l'INSEE au sein du programme 220 « Statistiques et études économiques » ; - remédier au « flou statistique » pour Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, qui entre en contradiction avec les dispositions de l'article 146 de la loi dite « EROM » ; - tenir et mettre à jour un tableau de bord des grands indicateurs socio-économiques de chaque territoire ultramarin.	Parlement Conseil national de l'information statistique (CNIS)	À compter de 2027	Modification de l'article 1er bis de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière statistique
54	Élargir aux territoires ultramarins le Baromètre de la confiance politique et de l'expérience de l'action publique dans les outre-mer, en s'appuyant sur un partenariat avec des centres de recherche locaux.	Centres de recherche universitaires, soutenus par le ministère de l'enseignement supérieur	Expérimentation en 2027 pour la Réunion Évaluation et élargissement par la suite	Loi
55	Placer le ministre chargé des outre-mer auprès du Premier ministre en qualité de ministre délégué et transformer la DGOM en Secrétariat général aux outre-mer (SGOM) renforcé, sous l'autorité du Premier ministre.	Président de la République Gouvernement	2027	Décrets

56	Créer un programme d'intervention territorialisé au sein de la mission « Outre-mer » sur lequel une majorité des financements ministériels des contrats de convergence et de transformation (CCT) sont transférés et aligner la temporalité des CCT sur celle du cadre financier pluriannuel européen.	DGOM, DB	2027	Loi (PLF)
57	Créer un statut de « grand projet ultramarin » avec un accompagnement renforcé et des procédures adaptées, et initier une politique nationale de grands projets dans les outre-mer.	Gouvernement Parlement	2027	Loi ordinaire Décret
58	Prévoir une étude d'impact systématique comprenant un volet RUP pour accompagner les nouvelles initiatives normatives de l'Union européenne et la consultation obligatoire de la Conférence des RUP sur ces initiatives.	Union européenne	2028	Règlement européen Décision du Conseil
59	Remplacer la dénomination « régions ultrapériphériques » (RUP), qui semble désigner des territoires marginaux, par celle de « régions ultramarines européennes ».	Union européenne	Horizon 2034	Traités européens
60	Dans le cadre d'une prochaine révision des traités européens, actualiser le statut des RUP en affirmant, s'agissant des mesures d'adaptation nécessaires à la prise en compte de leurs spécificités, conformes à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), une présomption de non atteinte au marché intérieur.	Union européenne	Horizon 2034	Traité européens

61	Créer une politique européenne de voisinage ultrapériphérique (PEVu), conçue autour des RUP et des PTOM, et à destination des États voisins les plus proches.	Gouvernement Union européenne	2028	Règlement européen Cadre financier pluriannuel
62	Améliorer l'adaptation des mécanismes de péréquation aux réalités ultramarines : - neutralisant partiellement les effets de l'octroi de mer dans le calcul du potentiel financier afin de mieux refléter la richesse réelle des collectivités ultramarines ; - poursuivant la montée en puissance de la quote-part outre-mer de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM), afin de mieux tenir compte des besoins de financement et des charges spécifiques supportées par ces territoires.	Ministère chargé du budget Ministère des outre-mer DGOM	2027	Loi (PLF)
63	Faciliter l'adoption de mesures de préférence locale outre-mer dans les domaines de l'emploi public de l'État, de la commande publique, de l'accès au logement et à la propriété.	Gouvernement Parlement	2028	Loi Constitution le cas échéant

ANNEXES

ANNEXE 1
LA MOBILITÉ GÉOGRAPHIQUE DES CANDIDATS ULTRAMARINS À L'ENTRÉE DANS LES ÉTUDES SUPÉRIEURES

A. LES DONNÉES DE PARCOURSUP PERMETTENT D'ÉTUDIER LES SOUHAITS GÉOGRAPHIQUES DES CANDIDATS À L'ENTRÉE DANS LES ÉTUDES SUPÉRIEURES

Parcoursup est la plateforme nationale qui permet notamment aux élèves de Terminale de formuler des souhaits d'orientation pour leur première année dans l'enseignement supérieur. Chaque candidat formule des vœux pour les formations dans les établissements qu'il a identifiées. Les établissements acceptent ou non les vœux du candidat : si l'établissement accepte, le vœu devient « confirmé ». Le candidat choisit alors un vœu parmi ceux qui sont confirmés : le vœu devient « accepté » et le candidat peut s'inscrire dans cette formation. À noter, qu'il n'y a pas de classement des vœux par le candidat.

Les bases de données mises à disposition par la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES) du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche permettent d'étudier en particulier la mobilité géographique des candidats à l'entrée dans l'enseignement supérieur, en comparant l'académie d'origine du candidat (celle où il passe le baccalauréat) et l'académie de l'établissement dans lequel il formule un vœu.

L'étude ci-dessous est réalisée à partir de la base de données Parcoursup de 2024, sur le champ des candidats néo-bacheliers ayant validé au moins un vœu dans Parcoursup. Les territoires ultramarins sont ici composés de La Réunion, la Guadeloupe, la Martinique, Guyane, Mayotte et la Polynésie française. Afin de comparer la mobilité entre métropole et outre-mer, les analyses sont faites ici au niveau de la région académique[1] et non de l'académie : ainsi un étudiant sera considéré comme mobile s'il change de région académique, et non s'il change seulement d'académie. Cela permet d'identifier des mobilités plus significatives en termes de distance et d'avoir une meilleure comparabilité entre métropole et outre-mer : un étudiant ultramarin qui change d'académie accomplit une mobilité toujours significative, là où un étudiant métropolitain qui change d'académie tout en restant dans la même région académique réalise une mobilité généralement moins contraignante. Le changement de région académique est donc retenu ici comme critère de la mobilité.

B. LES NÉO-BACHELIERS ULTRAMARINS FORMULENT DAVANTAGE DE VŒUX EN DEHORS DE LEUR RÉGION D'ORIGINE QUE LES AUTRES

Les régions académiques ultramarines sont, avec la Corse, les plus petites régions académiques en nombre de candidats (tableau 1). La Réunion est la plus grande des régions académiques d'outre-mer avec plus de 10 000 néo-bacheliers ayant validé au moins un vœu sur Parcoursup en 2024.

[1] *Une région académique regroupe généralement plusieurs académies. Toutefois, certaines régions académiques sont composées d'une seule académie : c'est le cas des régions d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Mayotte, Martinique, Polynésie française) mais aussi de certaines régions de métropole (Bretagne, Centre-Val-de-Loire, Corse, Normandie, Pays de la Loire).*

Tableau 1 : Candidats et vœux par région académique

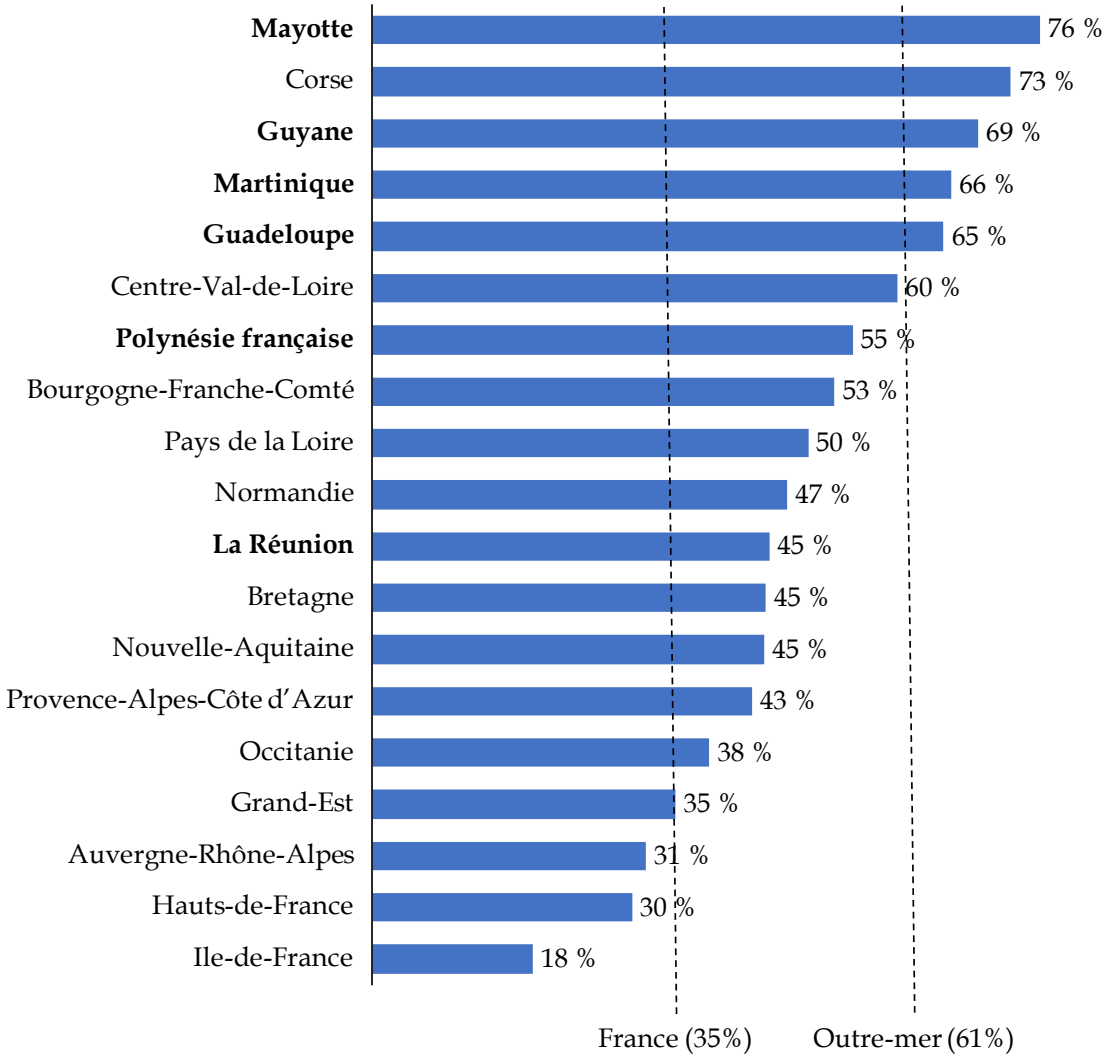
Région académique du candidat	Nombre de candidats	Nombre de vœux
Ile-de-France	133 912	2 429 539
Auvergne-Rhône-Alpes	74 730	1 035 422
Hauts-de-France	54 908	589 782
Occitanie	52 477	728 414
Nouvelle-Aquitaine	50 028	602 872
Grand-Est	47 718	523 859
Provence-Alpes-Côte d'Azur	46 429	676 897
Pays de la Loire	34 241	389 200
Bretagne	31 871	412 585
Normandie	29 001	319 686
Bourgogne-Franche-Comté	23 568	289 520
Centre-Val-de-Loire	22 525	282 457
La Réunion	10 572	98 634
Mayotte	5 454	71 511
Guadeloupe	4 990	51 707
Martinique	3 566	38 095
Guyane	3 204	31 924
Corse	2 514	26 198
Polynésie française	2 373	16 657
Total outre-mer	**30 159**	**308 528**
Total France	**634 081**	**8 614 959**

Champ : Candidats néo-bacheliers en 2024 ayant validé au moins un vœu sur Parcoursup.

Source : données Parcoursup 2024, calculs Sénat

La part des vœux des candidats hors de leur région d'origine relève de fortes disparités selon les régions : celles qui sont le plus peuplées (Ile-de-France, Hauts-de-France, Auvergne-Rhône-Alpes) sont aussi celles dont les candidats formulent le moins de vœux dans une autre région que leur région d'origine (graphique 1). Par exemple, en Ile-de-France, 18 % des vœux des candidats sont des vœux pour des formations en dehors de l'Ile-de-France. À l'inverse, les régions les moins peuplées voient leurs élèves formuler davantage de vœux hors de leur région. C'est le cas notamment de l'outre-mer qui, hormis La Réunion avec un taux proche des régions métropolitaines, ont des taux de vœux hors de la région d'origine particulièrement élevés. Mayotte voit ses élèves néo-bacheliers formuler 76 % de leurs vœux en dehors de Mayotte.

Graphique 1 : Part des vœux hors de la région académique d'origine des candidats, selon la région académique d'origine



Champ : Candidats néo-bacheliers en 2024 ayant validé au moins un vœu sur Parcoursup

Lecture : Les vœux des candidats originaires de Mayotte sont à 76 % des vœux pour des formations hors de Mayotte.

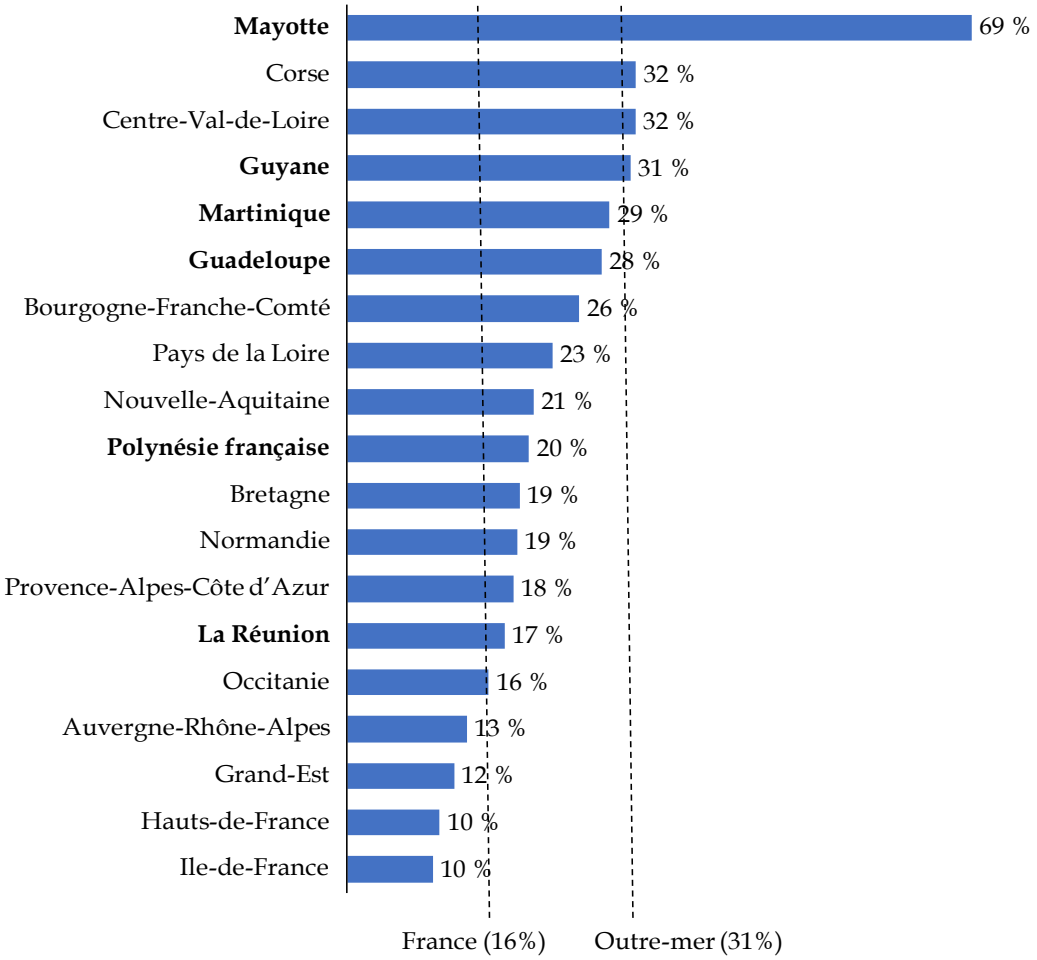
Source : données Parcoursup 2024, calculs Sénat

C. LES NÉO-BACHELIERS ULTRAMARINS QUITTENT DAVANTAGE LEUR RÉGION D'ORIGINE QUE LES AUTRES, MAIS LA SITUATION EST COMPARABLE À PLUSIEURS RÉGIONS MÉTROPOLITAINES

Lorsqu'un candidat a formulé ses vœux, les établissements décident de lui faire, ou non, une proposition d'admission. Le candidat accepte alors une formation parmi celles auxquelles l'établissement a répondu favorablement. Le candidat pourra s'inscrire à cette formation qu'il a acceptée.

Sur l'ensemble de la France, 16 % des candidats acceptent au final une formation en dehors de leur région d'origine (graphique 2). Dans les DROM-COM, ils sont presque deux fois plus à quitter leur région (31 %). Toutefois, hormis Mayotte qui a un taux particulièrement élevé, les DROM-COM présentent des taux assez proches de plusieurs régions métropolitaines, notamment du Centre-Val-de-Loire et de la Bourgogne-Franche-Comté. Une fois encore, La Réunion se distingue avec un taux de candidats qui quittent leur région d'origine très proche de la moyenne nationale.

Graphique 2 : Part des candidats ayant accepté une formation hors de leur région académique d'origine, selon la région académique d'origine



Champ : Candidats néo-bacheliers en 2024 ayant accepté une proposition de formation dans Parcoursup.

Lecture : Parmi les candidats originaires de Mayotte ayant accepté une formation, 69 % ont choisi une formation hors de Mayotte.

Source : données Parcoursup 2024, calculs Sénat

En moyenne sur l'ensemble du territoire, les candidats qui obtiennent une mention « Bien » (B) ou « Très Bien » (TB) au baccalauréat sont 21 % à quitter leur région, contre 14 % pour les autres. Le taux de départ pour les candidats avec mention B et TB est donc 1,5 fois plus élevé que pour les autres (tableau 2).

Il y a ici une disparité importante entre les DROM-COM : à Mayotte et en Guadeloupe, l'écart entre le taux de départ de ceux avec mention B et TB et le taux de départ des autres est assez contenu, et en-dessous de la moyenne nationale. À l'inverse, cet écart est particulièrement élevé à la Réunion et en Polynésie française : les candidats avec mention B et TB quittent plus de deux fois plus souvent leur région que ceux qui ont une mention « Assez Bien » (AB) ou pas de mention. Cela indique, pour ces deux territoires, une plus forte attraction au départ pour les meilleurs élèves.

Tableau 2 : part des candidats quittant leur région académique d'origine selon la mention obtenue au baccalauréat

Région académique du candidat	% de candidats quittant leur région parmi ceux obtenant une mention Assez Bien ou pas de mention (1)	% de candidats quittant leur région parmi ceux ayant obtenu une mention Bien ou Très Bien (2)	Ratio (2) / (1)
Polynésie française	15 %	32 %	2.2
La Réunion	13 %	27 %	2.1
Grand-Est	9 %	17 %	1.9
Provence-Alpes-Côte d'Azur	14 %	26 %	1.9
Hauts-de-France	8 %	15 %	1.9
Corse	24 %	45 %	1.8
Normandie	15 %	26 %	1.7
Guyane	28 %	46 %	1.7
Nouvelle-Aquitaine	17 %	28 %	1.7
Bourgogne-Franche-Comté	21 %	34 %	1.6
Occitanie	13 %	20 %	1.6
Bretagne	16 %	25 %	1.6
Martinique	26 %	39 %	1.5
Centre-Val-de-Loire	28 %	40 %	1.4
Pays de la Loire	20 %	28 %	1.4
Auvergne-Rhône-Alpes	12 %	16 %	1.4
Guadeloupe	26 %	34 %	1.3
Mayotte	68 %	75 %	1.1
Ile-de-France	9 %	10 %	1.0
Total outre-mer	**29 %**	**36 %**	**1.3**
Total France	**14 %**	**21 %**	**1.5**

Champ : Candidats néo-bacheliers en 2024 ayant accepté une proposition de formation dans Parcoursup

Lecture : 15 % des candidats originaires de Polynésie française et n'ayant pas obtenu de mention ou ayant une mention Assez Bien ont accepté une formation en dehors de Polynésie française ; 32 % des candidats originaires de Polynésie française et ayant obtenu une mention Bien ou Très Bien ont accepté une formation en dehors de Polynésie française.

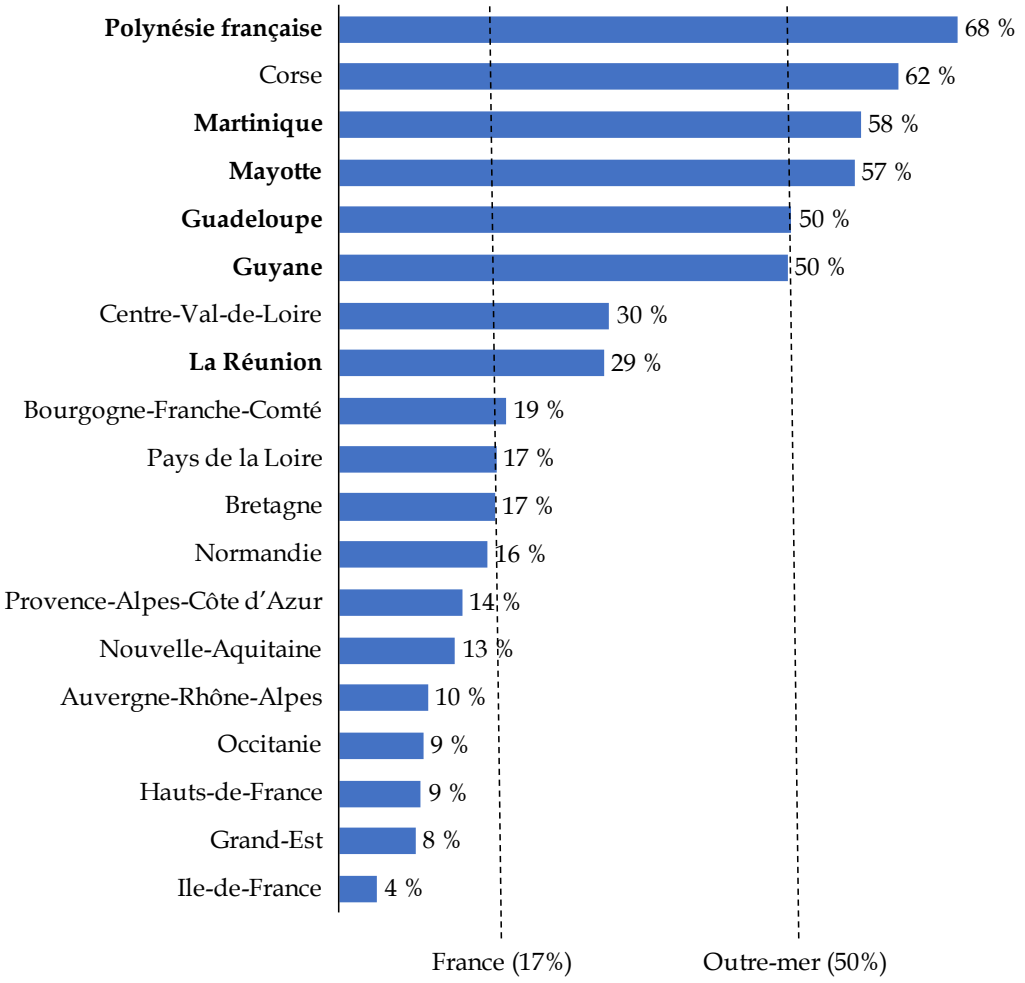
Source : données Parcoursup 2024, calculs Sénat

D. LES NÉO-BACHELIERS ULTRAMARINS QUI QUITTENT LEUR RÉGION INTÈGRENT SOUVENT UNE FORMATION QUI N'A PAS D'ÉQUIVALENT DANS LEUR RÉGION D'ORIGINE

Une raison qui pourrait expliquer le départ vers une autre région académique est le déficit dans la diversité des formations proposées dans la région d'origine. En moyenne en France, pour seulement 17 % des candidats

qui quittent leur région d'origine, il n'existait pas, dans leur région d'origine, de formation équivalente[1] à celle qu'ils ont acceptée (graphique 3). Mais ce taux est nettement supérieur pour les DROM-COM : 50 % des candidats qui partent ne disposaient pas de formation similaire dans leur région d'origine. En Polynésie française, 68 % des candidats qui partent ne disposaient d'une formation équivalente en Polynésie française.

Graphique 3 : Part des candidats quittant leur région académique d'origine qui ne disposaient pas d'une formation équivalente dans leur région d'origine, selon la région académique d'origine



Champ : Candidats néo-bacheliers en 2024 ayant accepté une proposition de formation dans Parcoursup hors de leur région académique d'origine

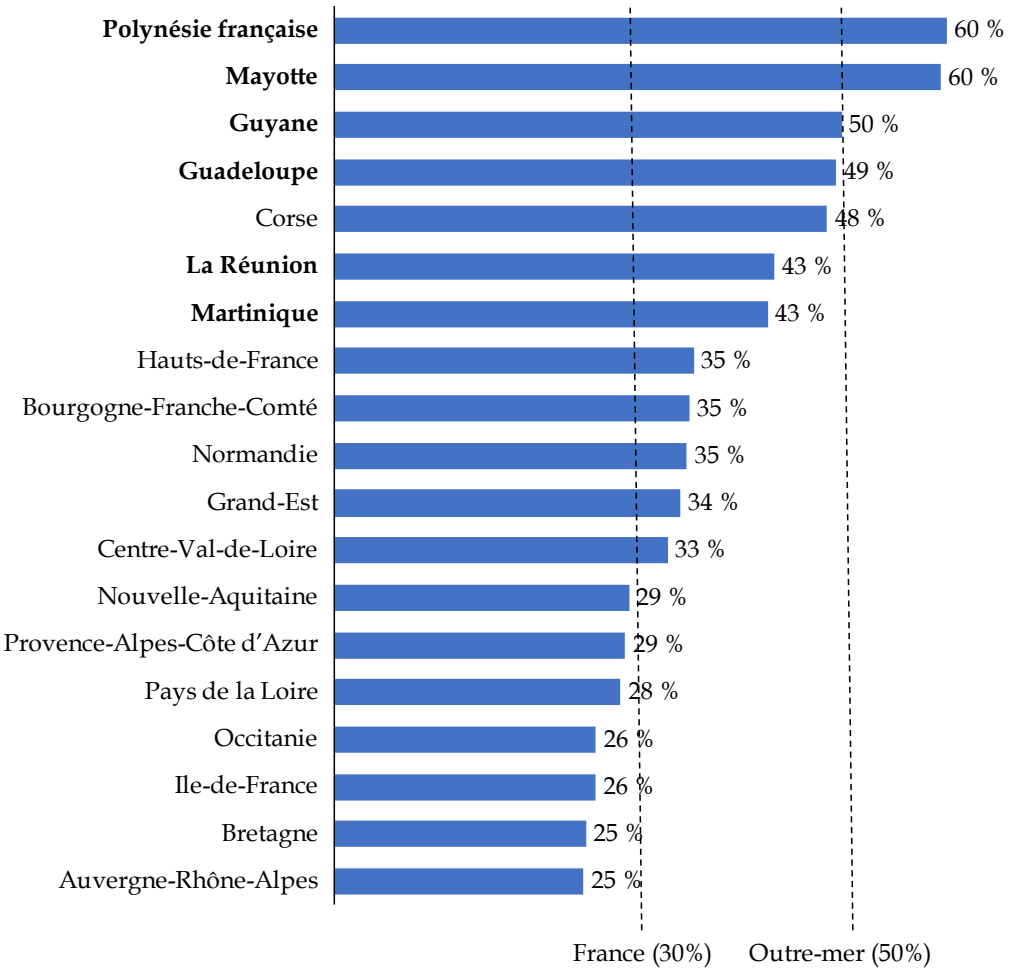
Lecture : 68 % des candidats originaires de Polynésie française qui quittent la Polynésie française ne disposaient d'une formation équivalente dans cette région.

Source : données Parcoursup 2024, calculs Sénat

[1] *Une formation équivalente correspond à un intitulé identique (licence en droit, D.E Infirmier, classe préparatoire scientifique MPSI, BUT Techniques de commercialisation, etc.).*

Parmi les candidats qui partent et qui pourtant disposaient d'une formation équivalente dans leur région d'origine, 30 % n'y ont pas postulé en moyenne sur l'ensemble du territoire (graphique 4). Toutefois, ces taux sont plus élevés pour les DROM-COM, et même proches de 50 % ou plus pour la Polynésie française, Mayotte, la Guyane et la Guadeloupe. Cela peut illustrer une certaine volonté au départ plus importante pour ces candidats dans les DROM-COM que dans les autres régions académiques, indépendamment de l'offre de formation.

Graphique 4 : Part des candidats quittant leur région d'origine et disposant d'une formation équivalente dans leur région mais qui n'y ont pas postulé, selon la région académique d'origine



Champ : Candidats néo-bacheliers en 2024 ayant accepté une proposition de formation dans Parcoursup hors de leur région académique d'origine et disposant d'une formation équivalente dans leur région d'origine.

Lecture : Parmi les candidats de Polynésie française qui quittent leur région et qui disposent d'une formation équivalente dans leur région, 60 % n'y ont pas postulé.

Source : données Parcoursup 2024, calculs Sénat

E. PEU DE CANDIDATS ARRIVENT EN OUTRE-MER À L'ENTRÉE DANS LES ÉTUDES SUPÉRIEURES

Toutes les régions voient partir des candidats, mais elles voient également des candidats arriver d'autres régions. En moyenne, 19 % des candidats d'une formation donnée viennent d'une autre région (tableau 3). Toutefois, ces taux sont nettement plus faibles dans les DROM-COM, voire quasi-nuls à Mayotte et en Guyane, montrant une faible attractivité de ces régions pour les néo-bacheliers.

Tableau 3 : Candidats arrivant dans une région académique

Région académique de la formation	Nombre de candidats ayant accepté une formation dans la région	Dont venant d'une autre région	%
Mayotte	1 091	12	1 %
Guyane	1 579	23	1 %
Polynésie française	1 408	56	4 %
Guadeloupe	2 915	226	8 %
Martinique	2 134	198	9 %
Corse	1 420	157	11 %
La Réunion	7 603	855	11 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	32 974	5 020	15 %
Normandie	20 627	3 146	15 %
Grand-Est	38 149	6 317	17 %
Bourgogne-Franche-Comté	15 975	2 795	17 %
Ile-de-France	106 241	18 917	18 %
Bretagne	25 369	4 951	20 %
Auvergne-Rhône-Alpes	58 960	11 517	20 %
Hauts-de-France	46 628	9 127	20 %
Nouvelle-Aquitaine	37 614	7 654	20 %
Centre-Val-de-Loire	14 618	3 115	21 %
Occitanie	44 307	10 455	24 %
Pays de la Loire	26 367	6 501	25 %
Total outre-mer	**16 730**	**1 370**	**8 %**
Total France	**485 979**	**91 042**	**19 %**

Champ : Candidats néo-bacheliers en 2024 ayant accepté une proposition de formation dans Parcoursup.

Lecture : 1 091 candidats ont accepté une formation à Mayotte en 2024, dont 12 n'ont pas passé le baccalauréat à Mayotte, soit 1 %.

Source : données Parcoursup 2024, calculs Sénat

F. LES DROM-COM VOIENT UNE BAISSE IMPORTANTE DES EFFECTIFS NETS AU MOMENT DE L'ENTRÉE DANS LES ÉTUDES SUPÉRIEURES

Des néo-bacheliers quittent leur région d'origine à l'entrée dans les études supérieures, quand d'autres arrivent dans cette même région. Le solde net des départs et des arrivées donne des indications sur l'attractivité des régions pour les néo-bacheliers. Ainsi, les Hauts-de-France, l'Occitanie ou encore l'Ile-de-France voient leurs effectifs augmenter de plus de 10 % au moment de l'entrée dans les études supérieures, là où les DROM-COM ont des effectifs en baisse, voire nettement en baisse : à Mayotte le solde net est en baisse de 69 % montrant des volumes importants de départ pour peu d'arrivées.

Tableau 4 : arrivées et départs des candidats

Région académique	Nombre de candidats originaires de la région	Nombre de candidats ayant accepté une formation dans la région	% évolution effectif
Hauts-de-France	41 807	46 628	12 %
Occitanie	40 177	44 307	10 %
Ile-de-France	96 523	106 241	10 %
Auvergne-Rhône-Alpes	54 724	58 960	8 %
Grand-Est	36 118	38 149	6 %
Pays de la Loire	25 721	26 367	3 %
Bretagne	25 255	25 369	0 %
Nouvelle-Aquitaine	37 777	37 614	0 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	34 289	32 974	-4 %
Normandie	21 560	20 627	-4 %
La Réunion	8 177	7 603	-7 %
Bourgogne-Franche-Comté	17 757	15 975	-10 %
Centre-Val-de-Loire	16 913	14 618	-14 %
Polynésie française	1 694	1 408	-17 %
Martinique	2 731	2 134	-22 %
Guadeloupe	3 745	2 915	-22 %
Corse	1 858	1 420	-24 %
Guyane	2 268	1 579	-30 %
Mayotte	3 502	1 091	-69 %
Étranger	13 744	361	-97 %
Total outre-mer	**22 117**	**16 730**	**-24 %**
Total	**486 340**	**486 340**	

Champ : Candidats néo-bacheliers en 2024 ayant accepté une proposition de formation dans Parcoursup

Lecture : 41 807 néo-bacheliers sont originaires des Hauts-de-France ; 46 628 candidats ont accepté une formation dans les Hauts-de-France, soit une hausse de l'effectif de 12 %.

Source : données Parcoursup 2024, calculs Sénat

G. SYNTHÈSE DES CONSTATS

L'analyse des vœux exprimés par les néo-bacheliers de 2024 dans Parcoursup permet d'établir les constats suivants :

- Les candidats ultramarins formulent plus souvent des vœux en dehors de leur région d'origine (61 % des vœux) que la moyenne nationale (35 %) ;

- Ils quittent au final presque deux fois plus leur région (31 % de départs) que la moyenne nationale (16 %) ;

- Dans toutes les régions de France, les néo-bacheliers qui ont obtenu des mentions Bien ou Très Bien au baccalauréat quittent plus souvent leur région que les autres. Cette tendance est particulièrement forte en Polynésie française et à la Réunion, où les candidats avec mention Bien et Très Bien partent deux fois plus souvent que les autres ;

- Hormis à la Réunion, les candidats ultramarins qui quittent leur région ne disposaient pas pour plus de la moitié d'entre eux de formation équivalente dans leur région d'origine, ce qui soulève la question de la diversité de l'offre de formation disponible ;

- Toutefois, en Polynésie française, à Mayotte, en Guyane et en Guadeloupe, les candidats qui partent et qui pourtant disposaient d'une formation équivalente dans leur région, n'ont pour au moins la moitié d'entre eux pas postulé à cette formation équivalente. Ainsi le manque de formation dans les régions ultramarines ne saurait expliquer à lui seul le départ vers d'autres régions ;

- Peu voire très peu de néo-bacheliers arrivent en outre-mer à l'entrée dans les études supérieures, notamment à Mayotte et en Guyane, puisqu'ils représentent 1 % des candidats ayant accepté une formation dans ces deux territoires ;

- En outre-mer, des départs nombreux et peu d'arrivées entraînent une baisse de près d'un quart des effectifs entre la terminale et l'entrée dans les études supérieures ;

- Mayotte est dans une situation particulière, avec près de 70 % de ses néo-bacheliers qui la quittent, nettement plus que tous les autres DROM-COM, et sans différence notable selon la mention obtenue au baccalauréat. Et parmi ceux qui quittent Mayotte, ils sont 60 % à ne pas avoir postulé à une formation équivalente à Mayotte lorsqu'il en existe ;

- La Réunion, avec son nombre important de néo-bacheliers, est moins impactée par ces départs vers d'autres régions : ils sont 17 % à partir, alors que la moyenne nationale est à 16 %. La Réunion connaît également un nombre non négligeable de candidats qui y arrivent à l'entrée dans les études supérieures, entraînant une érosion moindre des effectifs entre la terminale et les études supérieures (- 7 %) que dans les autres DROM-COM, et même que

dans certaines régions métropolitaines (- 10 % en Bourgogne-Franche-Comté, - 14 % en Centre-Val-de-Loire).

ANNEXE 2
LISTE DES CONCOURS À AFFECTATION LOCALE (TRANSMISSION PAR LA DGAFP)

Entre 2020 et 2024, **62 concours nationaux à affectation locale** ont été ouverts dans divers corps.

Ministères	2020	2021	2022	2023	2024
Caisse des dépôts et consignations	0	0	0	0	29
Ministère de la justice	126	140	397	240	233
Ministère de la transition écologique	0	0	0	0	127
Ministère de l'agriculture	0	0	0	39	37
Ministères économiques et financiers	0	0	70	60	90
Ministère de l'éducation nationale	0	74	108	112	107
Ministère de l'intérieur	1343	1252	978	947	746
Ministère des armées	0	169	295	305	45
Ministère du travail	0	20	0	0	0
Ministère des solidarités et de la santé	0	32	0	0	0

La répartition des postes ouverts par zone géographique

Ministères	2020	2021	2022	2023	2024
Caisse des dépôts et consignations	**0**	**0**	**0**	**0**	**29**
Paris	*0*	*0*	*0*	*0*	*11*
Bordeaux	*0*	*0*	*0*	*0*	*10*
Angers	*0*	*0*	*0*	*0*	*5*
Ministère de la justice	**126**	**140**	**397**	**240**	**233**
Ile-de-France	*0*	*140*	*255*	*205*	*206*
Nouvelle Calédonie	*0*	*0*	*0*	*18*	*0*
Auvergne-Rhône-Alpes	*76*	*0*	*47*	*0*	*0*
Provence-Alpes Côte d'Azur	*35*	*0*	*66*	*0*	*0*
Grand Ouest	*15*	*0*	*29*	*0*	*0*
Aix en Provence	*0*	*0*	*0*	*0*	*20*
Mayotte	*0*	*0*	*0*	*8*	*0*
Guyane	*0*	*0*	*0*	*9*	*7*
Ministère de la transition écologique	**0**	**0**	**0**	**0**	**127**
Auvergne	*0*	*0*	*0*	*0*	*11*
Bretagne	*0*	*0*	*0*	*0*	*4*
Grand-Est	*0*	*0*	*0*	*0*	*9*
Bourgogne	*0*	*0*	*0*	*0*	*7*
Centre-Val de Loire	*0*	*0*	*0*	*0*	*4*
Hauts de France	*0*	*0*	*0*	*0*	*11*
Ile de France	*0*	*0*	*0*	*0*	*42*
Normandie	*0*	*0*	*0*	*0*	*4*
Nouvelle-Aquitaine	*0*	*0*	*0*	*0*	*11*

Occitanie	*0*	*0*	*0*	*0*	*6*
Pays de la Loire	*0*	*0*	*0*	*0*	*3*
Provence-Alpes Côte d'Azur	*0*	*0*	*0*	*0*	*7*
Guadeloupe	*0*	*0*	*0*	*0*	*2*
Guyane	*0*	*0*	*0*	*0*	*2*
Mayotte	*0*	*0*	*0*	*0*	*4*
Ministère de l'agriculture	**0**	**0**	**0**	**39**	**37**
Hauts-de France	*0*	*0*	*0*	*30*	*31*
Normandie	*0*	*0*	*0*	*6*	*3*
Bretagne	*0*	*0*	*0*	*2*	*0*
Ministères économiques et financiers	**0**	**0**	**70**	**60**	**90**
Hauts-de-France	*0*	*0*	*70*	*0*	*40*
Auvergne Rhône-Alpes	*0*	*0*	*0*	*0*	*50*
Grand-Est	*0*	*0*	*0*	*60*	*0*
Ministère de l'éducation nationale	**0**	**74**	**108**	**112**	**107**
Guyane	*0*	*24*	*28*	*26*	*37*
Mayotte	*0*	*50*	*80*	*86*	*70*
Ministère de l'intérieur	**1343**	**1252**	**978**	**947**	**746**
Ile-de-France	*1343*	*1202*	*884*	*870*	*720*
ZDS Ile-de-France	*0*	*8*	*31*	*0*	*0*
ZDS Est	*0*	*21*	*32*	*6*	*26*
ZDS Sud	*0*	*5*	*9*	*43*	*0*
ZDS Sud-Ouest	*0*	*16*	*3*	*0*	*0*
ZDS Ouest	*0*	*0*	*1*	*3*	*0*
ZDS Sud-Est	*0*	*0*	*3*	*20*	*0*
ZDS Nord	*0*	*0*	*15*	*5*	*0*
Ministère des armées	**0**	**169**	**295**	**305**	**45**[1]
Ile-de-France	*0*	*56*	*117*	*125*	*19*
Provence Alpes-Côte d'Azur	*0*	*19*	*29*	*33*	*16*
Auvergne Rhône Alpes	*0*	*14*	*24*	*24*	*0*
Bretagne	*0*	*13*	*17*	*17*	*0*
Centre Val de Loire	*0*	*22*	*25*	*25*	*0*
Grand Est	*0*	*8*	*13*	*13*	*0*
Nouvelle-Aquitaine	*0*	*23*	*28*	*28*	*0*
Occitanie	*0*	*6*	*15*	*15*	*0*
Bourgogne Franche-Comté	*0*	*4*	*11*	*11*	*0*
Hauts-de-France	*0*	*3*	*8*	*8*	*0*
Pays de la Loire	*0*	*1*	*6*	*6*	*0*
Ministère du travail	**0**	**20**	**0**	**0**	**0**
Ile-de-France	*0*	*20*	*0*	*0*	*0*
Ministère des solidarités et de la santé	**0**	**32**	**0**	**0**	**0**
Auvergne-Rhône-Alpes	*0*	*4*	*0*	*0*	*0*
Bourgogne-Franche-Comté	*0*	*3*	*0*	*0*	*0*
Bretagne	*0*	*3*	*0*	*0*	*0*
Corse	*0*	*2*	*0*	*0*	*0*
Hauts-de-France	*0*	*5*	*0*	*0*	*0*
Ile-de-France	*0*	*7*	*0*	*0*	*0*
La Réunion	*0*	*1*	*0*	*0*	*0*
Normandie	*0*	*2*	*0*	*0*	*0*
Provence-Alpes-Côte d'Azur	*0*	*5*	*0*	*0*	*0*

[1] *À ce stade, le concours de TSEEF n'a pas été ouvert au titre de l'année 2024.*

Les concours étant ouverts par corps, les données transmises ci-dessous s'interprètent par corps.

Ministères	2020	2021	2022	2023	2024
Caisse des dépôts et consignations *Secrétaires administratifs de la Caisse*	**0**	**0**	**0**	**0**	**29**
Ministère de la justice	**126**	**140**	397	**240**	**233**
Corps d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire	*126*	*140*	*397*	*223*	*206*
Educateurs de la protection judiciaire de la jeunesse	*0*	*0*	*0*	*8*	*7*
Greffiers des services judiciaires	*0*	*0*	*0*	*9*	*20*
Ministère de la transition écologique *Technicien supérieur principal du développement durable*	**0**	**0**	**0**	**0**	**127**
Ministère de l'agriculture *Techniciens supérieurs du MASA*	**0**	**0**	**0**	**39**	**37**
Ministères économiques et financiers *Agents administratifs des finances publiques*	**0**	**0**	**70**	**60**	**90**
Ministère de l'éducation nationale	**0**	**74**	**108**	**112**	**107**
Professeurs certifiés de l'éducation nationale	*0*	*74*	*28*	*26*	*37*
Professeurs certifiés de l'éducation nationale à Mayotte	*0*	*0*	*80*	*86*	*70*
Ministère de l'intérieur	**1343**	**1252**	**978**	**947**	**746**
Gardiens de la paix	*1343*	*1202*	*884*	*870*	*720*
Contrôleurs des services techniques	*0*	*18*	*60*	*16*	*0*
Ingénieurs des services techniques	*0*	*0*	*0*	*8*	*0*
Techniciens des systèmes d'information et de communication	*0*	*32*	*34*	*53*	*26*
Ministère des armées	**0**	**169**	**295**	**305**	**45**
Infirmiers civils en soins généraux et spécialisés	*0*	*0*	*0*	*34*	*35*
Techniciens supérieurs d'études et de fabrications	*0*	*169*	*295*	*271*	*10*
Ministère du travail *Inspection du travail*	**0**	**20**	**0**	**0**	**0**
Ministère des solidarités et de la santé *Secrétaires administratifs*	**0**	**32**	**0**	**0**	**0**

Effectifs des fonctionnaires dans les DROM et dans l'hexagone par département de naissance (transmission par la DGAFP)

Effectifs au 31 décembre des fonctionnaires dans les DROM et métropole en fonction du département de naissance, par versant et catgorie hiérarchique en 2024

			Département de travail									
			Guadeloupe		Martinique		Guyane		Réunion		Métropole	
		Département de naissance	effectifs au 31/12	%	effectifs au 31/12	%	effectifs au 31/12	%	effectifs au 31/12	%	effectifs au 31/12	%
FPE	A	Même DOM	4100	55	4000	59	2200	33	9200	*50*		*1*
		DOM différent	300	5	300	4	800	13	100	*0*	8700	
		Métropole	2700	37	2300	34	2800	43	7700	*42*	924100	*93*
		Autre (Mayotte, étranger, non renseigné)	200	3	200	3	700	11	1400	*8*	61500	*6*
		Total	7400	100	6800	100	6600	100	18400	*100*	994300	*100*
	B	Même DOM	1700	69	1400	68	600	44	2200	*55*	12800	*4*
		DOM différent	100	5	100	3	200	14	100	*1*	0	
		Métropole	600	24	600	27	500	36	1300	*32*	273400	*90*
		Autre (Mayotte, étranger, non renseigné)	0	2	0	2	100	6	500	*11*	16800	*6*
		Total	2500	100	2100	100	1500	100	3900	*100*	303000	*100*
	C	Même DOM	900	80	800	78	400	58	1200	*72*	6400	*4*
		DOM différent	0	4	0	4	100	15	0	*1*	0	
		Métropole	200	15	200	17	100	19	300	*20*	129400	*88*
		Autre (Mayotte, étranger, non renseigné)	0	1	0	1	100	8	100	*7*	11500	*8*
		Total	1100	100	1100	100	700	100	1700	*100*	147200	*100*
	Indéterminé	Même DOM	0	0	0	67	0	8	0	*24*	0	*1*
		DOM différent	0	0	0	0	0	17	0	*0*	0	
		Métropole	0	100	0	33	0	67	0	*72*	3000	*91*
		Autre (Mayotte, étranger, non renseigné)	0	0	0	0	0	8	0	*3*	300	*8*
		Total	0	100	0	100	0	100	0	*100*	3300	*100*
	Total FPE	Même DOM	6700	61	6300	63	3300	37	12600	*52*	28000	*2*
		DOM différent	500	5	400	4	1200	13	200	*1*	0	
		Métropole	3500	32	3100	31	3500	40	9400	*39*	1329800	*92*
		Autre (Mayotte, étranger, non renseigné)	300	3	200	2	900	10	2000	*8*	90000	*6*
		Total	11000	100	10000	100	8800	100	24100	*100*	1447800	*100*
FPT	A	Même DOM	900	78	1000	79	200	57	1800	*72*	1300	*1*
		DOM différent	0	3	0	3	0	8	0	*0*	0	
		Métropole	200	18	200	17	100	31	600	*23*	166200	*95*
		Autre (Mayotte, étranger, non renseigné)	0	2	0	2	0	4	100	*5*	7000	*4*
		Total	1100	100	1200	100	400	100	2500	*100*	174400	*100*
	B	Même DOM	900	88	1100	87	400	77	1700	*83*	2500	*1*
		DOM différent	0	2	0	2	0	6	0	*0*	0	
		Métropole	100	10	100	11	100	10	300	*14*	191600	*94*
		Autre (Mayotte, étranger, non renseigné)	0	1	0	1	0	6	100	*3*	10300	*5*
		Total	1000	100	1300	100	500	100	2100	*100*	204500	*100*
	C	Même DOM	9800	93	7600	94	3900	83	10600	*92*	18700	*2*
		DOM différent	100	1	100	1	200	4	0	*0*	0	
		Métropole	500	5	300	4	100	3	600	*5*	892300	*90*
		Autre (Mayotte, étranger, non renseigné)	100	1	100	1	400	9	300	*3*	81800	*8*
		Total	10500	100	8100	100	4700	100	11500	*100*	992800	*100*
	Indéterminé	Même DOM	0		0	100	0	0	0	*75*	0	*1*
		DOM différent	0		0	0	0	0	0	*0*	0	
		Métropole	0		0	0	0	100	0	*17*	500	*94*
		Autre (Mayotte, étranger, non renseigné)	0		0	0	0	0	0	*8*	0	*5*
		Total	0		0	100	0	100	0	*100*	500	*100*
	Total FPT	Même DOM	11500	92	9700	91	4500	81	14100	*88*	22500	*2*
		DOM différent	100	1	200	2	300	5	0	*0*	0	
		Métropole	800	6	700	6	300	6	1500	*9*	1250500	*91*
		Autre (Mayotte, étranger, non renseigné)	100	1	100	1	500	9	500	*3*	99200	*7*
		Total	12600	100	10600	100	5600	100	16100	*100*	1372300	*100*
FPH	A	Même DOM	1500	71	2000	72	500	44	2100	*58*	3700	*1*
		DOM différent	100	4	100	3	100	10	0	*0*	0	
		Métropole	500	23	600	22	400	36	1300	*37*	325900	*94*
		Autre (Mayotte, étranger, non renseigné)	0	2	100	3	100	9	200	*5*	15900	*5*
		Total	2100	100	2800	100	1200	100	3600	*100*	345500	*100*
	B	Même DOM	1100	87	1900	86	600	68	2100	*83*	6200	*2*
		DOM différent	0	2	100	3	100	9	0	*0*	0	
		Métropole	100	11	200	10	100	12	400	*14*	247600	*90*
		Autre (Mayotte, étranger, non renseigné)	0	1	0	1	100	12	100	*3*	21700	*8*
		Total	1300	100	2200	100	900	100	2500	*100*	275600	*100*
	C	Même DOM	1100	91	1100	91	600	79	1100	*91*	3700	*2*
		DOM différent	0	1	0	1	0	5	0	*0*	0	
		Métropole	100	8	100	6	0	6	100	*6*	168000	*91*
		Autre (Mayotte, étranger, non renseigné)	0	1	0	1	100	10	0	*2*	13000	*7*
		Total	1200	100	1200	100	700	100	1200	*100*	184700	*100*
	Indéterminé	Même DOM	0		0		0		0		0	*0*
		DOM différent	0		0		0		0		0	
		Métropole	0		0		0		0		0	*100*
		Autre (Mayotte, étranger, non renseigné)	0		0		0		0		0	*0*
		Total	0		0		0		0		0	*100*
	Total FPH	Même DOM	3700	81	5100	81	1700	60	5300	*72*	13700	*2*
		DOM différent	100	3	200	2	200	8	0	*0*	0	
		Métropole	700	16	900	15	600	21	1800	*24*	741600	*92*
		Autre (Mayotte, étranger, non renseigné)	100	1	100	2	300	10	300	*4*	50600	*6*
		Total	4700	100	6300	100	2900	100	7400	*100*	805800	*100*

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP-Sdessi

Note : FPE signifie fonction publique d'État, FPT fonction publique territoriale et FPH fonction publique hospitalière.

ANNEXE 3
LE PILOTAGE DES POLITIQUES DE SANTÉ OUTRE-MER[1]

Il faut tout d'abord rappeler que les territoires ultramarins ne disposent pas de compétences semblables dans le domaine de la santé.

Dans les départements d'outre-mer (DOM) ainsi qu'à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, l'État, par l'action du ministère de la santé, est responsable de la définition des objectifs de santé publique et des lignes directrices destinées à mieux prévenir et à mieux combattre certaines pathologies, qui constituent des priorités nationales ex : stratégie décennale de lutte contre les cancers (2021-2030) ; programme national nutrition santé (PNNS 5, 2026-2030)…

Ces priorités nationales sont ensuite déclinées au niveau de chaque territoire, via les agences régionales de santé (ARS). Les ARS accompagnent aussi les acteurs de soins et peuvent conclure des contrats locaux de santé (CLS) avec les communes, qui deviennent des actrices de la santé à part entière (en particulier, en ouvrant des maisons de santé).

Dans chaque DOM, l'agence régionale de santé (ARS) compétente énonce les orientations stratégiques et les objectifs de la politique de santé publique dans le territoire dans le **projet régional de santé (PRS)**. Le PRS est composé de trois éléments :

- Le cadre d'orientation stratégique (COS), qui fixe les objectifs généraux et les grandes priorités en matière de santé en fonction des besoins de la population ;

- Le schéma régional de santé (SRS), d'une durée de 5 ans, qui décline les objectifs stratégiques du COS en objectifs opérationnels, dans les domaines de la prévention, de l'offre sanitaire et de l'accompagnement médico-social ;

- Le programme régional d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS), qui propose des mesures visant particulièrement les personnes vulnérables et les plus éloignées du système de santé.

Le PRS est arrêté par le directeur général de l'ARS et publié au recueil des actes administratifs. Les PRS actuellement en vigueur ont été élaborés en 2018 et renouvelés, pour les parties arrivées à échéance (SRS et PRAPS) en 2023.

---

[1] *Source : Direction générale de la santé (DGS) ; réponse au questionnaire écrit de la commission d'enquête.*

Exemple : Les principaux axes des cadres d'orientation stratégique (COS) dans les DOM : Les exemples des COS de Guyane et de Mayotte

Territoire	Priorités du COS
Guyane	1.Réduire les inégalités d'accès aux soins spécifiques à la Guyane et améliorer les prises en charge ; 2. Organiser des parcours qui répondent aux attentes des Guyanais ; 3. Faire le choix de l'efficience pour des services de santé durable de qualité en Guyane ; 4. Donner à chaque guyanais davantage de maîtrise de leur santé et les outils pour l'améliorer ; 5. Améliorer la veille, l'évaluation et la gestion des risques sanitaires en Guyane.
Mayotte	1. Tendre vers une autonomie des prises en charge sanitaires des patients sur le territoire ; 2. Réduire les inégalités de santé avec le reste de la France ; 3. Accompagner le développement du territoire dans une perspective favorable à la santé ; 4. Renforcer la qualité de vie et la santé des personnes en situation de vulnérabilité ; 5. Adapter les politiques de santé aux spécificités démographiques, sociologiques et culturelles de l'île.

Source : direction générale de la santé du ministère de la santé (DGS)

Le plan stratégique territorial de santé de Saint-Pierre-et-Miquelon est directement arrêté par le Préfet et mis en œuvre par l'agence territoriale de santé. **Quant au premier projet de santé de Wallis-et-Futuna,** piloté par l'Agence de santé de Wallis-et-Futuna, **il** a été arrêté fin 2023 et couvre la période 2024-2033.

En revanche, les politiques de santé relèvent de la compétence des gouvernements de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie, à qui ces compétences ont été transférées. L'État peut intervenir en appui.

ANNEXE 4
ESPÉRANCE DE VIE DANS LES OUTRE-MER[1]

Territoire/Année de référence	2000	2025
Guadeloupe	Femmes : 81,6 Hommes : 74,6	Femmes : **84,7** Hommes : **78,1**
Saint-Barthélemy	*Pas de statistiques*	Femmes : **87,1** Hommes : **81,8**
Saint-Martin	Femmes : 77 Hommes : 73	Femmes : **80 (2024)** Hommes : **77 (2024)**
Martinique	Femmes : 82,2 Hommes : 75,3	Femmes : **85,1** Hommes : **77,5**
Guyane	Femmes : 80,2 Hommes : 72,1	Femmes : **82,2** Hommes : **77,1**
La Réunion	Femmes : 80,2 Hommes : 72	Femmes : **84,5** Hommes : **78,2**
Mayotte	*Pas de statistiques*	Femmes : **76,4** Hommes : **73**
Saint-Pierre-et-Miquelon	*Pas de statistiques*	Femmes : **81,9** Hommes : **73,3**
Wallis-et-Futuna	*Pas de statistiques*	Femmes : **80** Hommes : **78,1**
Nouvelle-Calédonie	Hommes : 71 Femmes : 77	Femmes : **81 (2024)** Hommes : **76 (2024)**
Polynésie française	Femmes : 82 Hommes : 77	Femmes : **87** Hommes : **82**
France hexagonale	Femmes : 82,8 Hommes : 75,3	Femmes : **85,9** Hommes : **80,4**
France hexagonale (hors Ile-de France)	Femmes : 82,7 Hommes :	Femmes : **85,5** Hommes : **80**

Sources : INSEE ; ISEE ; ISPF ; Banque mondiale

[1] *Source : Direction générale de la santé ; réponse au questionnaire écrit de la commission d'enquête.*

ANNEXE 5
LE CALCUL DE L'ESPÉRANCE DE VIE EN BONNE SANTÉ

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Drees
Statistique publique
de la santé et des solidarités

C2 - Limité

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
Sous-direction Observation de la santé et de l'assurance maladie
Bureau État de santé de la population
Affaire suivie par : Coralie FRANCOU
Méthodologue d'enquêtes statistiques
Mél. : coralie.francou@sante.gouv.fr

Tour Olivier-de-Serres
78/84 Rue Olivier-de-Serres CS 59234
75739 PARIS CEDEX

Paris, le 22/06/2026
Réf. : D-26-013630

Madame Evelyne CORBIÈRE NAMINZO,
Sénatrice, rapporteure de la commission d'enquête sur les inégalités systémiques dans les outre-mer
Palais du Luxembourg
15 Rue de Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 06
ce-outremer@senat.fr

Objet : Réponse de la Drees au courrier électronique de demandes complémentaires à la réponse de la Drees au questionnaire de la commission d'enquête du Sénat sur les inégalités systémiques du 24 avril 2026.

Réf. : votre courrier électronique en date du 10 juin 2026 (Réf. Sénat : CE_Outre-mer_2026_059).

Madame la Rapporteure,

Vous avez bien voulu me faire parvenir le mercredi 17 juin 2026, un courrier électronique de demandes complémentaires à la réponse de la Drees au questionnaire de la commission d'enquête du Sénat sur les inégalités systémiques du 24 avril 2026.

Après un examen attentif effectué par mes services, la Drees apporte les réponses ci-après à vos demandes complémentaires :

1) Rappeler la méthode de calcul du niveau « d'espérance de vie en bonne santé »

L'espérance de vie sans incapacité (EVSI, aussi appelée espérance de vie en bonne santé) correspond au nombre d'années que peut espérer vivre une personne sans être limitée par un problème de santé dans ses activités quotidiennes. La Drees la calcule selon la méthode préconisée par l'Observatoire européen des espérances en santé (*European Health Expectancy Monitoring Unit*, Ehemu) qui constitue le standard international. Le calcule utilise les prévalences d'incapacité déclarées dans l'enquête statistique sur les ressources et conditions de vie des ménages (SRCV) de l'Insee : par tranche d'âge de 5 ans, on calcule la part de personnes qui déclarent des limitations. Ces prévalences permettent ensuite d'ajuster le calcul de l'espérance de vie « classique » pour ne compter que les années de vie qu'on peut espérer vivre sans incapacité. Pour la formule exacte de la méthode Ehemu, vous pouvez consulter ce document :
https://ec.europa.eu/health/ph_information/indicators/docs/sullivan_en.pdf

.../...

Conformément aux dispositions du RGPD, vous disposez, en fonction des objectifs poursuivis par le traitement, d'un droit d'accès, de rectification, d'effacement, de limitation du traitement ou vous pouvez, dans certains cas, vous opposer au traitement de ces données. Pour exercer vos droits, vous pouvez envoyer votre demande à l'adresse suivante : drees-rgpd@sante.gouv.fr. Vous avez également le droit d'introduire une réclamation auprès de la CNIL : https://www.cnil.fr.

2) Établir une liste exhaustive des catégories de données utilisées par la Drees pour calculer le niveau « d'espérance de vie en bonne santé » à l'heure actuelle

Pour calculer l'EVSI, la Drees utilise :

(a) Les données du Bilan démographique publiées annuellement par l'Insee, en particulier :
   i. la population par âge à l'année près
   ii. le nombre de décès par âge à l'année près
   iii. l'espérance de vie par âge à l'année près

(b) Les données de l'enquête SRCV, permettant de calculer la part de personnes en incapacité, par tranche d'âge de 5 ans.

3) Justifier l'absence de calcul du "niveau d'espérance de vie en bonne santé" pour chaque département hexagonal comme ultramarin, à l'heure actuelle : absence de demande officielle en ce sens auprès de la Drees ? Moyens humains et/ou numériques insuffisants ? Absence de données statistiques fiables ?

La raison de l'absence de publication d'un indicateur d'EVSI par département est l'absence de source statistique fiables à ce niveau géographique. L'enquête SRCV est en effet conçue pour être suffisamment précise au niveau national, mais au sein de chaque département le nombre de personne répondantes sera trop faible pour établir des statistiques suffisamment précises. Chaque année, environ 22 000 personnes répondent à l'enquête SRCV. Les prévalences sont calculées pour chaque tranche d'âge de 5 ans de 15 à 85 ans, ainsi que pour les 85 ans et plus, soit 15 catégories. Un calcul d'ordre de grandeur permet de se rendre compte que le calcul de ces prévalences sur chacun des 101 départements reposerait en moyenne sur 22 000÷15÷101≈ 15 répondants par département et par tranche d'âge. Ce chiffre est très insuffisant pour l'établissement de statistiques fiables. Cette limitation n'est pas spécifique aux DROM et concerne l'ensemble des départements.

4) Expliquer pourquoi l'enquête SRCV est fondée sur des échantillons que la Drees considère comme « non représentatifs » de la population de leur territoire

L'expression « non représentatif », dans ce contexte, signifie que la taille de l'échantillon est insuffisante pour fournir des indicateurs fiables sur l'ensemble de la population du territoire, comme cela a été illustré au point 3). Elle ne signifie pas que ces individus répondants auraient été sélectionnés d'une manière biaisée ; comme pour toute enquête du service statistique public, la sélection des échantillons repose sur un tirage aléatoire dans l'ensemble de la population. Pour rappel, la fiabilité d'une proportion estimée sur un échantillon dépend avant tout du nombre de personnes dans cet échantillon, et très peu de la part de personnes répondantes parmi l'ensemble de la population. C'est la raison pour laquelle un échantillon peut être « représentatif » au niveau national, mais pas au niveau de chacun des départements.

5) Expliquer les données dont la Drees a besoin pour procéder au calcul du niveau "d'espérance de vie en bonne santé" pour la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, La Réunion et, ultérieurement, pour Mayotte

Pour calculer cet indicateur au niveau de chacun des DROM, la Drees aurait besoin d'un échantillon de répondants à la question relative aux limitations quotidiennes plus important. Ces questions sont posées dans les enquêtes annuelles du recensement de la population de l'Insee à compter de cette année. Les enquêtes annuelles de recensement fonctionnent avec un échantillon tournant par cycles de 5 ans. Les échantillons du recensement étant bien plus importants que ceux de l'enquête SRCV, il sera donc possible à partir de l'année 2031 de calculer l'indicateur d'EVSI au niveau de chaque département, sous réserve toutefois que le taux de réponse à ces questions, facultatives, soit suffisant.

6) Transmettre à la commission d'enquête, l'indicateur le plus proche du niveau « d'espérance de vie en bonne santé » que la Drees est en capacité de calculer à ce jour, respectivement pour la France, la France hexagonale et pour chacun des 4 DROM précités

L'indicateur le plus proche que la Drees est en capacité de calculer est l'espérance de vie à la naissance et aux différents âge de la vie, sans tenir compte de la prévalence des incapacités. Ces statistiques sont déjà calculées par l'Insee, et peuvent être consultées à cette adresse : Départements - Espérances de vie à différents âges - Insee

Conformément aux dispositions du RGPD, vous disposez, en fonction des objectifs poursuivis par le traitement, d'un droit d'accès, de rectification, d'effacement, de limitation du traitement ou vous pouvez, dans certains cas, vous opposer au traitement de ces données. Pour exercer vos droits, vous pouvez envoyer votre demande à l'adresse suivante : drees-rgpd@sante.gouv.fr. Vous avez également le droit d'introduire une réclamation auprès de la CNIL : https://www.cnil.fr.

C2 - Limité

De façon complémentaire, l'enquête santé européenne (*European Health Interview Survey*, EHIS) réalisée par la Drees en partenariat avec l'Insee en 2019 permet d'estimer des prévalences d'incapacité pour chacun des 5 DROM ainsi que pour la France hexagonale, mais avec une précision suffisante uniquement pour les tranches d'âge agrégées suivantes qui ne permet pas d'estimer des espérances de vie sans incapacité sur ces territoires :

	France hexagonale		Guadeloupe		Martinique		Guyane		La Réunion		Mayotte	
	taux	IC	taux	IC	taux	IC	taux	IC	taux	IC	taux	IC
De 15 à 24 ans	7,9	[6,5;9,2]	10,2	[6,2;14,2]	13,0	[7,9;18,1]	8,0	[5;11]	8,9	[5;12,9]	7,3	[4,8;9,9]
De 25 à 34 ans	13,5	[11,4;15,6]	16,1	[8,4;23,9]	8,2	[3,7;12,8]	9,5	[5,8;13,1]	9,3	[5;13,5]	11,1	[8,3;13,9]
de 35 à 44 ans	15,6	[14;17,2]	20,3	[14,3;26,3]	23,5	[16,2;30,9]	14,3	[9,5;19]	14,8	[9,9;19,7]	16,2	[12,5;19,9]
De 45 à 54 ans	24,5	[22,7;26,4]	24,2	[19,1;29,2]	27,3	[21,6;32,9]	23,9	[17,9;29,9]	20,2	[15,5;25]	23,3	[18;28,6]
De 55 à 64 ans	32,0	[30;33,9]	30,1	[25,2;35]	31,8	[26,9;36,7]	35,6	[27,8;43,4]	28,8	[23,2;34,4]	32,0	[25;39]
De 65 à 74 ans	35,6	[33,4;37,8]	46,6	[41;52,2]	44,6	[38,5;50,7]	47,7	[37;58,5]	37,7	[30,4;45,1]	53,8	[42,7;64,9]
75 ans et plus	52,7	[49,8;55,6]	72,6	[66,5;78,6]	71,7	[65,7;77,7]	65,6	[53;78,3]	65,6	[56,2;74,9]	69,5	[56,4;82,6]
Ensemble	**24,8**	**[24;25,5]**	**29,5**	**[27,2;31,7]**	**29,7**	**[27,4;32]**	**27,5**	**[24,8;30,2]**	**24,7**	**[22,5;26,9]**	**28,5**	**[25,9;31,1]**

Taux : taux de prévalence des incapacités (GALI), en % ; IC : intervalle de confiance à 95%

Source > *enquête EHIS 2019, Drees*

L'ensemble des résultats de cette enquête pour la France hexagonale et les 5 DROM est disponible à cette adresse : Indicateurs EHIS — DATA.Drees.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Madame la Rapporteure, l'expression de ma haute considération.

T. F. Wanecq

Thomas WANECQ

Directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

Copie à M[me] **Virginie MAGNANT**, secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales, M[me] **Sophie BARON**, directrice, secrétaire générale adjointe des ministères chargés des affaires sociales, et M. **Marc-David SELIGMAN**, délégué aux Outre-mer des ministères sociaux

drees.solidarites-sante.gouv.fr

Conformément aux dispositions du RGPD, vous disposez, en fonction des objectifs poursuivis par le traitement, d'un droit d'accès, de rectification, d'effacement, de limitation du traitement ou vous pouvez, dans certains cas, vous opposer au traitement de ces données. Pour exercer vos droits, vous pouvez envoyer votre demande à l'adresse suivante : drees-rgpd@sante.gouv.fr. Vous avez également le droit d'introduire une réclamation auprès de la CNIL : https://www.cnil.fr.

ANNEXE 6
DES INÉGALITÉS TERRITORIALES D'ACCÈS AUX SOINS EN FRANCE DÉNONCÉES PAR LE SÉNAT

Les inégalités territoriales d'accès aux soins en France dénoncées par le Sénat et la Fédération hospitalière de France (FHF)

En mars 2022, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable publiait un rapport d'information sur les inégalités territoriales aux soins, qui dressait un état des lieux assez sombre. Cet état des lieux a été actualisé deux ans plus tard et a fait le constat d'une « situation devenue inacceptable et en voie de dégradation. »

Depuis 2022, en effet, la France est entrée dans une « décennie noire médicale ». En novembre 2024, notre pays avait ainsi perdu 2 500 praticiens généralistes (pour un nombre total de 99 500) et selon les estimations alors établies devait subir encore une diminution sensible de cet effectif jusqu'en 2028, pour atteindre un « seuil critique » de 92 500 généralistes.

En complément, un rapport demandé par la Fédération hospitalière de France (FHF), publiée en janvier 2026[1], 40 % des Français déclarent qu'il est compliqué d'obtenir des soins là où ils vivent et plus d'un tiers des Français déclarent habiter dans un « désert médical ». Près de la moitié des Français (47%) estiment également qu'il est difficile d'avoir accès à un médecin généraliste près de chez eux. Ce taux monte à 63 % pour l'accès à un spécialiste (dermatologue ; ophtalmologue ; dentiste…).

En cause notamment, le « numerus clausus » qui, pendant des années, a limité le nombre d'étudiants en médecine, avant sa suppression en 2020, l'insuffisante territorialisation des études de santé et la difficulté à concilier liberté d'installation des médecins et nécessité d'assurer les soins dans les « déserts médicaux ».

Sources : Sénat et rapport de l'observatoire des élections municipales (FHF ; Verian ; Fondation Jean Jaurès ; l'Opinion)

[1] *« Observatoire des élections municipales : les Français et la santé locale » ; rapport final ; janvier 2026 ; Fédération hospitalière de France (FHF), en partenariat avec Verian, la Fondation Jean Jaurès et l'Opinion.*

ANNEXE 7
LA SITUATION SANITAIRE DE MAYOTTE1

Situation du secteur de la santé à Mayotte.

➢ Le département de Mayotte connait des fragilités structurelles en matière de santé.

- **S'agissant des fragilités sanitaires**

✓ La localisation géographique du département induit une pression sanitaire, en particulier pour ce qui concerne les maladies transmissibles. À titre d'exemple, l'épidémie de *Chikungunya* observée depuis ces derniers mois. Pour mémoire, plus de 1.000 cas diagnostiqués entre janvier et mai 2026, à comparer aux 1.262 cas recensés sur toute l'année 2025[1]. Notons l'existence d'une quarantaine d'espèces de moustiques à Mayotte contre une douzaine à La Réunion.

✓ Certaines pathologies, en particulier cancéreuses, sont diagnostiquées plus tardivement que dans l'hexagone. À titre d'exemple, 80% des femmes âgées de plus de 15 ans n'ont jamais réalisé de mammographie pour le dépistage du cancer du sein, 60% n'ont jamais procédé à un dépistage du cancer du col de l'utérus [2].

✓ Noter la présence de pathologies carentielles : une frange de la population résidant à Mayotte est victime de carences alimentaires, parfois à l'origine de dénutrition ou de maladies carentielles graves (pour mémoire, une vingtaine de nourrissons décédés en 2003 par carence de vitamine B).

✓ Noter, enfin, la forte progression du taux de prévalence du diabète connu à Mayotte[2] : avec une prévalence à 10,8% en 2019 (contre 4,6% en 2008) parmi la population adulte le département rejoint les chiffres alarmants observés en 2021 à La Réunion (13,6%), en Guadeloupe (12%), en Guyane (11,6%) et en Martinique (11,5%) [3].

- **S'agissant des fragilités territoriales en matière de santé**

✓ La situation géographique du département de Mayotte induit une « élongation territoriale » (Mayotte se situe à 2 heures de La Réunion et 10 heures de Paris) à l'origine d'une « élongation sanitaire ». Le diagnostic et la prise en charge de certaines pathologies, notamment cardio-vasculaires, sont compliqués par l'absence de spécialités dans le département et par les délais nécessaires à l'évacuation des patients (infarctus, AVC).

➢ Le département de Mayotte connait des fragilités organisationnelles en matière de santé.

---

[1] Bilan établi par M. Christophe Schmit, ***inspecteur général des affaires sociales, médecin hospitalier, membre de la mission interministérielle*** *pour la refondation et la reconstruction de Mayotte.*

[2] Pour l'essentiel du diabète de type 2, représentant 90% des cas de diabète

- **Une offre de soins limitée**

✓ Le département ne compte qu'un seul hôpital (Mamoudzou), appuyé sur quatre centres périphériques (Centres Médicaux de Référence) et huit centres de consultations.

✓ En 2024, le CHM a assuré : 8 794 naissances, 8 600 gestes opératoires (de patients hospitalisés ou ambulatoires) et 46 140 passages aux urgences.

✓ Une offre libérale insuffisamment développée : la densité de médecins généralistes dépasse à peine 10 médecins/ 100 000 habitants à comparer aux 81 médecins/ 100 000 en métropole.

✓ Certaines spécialités médicales sont absentes (cardiologie, unité neuro-vasculaire), d'autres insuffisamment structurées (exemple de la psychiatrie).

- **Un nombre de professionnels fluctuant et/ou insuffisant**

✓ Cas particulier des sages-femmes exerçant au centre hospitalier, dont le nombre oscille entre 100 et 120 (avec des baisses significatives observées aux périodes estivales).

Année	SF en PMI	SF libérales	SF à l'hôpital
Moyenne 2024	16	38	112
Été 2026	16	39	118

Source : Ordre départemental des Sages-femmes de Mayotte

Ces chiffres sont à mettre en perspective avec la natalité exceptionnelle du département (jusqu'à 10784 accouchements en 2022), à comparer aux 5 500 accouchements annuels rapportés par des maternités comme Bordeaux ou Paris-Port Royal.

✓ Si le concours de renforts, comme ceux de la réserve sanitaire ou de personnels soignants volontaires en contrats courts, a été nécessaire il induit des rotations RH fréquentes au sein des équipes de soins et nécessite un suivi administratif complexe et chronophage. Les mesures mises en place par le gouvernement à l'été 2025 ont permis d'allonger la durée des contrats et au CHM d'être moins dépendant de renforts ponctuels.

- **Une forte dépendance à l'égard des autres départements**

✓ Chaque année, près de 1 700 patients mahorais doivent faire l'objet d'une prise en charge médicale en dehors du territoire (à La Réunion ou en métropole) pour un coût annuel variant selon les années entre 8 et 10 M€.

✓ Plusieurs coopérations inter-hospitalières sont d'ores et déjà mises en œuvre avec des hôpitaux d'autres départements (à La Réunion ou en métropole). La direction générale de l'offre de soins soutient l'élargissement de ce type d'initiatives pour permettre l'envoi à Mayotte de missions d'appui spécialisées, structurer les filières de soins et faciliter les téléconsultations et la télé-expertise.

➢ Les mesures prises depuis janvier 2025 et initiées pour les années à venir.

- **S'agissant des opérations immobilières : déploiement du plan CNIS 1 (fonds Ségur)**

✓ Récupération, à l'été 2026 des capacités d'accueil et de prise en charge de l'hôpital de Mayotte (à l'exception du secteur de psychiatrie). Les opérations de réhabilitation et de modernisation se poursuivent, tant au sein du centre hospitalier que dans ses emprises périphériques.

✓ Réhabilitation prioritaire du secteur mère-enfant.

✓ Réfection des centres périphériques ; ouverture de deux services d'accueil périnatal de proximité.

- **S'agissant de l'implantation d'un second site hospitalier :**

✓ Les procédures d'acquisition par le CHM du terrain nécessaire à la construction du second site hospitalier (Combani) se poursuivent : l'audience fixant le coût d'indemnisation des parcelles est fixée à l'été 2026.

- **S'agissant de l'implantation d'une structure de soins privés : projet CLINIFUTUR**

✓ L'agence régionale de santé apporte son appui, administratif et financier, au groupe réunionnais Clinifutur pour l'installation d'une clinique privée dans le sud (Chirongui). Cet établissement permettra d'élargir l'offre de soins ambulatoires [début des travaux à l'automne 2026].

- **S'agissant des mesures d'attractivité RH, souligner :**

✓ Les mesures financières incitatives en faveur des médecins et sages-femmes exerçant au sein du centre hospitalier ; les mesures financières spécifiques en faveur des professionnels libéraux (zone franche) ; les mesures financières en faveur des paramédicaux (de premiers effets positifs sont perceptibles).

✓ L'ouverture de places supplémentaires dans des instituts de formation en soins infirmiers (IFSI) de métropole dès la rentrée 2026 : au total, en septembre 2026, 140 étudiants seront inscrits en 1ère année en IFSI pour Mayotte et 85 étudiants finiront leur cycle d'études.

✓ Le projet d'ouverture d'un second IFSI sur le territoire de Mayotte, fixé à septembre 2027.

Echéance	09/ 2026	09/2027	09/2028
IFSI	140 étudiants inscrits en 1ère année pour Mayotte 85 étudiants sortis d'étude	Ouverture 2d IFSI 100 étudiants inscrits en 1ère année à Mayotte 95 étudiants sortis d'études	160 IDE formées/ an pour le territoire

✓ S'agissant des études de santé,

▪ L'UFR santé de La Réunion propose de réserver, dès la rentrée de septembre 2026, 5 places de médecine et 5 places de maïeutique en faveur des résidents de Mayotte (dispositif « passerelle »).

▪ L'IGAS et l'IGESR conduisent actuellement une étude spécifiquement dédiée au sujet de l'accès aux études de santé depuis Mayotte.
▪ Enfin, des mesures d'accompagnements des lycéens et des jeunes bacheliers, avant leur inscription en licence d'accès santé (LAS), sont en cours d'étude par les services du Rectorat de Mayotte.
✓ S'agissant du nombre d'internes en médecine sur le territoire, il a significativement baissé depuis 2020 (15 internes en 2025 contre 40 en 2020). L'engagement de la Doyenne de l'UFR santé de La Réunion et du CHM ont permis de stabiliser l'accueil et l'encadrement des internes dans de bonnes conditions : à ce jour, le CHM accueilli un plus d'une vingtaine d'internes.

Internes	2021	2022	2023	2024	2025
Médecine générale	21	20	19	8	9
Autres spécialités	10	12	7	13	6

- **S'agissant des programmes de santé publique destinés aux populations précaires**
  - ✓ Actions de dépistage et de prévention des maladies transmissibles (lutte anti-vectorielle) ;
  - ✓ Actions de dépistage et de traitement de la malnutrition infantile (programme porté par la Croix-Rouge française sur financement ARS et ministère des Outre-Mer) ;
  - ✓ Déploiement d'équipes mobiles santé-précarité à destination des populations isolées (programme notamment porté par la Croix-Rouge française sur financement ARS) : 45 500 personnes rencontrées dans le cadre d'actions « d'aller-vers » en 2025 ayant permis la réalisation de 26 500 consultations.

Références :
[1] ARS Mayotte via les données laboratoire CHM et laboratoires privés Biogroup et 3-labos
[2] Panorama Statistique de la Santé à Mayotte 2024
[3] Données SPF 2021

ANNEXE 8
LES EVASAN

Le statut des EVASAN

Le cadre juridique des « EVASAN »

L'instruction DGOS/DSS du 5 décembre 2022, applicable aux ARS de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane, de La Réunion, de Mayotte et de la Corse précise les critères cumulatifs que doit remplir la situation du patient « évasané ».

En application de cette instruction, **l'EVASAN désigne le transport médicalisé de patients hospitalisés permettant l'accès à une offre de soins (diagnostic, traitement ou suivi thérapeutique) non disponible dans un territoire d'Outre-mer ou de Corse**. Elle est réalisée entre territoires ultramarins, entre les territoires ultramarins et l'Hexagone ou entre la Corse et l'Hexagone, **par voie aérienne ou maritime**. Ces transports sont régulés et organisés par le SAMU. Elle répond aux critères cumulatifs suivants :

Patient hospitalisé au sein des territoires suivants : Corse, Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin ;

Diagnostic, traitement ou suivi thérapeutique de ce patient non réalisable sur son lieu d'hospitalisation ;

Besoin d'un transport entre deux établissements de santé impliquant une longue distance, soit d'un territoire ultramarin à l'Hexagone ; soit d'un territoire ultramarin à un autre ;

Besoin d'un transport médicalisé : accompagnement par une équipe comprenant au moins un médecin et/ou un infirmier diplômé d' État. Pour être qualifiée d'urgente, une EVASAN doit être réalisée par une équipe comprenant au moins un médecin.

Si au moins une des quatre conditions n'est pas remplie, alors le transport sanitaire (médicalisé ou non) est pris en charge par l'Assurance maladie selon les conditions de droit commun (article R. 322-10 et suivants CSS).

L'instruction précitée prévoit la signature d'une convention tripartite entre l'ARS, l'établissement de santé en charge de l'organisation des EVASAN et la caisse générale de sécurité sociale (CGSS) ou CPAM compétente afin de préciser les modalités de prise en charge des prestations en application de la répartition des financements précisée dans l'instruction.

L'instruction précitée n'est pas applicable aux territoires suivants : Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna. Néanmoins, pour répondre aux besoins ne pouvant être satisfaits localement, ces territoires peuvent également compter sur les évacuations sanitaires.

Source : DGS

Le nombre d'EVASAN

Nombre d'EVASAN depuis la Martinique	**2022**	**2024**
vers Hexagone	75	67
vers autres DROM total	0	0
Total	75	67
Nombre d'EVASAN depuis la Guyane	**2022**	**2024**
vers Hexagone	70	102
vers autres DROM total	121	135
Total	191	237
Nombre d'EVASAN depuis la Guadeloupe (données non disponibles pour 2022)	**2023**	**2024**
vers Hexagone	60	219
vers Martinique	40	78
Total	100	297
Nombre d'EVASAN depuis Saint-Barthélemy et Saint-Martin (données non disponibles pour 2022)	**2023**	**2024**
vers Hexagone	2	3
vers Guadeloupe	378	443
Total	380	446
Nombre d'EVASAN depuis La Réunion	**2022**	**2024**
vers Hexagone	25	30
vers autres DROM total	0	0
Total	25	30
Nombre d'EVASAN depuis Mayotte	**2022**	**2024**
vers Hexagone	31	17
vers La Réunion	595	656
Total	626	673

Source : DGS

Évacuations sanitaires depuis Wallis et Futuna

Origine départ	Destination	2025
FUTUNA	Nouvelle-Calédonie	106
	Hexagone	5
WALLIS	Nouvelle-Calédonie	688
	Hexagone	48
	Australie	3
	Polynésie française	1
TOTAL		851

Source : DGS

ANNEXE 9
UN EFFORT INCONTESTABLE DE L'ÉTAT POUR L'OFFRE DE SOINS OUTRE-MER[1]

L'effort financier global de l'État pour les DROM

Dépenses de santé 2024 (en M€)	Guadeloupe			Martinique			Guyane			La Réunion			Mayotte		
	2024	*2023*	*2022*	*2024*	*2023*	*2022*	*2024*	*2023*	*2022*	*2024*	*2023*	*2022*	*2024*	*2023*	*2022*
Dépenses des régimes d'assurance maladie (hors contribution aux dépenses des ESMS)	1 901,5	1 924,8	1 860,4	1 618,7	1 576,5	1 528,6	732,0	711,2	658,6	3 508,8	3 535,6	3 294,6	423,0	409,7	386,7
Fonds d'intervention régional (FIR)	70,4	72,1	70,8	81,8	57,3	60,1	83,9	71,9	69,5	130,8	120,9	118,4	44,8	35,4	28,1
Dépenses des régimes d'assurance maladie et de la CNSA	164,2	134,3	121,6	164,6	172,4	182,5	83,8	67,5	73,3	279,3	276,3	248,6	27,5	21,6	18,2
Autres dépenses de la CNSA	0,4	3,0	2,0	0,2	0,5	0,9	1,6	0,6	0,2	0,3	0,6	1,0	0,7	0,8	0,1
Dépenses de l'Etat (hors FIR)	29,4	28,0	25,0	20,4	18,3	17,4	93,3	96,2	88,9	50,0	43,3	42,1	13,6	13,2	11,6
Total	**2 165,9**	**2 162,2**	**2 079,8**	**1 885,7**	**1 825,0**	**1 789,5**	**994,6**	**947,4**	**890,5**	**3 969,2**	**3 976,7**	**3 704,7**	**509,6**	**480,7**	**444,7**

Dépenses de santé 2024 (en M€)	Guadeloupe			Guyane			La Réunion			Martinique			Mayotte		
	2024	*2023*	*2022*	*2024*	*2023*	*2022*	*2024*	*2023*	*2022*	*2024*	*2023*	*2022*	*2024*	*2023*	*2022*
Dépenses de santé publique	14,67	14,31	20,17	34,12	27,41	24,00	24,54	21,46	24,63	14,77	11,74	11,38	36,38	27,68	23,10
Dépenses de soins de ville	917,42	885,82	868,29	250,92	244,51	236,31	1 899,95	1 819,19	1 807,67	779,15	740,06	745,23	107,47	111,81	108,09
Dépenses des établissements de santé	998,60	1 058,82	1 001,39	477,67	462,23	418,23	1 600,41	1 709,25	1 490,38	861,98	842,11	792,79	320,66	303,23	281,93
Versements aux ESMS (hors conseils départementaux)	171,21	143,59	131,32	104,04	85,71	92,12	300,28	298,81	263,67	178,46	183,52	193,96	29,75	23,40	19,20
Autres prestations (AT-MP, invalidité, décès)	31,46	28,88	28,64	9,67	9,45	9,12	85,11	76,67	70,47	27,12	25,40	24,68	0,05	0,02	0,01
Autres dépenses sanitaires et MS	32,63	30,81	30,10	117,95	118,12	110,71	58,95	51,25	47,90	24,20	22,19	21,47	15,35	14,59	12,43
Total	**2 165,99**	**2 162,23**	**2 079,91**	**994,37**	**947,43**	**890,49**	**3 969,24**	**3 976,63**	**3 704,72**	**1 885,68**	**1 825,02**	**1 789,51**	**509,66**	**480,73**	**444,76**

Source : DGS

À Saint-Pierre-et-Miquelon, selon l'article L. 6147-5 du code de la santé publique, la part des dépenses du centre hospitalier François Dunan prises en charge par les régimes obligatoires d'assurance maladie est financée par **une dotation annuelle (DAF).** L'hôpital de Saint-Pierre-et-Miquelon ne relève donc pas de la tarification à l'activité (T2A) qui s'applique aux établissements de santé de l'hexagone depuis 2003. En 2024, le montant de la DAF était de 38,3 millions d'euros et, e**n 2025, elle s'élève à 36 millions d'euros.** Outre les dépenses hospitalières, la Caisse de Prévoyance sociale (CPS) de Saint-Pierre et Miquelon comptabilise dans son rapport d'activité 2023 les dépenses relatives aux soins de ville (6M€), ainsi que les soins à l'extérieur (8,1M€).

A Wallis-et-Futuna, depuis le transfert de la tutelle de l'agence de santé du ministère chargé des outre-mer vers le ministère de la santé (DGOS) en 2013, un effort a été réalisé pour remettre à niveau la subvention versée à l'agence au titre du fonctionnement (de 24,3 M€ en 2013 à **près de 61 M€ en 2025**).

[1] *Source : Direction générale de la santé ; réponse au questionnaire écrit de la commission d'enquête.*

Enfin, comme déjà indiqué, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, l'État n'est pas compétent en matière de santé.

Toutefois, depuis 1994, date de création du régime de solidarité de la Polynésie française, l'État a soutenu la politique de santé publique du gouvernement polynésien. Cet effort s'est intensifié depuis 2015. À compter de 2020, ce soutien a évolué pour davantage cibler les concours de l'État sur des objectifs sanitaires et sociaux en appui aux politiques du Pays. Dans le cadre de la convention santé couvrant la période 2021-2023, et de la prorogation de cette convention pour les années 2024 et 2025, les contributions financières s'élèvent à 2 millions d'euros par an (ONDAM), hors crédits mobilisés dans le cadre de la convention de rattachement de la Polynésie française à l'Université de Bordeaux pour l'accueil des étudiants de troisième cycle, qui a été reconduite en 2024. Actuellement, un projet de convention quinquennale pour la période 2026-2030, est en voie d'adoption.

En revanche, il n'y a pas de contribution financière directe de l'État pour le système de santé de Nouvelle-Calédonie.

ANNEXE 10
LES PROBLÈMES D'ACCÈS À L'EAU POTABLE ET À L'ASSAINISSEMENT OUTRE-MER[1]

Territoire	Accès à l'eau potable	Accès à l'assainissement
Guadeloupe	-Basse-Terre et Grande-Terre : accès intermittent ; « tours d'eau » pour au moins un quart de la population ; rendement du réseau principal très bas (autour de 30%) ; déséquilibre financier ; nombreux impayés dans les factures d'eau (30%) ; -Marie-Galante : réseau en cours d'amélioration ; -présence de chlordécone ;	-Basse-Terre et Grande-Terre : grande majorité des assainissements non conformes du fait d'équipements non conformes ; eaux et littoral souvent pollués par des rejets des stations d'épuration ; rejets d'effluents sur le littoral -Marie-Galante : réseau en cours d'amélioration ;
Saint-Martin	Accès intermittent : l'unique usine de dessalement doit être rénovée et l'une de ses pompes est tombée en panne	Le réseau d'assainissement doit faire face à une corrosion rapide et à des pannes récurrentes de ses équipements électroniques
Martinique	Situation très difficile dans la région de Fort-de-France : difficultés financières, freins aux investissements, compétition pour l'accès aux prélèvements, qui met les captages « sous tension »	Impact des intempéries et des sécheresses sur l'usine de traitement de Rivière blanche ; conduites vétustes
Guyane	Hors Cayenne, Kourou et St Laurent-du-Maroni, fragilité de l'accès à l'eau potable du fait de la variation de la ressource, de la fragilité des captages littoraux, et d'équipements vieillissants Pollution au mercure et au plomb	

[1] *Contribution de M. Najib Mahfouhdi, ancien coordinateur interministériel du « Pe-DOM » ; Outremers 360 ; la 1ère.*

La Réunion	Service commun aux 5 EPCI de l'île. Prix inférieurs à la moyenne nationale. En revanche, rallongement des saisons sèches. De plus, malgré un plan de modernisation des usines d'eau potable, pour l'heure, 40% des habitants sont encore exposés à des périodes d'eau non potable. Enfin, des « vols d'eau » ont été constatés.	
Mayotte	Petit territoire avec une densité de population exceptionnelle, dont les ressources en eau ne couvrent que 80% des besoins en eau potable ; compétition des prélèvements en eau (pour des usages agricoles) ; coupures d'eau régulières ; « casses » fréquentes du réseau ; « tours d'eau » pour les habitants…	Insuffisance du réseau de stations d'épurations ; rejets des eaux usées dans le lagon
Saint-Pierre-et-Miquelon	Accès à l'eau potable abondant	Réseau d'assainissement en cours de réhabilitation pour éviter les rejets d'eaux usées dans le port de Saint-Pierre : rénovation des 4 postes de refoulement ; projet d'une future station d'épuration à compter de 2029

ANNEXE 11
CONTRIBUTION DE M. NAJIB MAHFOUHDI, ANCIEN COORDINATEUR INTERMINISTÉRIEL SUR LE PLAN EAU DOM

1. Un dispositif structurant, désormais confronté à des enjeux de gouvernance Le plan eau DOM est aujourd'hui solidement installé dans le paysage institutionnel et reconnu comme un levier indispensable pour financer les investissements nécessaires à l'amélioration du service rendu à l'usager. Les marges de progression ne portent plus prioritairement sur les financements, mais sur la qualité de la gouvernance des services d'eau et d'assainissement, en particulier sur les volets organisationnel et budgétaire. Le pilotage interministériel constitue un atout majeur, assurant une mobilisation effective des préfets et des administrations centrales. Les opérateurs (OFB, AFD, CDC) sont pleinement intégrés et jouent un rôle structurant, y compris en matière d'ingénierie et de formation. Un renforcement est attendu sur le volet sanitaire : la direction générale de la santé doit accroître son implication. L'intégration des ARS au COPIL national constitue un premier signal positif.

2. Une organisation territoriale à consolider Le pilotage national repose sur un dispositif resserré autour du coordonnateur interministériel, en lien étroit avec les cabinets, les directions centrales et les préfets. Au niveau territorial, le positionnement des chefs de projet en services déconcentrés présente :

- un avantage en termes de proximité technique ;
- une limite en termes de capacité d'influence et de lisibilité institutionnelle.

Une lettre de mission signée par les trois DAC est prévue afin de renforcer leur légitimité. Le recours à des dispositifs spécifiques (experts de haut niveau, sous-préfets mission eau) permet de renforcer ponctuellement l'autorité préfectorale mais fragilise les services techniques déconcentrés (DEAL/DAAF), en les éloignant de leur mission d'appui. Une organisation plus pérenne doit être privilégiée, reposant sur un directeur de projet eau positionné au sein des services techniques (DEAL).

3. Une pression forte sur les coûts nécessitant un pilotage renforcé Les coûts des infrastructures en Outre-mer demeurent très élevés (jusqu'à trois fois les standards hexagonaux). Dans un contexte de forte mobilisation de financements publics, un risque inflationniste existe dans les marchés publics. Il impose une vigilance accrue :

- sur les prix pratiqués par les entreprises (SGAR, DEETS) ;
- sur la fiabilité des estimations des maîtres d'ouvrage.

4. Un faux débat sur l'insuffisance des financements Les conditions d'accès aux financements (contrat de progrès, schéma directeur, indicateurs réglementaires) sont établies et confirmées par la Cour des comptes. Les critiques relatives à l'insuffisance des crédits doivent être relativisées. Les difficultés observées tiennent principalement :

- à la sous-consommation des crédits (notamment en 2022) ;
- aux écarts entre AE et CP ;

• à une incapacité structurelle à porter des projets d'investissement dans la durée. Depuis 2023, les moyens ont été renforcés (+ 35 M€), portant l'enveloppe à 206 M€ sur 2024-2027.

Pour le prochain CCT (2028-2031), la priorité doit être donnée :

• au maintien des enveloppes à budget constant ;

• au renforcement des capacités d'ingénierie des territoires. Par ailleurs, la forte mobilisation de crédits nationaux tend à détourner les collectivités des fonds européens et des prêts bonifiés, jugés plus complexes. 5. Des situations territoriales très contrastées

• Mayotte : situation critique, marquée par un risque structurel de pénurie d'eau. La mise en service de nouvelles capacités (dessalement) constitue une réponse partielle. Les priorités portent sur la réduction des pertes, la sécurisation des infrastructures et la résolution des blocages de gouvernance, notamment le contentieux entre opérateurs. Sans clarification, la mise en œuvre des investissements restera compromise.

• Guadeloupe : situation paradoxale au regard de la ressource disponible. Les dysfonctionnements tiennent principalement à la gouvernance et à la structuration du syndicat unique (masse salariale excessive, organisation défaillante, faible capacité d'investissement). L'appui de l'État a atteint ses limites. Une conditionnalité renforcée des financements, notamment sur la maîtrise de la masse salariale, apparaît nécessaire. Une évolution institutionnelle vers une autorité unique pourrait être envisagée en cas de volonté locale.

• Guyane : enjeux concentrés sur l'accompagnement des petites collectivités, dans un contexte de ressource abondante. Les dispositifs actuels (Office de l'eau, DGTM) sont globalement efficaces.

• Martinique : situation proche de la Guadeloupe (endettement, faibles investissements, dégradation des rendements) pour l'opérateur Odyssi. Une vigilance particulière est requise dans le cadre de la préfiguration d'une autorité unique.

• La Réunion : situation globalement maîtrisée, proche des standards hexagonaux, avec toutefois une attention à porter sur certains contentieux structurants.

• Saint-Martin : priorité à la sécurisation de la ressource via l'extension des capacités de dessalement.

• Saint-Pierre-et-Miquelon : enjeux centrés sur le rattrapage en infrastructures d'assainissement. 6. Orientation générale Le plan eau DOM, créé en 2016, demeure un outil pertinent et structurant. L'approche doit rester différenciée selon les territoires, avec un principe directeur clair : ne pas se substituer aux collectivités compétentes. L'État doit maintenir un rôle d'appui, en privilégiant le droit commun, en évitant les dispositifs dérogatoires et en renforçant la conditionnalité de ses financements.

ANNEXE 12
QUI FAIT QUOI DANS LE DOMAINE DU LOGEMENT SOCIAL OUTRE-MER ?[1]

Rappel sur les compétences et les outils de la politique du logement outre-mer

Dans les COM, les collectivités disposent de la compétence « urbanisme et logement ».

Dans les DROM, en revanche, l'État, et, en particulier, la DGOM du ministère des outre-mer, sont en charge du financement de la construction et de la rénovation du logement social outre-mer.

La DGOM dispose d'un outil de financement spécifique, **la Ligne budgétaire unique (LBU)[2] Son montant 2026 est de 127 millions d'euros** (15 millions d'euros en Guadeloupe, 15 millions d'euros en Martinique, 24 millions d'euros en Guyane, 46 millions d'euros à Mayotte et 27 millions d'euros à La Réunion)

Cette LBU finance divers outils :

- le **développement du logement locatif social** (prêt locatif social (PLS)[3] et **Logement locatif social** (LLS)) et du **logement locatif très social** (LLTS) et la réhabilitation de ces logements (SALLS[4]) ;

- **l'accession sociale à la propriété** - via le dispositif « logement évolutif social » (LES), mais également le prêt à taux zéro (PTZ) et le prêt social de location accession (PSLA) - ainsi que l'amélioration de l'habitat des propriétaires via l'aide à l'amélioration de l'habitat (AAH) ;

- la **résorption de l'habitat insalubre** (RHI) et **spontané** (RHS) ainsi que l'aménagement et la viabilisation des terrains en vue d'assurer la constitution de réserves foncières grâce au fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU).

---

[1] *Source : Projet de loi de finances pour 2026 ; mission outre-mer ; rapport général n°139 (2025-2026), tome III, annexe 20 ; 24 novembre 2025 (rapporteurs : MM. Georges Patient et Stéphane Fouassin).*

[2] *Cette ligne budgétaire est inscrite dans l'action 1 du programme 123 du budget.*

[3] *Le PLS permet de financer l'acquisition et la construction de logements locatifs sociaux (parties bâtie et foncière de votre parc social) par un office HLM, une collectivité territoriale… bénéficiant d'un agrément de l'État ou de l'ANRU (Agence nationale pour la rénovation urbaine). Le montant du prêt PLS Logement doit obligatoirement représenter au moins 50 % du prix de revient de l'opération. Il peut être appuyé par un prêt complémentaire.*

[4] *Subvention à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale.*

ANNEXE 13
PART DU TRAFIC PARIS-DOM DANS L'ACTIVITÉ TOTALE DES TRANSPORTEURS (DGAC)[1]

Compagnie aérienne	2019	2022	2023	2024
AIR AUSTRAL	37,1%	49,3%	42,6%	41,1%
AIR CARAIBES	63,6%	65,1%	62,8%	60,3%
AIR FRANCE	3,1%	5,0%	4,3%	4,2%
CORSAIR	65,0%	58,7%	59,7%	57,4%
FRENCH BEE	69,5%	43,2%	35,7%	38,1%
XL AIRWAYS FRANCE	27,9%	-	-	-
LEVEL (OPENSKIES)	59,7%	-	-	-

[1] *« La desserte aérienne Paris-DOM/actualisation de l'étude 2012-2022 avec les données 2023 et 2024 » (DGAC)*

ANNEXE 14
LA CONVERGENCE SOCIALE À MAYOTTE (MAI 2026)

La convergence sociale en matière de prestations sociales ; différences entre Mayotte et l'Hexagone (mai 2026)

Prestations maladie	Prestations familiales	Prestations de solidarité
Le montant des indemnités journalières maladie, maternité et paternité et des prestations versées en matière d'accident du travail et de maladie professionnelle est identique entre Mayotte et l'Hexagone.	Ne sont pas servies à Mayotte les prestations d'accueil du jeune enfant que sont les primes à la naissance et à l'adoption, la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE) et l'allocation de soutien familial.	Le montant du revenu de solidarité active versé à Mayotte est inférieur de 50 % au montant versé en Hexagone et sa perception est soumise à une condition de résidence de 15 ans. Le revenu de solidarité (RSO) n'est pas versé à Mayotte.
Il existe une seule catégorie de pension d'invalidité à Mayotte contre 2 en Hexagone. Les montants minimum et maximum diffèrent également.	Le montant du complément de libre choix du mode de garde versé à Mayotte est inférieur de 13 % au montant versé en Hexagone.	Le montant de l'allocation adultes handicapés versée à Mayotte est inférieur de 50 % au montant versé en Hexagone.
Le capital décès est versé forfaitairement en Hexagone depuis 2015 et son niveau à Mayotte est fixé par un décret 2012-15 du 5 janvier 2012.	Le montant des allocations familiales versées à Mayotte est inférieur à partir du 3ème enfant au montant versé en Hexagone	Le montant de la prime d'activité versée à Mayotte est inférieur de 50 % au montant versé en Hexagone.
La complémentaire santé solidaire et la protection universelle maladie ne sont pas versées à Mayotte.	Le montant du complément familial versé à Mayotte équivaut à 57% de celui versé en Hexagone.	Les montants de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (Aeeh) sont identiques.
Prestations d'autonomie	**Prestations logement**	**Prestations de retraite**
Les montants de l'allocation journalière du proche aidant sont identiques.	L'aide personnalisée au logement et la prime de déménagement ne sont pas servies à Mayotte.	Le niveau maximum de la pension de retraite du régime général versé à Mayotte équivaut à 68 % de celui versé en Hexagone.
	Les allocations de logement familial et de logement social sont versées à Mayotte et leur montant dépend de différents paramètres.	Les montants du minimum contributif et de l'allocation veuvage sont identiques.
		Le montant de l'allocation de solidarité aux personnes âgées versée à Mayotte équivaut à environ 60 % de celui en Hexagone.

Source : Caisse de la sécurité sociale de Mayotte

ANNEXE 15
LES DROITS GARANTIS PAR LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE

Droits liés à l'emploi	**La protection juridique et sociale des enfants, des familles et des travailleurs**
a) liberté de constituer des syndicats et des organisations d'employeurs pour défendre leurs intérêts économiques et sociaux ; b) liberté individuelle d'y adhérer ou non ; c) promotion de la consultation paritaire, de la négociation collective, de la conciliation et de l'arbitrage volontaire ; d) droit de grève ; e) interdiction du travail forcé ; f) interdiction du travail des enfants de moins de 15 ans ; g) conditions de travail spécifiques entre 15 et 18 ans ; h) droit de gagner sa vie par un travail librement entrepris ; i) politique économique et sociale pour assurer le plein emploi ; j) conditions de travail équitables en matière de rémunération et de durée du travail ; k) protection contre le harcèlement sexuel et moral ; l) protection en cas de licenciement ; m) accès à l'emploi pour les personnes handicapées.	a) statut juridique de l'enfant ; b) traitement des jeunes délinquants ; c) protection contre la violence et la maltraitance ; d) interdiction de toute forme d'exploitation (sexuelle ou autre) ; e) protection juridique de la famille (égalité des époux, égal traitement des enfants, protection des enfants en cas de rupture de la famille) ; f) droit à la sécurité sociale, à l'assistance sociale et à des services sociaux ; g) droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale ; h) garde d'enfants ; i) droits des personnes âgées : ressources suffisantes, services et facilités, logement, santé, respect de la vie privée dans les institutions.
La circulation des personnes	**La non-discrimination**
a) droit au regroupement familial ; b) droit de sortie des nationaux ; c) limitation des circonstances permettant l'expulsion et garanties procédurales en cas d'expulsion ; d) simplification des formalités d'immigration.	Les droits énoncés dans la Charte doivent être garantis à tous, y compris aux étrangers résidant et/ou travaillant légalement, sans distinction fondée sur la race, le sexe, l'âge, la couleur, la langue, la religion, les opinions, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, l'état de santé ou encore l'appartenance ou non à une minorité nationale ou tout autre situation.

Source : La Charte sociale en bref ; document du Conseil de l'Europe

ANNEXE 16
QUELLES SERONT LES CONSÉQUENCES DE L'EXTENSION DE LA CHARTE SOCIALE EUROPÉENNE POUR LES TERRITOIRES ULTRAMARINS ?[1]

A/s. : L'extension de la Charte sociale européenne aux DROM et à certaines COM - Conséquences juridiques

I – Le système de la Charte sociale européenne et le mécanisme de réclamations collectives

a) La Charte sociale européenne

Adoptée en 1961, la Charte sociale européenne est un traité du Conseil de l'Europe qui garantit un éventail de droits économiques et sociaux liés à l'emploi, au logement, à la santé, à l'éducation, à la protection sociale et aux services sociaux. En 1996, la Charte sociale européenne révisée (ci-après la « Charte ») a regroupé l'ensemble des droits garantis par la Charte de 1961 et son Protocole additionnel de 1988 (qui accordait de nouveaux droits sociaux et économiques : égalités des chances et de traitement en matière d'emploi et de profession ; droit des travailleurs à l'information ; droit des travailleurs à prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail ; droit des personnes âgées à une protection sociale). Le contrôle du respect par les États de leurs obligations résultant de la Charte est dévolu au Comité européen des droits sociaux (« CEDS »).

Le contrôle de la conformité de la situation dans les États parties avec leurs engagements au titre de la Charte s'opère :

- **via un mécanisme de rapports** soumis au Comité européen des droits sociaux ;
- pour les États parties ayant accepté le Protocole additionnel de 1995 à la Charte sociale, le contrôle du respect des engagements peut passer par des **réclamations collectives** soumises au CEDS.

b) Le mécanisme de réclamations collectives

Les recours individuels ne sont pas autorisés. Les réclamations collectives sont déposées par des organisations habilitées - il peut s'agir de partenaires sociaux européens, de certaines organisations internationales non gouvernementales ou d'organisations syndicales et patronales. Les réclamations collectives peuvent être déposées sans que les voies de recours internes soient épuisées et sans que l'organisation réclamante soit nécessairement victime de la violation. Elles doivent soulever des questions d'ordre général concernant la conformité du droit ou de la pratique d'un État avec une ou plusieurs dispositions de la Charte. Si la réclamation est jugée recevable, une décision sur le fond est adoptée par le CEDS sous la forme d'un rapport transmis au

[1] *Note transmise par les ministères des affaires sociales et de l'Europe, en réponse à une demande de la commission d'enquête.*

Comité des Ministres – organe exécutif du Conseil de l'Europe composé des représentants de chaque État membre –, à l'organisation réclamante et à l'État. Le Comité des ministres adopte une résolution ou, en cas de constat de violation par le CEDS, une recommandation.

La France est l'un des rares États membres du Conseil de l'Europe à avoir accepté l'ensemble des dispositions de la Charte sociale européenne et de son Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives. Conformément à l'article L de la Charte, une déclaration spécifique est nécessaire pour permettre son application aux territoires ultramarins ; déclaration que la France a effectuée le 19 mars 2026.

Dans les cas où le Comité des Ministres a adressé des recommandations aux États parties, ces derniers sont invités à soumettre, deux ans après, un rapport de suivi. L'évaluation du CEDS sur ces rapports de suivi est transmise au Comité des Ministres, qui peut clore l'affaire par une résolution, renouveler la recommandation ou renvoyer l'affaire au CEDS pour de nouvelles consultations.

Les États ayant accepté la procédure de réclamations collectives doivent soumettre un rapport tous les 4 ans concernant un groupe de droits énoncés dans la Charte. Afin de donner à la procédure un caractère plus actuel et précis, des « questions ciblées » sont préparées par le CEDS et le Comité gouvernemental.

Une réforme de 2022 a introduit la possibilité de demander aux États parties de soumettre des rapports ad hoc sur des situations nouvelles ou critiques ayant une portée large ou transversale ou une dimension paneuropéenne, en vue de leur analyse ou de leur examen par le CEDS.

II – Périmètre et conséquences de l'extension de l'applicabilité de la Charte en Outre-mer

a) Périmètre de l'extension

La France a étendu l'applicabilité de la Charte aux départements et régions d'Outre-mer de l'article 73 de la Constitution (la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, la Guyane et Mayotte) et aux collectivités de l'article 74 de la Constitution dans lesquelles l'État a conservé la compétence en matière de politique sociale (Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon) dans une déclaration déposée auprès du Conseil de l'Europe **le 19 mars 2026.** Cette extension traduit la priorité accordée par la France aux Outre-Mer, et lui permet d'assumer son rôle de chef de file en matière de droits sociaux en Europe.
Cette extension ne concerne ni la Polynésie française, ni la Nouvelle-Calédonie, ni Wallis-et-Futuna, où les compétences transférées en matière sociale ne permettent pas à l'État, seul, de garantir l'applicabilité des droits couverts par la Charte. Une extension unilatérale par l'État de l'applicabilité de la Charte sociale européenne à des collectivités qui disposent de la compétence en matière sociale aurait dès lors abouti non seulement à nier ce transfert de compétences, mais également à les contraindre à adapter leur droit aux dispositions de la Charte.

Les droits fondamentaux consacrés par la Charte sociale européenne demeurent applicables par d'autres normes, au sein des territoires non concernés par l'extension. L'absence d'extension de la Charte à ces territoires ne signifie pas qu'ils sont exempts de toute obligation en matière de protection des droits sociaux fondamentaux. Les principes consacrés par la Charte trouvent en effet à s'appliquer à travers des normes constitutionnelles et d'autres engagements internationaux liant tout le territoire de la France.

Ainsi, un grand nombre de droits sociaux fondamentaux sont garantis en droit interne par le bloc de constitutionnalité, ensemble des normes de référence qu'utilise le Conseil constitutionnel pour juger de la constitutionnalité des lois. Par exemple, le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel renvoie le Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958, est applicable à l'ensemble du territoire de la République, y compris à l'ensemble des collectivités ultramarines.

Ce texte consacre plusieurs droits sociaux prévus par la Charte sociale européenne parmi lesquels figurent le droit à l'emploi, la liberté syndicale, le droit de grève, le droit à la négociation collective et le droit à la protection de la santé. Les droits économiques et sociaux ainsi que les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République sont invocables par tout justiciable devant les juridictions de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire (à l'exception de la cour d'assises) dans le cadre de questions prioritaires de constitutionnalité[1].

Plusieurs conventions internationales ratifiées par la France garantissent des droits sociaux fondamentaux applicables au sein les de ces collectivités ultramarines :

• L'organisation internationale du travail (OIT)

La France, en tant que membre fondateur de l'OIT est signataire de 8 conventions fondamentales destinées à promouvoir le travail décent et la justice sociale à l'échelle mondiale.

Elle a ratifié la convention n° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical, la convention n° 98 concernant le droit d'organisation et de négociation collective ainsi que la convention n° 111 portant sur la discrimination en matière d'emploi et de profession. La ratification de ces conventions a été expressément étendue à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française Elles revêtent un caractère contraignant et peuvent être invoquées devant le juge judiciaire et administratif. La Cour de cassation, dans sa décision du 16 février 2011 (n° 10-60.191) souligne *« qu'il importe de se référer à la convention n° 87 de 1948 (OIT) relative à la liberté syndicale et à la protection du droit syndical »*.

• La Convention européenne des droits de l'Homme (Convention EDH)

La convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, traité international adopté en 1950, est un instrument juridique qui garantit un ensemble de droits et libertés fondamentaux aux personnes vivant dans les États qui l'ont ratifiée. Elle s'applique à l'ensemble du territoire de la République française, y compris aux collectivités ultramarines, conformément à la déclaration formulée par la France lors du dépôt de son instrument de ratification le 3 mai 1974. En vertu de l'article 56 de la Convention, son application dans les territoires d'outre-mer doit tenir compte des « nécessités locales ». Cette faculté d'adaptation a été expressément préservée par la France lors de la ratification du protocole n° 7, à travers une réserve

[1] *Article 61-1 de la Constitution ; loi organique n° 2009-1523 du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution.*

relative à l'égalité entre époux, précisant que ce principe ne fait pas obstacle à l'application des dispositions de droit local alors en vigueur à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna.
La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme protège indirectement plusieurs droits sociaux fondamentaux, tels que le droit au travail, la liberté syndicale, le droit à la négociation collective ou encore le droit de grève[2]. L'article 19 de la convention institue une Cour européenne des droits de l'homme chargée d'assurer « *le respect des engagements résultant pour les Hautes Parties contractantes de la présente Convention et de ses protocoles* ». L'article 34 de la convention précise que les États consentent également à ce que *« toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui se prétend victime d'une violation par l'une des Hautes Parties contractantes des droits reconnus dans la Convention ou ses protocoles* ».
La Convention européenne des droits de l'Homme produit des effets obligatoires en droit interne en vertu de l'article 55 de la Constitution et reconnaît aux personnes relevant de la juridiction des États parties des droits et libertés qu'elle énumère (C.E, 5 janvier 2005, n°257341).

b) Conséquences de l'extension

L'extension pour les départements, régions et collectivités concernés couvre l'ensemble des dispositions de la Charte sociale européenne et s'applique aussi au protocole additionnel de 1995 prévoyant un mécanisme de réclamations collectives.
La Charte est un instrument juridique contraignant que les États parties sont tenus d'appliquer en vertu du principe de droit international public « *pacta sunt servanda* », ainsi qu'en tant que traité ou accord régulièrement ratifié et publié, en vertu de l'article 55 de la Constitution. Si l'État est tenu de coopérer avec le CEDS en application du principe de bonne foi, les décisions de ce dernier ne sont pas juridiquement contraignantes en ce qu'elles sont dépourvues de force exécutoire à l'égard des États parties.
De plus, le nombre de stipulations de la Charte reconnues d'effet direct[3] par les juridictions judiciaires et administratives est limité.

Ainsi, si le juge administratif a reconnu l'effet direct des articles de la Charte relatifs au droit à la protection en cas de licenciement[4] et au droit syndical[5], il a dénié un effet direct à de nombreuses stipulations de celle-ci[6]. Cette absence d'effet direct empêche l'applicabilité « directe » d'une disposition conventionnelle à la place d'une

[2] *Guide sur la jurisprudence de la Convention européenne des droits de l'homme – Droit sociaux*
[3] L'effet direct est reconnu aux stipulations claires, précises et inconditionnelles d'un accord international, qui ne nécessitent donc l'intervention d'aucun acte complémentaire pour produire des effets à l'égard des particuliers.
[4] *CE, 10 février 2014, Fisher, n° 358992.*
[5] *CE, 23 juillet 2014, Syndicat national des collèges et des lycées, n° 358349.*
[6] Il s'agit notamment des articles 1 (droit à l'emploi), 2 (droit à des conditions de travail équitables), 4 (droit à une rémunération équitable), 11 (droit à la protection de la santé), 12 (droit à la sécurité sociale), 13 (droit à l'assistance sociale et médicale), 15 (droit des personnes handicapées), 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique), 17 (droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique) et 31 (droit au logement).

disposition de droit interne qui lui serait contraire, et empêche ainsi toute remise en cause générale et immédiate des règlementations ou des actes qui pourraient être contraires à la Charte.
Il faut néanmoins noter que la CEDH se fonde sur la Charte en tant qu'instrument de droit international pertinent dans ses décisions et l'utilise donc, ainsi que les conclusions du CEDS, pour interpréter les articles de la Convention EDH, ce qui peut aboutir à des arrêts constatant une violation de cette dernière[7]. Il n'est pas non plus exclu qu'à l'avenir, les juridictions internes reconnaissent un effet direct à d'autres stipulations de la Charte.
Il n'en reste pas moins que les États parties à la charte sont responsables du respect des dispositions de la Charte dans les territoires concernés – cette responsabilité politique pourra d'ailleurs lui être rappelée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe dans une résolution ou une recommandation invitant l'État à se conformer à la Charte. À ce titre, il appartiendra à l'État de veiller à un rapprochement progressif des droits sociaux, tenant compte des écarts structurels avec la métropole. En effet, le niveau des engagements prévus pas la Charte en matière par exemple d'assurances sociales, de SMIC ou de minima sociaux demeure dans certains territoires ultramarins éloigné des standards nationaux. Cette situation s'explique à la fois par des raisons historiques et structurelles.
Exemples : i) le SMIC à Mayotte est fixé en fonction de la situation économique locale et reste inférieur à celui de la métropole ; ii) les régimes de sécurité sociale de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon présentent des écarts avec les régimes métropolitains (des travaux sont toutefois menés en matière de convergence sociale avec Mayotte.)
Par ailleurs, les territoires ultramarins présentent des fragilités structurelles en matière de santé, liées à des contraintes d'accessibilité et à des inégalités socio-économiques persistantes avec l'Hexagone. Ces facteurs se traduisent en particulier par des disparités territoriales dans l'offre de soins et par des difficultés dans la mise en œuvre de certaines politiques de prévention. Au regard des objectifs poursuivis par la charte, des difficultés majeures persistent, notamment :

- En matière d'accès à l'eau potable et à l'assainissement :
- En matière de pollutions environnementales durables (chlordécone aux Antilles, mercure en Guyane) générant des attentes fortes en matière de réparation ;
- En matière de prévalence de pathologies chroniques et infectieuses, et d'exposition accrue aux risques épidémiques et climatiques ;

L'extension est susceptible de faire augmenter le nombre de réclamations collectives adressées par des organisations représentatives. Ces réclamations seront transmises au Gouvernement, lequel sera tenu de présenter des observations sur la recevabilité et le bien-fondé de celles-ci. Les observations sont élaborées à l'issue d'un travail de coordination avec les services concernés.
Dans ce contexte, l'extension de la Charte est susceptible d'avoir des implications budgétaires significatives pour l'État, qu'il n'est toutefois pas possible de chiffrer à ce stade.

[7] *Voir, par exemple, l'arrêt du 12 octobre 2017, Adyan et autres c. Arménie, n° 75604/11, ou l'arrêt du 15 avril 2014, Stefanetti et autres c. Italie, n° 21838/10.*

ANNEXE 17
LES GRANDES CATASTROPHES NATURELLES OUTRE-MER

Les grandes catastrophes naturelles les plus meurtrières outre-mer depuis 1900

Type de catastrophe naturelle	Territoire ultramarin	Nombre de victimes	Date
Éruption de la montagne Pelée	Martinique	28 000 morts	1902
Cyclone Okeechobee	Guadeloupe	2 000 morts	1928
« Cyclone du siècle »	La Réunion	165 morts	1948
Ouragan Inez	Guadeloupe	28 morts	1966
Tempête Dorothy	Martinique	44 morts	1970
Ouragan Hugo	Guadeloupe	16 morts	1989
Ouragan Irma	Saint-Barthélemy et Saint-Martin	11 morts (à Saint-Martin)	2017
Cyclone Chido	Mayotte	39 morts et plusieurs milliers de blessés	2024
Cyclone Garance	La Réunion	5 morts	2025

Sources : délégation aux outre-mer du Sénat ; Cour des Comptes.

Les principaux risques naturels actuels dans les territoires ultramarins

Territoires	Risques naturels	Effets du changement climatique
Saint-Pierre-et-Miquelon	Tempêtes hivernales ; Érosion côtière ; submersion marine	Accélération de l'érosion ; disparition du phénomène de « pied de glace », monticule de glace, qui, l'hiver, protège une partie de l'archipel contre l'érosion[1]

[1] *« Gestion des risques côtiers et adaptation au changement climatique à Saint-Pierre-et-Miquelon », article de Mme Xénia Philippenko, Bulletin de l'association des géographes français, 102-2, 2025.*

Guadeloupe	Risques : cycloniques ; sismiques et mouvements de terrain ; volcaniques (volcan de la Soufrière) ; tsunamis (d'origine sismique), érosion côtière et inondations ; sargasses	Augmentation du nombre de cyclones de catégories 4 et 5 (> à 209 km/h) ; augmentation des jours de chaleur extrême ; diminution des cumuls de précipitation ; montée des eaux, accélération de l'érosion côtière ; disparition des récifs coralliens
Saint-Barthélemy	Risques : cycloniques ; submersion marine et inondations ; sismiques et mouvements de terrain ; sargasses	Augmentation du nombre de cyclones de catégories 4 et 5 ; montée des eaux, accélération de l'érosion côtière ; disparition des récifs coralliens
Saint-Martin	Risques : cycloniques ; submersion marine et inondations ; sismiques et mouvements de terrain ; sargasses	Augmentation du nombre de cyclones de catégories 4 et 5 ; montée des eaux, accélération de l'érosion côtière ; disparition des récifs coralliens
Martinique	Risques : cycloniques ; sismiques et mouvements de terrain ; volcaniques (la Montagne Pelée) ; tsunamis (d'origine sismique), érosion côtière et inondations ; sargasses	Augmentation du nombre de cyclones de catégories 4 et 5 (> à 209 km/h) ; augmentation des jours de chaleur extrême ; diminution des cumuls de précipitation ; montée des eaux, accélération de l'érosion côtière ; disparition des récifs coralliens
Guyane	Sécheresses ; submersion marine, inondations et érosion côtière ; sargasses	Augmentation des jours de chaleur extrême ; baisse de la pluviométrie ; montée des eaux, accélération de l'érosion côtière

La Réunion	Risques : cycloniques ; volcaniques (Piton de la Fournaise) ; submersion marine, inondations et érosion côtière ; sismiques et mouvements de terrain ; feux de forêt	Augmentation de la température et vagues de chaleur plus fréquentes et plus longues ; des jours de forte chaleur ; pas de tendance significative de diminution des pluies ; poursuite de l'érosion côtière
Mayotte	Risque cycloniques ; activité du volcan sous-marin Fani Maoré, qui peut provoquer des submersions marines, et des séismes ; inondations ; feux de forêt	Hausse du niveau de la mer (risque de submersion marine accru) ; pluies plus violentes ; sécheresse
Nouvelle-Calédonie	Risques : cycloniques ; sismiques et mouvements de terrain ; submersion marine et inondations ; feux de forêt	Augmentation de la température et vagues de chaleurs plus fréquentes et plus intenses ; précipitations moins abondantes ; réchauffement de l'océan ; élévation du niveau de la mer
Wallis-et-Futuna	Risques : cycloniques ; sismiques ; submersions marines ; érosion côtière	Hausse de températures ; pas de variation significative sur les pluies ; poursuite de l'érosion côtière
Polynésie française	Submersion marine et érosion côtière ; cyclones ; inondations ; séismes et mouvements de terrain	Hausse de températures ; élévation et réchauffement de l'océan ; poursuite de l'érosion côtière

Sources : préfectures des territoires concernés ; région Guadeloupe ; ADEME ; Météo France

Le régime français d'indemnisation des catastrophes naturelles

Le régime français de « catastrophes naturelles » dit « Cat Nat »

Les catastrophes naturelles occasionnent de lourds dégâts matériels. **Le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles « Cat-Nat » repose sur la solidarité nationale** en permettant d'indemniser les particuliers, les entreprises et les collectivités.

Les communes touchées par un phénomène naturel dévastateur peuvent **demander une reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle auprès du préfet dans un délai maximum de 24 mois après l'évènement.** Cette requête remonte alors jusqu'au Gouvernement, seul habilité à reconnaître cette situation. En pratique, la reconnaissance d'état de catastrophe naturelle se fait par un arrêté interministériel, « qui détermine les zones et les périodes où s'est située la catastrophe ainsi que la nature des dommages résultant de celle-ci couverts par la garantie [contre les effets des catastrophes naturelles]»(article L. 125-1 du code des assurances). C'est cette parution au Journal officiel qui va permettre aux victimes d'être indemnisées.

Si une personne est victime d'un évènement climatique exceptionnel, elle doit faire une déclaration de sinistre auprès de son assureur par lettre recommandée avec accusé de réception, et demander à sa mairie de solliciter un classement en zone de catastrophe naturelle auprès du préfet du département. La déclaration de sinistre auprès de l'assureur doit intervenir **au plus tard dans les 30 jours après la publication de l'arrêté de catastrophe naturelle au Journal Officiel.**

ANNEXE 18
COMPARAISONS ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET DE QUALITÉ DE VIE ENTRE LES TERRITOIRES ULTRAMARINS ET LEUR ENVIRONNEMENT RÉGIONAL[1]

Bassin Caraïbe				
	Guadeloupe	Martinique	Barbade	Sainte Lucie
Population (en milliers)	384	381	282	179 (2023)
PIB (en milliards d'euros)	**10**	9,9	6,49	2,21
PIB/habitant	27 400	**28 600**	22 981	12 277
Taux de croissance (%)	-1	0,4	2,5	**3,9**
Taux de chômage (%)	18,7	11	**7,7**	**7,7**
Inflation (%)	3,9	3,3	1,3	**-0,1**
Taux de pauvreté par rapport au seuil national (%)	34	27	25,7	25
Indice de Gini	0,42	0,45	**0,34**	0,51
Indicateur de développement humain (IDH)	**0,86**	0,85	0,81	0,73

Bassin Amazonie			
	Guyane	Suriname	Guyana
Population (en milliers)	294	628	808
PIB (en milliards d'euros)	5	21,37	**24,6**
PIB/habitant	17 100	26 791	**29 675**

[1] *Sources : ministère des outre-mer ; Banque mondiale.*

Taux de croissance (%)	-0,3	1,7	**43,8**
Taux de chômage (%)	14,10	10,2	**7,2**
Inflation (%)	2,7	2,9	**1,4**
Taux de pauvreté par rapport au seuil national (%)	53	17,6	n.c.
Indice de Gini	0,43	**0,39**	0,51
Indicateur de développement humain (IDH)	**0,79**	0,69	0,74

Bassin Océan Indien				
	La Réunion	Mayotte	Maurice	Madagascar
Population (en milliers)	706	310	1 200	32 000
PIB (en milliards d'euros)	10	3,5	12,93	**15,08**
PIB/habitant	**26 300**	11 300	10 377	471,89
Taux de croissance (%)	0,4	0,4	**4,9**	4,2
Taux de chômage (%)	17,4	37	5,7	**3,2**
Inflation (%)	**3,1**	4,5	3,6	7,6
Taux de pauvreté par rapport au seuil national (%)	36	77	8,4	75,2
Indice de Gini	0,32	**0,49**	0,36	0,42
Indicateur de développement humain (IDH)	**0,85**	0,78	0,8	0,49

Bassin Pacifique			
	Nouvelle-Calédonie	Polynésie française	Fidji
Population (en milliers)	269	280	906
PIB (en milliards d'euros)	**7,9**	5,9	5,7
PIB/habitant	**29 347**	20 950	5562
Taux de croissance (%)	-13,5	-0,3	**29,2**
Taux de chômage (%)	**11**	8,5	4,3
Inflation (%)	3,7	**2,7**	3,9
Taux de pauvreté par rapport au seuil national (%)	17	n.c.	24,1
Indice de Gini	0,42	0,4	**0,36**
Indicateur de développement humain (IDH)	**0,84**	0,78	0,73

ANNEXE 19
LES ESSAIS NUCLÉAIRES DANS LE PACIFIQUE

I. BRÈVE CHRONOLOGIE DU DÉVELOPPEMENT DE L'ARME NUCLÉAIRE EN FRANCE :

18 octobre 1945 : le général de Gaulle, chef du Gouvernement provisoire de la République française, signe l'ordonnance créant le Commissariat à l'énergie atomique (CEA).

13 février 1960 : réalisation du premier essai nucléaire français dans le Sahara algérien, à Reggane.

1963 : création du centre d'expérimentation du Pacifique (CEP). L'État prend possession des deux atolls de Mururoa et de Fangataufa (pour procéder aux essais) ainsi que d'une vingtaine d'atolls et d'îles (Hao, Tureia…) pour loger les personnels et accueillir des équipements.

2 juillet 1966 : 1er essai nucléaire français dans le Pacifique (tir « Aldébaran »).

1974 : abandon des essais atmosphériques au profit des essais souterrains.

Juin 1995 : Jacques Chirac, Président de la République, annonce une dernière série d'essais nucléaires en Polynésie avant la fin des essais nucléaires en « grandeur nature ».

31 décembre 1998 : achèvement du démantèlement du CEP.

II. RÉPARTITION DES DÉCISIONS D'INDEMNISATION PRISES PAR LE CIVEN ENTRE 2018 ET 2024 SELON LE TYPE DE PATHOLOGIE

Pathologie	Nombre de personnes	Hommes	Femmes
Cancer du sein	**218**	5	213
Cancer du poumon	**175**	161	14
Cancer cutané	90	87	3
Leucémie	66	54	12
Cancer de la vessie	62	59	3
Cancer de la thyroïde	71	26	45

Lymphome	61	55	6
Cancer du côlon	57	54	3
Cancer du rein	49	47	2
Myélome	32	31	1
Cancer du rectum	26	24	2
Cancer de l'oesophage	27	25	2
Cancer des os et du tissu conjonctif	23	19	4
Myélodysplasie	20	18	2
Cancer de l'utérus	24		24
Cancer du cerveau et du système nerveux central	19	19	0
Cancer de l'estomac	20	18	2
Cancer du foie	23	20	3
Cancer des voies biliaires	6	6	0
Cancer de l'ovaire	10		10
Cancer de l'intestin grêle	5	4	1
Cancer de la vésicule biliaire	4	4	0
Cancer des glandes salivaires	0	0	0
Total des pathologies indemnisées	**1 088**	**736**	**352**
Dont cancers multiples	131	96	35

Sources : CIVEN ; commission d'enquête de l'Assemblée nationale *relative à la* **politique française** *d'***expérimentation nucléaire,** *à l'ensemble des* **conséquences** *de l'***installation** *et des* **opérations** *du* **Centre** *d'***expérimentation** *du* **Pacifique** *en* **Polynésie française,** *à la* **reconnaissance,** *à la* **prise** *en* **charge** *et à l'***indemnisation** *des* **victimes** *des* **essais nucléaires français,** *ainsi qu'à la* **reconnaissance** *des* **dommages environnementaux** *et à leur* **réparation** *(rapport n°1558, dix-septième législature, tome I, 10 juin 2025).*

ANNEXE 20
BREF RAPPEL DES TENSIONS ET DES NÉGOCIATIONS SUR L'AVENIR INSTITUTIONNEL DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE[1]

Dans un contexte ancien de tensions politiques entre indépendantistes et loyalistes et d'affrontements avec l'État sur plusieurs années sur la question de l'avenir de la Nouvelle-Calédonie :

- La situation en Nouvelle-Calédonie, est, depuis plusieurs années, fait de tensions politiques depuis les années 70 : en effet, un mouvement kanak, représenté par le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS), revendique l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie. Face à lui, le RPCR loyaliste souhaite que la Nouvelle-Calédonie reste sous souveraineté française ;

- 1984, le vote du statut Lemoine, qui s'oppose à certaines demandes des indépendantistes, conduit à une situation quasi-insurrectionnelle ;

- 1988 : les tragiques évènements d'Ouvéa, en mai 1988, au cours desquels six gendarmes et dix-neuf indépendantistes sont tués, amènent, sous l'égide du Premier ministre Michel Rocard, à des négociations permettant la signature de l'accord de Matignon le 26 juin 1988, qui engage le pays sur une trajectoire de stabilité de dix ans, avec un plan de rééquilibrage, la reconnaissance de l'identité kanak et un engagement sur la tenue d'un scrutin d'autodétermination ;

- 21 avril 1998 : l'accord de Nouméa est signé par le RPCR loyaliste et les indépendantistes du FLNKS puis, le 5 mai, par le Premier ministre Lionel Jospin. La Nouvelle-Calédonie devient une collectivité sui generis faisant l'objet d'un titre spécial au sein de la Constitution (titre XIII). En outre, l'existence d'un peuple kanak et d'une « citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie », est reconnue. Cet accord pose aussi le principe d'un « corps électoral restreint »[2], qui limite le droit de vote pour les futurs scrutins d'autodétermination (au nombre de 3), qui doivent décider du sort de la collectivité. Le Conseil constitutionnel estime cependant que ce corps électoral doit être évolutif ;

---

[1] *Sources : commission des lois du Sénat, en particulier, le rapport d'information n°879 (2022-2023) du 12 juillet 2023, « Nouvelle-Calédonie : renouer avec la promesse d'un destin commun pour tous les Calédoniens. » (rapporteurs : François-Noël Buffet ; Philippe Bas ; Jean-Pierre Sueur ; Hervé Marseille) et le rapport n°409 (2025-2026) du 18 février 2026 de Mme Agnès Canayer, sur le projet de loi constitutionnelle relatif à la Nouvelle-Calédonie.*

[2] *En fait, il existe aujourd'hui trois corps électoraux distincts, un pour les élections nationales et municipales, un autre pour les élections provinciales et un autre valide pour les scrutins d'autodétermination.*

- Par trois fois, en 2018, en 2020 et en 2021, les électeurs de Nouvelle-Calédonie votent contre l'indépendance ;

- Le 29 janvier 2024, le Gouvernement, suivant l'avis du Conseil d'État, qui, et doutait de la compatibilité du « gel « du corps électoral avec les engagements internationaux de la France, a déposé un projet de loi constitutionnelle pour « dégeler » ce corps électoral. Tout ceci afin d'y inscrire les 25 800 personnes qui, figurant sur la liste générale, sont nées sur ce territoire ou y sont domiciliées depuis dix années au moins. Selon le ministre de l'intérieur et des outre-mer d'alors, M. Gérald Darmanin, cette durée semblait être acceptée à titre de compromis, par les indépendantistes comme par les loyalistes.

ANNEXE 21
PRINCIPAUX PROJETS DE CONSTRUCTION/RÉNOVATION DU « SÉGUR DE LA SANTÉ[1]

Territoire	Enveloppe « Ségur »	Projet majeur
Guadeloupe/Saint-Barthélemy/Saint-Martin	182 millions d'euros	Renforcement de la résistance anti-sismique et extension du plateau technique du centre hospitalier de Basse-Terre Restructuration du Centre Hospitalier Louis Constant Fleming (Saint-Martin) Reconstruction de l'hôpital de Bruyn
Martinique	483 millions d'euros	Modernisation du CHU de la Martinique (283 millions d'euros) Reconstruction des hôpitaux du St Esprit et Trinité Rénovation du centre hospitalier nord Caraïbe
Guyane	273,1 millions d'euros	Centre hospitalier de Cayenne : nouveau laboratoire, nouvel internat, création de l'unité de réanimation pédiatrique Centre hospitalier de Kourou : construction d'un pôle médical, d'une 5ème salle opératoire et d'un centre de stockage (pharmacie) Centre hospitalier ouest : extension de la maternité
La Réunion	170,1 millions d'euros	CHU de La Réunion : création d'un bâtiment Femme Parent Enfant Groupe/Clinique Les Flamboyants : Construction d'une clinique psychiatrique

[1] *Source : DGS ; réponse au questionnaire écrit de la commission d'enquête.*

Mayotte	632,2 millions d'euros	Centre hospitalier de Mayotte : reconstruction et restructuration des infrastructures et équipements existants + construction d'un second site hospitalier
Wallis-et-Futuna	45 millions euros	Reconstruction de l'hôpital de Futuna Ouverture d'un centre d'hémodialyse

Source : DGS

ANNEXE 22
LES FILIÈRES DE FORMATION EN SANTÉ DANS LES TERRITOIRES ULTRAMARINS

Territoires/Formations	Filière Médecins	Filière Infirmiers
Antilles/Guyane	UFR santé	Instituts de soins infirmiers (IFSI) en Guadeloupe et en Martinique En Martinique, 1 école de sages-femmes
Guyane	UFR médicale créée en 2024. Promotions annuelles de 20 étudiants (objectif : promotions de 50 étudiants dans 5 ans)	Institut de soins infirmiers (IFSI) en Guyane 1 école d'infirmiers anesthésistes diplômés d' État (IADE) depuis septembre 2025
La Réunion/Mayotte	UFR santé couvrant 3 cycles 50 étudiants	À La Réunion : IFSI 1 école de sages-femmes 1 projet de centre universitaire de formation en orthophonie
Mayotte	Mission interministérielle en cours pour évaluer la possibilité de l'ouverture d'une filière de formation	1 IFSI et 1 second en projet
Polynésie française	Convention avec l'université de Bordeaux 20 étudiants polynésiens accueillis en 2ème année de médecine chaque année	IFSI 1 école de sages-femmes
Nouvelle-Calédonie	Convention avec l'université de Bordeaux 20 étudiants polynésiens accueillis en 2ème année de médecine chaque année (médecine, pharmacie, odontologie, maïeutique et masso-kinésithérapie)	IFSI

Source : DGS ; réponse au questionnaire écrit de la commission d'enquête.

ANNEXE 23
LES NORMES APPLICABLES EN MATIÈRE D'EAU ET D'ASSAINISSEMENT

Des normes européennes ambitieuses mais difficilement appliquées

1) La directive européenne « eaux résiduaires urbaines » 91/271/CEE du 21 mai 1991 a pour objet de protéger l'environnement contre une détérioration due aux rejets des eaux résiduaires précitées. Pour ce faire, elle définit les obligations des collectivités territoriales en matière de collecte et d'assainissement des eaux résiduaires urbaines et les modalités et procédures à suivre pour les agglomérations de plus de 2000 équivalents-habitants. Les communes concernées doivent réaliser des schémas d'assainissement en déterminant les zones relevant de l'assainissement collectif et celles qui relèvent de l'assainissement individuel (non collectif), établir un programme d'assainissement sur la base d'objectifs de réduction des flux polluants fixés par arrêté préfectoral pour chaque agglomération, et réaliser les équipements nécessaires à certaines échéances. Cette directive a été transposée en droit français par le décret du 3 janvier 1994 mais depuis, la Luxembourg est régulièrement condamnée par la justice de l'Union européenne pour non-respect de ce texte.

Ces tensions risquent de s'accroître avec l'entrée en vigueur, le dernier, d'une version révisée de la directive, dont le champ d'application est étendu aux agglomérations de 1 000 habitants et plus. Ce texte prévoit aussi des normes plus strictes d'élimination des micropolluants, une surveillance obligatoire des microplastiques, des « polluants éternels », de la résistance antimicrobienne et des virus, un plan de gestion des eaux pluviales, et l'accès à des installations sanitaires pour tous à échéance fin 2029.

2) Ce cadre juridique européen s'incarne aussi dans la directive européenne « eau potable » n°2020/2184 du 16 décembre 2020, qui a remplacé la directive n°98/83/CE du 3 novembre 1998 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine.

Cette directive a renforcé la nécessité d'une mise en conformité des installations d'assainissement en Luxembourg et, en particulier, dans les outre-mer, en imposant des normes de qualité de l'eau potable plus strictes pour une meilleure protection de la santé des consommateurs (seuils abaissés de plomb, de chrome, de bisphénol A…), la mise en place d'un plan de gestion de la sécurité sanitaire des eaux (PGSSE), ainsi qu'un renforcement des matériaux au contact de l'eau et de l'information sur la qualité de cette dernière.

La directive, dans son article 16, consacre également l'accès à l'eau pour tous, en réponse à l'initiative citoyenne européenne, en donnant aux États membres des obligations pour mettre en place des mesures, notamment en identifiant les personnes n'ayant pas accès à l'eau potable et les solutions alternatives à leurs dispositions, et en favorisant l'utilisation d'eau potable dans les lieux publics.

Source : Commission européenne

ANNEXE 24
LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE VOISINAGE

La Politique européenne de voisinage (PEV)

Instituée en 2004, à l'issue d'une réflexion visant à prévenir de nouvelles fractures du continent européen alors que 10 pays de l'ex-« bloc de l'est » entraient dans l'Union européenne, et consacrée par le traité de Lisbonne (2009), la politique européenne de voisinage est basée sur les valeurs de démocratie, d'État de droit et de respect des droits de l'Homme.

La PEV régit les relations entre l'Union européenne et seize de ses voisins du pourtour de la Méditerranée dans le cadre du **voisinage sud** (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Palestine, Syrie et Tunisie) et à l'Est, dans le cadre du **partenariat oriental** (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine).

Révisée en 2011, puis en 2015, la PEV place la stabilisation du voisinage de l'Union européenne, du point de vue politique, économique et sécuritaire, au cœur de l'action européenne, et prévoit la mise en place d'une approche différenciée entre les différents pays partenaires.

La PEV s'appuie, pour la plupart des pays concernés, sur des accords bilatéraux (selon les cas, accords d'association ou accord de partenariat et de coopération) et des documents conjoints (priorités de partenariat), agréés avec les pays partenaires, qui fixent le cadre politique de la coopération bilatérale et guident la programmation de l'assistance européenne à ces pays sur une période de plusieurs années. Lors du premier semestre 2022, les réunions des conseils d'association UE-Jordanie, le 2 juin à Amman, et UE-Égypte, le 19 juin à Luxembourg, ont permis d'adopter les nouvelles priorités de partenariat de l'UE avec ces pays pour la période 2021-2027.

Dans le cadre du cadre financier pluriannuel 2021-2027, le nouvel instrument NDICI est devenu l'instrument financier européen de soutien à la politique de voisinage.

Source : Commission européenne ; délégation du Sénat aux outre-mer.

ANNEXE 25
L'ESS DANS LES ÉCONOMIES ULTRAMARINES, ENTRE RÔLE INCONTOURNABLE ET DÉFIS

Extraits du questionnaire de l'audition de MM. Benoît Hamon, président d'Économie Sociale et Solidaire (ESS) France et M. Kamaldine Attoumani, vice-président d'ESS France en charge des Outre-mer

« *À Mayotte en particulier, les données issues de l'enquête menée par la CRESS après le passage du cyclone Chido, en décembre 2024, mettent en exergue les difficultés inhérentes à la catastrophe climatique mais aussi pré-existantes auxquelles sont confrontées les entreprises de l'ESS :*

- *82 % des entreprises de l'ESS interrogées rencontrent des difficultés de trésorerie ;*
- *6,7 M€ d'impact financier estimé pour 82 structures ;*
- *61 % des conventions 2024 n'étaient pas soldées avant le cyclone.*

Ce cas illustre la nécessité d'améliorer les mécanismes de soutien à l'ESS, et en particulier en situation d'urgence, pour ces entreprises qui sont toujours en première ligne en situation de crise.

[…]

L'ESS emploie majoritairement des femmes (61-71 %), intervient dans les secteurs de première nécessité (aide à domicile, action sociale, éducation, culture) et assure la continuité des services publics en crise. À Mayotte, après le cyclone, ce sont les associations qui ont assuré le premier kilomètre à travers l'organisation de l'aide alimentaire et le maintien du lien social, alors même qu'elles étaient déjà en grandes difficultés.

[…]

L'ESS est un acteur économique et social incontournable dans les Outre-mer, avec un poids significatif dans l'emploi, une contribution majeure à l'emploi féminin, et une capacité de résilience voire de résistance démontrée en crise.
Elle est en outre-mer, l'économie de la dignité. Pour qu'elle puisse pleinement jouer son rôle de catalyseurs des énergies citoyennes dans les réponses endogènes de développement, il faut :

- *Des adaptations des politiques publiques avec notamment l'extension des dispositifs de soutien de l'économie « classique » aux entreprises de l'ESS.*
- *L'augmentation des moyens alloués par 10 (à minima) aux CRESS pour qu'elles puissent appuyer le développement de l'ESS sur leurs territoires.*
- *Préserver les moyens de l'Insertion par l'Activité Economique (IAE).*
- *Prioriser l'accès à la commande publique des entreprises de l'ESS car co-contributrice de l'intérêt général (orientation européenne de 2023, l'ESS*

ultramarin, au travers la CRESS de Mayotte après avoir été primé en 2020, pourrait servir de terrain d'expérimentation)

- *Construire les FESIS de façon à permettre plus de financement des entreprises de l'ESS (Cap ESSor étant ici un outil au service de la consommation des fonds européens)*
- *Systématiser les coopérations régionales en matière d'ESS autour des CRESS sur des thématiques comme l'économie informelle, l'innovation sociale, la transition écologique (hotspots de la biodiv) et les mobilités démographiques.* »

ANNEXE 26
LES DÉFICITS DE LA MESURE STATISTIQUE DE LA PAUVRETÉ DANS LES TERRITOIRES ULTRAMARINS

Extraits du questionnaire de Mme Anne Rubinstein, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

« *L'INSEE doit aujourd'hui croiser plusieurs sources de données d'enquête pour estimer le taux de pauvreté monétaire en outre-mer. En outre, dans l'hexagone comme dans les outre-mer, les populations vivant hors d'un logement ordinaire (personnes sans domicile ou hébergées) ne sont pas recensées. Les outils de la statistique publique ne peuvent mesurer les revenus provenant de l'économie informelle, comme ceux provenant de la solidarité familiale qui peuvent influer sur les conditions de vie des personnes, et ce quels que soient les territoires concernés.*

Les limites des outils de mesure de la pauvreté, aujourd'hui bien identifiées mais non encore traitées, sont accrues en outre-mer, faute de données fiables. Par ailleurs, comme dans l'hexagone, il n'y a pas de suivi de parcours de cohorte.

D'après l'INSEE, la qualité des données socio-fiscales disponibles dans ces territoires est très inégale et ne permet donc pas de disposer de statistiques fiables et exhaustives pour l'ensemble des outre-mer, ni d'orienter avec pertinence et efficacité les mesures en faveur de la lutte contre la pauvreté. Des enquêtes territoriales pourraient être menées en complément de l'enquête budget des familles, principale source de données statistiques fiabilisées en outre-mer, ce qui impliquerait de renforcer les moyens de l'INSEE dans ces territoires. Il pourrait également être pertinent de créer des observatoires locaux des inégalités. »

ANNEXE 27
LES DÉFIS AUXQUELS SONT CONFRONTÉS LES INSTITUTS STATISTIQUES DE NOUVELLE-CALÉDONIE ET DE POLYNÉSIE FRANÇAISE

Extraits des réponses au questionnaire de Mme Élise Desmazures, directrice de l'Institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie (ISEE-NC)

« *En Nouvelle-Calédonie le principal défi est lié aux* ***moyens alloués****. En effet, d'une part la taille du territoire et d'autre part les difficultés budgétaires grandissantes justifient le fait que le territoire propose moins d'enquêtes que la métropole. L'ISEE ne bénéficie pas d'un programme pluriannuel d'enquêtes ce qui complique le pilotage des moyens. Ainsi, son pool d'enquêteurs n'est inscrit pas dans ses effectifs : les enquêteurs sont mobilisés en fonction des budgets d'enquêtes votés chaque année. Cette situation précarise les personnes et représente une difficulté de fidélisation de ces effectifs qu'il convient de former à la collecte en tenant compte de la diversité linguistique et culturelle du territoire qui invite à sélectionner des enquêteurs au plus près du bassin d'enquête. De plus, la population calédonienne est dispersée, certaines zones sont isolées, et d'accès, ce qui suppose une logistique exigeante.*

De manière générale, la ***taille limitée des équipes*** *(42 postes budgétaires dont en moyenne 39 pourvus) introduit beaucoup de transversalité, ce qui rend les missions particulièrement attrayantes… mais entraîne une forte dépendance vis-à-vis de certaines ressources. L'ISEE peine également à trouver des personnes formées techniquement et ne bénéficie pas d'outils d'attractivité (notamment prime spécifique comme à l'INSEE). Cette taille limitée peut limiter notre capacité à répondre à la demande (par exemple : notre aptitude à mener plusieurs enquêtes sur le terrain simultanément). Ce dernier point peut expliquer également que le rôle de l'ISEE n'est pas aussi clairement reconnu que celui de l'INSEE. Certaines enquêtes ou études d'intérêt territorial peuvent ainsi être commandées à des cabinets de sondage, entreprises d'enquêtes d'opinion. Ils peuvent s'engager sur des délais de production plus limités sans garantir la qualité méthodologique.*

Un autre défi global pour la Nouvelle-Calédonie est celui de ***l'identification des besoins en statistiques et la coordination des moyens****. Cette situation peut entraîner des surcoûts, des insuffisances de couverture statistique et une lassitude des répondants. Un constat récurrent au niveau des enquêtes est celui d'un financement limité qui entraîne une limitation de l'échantillon. Il en résulte une analyse insuffisante au vu du besoin. L'exemple type est celui de la dernière enquête Budget des familles (BDF) dont l'échantillonnage n'a pas permis une analyse par province, ce qui constitue une lacune préjudiciable.*

Par ailleurs, certaines études peuvent nous être commandées, en particulier en matière d'évaluation des politiques publiques, sans que l'arsenal statistique nécessaire ait été mis en place. Cette configuration traduit une reconnaissance du besoin de données pour objectiver une situation, ce qui est très positif, mais démontre la nécessité d'anticiper ce besoin en se donnant les moyens de constituer les bases de données.

Enfin, les données administratives pourraient être améliorées du point de vue de leur exploitation statistique, en particulier s'agissant des données sur les revenus au sens large. À titre d'exemple, l'attache de l'ISEE au moment de la refonte des systèmes d'information ou même des formulaires devrait être automatiquement prise.
Pour relever ces défis, l'ISEE demande la définition d'un plan pluriannuel d'enquêtes, et d'un point de vue plus global la constitution d'un équivalent local du Conseil national de l'information statistique (CNIS). Cette instance de gouvernance permettrait :

- *Une meilleure concertation locale entre producteurs et utilisateurs (administrations, collectivités, chercheurs, coutumiers, entreprises, ...) en prenant en compte l'offre et la demande statistique*
- *L'identification de besoins propres à la Nouvelle-Calédonie, notamment en lien avec le rééquilibrage et les inégalités sociales*
- *Une meilleure transparence et acceptabilité des statistiques (expliquer les méthodes, valider l'intérêt général des enquêtes, améliorer l'acceptabilité des enquêtes auprès des ménages, lutter contre la défiance envers les chiffres)*
- *L'amélioration de la qualité statistique (Comité du label)*
- *La définition d'une feuille de route pluriannuelle de la statistique à l'échelle du territoire* »

Extraits des réponses au questionnaire de M. Hugues Horatius-Clovis, directeur de l'Institut de la statistique de la Polynésie française (ISPF)

« *Le défi principal auquel l'ISPF est confronté dans la production statistique est celui de la fraicheur des données dans un contexte où nos utilisateurs sont de plus en plus exigeants de ce point de vue.*
Ensuite, en termes de collecte, pour disposer de résultats représentatifs par archipel ou par subdivision, nous devons composer avec la configuration géographique de la Polynésie française. Cela génère des surcoûts pour réaliser la collecte terrain des enquêtes.
Pour surmonter ces difficultés, il est indispensable de mettre en place une programmation des travaux d'enquêtes à l'instar de ce qui existe dans les DROM. Cela va de pair avec la sécurisation des financements liés aux enquêtes. La coordination des travaux statistiques des administrations et des collectivités publiques en Polynésie française doit être renforcée. La création d'une instance de concertation entre les utilisateurs et les producteurs d'information statistique devrait permettre de prioriser et de hiérarchiser les besoins.
Un département « enquêtes » a été créé au sein de l'ISPF en 2025 afin de professionnaliser les équipes et de capitaliser nos savoir-faire dans cette sphère d'activité. »