

Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer

Février 2022



2022-002
NOR : CESL1100002X
Mercredi 9 février 2022

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026 – Séance du 9 février 2022

AVIS DE SUITE - PLAN DE RELANCE ET DÉCLINAISON TERRITORIALE DANS LES OUTRE-MER

Avis du Conseil économique, social et environnemental
sur proposition de la **délégation aux Outre-mer**

rapporteuses : Inès Bouchaut-Choisy et Olivier Mugnier

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 5 octobre 2021 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la délégation aux Outre-mer, la préparation d'un avis *Avis de suite - Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer*. La délégation aux Outre-mer présidée par M. Éric Leung-Sam-Fong, a désigné Mme Inès Bouchaut-Choisy comme rapporteure et M. Olivier Mugnier comme rapporteur.

Sommaire

AVIS

5

Introduction	5
I - Une réelle territorialisation	6
A. Un plan dans chaque territoire	6
B. Une co-construction qui aurait pu être plus large et conçue différemment	10
II - Quelle complémentarité des différents plans ?	12
A. Des objectifs et des financements qui se superposent	13
B. Répond-on aux besoins des territoires ?	17
III - Des exécutifs locaux en première ligne	22
A. Des exécutifs sous contraintes	22
B. Peu d'avancées sur les problèmes administratifs et financiers	23
IV - Des entreprises sous tension	28
A. Un tissu économique menacé	29
B. Les limites des plans	31
C. Point sur le tourisme	32
1. Le manque à gagner depuis le début de la crise sanitaire	33
2. Le Plan de soutien au tourisme et les mesures d'aide	34
3. Reprises d'activité et conséquences des recrudescences épidémiques	35
D. La situation de l'emploi	37
V - Une situation sociale explosive	40
A. Une démographie à prendre en compte	40
B. Des mesures guichets inadaptées	40
C. Pouvoir d'achat et cherté de la vie	41
D. Situation sanitaire et système de soins	43
E. Services publics	44
F. Logement	46
Conclusion	47

DÉCLARATIONS DES GROUPES 48

SCRUTIN 66

ANNEXES 68

N° 1 COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION AUX OUTRE-MER À LA DATE DU VOTE	68
N° 2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	70
N° 3 RAPPEL DES PRÉCONISATIONS DE L'AVIS <i>PLAN DE RELANCE</i> <i>ET DÉCLINAISON TERRITORIALE DANS LES OUTRE-MER,</i> DE JANVIER 2021	73
N° 4 LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE SELON LES TROIS AXES RETENUS	76
N° 5 ELIGIBILITÉ DES DROM ET COM AUX APPELS À PROJETS DU PLAN DE RELANCE	77
N° 6 TABLE DES SIGLES	78

Avis de suite - Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer ¹

AVIS

Introduction

Dans son avis de janvier 2021 relatif au Plan de relance et sa déclinaison territoriale dans les Outre-mer, le CESE avait plaidé pour une véritable territorialisation *via* des plans de relance dotés de budgets dédiés par territoire et pour que ces plans territoriaux servent de déclencheurs à de véritables transformations économiques, sociales et environnementales.

C'est ainsi que le CESE formulait une vingtaine de préconisations dans cet objectif, articulées autour de quatre axes : co-construire avec les Outre-mer ; traiter les problèmes administratifs et financiers ; s'appuyer sur les atouts des territoires ; et construire le « destin commun »² de chaque collectivité.

Un an après, mais surtout à mi-parcours d'un plan de relance qui constitue un effort sans précédent de la Nation pour compenser des effets des vagues successives de la crise sanitaire Covid-19, le CESE a souhaité, par cet avis de suite, analyser la prise en compte de ses préconisations, observer les effets des premières mesures sur l'économie et la vie des territoires, et en mesurer l'impact en matière de cohésion sociale. Le présent avis a également pour objectif de pointer les difficultés rencontrées et de faire des propositions pour améliorer l'efficacité de ces plans.

Le constat réalisé à cette occasion repose à la fois sur les réponses faites à un questionnaire envoyé aux personnes auditionnées de l'avis de janvier 2021, ainsi que sur des éléments recueillis lors des nouvelles auditions ou entretiens³.

1 **L'ensemble de l'avis a été adopté par 150 voix pour, 18 contre et 5 abstentions. (Voir page Scrutin).**

2 Cette expression fait référence à l'objectif de construire une communauté de destin au sein de la République française, préservant à la fois l'unité de la République et la prise en compte de la diversité des populations et territoires d'Outre-mer.

3 La liste des personnes auditionnées est portée en annexe à l'avis. Pour leur information, les rapporteurs ont également assisté : au séminaire sur « Le plan de relance Outre-mer : le point de vue de l'entreprise », organisé par la Fédération des Entreprises d'Outre-mer (Fedom) et le groupe des Outre-mer du CESE, le 15 octobre 2021 ; au 103^{ème} Congrès des Maires ; à la Rencontre avec les maires et élus ultramarins organisée par la Délégation sénatoriale aux Outre-mer, le lundi 15 novembre 2021 ; au séminaire sur la « Résilience et plan de reconquête du tourisme en Outre-mer » organisé par la Fedom, le lundi 6 décembre, en présence de Jean-Baptiste Lemoyne, ministre délégué auprès du ministre de et des Affaires étrangères, chargé du Tourisme, des Français de l'étranger et de la Francophonie.

Le CESE, à l'occasion de cet avis de suite, constate que si la territorialisation qu'il appelait de ses vœux s'est bien réalisée, elle demeure toutefois incomplète et perfectible tant dans ses méthodes que dans ses objectifs.

Après avoir analysé la territorialisation des plans, cet avis fait le constat d'un enchevêtrement de mesures qui au final ne répondent pas de manière satisfaisante aux besoins des territoires et qui laissent des exécutifs et des entreprises face à des difficultés qui ne trouvent pas de solutions. Mais avant tout, la non prise en compte des besoins qui doivent trouver de véritables réponses, laisse perdurer, chez un grand nombre d'ultramarins, un sentiment de défiance et d'abandon.

Plusieurs années après les différentes mesures prises en faveur des Outre-mer avec la loi de programmation relative à l'égalité réelle Outre-mer (EROM) du 28 février 2017, le Livre Bleu des Outre-mer de juin 2018, ou la Trajectoire 5.0 d'avril 2019, la situation des différents territoires ne s'améliore que très lentement.

Les préconisations formulées vont donc dans le sens à la fois d'une meilleure prise en compte des besoins locaux, d'une plus grande association des différentes parties prenantes, et de solutions permettant d'améliorer l'efficacité des différents plans.

I - UNE RÉELLE TERRITORIALISATION

La territorialisation des plans que le CESE appelait de ses vœux a été effectivement réalisée, chaque territoire se trouvant doté d'un plan qui lui est propre, assorti de budgets spécifiques.

A. Un plan dans chaque territoire

La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie Française⁴ ont été les premières à construire ces plans, dès novembre 2020, conformément aux prérogatives qui sont les leurs en matière économique et sociale. Ces plans consistent à articuler de manière dynamique l'adaptation des mesures mises en œuvre par le gouvernement dans les départements et régions d'Outre-mer (DROM) afin d'atténuer les conséquences de la crise sanitaire : prêts garantis par l'État, chômage partiel, décalage

4 Le déploiement du Plan de relance revêt un caractère particulier en raison des compétences larges, notamment dans le domaine de l'économie, conférées à la Polynésie française, par son statut d'autonomie. Sa situation juridique particulière restreint l'accès de la Polynésie française à de nombreux dispositifs et l'a conduit à concevoir un plan de relance de l'Etat sur mesure, qui s'inscrit en parallèle du plan de relance mis en œuvre par le gouvernement de la Polynésie française pour la période 2021-2023.

Le statut d'autonomie de la Polynésie française a fait émerger un droit qui lui est spécifique. D'après la réponse du Haut-Commissaire au questionnaire du CESE, le déploiement des dispositifs nationaux calibrés sur le droit national s'est heurté à cette spécificité, qui a parfois empêché leur application en Polynésie française (exemple du dispositif des conseillers numériques, pourtant fortement attendu localement). La convergence entre le système du SIRENE et le registre polynésien d'immatriculation des entreprises, actuellement traité par l'INSEE en collaboration avec l'ISPF, est à cet égard très importante.

Une territorialisation accrue des dispositifs et des dotations budgétaires liées aurait sans doute également permis un déploiement plus aisé de certains dispositifs.

de cotisations..., et à négocier sur les lignes qui leur sont accessibles, leurs possibilités de recours aux dispositifs nationaux du Plan de relance.

Il convient de rappeler que sur ces deux territoires les entreprises n'ont pu avoir accès aux PGE et au chômage partiel que par le biais de dispositifs mis en place par les exécutifs locaux et financés en grande partie par des prêts de l'État ou de l'AFD.

À Wallis-et-Futuna, un comité de pilotage du Plan de relance a été mis en place, présidé par le Préfet, Administrateur supérieur, en présence des coutumiers et des élus. **Au total, les territoires français du Pacifique bénéficient de : 54 millions d'euros pour Wallis-et-Futuna, 29 millions d'euros pour la Polynésie française et 26 millions d'euros pour la Nouvelle-Calédonie.**

Pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin, 43 millions d'euros ont été mobilisés.

Un accord de relance de Saint-Martin fixe les orientations de l'action de l'État et de la Collectivité dans leur participation à l'effort national pour le soutien des économies territoriales. Cet accord inclut notamment l'activité partielle, les aides directes aux entreprises, les aides du fonds d'aide aux entreprises, le fonds exceptionnel d'investissement (FEI), les aides spécifiques pour le développement des filières agricoles et le traitement des déchets, ainsi que celles prévues par le contrat de convergence⁵. Sur cette base, l'effort global est estimé à un montant total de 141 millions d'euros (pour le Plan de relance et autres), co-financés par l'État pour 108,6 millions et la Collectivité pour 32 millions. Saint-Barthélemy dispose également d'un accord de relance qui fixe l'orientation des actions de l'État et de la Collectivité pour soutenir l'économie locale. 18 millions d'euros doivent être apportés par l'État et 578 000 euros par la Collectivité, dont l'essentiel est destiné aux entreprises dans le cadre des mesures d'urgence, du fait de l'arrêt du tourisme. La Collectivité souhaite investir prioritairement dans le secteur du bâtiment et travaux publics (BTP) et renforcer la transition énergétique⁶.

À Saint-Pierre-et-Miquelon, le plan de relance est piloté par le Comité Territorial réunissant les actrices et acteurs politiques et économiques du territoire. 13,7 millions d'euros de crédits de l'État et de la Collectivité seront consacrés à la territorialisation⁷. Une partie de l'enveloppe sera consacrée au développement de la télémédecine et le centre hospitalier François Dunan pourra se doter d'un IRM.

Les plans des collectivités d'Outre-mer (COM), reflètent le fait que d'après leur statut, et du fait de leurs compétences propres, elles n'ont pas accès à toutes les mesures du plan de relance, qu'il s'agisse des mesures guichet ou des appels à

-
- 5 À titre d'exemples, l'accès aux appels à projets a été ouvert concernant : le Fonds Avenir Bio ; Sécuriser les infrastructures de distribution d'eau potable, d'assainissement et de gestion des eaux pluviales ; Innovation et transformation numérique ; Plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté ; Fonds de soutien à l'émergence de projets dans le tourisme durable ; Investissement dans le réemploi et le recyclage ; Transition écologique et rénovation énergétique des TPE/PME.
 - 6 Le Président de la Collectivité a proposé que le plan de relance aide à financer des projets pour lesquels les compétences de l'État et de la Collectivité sont partagées : la construction d'une caserne de pompiers et l'édification d'un parking sous-terrain qui servira d'abri anticyclonique et de lieu de stockage aux véhicules de première intervention en cas de catastrophe météorologique.
 - 7 La déclinaison locale du plan de relance se compose de 4,4 millions d'euros de mandat territorial, auxquels se sont ajoutés 7 millions d'euros de mesures complémentaires et 2,3 millions de mesures économiques d'urgence.

projets⁸. De plus, elles n'ont également pas accès aux mesures de France Relance financées sur les fonds européens, qui ne sont pas accessibles aux Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM)⁹.

Concernant les DROM, la formalisation de plans de relance territoriaux s'est concrétisée entre décembre 2020 et mars 2021 selon les Collectivités. C'est ainsi que :

- Pour la Guyane, la déclinaison territoriale a été signée le 15 mars 2021. Elle porte sur un plan d'un montant total de 250 millions d'euros répartis pour moitié entre l'État et la Région ;
- Pour la Guadeloupe, le plan régional signé le 18 décembre 2020 porte sur un montant total de 761 millions, 665 millions étant apportés par l'État, dont 135 territorialisés et 96 par la Région ;
- Pour la Martinique, la signature est intervenue le 11 février 2021 et acte un effort de 886 millions, dont 317 de l'État ;
- Pour Mayotte, signé le 27 mars 2021, le plan s'élève à 602 millions, dont : 230 millions de l'État, 134 de l'Europe, 142 millions des fonds de la Caisse des Dépôts et consignations, et 96 millions des collectivités territoriales ;
- A La Réunion, le plan signé le 25 mars 2021, porte au total sur 1 400 millions, dont 389 millions pour l'État, 546 pour la Région, fonds européens inclus, et 190 pour le Département avec également des fonds FEADER¹⁰.

Le CESE a pu ainsi compiler des lignes ouvertes (plan de relance plus fonds des collectivités) pour un montant total de plus de 4 milliards d'euros, dont 1 890 millions pour l'État. La promesse d'un milliard et demi, hors appels à projets, est donc tenue. S'agissant d'engagements budgétaires, il est toutefois difficile de savoir si ces lignes vont être effectivement dépensées.

Les premiers engagements réels donnent cependant des indications sur la répartition des autorisations d'engagement pour les trois priorités du plan de relance. D'après les chiffres concernant la part de l'État, présentés par la Direction générale des Outre-mer en audition devant la délégation aux Outre-mer le 23 novembre 2021, les crédits engagés concernant le premier volet relatif à la transition écologique, sont de 217 millions d'euros sur les 669 millions d'euros consacrés à ce premier volet, dans des domaines très divers : la rénovation thermique des logements, des bâtiments publics, le fonds « Friches », le plan « eau DOM », les mobilités du quotidien, le verdissement des ports. Pour le deuxième volet relatif à la compétitivité, les crédits alloués sont de 316 millions d'euros. Cet axe est principalement porté par la baisse d'impôt de production qui représente 267 millions d'euros. À côté, il y a le soutien à l'industrie, à la transformation. Le programme « territoire d'industrie » a répondu à une demande forte en Outre-mer. Enfin, concernant le troisième volet

⁸ Un tableau en annexe résume de manière synthétique ces différences.

⁹ Les Outre-mer français se répartissent en deux statuts reconnus par l'Union européenne : « Régions ultrapériphériques » (RUP), Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte et Saint-Martin, qui doivent respecter l'acquis communautaire et parvenir aux standards européens en matière de normes ; et « Pays et territoires d'Outre-mer » (PTOM), Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et Wallis-et-Futuna, ne font pas partie du territoire européen et bénéficient du fonds européen de développement réparti par secteur ou par projets.

¹⁰ Fonds européen agricole pour le développement rural.

relatif à la cohésion territoriale, 80 millions d'euros sont engagés sur les 566 millions d'euros prévus *via* de nombreuses mesures de soutien à l'emploi. **Ce volet « cohésion sociale » comprend toutefois pour plus de la moitié des mesures en faveur de l'emploi et de l'insertion des jeunes, qui ne sont pas toutes intégrées.**

Toujours selon les chiffres de la DGOM, les fonds engagés au titre de la territorialisation, à fin novembre 2021 ont atteint 853 millions d'euros et permis une exécution plus rapide, plus agile et plus en phase avec les besoins.

Le CESE se félicite de la décision prise par le Premier ministre de désigner des sous-préfets à la relance afin d'accompagner la mise en œuvre du plan de relance dans les territoires et de faciliter les relations avec les services déconcentrés de l'État. Trois ont été désignés dans les Outre-mer : un à La Réunion, un en Martinique et un à Mayotte¹¹. **Le CESE plaide pour une prolongation de leur mission jusqu'à la fin de la période de dépôt des dossiers d'aide et d'appel à projets, tant que leur rôle de facilitateur joue pleinement.**

Par ailleurs, le CESE rappelle ses préconisations n°3 et 4 de l'avis de janvier 2021 : pour assurer la complémentarité des différents niveaux d'intervention et de financement, il est indispensable de bien articuler le plan national de relance et sa déclinaison en « contrats de relance » locaux, avec les plans préexistants (Schéma d'aménagement régional...), tels les Plans de transformation et de convergence, les moyens de l'Union européenne au titre du REACT-UE et du budget de l'Union (2021-2027), et les moyens déployés par les principaux opérateurs publics (Caisse des dépôts (CDC), Banque des territoires (BDT), Banque publique d'investissement (BPI), Agence française de développement (AFD), Instituts d'émission d'Outre-mer (IEOM et IEDOM¹²). Le CESE demande qu'un volet spécifique aux Outre-mer soit intégré dans la prochaine loi 4D, devenue 3 DS¹³, afin de permettre la mise en œuvre des principes de différenciation, de déconcentration, de décentralisation et de simplification dans les DROM-COM. Ce volet spécifique devra notamment prévoir des possibilités de différenciation territoriale à apporter dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT). Il devra permettre aux communes de la Polynésie française de se voir reconnaître le plein exercice de la clause de compétence générale.

¹¹ La délégation a auditionné madame Odile Nacibide, sous-préfète à la relance en Martinique, madame Maxime Ahrweiller Adouso, sous-préfète à Mayotte, monsieur Gilbert Manciet, sous-préfet à La Réunion, ainsi que monsieur Régis Elbez, secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) et sous-préfet à la Guadeloupe.

¹² Banque centrale déléguée des départements d'Outre-mer.

¹³ Projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

B. Une co-construction qui aurait pu être plus large et conçue différemment

La construction des différents plans territoriaux s'est faite entre l'État et les différentes collectivités territoriales. C'est ainsi que l'ensemble, ou presque, des exécutifs locaux associés à cette co-construction ont abondé les différentes lignes par leurs fonds propres, pour arriver à un quasi doublement des budgets dans les DROM. Pour les COM, le plan de relance vient en complément de leurs propres plans.

Répondant à une autre préconisation du CESE, qui redoutait derrière le manque d'articulation des différents plans un risque de confusion entre les différents financements au titre des plans État-Région, des fonds Européens ou des Contrats de Convergence et de Transformation, des distinctions ont été largement opérées, les plans distinguant avec des précisions diverses ce qui ressort de l'État, des fonds européens, des financements de collectivités régionales ou départementales, voire des communes ou EPCI, comme à Mayotte. **Toutefois, si les budgets sont bien distincts, les objectifs restent eux similaires, comme nous l'expliquerons plus loin, et donc la confusion demeure.**

La co-construction s'est effectuée logiquement sur la base des trois axes retenus par le plan France Relance : « transition écologique », « compétitivité des entreprises » et « cohésion des territoires », mais sans en respecter forcément les proportions pour mieux répondre aux besoins de chaque DROM. Pour les COM, l'accès à certaines mesures n'étant pas prévu, cette comparaison n'a pas le même sens et les plans se sont donc naturellement focalisés sur les mesures accessibles et ont, de fait, largement bénéficié à la mise en conformité des bâtiments publics.

En revanche, il apparaît clairement dans les auditions et réponses aux questionnaires¹⁴ que de nombreux interlocuteurs regrettent une consultation trop limitée aux financeurs principaux (Régions, Collectivités uniques, Départements¹⁵) et n'incluant pas assez les différents partenaires, dont les collectivités locales (communes et EPCI), les partenaires sociaux et les associations¹⁶, qui auraient pu

¹⁴ À titre d'exemple, les agences IEDOM et IEOM n'ont pour la plupart pas été associées à cette territorialisation, sauf certaines à titre d'observateur. A contrario, les directions régionales de la Banque des territoires et leurs délégations territoriales sont associées aux comités animés par les représentants de l'État pour la mise en œuvre du plan de relance dans les différents territoires. Les fédérations du BTP de Guyane et de Mayotte ont signalé avoir été associées, à la différence de celle de La Réunion. Le CESECEM de Martinique indique n'avoir été aucunement associé à la territorialisation du plan de relance. Dans sa contribution, le CESER de La Réunion regrette qu'un accompagnement plus territorialisé n'ait pas été rendu possible : avec une plus grande concertation et collaboration entre les différents acteurs locaux (institutionnels et autres), les différents dispositifs pourraient permettre de, non seulement passer les quelques mois à venir, mais aussi, et surtout, de construire un avenir partagé pour tous et pour les territoires.

¹⁵ Dans sa réponse au questionnaire du CESE, le Conseil départemental de La Réunion a regretté que l'État n'ait pas territorialisé (auprès du Préfet) le plan de relance dans les territoires ultramarins, malgré une demande unanime des exécutifs locaux.

¹⁶ À cet égard, le CESER de Guadeloupe a produit une communication importante sur *Les défis du déconfinement et de la relance des activités*, mai 2020. Il identifie quatre conditions pour la sortie de crise : éviter le retour de la crise, mettre un terme aux mesures spécifiques liées à la gestion de la crise, évaluer la gestion et capitaliser sur les retours d'expérience, mettre en œuvre méthodiquement les mesures de relance.

dès le départ pointer certaines difficultés, réorienter les axes vers des projets plus adaptés ou plus matures, ou construire les accompagnements nécessaires.

C'est ainsi que les collectivités locales ont dans leur immense majorité, regretté de ne pas avoir été associées plus concrètement. Directement concernées par la mise en œuvre d'axes importants notamment sur l'eau, l'assainissement et les déchets, elles auraient souhaité pouvoir être consultées et signaler les difficultés auxquelles elles sont confrontées¹⁷. Pour un certain nombre d'autres projets retenus concernant directement leur territoire, elles auraient également pu être associées pour orienter les demandes en direction de leurs besoins les plus criants.

Avant de revenir sur le rôle des communes et leurs contraintes, nous souhaitons dès à présent pointer ce manque de concertation pour en regretter les effets à la fois sur l'efficacité des axes et leur acceptabilité par les populations.

Enfin, la co-construction est restée sur des logiques de déclinaison des axes définis au niveau national, en laissant peu de marge d'adaptation aux situations locales. Une vraie territorialisation aurait dû partir de remontées des besoins du terrain et prévoir des marges d'adaptation pour répondre plus concrètement aux réels besoins des territoires.

Nombre d'actrices et acteurs locaux¹⁸ en appellent à la mobilisation d'espaces de gouvernance partagée, visant à associer et responsabiliser les parties prenantes, à les faire agir et coopérer dans une optique d'actions communes. Les Conférences territoriales de l'action publique (CTAP), instituées par la loi MAPTAM¹⁹, permettent cette concertation active entre les collectivités territoriales et l'État. À titre d'exemple, la CTAP de La Réunion de décembre 2020, a permis la signature du plan de relance régional « Local Lé Vital », associant également le Département, les communes et l'État. La mobilisation plus régulière de ces instances de concertation, tout au long du processus d'élaboration des projets structurants dans le cadre de la relance, serait de nature à favoriser la coordination et à permettre des délégations de compétences entre collectivités, et avec l'État. Les CTAP doivent être mises en place partout où c'est possible et fonctionner réellement pour jouer pleinement leur rôle (réunions régulières, consultation préalable sur les projets territoriaux de l'État...). Dans la même logique le CESE plaide pour plus de souplesse dans l'application de certains dispositifs. L'État peut parfaitement, *via* la voie contractuelle, faire les adaptations nécessaires pour répondre aux besoins d'un territoire ou d'une opération.

17 Sur ce point, le CESER de Guadeloupe attire l'attention des pouvoirs publics sur l'urgence pour la société civile de prendre en charge la problématique de l'eau et de l'assainissement. De fait de leur antériorité, du fait des coûts exorbitants attachés à leur règlement, et de leur insolubilité apparente, les problématiques de l'eau et de l'assainissement se présentent comme des contrariétés structurelles majeures, voire des freins à surmonter avant d'envisager toute ambition de relance. A priori, l'éparpillement des intervenants, l'émission des responsabilités entre la sphère publique et de la sphère privée, et le poids très conséquent des dettes, rendent extrêmement complexes les possibilités de progresser sur ce sujet.

18 Voir en particulier l'avis du CESER de La Réunion « Devoir de suite », adopté à l'unanimité le 17 décembre 2021.

19 Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi MAPTAM). La CTAP comprend : le président du conseil régional, qui préside la CTAP ; les présidents des conseils départementaux ; les présidents des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ou leur représentant ; un représentant élu pour chaque catégorie de communes, ainsi que le préfet de région.

Chaque mise en œuvre de dispositif national, ou chaque crise, démontre avec une acuité renforcée la nécessité de mieux prendre en compte, y compris de manière institutionnelle, la réalité de chaque territoire. Le projet de loi 3DS semble faire un pas vers plus de « différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification ». Les mesures envisagées pour les Outre-mer apportent des solutions sur quelques sujets, tel que le foncier à Mayotte. La réponse est assurément pour le CESE vers des mesures plus ambitieuses permettant de trouver globalement et territoire par territoire, les réponses structurelles qui font actuellement défaut. Elle passe également par plus de souplesse pour traiter les problématiques concrètes de ces territoires, notamment *via* des lois « Outre-mer » permettant à l'instar des lois rectificatives, les adaptations régulières nécessaires pour permettre l'application effective des différentes mesures. En ce sens le CESE adhère pleinement aux préconisations du rapport d'information d'octobre 2021 de la délégation aux Outre-mer de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale²⁰. **Le CESE souligne d'ailleurs qu'il avait formulé un certain nombre de préconisations identiques dans ses derniers avis et rapports.**

De plus, le CESE demande, notamment pour les COM, dans des situations d'urgence comme la crise sanitaire de la COVID 19 ou des catastrophes naturelles majeures, que la solidarité nationale puisse jouer à plein en complément des compétences propres à chaque statut.

Préconisation 1

Le CESE demande la tenue de « Conférences d'évaluation » des plans territoriaux de relance, associant élues et élus locaux, représentantes et représentants des chambres consulaires, société civile (partenaires sociaux et associations). Ces conférences auraient pour mission de faire des points d'étape, d'identifier les blocages à lever, et d'informer concrètement les citoyennes et citoyens sur le déroulement du plan de relance.

II - QUELLE COMPLÉMENTARITÉ DES DIFFÉRENTS PLANS ?

En préconisant dans son avis de janvier 2021, une bonne articulation des différents plans, le CESE visait également une meilleure efficacité des axes du plan France Relance et de leur déclinaison territoriale. Il s'agissait en effet pour le CESE de contribuer à apporter des réponses accélérées aux besoins structurels des territoires, sur les axes de la transition écologique et de la cohésion des territoires, et de faciliter l'émergence ou la confortation de filières d'excellence.

²⁰ Rapport d'information déposé par la délégation aux Outre-mer de l'Assemblée nationale sur le projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, rapporté par madame Stéphanie Atger, et messieurs Mansour Kamardine et Jean-Hugues Ratenon, députés, octobre 2021.

A. Des objectifs et des financements qui se superposent

Chaque plan a, ou devrait avoir, ses finalités propres et le sens d'une réelle co-construction aurait été de les articuler pleinement pour qu'ils s'additionnent. Or, nous retrouvons dans chaque type de plan des mesures similaires qui viennent en concurrence, qui plus est avec des conditions parfois différentes.

1. Les différents plans

a. Contrat de convergence et de transformation (CCT)

Venus remplacer les contrats de plan État-Région, ils couvrent un périmètre plus large, avec plus de ministères concernés, et l'association, aux côtés des Régions et Départements, des principaux groupements de communes.

Nourri des projets remontés des Assises des Outre-mer, le Contrat de convergence et de transformation (CCT) est la traduction concrète des ambitions arrêtées dans le Livre bleu Outre-mer de juin 2018. Il est en pleine cohérence avec la Trajectoire Outre-mer 5.0 et s'inscrit également dans la continuité des engagements du plan d'urgence pour Mayotte de 2018 et du plan d'urgence pour la Guyane de 2017. Ces CCT sont issus de la demande unanime des élus ultramarins d'une contractualisation avec l'État qui soit propre à chaque territoire, distincte de celle de l'Hexagone, dans une logique de différenciation. Plus encore qu'un contrat de convergence, tel que prévu par la loi de programmation du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle Outre-mer, il s'agit d'un véritable contrat de transformation des sept territoires concernés (Guyane, Guadeloupe, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna).

Pour la période 2019-2022, ils sont dotés d'un budget de 2,1 milliards d'euros pour soutenir des projets structurants, répartis entre l'État, la Région, le Département, les Établissements publics de coopération intercommunale, auxquels s'ajoutent des fonds européens.

b. Trajectoire 5.0

Cette initiative du ministère des Outre-mer, qui correspond à la déclinaison des objectifs de développement durable d'ici 2030 pour les territoires ultramarins : « zéro carbone », « zéro déchet », « zéro vulnérabilité au dérèglement climatique », « zéro intrant polluant », « zéro exclusion », est doté depuis 2019 d'un budget annuel de 110 millions d'euros.

c. Contrat de relance et de transition écologique (CRTE)

Prévu pour 6 ans à partir de 2021, les Contrats de relance et de transition écologique (CRTE) bénéficieront des crédits du Plan de relance. Conclues au niveau des intercommunalités ou de groupements de communes, ils ont une vocation plus ciblée : accompagner les transitions écologique, démographique, numérique et économique dans les territoires. Le CRTE doit notamment permettre aux collectivités locales d'intégrer, au sein de leurs projets de territoire, les ambitions de la transition écologique dans leurs priorités. Les actions retenues concourent à l'atteinte des objectifs nationaux en matière de stratégie nationale bas-carbone, de biodiversité,

de Plan national d'adaptation au changement climatique et de préservation des ressources naturelles. Le CRTE intègre notamment le Contrat de transition écologique (CTE), qui résulte d'une co-construction avec les élus/élus, les services de l'État, les entreprises et les citoyens et citoyennes.

Pour atteindre ces objectifs, l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et les opérateurs partenaires (Cerema, Ademe...), proposent des outils d'accompagnement, notamment un renfort en ingénierie, pour aider les territoires les plus fragiles à s'engager dans la démarche.

Le CRTE a vocation à regrouper l'ensemble des contrats signés entre l'État et les Collectivités, comme les contrats de ville, mais aussi les programmes des différents ministères, et leurs partenaires, comme « Action cœur de ville », « Petites villes de demain » ou les contrats de transition écologique.

Pour des collectivités locales, majoritairement sous dotées en moyens d'ingénierie, devoir « jongler » entre des interlocuteurs, des modalités de réponse et des besoins de cofinancement différents n'est pas simple. En revanche comme l'a expliqué le maire de Saint-Pierre²¹ lors de son audition, avec une équipe d'ingénierie, même restreinte, et une bonne articulation avec les services de l'État, sa commune a pu en bénéficier pour réaliser des projets ambitieux de financements issus des différents plans.

2. France Relance dans les Outre-mer

France Relance répond à un double objectif. En premier lieu, éviter les faillites et préserver l'emploi par des mesures d'urgences, la baisse des impôts de production (267 millions dans les Outre-mer) et des mesures pour l'emploi et l'insertion des jeunes (311 millions), soit au total 38 % du plan de relance Outre-mer. En second lieu, financer des opérations qui ont un objectif plus structurant de refondation écologique, économique et sociale.

Les entreprises et collectivités ultramarines pouvant également soumissionner aux appels à projets nationaux, les plans territoriaux donnent une vision partielle de l'impact de France Relance sur chaque territoire. Pourtant, cet exercice auquel nous nous livrons peut donner une certaine vision de ce qui est recherché au niveau de chaque DROM ou COM.

C'est ainsi que si l'on détaille plus précisément ces budgets plus orientés vers des transitions, on constate un certain déséquilibre entre ce que l'État consacre à la réalisation d'opérations qui sont de sa compétence, et les moyens mis sur des projets plus structurants. **La seule rénovation thermique des bâtiments de l'État représente en Outre-mer, avec un objectif de 247 millions d'euros (16 % du plan de relance Outre-mer), un poids beaucoup plus important que ce qu'il pèse dans le plan national (4 %).**

De la même manière, on pourrait s'interroger sur la présence dans un plan de relance de mesures telles que la prévention des risques sismiques et cycloniques, ou le renforcement du réseau routier, qui, au-delà de créer de l'activité, apparaissent plus comme le financement de missions régaliennes ordinaires.

²¹ Monsieur Yannick Cambray, maire de Saint-Pierre et membre de la délégation aux Outre-mer du CESE.

France Stratégie et l'Inspection générale des finances, dans le cadre d'une mission d'évaluation du plan de relance²² qui leur a été confiée par le Parlement, font un constat : si la finalité à court terme de relance de l'économie semble atteinte, les objectifs de moyen terme et notamment la réduction de la consommation énergétique et la préservation de l'environnement ou la résilience de chaînes de valeur industrielle, sont plus difficiles à estimer. Ils n'ont pas été chiffrés et le souci d'une relance rapide a fait que les projets soutenus n'ont pas toujours pu être évalués sur la base de leur efficacité réelle. **Ce constat est encore plus vrai dans les Outre-mer sur des sujets comme la rénovation énergétique des bâtiments ou les projets industriels soutenus pour lesquels un effet plus significatif de transformation aurait pu être recherché.**

3. Des enjeux forts accompagnés

Malgré tout, parmi les besoins attendus, le CESE se félicite de l'inscription de certaines lignes budgétaires. Certes, leur montant reste insuffisant au regard des besoins, et correspond pour une grande partie à des rattrapages, mais en répondant à des besoins criants, ils contribuent à préparer l'avenir.

a. Eau et assainissement

C'est un besoin majeur dans tous les territoires et plus particulièrement dans les Antilles ou à Mayotte. Certaines populations ultramarines n'ont toujours pas accès à une eau de qualité, en quantité et de manière permanente, et le traitement des eaux usées n'est pas partout au niveau que tout citoyen français peut exiger. Le CESE rappelle que l'eau est un besoin essentiel pour la prévention en matière de propagation des virus et des maladies. Sur le budget sanctuarisé pour les Outre-mer de 50 millions d'euros, 10 millions sont réservés à la Guadeloupe et abondés de 16 millions par le Conseil Régional ; 14,7 à la Martinique, abondés de 15 millions par la collectivité territoriale. À Mayotte, le plan de relance Outre-mer prévoit une affectation de 13,4 millions d'euros. En Guyane, le réseau de Saint-Laurent du Maroni sera complété. En décembre 2021, 33 millions d'euros ont d'ores et déjà été engagés²³. Ce bon niveau d'engagement peut s'expliquer par deux raisons principales. La première est la préexistence de projets dans le cadre du plan Eau DOM de 2016, qui avait permis dans le cadre de contrats de projets d'identifier 950 millions d'euros d'investissements à réaliser sur 10 ans. La seconde raison vient sans doute du fait que cet aspect de France Relance est directement financé sur les crédits européens, le montage des dossiers est donc plus simple et plus rapide, avec des taux d'intervention de 80 % sans qu'il soit besoin de chercher des cofinancements.

Pour autant, si ce levier est indéniable, les besoins sont loin d'être satisfaits et les moyens mis en œuvre très en dessous de ce qui serait nécessaire. De la même manière, il manque la recherche de solutions innovantes pour la gestion de l'eau sur les territoires ayant le plus de contraintes dans la disponibilité de la ressource toute l'année. Le CESE rappelle que le plan Eau DOM a évalué à 950 millions d'euros

²² Rapport du comité d'évaluation de France Relance, octobre 2021.

²³ M. Olivier Thibault, Directeur de l'eau et de la biodiversité au Ministère de la Transition écologique et solidaire, lors de son entretien avec les rapporteurs le 22 décembre 2021.

les investissements à réaliser sur 10 ans. Cet effort fait via le plan de relance devra être maintenu chaque année pendant 10 ans.

Mais le projet de schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) 2022-2027 en phase de consultation²⁴ pour la Guyane, dont le réseau hydrographique est extrêmement dense et important avec la présence d'une forte biodiversité, appelle également à reconquérir des masses d'eau pour au final obtenir 82 % des masses d'eau en bon état en 2027, alors que la directive européenne demandait 100 % en 2015. Les pressions sur l'eau sont ici de plusieurs ordres, avec l'orpaillage en premier lieu nécessitant la réhabilitation des sites clandestins, mais également avec les systèmes d'assainissement, de maîtrise des eaux fluviales, et les pressions d'origine anthropiques (agriculture, navigation, tourisme, hydroélectricité). De plus, il n'y a pas de lien avec les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) en renouvellement sur l'ensemble des territoires, leurs objectifs de qualité de masse d'eau et leur mode d'élaboration.

b. Agriculture et pêche

Le budget de 70 millions d'euros est en passe d'être engagé dans son intégralité. Initialement très peu sollicité, du fait de conditions inadaptées, des évolutions ont été effectuées tant sur la liste des équipements éligibles que sur les conditions d'attribution des subventions et sur certaines lignes, via des enveloppes réservées aux Outre-mer, permettant d'allonger les délais de réponse. Ces adaptations, résultant d'un dialogue étroit avec les professionnels, ont été rendues possibles par l'existence d'un délégué interministériel à la transformation agricole des Outre-mer qui a permis de faire le lien entre les acteurs et d'obtenir des ajustements de la part des différents ministères.

Les difficultés d'approvisionnement générées par la crise sanitaire et l'augmentation des coûts du fret ont montré que l'autonomie alimentaire des territoires, prévue par la Trajectoire 5.0, était nécessaire pour mieux couvrir les besoins essentiels des populations. La multiplication des crises de pouvoir d'achat doit également alerter sur les dangers d'un renchérissement du coût de l'alimentation. L'enjeu est donc un rééquilibrage entre productions locales et importations par le développement de filières vivrières durables et inclusives, tout en maintenant des potentialités d'exportation²⁵. **Pour le CESE, le plan de relance doit être l'occasion d'accélérer cette transformation par la structuration des filières vivrières et l'équipement en infrastructures de transformation et de distribution en circuits courts, qui sont des priorités à mettre en œuvre à l'échelle de chaque territoire.**

c. Soutien à l'industrie et à l'export

Les professionnels auditionnés nous ont fait part de leur satisfaction sur cette ligne, même s'ils ont regretté certaines conditions d'accès trop limitatives, restreignant fortement le nombre d'entreprises pouvant y prétendre.

²⁴ <https://www.ceb-guyane.fr/sdage-2022-2027-donnez-votre-avis-sur-la-gestion-de-l-eau>

²⁵ La délégation rappelle sa contribution rapportée par M. Olivier Mugnier à la saisine de la section de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation *Pour une alimentation durable ancrée dans les territoires* (rapporteurs Mme Florence Denier-Pasquier et M. Albert Ritzenthaler, décembre 2020).

Préconisation 2

Le CESE préconise de généraliser des enveloppes dédiées aux Outre-mer dans les appels à projets nationaux, d'harmoniser les critères d'éligibilité pour tenir compte des particularismes ultramarins, et de faciliter l'articulation des différents plans afin de mieux répondre aux besoins locaux.

Le CESE invite les Collectivités d'Outre-mer à construire des appels à projets locaux avec l'appui des opérateurs de l'État (Agence française de développement, Banque des Territoires, Caisse des dépôts et consignations).

B. Répond-on aux besoins des territoires ?

Du fait des principes d'éligibilité aux fonds européens, France Relance a des objectifs ciblés qui ne permettent pas de faire entrer tous les besoins, notamment de rattrapage nécessaire sur certains territoires. Toutefois, la nature des projets soutenus devrait contribuer à l'attractivité et à la compétitivité des territoires.

Les données reprises dans cette partie résultent des informations recueillies à la lecture des plans territoriaux. Elle n'a donc pas vocation à être exhaustive, mais reflète la manière dont la thématique est traitée. De la même manière, les informations données reposent sur des orientations, sauf lorsqu'il s'agit de projets nommément cités qui eux ont fait l'objet d'un accord de financement.

1. Des besoins insuffisamment satisfaits

Dans le plan de relance Outre-mer, apparaissent de nombreuses lignes qui seront difficilement consommées et d'autres trop basses au regard des besoins.

a. Mobilités du quotidien

Doté de 125 millions d'euros, ce poste pourrait améliorer la situation des transports tant privés que collectifs. Or, il apparaît dans les plans territoriaux assez peu de projets pouvant faire évoluer la situation. Les quelques projets repérés dans l'analyse de plans territoriaux s'apparentent plus à des réponses ponctuelles qu'à des projets structurants. Peut-être s'agit-il des seuls projets matures à cette date ? Par ailleurs, l'ampleur des besoins nécessite une politique beaucoup plus ambitieuse de grands travaux, territoire par territoire, afin de structurer une offre de transport beaucoup plus fluide et efficace, de minimiser le nombre de véhicules polluants et de valoriser les transports en commun, ainsi que les moyens de transport compatibles avec la transition écologique et énergétique. **Dans tous les cas, le CESE souhaiterait des réponses plus fortes aux besoins de transport en commun des territoires et à leur nécessaire décarbonation.** Seule la Martinique, dans le cadre d'un plan auto, et sur des crédits de la Collectivité territoriale de Martinique (CTM), prévoit l'installation de bornes électriques de recharge pour les véhicules.

Les autres mesures significatives, indépendamment du « verdissement des ports » doté d'un budget propre de 21 millions d'euros, concernent le plus souvent les ports et aéroports.

b. Préservation de l'environnement et de la biodiversité

Dans un plan de relance dont le pilier « transition écologique » est de 669 millions d'euros pour les Outre-mer, les sommes dédiées à la préservation de l'environnement et de la biodiversité ne sont que de 31 millions, soit 4,6 %. Cette enveloppe issue de fonds européens ne bénéficie qu'aux DROM. Pour les COM, une enveloppe complémentaire de 1 million d'euros a été trouvée sur le budget de droit commun.

Les projets sont gérés au niveau national, mais sans budgets réservés. Toutefois, pilotés par les opérateurs de terrain, ils ne passent pas par des appels à projets nationaux. Le taux d'engagement moyen des 74 projets ultramarins retenus (57 %) reste inférieur au taux hexagonal de 80 %, même si des départements comme la Guadeloupe ou la Guyane, sont au même niveau²⁶. Si des projets intéressants ont pu être soutenus, tel un projet d'agroforesterie à Mayotte, ou des sentiers de tourisme en Guyane, les fonds sont principalement fléchés sur les parcs naturels ou les aires marines protégées. **Le CESE regrette la trop faible place accordée aux projets de protection de l'environnement alors que les problèmes restent forts sur la gestion de l'assainissement et des déchets.**

Le CESE encourage les différentes collectivités à soutenir les associations de proximité par le financement intégral de projets locaux concrets et aux effets immédiatement perceptibles qui sont à même d'avoir un impact immédiat et durable.

L'Office français de la biodiversité (OFB), qui gère ces enveloppes *via* ses délégations ultramarines, apporte une ingénierie pour appuyer les projets localement, y compris à des communes qui ont peu de moyens techniques et financiers. En complément, les appels à projet tels que TE ME UM (Terres et Mers ultramarines), qui existe depuis plus de 10 ans, apportent des soutiens jusqu'à 15 000 euros à des associations locales.

Chaque territoire ultramarin abritant une forte biodiversité, souvent unique, le CESE invite les différentes parties prenantes à utiliser au maximum les possibilités offertes, à identifier et monter des projets forts dans ce domaine, notamment en direction de la mer, des littoraux, des espèces marines en danger et de la protection des récifs coralliens (en particulier IFRECOR²⁷).

Il est toujours nécessaire de rappeler et nous le faisons ici, le besoin de recherche et développement pour réparer de façon pérenne les conséquences du chlordécone, mitiger les invasions de sargasses, dès la source, préserver les barrières de corail, etc. La préservation de la biodiversité si riche en Outre-mer et la réparation des dommages causés, doivent être des lignes de conduite irréfragables, mues par la séquence « ERC » : « évitement » d'abord, « réduction » ensuite, « compensation » en dernier ressort, de la loi pour la reconquête de la biodiversité.

26 Données issues de l'entretien avec M. Olivier Thibault, Directeur de l'eau et de la biodiversité.

27 Créée en 1999, l'IFRECOR agit pour la protection et la gestion durable des récifs coralliens et des écosystèmes associés (mangroves, herbiers) dans les Outre-mer. Pour répondre à cet objectif, le comité national met en œuvre un programme d'actions sur 5 ans qui s'articule autour de plans d'actions locaux établis par chaque collectivité et d'actions transversales portant sur des thèmes intéressants l'ensemble des collectivités d'Outre-mer.

c. La gestion des déchets et l'économie circulaire

Les Outre-mer font face à des problématiques spécifiques en matière de gestion des déchets. La collecte et la gestion sont souvent plus coûteuses que dans l'Hexagone, le réseau de déchèteries reste insuffisant et inégal selon les territoires et mériterait d'être développé²⁸. La pression foncière ne facilite pas la construction d'installations de traitement, même si la mise en place des équipements de tri et de traitement progresse, notamment à La Réunion et aux Antilles. Si des filières de recyclage commencent à se mettre en place, le traitement passe souvent par un transport coûteux des matériaux collectés vers l'Hexagone, ce qui apparaît en première analyse comme une absurdité écologique. Dans tous les territoires, les insuffisances de gestion de certains déchets se traduisent par des dépôts sauvages qui créent des risques de pollution de l'eau et des mangroves, et nuisent à la biodiversité.

Les enjeux de soutien sont donc d'amorcer l'investissement dans des équipements locaux et de garantir un niveau de ressources de fonctionnement, dans un contexte où la fiscalité locale est loin d'être suffisante, pérenne et adaptée aux besoins. Pourtant, le bilan des dossiers contractualisés en Outre-mer sur le plan de relance « économie circulaire », fait état d'un total d'aides attribuées de 1,9 million d'euros pour 47 projets locaux (7 projets en Guadeloupe pour 292 108 euros ; 7 en Guyane pour 213 723 euros ; 8 en Martinique pour 266 589 euros ; 24 à La Réunion pour 1 163 607 euros ; et un seul à Mayotte pour 10 238 euros). Ce constat n'intègre pas les projets gérés directement par l'Agence de la transition écologique (ADEME), qui finance par ailleurs des projets hors plan de relance.

d. Soutien aux associations

Les associations, et plus largement les structures de l'économie sociale et solidaire, aux côtés des mairies, ont démontré leur capacité à accompagner les populations, et notamment les plus démunies, au plus fort de la crise sanitaire. Sans elles, la situation sociale aurait été encore plus explosive avec des milliers de personnes sans ressources et dans l'incapacité même de se nourrir. **Les structures de l'économie sociale et solidaire (ESS), comme les mairies, et plus largement la société civile et les citoyens, n'ont pas été associées à la construction des plans territoriaux.**

Lors de son audition, monsieur Ben Amar Zeghadi, coordinateur Outre-mer des Chambres régionales de l'économie sociale et solidaire (CRESS), a confirmé qu'à l'exception de La Réunion, cet acteur important de l'ESS n'a pas été partie prenante de la territorialisation des plans. Pourtant, l'ESS sous ses différentes formes, est porteuse d'innovation, d'insertion et de cohésion. L'ESS peut apporter des réponses pour contenir l'économie « grise » ou informelle. Elle sait aussi innover pour apporter des solutions au traitement de l'eau et des déchets, ou plus globalement développer l'économie circulaire dont elle est le principal acteur. Elle sait, en outre, faire jouer la solidarité et la mutualisation. **Le CESE aurait aimé voir dans les plans territoriaux, ou dans le résultat des appels à projets, le soutien d'opérations innovantes portées par des structures proches des populations et à la gestion désintéressée.** Le CESE plaide pour un soutien fort aux associations locales, notamment par un financement

²⁸ Conseil général de l'environnement et du développement durable, *La gestion des déchets dans les départements et régions d'Outre-mer*, rapport avril 2015.

intégral pour les petits projets, ou des avances conséquentes de trésorerie sur les projets plus importants. À l'instar du micro-crédit, certaines opérations de proximité peuvent avoir par l'implication des populations locales, la sensibilisation des jeunes, ou leur exemplarité, des effets significatifs et durables. Or, souvent ces « micro-projets » peinent à voir le jour faute de financement pour un peu de matériel ou un poste d'animation.

Préconisation 3

Le CESE encourage l'État et les collectivités territoriales à soutenir des expérimentations portées par les acteurs locaux, notamment de l'économie sociale et solidaire, pour apporter des réponses à la hauteur des besoins essentiels des populations vulnérables ou d'un territoire.

2. Renforcer les filières d'excellence

Le CESE dans son avis de janvier 2021 avait plaidé pour la création de filières d'excellence et le renforcement de la cohésion sociale, notamment par un meilleur dialogue social. Pour l'industrie et plus largement le tissu économique, les appels à projets ont permis de financer, et parfois de manière significative un certain nombre de projets impactants pour leur territoire. Par exemple, en Guyane : le soutien à une ligne d'assemblage de lampadaires solaires, ou un appui à la création d'un laboratoire de recherche pour la valorisation des ressources biologiques. A La Réunion, les soutiens portent notamment sur la fabrication de sacs papier en remplacement de sacs plastiques, ou sur un atelier de fabrication de maisons containers, pour ne citer que quelques projets forts.

En revanche, dans les déclinaisons territoriales le CESE ne voit pas émerger cette logique de création de filières d'excellence qu'il appelait de ses vœux et qui seraient de nature à dynamiser les territoires. Ces filières doivent se définir avec comme objectif, la transformation écologique et énergétique.

3. Des manques importants

a. Numérique

Le numérique occupe désormais une place centrale dans notre vie et les différentes périodes de confinement nous ont démontré combien il était devenu incontournable. Le numérique est à la fois un levier de développement et une opportunité pour mieux satisfaire certains besoins.

Il est urgent de combler la fracture numérique et de favoriser l'utilisation de cet outil au service de la transformation des territoires. À cet égard, l'étude de la Direction générale des entreprises d'octobre 2021 « Territoires connectés »²⁹ mériterait un développement dans les Outre-mer. Il s'agit d'utiliser le numérique pour améliorer la vie des habitants à travers la qualité des services, ou encore d'optimiser la gestion des

²⁹ <https://www.entreprises.gouv.fr/fr/etudes-et-statistiques/dossiers-de-la-dge/de-la-smart-city-la-realite-des-territoires-connectes>

enjeux écologiques autour du ramassage des déchets, de la fluidité de la circulation, de la gestion optimisée de l'eau, ou encore de celle de l'énergie ou de l'éclairage public, etc.

Dans tous les cas, cela passe par des infrastructures efficaces, une couverture optimale à un coût identique pour les usagers à celui de l'Hexagone, et la formation des utilisateurs. L'accélération dans ce domaine permettrait, à l'instar de ce qui se passe dans des pays en voie de développement, de compenser une partie des retards dans certains domaines. **Le CESE regrette que le numérique ne représente que 1 % du plan de relance en Outre-mer, et, qu'au-delà de la nécessaire lutte contre l'illectronisme et du déploiement du chèque numérique, rien n'émerge de manière significative dans ce domaine.**

b. Énergie

Les différents territoires d'Outre-mer restent profondément dépendants des énergies carbonées, y compris pour la production d'électricité. Alors même que les besoins sont importants et que l'enjeu est majeur pour arriver à la neutralité carbone en 2050 au plus tard, cet aspect est oublié du plan de relance Outre-mer, avec une enveloppe de 4 millions d'euros sur les réseaux électriques, qui paraît à la lecture des différents plans régionaux, peu sollicitée à ce stade. Seul le verdissement des ports, avec des bornes électriques, se détache.

Des exemples intéressants existent pourtant. En Guyane, avec la production de l'électricité à partir du gaz issu de la fermentation de déchets (projet GOV Environnement soutenu à hauteur de 800 000 euros). En Martinique, le développement de la filière hydrogène, porté par la CTM, ne profite pas de fonds du plan de relance. En Polynésie française, le projet de production d'énergie à technologie bas carbone, intitulé projet « SWAC » (« *Sea Water Air Conditioning* »), consistant à capter une eau froide de 5° à 900 mètres de profondeur pour alimenter en froid le centre hospitalier et les bâtiments voisins, pourrait servir d'exemple. **Le CESE encourage l'État et les collectivités territoriales à intensifier leurs investissements en matière d'énergies propres et renouvelables.**

c. Culture

Dans son avis de janvier 2021, le CESE avait plaidé pour que la richesse culturelle des différents territoires soit mieux mise en avant et devienne un facteur d'attractivité pour l'extérieur, et un vecteur de cohésion sociale par le respect et la valorisation des cultures de chaque population.

La culture est un des axes du plan de relance Outre-mer, valorisé à hauteur de 10 millions d'euros sur deux axes : « le soutien aux filières culturelles » et « la rénovation du patrimoine ». Si la rénovation du patrimoine est là, avec des rénovations de bâtiments religieux ou emblématiques, la partie « culture » reste marginale. **Le CESE aurait aimé voir cet aspect plus développé, il en va du respect et de la valorisation des cultures locales, ainsi que du renforcement de la cohésion sociale, de la valorisation des cultures locales, de l'attractivité des lieux et du territoire.**

Préconisation 4

Le CESE demande à l'État et aux collectivités territoriales de définir et mettre en œuvre, en concertation avec les partenaires sociaux et l'ensemble de la société civile, une politique de filières d'excellence propre à chaque territoire, par la recherche, la formation, le soutien à l'industrie et le développement des infrastructures qui leur sont nécessaires.

III - DES EXÉCUTIFS LOCAUX EN PREMIÈRE LIGNE

A. Des exécutifs sous contraintes

La territorialisation s'est accompagnée d'une part importante de cofinancement de la part des exécutifs locaux pour les COM, des Régions et département d'Outre-mer, mais aussi des EPCI et communes.

Les Régions et les départements ont pu mobiliser des fonds pour accompagner les projets territoriaux qu'ils avaient bâtis avec l'État. Les communes et EPCI, non associés à l'élaboration des plans territoriaux, sauf cas particulier (Mamoudzou à Mayotte), ont dû s'adapter pour se positionner sur les lignes les concernant. **Or, étant potentiellement les principales bénéficiaires des actions prévues, du fait de leurs domaines de compétence, les communes voient leur situation déjà tendue se compliquer pour monter des projets et actionner les différents leviers permis par les plans territoriaux³⁰.**

Il convient tout d'abord de rappeler que les communes, dont le rôle d'amortisseur des premiers effets de la crise a été largement souligné, ont dû faire face à des dépenses significatives pour assurer la protection de leurs administrés. Tel a été le cas pour les gels, masques et mesures de protection à fournir aux écoles, pour l'organisation des centres de vaccination, pour l'aide d'urgence apportée aux familles les plus démunies, etc. Ces différentes dépenses sont venues grever des budgets de fonctionnement déjà très contraints pour la plupart d'entre elles. Elles sont venues également amplifier des difficultés structurelles bien connues dans l'Hexagone et les Outre-mer.

³⁰ Par exemple, le Haut-Commissariat de la Polynésie française signale dans sa réponse au questionnaire que la volonté de redresser rapidement l'économie française, qui caractérise le Plan de relance, a imposé des délais contraints parfois incompatibles avec la capacité des communes polynésiennes à présenter des projets aboutis dans les délais prescrits. Trois raisons principales peuvent être invoquées : une capacité d'ingénierie insuffisante, l'isolement géographique de certaines communes ; une frilosité à recourir à l'emprunt, malgré des dispositifs qui offrent des taux de subvention élevés (80 %). Ainsi, seuls 4 dossiers représentant un montant de subvention de 445 000 euros ont été présentés au dispositif de rénovation énergétique des bâtiments communaux doté de 1,8 million d'euros. Ces difficultés ne pourront être levées que par un processus de long terme de renforcement de l'encadrement des communes.

Certes, l'État compense dans le cadre de son plan global de soutien, une partie des pertes de recettes fiscales. Mais les finances des collectivités locales restent tendues : globalement leurs recettes ont plus baissé que leurs charges, accroissant encore leurs difficultés. Si l'on regarde les postes principaux de recettes des communes (taxe d'habitation et taxe foncière, octroi de mer et dotation globale de fonctionnement, dont la dotation d'aménagement des communes d'Outre-mer), les tendances sont claires. **En Outre-mer, comme dans l'Hexagone, la compensation de l'exonération de la taxe d'habitation pour un nombre grandissant de ménages n'est pas suffisante.**

Enfin, les réformes des différentes mesures de péréquation, notamment de la dotation d'aménagement des communes d'Outre-mer (DACOM), pèsent lourdement sur le niveau des dotations globales de fonctionnement (DGF), qui restent généralement basées sur des données ne prenant pas en compte la démographie de territoires comme Mayotte et la Guyane. **Ce constat est partagé par l'Association des Communes et Collectivités des Outre-Mer (ACCD'OM), qui lors de son congrès de novembre 2021 a constaté le décrochage des communes ultramarines par rapport aux communes défavorisées de l'Hexagone.** Ces différentes baisses de recettes viennent en grande partie annuler les efforts de gestion relevés dans le rapport précité de l'AMF.

A ces contraintes très techniques s'ajoutent parfois les difficultés politiques issues des élections communales, départementales et régionales intervenues depuis le début de la crise et qui ont vu changer nombre d'exécutifs, notamment régionaux.

B. Peu d'avancées sur les problèmes administratifs et financiers

Le CESE dans son avis de janvier 2021 avait très fortement pointé du doigt les problèmes administratifs et financiers auxquels étaient plus particulièrement confrontées les communes des Outre-mer, des DROM comme des COM. Le CESE renouvelle les préconisations formulées et constate que les avancées sont timides.

a. Ingénierie

L'État a doté l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) d'une enveloppe significative pour accompagner l'ingénierie des communes : 15 millions d'euros en 2021 et 15 millions en 2022 pour les Outre-mer. De leur côté, l'AFD et la Banque des Territoires ont également intensifié leurs efforts pour accompagner les communes dans le montage de dossiers leur permettant de répondre aux appels à projets³¹. **Ces efforts sont réels et le CESE tient à le souligner. Malgré tout, dans le maquis des structures intervenantes et des dispositifs accessibles (Fabrique**

31 La Banque des Territoires mobilise en complémentarité avec les actions de l'AFD et de l'ANCT, des appuis en ingénierie auprès des collectivités. Cette ingénierie en Outre-mer bénéficie d'un taux d'intervention bonifié au regard du cadre national. Sur la zone Océan Indien ce sont près de 80 ingénieries qui ont été mobilisées. Sur le bassin caribéen, en Guadeloupe et en Martinique, une vingtaine d'ingénieries ont été mobilisées sur chaque territoire contre une quarantaine en Guyane. Signalons également que la Préfecture de Guyane a mis en place une Cellule d'appui aux collectivités locales composée de trois spécialistes en ingénierie financière.

prospective des territoires, appui à management de projet, LBU, ingénierie et partenariat sur des projets de type « Action Cœur de ville » etc.), il apparaît plus que jamais nécessaire de mieux communiquer et de simplifier les voies d'accès.

Le CESE tient à souligner les accompagnements prévus dans le cadre des contrats de relance et de transition écologique (CRTE) qui permettent notamment de consulter les citoyennes et citoyens. **Au vu des besoins d'ingénierie des collectivités locales, le CESE plaide par ailleurs pour que France Expertise puisse venir en appui dans la réalisation d'opérations de soutien logistique aux collectivités territoriales.**

Enfin, le CESE encourage les différentes collectivités à mieux collaborer entre elles et à partager les expériences. Sur un même territoire, les Comités locaux de cohésion de territoires (CLCT), qui doivent être mis en place sur tous les territoires et fonctionner, peuvent également remplir ce rôle.

Les compétences en ingénierie des collectivités locales doivent impérativement être renforcées. Pour ce faire, les délégations régionales du Centre National de la Fonction Publique Territoriale (CNFPT) doivent être mobilisées afin de proposer des formations adaptées aux agents en poste.

De plus, dans les Outre-mer, le constat montre que les opérateurs en charge « de la fabrique des projets » et de l'ingénierie (comme l'ANCT) travaillent exclusivement en silo avec les collectivités locales. Parallèlement, ceux en charge du financement traitent de leur côté avec ces mêmes collectivités.

Dans une logique de cohérence, les collectivités doivent dans la mesure du possible définir et bâtir des projets de territoire. Autrement-dit, quel territoire voulons-nous pour les 10, 15, 20 ans à venir ?

Puis, à la lumière des projets de territoire, les collectivités devraient travailler à la fois avec les opérateurs en charge de l'ingénierie et du financement, sur des objectifs communs de projets à déployer selon un calendrier pluriannuel.

Préconisation 5

Le CESE préconise la désignation d'un coordonnateur par territoire qui serait chargé de faire le lien entre les différents opérateurs en matière d'ingénierie (ANCT...), les financeurs (AFD, Banque des Territoires, CDC...) et les exécutifs locaux.

Le coordonnateur, qui prendra le relais des sous-préfets à la relance, disposera d'un rôle pivot sur le territoire. D'abord, institutionnel afin de nouer des liens étroits avec les élus locaux dans l'élaboration de leur projet de territoire, et ensuite technique pour articuler l'intervention des différents opérateurs sur la base de dossiers et de procédures communes. Le coordonnateur aurait pour mission de porter les dossiers auprès des administrations concernées, de les informer, et de leur faire remonter les difficultés rencontrées.

b. Normes

Du côté de l'inadéquation des normes, rien n'a changé. Le constat fait depuis longtemps, et largement repris, notamment dans les rapports Lambert et Dolige³², reste d'actualité et s'amplifie sur deux plans :

- tout d'abord, du fait du volume d'investissements prévus pour la rénovation énergétique des bâtiments publics et des logements. Alors que l'on sait maintenant que les normes applicables, loin de produire les effets recherchés, produisent parfois des désordres complémentaires, est-il efficient de mobiliser 247 millions d'euros sur la rénovation thermique dans ces conditions ?
- ensuite, au niveau des matériaux, du fait des pénuries et difficultés de transport (coût et réduction des rotations)³³.

La production de nouvelles normes selon les procédures de l'article 73 de la Constitution prend du temps. Il existe toutefois deux possibilités alternatives : la procédure prévue par le décret n°2020-412 qui octroie au Préfet des possibilités de dérogations dans un certain nombre de domaines, et celle de l'article 49 de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite loi ESSOC.

Concernant le droit de dérogation des Préfets, le CESE rappelle la préconisation n°8 de son avis de janvier 2021, selon laquelle la société civile doit être largement associée afin de valider que les dérogations envisagées sont bien conformes à l'intérêt général, et ne visent pas simplement à rechercher des solutions budgétaires ou ponctuelles. Ces possibilités, qui concernent notamment des domaines comme l'environnement, l'agriculture et la construction, auraient tout leur sens dans la facilitation de la mise en œuvre des plans territoriaux.

L'article 49 de la loi ESSOC prévoit « *la possibilité de plein droit pour le maître d'ouvrage de bâtiments de satisfaire à ses obligations en matière de construction s'il fait application de normes de référence ou s'il apporte la preuve qu'il parvient, par les moyens qu'il entend mettre en œuvre, à des résultats équivalents à ceux découlant de l'application des normes de référence et en fixant les modalités selon lesquelles*

32 Eric Dolige, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, juin 2011 ; Eric Dolige, Karine Claireaux, Vivette Lopez, *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur les normes en matière de construction et d'équipements publics dans les Outre-mer*, juin 2017 ; Rapport d'information de M. Éric Dolige, rapporteur coordonnateur, Mmes Karine Claireaux et Vivette Lopez, fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer, *Le BTP Outre-mer au pied du mur normatif : Faire d'un obstacle un atout*, juin 2017. Alain Lambert, Jean-Claude Boulard, Anne Badonnel, Marie-Françoise Guilhemsans, Marie-Christine Armaignac, Claude Dumont, *Mission pour la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales*, septembre 2018. Alain Lambert, *Rapport relatif à l'intelligibilité et à la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales au service de la transformation de l'action publique*, Conseil national d'Évaluation des Normes, février 2021.

33 La réponse au questionnaire de la FEA-BTP de Saint-Pierre-et-Miquelon fournit un exemple concret. Selon celle-ci, aucun champ normatif n'a été réglé, au contraire des contraintes complémentaires viennent peser sur les entreprises et sur la population. Il s'agit de l'interdiction programmée d'utiliser du matériel nord-américain dans un avenir proche. Les services de la Direction du travail, DCSTEP, imposent l'utilisation de matériel CE, alors que Saint-Pierre-et-Miquelon est à 25 kilomètres du voisin canadien et situé dans un environnement nord-américain.

cette preuve est apportée avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme et celles selon lesquelles les résultats atteints sont contrôlés après l'achèvement du bâtiment ». Cette possibilité est d'autant plus intéressante si elle se fait au profit de matériaux ou de normes utilisés par d'autres pays, dans des conditions identiques.

La mise en place rapide de solutions permettant de s'appuyer sur les normes appliquées par des pays disposant d'un système de certification reconnu, dans des conditions climatiques similaires, serait bénéfique sur tous les plans : réduction des coûts, limitation des désordres et réduction de l'empreinte carbone liée au transport.

Préconisation 6

Le CESE invite l'État à accompagner les collectivités territoriales dans la constitution d'une table d'équivalence des normes, tant sur les procédés que sur les matériaux.

Préconisation 7

Le CESE invite les maîtres d'ouvrage ultramarins à encourager les possibilités d'équivalence issue de la loi ESSOC, à en prendre en charge le coût, et à constituer une base d'équivalence mutualisée.

c. Finances des collectivités locales

La situation des finances des collectivités reste majoritairement très dégradée.

Le CESE rappelle sa position exprimée lors de son avis de janvier 2021 : la solution ne passe pas par la seule recherche de responsabilités, mais bien par un accompagnement, visant sur la base d'efforts réciproques à résorber progressivement les écarts. Structurellement, vu leur niveau de charges et malgré leurs efforts de gestion, les capacités d'investissement des collectivités locales restent trop faibles. Ce ne sont pas les différentes possibilités de subventions ou de prêts qui peuvent régler entièrement ce problème. Sans mesures spécifiques, notamment dans les taux de subvention, un grand nombre de communes seront dans l'incapacité de mobiliser totalement les mesures prévues, faute de pouvoir les cofinancer.

Concernant les communes les plus endettées, et qui doivent décaler très fortement leurs délais de paiement au détriment du tissu économique, des mesures ont été prises, et notamment le contrat COROM (Contrats de Redressement Outre-mer³⁴) doté de 30 millions d'euros, dont le CESE regrettait dans son avis de janvier 2021

34 Le COROM est un dispositif d'appui au redressement des communes d'Outre-mer. L'éligibilité est réservée aux communes dont le budget a donné lieu à une ou plusieurs saisines de la chambre régionale des comptes et pour lesquelles le plan de redressement ne permet pas d'atteindre un retour à l'équilibre à l'occasion des deux exercices suivants. Une trentaine de communes étaient potentiellement concernées fin 2020. Le contrat est assorti d'objectifs de maîtrise des dépenses de fonctionnement portant en priorité sur les charges à caractère général, les charges de personnel et les autres charges de gestion courante pour l'ensemble des budgets. Un programme pluriannuel des investissements réaliste au regard des capacités de financement de la commune doit également être transmis. Un suivi régulier de l'exécution des engagements de la commune assorti d'un tableau de bord est annexé au contrat. Le ministère des Outre-mer a retenu l'AFD par lettre d'engagement du 24 février 2021, comme opérateur chargé de l'assistance technique, avec une enveloppe

qu'il soit trop faible au regard des retards de paiement estimés dans le rapport de MM. Philippe Debrosse et Dominique Panier, à près de 1 114 millions d'euros (mandats en attente de paiement chez les comptables publics, en novembre 2020)³⁵. Seules 7 communes³⁶ en ont bénéficié. Sur 30 millions d'euros de crédits ouverts en autorisation d'engagement (AE) en loi de finance initiale (LFI) 2021, 25 544 000 euros ont été engagés fin 2021³⁷.

À titre d'information, selon les données fournies par l'IEDOM-IEOM, le délai global de paiement du secteur public local et hospitalier, s'est détérioré de 3,6 jours, et s'est établi à 62,1 jours à fin 2020³⁸. Cette aggravation est particulièrement importante pour les établissements publics de santé (EPS) qui ont dû faire face à une situation d'urgence et engager des dépenses exceptionnelles pour lutter contre la pandémie, accentuant les problèmes structurels de trésorerie de ces établissements. Les efforts en matière de lutte contre les retards de paiement doivent donc être poursuivis. **Ainsi, on peut saluer l'obligation de facturation électronique appliquée à toutes les entreprises privées, quelle que soit leur taille, dans leurs relations avec l'ensemble des entités publiques, depuis le 1^{er} janvier 2020³⁹.**

Dans l'attente d'une réforme globale de la fiscalité que le CESE appelle de ses vœux, pour à la fois donner aux collectivités locales les moyens de leurs compétences,

prévisionnelle de dépenses de 1,1 M€ en 2021, 2,2 M€ en 2022 et 1,2 M€ en 2023.

- 35 M. Philippe Debrosse, inspecteur général de l'administration, et M. Dominique Pannier, conseiller maître honoraire de la Cour des comptes, audition du CESE 1^{er} décembre 2020, et auteurs du rapport : *Délais de paiement des collectivités locales Outre-mer*, juin 2020. D'après le rapport établi par M. Jean-René Cazeneuve, député du Gers, Président de la délégation aux collectivités territoriales, et M. Georges Patient, sénateur de Guyane et Vice-président de la Commission des finances, l'analyse des comptes des communes des DROM confirme une dégradation très marquée : sur 129 communes, 46 ont des délais de paiement supérieurs à 30 jours, 84 sont inscrites au réseau d'alerte des finances locales, 26 font l'objet d'un plan de redressement et 24 ont vu leur budget arrêté par le préfet en 2018, dont 16 pour la troisième fois consécutive. 20 communes cumulent l'ensemble de ces critères d'alerte.
- 36 A Mayotte : Sada ; à La Réunion : Saint Benoit ; en Guyane : Cayenne, Iracoubo ; en Martinique : Fort de France, Saint Pierre ; en Guadeloupe : Pointe à Pitre, Saint François, Basse-Terre.
- 37 Fiche technique transmise par le ministère des Outre-mer le 22 décembre 2021, Bureau rédacteur : SDAJI / BCL.
- 38 Derniers chiffres disponibles, source : IEDOM, *Rapport annuel sur les délais de paiement pratiqués par les entreprises et les organismes publics des DCOM*, septembre 2021.
- 39 L'article 153 de la Loi de Finances pour 2020 généralise cette exigence au secteur privé, pour les factures en réception à compter du 1^{er} janvier 2023 et pour les factures en émission de façon progressive entre 2023 et 2025. Dans l'intervalle, d'autres mesures pourraient contribuer à raccourcir les délais de paiement et notamment le fait de conditionner certaines aides ou subventions de l'État à la mise en œuvre effective d'une comptabilité d'engagements et à l'utilisation de CHORUS PRO. À Mayotte, la FMBTP souligne que les problèmes liés à l'allongement des délais de paiement (à plus de 180 jours en moyenne avant la crise de la Covid) perdurent et induisent des difficultés récurrentes de trésorerie. Pour les compenser, les entreprises espéraient obtenir un soutien plus conséquent, le BTP mahorais dépendant très fortement de la commande publique. Le secteur a également souffert d'éléments conjoncturels difficiles tels que la « crise de l'eau » en 2020 ou les mouvements sociaux. Par ailleurs, au niveau des collectivités comme au niveau des acteurs économiques locaux et des Chambres consulaires, il serait intéressant de mettre en place une formation sur l'utilisation des outils de paiement comme CHORUS et des formations juridiques sur le mode de dévolution des marchés publics et privés. Cette démarche atténuerait les disparités de traitement vu l'importante fracture numérique que connaît le département.

renforcer la compétitivité des entreprises sur leur territoire et leur zone géographique, et lutter contre la vie chère, le CESE demande à ce que des mesures de simple équité dans la solidarité nationale soient mises en place.

Tant que la question des finances des collectivités locales n'aura pas été réglée, persisteront les retards de paiement qui pénalisent fortement les entreprises. **Le CESE rappelle les solutions identifiées dans son avis de janvier 2021, et, notamment, le paiement systématique des intérêts moratoires et indemnités forfaitaires en autorisant le comptable public à mandater les sommes, qu'elles soient ou non prévues au budget des collectivités.** La généralisation de la facture électronique, donnant date certaine aux factures et un plus fort déploiement de l'affacturage inversé collaboratif, devraient permettre aux entreprises de trouver des solutions auprès de leurs banques.

Préconisation 8

Le CESE invite à une réforme globale de la fiscalité locale pour garantir aux communes des ressources suffisantes sans augmenter le coût de la vie. Il préconise également d'adapter les formules de péréquation pour tenir compte des possibilités réelles de ressources, des besoins d'investissement pour se mettre à niveau, et des coûts effectifs locaux du fait, notamment, du coût des normes à respecter.

Préconisation 9

Réformer les conditions d'octroi de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et des fonds de péréquation, pour tenir compte de la situation particulière des communes d'Outre-mer et faire jouer la solidarité nationale à leur profit.

Préconisation 10

Le CESE recommande d'augmenter la somme allouée aux fonds COROM pour les mobiliser plus largement, et de les reconduire pendant toute la durée de réalisation des mesures du plan de relance, soit jusqu'en 2025.

IV - DES ENTREPRISES SOUS TENSION

Les vagues épidémiques qui se succèdent ne font que renforcer la fragilité des entreprises, et donc mettre en danger des emplois. Bon nombre des entreprises sont maintenant extrêmement vulnérables, face à des dettes (PGE et report de cotisations) simplement différées⁴⁰.

40 Pour une analyse plus détaillée sur ce point, voir : *L'urgence économique Outre-mer à la suite de la crise du Covid-19*, rapport d'information fait au nom de la délégation aux Outre-mer du Sénat, rapporté par M. Stéphane Aartano, Mme Viviane Artigalas et Mme Nassimah Dindar, juillet 2020.

La première vague épidémique, par un fort accompagnement des entreprises, avec les Prêts garantis par l'État (PGE), le chômage partiel et le report de cotisations sociales, impôts et taxes, a permis d'amortir ce premier choc et même parfois d'améliorer, même artificiellement, la trésorerie des entreprises. L'effort total évalué à 6 milliards pour les Outre-mer est constitué à plus de 70 % de dettes qu'il faudra rembourser à moyen terme pour les PGE ou à plus court terme pour les reports de cotisations ou d'impôt. Les vagues successives, mêmes entrecoupées de reprises et accompagnées de nouvelles mesures, comme le renforcement du fonds de solidarité ou les exonérations de cotisations sociales, n'ont pas permis à certaines entreprises de recréer des résultats et de la trésorerie leur permettant de faire face aux remboursements dus à l'issue des périodes de différé de remboursement du PGE ou des reports de cotisations sociales et d'impôts, malgré le renforcement du fonds de solidarité et la création d'aides complémentaires, notamment l'aide coûts fixes.

S'il faut se féliciter des mesures comme le fonds de solidarité⁴¹, force est de constater que ses règles d'attribution inadaptées au regard du calendrier de confinement en Outre-mer, ou de mesures propres à chaque territoire, a encore plus fragilisé la trésorerie des entreprises plus directement impactées.

A. Un tissu économique menacé

Dans sa note de décembre 2021 « Défaillances d'entreprises : où en est-on ? », France Stratégie signale que les défaillances restent à un faible niveau mais que ces tendances sont trompeuses. Elles camouflent des réalités différentes : une forte baisse du nombre des emplois et une situation artificielle du fait des mesures prises.

Dans les Outre-mer, l'IEDOM fait le même constat dans sa note de septembre 2021 sur les défaillances d'entreprises ultramarines en indiquant : « A l'instar de ce qui est observé au niveau de l'Hexagone, la baisse des défaillances sur un an ne signifie pas une diminution du nombre d'entreprises en difficulté. ». L'IEDOM complète ce constat⁴² en rappelant que « le point de vulnérabilité des entreprises ultramarines demeure l'important besoin de trésorerie auquel elles sont confrontées ». Leur besoin de fonds de roulement est structurellement deux fois plus important que celui des entreprises hexagonales (43 jours de chiffre d'affaires, contre 18) du fait d'un besoin de stock plus important, des délais d'approvisionnement et des délais de paiement plus longs.

Cette difficulté structurelle se trouve renforcée par les effets induits de la reprise qui a vu les cours de certains matériaux flamber (bois, fer...), le nombre de rotations de fret maritime diminuer, et les coûts du transport augmenter fortement.

41 Décret n° 2021 -1336 du 14 octobre 2021 relatif à l'adaptation du fonds de solidarité pour les mois de juin, juillet, août et septembre 2021 à destination des entreprises domiciliées en Guadeloupe, en Guyane, à La Réunion, en Martinique, à Mayotte, à Saint-Martin, Saint-Barthélemy, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna, et particulièrement touchées par les conséquences de l'épidémie de covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation.

42 IEDOM, *Les entreprises ultramarines face à la crise sanitaire : quelle capacité de rebond*, octobre 2021.

Le CESE rappelle que le tissu économique des territoires est constitué majoritairement de très petites entreprises (TPE) et que la commande publique y est plus importante que dans l'Hexagone. Or, les TPE et PME sont, par nature, moins organisées pour l'accès aux marchés publics, la réponse aux appels à projets, ou la candidature aux mesures guichets.

Au-delà des différents aménagements pris pour tenir compte des différentes vagues, le CESE renouvelle sa préconisation d'accompagner la sortie des PGE des entreprises, de combinaisons de mesures différenciées par secteur et typologie d'entreprise : par rééchelonnement des dettes, apports en haut de bilan par des mesures fiscales pour les investisseurs privés, prêts participatifs par des établissements financiers, la CDC, la BPI, l'association ADIE finance, prêts d'honneur des collectivités territoriales, réescompte, et transformation d'une partie des PGE en subvention.

Le CESE invite par ailleurs les chambres consulaires et organisations patronales, experts comptables et services de conseils à renforcer leur appui auprès de ces TPE pour les informer sur les mesures existantes et les guider dans les démarches à effectuer.

La taille des entreprises étant une faiblesse récurrente, le CESE encourage les entreprises à se structurer notamment sous forme de groupements d'entreprises, de création de coopératives, ou de groupements d'employeurs, pour faciliter leur accès à des marchés plus importants.

Il est également nécessaire que les territoires s'engagent pour la préservation de leur tissu économique local. Le CESE rappelle la préconisation n°16 de son précédent avis *Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer*, selon laquelle l'État et les collectivités territoriales doivent favoriser la construction d'économies endogènes à échelle humaine, par la maîtrise capitalistique des principaux outils de développement (industries, hôtels, flottes aériennes, moyens télécoms), par des capitaux publics et privés locaux, accompagnés par les grands opérateurs publics nationaux (CDC BDT ; BPI ; AFD). **À ce titre, il soutient la proposition du comité Outre-Mer et Corse du Conseil supérieur de l'ordre des experts comptables, de contribuer davantage au financement des entreprises par la mise en place d'un mécanisme de contreparties pour les territoires afin de permettre la préservation du tissu économique de l'île (TPE, PME, TTPE).**

Face à des vagues successives, les premières mesures, qui ont montré leur efficacité, doivent être complétées afin de maintenir les emplois qui ont pu ainsi être préservés. Les mesures à prendre devront être différentes selon les secteurs et la taille des d'entreprise. **Elles devront se concrétiser sur des bases négociées, intégrant leur impact sur l'emploi ou la préservation du tissu économique local.**

Préconisation 11

Le CESE invite l'État et les exécutifs locaux à renforcer les dispositifs de soutien et d'accompagnement, tels que prêts à long terme et mesures de haut de bilan, pour les entreprises qui auraient des difficultés à respecter le calendrier de remboursement des PGE, de report de cotisations sociales et prélèvements fiscaux, sur la base d'engagements en matière de maintien de l'emploi.

B. Les limites des plans

Le plan de relance et ses différentes mesures, comme avant lui les contrats différents, autres plans et contrats (CCT, CRTE, Trajectoire 5.0...) répondent à des règles et des logiques qui leur sont propres.

Les appels à projets nationaux, quelle que soit leur pertinence, posent des problématiques de deux ordres : le dimensionnement des conditions à remplir et la part de co-financement demandée. Les personnes auditionnées nous ont fait part de la difficulté rencontrée face à de nombreux appels à projets qu'ils estimaient non adaptés aux territoires ultramarins du fait du montant minimal du projet à respecter. Ces règles s'expliquent dans l'Hexagone pour éviter un saupoudrage et impulser de véritables changements perceptibles. En revanche, dans les Outre-mer, où les entreprises sont généralement plus petites, et, où, du fait de la taille de ces territoires, l'impact recherché peut être obtenu à des niveaux plus faibles, ces règles limitent considérablement les bénéficiaires potentiels, voire excluent certains territoires de la simple possibilité de candidater. De fait, au-delà d'un risque fort de non consommation des budgets, c'est le risque de voir le plan de relance, malgré sa territorialisation, ne pas produire les effets escomptés, et, une nouvelle fois, de faire des constats d'échecs dans lesquels, faute de prise en compte en amont des spécificités ultramarines, les différents acteurs se renvoient la balle sous le regard des populations.

De la même manière, la part de cofinancement demandé, reste trop importante pour des entreprises fragiles. **Le CESE demande donc, à l'instar de ce que prévoit l'Union européenne, qu'un taux plus important de subventionnement soit mis en place pour les Outre-mer, afin de mieux répondre aux besoins des entreprises.** De plus, les conditions et délais de versement des aides peuvent être un frein. Il convient donc de faciliter les versements au démarrage et de simplifier les procédures de versement du solde⁴³.

Pour la réponse aux appels d'offres des collectivités, la situation des entreprises n'est pas meilleure.

En premier lieu, les projets plus significatifs doivent faire l'objet de procédures d'appel d'offres élargies qui mettent les entreprises locales en concurrence avec des entreprises extérieures. Ces entreprises extérieures souvent minimisent certains coûts (octroi de mer, délais de paiement des collectivités, coût de la vie), et peuvent apparaître plus attractives. L'analyse d'une offre pour une collectivité doit se baser sur le prix bien sûr, mais aussi sur les impacts de son marché sur son territoire en termes d'emplois, d'activités, de services induits, et de réponse globale aux besoins, et ce encore plus dans des territoires où la commande publique est très importante. Le CESE souligne les effets vertueux de la stratégie du bon achat (SBA) expérimentée depuis 2010 à La Réunion et qui est une illustration du « *small business act* » ultramarin introduit par la

⁴³ Par exemple, la FRBTP de Guyane indique que les délais de paiement constituent une problématique historique dans cette région (collectivités locales, fonction publique hospitalière...). Elle observe une contraction significative de ces délais chez les principaux maîtres d'ouvrage (État et Collectivité territoriale de Guyane). Le PGE a permis d'amortir l'impact des délais de paiement sur les entreprises. Toutefois, la FRBTP proposait un dispositif alternatif qui aurait consisté à accompagner les collectivités en difficulté de trésorerie pour le règlement des créances dues aux entreprises.

loi EROM. Il convient donc d'utiliser au mieux les possibilités offertes par le code des marchés publics, afin, non de favoriser simplement les entreprises locales, mais bien, par la réponse aux besoins d'infrastructures et de services, de dynamiser un emploi de qualité, l'activité et la création de richesses sur le territoire.

En outre, tous les projets n'étant pas prêts et demandant pour certains des délais importants d'étude et d'instruction, il peut s'écouler de longs mois entre la prise de décision et le début des opérations. Les mesures des plans devraient donc veiller à ce que les différentes opérations soutenues s'articulent dans la période de réalisation desdites opérations, soit jusqu'en 2025.

Préconisation 12

Le CESE invite les donneurs d'ordre, dans le cadre des possibilités offertes par la réglementation et le code des marchés publics, à permettre aux entreprises locales de faire valoir leurs atouts notamment par l'allotissement ou par des clauses, telles les performances en matière de réduction de l'empreinte carbone, l'emploi de qualité et l'insertion, etc.

Enfin, les entreprises qui ne sont pas à jour de leurs obligations fiscales et sociales ne sont pas éligibles aux marchés publics. Aucune dérogation n'ayant été prévue pour les entreprises qui ont reporté le paiement de leurs cotisations sociales, impôts et taxes, nombre d'entreprises ne pourront même pas répondre aux appels d'offres. Si sur les territoires des consignes de souplesse ont été données, il convient de pérenniser les dispositifs en automatisant le fait que les entreprises ayant bénéficié de reports de cotisations et d'impôts, selon les modalités prévues par les mesures d'urgence, sont considérées comme à jour de leurs obligations. De la même manière, celles qui ont sollicité et obtenu un plan d'étalement et qui respectent leurs autres obligations, devraient être considérées dans la même situation, sans avoir besoin de demander des dérogations.

Préconisation 13

Le CESE invite les services des impôts et de recouvrement des cotisations sociales à délivrer les attestations de régularité fiscale et sociale sur la base des plans d'apurement acceptés ou du calendrier de remboursement des cotisations sociales et contributions fiscales.

C. Point sur le tourisme

Pour le CESE, il faut évaluer la situation du secteur touristique au regard des mesures de soutien (PGE, chômage partiel, fonds de solidarité, exonérations de cotisations sociales). Le Plan de relance n'a prévu comme mesure spécifique pour le secteur du tourisme, que le Fonds Tourisme Durable destiné aux TPE et PME des secteurs de la restauration ou de l'hébergement touristique implantées en zone rurale ou dans un territoire d'Outre-mer.

1. Le manque à gagner depuis le début de la crise sanitaire

Le choc a été particulièrement sévère pour le secteur du tourisme, avec une fréquentation divisée par deux (en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion) ou trois (Polynésie française)⁴⁴. Les pertes de chiffre d'affaires ont pu atteindre 80 % selon les territoires⁴⁵. En Martinique, la perte de chiffre d'affaires dans l'hôtellerie était de 69,1 % en mai 2021, par rapport à 2019, soit un manque à gagner de 34 millions d'euros⁴⁶. La Guadeloupe a connu quant à elle une baisse de trafic de passagers de 48,7 % en 2020, par rapport à 2019. La Réunion a accueilli deux fois moins de touristes extérieurs au premier trimestre 2021, - 50,1 % en comparaison avec 2020, et le secteur touristique a perdu 39 % de son chiffre d'affaires⁴⁷. En Guyane, le nombre de touristes a diminué de 62 % au deuxième trimestre 2021, par rapport à 2019, et le nombre de nuitées touristiques de 59 %⁴⁸.

Les restrictions de déplacement ont eu un impact considérable sur le secteur aérien. En 2020, le nombre de passagers internationaux arrivés par avion dans l'ensemble des territoires ultramarins, a reculé de 17 % au premier trimestre, avant une chute de 89 % au deuxième trimestre. Air Caraïbes et French Bee, compagnies du Groupe Dubreuil, ont perdu 60 % de leur activité, avec un chiffre d'affaires passant de 700 millions d'euros en 2019, à 300 en 2021, et une perte estimée à 150 millions d'euros⁴⁹. Concernant Air Tahiti Nui, deuxième employeur de Polynésie française, le chiffre d'affaires est tombé de 300 millions d'euros, à 130 millions⁵⁰. L'activité de Corsair

44 Rapport annuel de l'institut d'émission d'Outre-mer (IEOM). Ainsi, en 2020, seuls 77 000 touristes sont venus en Polynésie française, soit trois fois moins qu'en 2019. Le tourisme n'a ainsi représenté que 10 % du chiffre d'affaires global des entreprises polynésiennes, contre 17 % avant la pandémie.

45 D'après les données du cabinet Aiguillage retenu par l'ACCCDOM et la Banque des Territoires pour mener une étude sur la résilience du tourisme et les identités touristiques des territoires des Outre-mer, publiée prochainement. Les arrivées de touristes internationaux dans le monde pourraient être en baisse de 20 à 30 % et se traduire par une perte de recettes de 300 à 450 milliards de dollars, soit le tiers des 1 500 milliards de dollars générés à l'échelle mondiale, source « Le tourisme post Covid-19 : perspectives à l'horizon 2021 », Jean-Michel Blanc, mai 2020.

46 IEDOM Martinique, Actualités économiques locales, mai 2021. Les agences de voyages enregistrent une perte d'activité qui avoisine les 90 % sur la période. Les locations de voiture subissent une chute de 66,4 %, avec un chiffre d'affaires passant de 19,2 millions d'euros à 6,5. Les locations de meublés connaissent une baisse de 59 %.

47 L'Observatoire régional du tourisme publie son rapport du premier trimestre 2021, juillet 2021, et IEDOM, *L'économie de La Réunion en 2020*, avril 2021. Les chefs d'entreprises déclarent avoir subi une chute de chiffre d'affaires de - 45 % à - 76 %, données IEDOM, *Des entreprises ultramarines plutôt résilientes face à la crise en dépit d'un diagnostic 2020 alarmant pour les activités touristiques*, avril 2021. La location de voiture a enregistré une baisse de 40 %.

48 Comité du tourisme de la Guyane, résultats des enquêtes de fréquentation touristique pour le premier semestre, septembre 2021.

49 M. Jean-Paul Dubreuil lors des Assises économiques des Outre-mer tenues le 7 décembre 2021.

50 M. Michel Monvoisin, président directeur-général d'Air Tahiti Nui, lors des Assises économiques des Outre-mer tenues le 7 décembre 2021.

est également en recul de 19,5 % en 2021, par rapport à 2019⁵¹, tandis qu'Air Austral a vu son chiffre d'affaires chuter de 55 %⁵².

2. Le Plan de soutien au tourisme et les mesures d'aide

L'État a mis en place des dispositifs d'aides économiques d'urgence depuis le début de la crise. Sur les 6 milliards d'euros alloués aux entreprises ultramarines, près de 500 millions sont consacrés aux secteurs de l'hébergement et de la restauration. Le recours massif au chômage partiel, davantage utilisé que dans l'Hexagone, a permis de préserver l'emploi dans ce secteur⁵³, alors que le tourisme représente 9,1 % des emplois directs en Outre-mer (pour 8,4 % en moyenne nationale) et environ 10 % du PIB des territoires⁵⁴.

Le plan de soutien au secteur du tourisme annoncé le 14 mai 2020, a permis au tourisme, à l'hôtellerie et à la restauration de bénéficier du fonds de solidarité et d'une prise en charge à 100 % de l'indemnité d'activité partielle pour les heures non travaillées. Pour les entreprises de l'hôtellerie, de la restauration, du tourisme, de l'événementiel, du sport et de la culture, l'État a ouvert l'accès au fonds de solidarité renforcé. A compter du printemps 2021, les entreprises du secteur du commerce de détail et de la réparation/maintenance navale ont également pu en bénéficier dans certaines Outre-mer⁵⁵. Le fonds de solidarité et ses aides complémentaires (notamment l'aide coûts fixes à partir de janvier 2021), représentaient fin septembre 2021 plus de 15 milliards d'euros au niveau national pour les acteurs du tourisme⁵⁶. **Lors du 6^e Comité interministériel du tourisme du 12 octobre 2020, le Gouvernement a annoncé un nouveau plan d'actions pour accompagner et relancer le secteur.** Dans ce cadre, Atout France a été chargé de mener une campagne de communication « #JeRedécouvreLaFrance » afin notamment de promouvoir les destinations ultramarines en lien avec les compagnies aériennes. Par ailleurs, un plan

51 Jean-Tenahe Faatau, « La Réunion : Légère augmentation du trafic aérien en période estivale », *Outre-mer360°*, 15/09/2021

52 Les lignes régionales vers les Comores, les Seychelles, l'Afrique du Sud, ainsi que les long-courriers internationaux vers l'Inde, la Thaïlande et la Chine, sont fermées depuis le début de la pandémie. L'aéroport Roland Garros a accueilli 570 747 passagers de janvier à août 2021, un chiffre en recul de 21,7 % par rapport à 2020, et de 55,8 % par rapport à 2019.

53 Ludovic Audoux, Claude Mallemanche, « En 2020, le chômage partiel préserve l'emploi dans les DOM », INSEE Focus, mai 2021.

54 Les notes des Comptes économiques rapides pour l'Outre-mer (CEROM) sur *Les conséquences économiques de la crise sanitaire dans les Outre-mer*, de mars 2021, et de l'IEDOM, *Conjoncture Outre-mer 2020 et perspectives 2021 : Après le choc de la crise COVID*, avril 2021, compléteront ce bilan.

55 Entreprises subissant une perte de chiffre d'affaires de plus de 50 % due à la chute de la fréquentation touristique, avec une indemnisation de la perte du chiffre d'affaires jusqu'à 10 000 euros dans la limite de 80 % du chiffre d'affaires, ou une indemnisation de 15 à 20 % du chiffre d'affaires jusqu'à 200 000 € par mois, sans condition sur la taille. Les entreprises d'autres secteurs, subissant une perte de chiffre d'affaires supérieure à 50 %, peuvent également bénéficier du fonds de solidarité « de droit commun » jusqu'à 1500 euros par mois, à condition d'avoir moins de 50 salariés.

56 Le ministre chargé du tourisme, M. Jean-Baptiste Lemoine, a rencontré les professionnels du tourisme Outre-mer au salon IFTM-Top Résa à Paris le 6 octobre 2021. À titre d'exemple, le ministère des Outre-mer a sollicité le CESER de La Réunion pour échanger lors d'une des tables rondes du salon. La délégation aux Outre-mer du CESE a eu l'occasion de répondre au questionnaire de la direction générale des Outre-mer.

de reconquête et de transformation du tourisme, intitulé Destination France a été annoncé en novembre 2021.

3. Reprises d'activité et conséquences des recrudescences épidémiques

Alors que la majorité des secteurs d'activité ont pu amorcer une reprise à partir du début de l'année 2021, le tourisme a continué à subir une situation incertaine et contrastée selon les territoires. Après une baisse d'activité sans précédent, puis des reprises partielles fin 2020, l'économie touristique des Outre-mer a su faire preuve de résilience, aidée par des soutiens publics importants malgré des situations très différentes d'un territoire à l'autre. Les vols ont repris depuis l'Hexagone à l'automne 2020, et très progressivement à l'international en 2021. Les réservations sont rapidement reparties, signe des attentes de la clientèle. L'activité de croisière reste toutefois très limitée, notamment en Guadeloupe où aucun paquebot n'accostera en 2021-2022. Le manque à gagner est considérable pour l'archipel guadeloupéen avec un secteur qui représente entre 80 et 100 millions d'euros d'activité et 700 emplois directs et indirects. Alors que la Nouvelle Calédonie accueillait 350 000 croisiéristes australiens par an avant la crise sanitaire, celle-ci a totalement perdu cette clientèle du fait de la fermeture des frontières.

Les mesures sanitaires et les crises sociales aux Antilles ont eu un impact important sur les réservations. A La Réunion, le bilan de l'INSEE montre un dynamisme en juillet et un fort repli en août 2021 avec le rebond épidémique⁵⁷. La mise en place d'un confinement et d'un couvre-feu à partir du 29 juillet 2021, ont entraîné une forte baisse de fréquentation en août. Les hôtels et gîtes ont enregistré une baisse de 42 % des nuitées. À l'automne 2021, la reprise semble se confirmer à La Réunion. La crise sanitaire et sociale en Guadeloupe, Martinique et à Saint-Martin, a de lourdes conséquences sur l'activité touristique. La situation économique est très compliquée pour les entreprises et les salariés après un mois de conflit et alors que le mois de décembre marque le début de la haute saison. L'incertitude fait craindre pour la survie des entreprises et le maintien de l'emploi.

Le plan de reconquête et de transformation du tourisme vise à faire évoluer en profondeur le modèle du tourisme dans chacun des territoires. L'État souhaite accompagner la sortie de crise en permettant aux entreprises de se préparer aux grands défis de demain, en particulier en matière d'emploi et de transition écologique. L'exécutif veut ainsi aider le secteur en restructurant l'offre pour un tourisme plus durable, en accompagnant la montée en qualité par l'investissement et la formation.

Si la crise sanitaire implique l'adoption de mesures fortes afin de redynamiser le secteur touristique, ces mesures doivent s'inscrire dans le cadre du respect des exigences environnementales et énergétiques.

Depuis l'adoption en mars 2018 de l'avis rapporté par madame Inès Bouchaut-Choisy, *Promouvoir le tourisme durable dans les Outre-mer*, le CESE plaide

⁵⁷ Delphine Gerard, « Tourisme : la crise sanitaire pèse toujours sur la fréquentation touristique des hôtels », *Outre-mer Première*, 29 novembre 2021.

pour un tourisme durable⁵⁸ et économiquement viable qui réponde aux défis environnementaux, en tenant compte de ses impacts actuels et futurs.

Pour le CESE, réorienter le modèle vers un tourisme durable dans les Outre-mer suppose une volonté politique forte, une large participation des acteurs concernés et une dynamique collective. À ce titre, le CESE souhaite rappeler l'une de ses préconisations essentielles qui est de renforcer les organes de gouvernance permettant de donner de véritables orientations à cette transformation : le Comité stratégique du tourisme dans les Outre-mer doit devenir le fer de lance de la reconquête du tourisme et de son évolution vers des modèles plus durables.

Préconisation 14

Alors que le gouvernement vient de mettre en place le Comité stratégique du tourisme Outre-mer, le CESE en demande une véritable déclinaison territoriale afin que les acteurs de chaque territoire puissent partager une vision commune et co-construire un projet touristique durable qui leur soit propre, dans le respect des cultures patrimoniales et locales particulières.

Cette déclinaison impérative devra associer largement les élus (président de la collectivité, les parlementaires, les maires et EPCI), les représentants des administrations déconcentrées de l'État, les professionnels du tourisme, l'ensemble des filières, des secteurs, les acteurs de la formation, les acteurs de la biodiversité et de l'écologie, les associations et les citoyens. Chaque Comité stratégique régional aura pour mission de partager une vision commune, de co-construire un projet touristique durable qui lui soit propre et de l'évaluer.

58 Le modèle touristique ultramarin basé sur la recherche de massification et une offre commerciale de plus en plus concurrencée, montre à présent ses limites. Dans cet avis, le CESE plaide pour un tourisme durable et économiquement viable, qui réponde aux défis environnementaux et climatiques, en tenant compte de ses impacts actuels et futurs. Le CESE préconise de mettre l'identité culturelle et la richesse de la biodiversité des Outre-mer au cœur de leur stratégie. Pour cela, la formation, l'implication et la sensibilisation des populations sont essentielles à cette démarche. L'avis se fixe comme objectif de recenser les pistes permettant cette transition. Il s'agit d'identifier les outils et de créer les conditions de mise en place de stratégies futures car la transformation du tourisme Outre-mer ne se décrète pas et doit faire l'objet d'une préparation à long terme pour se formaliser en plans pluriannuels dans chaque territoire. Le tourisme durable est défini par l'Organisation Mondiale du Tourisme (OMT) comme « *un tourisme qui tient pleinement compte de ses impacts économiques, sociaux et environnementaux actuels et futurs, en répondant aux besoins des visiteurs, des professionnels, de l'environnement et des communautés d'accueil* ». Il vise l'équilibre entre les trois piliers du développement durable dans la production et réalisation d'activités touristiques.

D. La situation de l'emploi

Les Outre-mer souffrent d'un niveau de chômage structurellement élevé. Un ménage sur trois est touché par le chômage en Outre-mer, ce qui entraîne des conséquences massives en termes d'inégalités, de pauvreté et d'exclusion sociale.

La permanence d'un chômage important notamment chez les jeunes, les femmes et les séniors, d'une durée en moyenne trois fois plus longue que dans l'Hexagone, ne sont pas des constats nouveaux⁵⁹.

Les études montrent que les difficultés à intégrer le marché du travail restent très élevées : taux d'activité et halo du chômage confirment un sous-emploi très important dans l'ensemble des Outre-mer⁶⁰. Moins de la moitié de la population en âge de travailler (15 à 64 ans) est ainsi en emploi (excepté en Martinique). L'accès à l'emploi est particulièrement difficile pour les jeunes, 35 % d'entre eux ne sont plus en études et n'ont pas d'emploi, soit deux fois plus que dans l'Hexagone. Les marchés du travail ultramarins se présentent ainsi comme un vaste ensemble de « micro-marchés » peu connectés, ce qui renforce les difficultés d'appariement entre offre et demande.

La crise sanitaire a eu pour effet un allongement de la durée du chômage, avec un risque de polarisation croissante du chômage. Au niveau national, les chômeurs de longue durée représentent 50,2 % des demandeurs d'emploi (personnes sans emploi depuis plus d'un an), soit + 300 000 en plus⁶¹. **La délégation alerte sur les risques d'aggravation du chômage de longue durée dans les Outre-mer, déjà très touchés. Elle préconise la mise en place de dispositifs d'accompagnement global supplémentaires par Pôle emploi et les conseils départementaux, afin de prévenir et de remédier à un trop grand éloignement de ces personnes au travail. Cet accompagnement individualisé permet de trouver des solutions aux freins périphériques à l'emploi : notamment la garde d'enfant, le logement, la mobilité, avant de trouver des possibilités de formation ou de retour à l'emploi.**

Les chiffres issus de Pôle emploi, ou des différents services statistiques locaux, ne révèlent pas, pour l'instant, de dégradation trop importante sur les derniers mois⁶².

59 Voir notamment la contribution de la délégation aux Outre-mer à l'avis de la Commission du Travail et de l'emploi, *La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale*, rapporté par Luc Bérille et Jean-Michel Pottier, juin 2020. En Martinique, le taux de chômage s'élève au 2^{ème} trimestre 2021 à 15 % ; à la Guadeloupe : 19,3 % ; en Guyane : 14 % ; La Réunion : 16,6 % ; Mayotte : 28 % (INSEE) ; Polynésie Française : 10,5 % (2020 - source : ISPF) ; Nouvelle-Calédonie : 10,9 % (2019 - source : ISEE) ; Wallis-et-Futuna : 17,4 % (2018 - source : IEOM) ; Saint-Pierre-et-Miquelon : 4,8 % (2019) ; Saint-Martin : 33,9 % (2017) ; Saint-Barthélemy : 4,2 % (2017). La situation est ainsi très différente d'un territoire à l'autre et au sein même de chaque territoire.

60 Voir : INSEE, *L'insertion sur le marché du travail reste moins aisée dans les DOM en 2017*, juin 2018.

61 Beaucoup de demandeurs d'emploi sont aussi en reprise de formation et ne sont pas immédiatement disponibles pour travailler, alors même qu'il y a eu moins d'entrées en formation en 2020, ce qui va décaler le retour sur le marché du travail pour certains d'entre eux.

62 En termes de tendances, au deuxième trimestre 2021, le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A est en nette baisse sur un an dans l'ensemble des DOM : -6,5 % en Guadeloupe, -10,3 % en Martinique, -4 % en Guyane, -7 % à La Réunion, contre -14,8 % au niveau national. En Polynésie française, l'emploi salarié du secteur marchand retrouve un rythme de croissance proche de ce qu'il était avant la crise sanitaire (+4,4 % en glissement annuel au T2 2021).

Toutefois, ces chiffres sont le reflet du marché « officiel » de l'emploi et ne font que confirmer des tendances profondes de très forts taux de chômage surtout parmi les jeunes.

Dans les COM comme dans les DROM, certaines formes d'économie informelle restent très présentes et procurent une part significative du revenu des familles. Ces sources de revenus sont les premières à disparaître en situation de crise et ne peuvent, par définition, donner lieu à aucune forme de compensation. **Le CESE ne peut qu'encourager les pouvoirs publics et élus locaux à lutter contre ce phénomène pour tout à la fois réguler l'économie et aussi assurer une protection sociale efficace.**

Le décalage entre demandeurs d'emploi et offres d'emploi non pourvues reste conséquent⁶³. Les besoins de recrutement concernent prioritairement les métiers du tourisme, de la santé, de l'aide à la personne, du bâtiment et travaux publics, ainsi que, dans une moindre mesure, les activités industrielles, de transport et les services aux entreprises. Pôle emploi pointe également certains besoins propres à des territoires en particulier : Mayotte et la Guyane recherchent par exemple, des enseignants et personnels soignants en grand nombre.

La santé, l'encadrement, l'ingénierie et le numérique sont des secteurs décisifs pour les besoins de recrutements à venir, alors que le déficit de jeunes ultramarins diplômés persiste. Dans les DROM, la proportion des jeunes de 25-29 ans ayant un diplôme supérieur à Bac +2 est seulement de 11 % (contre 24 % en moyenne nationale). Les postes pour lesquels des qualifications élevées ou une expérience forte sont requises manquent de candidats locaux. Selon une enquête de l'Apec en Martinique, c'est un recrutement de cadre sur deux qui est jugé « difficile », en particulier pour les postes de cadres commerciaux et de cadres administratifs⁶⁴. Pour la délégation, l'enjeu essentiel est d'implanter des formations supérieures sur place, dans les territoires, afin d'ouvrir plus largement l'accès aux formations et de pourvoir aux besoins des entreprises locales. La délégation appelle une nouvelle fois à mieux organiser les parcours de formation et de carrière pour former et faire émerger des cadres locaux en Outre-mer, issus du vivier des encadrants intermédiaires et des techniciens. Dans le secteur public, il faut innover et promouvoir des solutions qui permettent aux agents publics locaux, qui connaissent les réalités des difficultés des populations, de monter en compétence, notamment par la formation continue⁶⁵.

63 La saisine du gouvernement sur « Les métiers en tension » (lettre du 24 septembre 2021, avis rapporté par monsieur Pierre-Olivier Ruchenstain pour la Commission Travail emploi du CESE) met l'accent à juste titre sur la dimension territoriale du sujet. La délégation a apporté une contribution écrite à cette saisine, rapportée par madame Michèle Chay, sur une difficulté qui touche également les Outre-mer alors même qu'un niveau de chômage élevé persiste sur de nombreux territoires.

64 Communiqué de presse, « Emploi cadre en Martinique : 1 recrutement sur 2 resterait difficile selon les derniers chiffres de l'Apec », 26 novembre 2019.

65 A titre d'exemple, la délégation soutient le dispositif de formation des « Cadres d'avenir pour Mayotte » et appelle à sa généralisation aux autres territoires. Lancé à la rentrée 2018, ce programme vise à promouvoir la formation de cadres locaux du secteur public pour soutenir le développement de l'île. Des jeunes cadres intermédiaires ou étudiants sont sélectionnés pour effectuer une formation universitaire à La Réunion ou dans l'Hexagone, pour une durée maximale de 5 ans, avec une obligation de revenir exercer à Mayotte pendant 3 ans sur un emploi garanti. Un dispositif similaire existe en Nouvelle-Calédonie.

Le CESE demande au ministère de l'Enseignement supérieur et aux universités ultramarines, d'ouvrir davantage de formations de niveau master dans les disciplines les plus demandées à la fois par les étudiants et les entreprises locales, à savoir l'économie gestion, l'ingénierie, le numérique et la santé.

Pour autant les problématiques des territoires ultramarins demeurent avec un manque de formations initiale et continue à tous les niveaux pour donner des perspectives aux jeunes et répondre aux besoins de main d'œuvre qualifiée des entreprises et des services publics. **Il manque d'un véritable plan de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, couplé à un projet de territoire. Le CESE rappelle les préconisations n°17 et n°18 de son avis de janvier 2021.** Le CESE invite ainsi l'État et les exécutifs locaux à bâtir en lien étroit avec les partenaires sociaux une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences basée sur un schéma directeur de développement du territoire favorisant l'émergence de filières d'excellence, répondant aux besoins des populations tels que décrits dans la Trajectoire 5.0.

Le Plan France Relance prévoit d'importantes mesures en faveur de l'emploi et de l'insertion des jeunes. Sur le 1,5 milliard d'euros dédié aux Outre-mer, c'est le plus important budget avec 311 millions, devant la rénovation thermique et la baisse des impôts de production. Les différentes déclinaisons territoriales prévoient des mesures significatives sur le service civique (le CESE a recensé plus de 20 000 places programmées), les Parcours Emploi Compétences (PEC), les Contrats initiative emploi (CIE, 10 000 contrats) et la Garantie jeunes prévue pour 7 000 jeunes. Ces chiffres ne reflètent sans doute qu'une partie du total, sur la base des déclinaisons détaillées de certains plans territoriaux.

À cela s'ajoute la montée en puissance du Service militaire adapté (SMA) avec un objectif de 6500 jeunes accompagnés⁶⁶. La délégation soutient une augmentation des capacités du SMA pour répondre aux besoins d'insertion, notamment dans les territoires qui sont le plus en demande : la Guyane, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française.

Préconisation 15

Le CESE invite l'État et les exécutifs locaux à bâtir en lien étroit avec les partenaires sociaux, une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences basée sur un schéma directeur de développement du territoire favorisant l'émergence de filières d'excellence et répondant aux besoins des populations tels que décrits dans la Trajectoire 5.0.

⁶⁶ Ce dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle au profit des jeunes éloignés de l'emploi, se veut une réponse globale au chômage et à la désocialisation. La délégation rappelle ses précédents travaux concernant le SMA, notamment dans ses contributions aux avis sur *La prévention et la réduction du chômage de longue durée dans une perspective d'action territoriale*, (M. Luc Bérille, M. Jean-Michel Pottier, juin 2020) et *Métiers en tension* (M. Pierre-Olivier Ruchenstain, janvier 2022), rapportées par madame Michèle Chay pour la délégation aux Outre-mer.

V - UNE SITUATION SOCIALE EXPLOSIVE

Dans les objectifs de refondation écologique, économique et sociale, la dimension sociale est primordiale dans les territoires d'Outre-mer. Les différentes crises qui se succèdent depuis des années montrent bien que les seules mesures d'urgence ou d'atténuation ne sont pas suffisantes pour répondre aux demandes criantes des habitantes et habitants des différents territoires. Les premières mesures suite à la crise ont apporté des réponses, le Ségur de la santé a répondu à certains besoins, et les mesures fléchées Outre-mer apportent des fonds importants pour l'emploi des jeunes, notamment. Mais la réponse est-elle proportionnée et intègre-t-elle toutes les dimensions de la refondation sociale envisagée ? Il suffit de regarder quelques indicateurs pour en douter.

A. Une démographie à prendre en compte

Les évolutions démographiques des différents territoires sont assez différentes. Elles conditionnent et expliquent une grande partie de leur situation économique et sociale.

Les Outre-mer peuvent se classer en trois grandes catégories : une forte croissance pour Guyane et Mayotte, une stagnation ou faible croissance pour Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et La Réunion, et une décroissance pour Guadeloupe et Martinique. L'AFD dans un papier de recherche de septembre 2021 « *Une modélisation des trajectoires de croissance à long terme des Outre-mer* » reprenant les trois modèles de démographie en tire pour conséquence des scénarios de croissance par territoire. Le scénario tendanciel révèle une croissance molle, sauf à Mayotte et peut-être en Guyane, qui sera déséquilibrée et insuffisante pour combler les écarts de niveau de vie avec l'Hexagone.

Ces éléments tendancielles ne sont pas des fatalités, mais des explications des tensions déjà en cours et surtout une invitation à trouver des réponses correctrices aux problèmes déjà maintes fois mis en avant par le CESE que sont : le pouvoir d'achat et la vie chère, le manque de services publics, l'emploi et la formation pour assurer un avenir au pays, le manque d'infrastructures (transport, logement, énergie...).

B. Des mesures guichets inadaptées

Si l'on regarde les mesures « guichet » du plan de relance, qui concernent le plus directement les foyers, on peut aisément imaginer, sans avoir les chiffres par territoire que ces mesures ont un impact limité et ne ciblent qu'une minorité d'habitants.

Concernant MaPrimeRénov', le public potentiellement éligible reste restreint compte tenu à la fois des foyers propriétaires de leur logement et disposant des capacités financières pour engager des travaux subventionnables. Il convient également de rappeler que du fait des normes en vigueur, la liste des travaux possibles se réduit encore. Il est donc à redouter que cette ligne soit sous-consommée.

Concernant l'aide à l'achat de véhicules moins émetteurs de CO₂, le constat risque d'être identique, et encore plus pénalisé pour les véhicules neufs du fait de l'absence

de certains composants qui mettent à l'arrêt l'industrie automobile mondiale. Cette prime, qui aurait pu être l'occasion de faire avancer fortement le nombre de véhicules électriques adaptés à la majorité des territoires, se heurte quant à elle au faible niveau d'équipement en bornes de recharge. Le CESE regrette que les déclinaisons territoriales n'aient pas été l'occasion d'avancer plus fortement dans la décarbonation des transports. Seule La Martinique prévoit une ligne de 2,3 millions d'euros pour des bornes électriques.

Cette inadéquation entre les mesures et la réalité des besoins, les capacités financières et la nécessité de transformation en profondeur pour ces territoires ne peut qu'exacerber les tensions déjà vives du fait du chômage, de la cherté de la vie, et au final des inégalités.

C. Pouvoir d'achat et cherté de la vie

Les statistiques sont éloquentes, si les écarts moyens constatés (enquête 2015 INSEE) varient de + 7 % (La Réunion) à + 12 % (Les Antilles) et + 44 et + 55 % en Nouvelle-Calédonie et Polynésie Française, les écarts sont encore plus importants sur les produits alimentaires (+ 40 à + 50 %). Or ce sont bien les produits alimentaires qui pèsent le plus sur le budget des ménages. Mais si l'on entre encore plus dans le détail, les résultats sont édifiants. Une enquête du magazine *Linéaires* effectuée sur un panier strictement identique de 70 références alimentaires de grandes marques (épicerie, produits frais, surgelés, boissons) comparant les tarifs entre un drive près du Havre, d'où partent les bateaux qui approvisionnent les Antilles, et les magasins en Guadeloupe ou en Martinique, l'écart devient colossal jusqu'à + 88 %, avec 41 % des 70 articles retenus deux fois plus chers. Il convient de noter que la même enquête réalisée 10 ans auparavant donnait des résultats similaires.

Il faut noter qu'en matière d'accompagnement des familles, la Polynésie française a déployé un ensemble de mesures palliatives de soutien et d'aides à l'emploi, économiques et sociales très importantes, portées à la connaissance du CESE par la réponse au questionnaire du Haut-Commissaire. Le Pays a mis en place dès avril 2020 un « PC social » pour accompagner les familles rencontrant des situations difficiles dans le cadre de la crise sanitaire, en parallèle de l'action des services et établissements publics en charge des politiques publiques d'emploi, d'habitat et d'action sociale. Tout au long de la crise, les communes ont elles-mêmes accompagné les populations en maintenant des actions de solidarité à travers par exemple la distribution de bons alimentaires ou paniers solidaires, le maintien des services de cantine scolaire durant les périodes de confinement afin de distribuer des repas, la distribution de produits sanitaires et de masques, le transport de personnes et l'appui à la continuité pédagogique des élèves.

Concernant la lutte contre la pauvreté, la Polynésie française est la collectivité d'Outre-mer qui compte le plus grand nombre de quartiers prioritaires (76), où vivent environ 72 000 habitants. Les écarts de développement y sont majeurs et les conditions de vie particulièrement difficiles. Ces enjeux relèvent des compétences conférées à la Polynésie française, par son statut d'autonomie, mais ils font l'objet d'un appui important de l'État. La compétence « politique de la ville » est mise en œuvre, depuis 2005, par un syndicat mixte ouvert qui fédère un partenariat entre la collectivité et les

9 communes de l'agglomération de Papeete intégrées dans la géographie prioritaire. Ce syndicat est le bénéficiaire de la contribution de l'État au financement du contrat de ville, d'un montant de 2,4 millions d'euros par an. En 2020, l'enveloppe a atteint un montant exceptionnel de 3,5 millions d'euros afin d'accompagner les populations les plus vulnérables face à la crise du COVID-19.

Le CESE renouvelle l'ensemble de ses pistes de réflexions émises dans l'étude *Pouvoir d'achat et cohésion sociale dans les Outre-mer : fractures et opportunités*⁶⁷ et plus particulièrement les n°5, 6, 10, 13 et 18, ainsi que sa préconisation n° 20 : Le CESE alerte les pouvoirs publics sur la nécessité de trouver des solutions face à l'accroissement rapide de la pauvreté liée à la crise sanitaire qui frappe les familles nombreuses ou monoparentales, les jeunes, les travailleurs précaires, les chômeurs et les personnes vivant de l'économie informelle... Le CESE appelle l'État et les collectivités territoriales à accompagner les associations caritatives, les associations familiales, les communes et les acteurs du lien social dans leurs actions.

Préconisation 16

Le CESE appelle l'État à s'assurer que tous les dispositifs qui ont été prévus au titre de la « Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté » sont bien déclinés dans l'intégralité des onze collectivités ultramarines. Il est notamment indispensable que les budgets supplémentaires votés pour accompagner la montée en puissance des actions sociales des communes et des associations soient aussi accessibles dans tous les Outre-mer, quel que soit leur statut.

67 L'étude *Pouvoir d'achat et cohésion sociale dans les Outre-mer : fractures et opportunités*, a été rapportée par Mme Véronique Biarnaix-Roche et M. Joël Lobeau, et adoptée en octobre 2020.

Piste de réflexion n°5 : « *La délégation aux Outre-mer appelle les pouvoirs publics à être particulièrement attentifs à la situation des plus fragiles : personnes âgées, familles monoparentales, familles nombreuses, personnes les plus déshéritées, jeunes... qui consacrent une part importante de leurs revenus aux dépenses dévolues aux fonctions essentielles : se déplacer, se nourrir et se loger. Compte tenu de l'ampleur et de l'intensité de la pauvreté, la délégation aux Outre-mer considère qu'il faut concentrer l'action des pouvoirs publics sur une baisse des prix des produits de première nécessité, notamment alimentaires.* »

Piste de réflexion n°6 : « *Les Observatoires des prix, des marges et des revenus (OPMR) devraient mener des enquêtes thématiques transversales sur les services pour lesquels il existe une offre ou une régulation publique, tels que l'eau ou le traitement des déchets. Les collectivités territoriales ultramarines doivent se mobiliser pour faire baisser les prix des services publics qui restent élevés en Outre-mer. Un investissement public dans les énergies renouvelables et une modulation des taxes doivent permettre de faire baisser le prix de l'électricité, tandis que les collectivités doivent mettre en place des chèques-énergie pour les personnes les plus en difficulté économiquement. Le ministre de l'Économie doit imposer réglementairement aux opérateurs, un alignement des tarifs de téléphonie sur ceux de l'Hexagone, pour assurer l'effectivité du principe de continuité territoriale.* »

D. Situation sanitaire et système de soins

Le système de soin en Outre-mer reste encore sous-dimensionné et sa modernisation doit être poursuivie. L'étude de la délégation aux Outre-mer sur *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*⁶⁸, a permis une prise de conscience de l'inégalité profonde dans laquelle se trouvent les Outre-mer en matière d'accès aux soins. Or, la politique de santé relève bien d'une prérogative de l'État.

La crise sanitaire est venue depuis rappeler à quel point certains équipements étaient insuffisants dans des situations de crise et d'isolement. La tension sur le système de santé a été maximale à l'été 2021. L'engorgement des services de réanimation au plus fort de la crise sanitaire, à Mayotte, en Martinique et en Guadeloupe, a créé des situations relevant de la médecine de catastrophe, nécessitant la priorisation ou l'évacuation des patients. N'oublions pas également qu'en plus du Covid-19, la dengue, le chikungunya, le Zika, la leptospirose sont venus dégrader encore la situation sanitaire locale. Le retard en équipements lourds (IRM, PET-Scans, dispositifs de radiothérapie et d'imagerie...) et en infrastructures hospitalières (le CHU de Guadeloupe n'est toujours pas achevé), l'insuffisance de médecins généralistes et spécialistes, l'éloignement d'une partie de la population isolée des centres de santé..., sont des faiblesses structurelles qui perdurent. L'état sanitaire des populations reste très fragile dans bien des territoires : surmortalité infantile, grossesses précoces, facteurs de comorbidité surreprésentés (diabète, obésité, insuffisances respiratoires, hypertension), prévalence de certains déterminants de santé (pauvreté, précarité), VIH, facteurs de santé environnementale dégradés (chlordécone), vieillissement...

Piste de réflexion n°10 : « Suite à la crise sanitaire du Covid-19, les prix des denrées alimentaires, de l'eau, des télécommunications et du fret, doivent être contrôlés par le Préfet et faire l'objet, si nécessaire, d'un arrêté de fixation des prix, afin d'éviter toute flambée par rapport à ceux de l'Hexagone. Les prix d'une dizaine de types de produits de première nécessité doivent être bloqués pendant au moins une année. Ce dispositif pourra, le cas échéant, être réactivé en cas de nouvelle crise, notamment climatique, sismique ou autre. »

Piste de réflexion n°13 : « Le CESE propose d'ouvrir plus largement les possibilités d'importation de produits de consommation courante depuis les pays de la zone régionale, à titre d'expérimentation transitoire, en permettant des adaptations dérogatoires aux normes et règles de fonctionnement du marché européen, dans les territoires ultramarins au statut de Région ultrapériphérique (RUP). Il conviendra cependant de maintenir un contrôle sanitaire et de qualité, ainsi qu'une taxation douanière appropriée dans le cadre des accords commerciaux internationaux. Les normes sanitaires devront être maintenues à un haut niveau d'exigence pour satisfaire aux attentes légitimes des consommateurs. »

Piste de réflexion n°18 : « Le CESE préconise d'exonérer de toute taxe d'octroi de mer, un panier de produits alimentaires et de première nécessité n'entrant pas en concurrence avec la production locale, dont l'eau. Le panier de référence pourrait être déterminé sur la base du panier du Bouclier qualité-prix afin d'avoir un impact maximum sur les produits consommés par les familles et les personnes les plus démunies. Il appartiendra aux Conseils régionaux de déterminer la liste précise des produits de première nécessité à exonérer d'octroi de mer, au regard des besoins prioritaires de la population locale. L'État devra créer un fonds de compensation spécifique permettant de maintenir le niveau de ressources pour les collectivités territoriales. »

⁶⁸ Michèle Chay, Sarah Mouhoussoune, *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*, janvier 2020.

Face aux carences de l'offre de soins, la mission commune d'information du Sénat⁶⁹ a proposé de renforcer la territorialisation des réponses et d'amplifier le soutien à ces territoires.

Le CESE préconise à son tour un investissement massif dans les équipements hospitaliers, la télémédecine, et l'accès aux soins de proximité (dispensaire, prévention...). Ce plan doit viser un rattrapage des indicateurs de santé de la population au niveau national.

Le CESE renouvelle sa préconisation d'adaptation du coefficient géographique pour le financement des hôpitaux en Outre-mer. Le CESE demande à ce que les résultats de l'étude en cours de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), visant à objectiver les surcoûts occasionnés par l'insularité et l'éloignement, soient rendus effectifs pour assurer une soutenabilité financière à long terme des établissements.

La délégation sera également attentive à la formation sur place des personnels médicaux. Des unités de formation et de recherche de plein exercice doivent être implantées dans les principales spécialités au sein des CHU afin de former des praticiens hospitaliers nécessaires pour répondre aux besoins des années à venir. Pour cela, il est nécessaire de mobiliser davantage de postes et de moyens de recherche pour développer de véritables filières complètes de formation médicale.

E. Services publics

Dans son étude précitée de janvier 2020⁷⁰, le CESE faisait le triste constat des manques importants d'infrastructures publiques de base : éducation, eau, énergie, transport, santé, logement, numérique, justice... Cette situation d'inégalité flagrante doit trouver une solution qui prenne également en compte les évolutions démographiques. L'État doit renforcer son accompagnement des collectivités territoriales dans les domaines pour lesquels le transfert de compétences s'est opéré sur la base d'infrastructures insuffisantes et avec des ressources trop faibles au regard des besoins. Le Fonds exceptionnel d'investissement (FEI) prévu par loi LODEOM de 2009, à 110 millions pour 2021 et 2022, est insuffisant pour rattraper le retard et répondre aux besoins des populations, qui attendent à juste titre d'être traitées à égalité de tout citoyen français.

69 Mission commune d'information destinée à évaluer les effets des mesures prises ou envisagées en matière de confinement ou de restrictions d'activités, novembre 2021. Voir la situation dans les Outre-mer à la suite de la quatrième vague épidémique - Examen des recommandations.

70 Michèle Chay, Sarah Mouhoussoune, *L'accès aux services publics dans les Outre-mer*, janvier 2020.

Le CESE rappelle les pistes de réflexion de l'étude précitée et notamment les pistes n°7, 9, 16 et 17⁷¹.

Le CESE appelle les pouvoirs publics, État, collectivités territoriales et organismes partenaires, à créer des Maisons de services au public sur tout le territoire en Outre-mer. C'est un moyen essentiel de proximité pour permettre l'accès des plus fragiles à leurs droits et aux services publics.

Le CESE incite l'État à renforcer l'ingénierie territoriale par la création et le développement de plateformes d'appui technique et de soutien aux collectivités territoriales et/ou aux structures associatives dans les Préfectures et sous-préfectures, dotées des moyens nécessaires notamment pour les aider dans la réalisation de leurs missions d'investissement. Celles-ci pourront mettre à disposition des Collectivités des compétences administratives pour la passation de marchés publics, et d'ingénierie financière pour la réalisation de projets d'équipement complexes ainsi que pour la mobilisation des fonds européens. Le Ministère de l'intérieur doit être doté en effectifs nécessaires pour réaliser ses missions.

Le vivier des cadres administratifs ultramarins doit être renforcé par la création de filières post-bac préparant aux écoles d'administration, et d'un institut de préparation à l'administration générale (IPAG) dans chaque département et Collectivité. Le développement d'écoles de service public et de centres de formation et de gestion de la fonction publique territoriale dans chaque bassin ultramarin pourrait renforcer l'offre de formation initiale et continue qui reste faible en Outre-mer. Le CESE encourage les pouvoirs publics à créer un Institut régional d'administration en Outre-mer.

Pour le CESE, l'État doit adapter les effectifs de police, de gendarmerie et de magistrats nécessaires au bon fonctionnement des services et à une politique de sécurité du quotidien.

71 **Piste de réflexion n°7:** « *Le CESE incite l'Etat à créer des plateformes d'appui technique et de soutien aux collectivités territoriales et/ou aux structures associatives dans les Préfectures, notamment pour les aider dans la réalisation de leurs missions d'investissement. Celles-ci pourront mettre à disposition des collectivités des compétences administratives pour la passation de marchés publics, et d'ingénierie financière pour la réalisation de projets d'équipement complexes ainsi que pour la mobilisation des fonds européens.* »

Piste de réflexion n°9 : « *Le vivier des cadres administratifs ultramarins doit être renforcé par la création de filières post-bac préparant aux écoles d'administration et d'un institut de préparation à l'administration générale (IPAG) dans chaque département et Collectivité. Le développement d'écoles de service public et de centres de formation et de gestion de la fonction publique territoriale dans chaque bassin ultramarin pourrait renforcer l'offre de formation initiale et continue qui reste faible en Outre-mer. Le CESE encourage les pouvoirs publics à créer un Institut régional d'administration en Outre-mer.* »

Piste de réflexion n°16 : « *À Mayotte, le droit commun de l'accès au RSA, à la Protection universelle maladie et à l'aide médicale d'Etat pour les personnes étrangères doit être mis en œuvre. Un calendrier doit être défini avec l'Etat, le Département et la Caisse de Sécurité sociale de Mayotte pour une effectivité dans les 5 années à venir. Le CESE est favorable à un alignement de toutes les prestations sociales à Mayotte avec celles de l'Hexagone. Les conditions d'accès et les niveaux de prestation doivent être harmonisés.* »

Piste de réflexion n°17 : « *La scolarisation et la réussite scolaire doivent être les premières priorités. Le CESE appelle à une grande mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés pour mettre à niveau l'offre éducative. L'Etat doit donner les moyens nécessaires et corriger les sous-dotations au regard des besoins existants. À ce titre, il doit investir massivement dans les équipements afin de scolariser les élèves conformément aux normes nationales.* »

La scolarisation et la réussite scolaire doivent être les premières priorités. Le CESE appelle à une grande mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés pour mettre à niveau l'offre éducative. L'État doit donner les moyens nécessaires et corriger les sous-dotations au regard des besoins existants. À ce titre, il doit investir massivement dans les équipements afin de scolariser les élèves conformément aux normes nationales.

Préconisation 17

Pour le CESE un plan urgent d'accès aux services publics doit être engagé par l'État en direct pour ses missions régaliennes, et aux côtés des collectivités territoriales pour les compétences transférées. Ce plan devra cibler en priorité l'éducation, la santé, l'emploi, la sécurité et la justice.

F. Logement

Le plan de relance permet de rénover thermiquement de nombreux logements : individuels *via* MaPrimRénov', malgré les limites de ce dispositif évoquées plus haut, ou collectifs, le CESE ayant pu identifier la rénovation de plus de 4 500 logements sociaux sur les DROM.

Toutefois un fort besoin de logements persiste sur les territoires ultramarins. La délégation aux Outre-mer au Sénat dans un rapport d'information du 1er juillet 2021 propose de « *rompre radicalement avec la « méthode descendante » qui a prévalu jusqu'ici au profit d'une approche territorialisée et concertée, faisant remonter les besoins des collectivités elles-mêmes et organisant un pilotage au plus près des acteurs locaux.* » **Le CESE, en lien avec ses orientations majeures dans cet avis visant à plus de territorialisation et une place plus importante donnée à la remontée des acteurs locaux, soutient bien évidemment cette proposition.**

Le logement, au-delà des seuls aspects budgétaires d'une ligne budgétaire unique (LBU, en diminution entre 2010 et 2020 malgré des besoins croissants et qui est en hausse de 4,45 % pour 2022), se heurte à plusieurs difficultés : la rareté et le coût du foncier, l'inadéquation des normes, le manque de logements sociaux et très sociaux.

Sur chacun de ces aspects des solutions existent et sont maintenant bien connues. Nous nous bornerons à rappeler le rapport du sénateur Doligé de 2017, *Le BTP Outre-mer au pied du mur normatif*. De forts besoins, sur un territoire restreint, dans un contexte de recherche de performance devraient être de puissants vecteurs poussant à la recherche et à l'innovation, en valorisant l'architecture bioclimatique et le recours aux savoir-faire traditionnels.

Préconisation 18

Le CESE préconise de favoriser la recherche et le développement de techniques innovantes, pour faire de l'habitat ultramarin un laboratoire d'expérimentation pour des bâtiments bioclimatiques à haute performance énergétique.

Conclusion

Dans des territoires ultramarins confrontés certes à des difficultés structurelles, mais aussi terres de richesses, d'innovation et de culture et avant-postes de la France et de l'Europe dans leur zone géographique, la territorialisation des plans de relance est une réelle opportunité.

Il faut pour cela qu'elle soit plus largement issue du terrain, qu'elle accepte de sortir un peu des cadres pour régler, enfin, les problèmes de fond et qu'elle donne un signal fort.

Co-construire ce n'est ni fixer un cadre contraint, ni se renvoyer des responsabilités, mais bien, ensemble, rechercher les réponses aux questions qui se posent et qui sont le quotidien des habitants et habitantes de ces territoires : l'éducation des enfants, le logement, l'alimentation, la cherté de la vie, la santé sans parler de tout ce qui n'a pas pu être abordé dans l'avis : la recherche de solutions pérennes pour la gestion des conséquences du chlordécone, le traitement des sargasses, une transformation plus profonde des économies.

Le plan de relance a été au rendez-vous pour la sauvegarde de l'économie et la préservation de l'emploi salarié. Il a permis, *via* le fonds de solidarité, l'accompagnement des secteurs les plus impactés. La territorialisation a permis certaines avancées significatives, même si elles restent trop peu nombreuses et partielles. Il convient de poursuivre dans cette dynamique de remise à niveau, de le faire de manière concertée pour permettre tant aux différents élus qu'à la société civile, de s'approprier la mise en œuvre de la construction de leur avenir. C'est par cette co-construction et cette appropriation réelle, par plus de liberté dans le choix des actions à mener, que chacune et chacun sera en mesure de mieux comprendre comment son territoire s'inscrit dans un avenir plus juste, plus durable et plus égalitaire.

Le CESE émet le vœu que cette deuxième année du plan France Relance ne soit pas la dernière et puisse être mise à profit pour avancer dans les voies proposées.

La crise de la COVID est loin d'être terminée. Elle a permis de prendre conscience du fait qu'il fallait aller plus vite et plus loin en matière de transitions. Le plan de relance en est une illustration, France 2030 une autre, le plan de reconquête et de transformation du tourisme également. Mais entre le plan de relance qui se veut d'apporter des réponses rapides, France 2030 et le plan de reconquête qui ont des objectifs plus structurants, il faudra sans doute des étapes intermédiaires dont un nouveau plan de relance pour tenir compte d'une crise plus longue et plus profonde que prévu.

Déclarations des groupes

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

De Brest où je participe au sommet mondial pour l'Océan, je voudrais rappeler que la France n'est pas un hexagone. Elle est un archipel, composée de territoires sur les quatre bassins océaniques de notre planète bleue.

Nos territoires ultramarins sont riches de biodiversité (quatrième pays au monde pour ses récifs coralliens), mais aussi de culture, de résilience et de promesses. Leur diversité est leur plus grande force, une chance pour notre pays qui échange en voisins avec plus de trente pays

Mais leur santé économique, sociale et environnementale, déjà fragile, a été mise à rude épreuve par la crise sanitaire. La singularité nécessite des réponses particulières. C'est pourquoi le CESE appelait il y a un an à une territorialisation du plan de relance.

Aujourd'hui, l'heure du bilan. Plus de 6 milliards d'euros du plan de relance ont été alloués aux mesures d'urgence dans les Outre-mer et 1,5 milliard réparti en trois axes : transition écologique, compétitivité des entreprises et cohésion des territoires. Après un travail sérieux et approfondi à l'écoute des acteurs de terrain, la délégation aux Outre-mer du CESE constate que le plan de relance a joué son rôle d'amortisseur de crise.

Le texte de l'avis souligne clairement un mal systémique de notre pays qui est hélas amplifié en Outre-mer où, je cite, « l'enchevêtrement de mesures », le « maquis de structures », et la « superposition de plans » entravent souvent la réalisation effective du plan de relance.

Cet avis rappelle également que la loi 3D s'est dotée du S de la Simplification. Nous parlons alors bien évidemment de décentralisation, de différenciation et de déconcentration mais aussi de simplification des politiques publiques locales.

Notre groupe salue le travail engagé par la délégation Outre-mer pour cet avis de suite qui cherche des voies de simplifications, en introduisant la souplesse et l'adaptation des normes, l'expérimentation et l'évaluation des mesures mises en place.

Certains naissent ou grandissent ultramarins. D'autres le deviennent. C'est mon cas, peu à peu, au fil de mes déplacements dans ces petites France du bout du monde.

A La Réunion ou à Mayotte en octobre dernier, comme pendant les auditions très riches pour cet avis, j'ai constaté combien nous sommes loin de l'ambition de faire des Outre-mer des territoires modèles en matière de gestion de l'eau et des déchets, d'autonomie alimentaire ou énergétique. Cette fameuse trajectoire 5.0 demeure un rêve d'au-delà des mers. Pourtant des pistes venues d'idées locales sont prometteuses : l'agriculture et les déchets à Saint-Martin, la télé-médecine à St-Pierre-et-Miquelon ou la transition énergétique des bâtiments à Saint-Barth.

Le plan de relance est une chance pour l'Outre-mer : Nous pensons qu'il faut coordonner les « plans », les « mesures » et les « structures » avec une vision de long terme et un souci d'efficacité territoriale et de simplicité de mise en œuvre. Ce qui permettra de susciter l'adhésion et la participation des collectivités locales, des entreprises et des populations.

Pour le travail avec méthode ; un avis cohérent et certaines préconisations nouvelles, le groupe a voté cet avis.

Agriculture

Après la mise en place des plans de relance, il est tout à fait indispensable de ne pas relâcher l'attention sur les effets produits au niveau des territoires et plus spécifiquement dans les territoires ultramarins. Le groupe appelle de ses vœux que la délégation Outre-mer poursuive sa veille sur la mise en place du plan de relance.

Le groupe approuve les préconisations de cet avis.

Nous soutenons plus particulièrement la proposition de mise en place d'une Conférence d'évaluation qui faciliterait, en associant tous les acteurs, le déroulement et l'aboutissement du plan de relance.

Nous sommes également sensibles aux propositions relatives aux transports. Le désenclavement de certaines zones et l'amélioration des flux de transports sont indispensables à la bonne santé économique des territoires.

Les préconisations sur le développement des énergies renouvelables sont également à relever. Elles sont indispensables pour améliorer l'autonomie des outre-mer. Dans ce domaine, la profession agricole, est pourvoyeuse de solutions.

Par ailleurs, l'avis souligne l'importance d'améliorer l'équilibre entre les productions alimentaires locales et l'importation de denrées alimentaires. Nous avons insisté sur ce point dans le premier avis : les populations ultramarines doivent pouvoir consommer des produits locaux à des prix accessibles à tous. Plusieurs leviers doivent être actionnés pour favoriser cette autonomie alimentaire : préservation du foncier, projets alimentaires territoriaux, actions de recherche et d'innovation, structuration des filières, renouvellement des générations agricoles, implication des consommateurs.

Enfin, nous espérons que les discussions actuelles sur la réforme de l'assurance en matière agricole permettront de trouver des solutions adaptées aux outils productifs ultramarins. La couverture des risques est un élément essentiel dans la conduite d'une exploitation agricole pour en assurer la pérennité économique et pour les accompagner dans l'adaptation des effets du changement climatique.

Le groupe a voté pour.

Alternatives sociales et écologiques

Si nous ne pouvons que saluer le Plan de relance et les moyens qui lui sont alloués, nous devons aussi interroger sa mise en œuvre et sa finalité.

Face aux problématiques spécifiques des Outre-mer, un plan de relance ne devrait-il pas s'appuyer sur une réelle concertation avec les acteurs locaux, collectivités, partenaires sociaux ou associatifs, qui ont été peu associés comme vous le constatez dans cet avis de suite?

Ne devrait-il pas être l'occasion de construire un nouveau développement plus social, écologique et économique, permettant de rectifier les erreurs, plutôt que de « relancer » un mal développement endémique entraînant, précarité, pauvreté, inégalité de revenus ?

L'accès aux biens vitaux que sont l'alimentation et l'eau pour l'ensemble des populations ne devrait-elle pas être un objectif prioritaire, une occasion pour l'état de « réparer » les dégâts causés par le chlordécone ?

Pour notre groupe, le plan de relance devrait être l'occasion de répondre à des défis majeurs :

Atteindre l'autonomie alimentaire via une transformation du modèle agricole en s'éloignant des cultures d'exportation et en s'appuyant sur une agriculture paysanne et locale permettant aux travailleurs et travailleuses de la terre de vivre dignement de leur travail, et de voir leur santé et leur environnement préservés ;

De faire un bond qualitatif vers la transition énergétique, de prévoir des mesures d'adaptation face aux bouleversements environnementaux qui vont toucher durement les territoires d'Outre-mer ;

De développer les équipements collectifs dans les domaines clés ainsi que dans le transport, la culture et les arts ;

De réduire les inégalités, notamment grâce au développement de l'emploi, de l'amélioration des conditions de logement notamment le logement collectif ;

De soutenir et développer le service public, en particulier la santé, l'éducation et la sécurité, gage de bien-être des populations en adaptant les services à chacun de ces territoires et en les dotant de personnels en nombre suffisant, en assurant aussi l'attractivité des métiers.

Si nous reconnaissons le travail engagé dans cet avis - auquel notre groupe ne pouvait pleinement s'associer du fait qu'aucun membre ne siège dans cette délégation – nous regrettons qu'au regard des constats, les préconisations restent en-deçà de l'ambition affichée dans la présentation faite par les rapporteurs, raison pour laquelle nous nous sommes abstenus.

Artisanat et professions libérales

Alors que démarre la deuxième année du Plan de relance, un point d'étape sur sa mise en œuvre dans les Outre-mer est le bienvenu.

Un des enjeux que le CESE avait soulignés en 2021 concernait la nécessaire territorialisation des plans de relance.

Or, si l'on peut se féliciter que chaque territoire ultramarin ait bénéficié de son propre plan, les auditions ont montré que leur construction a rarement associé l'ensemble des acteurs locaux concernés. Les plans ont donc été privés d'un éclairage complet sur les spécificités locales et les attentes du terrain, limitant de fait leurs impacts.

Mais c'est aussi parce que ces plans ont dû d'abord décliner des axes définis au niveau national, que certains de leurs volets n'ont pas toujours été en phase avec les besoins des territoires ; ainsi trop peu de projets ont porté sur la collecte et le recyclage des déchets.

Cela montre bien l'utilité de prendre en compte les particularismes ultramarins, dans l'élaboration des appels à projets nationaux.

D'autant que l'avis souligne aussi les difficultés des collectivités d'Outre-Mer à répondre à ces appels à projets, en raison de leurs capacités réduites en termes de ressources financières comme d'ingénierie.

A ce titre, la proposition de l'avis de désigner un coordonnateur par territoire, qui serait chargé de faire le lien avec les opérateurs publics chargés d'apporter un appui en ces deux domaines, favoriserait la pleine inscription des acteurs locaux dans les divers plans et programmes destinés à redynamiser leur économie.

L'avis reconnaît l'importance du Plan de relance pour soutenir l'économie et préserver les emplois salariés, avec un effort inédit de financement, notamment pour les Outre-mer (1,5 milliard).

Toutefois, il constate aussi que ces mesures d'urgence ne sauraient, à elles-seules, régler bon nombre de difficultés structurelles de ces territoires, ni permettre de faire face à tous les défis de transformation auxquels sont confrontés les Outre-mer.

Or, la crise sociale récente qui s'est exprimée dans plusieurs territoires, a remis au grand jour les attentes fortes des habitants, en particulier sur l'emploi et le pouvoir d'achat.

Aussi, au-delà d'un « plan de rattrapage » concernant l'accès aux services publics, nous approuvons la préconisation de poursuivre l'accompagnement en termes de conseils et de trésorerie à l'égard des entreprises ultramarines très fragilisées par la crise sanitaire. Nous saluons aussi l'accent mis sur l'exigence d'un soutien adapté au rebond de la filière touristique qui est essentielle tant en matière de ressources que d'emplois pour les Outre-mer.

Nous rejoignons par ailleurs l'appel à développer des filières vivrières territoriales, car elles sont indispensables pour valoriser les produits locaux et réduire les surcoûts liés aux achats alimentaires des populations locales.

Enfin, un autre enjeu nous paraît primordial : la lutte résolue contre le chômage particulièrement élevé dans les Outre-mer, qui doit s'articuler avec une réponse

aux besoins de main d'œuvre identifiés dans les secteurs de la santé, de l'aide à la personne, du tourisme et du BTP.

La construction d'une Gestion prévisionnelle des emplois et compétences, assise sur le projet de développement de chaque territoire, nous semble à ce titre un levier urgent à actionner, en plus d'une mobilisation accrue des dispositifs de formation et d'un accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi.

Il en va de la relance durable des économies ultramarines, mais aussi des opportunités qu'il importe d'offrir à la jeunesse de ces territoires.

Le groupe Artisanat et Professions libérales a voté cet avis.

Associations, Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse, Santé et citoyenneté

Conseiller les pouvoirs publics est une chose, veiller à ce que ces conseils se transforment en réalisations concrètes et acceptables pour le plus grand nombre en est une autre. Ce sont les deux volets des prérogatives du CESE qui, à travers cet avis de suite, montre une volonté forte de faire vivre durablement sa parole, de suivre sa mise en œuvre, d'en exiger la redevabilité et de participer à l'évaluation de l'action et des politiques publiques.

Cet avis de suite met en lumière le fait que notre Conseil n'abandonne ni ses réflexions ni ses travaux une fois ceux-ci votés. Les avis de suite montrent que nos travaux s'inscrivent dans le long terme et celui-ci n'échappe pas à cette règle.

Nos groupes ont trouvé particulièrement intéressant de faire appel aux personnes auditionnées lors des travaux de l'avis « Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer », adopté le 26 janvier 2021. Ceci a permis de mesurer l'évolution du plan de relance avec celles et ceux l'ayant déjà analysé aux côtés du CESE. Par ailleurs les sorties hors les murs des rapporteuses et rapporteurs sont essentielles pour prendre le pouls de ce qu'il se dit sur le terrain. L'« aller vers » est une manière de faire efficace pour partager les expériences et faire remonter ce qu'il se passe sur le terrain, pour réaliser concrètement ce que vivent et pensent les personnes concernées.

Un premier constat tiré de cet avis : nos préconisations passées ont été partiellement entendues, notamment sur la territorialisation des plans de relance. Cependant, les travaux relèvent très justement une insuffisante co-construction de ces plans de relance. Pourtant le seul moyen de réussir à faire des choses qui correspondent aux réels besoins et aspirations des habitantes et habitants c'est d'y associer les corps intermédiaires et les collectivités territoriales dans lesquels ces derniers militent et vivent directement les réalités du quotidien. Même si elle sonne comme une redite, voire une obsession, nos groupes estiment que si la préconisation n°1 de tenue de « conférences d'évaluation » était entendue et appliquée, bien des difficultés, des échecs, des déceptions et ressentiments seraient évités.

Les décideurs publics nous font suffisamment confiance pour reconnaître notre légitimité à siéger dans les CESER, au CESE et dans d'autres organismes ou institutions parce que nos organisations portent une voix singulière, celle notamment

de l'expertise d'usage. Pourtant lorsqu'ils pourraient être utiles à la fabrication des décisions publiques au service de l'intérêt général, les corps intermédiaires sont oubliés, écartés, pour ne pas dire piétinés. Or l'impertinence ne s'oppose pas à la pertinence ! C'est pourquoi nous appelons de nos vœux la création urgente de ces espaces d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation partagées.

Au regard de la composition des groupes des associations, Santé & Citoyenneté et celui des Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse, il n'est pas étonnant que soit grandement approuvée la préconisation n° 3 visant à soutenir les expérimentations des associations et structures de l'économie sociale et solidaires, en particulier envers les personnes les plus précaires et en situation d'exclusion.

Le constat fait sur la Culture qui la suit est également partagé et doit être martelé. Farouchement opposés à l'idée que la Culture serait figée pour l'éternité, qu'elle serait imperméable aux effets du temps et aux richesses amenées par d'autres, elle est au contraire un facteur de cohésion sociale lorsque tous et toutes peuvent partager leurs ressources culturelles ; c'est la seule façon de lutter contre l'assignation à résidence culturelle. L'avis du CESE sur les langues régionales a su en faire la démonstration.

Cette vision non-lucrative n'est pas bénéfique qu'au secteur culturel. Ainsi la préconisation n° 14 aurait pu affirmer avec davantage de détermination que lorsqu'on parle de le tourisme durable, le tourisme associatif et social a une place à part. Celui-ci porte en lui la conviction que les vacances ont une utilité sociale dans la société, doivent être accessibles et à destination de tous les publics et au service de la vitalité des territoires. Pour cela le tourisme associatif s'inscrit dans une vision de long terme et, par sa gestion désintéressée, s'inscrit dans le développement durable.

La vitalité des territoires, dépend grandement de notre capacité à engager un changement structurel de gestion des territoires pour protéger leur biodiversité et contrer le changement climatique que les activités humaines ont inexorablement déclenché. La question climatique et celle de la biodiversité sont les défis du siècle et les moyens engagés pour les relever semblent ridiculement faibles. Il sera trop tard lorsque Mayotte sera sous les eaux, trop tard lorsque la barrière de corail calédonienne aura cédé, trop tard encore lorsque les cours d'eau de Guyane seront pour toujours empoisonnés ou ses écosystèmes forestiers seront dévastés. Ce ne sont pas des dépenses, ce sont des investissements essentiels, une assurance pour le futur. Nos groupes regrettent que cela ne fasse pas l'objet d'un développement plus conséquent ni d'aucune préconisation en dehors des questions d'habitat. Ce pan essentiel à la gestion territorialisée du plan de relance semble presque avoir été oublié.

Il n'est pourtant plus envisageable de penser l'économie des territoires sans y inscrire une ambition transversale relative aux enjeux climatiques, agissant sur le tourisme, les infrastructures, l'agriculture, la mobilité etc. Mettre en place les conditions d'une participation active du public à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques, fera naître des propositions innovantes et adaptées à ces territoires.

Ces investissements en matière de protection de l'environnement, se mesurent aussi dans le développement de l'offre de formation de celles et ceux qui concourront à mettre en œuvre les changements initiés, de reprendre le flambeau. De ce point de vue, entre les jeunes ultramarins et les jeunes métropolitains, demeurent de fortes inégalités en matière d'accès à la formation. Tous n'ont pas envie de déménager en

métropole, tous n'en n'ont pas les moyens et tous devraient pourtant pouvoir choisir de suivre ou non une formation en n'écouter rien d'autre que leurs aspirations et sans se voir imposer un nouveau territoire pour les réaliser.

Concernant la préconisation n° 16, nos groupes insistent sur le fait que la lutte contre les exclusions devrait faire l'objet d'une stratégie globale et non uniquement centrée sur l'emploi, telle que l'a préconisé le CESE dans ses deux avis concernant la grande pauvreté : Pôle Emploi ne saurait à lui seul parvenir à inverser la situation et ces situations ne peuvent s'évaluer seulement au regard de l'emploi. L'accompagnement notamment par les acteurs associatifs est indispensable, une coordination des acteurs sur le terrain est nécessaire.

La nécessaire augmentation des budgets permettant de lutter contre la pauvreté va également de pair avec le soutien financier aux services publics et aux associations qui accompagnent ces personnes. Ces quatre préconisations (3, 4, 15 et 16) nécessitent pour leur réussite non seulement d'associer l'ensemble des acteurs de la société civile mais également les personnes concernées au premier chef, elles sont les mieux à même d'identifier leurs besoins.

La réduction des inégalités passe aussi par un plan ambitieux d'investissement dans les secteurs du sanitaire et du médico-social. Ainsi, nos trois groupes approuvent les préconisations de l'avis qui s'y rapportent. Le droit à la santé et aux soins de qualité pour tous et toutes doit être une priorité de l'action publique, il doit être effectif pour garantir une véritable autonomie sanitaire des territoires ultramarins.

Le droit à la santé c'est aussi le droit de vivre dans un environnement sain : le scandale du chlordécone et ses conséquences sur la santé et l'environnement en sont un exemple et montre la nécessité de repenser nos modes d'aménagement et de développement des territoires. L'avis met aussi en évidence l'importance d'avoir une politique et des budgets dédiés à la gestion des déchets, problème majeur de ces territoires. Les crises sanitaires ont toujours un impact sur le système de santé. Celle liée à la Covid-19 a mis en évidence la nécessité d'adapter et de territorialiser les mesures prises dans l'Hexagone.

Comme le souligne l'avis, les besoins de recrutement dans les métiers du lien et de la santé, dus notamment au vieillissement de la population dans certains territoires, nécessitent de mettre en place une réelle stratégie accompagnée de moyens financiers, tant au niveau du parcours de formation que d'attractivité de ces métiers. La réduction des inégalités de santé, fait partie intégrante de la lutte contre la précarité.

La pauvreté et ses lourdes conséquences sociales, culturelles, de santé, gangrènent hélas nombre de territoires ultramarins et ne se règlera pas seulement via une mesure paramétrique représentant quelques centimes d'euros par personne concernée.

Il faut urgemment construire une société protectrice ne s'autorisant pas à laisser ses citoyennes et citoyens tomber dans la grande pauvreté, en retissant le lien social et en assurant l'effectivité des mêmes droits pour tous et toutes, en œuvrant à une société juste et solidaire concourant au vivre ensemble. Le soutien aux associations et plus largement à l'ensemble des acteurs de l'ESS, est notamment pour cela indispensable. Elles ne feront pas tout toutes seules, mais elles participeront activement à réduire

ces fractures intolérables. Ces fractures insécurisent dans différents domaines comme l'emploi, le logement, l'éducation... les personnes en situation de précarité les empêchant, quand cette situation persiste, à exercer leurs responsabilités, aussi bien que leurs droits fondamentaux, pourtant reconnus par la Constitution.

Si l'on regarde le taux d'abstention relevé dans les territoires ultramarins lors des dernières élections locales, celui-ci est, comme dans l'Hexagone, extrêmement élevé. Mais c'est une tendance lourde, relevée depuis de nombreuses élections, notamment lors des scrutins nationaux.

Les déclarations, les plans, se multiplient, se superposent, mais persistent à ne pas prendre en compte les besoins des habitantes et habitants, car faits sans eux depuis Paris. Cela participe grandement au sentiment de défiance et d'abandon mentionné dans cet avis. Un abandon qui se ressent dans la frilosité des plans d'investissement dans la santé, dans la lutte contre la pauvreté, le développement de l'offre de formation, tout ce sur quoi nos groupes ont souhaité s'arrêter dans cette déclaration. Un abandon qui se traduit par le non-recours provoqué par les inégalités sociales, non-recours qui s'exprime aussi dans le droit citoyen que constitue le vote.

Enfin nos trois groupes souhaitent féliciter les délégations du CESE. C'est une lapalissade de dire que leurs travaux sont de qualité, mais il est important de rappeler que la mission de veille qui leur incombe est primordiale. Celles-ci permettent d'enrichir les réflexions et travaux des commissions de travail. Nos groupes remercient donc la délégation aux droits des Femmes et à l'égalité et la délégation aux Outre-mer pour leur travail de fond, parfois invisible pour l'extérieur, mais si précieux pour la pertinence des productions du Conseil.

Le groupe des associations, le groupe OEMJ et le groupe Santé et Citoyenneté ont voté cet avis.

CFDT

Il y un an, lors de la présentation de l'avis sur le « Plan de relance et sa déclinaison territoriale dans les Outre-mer », la CFDT appelait à « atteindre sans plus tarder une égalité réelle entre les territoires ultramarins et la métropole. Cet avis de suite nous a permis de constater que malheureusement, les premières mesures de ce plan dans les Outre-mer, n'ont, pour l'instant, pas permis d'enclencher cette dynamique.

Ainsi, si certaines des préconisations, comme la territorialisation des plans ou encore la nomination de « sous-préfets à la Relance », allaient dans le bon sens, leur mise en œuvre, faute d'une réelle prise en compte des besoins effectifs, a trop souvent pris la forme d'un enchevêtrement de mesures, déconnectées des réalités locales et s'avérant finalement inefficaces. C'est pourquoi, la CFDT réaffirme que ces plans ne sauraient être efficaces sans une association étroite du tissu local de la société civile et une dotation en compétences d'ingénierie au sein de chaque collectivité locale, accompagné d'un plan de formation d'envergure des personnels.

Cette difficile mise en œuvre, en laissant collectivités et entreprises sans réelles solutions, contribue également à conforter le sentiment de défiance et d'abandon ressenti par une partie de la population ultramarine, terreau des crises sociales à répétition.

Pour la CFDT, il devient donc urgent d'apporter des réponses concrètes aux attentes des populations ultramarines. Il convient notamment de fournir des efforts particuliers sur les équipements et services essentiels à l'économie et aux citoyens : les infrastructures de transport, celles permettant une gestion des déchets ou encore celles assurant la distribution de l'eau. Parallèlement, pour restaurer la confiance, il est également nécessaire d'apporter, sur certains territoires, une juste réparation aux populations victimes du Chlordécone, ou encore des essais nucléaires. Plus de justice sociale c'est aussi assurer à l'ensemble de la population un accès aux services publics et réduire les dépendances énergétique et alimentaire qui pèsent lourd sur le coût de la vie. Pour enrayer le déclin démographique et inverser la pyramide des âges il est impératif d'avoir des actions fortes en direction des jeunes, par exemple en développant localement de nouvelles filières de formations.

Bien évidemment le développement économique devra prendre en compte la préservation de l'environnement et la biodiversité, et le tourisme durable devenir l'objectif de tous les territoires.

Si du retard a été pris, il est encore temps d'agir. Les préconisations de cet avis que la CFDT a voté, devraient, si elles sont mises en œuvre, enclencher une dynamique positive.

CFE-CGC

En préambule, le groupe CFE-CGC souhaite remercier les deux rapporteurs et l'administration de la délégation pour l'excellent travail qui nous est présenté aujourd'hui. Il y a un an déjà, notre groupe se félicitait de la prise en compte globale d'un sujet aussi sensible, éloigné géographiquement des préoccupations des décideurs de Paris et de Bruxelles.

Le constat dressé dans cet avis de suite fait ressortir à nouveau des inégalités, malheureusement bien concrètes, sur les problématiques de l'éducation, de la santé, de la formation, de l'emploi, de la pauvreté, de l'eau, de l'énergie, des déchets par rapport à l'Hexagone.

Pour notre groupe, le constat est simple : les projets nationaux ou européens ne correspondent pas toujours aux particularités des onze territoires ultramarins.

Le groupe CFE-CGC se retrouve dans l'ensemble des préconisations de l'avis mais soutient plus particulièrement les préconisations n°1, n°3, n°15 et n°16 qui abordent respectivement l'évaluation des plans territoriaux de relance, associant élus locaux, représentants des chambres consulaires et société civiles ; le soutien aux expérimentations portées par les acteurs locaux, notamment de l'ESS, pour apporter des réponses à la hauteur de besoins essentiels des populations vulnérables ou d'un territoire ; la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences par l'Etat en lien étroit avec les partenaires sociaux, basée sur un schéma directeur de développement favorisant l'émergence de filières d'excellence et répondant aux besoins des populations tels que décrits dans la Trajectoire 5.0 ; et la déclinaison dans l'intégralité des onze collectivités ultramarines des dispositifs prévues au titre de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Il est donc nécessaire de rechercher l'efficacité dans l'utilisation des crédits ou des subventions. Cela passera sans aucun doute par une amélioration et la décomplexification administrative pour l'utilisation des fonds et le développement économique pour chacun des territoires.

Il apparaît tout aussi clairement qu'il sera nécessaire de prendre en compte, pour la cohésion sociale et territoriale, le patrimoine et la culture locale et d'assurer avec transparence la redevabilité de l'utilisation des fonds de manière très concrète auprès des citoyens ultra marins.

Il faut également renforcer, favoriser et associer les partenaires sociaux dans ces territoires pour développer et maintenir des emplois de qualité.

Pour conclure, le groupe CFE-CGC espère que cet avis trouvera un écho auprès des pouvoirs publics, dans l'intérêt général des citoyens ultramarins. L'enjeu est bien de veiller à ce que des mesures d'accompagnement préservent les intérêts des Outre-mer sur le long terme.

En ce sens, le groupe CFE-CGC a voté cet avis.

CGT

Cet avis de suite sur la déclinaison du plan de relance dans les Outre-mer donne de la lisibilité sur les engagements pris dans chaque territoire est réellement mis en œuvre. Il met également en évidence les insuffisances, les risques de superpositions des différents plans et aides ainsi que les lacunes à combler pour rendre plus efficient certains projets.

Nous partageons les constats sur les carences en matière de co-construction avec les acteurs locaux. Que ce soit les collectivités locales qui regrettent de ne pas avoir été associé plus concrètement sur les projets mais aussi les organisations syndicales pour qu'elles soient parties prenantes des projets de cohésions sociales.

Compte tenu de la taille des entreprises essentiellement des TPE et PME, la proposition d'accompagner la sortie des PGE est nécessaire pour éviter les défaillances d'entreprises dans un contexte de chômage structurel élevé, mais il est aussi indispensable d'avoir des engagements sur le maintien et les créations d'emplois qui soient précis et négocier par secteur d'activité.

Il faut également responsabiliser, conditionner et contrôler les aides versés aux conglomérats présents dans les Outre-mer.

C'est dans cet esprit que nous soutenons la proposition d'associer plus largement les populations et les organisations syndicales pour concrétiser par la négociation toute nouvelle mesure d'aide aux entreprises en les différenciant par secteur et typologie d'entreprise.

Les préconisations 12 et 16 vont dans ce sens afin que tout nouveaux dispositifs d'aides aux entreprises soient contraignants en matière de maintien et de création d'emploi de qualité et en proposant de bâtir une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences favorisant l'émergence de filières d'excellences répondant aux besoins des populations.

Nos Outre-mer sont toujours dans une situation sanitaire et sociale explosive, cela nécessite une réelle prise en compte des nombreuses préconisations déjà faites précédemment dans les études « accès aux services publics » et « pouvoir d'achat et cohésion sociale ». Pour rappel l'alignement des droits sociaux à Mayotte n'est toujours pas effectif.

Au regard des crises récurrentes, du taux de chômage de longue durée qui s'accroît, nous regrettons que l'avis n'explore pas de nouvelles pistes d'aides concrètes et immédiates pour que les ménages puissent faire face aux augmentations du coût de la vie qui est 30 % supérieur à la métropole. Un plan de rupture avec les politiques à l'œuvre serait indispensable en outre-mer comme en métropole compte tenu des inégalités qui se creusent.

Cet avis pose sans complaisance les lacunes du plan de relance et ouvre des pistes pour réorganiser sa mise en œuvre en associant davantage par la concertation les acteurs, dans chaque territoire sur les actions à mener.

La CGT a voté favorablement et partage la conclusion de l'avis sur la nécessité de rechercher des solutions pérennes pour garantir l'accès aux services publics, à l'éducation, au logement, à l'eau, à une alimentation saine et pouvoir vivre dignement de son travail.

CGT-FO

Un an après l'avis sur le Plan de relance et sa déclinaison territoriale dans les Outre-mer, le CESE a décidé d'un avis de suite pour constater les évolutions.

Force est de constater que si la territorialisation a été en partie réalisée, elle demeure incomplète et doit se poursuivre. Pour le groupe FO au CESE, il va de soi que la territorialisation à laquelle nous aspirons ne s'inscrit pas dans la logique de la loi « 3DS » mais bien dans un cadre républicain égalitaire fort déclinable par territoire.

Comme le souligne cet avis, la crise sanitaire a mis en exergue certaines caractéristiques et notamment la prise en compte des nombreux besoins locaux afin d'améliorer l'efficacité des différents plans au sein de chacun des territoires.

La mise en place des sous-préfets à la relance sur trois territoires a permis de faciliter les relations avec les services déconcentrés de l'Etat. Pour le groupe FO, il faut généraliser cette expérience et doter ces sous-préfets des moyens adéquats (budgétaires, humains...)

Pour FO, il est indispensable que l'Etat et les collectivités territoriales soutiennent les expérimentations portées par les acteurs locaux afin de répondre aux besoins des populations (filière d'excellence sur chaque territoire, recherche, formation, soutien à l'industrie avec le développement des infrastructures...)

FO regrette le peu d'avancée sur les problèmes administratifs et financiers. Il est indispensable dans le cadre de la réglementation en vigueur de permettre aux entreprises locales de faire valoir leurs atouts sur les plans économique et social.

Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences devrait permettre de répondre à la situation sociale explosive en lien avec les partenaires sociaux. Des

pistes de réflexion sur la cherté de la vie, le pouvoir d'achat et le système de soins doivent être poursuivies.

Concernant les services publics, il est urgent d'engager un plan d'accès pour les missions régaliennes entre l'Etat et les collectivités territoriales notamment dans le domaine de l'éducation, de la santé, de la sécurité et de la justice.

FO souhaite qu'une prise de conscience collective soit prise afin que ce Plan de relance continue d'envoyer un signal fort en faveur des Outre-Mer et apporte des réponses concrètes.

Le groupe FO, attaché à la défense des territoires ultramarins et au principe intangibles républicains d'Égalité et de Fraternité, s'inscrit pleinement dans ce qui ressort des travaux de la délégation aux Outre-mer : la nécessité de construire un Plan de rattrapage, de Mise à niveau adapté à chaque territoire, mise à niveau en matière d'accès aux services publics , à la santé, au logement, à l'éducation et la formation... à la lutte contre « la vie chère ».

De même toutes les initiatives pour relancer la filière touristique et lui donner l'exemplarité attendue en matière de développement durable doivent être soutenues. Sur ce point le groupe FO estime que le CESE peut avoir un rôle déterminant.

Nous terminerons notre intervention en saluant le travail de la délégation aux Outre-mer, son Président, l'administration qui a su s'adapter aux horaires particuliers qui caractérisent nos travaux, avec une mention particulière à Inès et Olivier, les rapporteurs, pour leur sens de l'écoute, du concret et de la synthèse.

Le groupe FO a voté pour cet avis de suite.

Coopération et Non-Inscrits

Le 24 septembre dernier, notre Assemblée a été saisie par le Premier ministre au sujet des « métiers en tension ».

Lorsque la crise sanitaire liée à la Covid-19 s'est muée en crise économique en mars 2020, une réponse urgente a dû être trouvée afin de préserver notre économie.

Le gouvernement a dès lors déployé des dispositifs comme les prêts garantis par l'Etat, le fonds de solidarité, l'activité partielle ou les reports de charges.

A ce jour, il semble que ces mesures aient permis d'amortir un choc qui, en leur absence, aurait été bien plus dévastateur, notamment en termes de faillites d'entreprises et de destruction d'emplois.

En juillet 2020, le Président de la République Emmanuel Macron, a annoncé vouloir consacrer 100 milliards d'euros à la « relance » en encourageant des projets transformateurs à même d'améliorer notre compétitivité, de renforcer notre cohésion sociale et territoriale et de répondre efficacement aux enjeux climatiques.

Après plus d'un an de conduite de feuilles de route territorialisées et pour donner suite à la saisine de notre Assemblée de janvier 2021 par le Premier ministre Jean Castex, il est temps de faire un bilan sur les déclinaisons Outre-mer.

Nous avons tous affirmé à l'époque notre souhait que ces déclinaisons ne soient pas de nature conjoncturelle mais bien structurelle, tant les éléments de

diagnostic confirmaient des écarts de développement et des écarts d'accès aux droits fondamentaux majeurs subsistant avec l'Hexagone et au sein même des territoires.

Nous avons pour cela appelé à une réelle territorialisation *via* des plans de relance dotés chacun de budgets dédiés et servant de déclencheurs à de véritables transformations économiques, sociales et environnementales.

Qu'en est-il donc à l'heure actuelle ?

Si 1,9 milliard d'euros sont bien consacrés au Plan de relance dans les Outre-mer, force est de constater que malgré une part de réussites, une marge de progrès reste à investir en matière de prise en compte des spécificités de chaque territoire.

Et nous tenons à mettre plus particulièrement l'accent sur les points suivants :

La délégation aux Outre-mer (DOM) souligne que les élus locaux, représentants des chambres consulaires ainsi que la société civile ne sont pas suffisamment associés aux plans territoriaux.

Nous soutenons la Préconisation 1 qui demande la tenue de « Conférences d'évaluation » pour réaliser des points d'étapes réguliers réunissant l'ensemble des acteurs afin d'identifier et de lever les blocages potentiels.

La DOM ajoute que les particularités des territoires ultramarins sont insuffisamment prises en compte dans les critères d'éligibilité des appels à projets nationaux.

Nous soutenons la Préconisation 2 qui demande une généralisation des enveloppes dédiées aux Outre-mer pour répondre efficacement aux besoins locaux.

La DOM invite par ailleurs à une meilleure prise en compte des projets mis en place par les acteurs locaux, notamment ceux de l'économie sociale et solidaire qui sont au plus près des réalités et donc des difficultés et opportunités du terrain.

Nous soutenons la Préconisation 3 qui exhorte l'Etat et les collectivités territoriales à soutenir financièrement les expérimentations qui se déroulent au sein des territoires.

La DOM met l'accent sur un manque d'investissement en matière de recherche et de formation, domaines qui doivent être pleinement investis et soutenus au regard des potentiels multiples de ces territoires et de leurs populations.

Nous soutenons la Préconisation 4 qui demande la mise en place d'une politique de filière d'excellence pour chaque territoire avec des infrastructures adaptées.

La DOM alerte sur une nécessité de mieux coordonner les ressources d'ingénierie pour permettre la bonne réalisation des projets.

Nous soutenons la Préconisation 5 qui vise à la désignation d'un coordonnateur par territoire qui ferait le lien entre les différents opérateurs, les financeurs et les décideurs publics.

Enfin, la DOM a identifié les difficultés rencontrées par certaines entreprises à respecter le calendrier de remboursement des prêts garantis par l'Etat.

Nous soutenons la Préconisation 11 qui invite l'Etat et les décideurs locaux à renforcer les dispositifs de soutien et d'accompagnement à l'endroit de ces entreprises sur la base d'engagements en matière d'emploi.

Nous espérons que ces Préconisations qui sont l'émanation de l'expression des besoins de nos compatriotes ultramarins seront suivies des meilleurs effets.

Nos Outre-mer sont plus que jamais des laboratoires de la résilience face aux grandes transitions, qu'elles soient démographiques, écologiques, numériques ou sociétales.

Nos collectivités ultramarines sont des partenaires nécessaires pour répondre efficacement aux velléités réformatrices et transformatrices du « Plan France Relance ».

Les groupes de la Coopération et des Non-inscrits ont voté favorablement l'avis de suite.

Entreprises

La déclinaison territoriale du plan de relance en Outre-mer est un sujet très prégnant. La crise sanitaire a mis en exergue une crise économique et sociale sur de nombreux territoires en Outre-mer. En ce sens tant pour les populations que pour l'exécutif, il est essentiel de mobiliser toutes les énergies pour assurer un développement économique et social pérenne de ces territoires. Le présent avis arrive à un moment opportun pour faire le point sur la mise en œuvre du plan de relance dans chaque territoire. La méthode d'abord mérite d'être soulignée. Pour mieux appréhender ce plan de relance dans les différents territoires et identifier les blocages, les CESER ont été interrogés. Ensuite, de nombreuses auditions ont permis de traiter avec efficacité l'ensemble des territoires permettant ainsi de prendre la mesure réelle de ce qui a été fait et de ce qui reste à faire.

La territorialisation des plans de relance par les pouvoirs publics, que le CESE préconisait, a été mise en œuvre. Chaque territoire s'est trouvé doté d'un plan qui lui est propre, assorti de budgets spécifiques et axé sur les priorités qui sont les siennes. Ainsi cette déclinaison territoriale aurait dû dans l'absolu donner une meilleure visibilité aux entreprises sur le moyen et long terme. Cependant lorsqu'il s'agit de faire le point sur les chantiers ouverts et notamment les budgets consommés, force est de constater que les services des Préfectures dans leur ensemble sont peu outillés pour faire une première évaluation ou donner un bilan transitoire... or l'évaluation est essentielle pour progresser. L'avis souligne d'ailleurs ce besoin.

Deux éléments apparaissent particulièrement importants :

- Le plan de relance a permis dans de nombreux domaines d'identifier les besoins exprimés par les entreprises. Sachons anticiper la création de nouveaux métiers en mettant en place les formations adéquates.
- La nécessité de veiller à la transparence et à la cohérence dans la mise en œuvre des projets, gage de la réussite des différents plans territoriaux.

Enfin, le groupe Entreprises souhaite réaffirmer combien l'accompagnement au développement des entreprises est nécessaire au regard du tissu économique composé majoritairement de petites et très petites entreprises. Nos organisations ont été présentes à leurs côtés et le seront dans l'avenir. Nous ne devons pas non plus oublier que certaines activités vitales pour ces territoires telles que les dessertes aériennes ou le fret maritime font également intervenir de grandes entreprises pourvoyeuses d'emplois ; il serait important d'y porter une attention particulière.

Les rapporteurs ont eu le souci d'être à l'écoute des différents groupes dont celui des Entreprises tout au long des travaux et la qualité de l'avis s'en ressent. Aussi le groupe Entreprises l'a voté favorablement.

Environnement et nature

Le groupe Environnement et Nature s'était abstenu sur l'avis « Plan de relance et sa déclinaison territoriale dans les Outre-mer », regrettant que les travaux de la délégation aient alors largement négligé les enjeux environnementaux.

Un an est passé, et ces enjeux s'inscrivent encore plus dans l'urgence. Ils présentent un caractère vital pour ces territoires dont la géographie et l'économie sont très sensibles aux dérèglements climatiques. Ceux-ci sont dès à présent à l'œuvre, avec les ouragans réguliers ou l'élévation du niveau des océans affectant les zones côtières. Leurs impacts seront considérablement amplifiés d'ici vingt ans.

Autant dire que l'écologie, première priorité du Plan de relance, irriguée à hauteur du tiers des financements, y revêt une dimension primordiale. Aussi aurait-elle dû faire l'objet d'une attention soutenue dans les travaux. Certes, l'avis mentionne des besoins insatisfaits dans des domaines tels que la mobilité, les énergies renouvelables, les déchets, la gestion de l'eau ou encore la préservation de la biodiversité.

Pour autant, notre groupe reste sur sa faim, car le texte ne fournit aucune préconisation concrète pour améliorer ces situations en intégrant la transition écologique conformément à nos Orientations stratégiques. Notre groupe déplore que, à part deux entretiens trop tardifs, les associations environnementales locales n'aient pas été auditionnées alors que leur expertise est indispensable pour informer sur la prise en compte des priorités locales ainsi que sur l'allocation et l'utilisation effective des fonds.

Quelques exemples : sur les 669 millions d'euros destinés à la transition écologique en Outre-mer, seulement un tiers a été engagé. Pourquoi une fraction si faible alors que cette transition est une nécessité impérieuse ?

Quant aux projets retenus, certains posent de vraies questions de compatibilité avec les enjeux écologiques locaux. Le grand viaduc de la route du littoral à la Réunion aura des conséquences désastreuses avec des risques de glissements de terrain, de destruction d'une formation écologique remarquable, le banc de corail des Lantaniers, etc. : il a pourtant bénéficié d'un financement du Plan de relance comme l'a indiqué le préfet de La Réunion le 30 mars 2021.

La nouvelle piste longue de l'aéroport de Mayotte est dans la même veine, dans le lagon d'un Parc Naturel Marin.

En Guyane, un projet financé sans étude d'impact disponible ni enquête publique, est une centrale photovoltaïque dans des savanes, milieu qui concentre 16 % d'espèces végétales originales sur 0,3 % du territoire - et dont on a perdu la moitié depuis les années 50 - alors qu'il y a encore des espaces disponibles dans des zones artificialisées. Ces questions auraient dû être traitées grâce aux contributions d'acteurs de terrain.

Nous regrettons d'avoir en conséquence à voter contre cet avis de suite.

Nous entendons aussi affirmer qu'au-delà des effets d'annonce, certains programmes financés sont incohérents avec les engagements internationaux de la France. De telles incohérences ne sont plus acceptables face à l'effondrement du vivant et aux risques majeurs engendrés par le dérèglement climatique.

Familles

Les Outre-mer sont confrontés à des problématiques particulières dues à plusieurs facteurs intrinsèques de nature démographique, géographique et socioéconomique. Ces territoires français sont très souvent dépendants de la circulation des flux touristique et de marchandises. Ils ont subi et continuent de subir de plein fouet les vagues successives de la crise liée à la pandémie de la Covid-19. L'avis de suite fait utilement un point de situation à mi-parcours de la déclinaison territoriale du Plan de relance. Dans l'avis initial notre groupe a souligné l'importance de la concertation et de l'implication des acteurs locaux, au premier rang desquels les associations. Force est de constater que la concertation est restée trop restreinte et n'a pas permis d'orienter les plans vers les besoins les plus criants. L'efficacité et l'acceptabilité des mesures par les populations s'en trouvent dès lors fortement amoindries. Pour corriger cet état de fait, la préconisation 1 appelant à la tenue de « Conférences d'évaluation » des plans territoriaux associant la société civile serait de nature -puisqu'il en est encore temps- à réorienter les moyens vers des projets plus adaptés ou des accompagnements nécessaires pour les familles et les enfants vivant dans ces territoires.

L'avis souligne la question démographique avec une natalité élevée dans certains territoires et une pression migratoire ou un vieillissement dans d'autres. Ces situations nécessitent d'être accompagnées avec un investissement massif dans l'éducation. C'est l'avenir de ces territoires qui est en jeu et pour certains d'entre eux comme Mayotte leur sécurité intérieure.

Sur le pouvoir d'achat et la cherté de la vie, la préconisation 16 retient toute notre attention. Les bilans régionaux sur la mise en œuvre 2018-2021 de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ne sont établis que pour Mayotte et la Guyane parmi les 11 collectivités ultramarines. La préconisation 16 prend donc tout son sens.

Enfin sur le secteur du logement avec son potentiel de développement durable, le déficit en logements sociaux, l'habitat indigne et le vieillissement du parc sont particulièrement préoccupants dans les Outre-mer. La Loi EROM a fixé un objectif de 15 000 constructions ou réhabilitations par an pour la période 2017-2027. Celui-ci doit être repris dans le Plan de relance en réduisant le carcan normatif pour influencer sur les coûts de construction, utiliser des matériaux de construction locaux et adapter les logements aux besoins des habitants. La préconisation 18 est donc essentielle pour les familles.

Le groupe Familles a voté l'avis.

Outre-mer

Les populations ultramarines ont toujours démontré leur formidable capacité de résilience, eu égard à leur histoire respective d'une-part et d'autre-part, aux différents types de crises auxquelles elles sont confrontées.

Les crises les plus récentes dans les Outre-mer nous rappellent hier comme aujourd'hui que nos compatriotes sont dans l'espérance de compréhension mutuelle des exécutifs qui se succèdent.

Trop souvent, les Présidents de la République souhaitent écrire de nouvelles pages de la relation entre la République et les Outre-mer. Cependant, personne ne le fait réellement puisque la méthode reste la même : organisation d'assises ou d'Etats généraux puis élaboration de plans, de contrats ou de loi de programmation en guise de réponse. La multiplication de ces exercices est significative mais pour quel bénéfice ?

Jusqu'ici engagé dans un processus de rattrapage des retards avec l'Hexagone par l'application des contrats de convergences et de transformation, ces collectivités ont dû une fois encore contractualiser avec l'Etat pour permettre le déploiement du Plan de relance.

Les annonces budgétaires se succèdent 2.5 milliards d'euros pour les Contrats de Convergence contre 1.5 milliard pour France Relance Outre-mer. Pourtant, cette crise sanitaire toujours plus prégnante actuellement dans certaines collectivités a un effet de loupe et révèle jours après jours de manière criante de nombreuses réalités.

Le manque de logement, le taux de pauvreté et de chômage, l'insécurité, la cherté de la vie, l'impact des changements climatiques, les niveaux de décrochage scolaire, le manque de moyens de santé pèsent lourdement sur le développement des onze territoires.

Il y a un an, le CESE a conseillé au Gouvernement quatre grandes priorités à savoir : co-construire avec les Outre-mer, traiter les problèmes administratifs et financiers, s'appuyer sur les atouts des territoires, et construire le « destin commun » de chaque collectivité.

Aujourd'hui, nous faisons un bilan d'étape qui est d'autant plus pertinent que nous avons recueilli les difficultés et les carences que rencontrent les hommes et les femmes sur le terrain.

Cet exercice mené, mérite une déclinaison dans nos territoires et mêmes dans bien d'autres de l'Hexagone, c'est le sens de la proposition de créer une Conférence d'évaluation. Car, nous avons bien souvent un déficit d'évaluation des politiques publiques. Mais très opportunément, il nous paraît nécessaire qu'à l'échelle de chaque territoire, les acteurs économiques, sociaux, environnementaux et associatifs puissent faire état des blocages qui entravent l'exécution des mesures gouvernementales.

Bien évidemment, les recommandations aideront à une application efficiente des Contrats territoriaux surtout lorsqu'on appelle au changement de modèles. En effet, les politiques publiques doivent intégrer cette nouvelle vision des Outre-mer, consistant à moins les considérer comme des territoires à « assister » socialement, et davantage comme des lieux d'innovation et d'excellence moteurs d'un développement endogène, équilibré et durable. Car, l'ensemble de ces territoires est arrivé à la fin d'un cycle de leur évolution économique et sociale. Ces contrats de relance et de

transformation représentent par conséquent, autant d'opportunités de réformer le cadre fiscal et social pour soutenir l'essor des filières prioritaires et d'excellence créatrices d'emplois et des richesses et ce en s'appuyant sur notre biodiversité, notre espace maritime, notre savoir-faire ou nos ressources naturelles.

A la veille d'échéances électorales majeures, les ultramarins ne souhaitent plus de beaux discours mais indéniablement d'une vision commune, partagée des enjeux et des changements souhaités. C'est à ce prix que l'État pourra s'engager concrètement pour transformer ces territoires avec ses populations et forces vives.

Le groupe des Outre-mer a voté l'avis.

UNSA

Cet avis de suite est intéressant à plus d'un titre. D'abord parce qu'il permet au CESE de regarder en arrière, d'analyser ses préconisations précédentes, de valider leur pertinence mais aussi de voir si les pouvoirs publics ont pris en compte tout ou partie de celles-ci.

En l'espèce, le travail fourni dans cet avis est à saluer et l'UNSA se retrouve dans l'ensemble des préconisations portées. La situation dans les Outre-mer est diverse, très bien documentée dans cet avis et les réponses à apporter doivent donc, comme le souligne l'avis, être spécifiques à chaque territoire.

L'UNSA soutient donc particulièrement la préconisation 1 demandant la tenue de conférences d'évaluation des plans territoriaux de relance associant élus locaux, représentants des chambres consulaires, société civile partenaires sociaux et associations.

Les besoins des territoires et des habitants sont nombreux et bien identifiés, l'avis y revient et l'on peut citer l'accès et l'assainissement de l'eau, les plans de transports, les restructurations de filières, la préservation de l'environnement et de la biodiversité...

Seuls, les plans de relance ne peuvent répondre à ces besoins et cet avis rappelle à raison que l'une des clés de la réussite réside dans la coordination entre les différents plans déjà existants, en évitant ce que l'avis pointe, c'est-à-dire la confusion qui aujourd'hui demeure. Pour y remédier, l'avis propose des solutions qui devraient être mises en œuvre sans délai, notamment dans la préconisation 5.

La situation sociale, l'avis le dit, est dans les Outre-mer explosive. Les causes sont connues et bien documentées et ne pourront trouver de solutions durables qu'avec des plans durables. L'UNSA soutient la préconisation 16 sur la mise en place de la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté dans l'ensemble des territoires.

Une idée parcourt tout cet avis et nous souhaiterions nous y arrêter quelques instants. Cette idée c'est celle de la délibération démocratique incluant toutes les parties prenantes. Est souvent pointé dans cet avis des manques de concertation, d'instances de décisions collégiales permettant une véritable construction de long terme et cet avis appelle, nous le croyons, à plus de démocratie dans tous les territoires ultramarins.

Nous formulons le vœu que cet appel soit entendu, tant dans les Outre-mer qu'en métropole.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble de la résolution Le CESE a adopté.

NOMBRE DE VOTANTES ET DE VOTANTS : 173

POUR : 150

CONTRE : 18

ABSTENTIONS : 5

Ont voté pour : 150

<i>Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale</i>	Mme Djouadi, MM. El Jarroudi, Hammouche, Levy-Waitz, Mmes Roux de Bezieux, Tordeux Bitker, Tutenuit.
<i>Agriculture</i>	MM. Amécourt (d'), Biès-Péré, Mme Blin, MM. Coué, Dagès, Durand, Férey, Mme Fournier, M. Gangneron, Mmes Lion, Pisani, Sellier, Valentin, Vial, M. Windsor.
<i>Artisanat et Professions libérales</i>	MM. Anract, Chassang, Fourny, Guihard, Mmes Munoz, Niakaté, M. Repon, Mme Vial.
<i>Associations</i>	Mme Belhaddad, MM. Bobel, Boivin, Deniau, Deschamps, Mmes Doresse Dewas, Jourdain Menninger, Le Fur, Martel, M. Miribel, Mmes Monnier, Sivignon, M. Thomasset, Mme Thoury.
<i>CFDT</i>	M. Aonzo, Mme Blancard, M. Cadart, Mmes Canieux, Duboc, Esch, MM. Guihéneuf, Lautridou, Mariani, Mmes Meyling, Pajarès y Sanchez, M. Ritzenthaler, Mme Thiery, M. Tivierge.
<i>CFE-CGC</i>	Mmes Biarnaix-Roche, Gayte, MM. Nicoud, Souami.
<i>CFTC</i>	Mmes Chatain, Coton, MM. Heitz, Lecomte.
<i>CGT</i>	Mmes Barth, Bordenave, Cailletaud, Chay, MM. Dru, Fournel, Mme Gallet, M. Garcia, Mme Garreta, MM. Meyer, Naton, Oussedik, Mme Tatot.
<i>CGT-FO</i>	MM. André, Busiris, Cambou, Mmes Clicq, Delaveau, M. Goulm, Mme Marot, M. Sabot, Mme Veitl.
<i>Coopération</i>	MM. Grison, Landriot, Mugnier.

<i>Entreprises</i>	MM. Asselin, Blachier, Brunet, Mme Carlac'h, M. Cavagné, Mme Couderc, M. Creyssel, Mmes Dubrac, Fabiani, MM. Gardinal, Goguet, Mme Guerniou, M. Guillaume, Mme Hafidou, MM. Kling, Moisselin, Mme Pautaz, M. Ruchenstain, Mme Ruin, M. Salleron, Mmes Salvadoretti, Ullern, MM. Vermot Desroches, Vidor.
<i>Familles</i>	Mmes Balducchi, Bigot, Blanc, MM. Desbrosses, Erbs, Mmes Gariel, Kulak, M. Marmier, Mme Picardat.
<i>Non-inscrits</i>	MM. Bazot, Breton, Chir, Joseph, Mme Mignot-Verscheure, M. Noël.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	M. Eyriey, Mme Hamel, MM. Jeanne-Rose, Occansey.
<i>Outre-mer</i>	Mmes Arlie, Bouchaut-Choisy, MM. Cambray, Leung, Marie-Joseph, Mmes Mouhoussoune, Sirder, M. Yan.
<i>Santé et Citoyenneté</i>	MM. Boroy, Da Costa, Mme Joseph, M. Raymond.
<i>UNSA</i>	Mme Arav, MM. Darwane, Truffat, Mme Vignau.

Ont voté contre : 18

<i>Environnement et nature</i>	MM. Abel, Beauvais, Boucherand, Chabason, Mme Claveirole, MM. Compain, Gatet, Mmes Grimault, Journé, Kacprzak, M. Lesaffre, Mme Martinie-Cousty, M. Mayol, Mmes Ostria, Popelin, Rattez, M. Richard, Mme Van Den Broeck.
--------------------------------	--

Se sont abstenus : 5

<i>Alternatives sociales et écologiques</i>	Mmes Gondard-Lalanne, Groison, M. Le Queau, Mme Orain.
<i>Non-inscrits</i>	M. Pouget.

Annexes

N° 1 COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION AUX OUTRE-MER À LA DATE DU VOTE

Président

- ✓ Eric LEUNG

Vice-Président

- ✓ Alain ANDRE

Vice-Présidente

- ✓ Nadine HAFIDOU

Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

- ✓ Sabine ROUX de BEZIEUX

Agriculture

- ✓ Pascal FEREY

Associations

- ✓ Jean-Marc BOIVIN
- ✓ Benoît MIRIBEL
- ✓ Marie-Claire MARTEL

CFDT

- ✓ Marie-Odile ESCH
- ✓ Pascal GUIHENEUF
- ✓ Jean-Yves LAUTRIDOU

CFE-CGC

- ✓ Véronique BIARNAIX-ROCHE
- ✓ Valérie GAYTE

CGT

- ✓ Michèle CHAY
- ✓ Alain DRU

CGT-FO

- ✓ Alain ANDRE
- ✓ Christine MAROT

Coopération

- ✓ Olivier MUGNIER

Entreprises

- ✓ Danièle DUBRAC
- ✓ Nadine HAFIDOU

Environnement et nature

- ✓ Vénance JOURNE
- ✓ Elodie MARTINIE-COUSTY (suppléante)

Familles

- ✓ Bernard DESBROSSES

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

- ✓ Kenza OCCANSEY

Outre-mer

- ✓ Yannick CAMBRAY
- ✓ Eric LEUNG
- ✓ Pierre MARIE-JOSEPH
- ✓ Tu YAN
- ✓ Ghislaine ARLIE (suppléante)
- ✓ Inès BOUCHAUT-CHOISY (suppléante)
- ✓ Sarah MOUHOUSSOUNE (suppléante)
- ✓ Hélène SIRDER (suppléante)

Santé et citoyenneté

- ✓ Gérard RAYMOND

N° 2 LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Auditions

- ✓ **M. Stéphane Artano**
Président de la délégation sénatoriale aux Outre-mer
- ✓ **M. Saïd Omar Oili**
Maire de Dzaoudzi
- ✓ **M. Yannick Cambray**
Maire de Saint-Pierre (Saint-Pierre-et-Miquelon)
- ✓ **M. Dominique Vienne**
Président du CESER de La Réunion
- ✓ **M. Christophe Wachter**
Président du CESER de la Guadeloupe
- ✓ **M. Justin Daniel**
Président du CESECEM de la Martinique
- ✓ **Mme Sophie Brocas**
Directrice générale des Outre-mer (DGOM)
- ✓ **Mme Isabelle Richard**
Sous-directrice des politiques publiques (DGOM)
- ✓ **M. Guillaume Lagrée**
Chargé de mission (DGOM)
- ✓ **Mme Maxime Arweillher-Adouso**
Sous-préfète à la relance de Mayotte
- ✓ **M. Gilbert Manciet**
Sous-préfet à la relance de La Réunion
- ✓ **Mme Odile Nacibide**
Sous-préfète à la relance de la Martinique
- ✓ **M. Régis Elbez**
Secrétaire général aux affaires régionales de la Guadeloupe,
- ✓ **Mme Carine Sinaï-Bossou**
Présidente de l'ACCIOM, présidente de la CCI de la Guyane

Les rapporteurs ont également pu échanger lors d'entretiens particuliers avec :

- ✓ **M. Max Dubois**
Président de R&DOM
- ✓ **M. Philippe Estingoy**
Directeur Général de l'Agence Qualité Construction
- ✓ **M. Ben Amar Zeghadi**
Délégué national aux Outre-mer ESS France
- ✓ **M. Daniel Moreau**
Président de l'Association pour le développement industriel de La Réunion (ADIR)
- ✓ **Mme Sabrina Benmecheri**
Présidente de ZENAGE Les Destinations Du Bonheur
- ✓ **M. Stéphane Murigneux**
Président de l'ITEDOM
- ✓ **M. Abudllah Lala**
Président du Comité Outre-mer du Conseil National de l'Ordre des Experts-Comptables
- ✓ **M. Arnaud Martrenchar**
Délégué interministériel à la transformation agricole des Outre-mer
- ✓ **M. Thani Mohamed-Soilihi**
Sénateur de Mayotte
- ✓ **M. Alain Lambert**
Président du Conseil national d'évaluation des normes
- ✓ **M. Eric Lenoir**
Chef de projet Outre-mer, Direction générale déléguée appui opérationnel et stratégique, Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)
- ✓ **M. Hervé Mariton**
Président de la FEDOM
- ✓ **M. Laurent Renouf**
Délégué général de la FEDOM
- ✓ **M. Houlam Chamssidine**
Président du Conseil scientifique et du patrimoine naturel de Mayotte
- ✓ **Mme Sylvie Gustave dit Dufлот**
Présidente du conseil d'administration de l'Office français de la biodiversité (OFB)
- ✓ **M. Antoine Fouilleron**
Directeur de la stratégie d'intervention financière et du contrôle de gestion de l'OFB
- ✓ **M. Jean-Michel Zammite**
Directeur Outre-mer de l'OFB
- ✓ **M. Lionel Calenge**
Directeur Général du CHU de La Réunion et du GHER

✓ **Mme Maïna Sage**

Députée de Polynésie française

✓ **M. Rémi Girault**

Président de Guyane Nature Environnement

✓ **M. Matthieu Barthas**

Président-adjoint de Guyane Nature Environnement

✓ **Mme Garance Lecocq**

Coordonnatrice de Guyane Nature Environnement

✓ **M. Olivier Thibault**

Directeur de l'eau et de la biodiversité, Ministère de la Transition écologique et solidaire

Des contributions écrites à un questionnaire de la délégation aux Outre-mer ont été notamment adressées par :

- ✓ **L'Assemblée des Départements de France**
- ✓ **Le Haut-Commissariat de la République en Polynésie française**
- ✓ **La Banque des territoires**
- ✓ **L'Agence nationale de la cohésion des territoires**
- ✓ **L'Institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM-IEOM)**
- ✓ **Le CESER de Guadeloupe**
- ✓ **La Fédération Française du Bâtiment (FFB) de Guyane**
- ✓ **Le Conseil départemental de La Réunion**
- ✓ **Le CESER de La Réunion**
- ✓ **Le CCEM de La Réunion**
- ✓ **La FFB de La Réunion**
- ✓ **Le CESECEM de la Martinique**
- ✓ **La FFB de Mayotte**
- ✓ **Le Conseil Territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon**
- ✓ **La FFB de Saint-Pierre-et-Miquelon**
- ✓ **La mairie de Saint-Pierre**
- ✓ **Le Centre d'Économie et de Management de l'Océan Indien (CEMOI) – M. Laurent Didier, Mme Sabine Garabedian, M. Zoulfikar Mehoumoud-Issop**

N° 3 RAPPEL DES PRÉCONISATIONS DE L'AVIS PLAN DE RELANCE ET DÉCLINAISON TERRITORIALE DANS LES OUTRE-MER, DE JANVIER 2021

Le Premier ministre, monsieur Jean Castex, a saisi le CESE au sujet de la « déclinaison territoriale dans les Outre-mer du Plan de relance à la fois industriel, écologique, local, culturel et éducatif annoncé par le Président de la République lors de son adresse aux Français le 14 juillet 2020 ».

Pour préparer cet avis, le CESE a auditionné une pluralité d'acteurs de terrain, comprenant notamment des responsables exécutifs des collectivités locales et des représentants de la société civile organisée issus des onze collectivités ultramarines. Tous nos interlocuteurs ont indiqué que les défis à relever dans les Outre-mer impliquaient que les réponses apportées par les « Plans » ne soient pas de nature conjoncturelle mais bien structurelle, tant les éléments de diagnostic confirment des écarts de développement et des écarts d'accès aux droits fondamentaux majeurs subsistant avec l'Hexagone et au sein même des territoires. Tous ont rappelé que les Outre-mer, dans leur singularité, étaient à la fois des terres de défis démographiques, économiques, sociaux, environnementaux mais aussi des terres d'opportunités exceptionnelles par la diversité de leur richesse culturelle et naturelle. Tous, enfin, ont émis le vœu que nos collectivités deviennent des laboratoires de la résilience face aux grandes transitions, démographique, écologique, numérique, sociétale ainsi que des territoires pionniers en matière de développement durable et de déclinaison des dix-sept objectifs de développement durable (ODD) des Nations-Unies imaginant ainsi le destin commun des populations ultramarines dans une démarche holistique combinant éducation, économie, social, environnement, culture et société.

En conséquence, le CESE estime que le Plan de relance ne pourra trouver sa pleine efficacité Outre-mer qu'à condition de faire l'objet :

- D'une véritable territorialisation de ce dernier avec élaboration de plans de relance territoriaux avec budgets dédiés par territoire ;
- D'une généralisation de la co-construction de ces plans associant État, collectivités locales, société civile organisée, partenaires sociaux, responsables d'organisations de protection de la nature et représentants de la culture ;
- D'une articulation cohérente :
 - des différents niveaux d'intervention et de financement (Europe, État, Collectivités locales) ;
 - des différents plans dans le temps,
 - des plans généraux avec les outils de planification d'aménagement du territoire et de protection de la biodiversité et de l'environnement ;
- D'une contractualisation entre l'État et les collectivités ainsi que d'un co-financement des projets et politiques publiques entre ressources européennes, nationales et locales.

Les auditions, une centaine, menées pour préparer cet avis convergent sur les préconisations suivantes.

Financement des collectivités locales, ingénierie et normes

Le CESE recommande, pour les communes les plus en difficulté, la conduite d'audits et la mise en place de « contrats d'accompagnement » comportant des engagements réciproques, une prise en charge partielle de l'endettement de ces collectivités pour permettre un rétablissement durable de leurs comptes et une reconstitution de leurs capacités d'autofinancement.

Le CESE préconise que les moyens d'expertise des principaux opérateurs publics soient mobilisés pour aider les collectivités à construire leurs projets. Les collectivités locales doivent se doter de ressources d'ingénierie propres ou mutualisées, développer l'échange d'expériences et l'essaimage des bonnes pratiques, valoriser les solutions basées sur des savoirs ancestraux.

Le CESE demande qu'un volet spécifique aux Outre-mer soit intégré dans la prochaine loi 4D afin de permettre une meilleure mise en œuvre des principes de différenciation, déconcentration, décentralisation et décomplexification en Outre-mer, conformément à l'esprit et à la lettre de la loi égalité réelle Outre-mer. Pour cela, la loi 4D devra être de rang organique.

Plan de relance et entreprises, entrepreneurs individuels, ESS, salariés, société civile notamment jeunes et familles

Le CESE préconise d'accompagner la sortie des Prêts garantis par l'État (PGE) des entreprises par des combinaisons de mesures différenciées par secteur et typologie d'entreprise dont notamment : rééchelonnement des dettes, prêts participatifs, prêts d'honneur et transformation d'une partie des PGE en subvention.

Le CESE préconise un plan de rattrapage massif dans la construction d'écoles et le nombre d'enseignants notamment à former sur place (plus particulièrement à Mayotte et en Guyane).

Le CESE demande que le Plan de relance en Outre-mer finance une ambitieuse politique de formation professionnelle visant à répondre aux besoins de compétences des territoires valorisant les talents notamment à l'égard de la jeunesse qui devra bénéficier d'un enrichissement de la panoplie des mesures proposées pour lui permettre de se construire un avenir.

Le CESE appelle l'État à s'assurer que tous les dispositifs qui ont été prévus au titre de la « Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté » sont bien déclinés dans l'intégralité des onze collectivités ultramarines, notamment à l'égard des jeunes et des familles en grande détresse, en s'appuyant plus particulièrement pour cela sur les communes, le secteur associatif et les associations familiales.

Plans de relance pour faire des collectivités ultramarines des laboratoires et des territoires pionniers du développement durable, de la préservation de la biodiversité et de la résilience face au réchauffement climatique

Le CESE préconise que chaque Plan territorialisé définisse les filières d'excellence (énergies renouvelables, numérique, silver économie, économie verte et bleue, tourisme...) pour lesquelles devront être simultanément engagés efforts de recherche, programmes de formation professionnelle adaptés et innovants, aides à l'investissement pour faire de chaque collectivité un territoire pionnier du développement durable.

Le CESE préconise que l'État et les collectivités territoriales favorisent la construction d'économies endogènes par la maîtrise capitalistique de leurs principaux outils de développement dans les secteurs télécom, énergie, tourisme, aérien, économie verte et bleue, basée sur des capitaux publics et privés locaux avec l'accompagnement des grands opérateurs publics nationaux.

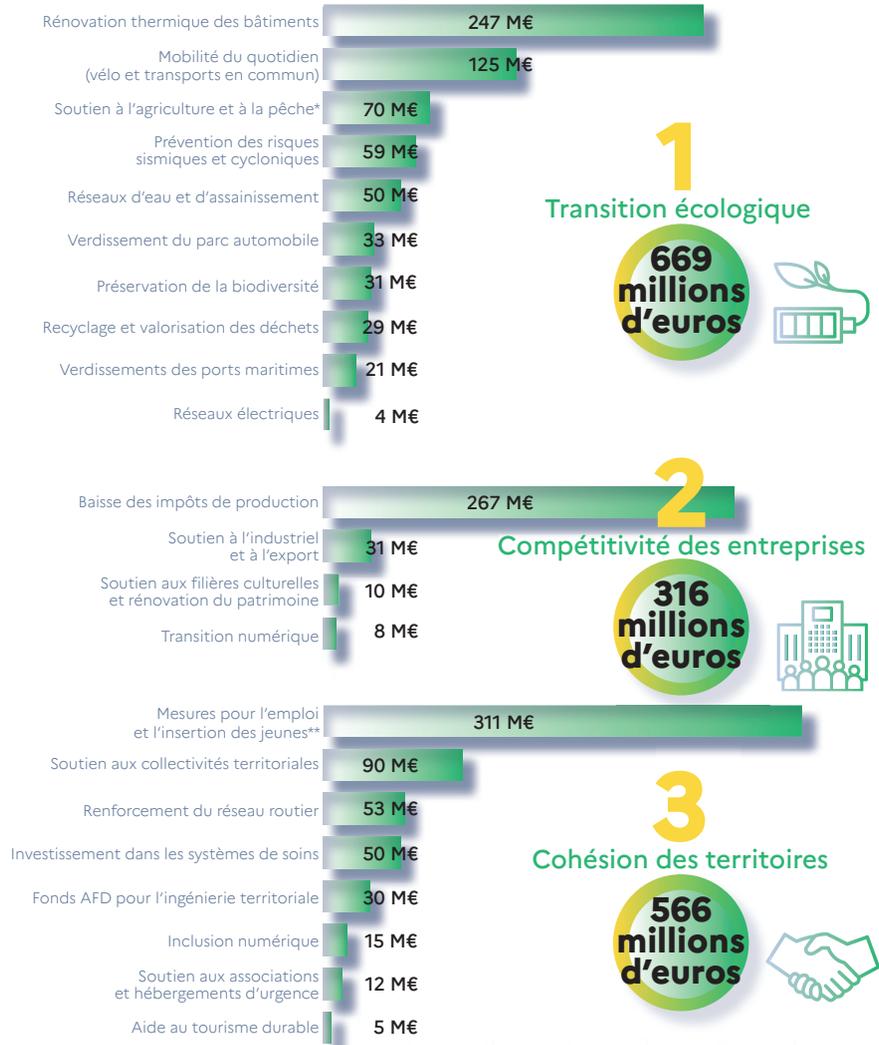
Le CESE préconise que chaque collectivité ultramarine se dote d'un projet agricole, d'économie bleue et alimentaire territorial visant à améliorer sa souveraineté alimentaire.

Le CESE préconise que les efforts de recherche et de valorisation des ressources biologiques et génétiques de la biodiversité ultramarine soient une priorité du développement économique des Outre-mer, en respectant le partage équitable des avantages (protocole de Nagoya de 2010).

Le CESE préconise de transformer en profondeur l'offre touristique dans les territoires ultramarins afin d'engager résolument ces derniers sur la voie d'un tourisme durable mettant l'identité culturelle et la richesse de la biodiversité au cœur de leur stratégie de développement.

N° 4 LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE SELON LES TROIS AXES RETENUS

Plus de 1,5 milliard d'euros pour les Outre-mer



N° 5 ELIGIBILITÉ DES DROM ET COM AUX APPELS À PROJETS DU PLAN DE RELANCE

Appel à projets	Eligibles aux DROM	Eligibles aux COM
Rénovation énergétique	Oui	Oui, sauf rénovation énergétique des bâtiments publics
Biodiversité	Oui	Non
Décarbonation de l'industrie	Non	Non
Economie circulaire et circuits courts	Oui	Non
Transition agricole	Oui	Non,sauf renouvellement des agro-équipements
Mer	Oui	Non, sauf mobilités du quotidien
Energies et technologies vertes	Oui	Oui
Financement des entreprises	Oui	Oui
Souveraineté technologique/ résilience	Oui	Oui
Culture	Oui	Oui
Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises	Oui	Oui
Sauvegarde de l'emploi	Oui	Oui
Jeunes	Oui	Oui
Formation professionnelle	Oui	Oui
Recherche	Oui	Oui
Cohésion territoriale	Oui	Oui
Fonds de soutien à l'émergence de projets du tourisme durable	Oui	Non

N° 6 TABLE DES SIGLES

ACC'DOM	Association des communes et collectivités des Outre-mer
ADEME	Agence de la transition écologique
AE	Autorisation d'engagement
AFD	Agence française de développement
ANCT	Agence nationale de cohésion des territoires
BDT	Banque des territoires
BPI	Banque publique d'investissement
CCT	Contrat de convergence et de transformation
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CESE	Conseil Economique, Social et Environnemental
CHU	Centre hospitalier universitaire
CIE	Contrat initiative emploi
CLCT	Comité local de cohésion des territoires
COM	Collectivités d'Outre-mer
CRTE	Contrat de relance et de transition écologique
CTAP	Conférence territoriale de l'action publique
CTE	Contrat de transition écologique
CTM	Collectivité territoriale de Martinique
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGOM	Direction générale des Outre-mer
DROM	Départements et régions d'Outre-mer
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDOM	Fédération des entreprises d'Outre-mer
IEDOM	Institut d'émission des départements d'Outre-mer
ITEDOM	Institut de la transition écologique des Outre-mer
LFI	Loi de finances initiale
OFB	Office français de la biodiversité
PEC	Parcours emploi compétencesCIE
PGE	Prêt garanti par l'Etat
PTOM	Pays et territoires d'Outre-mer
SBA	Stratégie du bon achat
TEMEUM	Terres et Mers ultramarines

Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411220002-000222 - Dépôt légal : février 2022

Crédit photo : Dicom

Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



[Facebook.com/lecese](https://www.facebook.com/lecese)



[instagram.com/cese_officiel/](https://www.instagram.com/cese_officiel/)



twitter.com/lecese



[youtube.com/user/ceseRF](https://www.youtube.com/user/ceseRF)



fr.linkedin.com/company/conseil-economique-social-et-environnemental

**CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL**

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41 122-0002

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-155717-8



9

782111 557178

**Direction de l'information
légale et administrative**
Les éditions des *Journaux officiels*

www.vie-publique.fr/publications

