

Le difficile accès aux droits par les services publics



Il ressort d'une étude de janvier 2020^{*} du Conseil économique, social et environnemental que les inégalités dans l'accès aux droits et aux services publics dans les Outre-mer, encore soulignées par la récente crise sanitaire de la Covid-19, appellent un effort d'investissement public pour rattraper des retards importants et faire face aux besoins.

Dominique RIVIÈRE, représentant de la Réunion au Conseil économique, social et environnemental (Cese), membre de la LDH

Après l'étude de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) sur l'effectivité des droits en Outre-mer (2017) et celle du Défenseur des droits sur le même sujet (2019), le Conseil économique, social et environnemental (Cese) s'est également saisi de la question, sous l'angle de l'accès aux services publics, et a rendu la sienne en janvier 2020.

Pour le Cese, garantir l'accès aux services publics dans les Outre-mer est en effet essentiel car cela conditionne largement l'égalité et l'effectivité des droits ainsi que l'intégration sociale et économique de nos concitoyens qui y vivent. Or, le Cese fait à son tour le constat de la persistance d'écart importants, par rapport à l'Hexagone, dans l'accès aux services publics dans les Outre-mer, de l'attente très forte des ultramarins pour une égalité « réelle » et des fortes tensions sociales et frustrations qui en résultent.

Il relève que les pouvoirs publics ont fait des annonces qui n'ont qu'insuffisamment été suivies d'effets. Pour le Cese, l'Etat doit en conséquence sortir d'une logique d'urgence et de réaction face aux crises pour entrer davantage dans une co-

« Toutes les études déjà réalisées, souligne le Cese, s'accordent à reconnaître un important retard en équipements [en Outre-mer]. Les investissements de l'Etat sont inférieurs d'environ un tiers [chaque année en moyenne], par rapport à ceux réalisés dans l'Hexagone. »

construction des politiques publiques avec les acteurs locaux, en tenant compte des particularités statutaires et en adoptant une « *perspective transverse de long terme* ».

Engager un rattrapage budgétaire de long terme

De fait, au rebours d'une idée répandue selon laquelle les Outre-mer coûteraient cher, l'investissement public par habitant apparaît insuffisant, sur les dernières décennies. Selon le rapport Lurel (2016) qui a précédé la loi « Egalité réelle » outre-mer (2017), les dépenses d'investissement par habitant étaient estimées inférieures

d'un tiers en Outre-mer, chaque année en moyenne, par rapport à l'Hexagone. Le Cese confirme ce diagnostic : « *Toutes les études déjà réalisées, souligne-t-il, s'accordent à reconnaître un important retard en équipements, plus ou moins fort selon les territoires. Les investissements de l'Etat sont inférieurs d'environ un tiers par rapport à ceux réalisés dans l'Hexagone.* » Déjà en 2017, dans son Rapport annuel sur l'état de la France, le Cese pointait le manque significatif d'investissement public : « *La part des Outre-mer dans le total des dépenses brutes de l'Etat n'est que de 3,6 %. Elle est inférieure aux 4,3 % que pèsent les 11 territoires ultramarins dans la population française.* »

L'une de ses préconisations appelle précisément à une évaluation détaillée de la dépense publique en Outre-mer, territoire par territoire, pour mesurer le rattrapage budgétaire nécessaire à une égalité de moyens, au regard des besoins propres à chacun de ces territoires, et en distinguant le rattrapage en termes de dépenses de fonctionnement et les besoins d'investissement spécifiques en infrastructures (transport, énergie, réseau électrique, logement, numérique...). Le Cese constate que malgré une augmentation pour 2019, l'enveloppe est toujours aussi incertaine d'une année sur l'autre, ce qui ne facilite pas la programmation pluriannuelle du rattrapage.

De même, il invite à la mise en place d'une

* « L'accès aux services publics dans les Outre-mer » (rapporteurs Michèle Chay, Sarah Mouhoussoune - www.lecese.fr/travaux-publies/l-acces-aux-services-publics-dans-les-outre-mer).

véritable « Clause d'impact outre-mer », dans le processus législatif. Il s'agit d'obtenir que les études d'impact législatives et réglementaires prennent systématiquement en compte la dimension ultramarine dans l'évaluation *ex ante* du dispositif, en y incluant les impacts sociaux, économiques et environnementaux, territoire par territoire.

Des difficultés variables selon les territoires

Certes, dans ce domaine de l'accès aux services publics, comme dans d'autres, la situation de chacun des territoires ou régions d'Outre-mer est singulière.

Ainsi, la Guyane, Mayotte et Saint-Martin connaissent des difficultés particulièrement inquiétantes, aggravées par des phénomènes d'immigration. Par ailleurs, les logiques démographiques diffèrent : en Martinique et Guadeloupe, on assiste à un vieillissement de la population, tandis que la Réunion termine sa transition démographique et que Mayotte voit sa population s'accroître rapidement.

De plus, les territoires ultramarins présentent différentes contraintes, fortes et permanentes. L'insularité n'est pas seulement un atout. Elle signifie aussi : isolement, éloignement, enclavement, densité de population, avec souvent des reliefs et des conditions climatiques contrastés et une exposition importante aux risques naturels majeurs et au changement climatique... Ainsi, entre les îles de Polynésie française, archipel aussi grand que l'Europe occidentale, les distances sont considérables, tandis que dans la continentale Guyane, l'étendue du territoire et la forêt amazonienne ne rendent pas moins fréquentes les difficultés d'accès aux services publics.

L'accès à l'école, à la santé, aux services de sécurité, au logement et aux transports se pose naturellement différemment dans telle partie de la forêt amazonienne ou dans telle île isolée de la Polynésie française. Partout cependant, au-delà des considérations historiques et des contraintes physiques, qui expliquent les situations particulières, avec des taux de pauvreté et de chômage importants, l'accès aux droits se heurte outre-mer à une inégalité patente, par rapport à l'Hexagone, à raison des difficultés d'accès aux services publics ou de leur insuffisance.

On le mesure, en matière de sécurité des

personnes par exemple, quand on constate les retards pris dans la lutte contre la délinquance et contre les violences faites aux femmes ou aux mineurs. On le constate encore lorsque l'on examine la situation dans les prisons outre-mer, la protection des droits des étrangers, notamment en Guyane et à Mayotte, sujets sur lesquels la LDH a eu l'occasion d'alerter à plusieurs reprises. Ou encore lorsque l'on aborde les difficultés d'accès à la justice, avec notamment les majorations de traitements dans les professions juridiques pour compenser, comme dans la fonction publique, le surcoût de la vie outre-mer, et les insuffisances de l'aide juridictionnelle. On le relève également, en matière de droits à la santé. Ainsi, avec des différences notables selon les territoires, l'espérance de vie est nettement inférieure en Outre-mer par rapport à la moyenne nationale.

S'adapter au contexte local, renforcer la formation

Au-delà de l'effort budgétaire indispensable, le Cese formule par ailleurs une série de préconisations visant à s'adapter au mieux aux situations locales, notamment en direction des publics les plus fragiles.

« Les principes d'égalité, de continuité, de mutabilité et d'accessibilité du service public le contraignent à s'adapter à la demande et au contexte, tant géographique que social, dans lequel il s'exerce », souligne-t-il. Le principe d'égalité d'accès et de traitement n'interdit pas de différencier les modes d'action du service public et devrait même l'inciter à adapter ses procédures aux contraintes particulières des usagers ainsi qu'aux conditions de mobilité.

En ce sens, le Cese préconise une politique de proximité avec la création de maisons de services au public, comportant des facilités pour l'usage des langues locales ou l'accès au numérique. En matière de droit à la santé, il préconise parallèlement de renforcer le maillage territorial des centres hospitaliers, des centres de santé et dispensaires, permettant l'accès aux soins, y compris dans les zones reculées, avec, quand c'est nécessaire, la création de maisons d'accès aux soins.

Le Cese insiste par ailleurs sur l'enjeu central que constitue l'accès à la scolarisation et à la formation, compte tenu notamment de l'importance relative des jeunes de moins de 25 ans et des taux de chômage. Si beaucoup d'initiatives ont été prises en



© YANE MAINARD, LICENCE CC

ce domaine, beaucoup reste à faire pour mettre en place les moyens nécessaires en vue de rompre des isolements, ou anticiper les évolutions démographiques, croissance ou vieillissement des populations. Pour lui, l'Etat doit augmenter le nombre d'enseignants pour atteindre un maximum de vingt-quatre élèves par classe, appliquer la scolarisation obligatoire à l'âge de 3 ans et le dédoublement des classes de CP et de CE1 dans les réseaux d'éducation prioritaire. La formation initiale et continue des enseignants doit être renforcée en prenant en compte les réalités sociales, culturelles et linguistiques des élèves.

Le Cese considère que la scolarisation et la réussite scolaire doivent être les premières priorités. Il appelle à ce titre à une grande mobilisation de l'ensemble des acteurs concernés pour mettre à niveau l'offre éducative. L'Etat doit corriger les sous-dotations au regard des besoins existants et contribuer à l'investissement dans les équipements afin de scolariser les élèves, conformément aux normes nationales.

D'une manière générale, les besoins en compétences s'avèrent très importants, notamment dans certains territoires, pour les fonctions d'encadrement, d'enseigne-



L'insularité n'est pas seulement un atout. Elle signifie aussi : isolement, éloignement, enclavement, densité de population, avec souvent des reliefs et des conditions climatiques contrastés et une exposition importante aux risques naturels majeurs et au changement climatique... Ci-contre, une partie de Mayotte vue du ciel.

ment ou dans certaines spécialités médicales, la situation se trouvant souvent aggravée par des rotations trop rapides de personnel. Les conséquences sont souvent désastreuses : la continuité et la qualité du service public sont aléatoires, et les dysfonctionnements des services entraînent une perte de confiance. Le Cese recommande de développer les compétences locales, notamment dans les collectivités et services publics.

Sur ce plan, il incite l'Etat à créer, avec les collectivités locales, des plateformes d'appui technique et de soutien à ces collectivités et aux structures associatives, notamment pour les aider dans la réalisation de leurs missions d'investissement. Il

s'agit de mettre à disposition localement des compétences administratives et d'ingénierie financière pour le montage de projets, la passation de marchés publics, ou encore pour la mobilisation des fonds européens. Pour le Cese, les Outre-mer doivent faire partie des territoires prioritaires de la politique nationale de cohésion territoriale.

Le rattrapage budgétaire demandé par le Cese doit notamment servir à financer des équipements de base nécessaires pour assurer un certain nombre de droits économiques, sociaux et environnementaux. Du fait d'un sous-financement chronique, la plupart des territoires accusent encore un retard structurel en équipements plus

ou moins important suivant les territoires. C'est vrai en matière de transports publics ou de routes, comme en matière d'alimentation en eau potable et d'assainissement. C'est aussi le cas en matière de logement social et de protection de l'environnement. Le Cese rappelle à cet égard un certain nombre de ses avis précédents, notamment en matière de protection des richesses naturelles et de la biodiversité des territoires ultramarins, en soulignant que les Outre-mer représentent quelque 87 % de la biodiversité française et que les services environnementaux sont en recul par rapport à ce potentiel de première importance, notamment pour ce qui est de la protection océanique.

Pour le Cese, les Outre-mer ont besoin à la fois d'un plan de rattrapage global et d'un plan d'investissement qui permettent une transition vers des modèles de développement humain, durable et soutenable, adaptés à chaque territoire. Les carences en matière de santé, d'éducation et d'environnement sont à combler car il en va de l'avenir de nos concitoyens ultramarins, et de leur capacité à exercer leurs droits pour construire localement un développement solidaire et durable. ●

«Pour le Cese, les Outre-mer ont besoin à la fois d'un plan de rattrapage global et d'un plan d'investissement qui permettent une transition vers des modèles de développement humain, durable et soutenable, adaptés à chaque territoire.»