

DEUX ANS APRES LA CRISE SOCIALE OUTRE-MER : OU EN SONT LES ENGAGEMENTS GOUVERNEMENTAUX ?

Par **Nicolas Mazières** et **Marc Vizy**
Groupe outre-mer de Terra Nova

Le 17 mai 2011

Après la crise sociale d'une ampleur exceptionnelle qui a touché les outre-mers en 2009, le Président de la République et le Gouvernement ont présenté, dans le cadre d'un Conseil Interministériel de l'Outre-mer (CIOM) réuni le 6 novembre 2009, des réponses qualifiées d'historiques.

Deux ans après la crise et 18 mois après la présentation des mesures arrêtées par le CIOM, à l'heure des bilans, il apparaît que l'effort effectivement réalisé par l'Etat est très inférieur à celui annoncé.

Le taux de mise en œuvre des mesures analysé dans chaque territoire se situe en moyenne autour de 20% seulement. Au vu de ce constat, force est de constater que les ultramarins ont été nourris de promesses que le Gouvernement a bien des difficultés à mettre en œuvre. Le débat parlementaire destiné à tirer le bilan du CIOM, le 18 mai prochain, permettra de placer le Gouvernement face à ses responsabilités.

Pour l'avenir, il faudra avancer des pistes nouvelles pour répondre à la situation sociale des DOM et des COM marquée par un taux de chômage inacceptable. Terra Nova rendra public dans les toutes prochaines semaines un rapport en ce sens, portant notamment sur la rebudgétisation de dépenses fiscales, sur les investissements d'avenir, sur le positionnement de l'Etat comme partenaire des collectivités ou encore sur les transports outre-mers / métropole.

La crise sociale du début d'année 2009 a été d'une ampleur exceptionnelle et a révélé les nombreuses fragilités des sociétés ultramarines.

Le Président de la République et le Gouvernement ont apporté des réponses volontiers présentées comme historiques. Elles ont été formalisées, d'une part, par des engagements financiers pris, le 19 février 2009 en pleine crise et, d'autre part, par la mise en œuvre des états généraux de l'outre-mer, « plus vaste consultation jamais réalisée par un Gouvernement sur l'avenir des outre-mer » selon le Président de la République, et, enfin, par l'organisation du Conseil Interministériel de l'Outre-Mer (CIOM) du 6 novembre 2009.

Les états généraux de l'outre-mer ont été l'occasion de consulter, pendant 6 mois, les acteurs socio-économico-culturels et les citoyens ultramarins autour de huit thèmes arrêtés en concertation avec les élus locaux. Après de nombreux ateliers et débats locaux, une restitution nationale s'est tenue le 1^{er} octobre 2009, en présence de la secrétaire d'État chargée de l'outre-mer, et le CIOM, créé par le décret n°2009-182 du 18 février 2009, s'est réuni pour la première fois en novembre 2009 pour prendre des décisions inspirées par la restitution des états généraux.

A l'issue du CIOM, le Président de la République a annoncé de très nombreuses mesures et le Gouvernement a affirmé qu' « au travers du conseil interministériel des outre-mer, c'est une nouvelle relation entre la métropole et l'outre-mer qui se bâtit, une relation où l'Etat respecte sa parole et ses engagements ».

Deux ans après cette crise, un an et demi après ce CIOM, l'Assemblée nationale débat, mercredi 18 mai 2011, à l'initiative du groupe SRC, de l'exécution des mesures annoncées après cette crise.

Un exercice de vérification de la mise en œuvre concrète des mesures annoncées a été mené localement au plus près des réalités par les députés d'outre-mer du groupe SRC.

Un rapport introductif très complet rappelle les engagements de sortie de crise et évalue leur degré de mise en œuvre. Il montre clairement que le bilan de l'action du Gouvernement est très en deçà des espoirs suscités par les annonces qui avaient été globalement assez bien accueillies outre-mer.

1 - S'AGISSANT DES ENGAGEMENTS PRESIDENTIELS PRIS, LE 19 FEVRIER 2009, L'EFFORT EFFECTIVEMENT REALISE PAR L'ETAT EST TRES INFERIEUR A CELUI ANNONCE

Le Président de la République, le 19 février 2009, annonce le lancement des « états généraux de l'outre-mer » et des propositions chiffrées à hauteur de 580 M€ devant contribuer à la sortie de crise. L'essentiel de cette somme devait être consacré :

- au financement du Revenu Supplémentaire Temporaire d'Activité (RSTA) : 280 M€ ;
- à l'amélioration des dispositifs de soutien à l'économie des outre-mer prévus dans le projet de Loi pour le Développement Economique des Outre-Mer (LODEOM) : 150 M€ ;
- à l'abondement du Fonds Exceptionnel d'investissement (FEI) : 50 M€ ;
- au doublement en trois ans du nombre de bénéficiaires du Service Militaire Adapté (SMA) : 40 M€.

Ces annonces chiffrées se sont révélées en grande partie **cosmétiques** :

- **les crédits annoncés pour le RSTA avaient été surestimés et au final, ce dispositif a nécessité un financement de 153 M€ et non de 280 M€** Mais surtout, selon un rapport remis au Gouvernement par le député René-Paul Victoria, l'économie réalisée par le Gouvernement par la non mise en œuvre outre-mer du RSA depuis 2009, et donc par la remise en cause de l'égalité sociale entre l'hexagone et les DOM, s'élève à 57 M€ par an par rapport au coût réel du RSTA ;

- **La moitié des 150 M€ d'amélioration du projet de LODEOM ne constitue pas un « plus »** pour les outre-mer par rapport au régime existant antérieurement à la crise car elle a, en réalité, servi à réduire de 75 M€ la coupe budgétaire initialement prévue par ce projet dans le dispositif d'exonérations de charges dont bénéficiaient les entreprises ;
- Le FEI a certes été effectivement créé par la LODEOM et abondé par le plan de relance mais il semble **déjà condamné**, seuls 3 M€ de crédits de paiement étant disponibles pour de nouveaux projets en 2011 ;
- Enfin, le doublement du nombre des bénéficiaires du SMA se traduit en réalité par **une diminution de moitié de la durée de formation !**

2 - S'AGISSANT DES MESURES ANNONCÉES A L'ISSUE DU CIOM DU 6 NOVEMBRE 2009, LEUR TAUX DE MISE EN ŒUVRE RESTE TRÈS FAIBLE

Un comité de suivi du CIOM devait s'assurer de la bonne mise en œuvre des décisions : 18 mois plus tard, celui-ci n'a jamais été réuni.

Cette première réunion du CIOM était annonciatrice d'autres réunions. « Disons-le sans détour : les centaines de propositions qui ressortent de ces travaux ne peuvent pas être traitées par un seul CIOM. Aussi convient-il de considérer ce premier CIOM comme une étape et non comme une fin » affirmait le Président de la République le 6 novembre 2009 : le CIOM n'a plus été réuni depuis cette date !

Au total, ce ne sont pas moins de 639 mesures qui ont été annoncées après le CIOM : 100 mesures transversales ayant vocation à s'appliquer dans plusieurs collectivités et 539 mesures territoriales. Ces mesures ont fait, au lendemain du CIOM, l'objet d'une large communication gouvernementale et ont été récapitulées dans des documents précis remis à la presse, aux élus et mis en ligne : on constate curieusement que **la communication gouvernementale ultérieure ne porte plus que sur 137 mesures.**

Le bilan dressé par les parlementaires, territoire par territoire, à partir des documents remis, le 6 novembre, à l'Élysée, **est très décevant.**

- **En ce qui concerne les mesures transversales, le taux d'exécution est de seulement 25%** et ce sont souvent les mesures symboliques mais peu coûteuses... celles qui ne vont pas améliorer significativement la vie des ultramarins ont commencé à être mises en œuvre, comme la célébration de l'année 2011, année des outre-mer ou comme la nomination de commissaires au développement endogène dans chaque région. De plus, cette mise en œuvre a été souvent partielle, inadaptée par rapport au but recherché (modification des critères de fixation du prix de l'essence) ou sans moyens (dispositifs anti-concentration ou de contrôle des prix par exemple) ;
- **En Guadeloupe, le taux d'exécution est de 19,8%.** Les acteurs politiques et socio-économiques regrettent notamment qu'une des mesures fortes, souhaitée par les élus et annoncée par le Président de la République, la création d'un fonds d'investissement de proximité

dans les DOM qui aurait été de nature à dynamiser l'investissement, le développement et donc l'emploi local paraissent définitivement abandonnés ;

- **En Guyane, le taux d'exécution est de 22,2%** : l'absence de concrétisation de mesures annoncées en faveur du développement de l'agriculture locale, pourtant ardemment souhaitées par l'ensemble des acteurs locaux, constitue une des plus fortes désillusions du CIOM ;
- **En Martinique, où le taux d'exécution est de 18,3%**, la mesure visant à conforter les ressources pérennes des collectivités locales était la plus attendue. Elle n'a pas été mise en œuvre. Bien au contraire, la loi de finances pour 2011 a gelé les dotations. Aujourd'hui, les collectivités locales de Martinique se trouvent dans une situation financière particulièrement délicate. De même, une autre mesure vivement demandée, l'étude de l'INSEE sur les prix, les revenus et le pouvoir d'achat n'a pas encore abouti ;
- **A La Réunion, où le taux d'exécution du CIOM est de 25,6%**, les responsables politiques comptaient beaucoup sur les mesures annoncées qui devaient permettre de favoriser l'emploi local, notamment dans la fonction publique : hormis quelques nominations symboliques, rien de structurant n'a été fait ;
- **A Saint-Martin, le taux d'exécution particulièrement bas (6%) parle de lui-même**. Sur place, les annonces contradictoires concernant la création d'un établissement pénitentiaire et d'un tribunal de première instance ont été particulièrement mal ressenties ;
- **A Saint-Pierre-et-Miquelon, où le taux d'exécution est de 11,8%**, les acteurs locaux regrettent tout particulièrement l'abandon des mesures proposées, retenues et annoncées, relatives à l'organisation des filières pêche et aquacole avec des orientations fortes qui auraient pu être déclinées localement. Aucun changement n'a été mis en œuvre sur place et la situation s'est même largement dégradée dans ce domaine ;
- **A Mayotte et en Polynésie française**, un travail exhaustif de vérification n'a pu être réalisé mais les éléments recueillis et les réalités ressenties sur le terrain laissent place à peu d'optimisme ;
- **Enfin, dans l'hexagone où le taux d'exécution des mesures décidées pour le « 5^{ème} DOM » n'est que de 16%**, les associations initialement impliquées dans les états généraux constatent avec amertume la lenteur et le manque d'efficacité dans la mise en œuvre et le suivi des mesures annoncées.

AU TOTAL, LA GRANDE MAJORITE DES ANNONCES PRESIDENTIELLES N'A PAS ETE EXECUTEE

La création du CIOM avait suscité beaucoup d'espoir outre-mer. Après l'exercice des états-généraux, qui avait été décidé par le Président de la République sur proposition d'élus ultramarins et qui avait permis de procéder à un recensement plutôt pertinent des problèmes des outre-mer, le catalogue des

mesures annoncées à l'issue de la première réunion du CIOM a pu, un instant, laisser penser que le Gouvernement avait, enfin, pris la mesure de l'effort à entreprendre pour apporter une réponse à la crise économique et sociale qui touche tous les outre-mer.

Les populations ultramarines et leurs élus « ont joué » le jeu des états généraux et ont voulu croire à la sincérité et à la détermination affichées par le Président de la République lors du CIOM. Après les approximations du ministre Jégo en Guadeloupe, après le démantèlement des outils de soutien à l'économie des outre-mer opéré par le vote de la LODEOM, l'Etat se ressaisissait enfin, le Président de la République les avait compris ! Ils se sont même pris à espérer un moment que le Président de la République saisi d'un intérêt soudain pour les outre-mer allait revenir sur la doctrine cartériste du « développement endogène » dont le seul but, inavoué, est de priver les outre-mer du jeu naturel de la solidarité nationale qui s'applique dans toutes les régions de France.

18 mois après, force est de constater que les ultramarins ont été nourris de promesses que le Gouvernement a bien des difficultés à mettre en œuvre.

Face à la situation sociale des douze collectivités qui appellent des actes et non des promesses, Terra Nova formulera dans les prochaines semaines des propositions plus ambitieuses et plus réalistes, misant notamment sur la réorientation de dépenses fiscales dévoyées, sur l'investissement dans les dépenses d'avenir, notamment dans le domaine de la recherche sur la biodiversité et l'environnement, sur le positionnement de l'Etat comme partenaire des collectivités, ou encore sur les transports outre-mer / métropole.