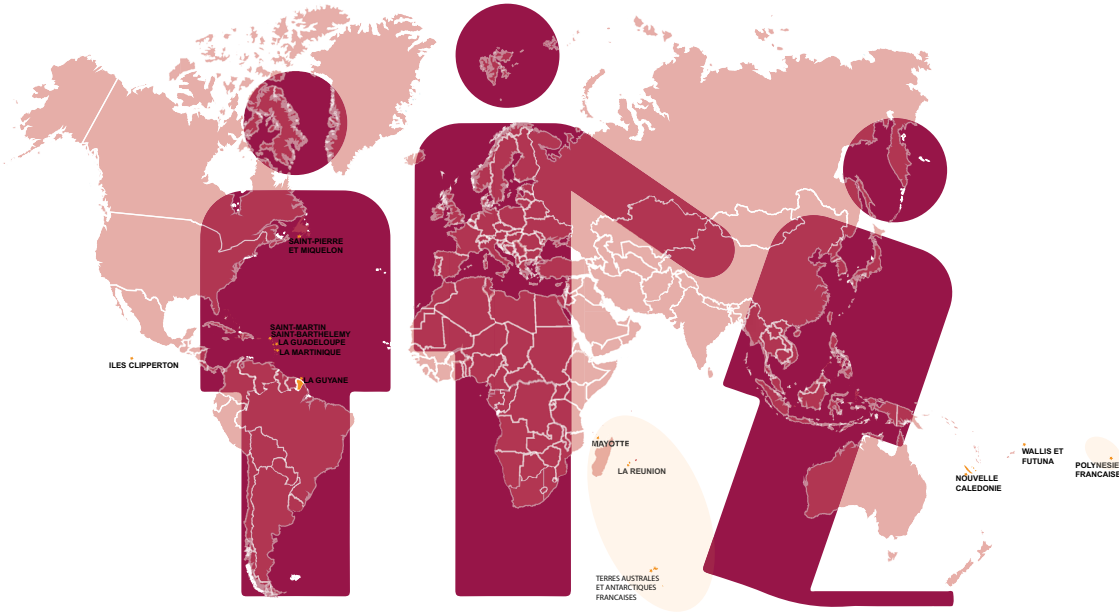
CNCDH
COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

70 ANS AU SERVICE DES DROITS DE L'HOMME

AVIS

AVIS RELATIF À LA PAUVRETÉ ET À L'EXCLUSION SOCIALE DANS LES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER (NOTAMMENT ANTILLES ET RÉUNION).

26 SEPTEMBRE 2017



L'avis « Pauvreté et exclusion sociale dans les départements d'Outre-mer » a été adopté à l'unanimité lors de l'Assemblée plénière du 26 septembre 2017.

Cet avis s'inscrit dans le cadre d'une étude menée par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) sur l'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer, qui fera l'objet d'une publication en 2018.

Sont déjà parus dans le cadre de cette étude :

- Avis sur la place des peuples autochtones dans les territoires d'Outre-mer de France

- Avis sur la question pénitentiaire dans les Outre-mer

- Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer, essentiellement en Guyane et à Mayotte.

- Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer. Regard particulier sur La Guyane et Mayotte.

- Avis sur les droits des étrangers et le droit d'asile dans les Outre-mer, cas particuliers de la Guyane et Mayotte.

Table des matières

Partie I - Pauvreté, inégalités et développement Outre-mer 8

1- Chômage ultramarin et taux de pauvreté 9

Un chômage aux causes multiples 9

Les taux de pauvreté ultramarins 11

2. Les facteurs d'aggravation de la pauvreté 14

Familles monoparentales et précarité 15

Vieillissement des populations de la Guadeloupe et de la Martinique 16

Situations démographiques tendues en Guyane, à Saint-Martin et à Mayotte 17

Finances locales sous tension 18

L'aide au financement de l'Agence Française de Développement aux collectivités d'Outre-mer 19

3. Inégalités et coût de la vie 20

Inégalités et pouvoir d'achat des plus pauvres 20

Inégalités et revenus : la question des primes accordées aux agents de la fonction publique 21

4- Recommandations générales : les plans de convergences doivent être informés par le regard des personnes concernées et par des statistiques robustes 24

Associer les personnes ayant l'expérience de la pauvreté 24

Recommandations sur la robustesse des indicateurs 26

Partie II. Pauvreté et droits fondamentaux Outre-mer : la nécessité de mesures spécifiques et immédiates 28

1- Les institutions de pilotage des politiques de solidarité. 29

2- Garantir l'effectivité de tous les droits, pour lutter contre la pauvreté sous tous ses aspects 31

Santé 31

Travail-Emploi-formation 32

Logement 34

Culture 38

Accès au service public et recours aux prestations sociales 39

Synthèse des recommandations 42

Liste des personnes auditionnées 45

De tous les territoires de la République, les départements, régions d'Outre-mer, ainsi que les collectivités d'Outre-mer (DROM-COM) sont, sans conteste, les espaces où la pauvreté est la plus prononcée[1]. L'extrême pauvreté constituant un obstacle majeur à la jouissance des droits de l'homme[2], la CNCDH a considéré qu'il lui appartenait de se saisir de cette question. La Commission espère proposer des pistes de réflexion et des solutions durables à un problème structurel, qui n'est pas sans rapport avec les différents mouvements sociaux secouant régulièrement ces territoires. Car, quelle que soit la revendication directe exprimée par les manifestants lors des événements du Chaudron à La Réunion en 1991, de la grève générale des Antilles françaises en 2009 visant la « *Pwofitasyon* », ou des manifestations du mouvement *Pou Lagwiyann dékolé*, survenues au printemps 2017 en Guyane, la pauvreté et les inégalités constituent un élément de contexte déterminant.

Certes, les dispositions en matière de politiques de solidarité applicables aux départements d'Outre-mer ont été progressivement harmonisées avec celles de l'hexagone au cours des dernières décennies. Cette extension Outre-mer du droit commun en matière sociale, qui a vu le Revenu de solidarité active s'appliquer Outre-mer en 2011 – à l'exception de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna –, a connu comme plus récent développement la loi « pour l'égalité réelle Outre-mer » du 28 février 2017[3]. Cependant, et bien qu'elle y ait contribué, cette évolution vers l'égalité de droit,

1. C'est à ce titre que la lettre de mission adressée à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) par le Premier ministre, portant sur l'évaluation du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, demandait à ce qu'une attention particulière soit portée à l'Outre-mer. IGAS, 2014, Évaluation de la première année de mise en oeuvre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, p. 65

2. Le texte abordera les questions de pauvreté et d'extrême pauvreté selon la définition du Conseil économique et social, reprise dans les travaux du Conseil des droits de l'homme des Nations unies. L'extrême pauvreté, caractérisée par la persistance de situations de précarités multiples sur une longue période apparaît comme un élément contribuant à l'aggravation d'une situation de pauvreté en situation de misère. La précarité se définit par l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible. Voir à ce sujet l'avis du CES, Grande pauvreté et précarité économique et sociale (1987) et le Rapport d'information n° 445 (2007-2008) de M. Bernard Seiller, fait au nom de la Mission commune d'information pauvreté et exclusion, déposé le 2 juillet 2008.

3. Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle Outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, nommée ci-après « loi pour l'égalité réelle Outre-mer ».

ne s'est pas traduite en une égalité sociale et économique de fait : malgré les évolutions positives apportées par les politiques de convergence, les territoires d'Outre-mer continuent de souffrir de difficultés en termes de développement économique, affectant directement les niveaux de pauvreté.

La CNCDH s'inquiète de ce que les difficultés économiques persistantes maintiennent les DROM au côté des COM en queue de presque tous les classements nationaux par indicateur de richesse ou de niveau de vie. Ces difficultés économiques éprouvent aujourd'hui l'effectivité des dispositifs de la solidarité nationale, qui, en dépit de leur application complète dans les territoires ultramarins, ne permettent pas, à eux-seuls, d'endiguer la détresse sociale. À cet égard, il est apparu, lors des auditions conduites par la CNCDH que des systèmes de solidarité historiquement robustes ont joué une fonction importante de protection contre la marginalisation des plus démunis et d'atténuation de l'intensité de la pauvreté. Ces systèmes s'érodent aujourd'hui sous l'effet de plusieurs facteurs, dont l'évolution des modes de vie, particulièrement en milieu urbain, et des structures familiales, qui tendent à affaiblir les solidarités intergénérationnelles.

Or, depuis sa création, la CNCDH a rappelé sans relâche que la pauvreté, en particulier dans ses manifestations les plus sévères, constitue une violation des droits de l'homme : l'extrême pauvreté, pour reprendre les termes de l'avis du 14 juin 2007, « e*st non seulement une négation flagrante de la dignité de la personne humaine, mais constitue une violation continue de droits spécifiques, relevant aussi bien des droits civils et politiques, que des droits économiques, sociaux et culturels. C'est au regard de chaque droit particulier, à l'égard de chaque personne, que l'effectivité doit être pleinement garantie*[4]».

Cette position s'appuie sur un ensemble de textes nationaux et internationaux par lesquels le Gouvernement français s'est engagé à lutter contre l'extrême pauvreté, dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui proclame que toute personne « *a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux*

4. CNCDH, Avis droits de l'homme et extrême pauvreté, adopté le 14 juin 2007.

nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté » (art. 25-1). Cet engagement a été décliné dans de nombreux traités internationaux, tels que le Pacte des droits économiques, sociaux et culturels ou la Convention internationale des droits de l'enfant, dont les dispositions encadrent aujourd'hui le premier objectif de développement durable (ODD) adopté par la résolution A/RES/70/1 du 25 septembre 2015. Celui-ci tend à l' « *élimination de la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde* ». Il a également été réaffirmé dans les Principes directeurs de lutte contre l'extrême pauvreté adoptés par l'ONU en 20125. À l'échelle du Conseil de l'Europe, le principe est garanti en vertu de l'article 30 de la Charte sociale européenne (CSE) qui stipule que : « *toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale*[6]». Au niveau national, la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions[7] et le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en 2013[8], traduisent la volonté des pouvoirs publics de donner corps et effet à ces principes. Aussi, la grande pauvreté et l'évaluation des politiques de solidarité sont-elles au cœur des préoccupations de la CNCDH, car il s'agit d'une question de droits fondamentaux.

À titre liminaire, il convient de souligner que les politiques publiques françaises de lutte contre la pauvreté en France demeurent un sujet de préoccupation pour les instances de suivi des conventions internationales dont la France est signataire. Ainsi, dans ses conclusions du 4 décembre 2015, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) a souligné le caractère lacunaire des rapports remis par le Gouvernement français. Selon le CEDS, ils ne satisfont pas l'article 13§1 de la Charte sociale européenne (CSE) en ce qu'ils ne permettent pas d'apprécier le niveau de l'assistance sociale en France et de s'assurer que celui-ci est adéquat au sens de la CSE[9].

5. HRC, 2012, Version finale du projet des principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme (A/HRC/21/39).
6. Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996.
7. Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.
8. Circulaire du Premier ministre du 7 juin 2013 portant sur la mise en place du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.
9. CEDS, Conclusions 2015 (France) : article 13-1 de la Charte révisée.

En ce qui concerne la pauvreté des enfants plus particulièrement, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies a invité à la France à « *faire de l'éradication de la pauvreté des enfants une priorité nationale et d'allouer les moyens nécessaires aux programmes visant à soutenir les enfants et les familles les plus démunis, en particulier les enfants et les familles touchés par la crise économique qui vivent dans la pauvreté, les enfants des familles monoparentales et les enfants qui vivent dans des bidonvilles ou dans des 'zones urbaines sensibles', les enfants des départements et territoires d'outre-mer et les enfants migrants non accompagnés* »[10].

Enfin, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Comité DESC) a exprimé sa préoccupation à l'égard du taux élevé de pauvreté dans les départements, régions et collectivités d'Outre-mer (DROM-COM), et jugé « *insuffisants, fragmentés et pas suffisamment basés sur les droits de l'homme les dispositifs spécifiques tels que le bouclier qualité-prix*[11] *et les mesures en faveur de la croissance et de l'emploi* ». Il a donc recommandé à l'État d'adopter une approche véritablement axée sur les droits de l'homme dans sa lutte contre la pauvreté, en s'attaquant « *en priorité à l'extrême pauvreté, notamment à Mayotte, en veillant à ce que les personnes vivant dans l'extrême précarité aient accès aux prestations sociales* » et à « *accompagner la mise en œuvre outre-mer du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de ressources budgétaires proportionnelles aux inégalités et établir un échéancier pour combler les écarts existants dans la jouissance du droit à un niveau de vie suffisant*[12]. » Ce faisant, le Comité relaie l'inquiétude persistante de la CNCDH et de la société civile française plus largement à l'égard du retard économique et social qu'accuse les Outre-mer et ses conséquences sur l'effectivité des droits fondamentaux pourtant théoriquement reconnus à chacun. Cet avis entend compléter en ce qui concerne les Outre-mer les recommandations de l'avis de la CNCDH relatif au suivi des recommandations du Comité des Nations unies sur les droits sociaux, économiques et culturels du 6 juillet 2017[13].

10. CRC, Observations finales concernant le 5e rapport périodique de la France, op. cit. §70.
11. Mis en place dans le cadre de la loi relative à la régulation économique des Outre-mer du 20 novembre 2012, dite « loi Lurel », le Bouclier qualité/prix (BQP) est une mesure visant à lutter contre la vie chère en règlementant les prix des produits de consommation courante Outre-mer. Il s'agit d'une liste de produits devant être vendus à un prix modéré, élaborée à l'échelle du DROM ou COM, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, et publiée par décret préfectoral. Le bouclier est renégocié tous les ans, donnant lieu à un avis de l'observatoire des prix et une nouvelle concertation entre les acteurs concernés.
12. Ibid., §34.
13. CNCDH, Avis relatif au suivi des recommandations du Comité des Nations unies sur les droits sociaux, économiques et culturels à l'attention de la France, adopté le 6 juillet 2017, JORF n°0254 du 29 octobre 2017,

Ne pouvant étudier chaque DROM-COM, ni se rendre sur place, la CNCDH a mené des auditions en se concentrant plus particulièrement sur les Antilles – y compris Saint-Martin – et la Réunion, afin de dégager un certain nombre de recommandations, dont certaines sont applicables à d'autres territoires de la République.

Par cet avis, la CNCDH entend d'abord rappeler les éléments du diagnostic de la pauvreté Outre-mer, pour ensuite recommander des évolutions allant dans le sens d'une meilleure mesure de la pauvreté, tant en termes qualitatifs, que quantitatifs (I). La CNCDH suggèrera enfin une série de recommandations dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, fondées sur une approche par les droits de l'homme (II).

Partie I
Pauvreté, inégalités et développement Outre-mer

Le rapport soumis au Premier ministre par Victorin Lurel en mars 2016, intitulé Égalité réelle en outre-mer, qui appuie la loi du même nom, fait état d'un « *essoufflement du modèle économique ultramarin* »[14]. Si au cours des dernières décennies, le niveau de développement humain a crû significativement Outre-mer, le rapport de Victorin Lurel souligne que la progression de l'indice de développement humain (IDH) dans les territoires ultramarins tient essentiellement à l'augmentation sensible de l'espérance de vie et de la durée de scolarisation[15] ; la richesse économique (PIB par tête), troisième composante du faisceau, fait figure, quant à elle de « *parent pauvre du développement humain* », en ce que sa contribution à l'amélioration de l'IDH est limitée, voire négative dans le cas de la Polynésie française[16] ; et, de fait, comme le soulignait déjà le rapport d'Éric Doligé et Michel Vergoz, en 2012, « *les niveaux de richesse par habitant des départements d'outre-mer étaient inférieurs au PIB hexagonal par habitant dans une proportion allant de 31 à 37 % pour la Martinique et la Guadeloupe jusqu'à 79 % pour Mayotte, en passant par 38 % pour La Réunion et 51 % pour la Guyane. Le PIB par habitant de la Guadeloupe serait inférieur de 27 % à la moyenne des régions françaises (hors Île-de-France) et de 12% à celui du département le moins riche de l'Hexagone, le*

texte n° 39.

14. Victorin Lurel, Égalité réelle Outre-mer : rapport remis au Premier ministre, mars 2016, p. 8.

15. Ibid., p. 65.

16. Olivier Sudrie, Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer ? Une apporche par l'indice de développement humain, AFD, 2012, p. 11.

Limousin[17]». Aussi, en 2016, le rapport Lurel proposait-il de porter les efforts sur le développement économique, « *maillon faible du développement outre-mer*[18]».

Le retard accusé par les DROM-COM en matière de développement économique se traduit par un problème de chômage massif et persistant, cause de niveaux élevés de pauvreté (1). Il s'agit de mesurer l'ampleur et les manifestations spécifiques de celle-ci (2), en consultant les personnes qui en sont directement affectées (3) et en constituant des outils d'analyse statistique et de comparaison robustes (4).

1- Chômage ultramarin et taux de pauvreté

Un chômage aux causes multiples

Les taux de chômage des DROM et COM, élevés en comparaison avec la métropole et persistants[19], expliquent le niveau de richesse globalement inférieur. Ils sont le reflet d'économies sinistrées par la crise de 2008, certes, mais cumulant de surcroît des caractéristiques défavorables à l'emploi propres aux territoires d'Outre-mer. Il peut s'agir des difficultés qu'éprouvent les petites économies insulaires à générer de l'emploi, du fait, notamment, de l'éloignement du marché européen et de l'impossibilité d'effectuer des économies d'échelle.

Il faut souligner, par ailleurs, le problème d'appariement entre offre et demande d'emploi. Plusieurs facteurs sont en cause : les taux d'illettrisme nettement supérieurs à la moyenne nationale et les niveaux généralement faibles d'éducation : on compte ainsi, Outre-mer, un nombre important de jeunes déscolarisés et sans emploi, dits NEET (« ni en emploi, ni en formation, ni en études »)[20]. Le manque d'appariement entre offre et demande d'emploi est également lié au nombre limité de filières de formation supérieure et l'inadéquation, plus généralement, entre les formations proposées et les profils demandés sur le marché local. Enfin, la rencontre entre l'offre et la demande d'emploi est rendue difficile par les problèmes de mobilité et

17. Éric Doligé et Michel Vergoz, Les niveaux de vie dans les outre-mer : un rattrapage en panne ? Rapport d'information au Sénat n°710, 9 juolet 2014, p. 27.
18. Victorin Lurel, Égalité réelle Outre-mer : rapport remis au Premier ministre, mars 2016, p. 66.
19. Voir la synthèse récente consacrée à la question dans le rapport 2016 de l'Observatoire des territoires : Observatoire des territoires, 2016, Emploi et territoires. Rapport de l'Observatoire des territoires 2016, pp. 140-144.
20. Voir à ce sujet l'avis de la CNCDH consacré à l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer du 6 juillet 2017, JORF n°0269 du 18 novembre 2017, texte n° 77, cf. infra Chapitre II.

d'accès aux zones d'emploi, indissociables des carences en matière de transports en commun que connaissent globalement les DROM. Il faut noter enfin, que les fortes migrations qui existent entre DROM et métropole, concernent surtout les plus diplômés ; les moins diplômés – et donc plus vulnérables au chômage – sont ainsi surreprésentés sur les marchés du travail ultramarins[21,22]. Outre le taux chômage, il faut considérer les personnes qui ne sont pas inscrites à Pôle emploi, tout en souhaitant travailler[23]. Il est ressorti des discussions entre la CNCDH et ses interlocuteurs, que le non recours à Pôle emploi était fréquemment lié au découragement des usagers compte tenu du peu de succès que rencontrent les démarches de recherche d'emploi menées via ce dispositif[24]. Le taux de chômage ne prend pas en compte, non plus, les personnes exerçant des activités professionnelles non déclarées, ni des activités non-rémunérées socialement utiles, souvent exercées par des femmes.

C'est au titre de ces spécificités propres aux « *régions ultrapériphériques* » que le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne autorise que des mesures économiques faisant exception aux politiques communes soient appliquées Outre-mer « *compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement* [25]». C'est ainsi que la France applique Outre-mer une politique d'exonération des cotisations sociales dans certains secteurs d'activité, qui concernait, en 2006, 62% des salariés des quatre départements d'Outre-mer historiques[26].

21. Yannick L'Horty, « La persistance du chômage ultramarin : un problème aux causes multiples », Revue française des affaires sociales, n°4, avril 2014, pp. 114-135.
22. Le désappariement entre l'offre et la demande et l'adaptation des formations est le critère principal retenu par l'Observatoire des territoires. Observatoire des territoires, 2016, Emploi et territoires. Rapport de l'Observatoire des territoires 2016, p. 143.
23. Il s'agit de ce que les économistes appellent le « halo ». Audition de M. Franck Temporal, le 8 mars 2017.
24. Cf. infra, pp. 7 et 19.
25. Art. 349, TFUE.
26. Nicolas Baudin, François Legendre, Yannick L'Horty, « Les baisses de cotisations sociales ultramarines », Revue française d'économie, vol. XXIV, 2009/3, pp. 167-193, p. 168.

Les taux de pauvreté ultramarins

Ce contexte de chômage massif Outre-mer conduit à des taux de pauvreté supérieurs à ceux de la métropole. Il est à noter que le taux de pauvreté dépend du revenu médian de référence que l'on choisit. Il s'agit ici d'une question d'échelle, puisque le revenu médian des DROM étant inférieur à celui de la métropole, le taux varie sensiblement selon que l'on calcule la pauvreté à l'échelle nationale ou départementale[27]. Les chiffres montrent néanmoins qu'un grand nombre de personnes vit dans la pauvreté et que, pour beaucoup, le niveau de pauvreté est élevé, y compris dans les « *Quatre vieilles* » : en 2011, les taux de pauvreté y variaient entre 48,6% en Martinique et 61,3% en Guyane, alors que la moyenne française s'élevait à 14,7%[28].

Ces taux de pauvreté reflètent une société où de nombreuses personnes sont contraintes d'avoir recours aux prestations sociales : en Martinique et Guadeloupe, les personnes auditionnées par la CNCDH et les publications sur ce sujet se recoupent pour estimer entre 20 et 25% les personnes qui vivent grâce au RSA. [29].

27. La CNCDH remercie l'INSEE d'avoir traité les données nécessaires à la constitution de ce tableau et de l'avoir mis à sa disposition.

28. Pour un apperçu synthétique de la pauvreté en France, voir les travaux en ligne de l'Observatoire des inégalités : http://www.inegalites.fr/spip.php?article270 (consulté le 20 juin 2017).

29. Ces chiffres sont issus des discussions tenues lors des auditions de Mme Myriam Thirot, le 21 mars 2017 et Mme Justine Benin, le 24 février 2017.

REVENU DES MENAGES ET TAUX DE PAUVRETE DANS LES DOM

Le tableau ci-dessous a été établi par l'INSEE, à la demande de la CNCDH, en se basant sur l'enquête budget des familles 2011 : les commentaires qui l'accompagnent (« Nota » et « REMARQUE ») ont été aussi fournis par l'INSEE

	Revenu disponible annuel médian par ménage	Niveau de vie mensuel médian	Seuil de pauvreté mensuel	Taux de pauvreté 1 (par rapport au seuil de pauvreté local)	Indice du Gini	Rapport interdéciles D9/D1		Taux de pauvreté 2 (par rapport au seuil de pauvreté métropolitain)
Unités	*euro*	*euros*	*euros*	*%*		*%*		
Martinique	18 960	1 025	600	20,6	0,35	5,6		48,6
La Réunion	21 970	960	580	16,0	0,37	5,2		51,2
La Guyane*	20 290	695	420	30,2	0,44	13,8		61,2
Guadeloupe	18 720	995	600	20,1	0,37	5,5		49,1
Mayotte	11 480	384	230	32,4	0,49	14,2		84,5

Source : enquête budget de famille 2011/exploitation INSEE
Nota : le seuil de pauvreté métropolitain pris en compte est celui issu d' enquête et revenus fiscaux et sociaux
* données révisées

REMARQUE : Pour la Réunion, les données présentées ici ont été produites uniquement pour permettre une comparaison avec les autres DROM, pour lesquels la qualité des fichiers administratifs ne permet pas le calcul du taux de pauvreté avec ces sources.

L'étendue du secteur informel Outre-mer rend plus complexe encore la mesure de la pauvreté. En effet les revenus issus des transferts sociaux sont fréquemment associés à des revenus issus de l'économie informelle [30,31] centraux à la vie des quartiers populaires, les « *djobs* » et les « *papiers de la DDASS* » en sont devenus des illustrations, consignées dans les fresques sociales de la littérature antillaise [32]. Ainsi la mesure du taux de pauvreté sur la base des revenus déclarés aux impôts ne rend-elle pas entièrement compte de la réalité des revenus des ménages. Cette association explique en partie que la pauvreté ultramarine soit plus souvent « *intégrée* »[33], c'est à dire n'exposant pas à la marginalisation.

Parmi les facteurs qui contribuent à diminuer l'intensité de la pauvreté et qui exigent de relativiser la pertinence d'une mesure statistique de la pauvreté, il faut également mentionner l'importance du « *coup de main* ». Cette expression fait référence à l'entraide, fruit des solidarités réputées de la société populaire antillaise[34], et que l'on peut identifier sous des formes similaires à La Réunion[35]. Ces solidarités, souvent évoquées au cours des auditions conduites par la CNCDH, n'en restent pas moins difficiles à cerner précisément, dans la mesure où elles procèdent de déterminants historiques et culturels complexes. Il semblerait qu'aux Antilles et à La Réunion, les minimas sociaux, très répandus depuis des générations et peu stigmatisants par conséquent, s'articulent à de l'activité informelle et au soutien familial et communautaire, au point de garantir une subsistance qui ne prémunit pas contre la pauvreté en tant que telle, mais protège de l'exclusion[36].

---

30. Audition de Mme Justine Benin, le 24 février 2017. L'expression « Michel Maurin », employée en Guadeloupe, permet de décrire ce que recouvre la notion de « djob », c'est-à-dire une personne executant des tâches mutliples dans le bâtiment, l'entretien, l'aide à la personne ; l'image de « l'homme à tout faire ».

31. Audition de M. Justin Daniel, le 22 mars 2017.

32. On pense, bien sûr, au roman de Patrick Chamoiseau, Texaco, prix Goncourt 1992.

33. Audition de Mme Myriam Thirot, le 21 mars 2017.

34. Voir à ce sujet : M. Justin Daniel, « La crise sociale aux Antilles françaises », EchoGéo [En ligne], Sur le Vif, mis en ligne le 30 mars 2009, URL : http://echogeo.revues.org/11117 (consulté le 30 septembre 2016). Audition de Mme Justine Benin, le 24 février 2017 ; de Myriame Thirot, le 21 mars 2017 ; de M. Thierry Mahler et Mme Marie-Hélène Coutant, le 5 avril 2017.

35. Voir à ce sujet : Nicolas Roinsard, La Réunion face au chômage de masse : Sociologie d'une société intégrée, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007.

36. Pour La Réunion Nicolas Roinsard propose ainsi que « l'on ne saurait comprendre pourquoi la dépendance aux minima sociaux ne fait pas ou peu l'objet de stigmatisation dans la société créole sans s'en référer, de nouveau, à l'histoire et à la fonction sociale du travail à La Réunion. Que l'on soit travailleur pauvre ou pauvre et assisté, la pauvreté renvoie pour beaucoup à un ordre social sur lequel on n'a bien peu d'emprise, et au sein duquel les stratégies de survie dépendent des solidarités horizontales (famille, quartier, etc.) sur lesquelles se développe notamment toute l'économie informelle, mais aussi et surtout de la solidarité verticale et, dans ce cadre, du bon vouloir d'une autorité supérieure ». Nicolas Roinsard, « Soixante ans de départementalisation à La Réunion : une sociologie des mutations de l'organisation sociale et de la structure de classe en contexte postcolonial » REVUE Asylon(s), N°11, mai 2013, Quel colonialisme dans la France d'outre-

2. Les facteurs d'aggravation de la pauvreté

Cependant, ces solidarités, qui restent une voie de survie pour de nombreuses familles, doivent à leur tour être nuancées, au vu de leur effritement progressif, en particulier dans les contextes urbains : cette pauvreté qui était généralement « *intégrée* » par le passé est, de manière croissante, une cause de marginalisation – de « *désaffiliation* » au sens sociologique du terme[37]. En 2007, les auteurs du rapport Pauvreté, précarité et formes d'exclusions en Martinique : une approche qualitative écrivaient : « *on assiste à l'émergence depuis quelques années, en dépit du rôle de l'environnement social et familial, d'îlots de population en déshérence ou en voie de désaffiliation, constitutifs d'une pauvreté moderne et justifiant une intervention particulière de la part des pouvoirs publics*[38] » ; une dynamique dont le coordinateur du rapport, Justin Daniel, a souligné la persistance lors des échanges avec la CNCDH[39]. La protection qu'apporte la famille, cœur de ces « *solidarités traditionnelles* » observées Outre-mer, se trouve fragilisée dans les Antilles, où se jouent des mutations importantes des structures familiales[40]. Si ces dernières sont moins mises à l'épreuve à La Réunion, Nicolas Roinsard n'y observait pas moins « *l'apparition assez récente dans l'île de centres d'accueil pour sans domicile fixe (SDF)* », dès 2007[41]. Au constat de cet effritement, la CNCDH voudrait ajouter, dans le propos qui suit, celui de la multiplication des facteurs aggravants de la pauvreté auxquels les DROM sont aujourd'hui confrontés. La Commission voudrait ainsi poser avec d'autant plus de force la question des filets de sécurité qui doivent être déployés Outre-mer pour éviter une généralisation de ce phénomène de désaffiliation.

---

mer ?, http://www.reseau-terra.eu/article1278.html (consulté le 20 juin 2017).

37. Audition de M. Justin Daniel, le 22 mars 2017.

38. Justin Daniel et al., 2007, Pauvreté, précarité et formes d'exclusions en Martinique : une approche qualitative, p. 10.

39. Audition de M. Justin Daniel, le 22 mars 2017.

40. Voir l'intervention de Claude-Valentin Marie au Sénat, le 23 novembre 2012 : « À ce titre l›impact des changements dans la vie des familles (relations entre les membres, formes nouvelles d›organisation) est déterminant. Plus dans une société se transforment les relations et les dynamiques familiales, plus importants sont les risques d›effritement des solidarités. C›est peut-être ce qu›indiquent déjà les différences observées, sur ce plan, entre les réalités martiniquaises et réunionnaises. L›enquête Mfv montre, en effet, que ce sont les Réunionnais qui semblent maintenir le plus fortement les traditions de solidarités familiales. » Sénat, 2012, Rapport d'information n°159 sur les actes de la conférence-débat « Le développement humain et la cohésion sociale dans les outre-mer » organisée le 23 novembre 2012. Accessible en ligne : http://www.senat.fr/rap/r12-159/r12-159.html (consulté le 20 juin 2017).

41. Nicolas Roinsard, La Réunion face au chômage de masse : Sociologie d'une société intégrée, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007.

Familles monoparentales et précarité

Dans la description de la pauvreté Outre-mer, il faut mentionner la part de la monoparentalité dans le profil des familles ultramarines. À ce sujet Claude-Valentin Marie suggère que « *c'est l'importance de la monoparentalité qui distingue aujourd'hui encore les structures familiales des DOM de celles de la métropole*[42] ». Ainsi, en 2011, les DOM historiques connaissaient des proportions de familles monoparentales oscillant entre 37,7% (La Réunion) et 53,6% (Martinique), alors que la moyenne nationale est de 25,4%. En 2015, l'Observatoire des territoires soulignait quant à lui que l'ensemble des DROM tendaient vers l'amplification du phénomène dans des proportions supérieures à la moyenne nationale, avec des taux d'augmentation du nombre de familles monoparentales supérieur à 6% en Guyane et à 4% à La Réunion[43].

Monoparentalité et pauvreté se recoupent Outre-mer de manière plus saillante qu'en métropole. En 2014, 40% des bénéficiaires du RSA dans les DROM étaient des femmes élevant seules un ou plusieurs enfants, contre 30% en métropole[44]. Les familles monoparentales, dans les DOM historiques, constituent une part d'allocataires des prestations des CAF bien supérieure à la métropole, puisqu'entre 56% (La Réunion) et 62% (Martinique) des allocataires des CAF sont des familles monoparentales, contre moins de 30% dans l'hexagone[45].

Le phénomène contribue d'ailleurs à la pauvreté infantile, dans la mesure où, en Guadeloupe et en Martinique par exemple, 44% et 45% des enfants vivent au sein d'une famille monoparentale respectivement[46] et que les restes à vivre de ces familles peuvent s'avérer très faibles en dépit des prestations sociales[47]. Il est à noter que les conjoints ayant quitté le ménage se trouvent dans des situations

42. Claude-Valentin Marie, « Mutations sociodemographiques dans les DOM et nouveaux défis pour la protection sociale », in Haut Conseil du financement de la protection sociale, 2015, Rapport sur l'impact de la protection sociale et de son financement sur la distribution territoriale des revenus, p. 161.
43. La moyenne nationale d'augmentation du nombre de familles monoparentales est de 1,7%. Observatoire des territoires, 2015, Qualité de vie, habitants, territoires. Rapport 2014, p. 197.
44. CNAF, 2014, Prestations légales, aides au logement, revenu de solidarité active au 31 décembre 2014, p. 135.
45. Claude-Valentin Marie, « Mutations sociodemographiques dans les DOM et nouveaux défis pour la protection sociale », in Haut Conseil du financement de la protection sociale, 2015, Rapport sur l'impact de la protection sociale et de son financement sur la distribution territoriale des revenus, p. 167.
46. Audition de M. Franck Temporal, le 8 mars 2017.
47. Audition de Mme Myriam Thirot le 21 mars 2017.

également précaires : de nombreuses aides étant « familiarisées » – notamment l'allocation de logement familiale[48] – les personnes en rupture familiale – souvent jeunes de surcroît – sont plus exposées à l'exclusion[49].

Des initiatives imaginatives ont pu être mises en place pour faciliter le retour à l'emploi des parents de familles monoparentales, associant à des aides à l'emploi et à la formation, des services ou aides à la garde d'enfants. La CNCDH recommande le développement des dispositifs d'accueil pour la petite enfance et la prise en charge des personnes âgées pour faciliter l'emploi des femmes. Elle regrette tout particulièrement l'abandon de dispositifs innovants associant garde d'enfant, formation et insertion professionnelle qui devraient au contraire être développés et pérennisés.

Vieillissement des populations de la Guadeloupe et de la Martinique

Il n'en reste pas moins que le visage de la pauvreté diffère considérablement d'un DROM à l'autre en raison de dynamiques démographiques différenciées. En Martinique et en Guadeloupe, le vieillissement de la population pourrait laisser présager son appauvrissement. Si, au cours de la vie active, le travail informel atténue la pauvreté monétaire observée par les services statistiques, il a partie liée avec des parcours professionnels fragmentés et marqués par la précarité. Lors du départ en retraite, la faible part des revenus déclarés au cours de la vie active a pour conséquence de plonger les personnes âgées dans la pauvreté[50]. Le vieillissement de la population suggère donc l'accroissement de cette catégorie pauvre et vulnérable [51,52]. Victorin Lurel propose cependant que l'on puisse cultiver les aspects bénéfiques d'une telle transition, notamment l'émergence d'une « *silver economy* » - une économie du troisième âge [53]

La CNCDH juge cet axe de développement d'autant plus souhaitable que la Martinique et la Guadeloupe semblent souffrir du sous-dimensionnement du secteur des services à la personne[54], dans un contexte d'effritement des solidarités

48. CNAF, 2014, Prestations légales, aides au logement, revenu de solidarité active au 31 décembre 2014, p. 115.
49. Audition de M. Franck Temporal, le 8 mars 2017.
50. Audition de Mme Myriam Thirot, le 21 mars 2017.
51. Audition de Mme Myriam Thirot, le 21 mars 2017.
52. Audition de Mme Justine Benin, le 24 février 2017.
53. Victorin Lurel, op. cit., p. 77.
54. Audition de Mme Justine Benin, le 24 février 2017.

familiales traditionnelles[55]. En 2014, l'Observatoire des territoires notait ainsi que si les personnes âgées étaient globalement « mieux entourées » en Martinique, en Guyane, à la Réunion et dans la partie Est de la Guadeloupe que dans la France en général[56], il remarque tout de même que l'évolution de la situation pointe vers une solitude de plus en plus fréquente des personnes âgées – mises à part certaines régions de la Guyane – dans des proportions plus élevées que la moyenne nationale[57].

Situations démographiques tendues en Guyane, à Saint-Martin et à Mayotte.

Dans l'espace caribéen, le cas de la Guyane et de Saint-Martin diffère de celui de la Martinique et de la Guadeloupe, puisque les dynamiques démographiques tendent vers un accroissement rapide de la population, nourri par d'importantes entrées migratoires. Au point de vue économique et de l'emploi, ces phénomènes migratoires produisent un effet ambivalent, car, si la pyramide des âges permet d'envisager les équilibres démographiques de demain plus sereinement qu'en Martinique et en Guadeloupe, les situations de précarité se multiplient sous l'effet des flux issus de pays voisins autrement plus pauvres que les DROM, Suriname, régions du Brésil proches de la Guyane, République dominicaine, Haïti.... ; migrations économiques principalement[58], que le marché du travail peine à absorber au rythme des arrivées[59].Il en va de même en matière de prestations sociales et d'accès aux services publics, l'État et les collectivités étant peu armés pour répondre au rythme de l'accroissement démographique de Saint-Martin, comme de la Guyane, ou de Mayotte. C'est le cas, par exemple, du fonctionnement des services de santé : au cours des auditions conduites par la CNCDH, il est apparu qu'entre la faillite de l'hôpital de Guyane, les déficits chroniques de ceux de Mayotte et de Saint-Martin, et l'engorgement des services qui fait peser la réputation « *d'hôpitaux pour immigrés* » sur certains établissements[60], les tendances démographiques constituent un

55. Cet aspect a été cité dans plusieurs auditions, notamment celles de Mme Myriam Thirot, le 21 mars 2017, et de M. Justin Daniel, le 22 mars 2017.

56. L'Observatoire des territoires utilise le taux de personnes de 75 ans ou plus vivant seules.

57. Observatoire des territoires, 2015, Qualité de vie, habitants, territoires. Rapport 2014, p. 193.

58. Audition de Mme Dominique Voynet, le 1er mars 2017 ; audition de M Thierry Mahler et Mme Marie-Hélène Coutant, le 5 avril 2017.

59. Audition de M. Franck Temporal, le 8 mars 2017. Au cours de cette audition, M Franck Temporal traitait plus spécifiquement du cas de Mayotte.

60. Ces aspects sont ressortis des discussions lors des auditions de M. Fabrice Richy et de Mme Sévane Marchand, le 1er mars 2017 ; de Mme Dominique Voynet, le 1er mars 2017 ; ainsi que, pour Saint-Martin, lors de l'audition de M. Thierry Malher et

défi pour les services de l'État.

Finances locales sous tension

Il faut noter de surcroît que les collectivités ultramarines connaissent des difficultés financières importantes. Parmi les facteurs identifiés par la Cour des comptes – concernant les communes, mais susceptibles de s'appliquer à la fiscalité des départements – on notera la « *base fiscale étroite et peu fiable* », en raison, notamment, des nombreux abattements et exonération, et des bases cadastrales « *peu ou mal renseignées* »[61]. Depuis 2011 et la transposition du RSA Outre-mer, l'effet croisé de la progression de la part budgétaire allouée aux prestations sociales – particulièrement élevée dans les DROM[62] – et de la baisse de la participation de l'État dans les finances des collectivités, met les finances des DROM dans une situation critique, dont s'inquiétait la Cour des comptes en 2015[63].

La CNCDH voudrait souligner le cas particulier de Saint-Martin, qui, en vertu de son statut de COM, a sa fiscalité propre et lève notamment l'impôt sur le revenu. Le budget de la collectivité souffre d'un effet ciseau combinant des levées fiscales limitées – environ 30% de foyers imposables[64] – et le nombre élevé d'allocataires du RSA : le budget RSA est passé de 800.000 euros en 2009 à 5.000.000 aujourd'hui[65]. La collectivité, en grande difficulté financière, s'est de surcroît inquiétée du fait que les effets du RSA sur la consommation étaient limités par la « *fuite des devises* » : les bénéficiaires peuvent dépenser leurs revenus à Sint Maarten – partie néerlandaise de l'île –, ou pour certains, originaires des îles voisines, en envoyer une partie à des

Mme Marie Hélène Coutant, le 5 avril 2017.

61. Cour des comptes, 2011, La situation financière des communes des départements d'outre-mer, pp. 40-41 ; voir également infra, p. 21.

62. Il faut noter que, dans les DROM, le poids budgétaire des aides sociales – le RSA notamment – représente un montant par habitant près de deux fois supérieur à la moyenne métropolitaine (1058 €/hab. dans les DOM ; 578 €/hab. en métropole). Observatoire des finances locales, 2016, Les finances des collectivités locales en 2016 : état des lieux, p. 79.

63. Cour des comptes, Les finances publiques locales, octobre 2015, p. 78 : « les dispositifs instaurés dans la loi de finances pour 2014 et maintenus en 2015 ne pourront suffire à compenser la dynamique, qui devrait rester forte, des allocations individuelles de solidarité. D'ici 2017, à législation constante, de nombreux départements pourraient être dans l'incapacité d'équilibrer leur budget. En effet, la baisse de la DGF devrait représenter environ 6 % de leurs recettes réelles de fonctionnement entre 2015 et 2017, toutes choses étant égales par ailleurs. Or, si les départements présentaient en moyenne en 2014 un taux d'épargne brute de 11 %, ce taux était inférieur ou égal à 6 % dans neuf départements74 qui ne pourront donc vraisemblablement pas absorber la baisse de la DGF prévue. »

64. Audition de M. Thierry Malher et Mme Marie Hélène Coutant, le 5 avril 2017.

65. Audition de M. Alex Richards, le 5 avril 2017.

relations établies à l'étranger[66]. Ainsi les élus de l'assemblée de Saint-Martin ont voulu démonétiser une partie de la prestation ; mais cette décision a été censurée par le Conseil d'État[67].

En raison de ces situations financières difficiles, les collectivités ultramarines peinent à assurer l'ensemble des missions qui leur sont dévolues. Parmi les exemples évoqués lors des auditions conduites par la CNCDH, on peut citer l'abandon de dispositifs relatifs à l'aide de retour à l'emploi en Guadeloupe, en raison du tarissement des budgets de la collectivité[68]. On peut également se rappeler l'annonce, en 2015, selon laquelle le Conseil départemental de Guyane se trouvait dans l'incapacité de verser aux caisses d'allocations familiales les fonds destinés au financement du RSA, laissant présager une impossibilité pour les bénéficiaires de recouvrer la prestation[69]. L'affaire avait conduit le préfet à solliciter une aide d'urgence auprès de l'État.

L'aide au financement de l'Agence Française de Développement aux collectivités d'Outre-mer

Les besoins de financement élevé des collectivités ultramarines, DROM ou COM, pour réaliser leurs investissements, expliquent qu'elles fassent appel à l'appui de l'Agence française de développement (AFD), le secteur privé ayant peu d'appétence pour le financement des investissements du secteur public. L'AFD met en place des appuis qui peuvent être techniques : analyse des comptes, audits et études en vue d'améliorer la soutenabilité financière des budgets des collectivités, appui à la structuration de projet, ou de politiques publiques (schéma directeurs). Sur le plan

66. Ces éléments sont apparus lors des discussions conduites avec M. Thierry Malher et Mme Marie-Hélène Coutant, le 5 avril 2017.

67. Voir la décision du Conseil d'État n° 399584, du mercredi 8 février 2017, annulant la délibération de la collectivité.

68. Audition de Mme Justine Benin, le 24 février 2017 ; l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE), en particulier, a été affectée par les coupes budgétaires oppérées par la collectivité. Cette aide est pourtant particulièrement importante dans les départements, tels que la Guadeloupe, marqués par un fort taux de familles monoparentales et des difficultés de mobilité, puisqu'il prévoit, entre autres aides financières, un soutien au financement des frais de garde d'enfant et des frais de véhicule.

69. Les intervenants de l'AFD ont précisé que les enveloppes prévues par l'État pour le financement du RSA étaient figées depuis 2012, année où le RSA a été transféré aux départements. De ce fait, en Guyane, la situation est la suivante : du fait d'une population jeune, avec un taux de chômage élevé, et une croissance démographique importante, la charge du RSA a quasiment doublé depuis 2012. Aujourd'hui, le déficit entre le montant alloué par l'État et la charge du RSA est supérieur à 50 millions d'euros par an. Une enveloppe d'aide complémentaire qui pourrait être de 15 à 20 millions d'euros a été prévue fin 2016, mais ne suffira pas à combler le déficit. Le poids financier pour la collectivité s'avère insupportable et crée un risque d'importants conflits entre l'État et les élus de Guyane. Audition de M. Fabrice Richy et Mme Sévane Marchand, le 1er mars 2017.

financier, l'AFD intervient majoritairement sous forme de prêt. Les prêts peuvent bénéficier de bonifications par l'Etat permettant d'atteindre de très faibles taux d'intérêt (jusqu'à zéro) dès lors que l'investissement concerne un secteur défini comme prioritaire par l'Etat : les principaux domaines en sont le climat, l'environnement, la santé, et l'eau. Le montant des prêts octroyés par l'AFD est très variable allant de 100.000 euros, à plus de 100 millions d'euros. Globalement, les financements ultramarins de l'AFD se sont élevés en 2016 à 1,6 milliards d'euros dont 1,1 de financements directs[70].

La CNCDH salue l'action de l'AFD auprès des collectivités d'Outre-mer, mais regrette que les produits financiers de l'Agence, compte tenu de la nature du soutien financier de l'État consistant en la mise à disposition de bonifications sur les prêts, ne soient pas en mesure de répondre aux besoins de financement du secteur associatif. En effet, celui-ci est plutôt en demande de subventions que de prêts à taux bonifiés, en particulier les petites structures. À l'image de la ligne budgétaire accordée par le ministère des Affaires étrangères à l'AFD, destinée à financer les projets d'associations œuvrant dans les pays en voie de développement, la CNCDH invite le ministère des Outre-mer à envisager un soutien de nature équivalente pour les DROM.

Par ailleurs, renseignée sur les avantages considérables que constitue le recours aux fonds structurels européens, la CNCDH invite le Gouvernement français à réfléchir sur l'amélioration des actions financées par l'Union européenne et à rendre compte de l'effectivité sur les populations les plus désavantagées.

3. Inégalités et coût de la vie

Inégalités et pouvoir d'achat des plus pauvres

La pauvreté est encore renforcée par un coût de la vie particulièrement élevé. En raison de la faiblesse des productions locales et l'importance du marché de l'importation tenu par un oligopole de la grande distribution, les produits de consommation sont plus coûteux Outre-mer. L'indice de Gini et le rapport interdéciles montrent par ailleurs que les situations au sein de chaque DOM sont nettement

70. Ces éléments ont été fournis à la CNCDH lors de l'audition de M. Fabrice Richy et Mme Sévane Marchand, le 1er mars 2017.

inégalitaires[71]. Sous l'effet de ces inégalités de revenus, le prix des produits vendus sur les marchés ultramarins tendent à être tirés vers le haut, hors de portée des ménages les plus modestes.

Ainsi, en 2010, le différentiel de prix constaté par l'INSEE à La Réunion pour les produits alimentaires, s'élevait à 36,6% ; un taux supérieur à celui des produits de consommation moins courante et donc d'autant plus durement ressenti par les foyers modestes[72]. La vie chère Outre-mer a suscité l'action des acteurs publics à tous les niveaux depuis 2007 avec la création des observatoires des prix, jusqu' à la loi de régulation économique Outre-mer de 2012, qui met en place le « bouclier qualité-prix » (BQP). Cette mesure doit être saluée, bien que la CNCDH invite les observatoires des prix et les acteurs de la révision annuelle de la liste des produits, à porter une attention particulière à la qualité nutritionnelle et à l'origine des produits intégrés au bouclier[73]. Quoi qu'il en soit, la réduction des inégalités semble s'imposer si l'on veut atténuer la cherté de la vie et ses effets démultipliés sur les plus pauvres.

Inégalités et revenus : la question des primes accordées aux agents de la fonction publique

Au-delà de leur effet sur les prix, les inégalités ultramarines renforcent le sentiment d'exclusion et d'injustice des plus démunis ; sentiment qui, sous la notion de « *profitation* », a nourri les mouvements sociaux de 2009. La CNCDH voudrait cependant mettre en garde contre la tentation de stigmatiser les fonctionnaires ou certaines catégories de population identifiées selon des critères ethniques, en raison de leur richesse réelle ou supposée[74]. Si un « *système colonial* » persistant,

71. V. le tableau reproduit plus haut. l'INSEE donne la définition suivante de l'indice de Gini : « L'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités de salaires (de revenus, de niveaux de vie…). Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les salaires, les revenus, les niveaux de vie… seraient égaux. A l'autre extrême, il est égal à 1 dans une situation la plus inégalitaire possible, celle où tous les salaires (les revenus, les niveaux de vie…) sauf un seraient nuls. Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé ».

72. François Hermet et Jean-Yves Rochoux, « Vie chère et pauvreté à La Réunion », Informations sociales, n°186, 2015/6, pp. 90- 97, p. 92.

73. Cf. infra, p. 19.

74. Ces dernières décennies, il a été souligné que le pouvoir économique de la population dite « béké », en Martinique, a fortement décru. Si les « békés », héritiers de système familliaux fortement solidaires, semblent continuer d'être identifiés par l'ensemble de la société martiniquaise comme une catégorie particulière et pour peu qu'ils puissent être dénombrés, ils ne détiendraient aujourd'hui plus que le tiers du PNB martiniquais. Voir à ce sujet : Pierre Guillaume, « La résistance du pouvoir béké à la démocratisation de la société antillaise », in Laurent Coste et Sylvie Guillaume (dir.), Élites et crises du XVIe au XXIe siècle en Europe et outre-mer, Paris, Armand-Colin 2014, p. 299.

plutôt que l'économie de marché, est volontiers dénoncé par certains mouvements sociaux ultramarins [75,76] il est nécessaire que le diagnostic s'appuie sur des données matériellement avérées.

Or, précisément, la CNCDH voudrait souligner que les effets de la prime accordée aux fonctionnaires sur l'économie et la cohésion sociale ultramarines – positifs ou négatifs – ne sont pas précisément établis. Il faut noter, d'une part, que la proportion des actifs appartenant à la fonction publique Outre-mer est importante : un actif sur quatre était un fonctionnaire en Guadeloupe et en Martinique en 2011[77], et, avec plus de 160 000 agents de la fonction publique, les DROM comptent parmi les taux d'administration les plus élevés de France[78]. Par conséquent, ladite « *surprime* » favorise la consommation de nombreux ménages, dont il convient de ne pas exagérer l'aisance dans la mesure où l'on compte une majorité d'agents de catégorie C[79]. Ces derniers, quand ils sont natifs d'Outre-mer, contribuent souvent à venir en aide à la famille élargie, tels que les parents ne réunissant pas les conditions pour bénéficier des prestations, ou les frères et sœurs faisant face à de moindres opportunités sur le marché du travail[80].

Il faut également rappeler les éléments de complexité qui président à la question de l'origine – métropolitaine ou ultramarine – des fonctionnaires ultramarins. À la dénonciation d'un « *sursalaire [...], privilège hérité du statut colonial* »[81], laissant planer l'ombre du « *zoreille* » parachuté de métropole, il convient de rappeler qu'une jurisprudence confirmée par une circulaire du 1er mars 2017, publiée à la suite de la loi pour l'égalité réelle Outre-mer, élargit de manière exceptionnelle, pour les fonctionnaires d'origine ultramarine, le critère de « *centre des intérêts moraux et matériels* » en matière de priorité de mutation[82]. Par ailleurs, il n'existe pas,

75. Audition de M. Nicolas Roinsard, le 30 mars 2017.

76. Pour La Réunion, François Hermet et Jean-Yves Rochoux suggèrent que le souvenir d'une économie coloniale sert de « loupe » aux réunionnais dans l'interprétation des prix élevés qu'affiche la grande distribution. François Hermet et Jean-Yves Rochoux, « Vie chère et pauvreté à La Réunion », Informations sociales, n°186, 2015/6, pp. 90- 97, p. 92.

77. INSEE, 2013, « La fonction publique emploie près d'un quart de la population active en Guadeloupe », Pages économiques et sociales des Antilles-Guyane, n°42, décembre 2013, p. 1.

78. DGAFP, 2016, Fonction publique : Chiffres-clef 2016. Rapport annuel, n.p.

79. INSEE, 2013, « La fonction publique emploie près d'un quart de la population active en Guadeloupe », Pages économiques et sociales des Antilles-Guyane, n°42, décembre 2013, p. 2.

80. Contribution écrite adressée à la CNCDH par ATD-Quart monde – La Réunion.

81. Françoise Vergès, « L'Outre-mer et la République française », Regards sur l'actualité, n°355, novembre 2009, pp. 56-67, p. 66.

82. Ministères de la Fonction publique et des Outre-mers : circulaire du 1er mars 2017, relative au critère du centre des intérêts matériels et moraux dans une des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie en tant que priorité d'affectation prévue par l'article 60 de la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions

pour l'heure, un aperçu précis concernant l'attractivité des postes ultramarins, qui, vraisemblablement, est variable d'un secteur et d'un département à l'autre[83,84,85].

La situation est donc complexe et la visibilité sur les effets que pourraient avoir une suppression de la « surprime » est faible. On ne peut exclure qu'une telle suppression aurait des conséquences indésirables sur l'économie et la qualité du service public Outre-mer et la CNCDH invite donc à faire preuve de réserve dans les déclarations faites à ce sujet et de précaution dans les mesures appliquées à son traitement. Elle rejoint à ce titre l'analyse de Victorin Lurel selon qui « *on peut s'interroger sur l'adaptation de ce dispositif aux motifs qui ont justifié sa création. Il est régulièrement critiqué pour ses effets négatifs sur les économies locales même si on ignore trop souvent ses effets positifs sur la consommation et son effet d'entrainement*[86] », et qui ajoute que « *Si, après une large concertation des organisations syndicales et après au moins deux plans quinquennaux successifs, les collectivités territoriales décidaient, en concertation et en responsabilité avec l'Etat, de réformer ces dispositifs de sur-rémunération, l'Inspection générale des finances pourrait envisager une méthode basée sur un scénario réaliste, progressif et prenant en compte la question de son acceptabilité sociale*[87] ».

statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

83. Victorin Lurel, op. cit., p. 106.

84. La Cour des comptes estime, pour sa part que « si les sur-rémunérations viennent en général conforter une volonté de partir, elles ne jouent pas un rôle déterminant dans la décision. Le manque d'information des candidats au départ est également souligné, ouvrant une piste d'amélioration possible de la part des administrations centrales pour rendre plus attractive une affectation outre-mer », Cour des comptes, 2015, Rapport public annuel, T.1, vol. 2, p. 332. Lors des discussions entre les membres de la CNCDH et Nicolas Roinsard, l'idée que les postes ultramarins sont attractifs pour des raisons indépendantes de la surprime a également été avancée.

85. A contrario, lors des discussions avec les agents de la Direction de la sécurité sociale (DSS), il est apparu qu'en dépit de la majoration des rémunérations, il demeurait difficile de convaincre les professionnels de santé de s'installer durablement Outre-mer. La DSS n'excluerait pas de mettre en place des dispositifs additionnels destinés à renforcer l'attractivité des postes ultramarins. Audition de Mme Armelle Beunardeau et M Benjamin Voisin, le 5 avril 2017.

86. Victorin Lurel, op. cit., p. 105.

87. Victorin Lurel, op. cit., p. 107.

4- Recommandations générales : les plans de convergence[88] prévus par la loi pour l'égalité réelle Outre-mer doivent être informés par le regard des personnes concernées et par des statistiques robustes

La loi pour l'égalité réelle Outre-mer adoptée le 28 février 2017, s'est donnée pour objectif d'assurer une convergence des situations économiques ultramarine et européenne à moyen terme. Prenant en compte les défis cumulés des DROM-COM relatifs à l'emploi, les inégalités, l'éducation, le logement, les prestations sociales, la loi prévoit une résorption de l'ensemble des difficultés spécifiques à l'Outre-mer par un alignement sur la métropole.

La CNCDH salue l'adoption, dans la loi pour l'égalité réelle Outre-mer, d'une perspective en termes de droits, puisque ses articles 4, 5 et 6, insistent sur l'importance de « *garantir l'effectivité des mêmes droits* » des ultramarins, vis-à-vis des métropolitains, dans les champs de « *l'accès à l'énergie et à l'eau potable* » ; « *l'accès au commerce électronique* » ; « *l'attractivité fiscale* » ; « *les transports et les déplacements* » ; « *le domaine social et la santé* »[89]. La CNCDH se félicite par ailleurs que les plans de convergence soient élaborés « *en partenariat avec les acteurs économiques et sociaux* » (art. 7-I), prennent en compte les inégalités (art. 7-II-3°), et ménagent des possibilités d'adaptation et d'expérimentation au titre des articles 37-1, 72 et 73 de la Constitution (art. 7-II-6°). Concernant ces aspects, la CNCDH juge important, en effet, que les plans de convergence et les voies du développement prennent en compte la réalité de vie de toutes les personnes vivant sur les territoires ultramarins et, en particulier, les personnes en situation de pauvreté.

Associer les personnes ayant l'expérience de la pauvreté

La CNCDH, qui suivra avec grand intérêt l'élaboration des « contrats de convergence » prévus par la loi pour l'égalité réelle Outre-mer, invite les différents acteurs impliqués à s'inspirer des Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, adoptés par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies en sep-

88. Cela vaut aussi pour le Plan jeunesse Outre-mer lancé en 2016.
89. Loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle Outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

tembre 2012[90]. Ceux-ci visent à garantir que les politiques publiques atteignent les groupes les plus défavorisés de la société, respectent leurs droits et les protègent effectivement. À ce titre, le Conseil des droits de l'homme en appelle à une approche des politiques de publiques « *fondée sur les droits de l'homme [qui] respecte la dignité et l'autonomie des personnes vivant dans la pauvreté et leur permet[te] de participer effectivement et de façon constructive à la vie publique, y compris à la conception de la politique publique, et de tenir les débiteurs d'obligations responsables de leurs actes* » (§7) et préconise que la « *stratégie de réduction de la pauvreté [...] associe étroitement les individus et les groupes, en particulier ceux qui vivent dans la pauvreté, à sa conception et à son application* » (§50).

Ainsi, la CNCDH recommande que les plans de convergence soient élaborés et évalués à l'aune d'une large participation des populations ultramarines et, en particulier, les populations les plus défavorisées, sur le modèle adopté par le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Pour mémoire, les principes directeurs du plan, énoncés par le Premier ministre, incluaient notamment le principe « d'objectivité », selon lequel « l*es personnes confrontées à la pauvreté ne peuvent plus être considérées comme une minorité marginale* » et le principe de « *participation des personnes en situation de pauvreté ou de précarité à l'élaboration et au suivi des politiques publiques* »[91]. C'est à ce titre que la première évaluation du plan confiée à François Chérèque, avait donné lieu à une consultation directe de la société civile et des personnes en situation de pauvreté dans les territoires ultramarins[92]. La mission avait ainsi « *tenu à réaliser plusieurs rencontres dans ces territoires, dont les modalités ont été définies en tenant compte des spécificités institutionnelles*[93] » : ces rencontres se tinrent en Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion, réunissant, à chacune des trois réunions entre 100 et 300 personnes[94]. Dans les discussions entre la CNCDH et l'un des auteurs du premier rapport d'évaluation du plan contre la pauvreté, il est apparu que les acteurs locaux avaient manifesté le souhait d'être impliqués dans l'application et l'orien-

90. HRC, 2012, Version finale du projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme (A/HRC/21/39).
91. Circulaire du Premier ministre du 7 juin 2013, portant sur la mise en place du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.
92. IGAS, 2014, Évaluation de la première année de mise en oeuvre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, p. 65.
93. Ibid., p. 65.
94. Ibid., p. 65.

tation du plan[95,96]. Saluant cette initiative, la CNCDH soutient l'idée selon laquelle l'efficacité et la pérennité des politiques publiques dépend du degré d'adhésion et d'investissement des bénéficiaires eux-mêmes à leur élaboration, à leur mise en œuvre et à leur évaluation. Cette recommandation prend une portée d'autant plus importante, face aux désastres causés par les récents cyclones qui ont frappé certains territoires des Antilles et dont la CNCDH illustre la situation déjà particulièrement fragile au cours de cet avis. La CNCDH invite le gouvernement et les acteurs locaux à prendre en compte dans le projet de reconstruction les personnes les plus pauvres. Que les compétences, les savoirs de chacun, quelles que soient sa situation et ses origines, soient reconnus. Qu'elles soient associées au débat et à la recherche de solutions afin d'être acteurs de la reconstruction, et non destinataires de politiques publiques qui seraient pensées sans elles[97].

Recommandations sur la robustesse des indicateurs

Au-delà de la consultation des acteurs, une vue d'ensemble de la pauvreté Outre-mer, ancrée dans des données statistiques précises, adaptées aux contextes étudiés, et permettant des comparaisons objectives paraît indispensable. Cette nécessité est prise en compte par la loi pour l'égalité réelle Outre-mer qui fixe dans son 148e article, les conditions dans lesquelles des indicateurs de pauvreté nouveaux doivent être élaborés, en vue d'évaluer correctement la situation dans chacun des territoires ultramarins[98]. La CNCDH invite donc le Parlement à rappeler le Gouvernement à son devoir si, dans le délai de six mois imparti par l'article 148 de la loi pour égalité réelle Outre-mer, il n'avait pas remis le rapport portant sur les bases et les périmètres de calcul des taux de pauvreté, de façon à mettre en œuvre des mesures en adéquation avec la situation de chaque territoire.

Cependant, en l'état de la statistique relative à l'Outre-mer, cette recommandation ne saurait suffire car, quelle que soit la composition retenue pour ces indicateurs, ils pourraient être confrontés à l'irrégularité des données accessibles. Il s'agit d'un

95. Audition de M. Simon Vanackere, le 7 mars 2017.

96. Pour mémoire, la mise en œuvre du plan jeunesse Outremer n'a pas non plus associé les associations de jeunes, notamment les jeunes en précarité. Pourtant ceux-ci sont désireux de se faire entendre et de contribuer à l'application des politiques qui les concernent, comme l'a démontré l'audition des jeunes du Secours catholique devant la CNCDH le 28 février 2017 porteur d'une initiative en ce sens, « le Défi jeunes »

97. Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, §37 et 38.

98. Loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle Outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

problème relevé par l'INSEE, dont le directeur général auditionné par la CNCDH reconnaît les difficultés rencontrées par son administration à proposer des chiffres pour l'Outre-mer strictement comparables à ceux de la métropole, en dépit de l'importance des moyens humains déployés : 15% des enquêteurs de l'INSEE travaillent à la collecte de statistiques ultramarines ; une proportion qui excède largement l'importance démographique de ces territoires[99]. Un des problèmes rencontrés provient de la qualité des adresses dans les fichiers administratifs utilisés comme intrants des statistiques, à Mayotte particulièrement mais également en Guyane et en Guadeloupe. Même, dans certains territoires où la domiciliation constitue un moindre problème, l'INSEE se trouve confronté à la fragilité des données reçues et à l'impossibilité de présenter des indicateurs fiables[100] ce qui conduit à faire état avec prudence des indications statistiques contenues dans le présent avis. Le problème est lié au caractère parcellaire des données administratives issues des déclarations d'impôts, les services de l'INSEE ayant noté que celles-ci étaient renseignées de manière relativement inconstante Outre-mer. L'INSEE souhaiterait pouvoir tisser plus de partenariats avec les exécutifs des collectivités et les administrations locales en vue d'améliorer la qualité des sources ou de produire des données nouvelles[101,102]. Les carences en matière statistique nuisent à la capacité de comparaison avec la situation métropolitaine : fait regrettable, l'Observatoire des territoires, dont l'action est mise au service des politiques de cohésion territoriale, se trouve souvent dans l'incapacité de renseigner la situation ultramarine dans ses tours d'horizon économiques et sociaux de la France[103].

Concernant plus précisément les dispositifs d'évaluation de la pauvreté, la CNCDH s'inquiète que l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) fasse état d'une même difficulté à mobiliser les collectivités et les administrations locales en vue de recueillir des données propres à informer les évaluations du plan pluriannuel contre la pauvreté . Le premier rapport d'évaluation de l'IGAS a

99. Audition de M. Jean-Luc Tavernier, le 3 mai 2017.
100. Ibid.
101. Ibid
102. Des préocupations similaires ont été exprimées par les représentants de la DIHAL en matière de données cadastrales, très lacunaires Outre-mer – mise à part la Réunion – en comparaison avec la métropole : Audition de Mme Susanne Kulig et M. Michel Polge, le 3 mai 2017.
103. Voir à ce titre le rapport 2016 : Observatoire des territoires, 2016, Emploi et territoires. Rapport de l'Observatoire des territoires 2016.

d'abord fait état de la surprise de l'inspection face à la faible quantité de données disponibles en matière de recours aux prestations sociales Outre-mer, alors même que les Caisses générales de sécurité sociale semblaient en capacité d'y pourvoir ; ce constat a donné lieu à une recommandation de l'inspection[104]. Le second rapport d'évaluation fait également état de préoccupations relatives à la collecte de données ultramarines : selon les termes de sa 45e recommandation, le rapport appelle à « *améliorer les remontés d'information d'Outre-mer*[105]».

Partie II.
Pauvreté et droits fondamentaux Outre-mer : la nécessité de mesures spécifiques et immédiates

La CNCDH a eu l'occasion de se prononcer à de nombreuses reprises au sujet de l'indivisibilité des droits de l'homme et de souligner que l'extrême pauvreté constitue une violation des droits fondamentaux. Outre-mer – comme en métropole –, l'extrême pauvreté constitue une atteinte au droit à un logement salubre et sûr, à une éducation de qualité, à une bonne alimentation, au droit de vivre dans un environnement sain ou d'accéder à la justice[106]. Si la plupart des sociétés d'Outre-mer sont fondées sur un modèle collectif et familial protecteur, l'observation de cas de plus en plus nombreux de désaffiliation, mentionnés plus haut, laissent entrevoir des conséquences inquiétantes sur la cohésion sociale : la marginalisation, la désespérance, la violence et la délinquance, les addictions menacent encore davantage la jouissance des droits fondamentaux par ces personnes qui se retrouvent en situation d'exclusion[107,108].

104. IGAS, 2014, Évaluation de la première année de mise en oeuvre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, p. 65.

105. Ibid., p. 96.

106. À ce sujet, depuis l'avis portant sur La grande pauvreté et droits de l'homme du 19 mai 1988, la CNCDH a consacré plusieurs travaux à la question de la pauvreté et de l'indivisibilité des droits, dont, entre autres : l'avis sur le droit au logement, du 22 septembre 1994 ; l'avis sur l'indivisibilité des droits face aux situations de précarisation et d'exclusion, du 23 juin 2005 ; ou encore, l'avis sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, du 14 juin 2007. En ce qui concerne l'Outre-mer la CNCDH souhaite rappeler que le présent avis consacré à la pauvreté doit être lu en perspective avec l'ensemble des avis portant sur l'Outre-mer adoptés en 2017, qui s'attachent à explorer l'effectivité de l'accès aux droits sous tous ses aspects dans ces territoires.

107. Audition de M. Justin Daniel, le 22 mars 2017.

108. Dans son Avis sur la place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français : la situation des Kanaks de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane, adopté le 23 février 2017, JORF n°0061 du 12 mars 2017, texte n°33, la CNCDH a consacré une partie de sa réflexion aux taux de suicide parmi les populations autochtones de Guyane et de Nouvelle-Calédonie, cf. infra Chapitre III.

Ainsi, sans sous-estimer le besoin de programmes d'aide économique, il convient de rappeler la priorité que doit constituer la protection des droits de l'homme qui ne saurait se contenter de solutions à moyen terme. Sans attendre le retour de la croissance et de l'emploi, toute mesure nécessaire doit être prise pour limiter les effets de l'extrême pauvreté.

Préalable à l'accès à tous les droits, la CNCDH voudrait en premier lieu rappeler l'importance de garantir l'inscription à l'état civil et la domiciliation de tous les habitants d'Outre-mer. Cette question, qui est abordée dans les avis sur la place des peuples autochtones et sur l'accès aux droits et à la justice Outre-mer adoptés par la Commission en 2017, relève à la fois de l'effectivité des droits, mais également de la fiabilité de l'appareil statistique employé pour mesurer l'accès aux droits.

Mais il s'agit aussi d'adopter des mesures propres à renforcer la gouvernance des politiques de solidarité, ainsi que des mesures spécifiques à chacun des droits qui, fragilisés, entretiennent les situations de pauvreté.

1- Les institutions de pilotage des politiques de solidarité.

Sans être spécifique à l'Outre-mer, le manque de coordination des acteurs des politiques de solidarité a été cité de manière transversale au cours des auditions menées par la CNCDH. L'éradication de la pauvreté doit nécessairement passer par des politiques prenant expressément en compte les multiples aspects de la pauvreté et la diversité des champs dans lesquels s'expriment les besoins des plus démunis. Les nombreuses administrations concernées doivent pouvoir agir de concert, au moyen d'un cadre général et cohérent englobant tous les domaines d'intervention des pouvoirs publics et de l'action politique, et informer la population au sujet des politiques et des dispositifs qui les concernent[109]. Aussi la CNCDH recommande-t-elle la nomination d'un délégué interministériel pour la lutte contre la pauvreté et l'inclusion explicite dans les attributions des sous-préfets chargés de la cohésion sociale, d'une mission relative à la lutte contre pauvreté.

109. Pour mémoire, l'enquête réalisée par les Young Caritas du Secours Catholique sur la question du Plan jeunesse a révélé que le plan gouvernemental Jeunesse Outre-mer adopté en 2015 l'a été sans consulter les premers concernés, révélant ainsi des décalages entre les aspirations des jeunes et les propositions du plan.

Afin que l'action publique puisse être coordonnée de manière efficace Outre-mer, la CNCDH insiste sur la nécessité d'assurer la stabilité des personnels en charge du plan de convergence de la loi pour l'égalité réelle Outre-mer et de prévoir des formations aux spécificités locales quand elles sont nécessaires.

Ces politiques de solidarité ne sauraient cependant toucher les populations concernées sans le relais du secteur associatif et sans les compétences locales qu'il apporte. Dans le domaine de l'alimentation saine et de lutte contre l'obésité, par exemple, on citera le rôle joué par les Instances régionales d'éducation et de promotion de la santé (IREPS) de Martinique, de Guadeloupe et de la Guyane relayant sur le terrain les objectifs de l'ARS : le programme « *Écoles caramboles* » qui met à disposition des intervenants en milieu scolaire et du personnel éducatif des mallettes pédagogiques pour l'éducation à l'alimentation saine, a été mentionné au cours des auditions conduites par la CNCDH, comme un exemple saillant de l'importance de l'appui associatif aux politiques sociales Outre-mer. Ces politiques doivent également tâcher d'appuyer et de reconnaître les solidarités locales animées par les personnes vivant dans la pauvreté. Il en va ainsi de l'œuvre de soin, discrète et ininterrompue, que de nombreuses familles guadeloupéennes entreprennent à l'égard des plus âgés d'entre elles, permettant à ces personnes dépendantes de continuer à vivre au sein de la communauté, plutôt qu'en établissement d'hébergement[110].

En dépit de ces exemples positifs, le réseau associatif ultramarin est globalement sous dimensionné au regard des défis auquel il fait face[111] et mériterait d'être encouragé. Ce d'autant qu'au-delà des services qu'il rend, le secteur associatif est un pourvoyeur d'emploi, en proportion supérieure Outre-mer à la moyenne nationale[112]. La CNCDH invite donc les pouvoirs publics à encourager l'engagement dans le secteur associatif et à dégager les financements nécessaires au dynamisme de celui-ci, et à reconnaître, valoriser et s'appuyer sur les solidarités de proximité mises en œuvre par la population.

110. Lors des discussions entre Mme Justine Benin et les membres de la CNCDH, l'intervenante a souhaité souligner la réticence assez générale des Guadeloupéens vis-à-vis des EHPAD, tout en soulignant qu'en l'état des dynamyques à l'œuvre il était nécessaire d'envisager une action plus soutenue en faveur de la construction de tels établissements.
111. Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, 2016[quatre fasicules], L'essentiel de la vie associative de la Martinique ; L'essentiel de la vie associative de la Guyane ; L'essentiel de la vie associative de la Guadeloupe ; L'Essentiel de la vie associative de La Réunioi, n.p.
112. Ibid., n.p.

2- Garantir l'effectivité de tous les droits, pour lutter contre la pauvreté sous tous ses aspects

Santé

L'accès aux services de santé révèle des enjeux cruciaux auxquels la CNCDH entend consacrer un avis. Cependant, dans le cadre du présent avis, la Commission souhaiterait attirer l'attention des pouvoir publics sur les risques de malnutrition qui pèsent sur les personnes les plus pauvres et qui sont particulièrement prononcés Outre-mer. La prévalence de l'obésité Outre-mer avait ainsi motivé la loi visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en Outre-mer en 2013[113]. Cette « *loi Lurel sur le sucre* », entendait mettre un terme à la pratique tendant à ce que les produits vendus en Outre-mer soient plus sucrés que ceux vendus dans l'hexagone, augmentant les taux de sucre assimilé pour une consommation alimentaire équivalente en volume.

Aujourd'hui, entre autres axes d'action, la lutte contre l'obésité et le diabète Outre-mer doit être menée sur le terrain du bouclier qualité-prix (BQP) : la teneur en sucre et en graisse des produits doit être au cœur des préoccupations des acteurs en charge de la négociation annuelle du « *panier Lurel* ». Dans son avis du 8 décembre 2016, l'Observatoire des prix, des marges et des revenus de La Réunion (OPMR), mettait en garde contre la sous-représentation des fruits et légumes frais et des produits laitiers dans le BQP « *au regard des critères d'équilibre nutritionnel* », et, à l'inverse, une surreprésentation des produits carnés, et des produits trop gras et trop sucrés[114]. L'Observatoire recommandait également que les préférences des consommateurs fussent observées plus strictement et que les produits qui rencontraient le moins de succès, fussent exclus de la liste. Les préférences des consommateurs et les principes d'hygiène alimentaire ne paraissent d'ailleurs pas nécessairement contradictoires si l'on en croit le sondage réalisé par l'OPMR auprès des consommateurs, publié le 15 décembre 2015. Il apparaissait dans ce sondage que 55% des consommateurs interrogés ne trouvaient pas que le BQP fît la promotion de produits « *bons pour la santé* », tandis que 70% trouvaient

113. Loi no 2013-453 du 3 juin 2013 visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en Outre-mer.

114. Observatoire des prix, des marges et des revenus de La Réunion, 8 décembre 2016, Avis concernant la mise en œuvre des dispositions prévues par l'article 15 de la loi n°2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer, p. 3.

que le bouclier pouvait être amélioré[115]. En tête des améliorations suggérées par les consommateurs, l'enquête citait : plus de produits locaux ; l'introduction de produits issus de l'agriculture biologique ; plus de produits dits « de marque » ; une baisse plus importante des prix ; une meilleure communication autour du dispositif[116]. La CNCDH recommande que le critère de qualité nutritionnelle soit placé au premier chef des considérations présidant à la négociation annuelle du bouclier qualité-prix. L'introduction dans les BQP des DROM d'un plus grand nombre de produits maraîchers cultivés localement doit être encouragée.

Comme elle le fait par ailleurs dans son avis sur l'effectivité du droit à l'éducation en Outre-mer[117], la CNCDH insiste sur la nécessité d'encourager l'éducation à l'alimentation saine, notamment en soutenant les actions locales et en favorisant l'autoconsommation.

Travail-Emploi-formation

Clef à la résorption de la pauvreté et droit reconnu par le bloc de constitutionnalité et les conventions internationales, l'accès des ultramarins à l'emploi est une priorité au prix de laquelle tout effort doit être consenti. Une attention particulière doit concerner les demandeurs d'emploi de longue durée et les jeunes qui sont les plus affectés par l'absence d'emploi.

Au cours des auditions conduites par la CNCDH, le dispositif dit « *garantie jeunes* » est apparu d'importance capitale pour soutenir l'accès à l'emploi des jeunes les plus vulnérables, relevant de l'indicateur NEET. Mis en place à La Réunion en 2013, il apparaît que « *ses effets positifs sont avérés : 3.930 jeunes ont été suivis dans ce cadre et 87% d'entre eux ont réalisé une ou plusieurs formations professionnelles pendant leur parcours* »[118]. À la suite de l'expérimentation réunionnaise, le dispositif a été étendu à la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane en 2015.

115. OPMR, 2015, Enquête sur le bouclier qualité-prix, n.p. ; accessible en ligne : http://www.opmr.re/wp-content/uploads/2015/11/Pr%C3%A9sentation-UDAF-Enquete-BQP-modif-du-24-09-15.pdf (consulté le 19 juin 2017)
116. Ibid., n.p.
117. Noter que l'avis sur l'éducation couvre d'autres territoires qu'uniquement ceux cités dans le présent avis, cf. infra Chapitre II.
118. Ministère des Outre-mer, 2015, Bilan détape de la mise en œuvre des engagements présidentiels pour les Outre-mer. Deuxième semestre 2015, p. 20

Il n'en reste pas moins qu'Outre-mer, comme en métropole, des obstacles à l'accès aux dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle peuvent exister et qu'il convient d'évaluer l'effectivité de ceux-ci à l'aune des remarques formulées par les bénéficiaires. Il apparaît en effet nécessaire, dans l'esprit des recommandations formulées par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et le collectif Alerte[119,120], que les jeunes soient impliqués dans l'élaboration et l'adaptation du dispositif, pour tenir compte de l'hétérogénéité de leur situation. Il s'agit, par exemple, de ne pas mettre fin à la garantie tant que l'accès à l'emploi durable n'est pas obtenu , et de veiller à aller à la rencontre des jeunes éloignés géographiquement et socialement des dispositifs afin que les plus précaires y soient inclus.

La CNCDH recommande expressément, le renforcement concerté du dispositif dit « *garantie jeunes* », vital pour l'intégration au marché du travail de nombreux jeunes ultramarins[121], ainsi que, plus généralement, le maintien des aides au retour à l'emploi.

Face à la détérioration structurelle du marché de l'emploi et des risques pour la cohésion sociale, il semble impératif de trouver des voies innovantes de retour à l'emploi. À ce titre, la CNCDH regrette que le projet « *Territoires zéro chômeur de longue durée* », initié par les plus grandes associations de solidarité française, et conforté par la loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée, n'ait retenu aucun projet ultramarin. La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de mettre en place des expérimentations de cette nature dans les territoires d'Outre-mer.

En raison du manque d'appariement entre offre et demande d'emploi, la formation promet d'être un levier important de la lutte contre le chômage pourvu qu'elle soit adaptée. La CNCDH se félicite des initiatives spécifiques qui existent Outre-mer, telles que celles portées par le Service militaire adapté (SMA), ou l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM)[122] , qui propose le dispositif de formation dit « *passeport mobilité formation professionnelle*[123] » . Par ce dispositif, LADOM prend

119. CESE, 2015, Sécuriser le parcours d'insertion des jeunes, p. 27.
120. Collectif Alerte, 2017, Bilan des cinq ans du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013-2017), p. 18.
121. Audition de Mme Justine Benin, le 24 février 2017.
122. LADOM est l'héritière du Bureau pour le développement des migrations dans les départements d'Outre-mer (Bumidom).
123. LADOM, 2015, Rapport d'activité 2015, p. 7.

acte de l'éloignement de nombreux jeunes ultramarins des formations adaptées à leur projet professionnel et « *facilite, organise, accompagne des projets de formation qualifiante en mobilité*[124]». Ce programme, financé par le Fonds de continuité territoriale établi par la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer[125], « *s'inscrit dans la politique de continuité territoriale qui repose sur les principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République*[126] ». La Commission recommande la multiplication de ces initiatives de formation des jeunes actifs en permettant aux jeunes vivant dans des familles touchées par l'extrême pauvreté d'en bénéficier. D'autres recommandations en matière de formation sont suggérées dans l'avis de la CNCDH consacré à l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer, du 6 juillet 2017.

Logement

Autre aspect de la pauvreté ultramarine, la CNCDH voudrait attirer l'attention sur le caractère répandu de l'habitat indigne Outre-mer, dans des proportions autrement importantes qu'en métropole[127]. Que ce soit en matière d'humidité sur les murs, d'installations électriques défectueuses, de logements sans eau courante, entre autres défauts de qualité recensés par l'INSEE, tout indique que les logements ultramarins sont globalement de moindre qualité que les logements de l'hexagone[128]. Par ailleurs si le phénomène tend à diminuer dans les centres urbains en raison du fait d'opérations d'aménagement, l'habitat dégradé devient diffus et éparpillé reléguant les plus pauvres dans les régions de moindre attractivité[129].

Le logement indigne Outre-mer est indissociable d'un problème de logement informel. Si la première notion renvoie à un logement qui pose un risque pour la santé ou la sécurité de l'habitant, au sens de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, la notion de logement informel,

124. Ibid., p. 7.
125. Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer ; Décret n° 2010-1425 du 18 novembre 2010 relatif au fonctionnement et à la gestion du fonds de continuité territoriale.
126. LADOM, 2015, Rapport d'activité 2015, p. 7.
127. Audition de Mme Susanne Kulig et M. Michel Polge, le 3 mai 2017.
128. Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, 2012, Rénovation urbaine et habitat indigne dans les DOM, p. 15.
129. Prefecture de la Réunion, 2013, Diagnostic territorial pour le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, p. 46.

définie par la loi dite « *Letchimy* » du 23 juin 2011, désigne une réalité alors propre à l'Outre-mer, à savoir : les « *locaux ou installations à usage d'habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales ou de voierie ou équipement collectifs propres à en assurer la salubrité et la sécurité, dans des conditions satisfaisantes* ». Outre-mer, on parlera ainsi volontiers d'habitat « *indigne et informel* »[130]. Dans les cinq départements d'Outre-mer, on estime à 70.000 le nombre de logements indignes et informels[131], abritant environ 220.000, personnes[132]. Il s'agit d'une estimation, car comme le soulignent les agents de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) auditionnés par la CNCDH, la méthode habituellement employée pour mesurer le « *parc privé potentiellement indigne* » ne s'applique pas dans les territoires d'Outre-mer. En effet, elle repose sur l'élaboration d'une base de données recoupant classement cadastral et données sur les revenus, qui sont, l'un et l'autre, renseignés de manière plus parcellaire Outre-mer que dans les départements métropolitains. Si l'on sait que l'étendue du problème est particulièrement préoccupante Outre-mer, l'absence d'une cartographie précise des logements indignes, rend malaisée la connaissance du problème[133].

Face à ces difficultés, la loi du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des Outre-mer a rendu obligatoire la démarche d'un plan communal ou intercommunal de lutte contre l'habitat indigne (PILHI)[134]. Plusieurs communes ou intercommunalités dans les DROM se sont engagées dans cette démarche. On peut citer les trois PILHI signés à La Réunion et les deux PILHI signés en Guadeloupe[135]. Cependant, si l'on est en droit d'espérer que les engagements prescrits par la loi du 14 octobre 2015 porteront des fruits en matière de lutte contre l'habitat indigne, il faut reconnaître que les collectivités ultramarines sont confrontées à des obsta-

130. Audition de Mme Susanne Kulig et M. Michel Polge, le 3 mai 2017.

131. Audition de Mme Susanne Kulig et M. Michel Polge, le 3 mai 2017 ; voir aussi le rapport de Philippe Schmit : Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, 2012, Rénovation urbaine et habitat indigne dans les DOM.

132. Le rapport de Serge Letchimy de 2009 estime qu'il y a 50.000 logements d'habitat indigne concernant 150.00 personnes dans les quatre DOM de l'époque.

133. Cependant, à La Réunion un travail important de repérage et de traitement entrepris depuis de nombreuses années, a permis de résorber de nombreuses zones d'habitat indigne et informel. Audition de Mme Susanne Kulig et M. Michel Polge, le 3 mai 2017.

134. Loi n°2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation au droit des Outre-mer.

135. À Mayotte, l'ensemble des 17 communes sont engagées dans un PILHI. Audition de Mme Susanne Kulig et M. Michel Polge, le 3 mai 2017.

cles matériels nombreux et indissociables du problème global de développement qui touche les DROM : la faiblesse de l'ingénierie locale, le travail informel et les situations de séjour irrégulier qui favorisent l'émergence de « bidonvilles » autour des agglomérations, les difficultés de mobilisation du foncier en raison des litiges relatifs aux titres de propriété, une moindre maîtrise des coûts de construction en raison des prix supérieurs des matériaux importés sont autant de facteurs retenus par le Conseil général de l'Environnement et du Développement durable (CGEDD) pour expliquer les limites de l'action en faveur de l'habitat digne Outre-mer[136].

Un grand nombre de logements sociaux est également insalubre, dans des quartiers mal entretenus et dangereux. A la problématique de l'insalubrité, s'ajoute celle du surpeuplement ou encore l'inadéquation entre le type de logement et la demande, entre autres[137]. La CNCDH estime que la plupart des remarques et recommandations faites dans son avis du 16 juin 2016, Logement : un droit pour tous ?, doivent être prises en compte Outre-mer.

Six ans après la loi dite « Letchimy » de 2011, la loi pour l'égalité réelle Outre-mer prend de nouveau acte de ce défi et dispose, dans son troisième article, que « *[l]a République s'assigne pour objectif la construction de 150 000 logements dans les outre-mer au cours des dix années suivant la promulgation de la présente loi. Cet objectif est décliné territorialement, en tenant compte des besoins de réhabilitation*[138]». Il s'agit certes d'un nombre considérable de logements, propre à résorber le problème de l'habitat indigne et informel Outre-mer[139]. Seulement, faute de mécanisme contraignant, la CNCDH peine à voir en quoi cette disposition permettra de surmonter les obstacles soulignés par la DIHAL et le CGEDD.

La CNCDH recommande à ce titre de revenir sur l'article 3 de la loi pour l'égalité réelle Outre-mer afin de formuler une disposition contraignante pour l'État en matière de construction de logements Outre-mer et de prévoir une mise en application sans délais.

136. Conseil général de l'Environnement et du Développement durable, 2012, Rénovation urbaine et habitat indigne dans les DOM, pp. 51-65.
137. Prefecture de la Réunion, 2013, Diagnostic territorial pour le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, pp. 42-47.
138. Loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle Outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.
139. Audition de Mme Susanne Kulig et M. Michel Polge, le 3 mai 2017.

Dans des territoires où l'habitat indigne et informel est répandu, afin de satisfaire la prétention des pouvoirs publics de fournir des logements neufs en quantité suffisante, il pourrait sembler opportun de mener conjointement des actions en faveur de la réhabilitation des logements existants ; y compris les logements édifiés sans droit ni titre. De telles initiatives existent déjà puisque depuis 2008, à La Réunion, les Compagnons bâtisseurs conduisent des chantiers d'auto-réhabilitation accompagnée : « *au travers des compétences techniques et pédagogiques de leurs animateurs techniques, les Compagnons Bâtisseurs apportent un soutien à des familles ou personnes isolées pour l'amélioration de leur habitat. Le chantier s'appuie par conséquent sur la participation de ces personnes qui ne sont pas en mesure de faire face aux contraintes financières d'une réhabilitation de leur logement par les entreprises du secteur marchand ou les dispositifs classiques d'amélioration*[140]». S'appuyant sur les dispositions de la loi « Letchimy » relatives aux opérations groupées d'amélioration légère (OGRAL) de l'habitat édifié sans droits ni titres[141], les Compagnons bâtisseurs ont ainsi lancé un projet de réhabilitation de 90 foyers insalubres dans cinq communes du Territoire de la côte Ouest en 2015[142]. Dans une optique de régénération de l'habitat informel en collaboration avec les habitants eux-mêmes, la CNCDH estime qu'il faudrait prévoir des dispositions plus ambitieuses encore que les OGRAL ; envisager, par exemple, des prestations d'ingénierie destinées à fournir gratuitement à tous les intéressés des contremaîtres en mesure de les aider eux, leurs familles et leurs proches, à construire ou reconstruire leurs propres maisons, y compris pour le gros-œuvre. Ces dispositifs pourraient également subventionner l'achat de matériaux et d'équipements de construction nécessaires à la réalisation du projet[143]. Selon la logique réticulaire défendue par les promoteurs de l'auto-réhabilitation accompagnée, les habitants for-

140. Compagnon bâtisseur - Établissement Réunion, 2012, Auto-réhabilitation accompagnée [brochure]. Dans leur document de présentation, les Compagnons bâtisseurs de La Réunion exposent l'exemple d'intervention suivant : « M R. est propriétaire d'une maison vétuste et inadaptée à l'état de santé de son épouse. M R. ne travaille pas, mais il s'occupe de tout à la maison : enfants, ménage, etc.. Du fait de l'insalubrité de son domicile, une certaine honte s'est installée chez ses enfants qui n'invitent plus leurs amis et leur famille. N'ayant aucune expérience technique et découragé par la situation, M R. ne se sentait pas capable de faire face seul à l'état de dégradation de son logement. Grâce à l'intervention des Compagnons Bâtisseurs, il bénéficie de l'encadrement de l'animateur technique et du soutien des volontaires. M R., remobilisé, reprend confiance en ses capacités et acquiert des compétences techniques. La rénovation et la réappropriation de son habitat apporte à sa famille et à lui-même une meilleure estime de soi ».

141. Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'Outre-mer.

142. Les informations relatives à ce projet sont accessibles sur le portail dédié à La Réunion du site internet de l'organisation : http://www.compagnonsbatisseurs.org/index.php?lg=fr&id=105 (consulté le 20 juin 2017).

143. La CNCDH relaie ici des observations faites par les agents de la DIHAL, auditionnés le 3 mai 2017.

més par les artisans mis à disposition pourraient à leur tour devenir des animateurs de la réhabilitation dans leur communauté. Aussi la CNCDH recommande-t-elle qu'une disposition supplémentaire en faveur de « l'auto-réhabilitation accompagnée » soit associée aux objectifs de construction de logement arrêtés dans la loi pour l'égalité réelle Outre-mer.

Culture

La pauvreté n'est pas seulement socio-économique, mais aussi liée au manque de relations, de pouvoirs, de participation ou encore de responsabilité réelle de la personne dans la vie publique. Cette carence a souvent partie liée avec la stigmatisation des pratiques sociales et des normes comportementales des personnes en situation de pauvreté ; stigmatisation qui tend à discréditer les initiatives publiques de ces personnes. À certains égards, il s'agit d'une négation de la légitimité de leurs références culturelles. Comme l'affirment les Principes directeurs des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, chacun doit avoir les moyens de revendiquer ses droits : la reconnaissance des droits culturels, et particulièrement le respect de la parole et des modes d'expression des personnes pauvres, est une voie d'accès à l'ensemble de ces droits[144]. Il s'agit en cela, pour reprendre les témoignages confiés à l'Observatoire de la diversité et des droits culturels, de s'assurer qu'aucune parole ne soit rendue invisible au motif qu'elle ne serait pas celle d'une personne dite « sachante » ou « de culture » [145,146]. La CNCDH recommande de mettre l'accent sur cette approche qui peut contribuer à comprendre et reconnaître la réalité de vie des populations locales et renforcer l'efficacité des dispositifs.

Par ailleurs, dans une perspective relative à l'indivisibilité des droits, l'accès à la culture joue un rôle important contre l'exclusion. Il peut même recouvrir une dimension vitale dans un contexte où le manque d'emplois et de perspectives pour

144. Dans les considérants de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005, la Conférence générale de l'Organisation des Nations unis pour l'éducation, la science et la culture « célèbre l'importance de la diversité culturelle pour la pleine réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres instruments universellement reconnus ».
145. IIEDH et Réseau 21, 2015, Pour une nouvelle culture de l'action publique, p. 37.
146. En cela il s'agit d'étendre l'interprétation de l'article 2-3 de la Convention de 2005 aux personnes pauvres en tant que constituant une minorité. Cet article dispose en effet le principe de l'égale dignité et du respect de toutes les cultures : « La protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles impliquent la reconnaissance de l'égale dignité et du respect de toutes les cultures, y compris celles des personnes appartenant aux minorités et celles des peuples autochtones ». Le respect des principes de la convention a été inscrit dans l'article 103 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe ».

la jeunesse fait peser un risque d'isolement des personnes, celles-ci étant alors susceptibles d'éprouver des sentiments de honte ou d'échec, voire des états dépressifs, conduisant à des comportements à risque.

Malheureusement, comme le souligne la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État Outre-mer (CNEPEOM) dans son dernier rapport biennal, la dotation en équipements culturels des territoires ultramarins est inférieure à celle de la métropole et la concentration de ces équipements dans les principaux centres urbains les éloigne des publics souffrant de l'isolement imposé par la carence des moyens de transport[147]. Une fois de plus, l'Outre-mer voit dépendre un enjeu spécifique avec le problème plus général du développement économique. En vertu de l'article 104 de la loi NOTRe du 8 août 2015[148], les collectivités territoriales ont la charge du financement des équipements culturels[149], tels que les bibliothèques municipales et départementales, dont les Outre-mer sont moins bien dotés que la métropole[150] : on ne saurait s'en étonner compte tenu des difficultés budgétaires que connaissent les collectivités ultramarines et qui sont mentionnées plus haut. Il semble, dans ce domaine encore, que des transferts financiers des services de l'État en direction des projets portés par les collectivités territoriales soient nécessaires. Aussi la CNCDH recommande-t-elle au ministère de la Culture d'appuyer un plus grand nombre de projets territoriaux Outre-mer, par le biais de conventions établies entre ses Directions des affaires culturelles et les acteurs locaux – collectivités ou associations.

Accès au service public et recours aux prestations sociales

L'accessibilité aux services, évaluée par l'Observatoire des territoires en termes de « temps d'accès à un équipement, commerce ou service de la gamme intermédiaire », est plutôt meilleure dans les DROM que pour la moyenne nationale[151]. Ce-

147. CNEPEOM, 2016, Rapport biennal 2015-2016, p. 273.

148. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

149. Disposition intégrée au code général des collectivités territoriales, à l'article 1111-4, al. 2 : « Les compétences en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier. »

150. CNEPEOM, 2016, Rapport biennal 2015-2016, p. 273.

151. Observatoire des territoires, Qualité de vie, habitants, territoires. Rapport 2014, pp. 180-181 : « la gamme intermédiaire correspond à des équipements dont le recours est fréquent mais non quotidien. Parmi les 32 équipements de cette gamme, les équipements retenus sont au nombre de 12 : trésorerie, magasin de chaussures, police-gendarmerie, supermarché,

pendant, faute de données fiables transmises par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), l'Observatoire n'a pas été en mesure de calculer le temps d'accès physique aux Caisses d'allocations familiales[152] et donc, la facilité d'accès aux prestations sociales. Si l'on ne peut affirmer que l'accès à ces services est généralement moins aisé Outre-mer qu'en métropole, la raréfaction des services, la dématérialisation, l'éloignement géographique, l'absence de couverture internet, les problèmes de langue, le découragement face à des dispositifs de retour à l'emploi jugés inefficaces, les difficultés de déplacements, dans un contexte ou l'illettrisme atteint des taux très importants, constituent des freins dans l'accès aux services publics dans les territoires où vivent des personnes en situation de pauvreté, voire des facteurs d'exclusion supplémentaire. Seule la présence humaine peut pallier ces freins et permettre d'aborder la question de la précarité dans sa globalité.

Bien qu'il soit ressorti des auditions conduites par la CNCDH qu'on ne peut pas affirmer que le non-recours aux prestations sociales connaisse des proportions plus importantes Outre-mer que sur l'ensemble du territoire national[153] et, bien que les habitants des DROM ne souffrent plus, depuis la loi pour l'égalité réelle Outre-mer, de disparités avec la métropole en matière d'éligibilité aux prestations sociales qui leur seraient défavorables[154], la gravité de la situation ultramarine en matière de pauvreté accroît le besoin d'une couverture effective de tous les bénéficiaires.

Dans ces territoires où les niveaux d'illettrisme sont particulièrement élevés et afin de garantir l'accès aux droits sociaux, la CNCDH invite le gouvernement à adopter différentes mesures : d'abord, il convient d'enrayer, plutôt que seulement modérer, la réduction des effectifs dans les CAF, Pôle emploi et autres administrations ayant

vétérinaire, magasin de vêtements, magasin de meubles, stade d'athlétisme, bassin de natation, droguerie-quicaillerie-bricolage, laboratoire d'analyse médicale, magasin d'éléctroménager […] Pour un territoire donné, l'accessibilité moyenne aux douze équipement en moins de 15 minutes pour une part importante de la population constitue un élément favorable à la qualité de vie. Elle est mesurée en temps d'accès par la route entre chefs-lieux de communes, en considérant que si l'équipement est présent dans la commune de résidence, il est situé à moins de 15 minutes. »

152. Un groupe de travail a cependant été constitué pour palier ce manque.

153. Audition de Mme Armelle Beunardeau et M Benjamin Voisin, le 5 avril 2017 ; audition de Mme Justine Benin, le 24 février 2017 ; audition de Mme Myriam Thirot, le 21 mars 2017 ; audition de M Justin Daniel, le 22 mars 2017.

154. Les discussions avec le représentants de la Direction de la Sécurité sociale (DSS) ont permis de rappeler que le code de la sécurité sociale s'applique de manière presque intégrale aux départements d'Outre-mer « historiques ». Les différences qui subsistent après la loi pour l'égalité réelle Outre-mer sembleraient tenir de l'adaptation aux situations particulières qui caractérisent les DROM, bien que l'on puisse, à ce titre, discuter la pertinence des conditions actuelles d'octroi du complément familial. Les agents de la DSS ont souligné que la réduction des effectifs dans les CAF d'Outre-mer se fait à un rythme moindre que dans les départements de l'hexagone. Audition de Mme Armelle Beunardeau et M Benjamin Voisin, le 5 avril 2017.

la charge des politiques de solidarité Outre-mer. En effet, les accès dématérialisés mis en place par les guichets de prestations sociales pour pallier le nombre insuffisant d'agents ne sont pas toujours adaptés à la spécificité des publics, le coût des connexions Outre-mer et la qualité d'accès internet constituant un frein. Ensuite, le numéro d'appel des CAF ne doit plus être surtaxé. Enfin, la DGOM et la CNAF doivent mettre à disposition de l'Observatoire des territoires les données nécessaires pour estimer les temps d'accès physique à l'ensemble des services publics.

Dans la mesure où le discours assimilant les bénéficiaires des prestations sociales à des « assistés » est de plus en plus intégré par les ultramarins et que ceux-ci – les jeunes en particulier – ressentent douloureusement l'état de dépendance à la solidarité nationale que connaît leur famille, parfois depuis des générations, la CNCDH invite le Gouvernement à envisager une campagne de sensibilisation en vue de rappeler que l'accès à la solidarité nationale est un droit et le socle de la Nation, et qu'elle n'a pas pour fonction de stigmatiser, mais de faciliter l'accès de tous aux droits de tous dans le respect de la dignité. Il appartient à l'État de consacrer tous les moyens nécessaires à leur effectivité et de satisfaire le principe d'unité nationale invoqué par la loi pour l'égalité réelle Outre-mer[155], en faisant des politiques de solidarité le socle de la République, dont le caractère indivisible et social est proclamé par la Constitution.

155.Art. 1.

Synthèse des recommandations

Recommandation n°1 : La CNCDH invite le Gouvernement français à envisager le renforcement de l'appui technique et de conseil accordé aux collectivités ultramarines et aux associations pour l'accès aux fonds structurels.

Recommandation n°2 : La CNCDH recommande que les contrats de convergence soient élaborés et évalués à l'aune d'une large participation des populations ultramarines et, en particulier, les populations les plus défavorisées en s'inspirant des Principes directeurs des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme.

Recommandation n°3 : La CNCDH invite le parlement à rappeler le Gouvernement à son devoir si, dans le délai de six mois imparti par l'article 148 de la loi pour l'égalité réelle Outre-mer, il n'avait pas remis le rapport portant sur les bases et les périmètres de calcul des taux de pauvreté, de façon à mettre en œuvre des mesures en adéquation avec la situation de chaque territoire.

Recommandation n°4 : La CNCDH juge nécessaire d'engager la responsabilité des collectivités et des services publics locaux dans la communication effective des données et informations sollicitées par les administrations centrales, d'une part, et sur la qualité et la couverture des sources administratives fiscales ou sociales nécessaires à la statistique publique, d'autre part.

Recommandation n°5 : La CNCDH rappelle l'importance de garantir l'inscription à l'état civil et la domiciliation de tous les habitants d'Outre-mer.

Recommandation n°6 : La CNCDH recommande la nomination d'un délégué interministériel pour la lutte contre la pauvreté et l'inclusion explicite dans les attributions des sous-préfets chargés de la cohésion sociale, d'une mission relative à la lutte contre la pauvreté.

Recommandation n°7 : La CNCDH insiste sur la nécessité d'assurer la stabilité des personnels en charge des plans de convergence de la loi pour l'égalité réelle Outre-mer et de prévoir des formations aux spécificités locales quand elles sont nécessaires.

Recommandation n°8 : La CNCDH invite les pouvoirs publics à encourager l'engagement dans le secteur associatif et à dégager les financements nécessaires au dynamisme de celui-ci, et à reconnaître, valoriser et s'appuyer sur les solidarités de proximité mises en œuvre par la population.

Recommandation n°9 : La CNCDH recommande que le critère de qualité nutritionnelle soit placé au premier chef des considérations présidant à la négociation annuelle du bouclier qualité-prix. L'introduction dans les boucliers qualité-prix des départements et régions d'Outre-mer d'un plus grand nombre de produits maraîchers cultivés localement doit être encouragée.

Recommandation n°10 : La CNCDH insiste également sur la nécessité d'encourager l'éducation à l'alimentation saine, en soutenant les actions locales et en favorisant l'autoconsommation.

Recommandation n°11 : La CNCDH recommande expressément, le renforcement concerté du dispositif dit « garantie jeunes », vital pour l'intégration au marché du travail de nombreux jeunes ultramarins[156], ainsi que, plus généralement, le maintien des aides au retour à l'emploi.

Recommandation n°12 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de mettre en place des expérimentations dites « Zéro chômeur de longue durée » dans l'ensemble des territoires d'Outre-mer.

Recommandation n°13 : La Commission recommande la multiplication des initiatives de formation des jeunes actifs sur le modèle du Passeport emploi - formation professionnelle ou du dispositif dit « garantie jeunes ».

Recommandation n°14 : La CNCDH recommande le développement des dispositifs d'accueil pour la petite enfance et la prise en charge des personnes âgées pour faciliter l'emploi des femmes. D'une manière générale, la Commission invite les collectivités ultramarines à mettre en place et maintenir des dispositifs qui traitent la pauvreté et les précarités dans leur globalité, associant à l'aide à l'emploi d'autres aspects, tels que l'aide aux transports, au logement, à la garde d'enfants.

156 Audition de Mme Justine Benin, le 24 février 2017

Recommandation n°15 : La CNCDH recommande de compléter l'article 3 de la loi pour l'égalité réelle Outre-mer en formulant des dispositions contraignantes pour l'État en matière de construction de logements Outre-mer et de prévoir une mise en application sans délais.

Recommandation n°16 : La CNCDH recommande qu'une disposition supplémentaire en faveur de « l'auto-réhabilitation accompagnée » soit associée aux objectifs de construction de logement arrêtés dans la loi pour l'égalité réelle Outre-mer.

Recommandation n°17 : La CNCDH recommande au ministère de la Culture d'appuyer un plus grand nombre de projets territoriaux Outre-mer, par le biais de conventions établies entre ses directions des affaires culturelles et les acteurs locaux – collectivités ou associations.

Recommandation n°18 : La CNCDH invite le Gouvernement à enrayer, plutôt que seulement modérer, la réduction des effectifs dans les caisses d'allocations familiales, Pôle emploi et autres administrations ayant la charge des politiques de solidarité Outre-mer.

Recommandation n°19 : La CNCDH appelle instamment la Caisse nationale d'allocations familiales à supprimer la surtaxe appliquée au numéro d'appel des caisses d'allocations familiales.

Recommandation n°20 : La CNCDH suggère à la Direction générale des Outre-mer et la Caisse nationale d'allocations familiales de mettre à disposition de l'Observatoire des territoires les données nécessaires à l'estimation des temps d'accès physiques à l'ensemble des services publics.

Recommandation n°21 : La CNCDH conseille au Gouvernement de prévoir une campagne de sensibilisation en vue de rappeler que l'accès à la solidarité nationale est un droit et le socle de la Nation, et qu'elle n'a pas pour fonction de stigmatiser.

Liste des personnes auditionnées

Mme Justine Benin, Députée de la 2e circonscription de Guadeloupe.

Mme Armelle Beunardeau, Cheffe de projet « départements d'Outre-mer » à la Direction de la sécurité sociale.

Mme Marie-Hélène Coutant, Cheffe du pôle cohésion sociale et protection des populations.

M. Justin Daniel, Professeur de sciences politiques à l'Université des Antilles.

M. Michaël Goujon, économiste, Maître de conférences à l'Université d'Auvergne.

M. François Hermet, économiste, Maître de conférences à l'Université de la Réunion.

M. Mustapha Khennouf, Inspecteur des Affaires sociales.

Mme Susanne Kulig, Chargé de mission « santé/environnement/outre-mer » à la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DiHAL).

M. Yannick L'Horty, économiste, Professeur à l'Université Paris-Est Marne-la-Vallée.

M. Thierry Mahler, Secrétaire-général adjoint de la préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Mme Sévane Marchand, Responsable de la cellule Economie, stratégie, communication de la Direction des Outre-mer, Agence française de développement (AFD).

M. Claude-Valentin Marie, sociologue et démographe, Conseiller pour l'outre-mer à l'Institut national d'études démographiques (INED).

M. Michel Polge, Directeur du pôle national de lutte contre l'habitat indigne à la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (DiHAL).

M. Alex Richards, Directeur de l'action extérieure et des Affaires Européennes, Cabinet de la Présidente de la Collectivité de Saint-Martin.

M. Nicolas Roinsard, sociologue, Maître de conférences à l'Université de Clermont Auvergne.

M. Jean-Luc Tavernier, Directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques.

M. Franck Temporal, sociodémographe, Maître de conférences à l'Université Paris-Descartes.

Mme Myriam Thirot, sociologue, Chargée d'études à l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore).

M. Simon Vanackere, Inspecteur des Affaires sociales.

M. Benjamin Voisin, Sous-directeur pour l'accès aux soins, les prestations sociales et les accidents du travail à la Direction de la sécurité sociale.

Mme Dominique Voynet, Inspectrice générale des Affaires sociales.

M. Fabrice Richy, Directeur des Outre-mer, Agence française de développement (AFD).

70 ANS AU SERVICE DES DROITS DE L'HOMME

CNCDH
COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, **la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)** est l'Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A par les Nations unies.

L'action de la CNCDH s'inscrit dans une quadruple mission :
•Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'homme ;
•Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire ;
•Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
•Sensibiliser et éduquer aux droits de l'homme.

L'indépendance de la CNCDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées. Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, et sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014. Elle est l'évaluateur de nombreux plans nationaux d'action.

35 rue Saint Dominique, 75007 PARIS
Tel : 01.42.75.77 .09
Mail : cncdh@cncdh.fr
www.cncdh.fr

@CNCDH
@cncdh.france