

<i>Avant-propos : la modestie au service de l'ambition.....</i>	3
<i>Première partie : régionaliser l'emploi outre-mer, sans renoncer à la République</i>	6
Une régionalisation de l'emploi, ou des régionalisations de l'emploi ?.....	8
Une situation socio-économique dégradée, qui conduit la fonction publique à tenir un rôle pivot dans la situation des marchés de l'emploi	9
Résoudre un problème d'attractivité, ou sélectionner les compétences ? Les ambiguïtés du droit de la fonction publique outre-mer.....	12
La problématique particulière de l'emploi privé.....	16
Le cadre juridique de la réflexion de la mission	19
L'identification statistique des « ultramarins »	19
Le principe d'égalité	21
Le principe d'unicité de la République et les articles 73 et 74 de la Constitution.....	22
Le Français et les langues régionales	23
<i>Deuxième partie : 25 propositions pour régionaliser l'emploi outre-mer.....</i>	25
1) Piloter la réforme	25
Proposition 1 : Mettre en place un dispositif de suivi politique et d'évaluation de ce rapport	25
Proposition 2 : Créer dans chaque DOM un observatoire local de la régionalisation de l'emploi outre-mer ..	26
Proposition 3 : Créer dans chaque DOM un institut régional de la statistique.....	26
2) Moderniser et fluidifier les marchés de l'emploi local	27
Proposition 4 : Définir une stratégie de développement économique dans chaque territoire	27
Proposition 5 : Rendre transparent le marché de l'emploi local	28
Proposition 6 : Orienter Pôle-emploi vers un accompagnement renforcé des cadres vers l'emploi local	29
Proposition 7 : Favoriser l'accès aux marchés publics locaux des entreprises actrices de la régionalisation de l'emploi	30
3) Régionaliser la formation pour régionaliser l'emploi	31
Proposition 8 : Créer une agence régionale de la formation professionnelle continue	31
Proposition 9 : Créer dans chaque DOM une école supérieure des cadres d'outre-mer (ESCOM)	31
Proposition 10 : Créer un institut de préparation à l'administration générale par DOM (IPAG)	32
Proposition 11 : Créer un Institut d'études judiciaires rattaché à La Réunion dès la rentrée 2014	32
Proposition 12 : Mettre en place de réelles filières techniques dans les Outre-mer	33
Proposition 13 : Renforcer significativement les filières de formation en santé	33
Proposition 14 : Mettre en place un plan d'urgence pour redresser le système éducatif de Mayotte	34
4) Adapter les règles de la fonction publique aux réalités des outre-mer et des ultramarins	35
Proposition 15 : Consacrer les CIMM comme le pivot du droit de la fonction publique applicable aux Outre-mer et aux ultramarins.....	35
Proposition 16 : Instaurer la prise en compte de la connaissance de l'environnement local dont la maîtrise de la langue pour les mutations.....	36
Proposition 17 : Mettre fin aux dysfonctionnements dans la gestion des carrières des gardiens de la paix originaires des Outre-mer.....	37
Proposition 18 : Limiter la durée des séjours outre-mer	38
Proposition 19 : Enclencher le processus de suppression des primes de mobilité	39
Proposition 20 : Régionaliser les concours pour les cadres B et C administratifs	39
Proposition 21 : Régionaliser la gestion des cadres de la fonction publique de l'Etat.....	40
Proposition 22 : Mettre en place des « contrats de retour » lors de la mobilité dans l'hexagone	41
Proposition 23 : Adapter les règles de mobilité géographique préalables aux promotions	42
Proposition 24 : Améliorer les règles relatives aux congés bonifiés pour les DOMiens en poste en métropole	42
Proposition 25 : Créer au sein de la DGOM une structure consacrée à la gestion de la carrière des cadres ultramarins de la fonction publique.....	43
<i>Annexes.....</i>	45

Avant-propos : la modestie au service de l'ambition

La situation de l'emploi dans les Outre-mer est connue, et malheureusement très difficile.

Elle était au centre des propositions formulées par **François Hollande**, candidat à la présidence de la République, en faveur des Outre-mer. Parmi ces propositions, figurait **la proposition d'améliorer l'accès des ultramarins à l'emploi**.

Concrétisant cet engagement moins d'un an après l'élection présidentielle, le Premier ministre a signé, le 8 avril 2013, une lettre de mission en ce sens. Elle m'a été remise par M. Victorin Lurel, Ministre des Outre-mer, le 12 avril 2013 à l'occasion de son déplacement à La Réunion.

J'ai ensuite bénéficié de 6 mois pour rencontrer des interlocuteurs, dans l'hexagone mais également et surtout dans les Outre-mer mêmes, où la mission a accompli trois déplacements (à La Réunion, aux Antilles et en Guyane, enfin à Mayotte), pour éclaircir des problématiques juridiques parfois complexes, on le verra, et pour rédiger le présent rapport.

Je voudrais en profiter pour remercier l'ensemble de ces personnes, qui m'ont accordé beaucoup de leur temps et fait bénéficier d'analyses toujours enrichissantes, souvent de très grande qualité.

Ma reconnaissance va également aux services préfectoraux dans les outre-mer et au bureau du cabinet du Ministère des outre-mer, qui ont assuré la qualité logistique du déroulement de la mission, ainsi qu'à mes deux collaborateurs.

Je souhaiterais rappeler ici quelques brefs éléments sur cette mission, sur son ambition et sur ce qu'elle n'est pas.

En premier lieu, son objet est précis : il est évident que les Outre-mer souffrent d'un déficit d'activité économique qui se **traduit** par une situation sociale préoccupante quels que soient les territoires concernés. Malgré la forte croissance du début des années 2000, résultat d'un processus vertueux initié par la LOOM, les départements d'outre-mer connaissent structurellement des taux de chômage supérieurs à 25 % voire 50 %. Ce phénomène de chômage massif est bien entendu accentué en période de crise économique.

Une politique ambitieuse, fondée sur les ressources humaines et naturelles de ces territoires et appuyée par l'Etat, devrait permettre de développer l'économie, et de donner un emploi à chacun.

Le développement des Outre-mer et l'évolution des structures économiques sont des impératifs qui devraient faire l'objet d'un projet de loi spécifique dans les prochains mois mais qui n'entrent pas directement dans le champ de la présente mission.

Les préconisations de ce rapport ont donc vocation à demeurer dans le périmètre fixé par la lettre de mission : comment **améliorer la « régionalisation des emplois »** ?

La régionalisation des emplois dans les Outre-mer est un concept nouveau et qui peut légitimement poser question.

Signifie-t-elle instaurer une préférence régionale au profit d'originaires des outre-mer ? Il conviendrait alors d'entrer dans un processus assurément incertain qui consisterait à définir qui est ultramarin et *a contrario* qui ne l'est pas. Il s'agirait d'un débat identitaire qui dépasserait très largement l'objectif poursuivi d'enclencher l'amélioration des conditions de vie des français d'Outre-mer.

Les départements d'Outre-mer sont des territoires de la République, les habitants des Outre-mer sont des citoyens au même titre que n'importe quel autre français. C'est dans cette approche, résolument républicaine, que j'ai choisi d'inscrire ce rapport. Néanmoins, la République n'est pas une uniformité et ce rapport s'attache à mettre en relief les réalités que connaissent les Outre-mer afin d'y apporter un traitement adapté.

J'ai donc choisi de définir ainsi cette régionalisation : comment améliorer les chances pour les ultramarins, qu'ils soient nés outre-mer ou en aient fait leurs terres d'adoption, d'occuper les emplois qui y sont actuellement disponibles ?

En second lieu, la lettre de mission porte sur un **double champ : l'emploi public, l'emploi privé**. Comme on le verra, les problématiques y sont très différentes, et la question de la fonction publique est sans doute plus visible. Traiter les deux de front m'a néanmoins paru essentiel, à la fois parce que le secteur privé représente plus d'emplois, et parce qu'on y retrouve fondamentalement en grande partie les mêmes difficultés.

Enfin et surtout, c'est dans **la modestie** que j'ai souhaité inscrire le travail **de cette mission**.

Cette modestie n'est pas un renoncement, au contraire : c'est un principe d'action, c'est même la genèse d'une vaste ambition pour les ultramarins.

Volontairement, ce rapport ne se clôt pas par un immense catalogue de propositions¹ : on en a vu trop fleurir, et trop peu donner des fruits. La litanie la plus illustre est celle du comité interministériel sur l'outre-mer du 8 novembre 2009 qui comptait 137 propositions.

Après avoir mobilisé pendant des mois, l'ensemble des forces vives des Outre-mer, après avoir suscité d'immenses espoirs au sein des sociétés ultramarines, quasiment aucune de ces propositions n'a connu de réelle concrétisation.

Plus récemment, **le rapport Bédier**, remis au Président de la République, Nicolas Sarkozy, à la veille de l'élection présidentielle de 2012, était programmé, malgré sa grande qualité, pour rester lettre morte : cela, au moins, a réussi.

Cette fois, l'Etat ne doit pas promettre beaucoup, mais réussir, ne serait-ce qu'un peu à enclencher une réelle dynamique positive pour l'emploi des ultramarins et pour la cohésion sociale des Outre-mer.

C'est ainsi que la traduction concrète et la mise en œuvre effective de mesures efficaces m'apparaissent nettement plus essentielles que « l'exhaustivité marketing » d'un rapport et de propositions qui finiraient inévitablement par garnir les archives de la République sitôt passée la communication autour de sa remise.

¹ C'est tout aussi volontairement qu'il ne couvre pour l'essentiel qu'une partie des Outre-mer, à savoir les DOM. Il était malheureusement impossible à la mission de couvrir, dans le temps qui lui était imparti, l'ensemble des collectivités d'outre-mer, dont la diversité géographique, économique et juridique est immense. J'ai néanmoins tenu à associer à l'élaboration de ce rapport mes collègues parlementaires représentant tous ces territoires et leur population, et une grande partie de mes préconisations y est également applicable.

Mon ambition est que, rapidement, dans l'année suivant la remise de ce rapport, ses 5 mesures phares aient été mises en œuvre et que, par la suite, un véritable suivi ait lieu.

Les 5 mesures que j'estime être particulièrement prioritaires dans leur mise en œuvre sont :

- Consacrer les C IMM comme le pivot du droit de la fonction publique applicable aux Outre-mer et aux ultramarins (proposition 15),
- Mettre fin aux dysfonctionnements dans la gestion des carrières des gardiens de la paix originaires des Outre-mer (proposition 17),
- Rendre transparent le marché de l'emploi local (proposition 5),
- Créer dans chaque DOM une école supérieure des cadres d'outre-mer – ESCOM- (proposition 9),
- Mettre en place un plan d'urgence pour redresser le système éducatif de Mayotte (proposition 14),

Je m'impliquerai personnellement, afin que les autres mesures prennent vie ou soient approfondies.

Le temps du bilan, ce sera en 2017. Vient maintenant le temps des propositions.

Patrick Lebreton,

Député de La Réunion

- **Première partie : régionaliser l'emploi outre-mer, sans renoncer à la République**

La « régionalisation de l'emploi dans les Outre-mer » est simplement une manière d'appréhender la problématique de l'emploi dans les Outre-mer, à partir d'une question simple, qui d'une certaine manière concerne toutes les régions de France mais qui, du fait des spécificités géographiques et économiques des Outre-mer, y prend un relief tout particulier :

Pourquoi les ultramarins ne parviennent pas, ou en tout cas moins que les autres Français, à trouver des emplois là où se trouvent leurs attaches ?

Pourquoi la problématique de « l'exil » est-elle plus présente, et plus douloureuse, que pour une grande partie de nos concitoyens ?

La régionalisation vise ainsi en fait à atteindre une « normalisation », basée sur une idée simple : **autant que possible, la République devrait garantir à chacun de pouvoir travailler et exercer ses talents là où il le souhaite, garantir à chacun de construire un projet de vie là où il l'a toujours envisagé** ou, en tout cas, sans transformer sa vie en une succession de dilemmes cornéliens et douloureux: mon travail, ou mes enfants ? Ma carrière, ou mes amis et mes parents ? Car c'est bien la situation que vivent les ultramarins.

Il faut ajouter un élément spécifique aux Outre-mer : une croyance est profondément et tôt ancrée chez beaucoup de jeunes ultramarins, qu'à l'âge des choix il faudra nécessairement sacrifier, soit l'espoir de rester « au pays » et de pouvoir voir ses proches plus d'une fois par an, soit des espoirs professionnels ; cette croyance a un effet déresponsabilisateur et démotivant.

Si une « élite domienne » a du mal à émerger sur place, alors qu'elle serait indispensable pour appuyer le décollage économique des Outre-mer et sortir définitivement d'un système économique dépassé, c'est en grande partie à cause de cette idée que, nécessairement, une carrière professionnelle sera pour un ultramarin une suite de déchirements.

Ainsi, sacrifier les perspectives d'emploi sur place, notamment pour les cadres et certaines catégories de fonctionnaires, c'est sacrifier les rêves de la jeunesse.

Pour autant, on ne peut non plus souscrire à l'idée selon laquelle la mobilité devrait être exclue du parcours de l'ultramarin au 21e siècle. Les épisodes malheureux du BUMIDON, voire tragique des « enfants de la Creuse » ont créé dans les sociétés ultramarines un profond traumatisme de la mobilité, vécue bien souvent comme un exil forcé, un aller sans retour.

Or partir faire des études, s'aguerrir professionnellement ou tout simplement s'ouvrir culturellement dans l'hexagone mais également dans le monde entier doivent être considérés comme des étapes naturelles et nécessaires d'un parcours de vie.

Etre originaire d'une région ultrapériphérique ne peut se résoudre à être originaire d'une région isolée de sa métropole. La Guyane est située en Amérique du Sud, continent aux perspectives prometteuses, les Antilles ne sont qu'à quelques heures des Etats-Unis, La Réunion est au cœur d'une aire de développement pleine de potentiels et sa population possède des liens forts avec la Chine ou l'Inde quand Mayotte peut être un véritable trait d'union avec l'Afrique Australe.

C'est à ce prix qu'une véritable élite locale, en mesure de conduire ces territoires sur le chemin du développement économique, de la prospérité et du bien-être social, pourra se constituer.

La mobilité n'est pas intégrée dans le périmètre de ce rapport mais elle y est naturellement liée. Le Gouvernement ne pourra donc pas, à moyen terme, ne pas se pencher très concrètement sur ces politiques.

Une régionalisation de l'emploi, ou des régionalisations de l'emploi ?

Les problématiques de chaque Outre-mer sont diverses, notamment du fait de la situation et de la dynamique démographiques. A l'issue de ses travaux et de ses déplacements, il est clairement apparu à la mission qu'il était préférable de parler de régionalisations de l'emploi, tant les difficultés peuvent être différentes. Pour en illustrer certaines :

Les situations démographiques sont très variables². La Réunion et, plus encore, la Guyane et Mayotte, connaissent d'importantes perspectives de croissance dans les prochaines décennies, et leur population est relativement jeune, et le restera. La Réunion est, au surplus, un territoire attractif. La Martinique et la Guadeloupe, au contraire, après avoir été pendant plusieurs décennies parmi les régions les plus jeunes de France, connaîtront un vieillissement accéléré d'ici à 2040.

Les situations et les perspectives économiques ne sont pas moins contrastées. Ainsi, La Réunion est plus isolée et plus engagée dans les réflexions sur les piliers de développement à construire, alors que les Outre-mer américains (les « DEFA », départements français des Amériques) voient leur avenir dans une zone d'échanges caribéenne aux frontières plus ou moins étendues. De même, le degré de développement des infrastructures touristiques, qui constituent, dans ces régions, des viviers d'emploi potentiel importants, est très variable. Il résulte de ces courtes indications que les perspectives sont très différentes : sommairement, à La Réunion, la fonction publique a vocation à voir ses effectifs augmenter de manière importante, tout en restant très attractive pour les métropolitains. Au contraire, dans les Antilles, la problématique pour la fonction publique est plutôt la gestion d'un vivier, notamment de cadres, vieillissant, dans une situation de relative stagnation du nombre d'emplois. A Mayotte et en Guyane, la difficulté d'attirer et de fidéliser des cadres restera prégnante avant que le processus de maturation démographique ne permette à des cadres originaires de ces départements de représenter leur épine dorsale.

Il existe néanmoins certaines spécificités partagées par les DOM, que nous développerons plus longuement par la suite.

² Olivier Léon, « La population des régions en 2040 », INSEE Première n° 326, décembre 2010. Les données sont disponibles à l'adresse : http://insee.fr/fr/themes/detail.asp?reg_id=99&ref_id=proj-dep-population-2010

Une situation socio-économique dégradée, qui conduit la fonction publique à tenir un rôle pivot dans la situation des marchés de l'emploi

Globalement, si les économies des Outre-mer créaient avant la crise économique des emplois plus rapidement que la population active n'augmentait, et plus rapidement que dans l'hexagone³, la situation du marché du travail y reste partout très dégradée. C'est particulièrement vrai des actifs de 16 à 25 ans, qui connaissent des taux de chômage très importants, et ont des taux d'emploi très faibles. Il en résulte également que le niveau de revenu médian est très bas (en 2006, inférieur de 38% à celui de la métropole), et les inégalités économiques importantes⁴.

Zone géographique	Taux de chômage 2 ^{ème} trimestre 2012, en %
Guadeloupe	22,9
Martinique	21,0
Guyane	22,3
Réunion	28,5
Total DOM	25,0
France métropolitaine	9,8

Source : INSEE

Cette situation a plusieurs conséquences importantes, outre la relative instabilité sociale et l'absence de perspectives pour une grande partie de la jeunesse :

En premier lieu, **elle crée une importante incitation au départ**, notamment pour les jeunes diplômés ou ceux désireux d'accéder aux formations de meilleure qualité. Cela interdit l'enclenchement d'un cercle vertueux où des jeunes bien formés participeraient au développement économique de leur région.

Ensuite, **la fonction publique joue un rôle très important dans ces marchés**. Ses effectifs dépendant des besoins de la population (qui y sont comparables à ceux de l'hexagone), alors que l'emploi privé dépend du dynamisme économique, elle y représente une part de l'emploi essentielle.

Contrairement à une idée reçue, les Outre-mer ne sont pas « sur-administrés », c'est davantage le secteur privé qui n'y est pas encore assez étendu. Cette part essentielle explique une très grande vigilance de la population quant à la manière dont elle est gérée et dont les postes y sont attribués, mais implique également une très grande attention des pouvoirs publics quant à la manière dont ils utilisent les effectifs de leurs propres agents pour impulser des dynamiques positives sur ces territoires.

Or la réglementation relative à la fonction publique est très spécifique dans les Outre-mer, sur au moins trois aspects :

- **Les incitations financières** : elles sont l'héritage de l'époque où la vie outre-mer pouvait être difficile ou très coûteuse, et où il était difficile d'y recruter. Elles prennent

³ Claude Parain, « L'outre-mer crée des emplois, mais pas suffisamment », *Economie de La Réunion* n° 138, mars 2012

⁴ Christophe Michel, Maël Theulière, Nathalie Missègue, « Les inégalités de revenus entre les DOM et la métropole », *INSEE Première* n° 1279, février 2010

plusieurs formes : majoration de rémunération, primes d'installation dans les DOM les moins « attractifs », bonification de retraites⁵.

- **Les règles relatives aux mutations** : elles concernent essentiellement la fonction publique d'Etat, puisque les collectivités territoriales et les hôpitaux sont libres de recruter leur personnel comme ils le souhaitent. Les règles sont assez variables d'un périmètre ministériel, voire d'un corps, à l'autre, mais elles prennent essentiellement les formes suivantes :

- Les bonifications : éducation nationale
 - Les restrictions : magistrature, préfectorale, la règle de « fidélisation » dans la police nationale
 - L'indifférence : l'ensemble
- Enfin, **les « congés bonifiés »** qui valent uniquement dans les fonctions publiques d'Etat ou hospitalière. La gestion des mutations et des congés bonifiés a donné lieu à une importante production normative et jurisprudentielle, appuyée notamment sur la notion de centres des intérêts matériels et moraux (CIMM), qui est résumée en annexe.

Ces spécificités ne sont pas toujours adaptées aux objectifs affichés, non plus qu'à l'objectif de régionalisation tel qu'il est expliqué plus haut. C'est pourquoi elles doivent faire l'objet d'une importante réflexion, qui fera l'objet d'une part essentielle du rapport.

Un élément de réflexion très important est que **les marchés de l'emploi des Outre-mer, tant public que privé, sont de très petite taille**. Le nombre de postes disponibles y est limité, surtout pour les postes les plus qualifiés, et les candidats susceptibles de les occuper ne sont pas suffisamment identifiés.

Ces marchés sont au surplus isolés : alors qu'il est facile pour un habitant de la banlieue de Rennes (en Bretagne) d'aller occuper un emploi à Laval (dans les Pays de la Loire) ou même à Avranches (en Normandie), sans impliquer d'importants changements dans sa vie, autant aller, ne serait-ce que de Martinique en Guadeloupe représente 40 minutes de vol ainsi qu'un coût important.

Il est donc très difficile pour les ultramarins d'effectuer des « micro-mobilités » vers un autre bassin d'emploi, par exemple pour acquérir certaines qualifications précises, obtenir une promotion ou (dans la fonction publique) remplir les conditions statutaires nécessaires pour certaines évolutions de carrière. En pratique, les ultramarins envisagent ce type de mobilités à certaines étapes précises de leur vie : tant qu'ils sont jeunes, célibataires ou en tout cas dépourvus d'enfants. Ou au contraire, quand leurs enfants ont tous atteint l'âge d'aller eux-mêmes faire leurs études dans l'hexagone. Entre 30 et 45 ans, âge auquel les choix de carrière les plus déterminants sont faits, ils déménagent avec beaucoup de difficulté alors que c'est souvent la condition *sine qua non* pour pouvoir évoluer professionnellement.

En aval de cela, ceux qui ont réussi à obtenir un poste satisfaisant le quittent avec une grande réticence. L'ancienneté sur les postes dans la fonction publique d'Etat, malheureusement pas étudiée de manière systématique, est très élevée outre-mer, d'après les observations qu'a pu faire la mission et les données parcellaires qu'elle a pu obtenir. Ce qui signifie à son tour qu'il est très difficile, pour les ultramarins en poste dans l'hexagone, de revenir travailler sur le territoire où ils ont leurs attaches. Ce mécanisme crée une grande immobilité, une crainte du départ de peur de ne pouvoir revenir, qui est préjudiciable tant aux travailleurs qu'aux

⁵ Un dossier très clair, complet et concis est disponible ici : <http://infos.emploipublic.fr/dossiers/devenir-fonctionnaire/les-fonctionnaires-dans-les-dom-tom/apm-2223/>. Les textes les plus importants sont listés en annexe.

organisations, qui sont fréquemment désireuses de renouveler leur personnel, notamment les cadres. L'immobilité est d'ailleurs d'autant plus grande que les emplois sont qualifiés, puisque ces emplois sont en très petit nombre dans chacun des DOM.

C'est pourquoi une grande part des propositions de ce rapport vise à accroître la fluidité sur ces marchés de l'emploi, à y faciliter les changements de postes, à ouvrir les frontières entre secteurs et à faire disparaître la peur du départ, qui est en fait, la plupart du temps, une peur, souvent justifiée, d'un exil sans retour.

Résoudre un problème d'attractivité, ou sélectionner les compétences ?

Les ambiguïtés du droit de la fonction publique outre-mer

Le droit de la fonction publique outre-mer s'est massivement construit sur deux idées, d'ailleurs partiellement contradictoires, qui expliquent une grande part de l'actuel régime :

Il existerait un problème « d'attractivité », c'est-à-dire de difficulté de recrutement, en outre-mer. C'est pourquoi ont été créées des sur-rémunérations, en partie décrites plus haut, qui ont pris, d'une part, la forme de majoration du traitement⁶ (mécanisme dit « prime de vie chère ») et, d'autre part, la forme de « primes d'installations » dénommées indemnités particulières de sujexion et d'installation (IPSI) dans les DOM et indemnités d'éloignement dans les COM. Après de nombreuses évolutions, ces régimes dérogatoires se présentent ainsi :

Territoire	Majoration du traitement	Indemnités autres
Guadeloupe et Martinique	+ 40%	
La Réunion	+ 53%	
Mayotte		
Guyane	+ 40%	IPSI : 16 mois de traitement
St Martin et St Barthélémy	+ 40%	IPSI : 16 mois de traitement
Nouvelle-Calédonie	+ 73 à + 94%	Eloignement : 10 mois de traitement
Polynésie française	+ 84 à + 108%	Eloignement : 10 mois de traitement
Wallis et Futuna	+ 105%	Eloignement : 18 mois de traitement
St Pierre-et-Miquelon	+ 85%	IPSI : 16 mois de traitement

A Mayotte, il n'existe actuellement aucun dispositif de « compensation ». La création d'un tel régime est à l'étude par le Gouvernement.

Ces mécanismes ont déjà fait l'objet de nombreux rapports et critiques⁷, notamment du fait de leur impact budgétaire et économique (ils ont un effet inflationniste certain, alors même qu'ils ne bénéficient qu'à certaines catégories de la population) et de leur décorrélation avec la réalité des surcoûts de la vie.

Si l'on doit garder à l'esprit ces critiques, elles ne sont pas en relation directe avec l'objet du présent rapport. En revanche, elles ont un impact certain sur deux points :

- **la motivation des fonctionnaires qui souhaitent partir outre-mer**, sans toujours y avoir de projet de vie ou d'intérêt pour le territoire. Si l'expression de « chasseur de primes », qu'on entend outre-mer, n'est pas nécessairement généralisée, elle traduit au moins une perception très défavorable de la part des ultramarins. A ce titre, elle constitue un abcès de fixation, auquel le présent rapport entend s'attaquer. La mission formule également des propositions visant à ce que ces mécanismes de surcompensation soient la récompense d'une vraie motivation, et pas d'un comportement d'optimisation financière.
- **l'immobilité des agents en place outre-mer**, pour lesquels un départ ou un retour dans l'hexagone, outre les impacts psychologiques ou familiaux déjà longuement évoqués qu'il implique, a un coût économique très direct. C'est donc un facteur qui vient accroître l'immobilité sur laquelle nous avons déjà insisté.

⁶ Et, dans les COM, de certaines primes : indemnité de résidence et supplément familial applicable à Paris.

⁷ *Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir*, Rapport d'information de M. Eric Doligé, fait au nom de la Mission commune d'information outre-mer, n° 519, 7 juillet 2009, pp. 93 sq.

Cette immobilité et cette attractivité liées à de mauvaises raisons sont d'autant plus dommageables que travailler dans les Outre-mer demande des compétences particulières que les employeurs devraient être à même de sélectionner, plutôt que de voir leurs effectifs pourvus par des agents attirés, pour certains, par de mauvaises raisons. C'est l'autre aspect de la gestion de la fonction publique outre-mer, moins complètement abouti que celui que nous venons d'évoquer : la volonté de professionnaliser et d'adapter la fonction publique outre-mer passe ainsi largement à côté de son objet.

L'outil principal de cette professionnalisation a en effet longtemps consisté en une sorte de discrimination à l'envers : plusieurs institutions sont très méfiantes quant à l'affectation ou au maintien outre-mer de responsables qui y ont leurs attaches. Dans le corps préfectoral, c'est un principe non-écrit mais fermement appliqué, outre-mer plus qu'ailleurs ; l'affectation récente en Guadeloupe, d'une préfète originaire de ce territoire est à ce titre un fait inédit et symbolique qu'il convient de souligner.

Le Conseil supérieur de la magistrature, quant à lui, applique la règle « Outre-mer sur outre-mer ne vaut », qui conduit à empêcher les magistrats d'accomplir plus d'un poste outre-mer, règle qui n'a absolument aucun équivalent en métropole⁸.

Ces règles constituent, bien entendu, une des principales explications à la très faible présence des ultramarins dans les cadres de la fonction publique outre-mer. Là encore, aucun bilan exhaustif n'existe, mais les conclusions de la mission sont claires, à partir de tous les exemples parcellaires qui ont pu être obtenus⁹.

Elles dessinent clairement une pyramide¹⁰ :

- Le vivier potentiel de cadres A ultramarins existe dans toutes les fonctions publiques, et dans presque tous les corps, si l'on excepte la problématique des catégories A+ et celle plus spécifique des chefs de service ou d'établissement ;
- Si l'on excepte l'éducation nationale, **les ultramarins ne sont majoritaires dans presque aucun corps de catégorie A outre-mer** (il faut excepter la fonction publique territoriale, où pour des raisons évidentes, notamment l'engagement des élus locaux, les postes sont plus fréquemment occupés par des natifs de ces territoires). Les postes de chefs de service de l'Etat occupés par des ultramarins sont très rares (un à la Réunion, deux à la Guadeloupe, par exemple). Là encore, ne pas voir une discrimination négative serait de l'aveuglement, même s'il est difficile de disposer de comparaisons objectives avec l'hexagone ;
- Enfin, **les ultramarins sont majoritaires voire presque hégémoniques dans les corps de catégorie C, en nette majorité dans les corps de catégorie B, en minorité dans les corps de catégorie A.**

Cet effet de pyramide n'est pas lié à l'absence de vivier « brut ». Il résulte plutôt de la **méfiance vis-à-vis des cadres ultramarins**, décrite plus haut, de la relative jeunesse de ce vivier, confronté à l'**immobilité de fonctionnaires en poste** dans l'encadrement intermédiaire depuis parfois plusieurs décennies, et enfin des **règles de gestion de la fonction publique** qui impliquent souvent des mobilités à des moments inadaptés de la carrière, sans garantie de retour. A contrario, certains textes visent à limiter la durée de présence outre-mer des fonctionnaires originaires de l'hexagone, mais pour certains territoires et corps seulement :

⁸Patrick Karam, *Voies et moyens proposés permettant de favoriser le nombre de magistrats originaires d'outre-mer, rapport à la ministre d'Etat*, Garde des sceaux, ministre de la justice et des libertés, décembre 2010.

⁹Le rapport du préfet Jean-Marc Bédier relatif à *La fonction publique de l'Etat outre-mer* était parvenu à obtenir un tableau cohérent bien que non exhaustif s'agissant de la seule FPE, toutes les administrations n'ayant toutefois pas répondu. En revanche, il n'existe pas un tel bilan pour la FPT et la FPH.

¹⁰L'annexe 1 retrace les éléments statistiques qui ont pu être obtenus par la mission de la part des administrations centrales. Ces données corroborent celles qui étaient présentées dans le rapport de Jean-Marc Bédier.

- Le cas le plus typique est celui des COM et de Mayotte, où les fonctionnaires d'Etat ne peuvent rester plus de deux ans (renouvelables une fois).
- Par ailleurs, dans la police nationale, il est en principe impossible aux fonctionnaires qui n'ont pas le centre de leurs intérêts matériels et moraux dans un DOM d'y rester plus de 4 ans. Ce mécanisme, connu sous le nom de « contrat de retour » bien qu'il s'agisse en fait d'une règle statutaire, découle de l'article 19 de la loi n° 95-73 du 21 janvier 1995 d'orientation et de programmation relative à la sécurité. Dans la gendarmerie nationale, la durée de séjour outre-mer est également plafonnée, mais il s'agit d'une règle également valable dans l'hexagone, l'obligation de mobilité constituant une réalité dans l'armée.

La rigueur de ces durées de séjour maximales est tempérée par la possibilité, dans les COM, de transférer le centre de ses intérêts matériels et moraux dans le territoire d'affectation et, dans la police, d'obtenir la « fidélisation », c'est-à-dire la possibilité de conserver son poste outre-mer, en épousant une personne résidant sur place¹¹.

De même, pour les personnes dont le CIMM se trouve outre-mer, des dérogations sont aménagées (possibilité de maintien sur place dans la police nationale, allongement des durées de séjour dans la gendarmerie, par exemple).

Il résulte de ce paysage très compliqué une situation qui est à beaucoup d'égards insatisfaisante car elle crée beaucoup d'injustices. Les commissions chargées de se prononcer sur la fidélisation dans la police nationale sont privées de lignes directrices, la notion de CIMM étant floue et diversement appréciée, et parfois confrontées à des soupçons de fraudes (« PACS blancs », par exemple). Les agents sont placés dans une grande incertitude. Il en résulte une importante activité contentieuse.

Cette gestion centrée sur la mise en œuvre de règles statutaires sans prendre en compte leurs enjeux est d'autant plus dommageable que **travailler outre-mer nécessite de vraies compétences spécifiques**, qui ne sauraient se résumer à la durée de séjour ou à l'ancienneté de la présence du centre des intérêts matériels et moraux. Les Outre-mer sont réellement différents de l'hexagone, tant par les modes de vie que par la géographie, la structure économique et les écosystèmes. De nombreux exemples très significatifs d'erreurs dans l'appréciation d'une situation ont été fournis à la mission au cours de ses déplacements, liés à la méconnaissance des réalités locales.

L'exemple le plus significatif est la maîtrise de la langue locale : dans presque tous les DOM (et les COM), la langue maternelle et usuelle de la grande majorité de la population n'est pas le français métropolitain. Cela peut être une forme ou une autre de créole (cas des DOM) ou des langues endogames (cas des COM du Pacifique ou du « shimaore » à Mayotte, notamment)¹² voire étrangères comme en Guyane.

Ces langues peuvent être plus ou moins complexes à maîtriser mais elles ne sont en aucun cas assimilables au français métropolitain (les différents créoles, notamment, s'ils ont longtemps été considérés comme des dialectes du français, sont aujourd'hui considérés par les linguistes comme des langues autonomes, du fait de leur syntaxe et de leur grammaire entièrement autonomes, même si une partie de leur vocabulaire est dérivée du français, avec toutefois de nombreux « faux amis »).

¹¹L'administration et les agents concernés interprètent les textes comme conditionnant la « fidélisation » soit au mariage, soit à la conclusion d'un PACS, soit au transfert du CIMM, mais il a été jugé que cette dernière option n'ouvrirait pas droit au maintien sur place : CE, 6 février 2013, *Ministre de l'intérieur c/ M. Marc-Eric et Mme Valérie Sanchez*, inédite, n° 361303.

¹²Aux termes de l'article 75-1 de la Constitution : « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France.* » .

Leur non-maîtrise, pour les agents affectés à des missions de contact avec les usagers, peut s'avérer très problématique : qu'on pense à la difficulté de gérer une situation de crise, ou d'expliquer une démarche administrative un tant soit peu sophistiquée.

La difficulté est particulièrement prégnante s'agissant des enseignants : les enfants créolophones grandissent, de fait, dans un contexte bilingue, mais qui n'est ni assumé, ni structuré, malgré les efforts récents pour développer la possibilité d'un enseignement bilingue pour les parents qui le souhaitent¹³. Il en résulte de grandes difficultés d'apprentissage *dans les deux langues*, qui engendrent un retard scolaire ultérieur, voire l'impossibilité d'entreprendre des études supérieures¹⁴.

Une politique qui chercherait à atteindre les objectifs qui lui sont assignés – c'est-à-dire permettre aux élèves, à la fois, de maîtriser au mieux le français tout en préservant leur capacité à s'exprimer dans leur vie quotidienne en créole – chercherait au contraire à permettre à ces enfants de faire une partie de leur apprentissage en créole. Cela signifierait sans doute la prise en compte de cette compétence dans les choix d'affectation de fonctionnaires outre-mer.

Il faut enfin mentionner que, afin de prendre en compte cette nécessité de disposer de compétences spécifiques, les services de sécurité (police et gendarmerie) ont mis en place des systèmes de « vivier », consistant à identifier au préalable les agents qualifiés destinés à aller exercer dans les DOM les moins attractifs et nécessitant une préparation au départ (Mayotte et la Guyane) et à les former en conséquence, ainsi que des « postes profilés », pour les compétences rares (officiers de police judiciaire, techniciens de la police scientifique). Ces deux catégories de postes échappent au mouvement « normal » et à l'examen des candidatures en CAP. Cela montre que, lorsqu'il existe un enjeu de compétence et d'adaptation au terrain bien identifié, les règles et pratiques administratives sont capables de s'adapter.

Cela montre également que la police nationale est bien consciente que le système de mutation de droit commun est inadapté pour la gestion des personnels des DOM : en effet, ce système qui, depuis une réforme de 2004¹⁵, privilégie l'ancienneté dans le corps du demandeur, plutôt que l'ancienneté de sa demande, aboutit à ce que les personnels, dans les DOM où n'existe pas de système de « vivier », soient nettement plus âgés que la moyenne du corps (plus de 50 ans en moyenne pour les gardiens de la paix en Guadeloupe !), pas toujours qualifiés pour leur mission et pas tous attirés par de bons motifs.

En outre et surtout, cette réforme a eu un effet majeur sur l'évolution du ratio de postes occupés par des originaires et des non originaires, très nettement favorables à ces derniers.

En synthèse, la perception de la mission est qu'il n'existe pas de problème global et insurmontable quant à la régionalisation des emplois dans la fonction publique des Outre-mer. Il existe en revanche des abcès de fixation forts et symboliques, notamment dans la police et parmi les cadres supérieurs de l'Etat ou des hôpitaux (de même d'ailleurs que dans les grandes entreprises dont le siège se trouve dans l'hexagone). Particulièrement visibles de la population, ces problèmes ont néanmoins un effet d'ensemble, par la démotivation à entrer dans la fonction publique ou à tenter d'y faire carrière, ainsi que par la contestation globale qu'ils suscitent.

¹³Par exemple à La Réunion, entre les rentrées 2003 et 2010, une vingtaine de classes de maternelles bilingues ont été créées.

¹⁴A fins d'illustration, les taux de réussite au baccalauréat dans les DOM sont faibles : en 2011, de 67,9% pour Mayotte à 82,3% pour La Réunion, contre 82,6% pour la dernière région métropolitaine et 85,7% en moyenne nationale : http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=99&ref_id=t_2402R ; il est très probable que ce « bilinguisme non assumé » en explique une partie.

¹⁵Circulaire DAPN/RH/GGP/N°11576 du 24 novembre 2004

- La problématique particulière de l'emploi privé

Tel que précisé par la lettre de mission, le champ étudié recouvre également l'emploi privé.

L'emploi privé n'est pas statutairement organisé, contrairement à l'emploi dans la fonction publique. Le constat mais surtout les solutions qui seront proposées par la mission ne pourront être de nature totalement identiques même si des dynamiques communes peuvent être mises en œuvre.

En outre, la mission fait le constat de l'absence d'outil de mesure de l'accès des originaires des Outre-mer à l'emploi privé dans leur région d'origine ; ce constat vaut à un degré moindre en ce qui concerne l'emploi public.

Comme il sera évoqué par ailleurs, la mission estime que de telles mesures sont une nécessité, non pour établir des statistiques ethniques éloignant les Outre-mer de la République mais davantage pour analyser avec finesse les réalités de territoires géographiquement éloignés de la France hexagonale. C'est tout au contraire une exigence de la République que de connaître ses territoires pour adapter les politiques publiques aux enjeux locaux. Il s'agit d'une vérité encore plus prégnante en ce qui concerne les départements d'Outre-mer qui connaissent des difficultés économiques et sociales fortes.

Lutter contre un chômage structurel de masse (2,5 fois supérieur à la moyenne nationale) doit constituer une ambition qui nécessite **une relative souplesse dans la mise en œuvre des principes qui fondent notre République**.

C'est dans cette optique que la mission salue l'initiative du Conseil Régional de la Martinique qui s'est doté tout récemment d'un outil de statistiques locales chargé d'élaborer des analyses fondées sur des modèles propres, conformes aux enjeux locaux.

Dès lors, les analyses et les propositions résultent essentiellement des échanges avec les différents acteurs des mondes économique, syndical ou associatif ainsi qu'avec les collectivités territoriales concernées. Ce constat est dépendant de perceptions qu'il n'est pas toujours possible d'étayer.

La mission considère que favoriser l'accès des ultramarins à l'emploi local est un facteur essentiel du développement économique des Outre-mer. Des politiques publiques nouvelles, durables, soutenant de réels piliers de développement adaptés à chaque territoire, tenant compte des potentialités qu'offrent les aires géographiques régionales doivent être massivement mises en œuvre. L'élaboration de ces piliers n'entre pas dans le champ de la mission à proprement parler mais la dynamique générée par **le développement de l'emploi local doit poser les fondations de ce redéveloppement des départements d'Outre-mer**.

Cette politique massive de redéveloppement doit naturellement reposer sur des forces vives ultramarines. C'est dans cette optique que la mission estime que la constitution d'un vivier, d'une véritable élite locale, concernée et consciente des enjeux de territoire, est un impératif majeur.

S'il a pu être observé que le recrutement des personnels d'exécution est essentiellement d'origine locale, ce n'est pas nécessairement le cas s'agissant des fonctions d'encadrement ou plus techniques, particulièrement dans les grands groupes, ce qui ne favorise pas l'émergence d'une telle élite.

En effet, les grandes entreprises nationales, actrices des économies locales ont bien souvent tendance à privilégier « l'expatriation » de cadres déjà présents dans les structures ou à avoir recours à des réseaux nationaux davantage qu'à valoriser les ressources locales. Si certains interlocuteurs ont mis en doute l'objectivité de la démarche de ces entreprises ou le poids de réseaux métropolitains, la mission estime qu'il s'agit néanmoins principalement d'un faible engagement de ces acteurs dans une dynamique de développement d'un encadrement ultramarin.

A ce jour, le développement de **la régionalisation de l'emploi local dans les fonctions d'encadrement ne semble résulter que d'un engagement volontaire de ces entreprises.**

C'est ainsi que le groupe Bernard Hayot, acteur majeur de la grande distribution dans les Outre-mer, a entamé, depuis quelques années, un processus de promotion de cadres ultramarins en menant une politique prospective offensive. Action citoyenne ou impératif de communication, cette politique de ressources humaines, dont l'impact économique a nécessairement été évalué, a néanmoins permis l'émergence d'un encadrement ultramarin à un haut niveau dans l'entreprise.

Lorsque la ressource locale est identifiée puis valorisée, ses compétences sont donc avérées. Ces initiatives visant à identifier les compétences doivent être encouragées et appuyées.

A ce titre, l'initiative du site Internet « Réunionnais du monde » qui recense près de 37 000 réunionnais, installés dans l'hexagone ou expatriés à l'étranger mérite d'être notée. Ces initiatives, privées, peuvent constituer des bases de la constitution d'un réseau, d'un vivier pouvant constituer le moteur de l'émergence d'une véritable élite locale au bénéfice des entreprises.

La mission tient à mettre en lumière cette réussite réunionnaise privée car l'amélioration de l'accès des ultramarins à l'emploi local ne peut se résumer uniquement à des mesures coercitives pas nécessairement souhaitables ni légales. Elle ne peut non plus se fonder uniquement sur des programmes publics lourds, coûteux et probablement incertains dans un contexte de crise économique.

Le sens de cette mission consiste également à enclencher une dynamique vertueuse, à faciliter la connexion des initiatives positives existantes.

A l'inverse de ces démarches, plusieurs chantiers comme ceux, à La Réunion ces dernières années, de la nouvelle centrale thermique du Port ou d'une ferme photovoltaïque au Tampon ont vu les responsables faire massivement appel à des techniciens et à des ouvriers non originaires de la région au motif de l'insuffisance de la ressource locale. Face à l'émotion suscitée, les responsables des entreprises concernées invoquèrent l'absence de compétences locales.

Quel que soit le crédit que l'on peut accorder à ces justifications, elles rejoignent un constat dont il a été, à plusieurs reprises fait écho auprès de la mission, c'est-à-dire **le manque d'anticipation et l'inadéquation des formations aux besoins des entreprises** qui ne peuvent compenser l'intérêt de quelques-uns pour l'emploi local. C'est pour cette raison que la puissance publique doit tenir un rôle pivot pour promouvoir la régionalisation de l'emploi.

Les acteurs de l'emploi, de la formation initiale ou continue, de l'économie, de l'insertion sont pluriels. Chambres consulaires, collectivités territoriales, missions locales, groupements, syndicats ou agences publiques... les organismes parties prenantes à la définition des politiques sont nombreux et peu coordonnés. Dans tous les Outre-mer, la mission a observé de nombreuses initiatives souvent pertinentes, à l'image de l'action du Conseil Régional de Guadeloupe sur les centres de formation des apprentis ou de la Chambre de Commerce et

d'Industrie de La Réunion sur le développement d'observatoires des compétences. Mais celles-ci, diffuses et peu cordonnées, ne peuvent déboucher que sur des résultats parcellaires.

La réflexion sur l'emploi local dans les Outre-mer, encore davantage que dans les régions de France hexagonale, doit être pilotée, anticipée mais surtout coordonnée avec les politiques de développement économique. La mise en œuvre, en 2012, des Conférences économiques et sociales régionales, doit être approfondie pour devenir l'instrument central de coordination de l'orientation et de la formation des ultramarins.

En parallèle et même si les niveaux de formation initiale se rapprochent des standards nationaux (si l'on excepte les cas particuliers de la Guyane et surtout de Mayotte), toutes les formations ne sont pas accessibles dans les Outre-mer, certaines sont en sous-capacité par rapport aux besoins et toutes ne sont pas reconnues à leur juste valeur. **La mission estime que la régionalisation des formations, en se basant sur les structures existantes, revalorisées, est une condition majeure de la réussite de l'objectif de favoriser l'accès des ultramarins aux emplois dans les Outre-mer.**

Le cadre juridique de la réflexion de la mission

Les détails de droit qui gouvernent la faisabilité de telle ou telle proposition seront abordés au fur et à mesure de la suite du rapport. Il s'agit ici de présenter trois éclairages juridiques importants, car ils ont alimenté l'ensemble de la réflexion et qu'ils soulèvent des débats à certains égards fantasmagoriques ou hors-sujet. Il s'agit donc ici de placer la réflexion dans le cadre qui doit être le sien, sur des sujets compliqués tant juridiquement que philosophiquement et politiquement : le principe d'égalité, la non-discrimination et l'unicité de la République.

Aux termes de l'article 1^{er} de la Constitution, la France « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. » Ce très important article, qui donne une assise juridique à la conception française et républicaine de l'égalité, est le support de nombreux débats doctrinaux. Son interprétation a pu varier, en fonction des enjeux et des préoccupations politiques du moment. Il faut le manier avec précaution.

L'identification statistique des « ultramarins »

La mission, comme d'ailleurs ses prédécesseurs, **s'est heurtée à une grande réticence à communiquer des données statistiques** relatives à la présence d'ultramarins dans certains services, dans les entreprises, etc. Cette réticence est d'ailleurs beaucoup plus forte dans les administrations de l'Etat, promptes à invoquer « l'interdiction des statistiques ethniques », ou à établir comme préalable la nécessité de définir ce qu'est un ultramarin¹⁶. Nous pensons pourtant qu'une des voies essentielles par lesquelles la problématique peut avancer est l'amélioration de la connaissance des trajectoires professionnelles des ultramarins et de leur place dans le marché de l'emploi.

Rappelons donc que, si le droit français prohibe effectivement les « statistiques ethniques », il donne de celles-ci une définition précise. La race, ou la « classification ethno-raciale » comme l'appelle la CNIL, n'est pas l'origine géographique, ou pas seulement cette origine. Elle agglomère certains éléments d'apparence physique, le plus souvent supports de discriminations, et un élément d'identification psychologique. C'est donc une catégorie que le droit, et notamment le droit français, manie avec une grande réticence, au point qu'il est envisagé de supprimer le mot de l'article 1^{er} de la Constitution.

Ainsi, ce que le droit français n'a jamais admis, et ce dans quoi le pouvoir politique ne s'est jamais aventuré, c'est la définition de catégories ethno-raciales auxquelles seraient assignés (ou s'assigneraient eux-mêmes) les individus, comme cela peut exister dans les pays anglo-saxons où la « race » est un élément de l'identité administrative et juridique des individus. **La mission affirme son attachement profond à cette conception**, surtout dans le présent contexte.

En revanche, le droit français a toujours autorisé l'analyse des trajectoires sociales ou professionnelles en fonction du lieu de naissance. Pour prendre un exemple significatif, tous les rapports de jurys des concours de la haute fonction publique mentionnent la répartition des candidats et des admis par lieu de naissance, qui est précisément une manière de mesurer la réalité de l'égalité républicaine : un Lorrain a-t-il autant de chances d'intégrer l'ENA qu'un Parisien ? On trouve également des études de l'INSEE fondées sur l'analyse des trajectoires

¹⁶ C'est ainsi que, par exemple, le ministère des finances et la direction générale de la gendarmerie ont indiqué à la mission ne pas disposer d'information relative au lieu de naissance des agents, tout en affirmant prendre en compte ces éléments dans les choix d'affectation, le plus souvent au titre du centre des intérêts matériels et moraux.

géographiques et professionnelles des individus¹⁷, et des analyses des trajectoires des personnes nées dans les Outre-mer conduites par l'INED¹⁸. Ce critère est donc totalement admis lorsqu'il s'agit d'analyses scientifiques.

Les réflexions sur la lutte contre les discriminations ont d'ailleurs considérablement fait évoluer la réflexion et conduit à un usage accru de données relatives à l'origine ou pouvant expliquer ces discriminations.

Dans un très remarqué avis rendu le 15 mai 2007 et fondé sur l'analyse de l'article 8 de la loi « Informatique et libertés » du 6 janvier 1978, la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a ainsi formulé 9 recommandations qui, tout en émettant « de fortes réserves sur la création d'une nomenclature nationale de catégories 'ethno-raciales' », ouvrent la possibilité de recueillir des données faisant apparaître le pays de naissance et la nationalité des parents, y compris éventuellement dans le recensement (recommandation n°2), ou fondées sur l'analyse des prénoms et noms de famille (recommandation n°4). Le recueil de données « sur l'apparence physique », incluant la couleur de la peau, pourrait être autorisé dans le cadre d'enquêtes scientifiques portant sur le « ressenti des discriminations » (recommandation n°3).

Le Conseil constitutionnel ne s'est jamais formellement prononcé sur la question. Il a toutefois censuré une disposition qui figurait à l'article 63 de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile et qui tendait à permettre, pour la conduite d'études sur la mesure de la diversité des origines, de la discrimination et de l'intégration, et sous réserve d'une autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la réalisation de traitements de données à caractère personnel faisant « apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques » des personnes ([15 novembre 2007 - Décision n° 2007-557 DC](#)). Il ne s'est toutefois pas prononcé sur la conformité de cette disposition à l'article 1^{er} de la Constitution, puisqu'il a préféré l'annuler pour irrégularité de la procédure d'adoption. Cette décision a toutefois été l'occasion de formuler un considérant de principe (cons. n° 29) selon lequel « *si les traitements nécessaires à la conduite d'études sur la mesure de la diversité des origines des personnes, de la discrimination et de l'intégration peuvent porter sur des données objectives, ils ne sauraient, sans méconnaître le principe énoncé par l'article 1^{er} de la Constitution, reposer sur l'origine ethnique ou la race ;* ».

Ces éléments vont bien entendu beaucoup plus loin que ce que préconise la mission, mais montrent qu'il serait sans doute possible d'identifier les « ultramarins » par des critères moins frustes que le seul lieu de naissance (même s'il n'est évidemment pas question de recourir à des données sur l'apparence physique).

La notion de « centre des intérêts matériels et moraux » est sans doute une bonne piste à cette fin : pourraient ainsi être relevés le lieu de naissance, celui des parents, le lieu de possession d'un bien immobilier ou d'acquittement de ses impôts, etc.

Il ne fait en tout état de cause aucun doute, aux yeux de la mission, que ce contexte juridique autorise la production de statistiques portant sur le lieu de naissance des individus, sur la localisation du centre de leurs intérêts matériels et moraux ou sur la maîtrise d'une langue régionale.

Deux difficultés supplémentaires peuvent expliquer une partie des réticences, dans le cas qui nous occupe :

¹⁷ Armelle Bolusset, Christophe Rafrat, « Natifs de Corse : entre île et continent », *Economie Corse* n° 105, avril 2004 ; Alain Chauvet, « Travailleur au pays », *Sud INSEE l'essentiel* n° 20, avril 1999.

¹⁸ Claude-Valentin Marie, Franck Temporal, « Insertion professionnelle des jeunes ultramarins : DOM ou métropole ? », *Population-F*, n° 66 (3-4), 2011, pp. 555-600.

1 – Les données sur l'origine géographique ne doivent pas être utilisées comme des substituts de données ethno-raciales : ce n'est pas du tout l'objet des préoccupations, ni des préconisations, de la mission. La notion d'ultramarin, ou d'originaire des DOM, n'inclut sûrement pas la dimension raciale (à supposer que ce mot ait un sens) ou ethnique, pas plus que la couleur de la peau.

2 – Il s'agit de passer d'un instrument de connaissance à un instrument d'action, l'administration étant susceptible d'utiliser les données sur l'origine géographique pour définir des priorités d'affectation des agents : là aussi, il doit être tout à fait clair que le lieu de naissance ne saurait constituer un critère unique ou prévalent, la République ne discriminant pas en fonction des origines. S'il est possible de donner une existence et des conséquences juridiques à l'idée que certains Français possèdent plus ou moins d'attaches en un lieu donné, la force de ces attaches ne peut être mesurée à l'aune de la seule origine : **on peut, bien entendu, être ultramarin « de cœur » ou d'adoption**. Il faut donc maintenant examiner la portée, en ces matières, des principes d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité

Ce principe, qui découle de l'article 1^{er} de la Constitution ainsi que de divers articles de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, qui a également valeur constitutionnelle, est bien entendu central dans le droit français, et particulièrement dans le droit du travail et de la fonction publique. Il est d'autant plus important qu'il a été repris, dans leurs sphères juridiques respectives, par le droit de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (plus connue comme la « convention européenne des droits de l'homme », CEDH) et le droit de l'Union européenne, sous le nom de « principe de non-discrimination » qui en pratique est appliqué de manière très semblable au principe d'égalité par les juridictions françaises.

Il est compris par toutes les juridictions françaises, tant le Conseil constitutionnel que le Conseil d'Etat et la Cour de cassation, de la même manière, selon le « considérant » bien connu (qui est celui du Conseil d'Etat, très proche dans sa philosophie et ses conséquences de ceux des autres juridictions) : « *Le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que, dans l'un comme l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la norme qui l'établit et ne soit pas manifestement disproportionnée au regard des motifs susceptibles de la justifier.* »

Le principe d'égalité n'impose donc pas absolument de traiter de la même manière deux personnes différentes : il peut les traiter différemment, soit parce qu'ils ne sont **pas dans la même situation** (par exemple, une personne dont le CIMM se trouve dans une région donnée par rapport à une autre personne), soit parce qu'il existe un **motif d'intérêt général pour procéder ainsi** (par exemple, la nécessité de disposer d'un certain nombre d'officiers de police judiciaire dans telle ou telle circonscription de sécurité publique, ou la volonté de privilégier le bilinguisme des enfants vivant dans les régions où le créole est une langue d'usage).

Ces différences de traitement restent, dans tous les cas, bornées par trois éléments :

- Un principe de proportionnalité : la dérogation à l'égalité de traitement ne doit pas aller au-delà de ce qui est utile ;

- Un principe de non-discrimination : il n'est par exemple jamais possible de traiter quelqu'un différemment en fonction de sa religion (et encore le principe connaît-il des exceptions, très localisées : un aumônier doit être adepte de la religion qu'il professe) ;
- Enfin, le respect des autres principes de valeur constitutionnelle : l'exemple le plus évident est la progressivité de l'impôt, qui est justifiée par le motif d'intérêt général lié à la redistribution fiscale, mais bornée par la nécessité de respecter le droit de propriété. Des traitements préférentiels en faveur des ultramarins doivent ainsi respecter d'autres principes constitutionnels et notamment l'unicité de la République.

Le principe d'unicité de la République et les articles 73 et 74 de la Constitution

L'article 1^{er} de la Constitution dispose également que « La France est une République indivisible ». C'est le fondement du principe selon lequel la loi est la même sur tout le territoire de la République. Ce principe connaît des aménagements, à commencer par les compétences que la loi attribue aux collectivités territoriales, et par la possibilité pour les autorités administratives d'adapter localement le droit dans la limite de leur domaine de compétence. Mais en principe, et sauf exception précisément définie (par exemple, le droit associatif ou de la sécurité sociale alsacien-mosellan, hérité de l'époque où ces trois départements relevaient de la juridiction allemande), la loi est la même sur tous les territoires.

Les Outre-mer constituent une exception très notable, les articles 73 et 74 de la Constitution, relatifs respectivement aux DOM et aux COM, ayant précisément pour objet de permettre de déroger au principe de l'unicité de la loi. Leurs régimes sont assez différents, le régime de l'article 74 autorisant plus de dérogations, et on sait que la perspective d'évoluer du régime de l'article 73 à celui de l'article 74 est un sujet de débat récurrent dans certains DOM.

Le régime de l'article 73 est celui de « l'identité législative » : la loi s'applique dans ces territoires comme dans l'hexagone, sauf si elle en dispose expressément autrement. Les adaptations doivent être justifiées par les « *caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.* » En pratique, cette dérogation permet d'aller assez loin : Mayotte possède son propre code du travail, par exemple¹⁹. En outre, l'article 73 permet de confier aux DROM (sauf à La Réunion) certaines compétences dans le champ de la loi ou du pouvoir réglementaire du Premier ministre, mais cette possibilité est très étroitement encadrée et, de fait, a reçu très peu d'application.

L'article 74 permet d'aller plus loin, puisqu'il autorise à confier à une collectivité des compétences qui relèvent du champ de la loi ou du pouvoir réglementaire national. En outre, les autres domaines sont régis par la « spécialité législative » : la loi nationale ne s'y applique que si elle le prévoit expressément. La dérogation à la loi constitue donc la norme et elle n'a pas à être motivée, ces collectivités étant considérées par le droit comme intrinsèquement spécifiques dans tous leurs aspects.

Toutefois, aucun de ces régimes ne permet de s'affranchir des autres principes constitutionnels²⁰, tant le principe d'égalité que, par exemple, la disposition de l'article 2

¹⁹ Il est vrai que le Conseil d'Etat, dans un avis d'Assemblée générale du 20 mai 2010 (non publié) a précisé les conditions d'application de l'article 73 dans le contexte de la départementalisation de Mayotte et estimé que des différences héritées du passé pouvaient subsister si les droits métropolitain et ultramarin tendaient à se rapprocher progressivement.

²⁰ C'est explicite dans le cas du régime de compétence dérogatoire de l'article 73, qui prévoit que les dispositions spécifiques prises par les assemblées délibérantes des DROM « ne peuvent intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ».

selon laquelle « *La langue de la République est le français.* » (cf. *infra* sur ce point). C'est ainsi que le Conseil constitutionnel, sur le fondement d'un considérant ancien juge que : « *La loi peut prévoir des mesures d'adaptation susceptibles de se traduire par un aménagement limité des compétences des régions et des départements d'outre-mer, sans pour autant méconnaître le principe d'égalité posé par l'article 2, alinéa 1er, de la Constitution, qui n'interdit pas l'application de règles différentes à des situations non identiques.* » (84-174 DC, 25 juillet 1984, Journal officiel du 28 juillet 1984, p. 2493, cons. 5, Rec. p. 48).

Même les mesures que peuvent prendre en faveur de l'emploi local – sur habilitation constitutionnelle expresse – les gouvernements de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie sont étroitement encadrées (CC, décisions n° 99-410 DC du 15 mars 1999, *Loi organique relative au statut de la Nouvelle-Calédonie*, et 2004-490 DC du 12 février 2004, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française* ; CE, 25 novembre 2009, *Société Polynésie intérim et autres*, au recueil, n° 329047). Dans les autres COM et les DROM, il n'est pas possible d'adopter de telles mesures de « protection de l'emploi local » : un autre principe constitutionnel ou au moins un motif d'intérêt général doit donc servir de fondement à la régionalisation de l'emploi. Par ailleurs, le critère de l'origine ne suffit pas à fonder une différence de traitement, sauf en Nouvelle-Calédonie car les accords de Nouméa, via le renvoi de l'article 77 de la Constitution, fournissent un contenu constitutionnel à la citoyenneté néo-calédonienne. La Polynésie peut par ailleurs prendre des mesures « en faveur de sa population », sur le fondement de l'article 74 ; la loi organique du 27 février 2004 a précisé la notion en désignant les « personnes justifiant d'une durée suffisante de résidence [...] ou de mariage, de concubinage ou de PACS avec ces dernières. » Ces critères, constitutionnels mais qui relèvent du régime de l'article 74 et de la compétence du législateur organique, fournissent certainement une borne haute des critères auxquels il est possible de recourir pour favoriser le recrutement de locaux.

Le Français et les langues régionales

Certaines analyses de ce rapport se fondent sur les spécificités des langues régionales et de leurs locuteurs. Il est donc utile d'apporter quelques précisions également sur cette question, où la jurisprudence est abondante. En effet si aux termes de la Constitution, « *La langue de la République est le français* » (article 2), « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France.* » (article 75-1). Ainsi, les politiques visant à soutenir l'usage des langues régionales, par exemple via le double affichage, l'enseignement de ces langues de façon plus ou moins poussée dans le cadre du système scolaire ou la diffusion sur les chaînes locales de programmes en langue régionale sont-elles parfaitement constitutionnelles, et leur abandon serait-il sans doute inconstitutionnel.

C'est ainsi que dans une très importante décision (en fait un avis) (99-412 DC du 15 juin 1999), relative à la possibilité de ratifier la Charte européenne des langues régionales sans enfreindre la Constitution, le Conseil constitutionnel a jugé que :

« 10. Considérant qu'il résulte de ces dispositions combinées que la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, en ce qu'elle confère des droits spécifiques à des "groupes" de locuteurs de langues régionales ou minoritaires, à l'intérieur de "territoires" dans lesquels ces langues sont pratiquées, porte atteinte aux principes constitutionnels d'indivisibilité de la République, d'égalité devant la loi et d'unicité du peuple français ;

« 11. Considérant que ces dispositions sont également contraires au premier alinéa de l'article 2 de la Constitution en ce qu'elles tendent à reconnaître un droit à pratiquer une langue autre que le français non seulement dans la "vie privée" mais également dans la "vie publique", à laquelle la Charte rattache la justice et les autorités administratives et services publics ;

« 12. Considérant que, dans ces conditions, les dispositions précitées de la Charte sont contraires à la Constitution ; »

Il a par ces termes jugé que serait inconstitutionnelle la ratification des stipulations décrites au considérant 9 de la décision²¹. Mais, et c'est sans doute en réalité beaucoup plus important eu égard à la réalité des revendications des locuteurs de langue régionale en France, et notamment outre-mer, il a également jugé que :

« 13. Considérant que n'est contraire à la Constitution, eu égard à leur nature, aucun des autres engagements souscrits par la France, dont la plupart, au demeurant, se bornent à reconnaître des pratiques déjà mises en œuvre par la France en faveur des langues régionales ; »

Jurisprudence qui, éclairée par les décisions de la juridiction administrative, a pu être ainsi synthétisée par un commentateur autorisé : *notre droit constitutionnel interdit de créer dans le chef des locuteurs de langues régionales des droits subjectifs pouvant être opposés à la sphère publique*. C'est-à-dire, en pratique, qu'il ne pourra être imposé à un enfant de recevoir un enseignement en langue régionale, non plus qu'il ne pourra être imposé à un enseignant de parler une langue régionale pour occuper un poste dans ladite région (à moins, évidemment, que sa spécialité d'enseignement alléguée ne soit cette langue...), ou que ne pourra être exigé que les relations avec l'administration ou le système judiciaire se déroulent en langue régionale. **Le reste – s'exprimer en créole entre locuteurs, même si l'un est un agent de police ou de guichet ; expliquer à un enfant en créole, sa langue usuelle, quelque chose qu'il a mal compris en français – est autorisé.**

²¹ « Considérant qu'aux termes du quatrième alinéa de son préambule, la Charte reconnaît à chaque personne "un droit imprescriptible" de "pratiquer une langue régionale ou minoritaire dans la vie privée et publique" ; qu'aux termes de l'article 1 (a) de la partie I : "par l'expression " langues régionales ou minoritaires ", on entend les langues : i) pratiquées traditionnellement sur un territoire d'un État par des ressortissants de cet État qui constituent un groupe numériquement inférieur au reste de la population de l'État ; et ii) différentes de la (des) langue(s) officielle(s) de cet État", exception faite des dialectes de la langue officielle et des langues des migrants ; que, par "territoire dans lequel une langue régionale ou minoritaire est pratiquée", il convient d'entendre, aux termes de l'article 1 (b), "l'aire géographique dans laquelle cette langue est le mode d'expression d'un nombre de personnes justifiant l'adoption des différentes mesures de protection et de promotion" prévues par la Charte ; qu'en vertu de l'article 7 (1) : "les Parties fondent leur politique, leur législation et leur pratique sur les objectifs et principes" que cet article énumère ; qu'au nombre de ces objectifs et principes figurent notamment "le respect de l'aire géographique de chaque langue régionale ou minoritaire, en faisant en sorte que les divisions administratives existant déjà ou nouvelles ne constituent pas un obstacle à la promotion de cette langue...", ainsi que "la facilitation et/ou l'encouragement de l'usage oral et écrit des langues régionales ou minoritaires dans la vie publique et dans la vie privée" ; que, de surcroît, en application de l'article 7 (4), "les Parties s'engagent à prendre en considération les besoins et les voeux exprimés par les groupes pratiquant ces langues" en créant, si nécessaire, des "organes chargés de conseiller les autorités" sur ces questions ; »

- **Deuxième partie : 25 propositions pour régionaliser l'emploi outre-mer**

Les priorités des propositions que la mission formule découlent naturellement de l'analyse formulée dans la première partie et ont été conçues autour de quatre priorités :

- I. Sécuriser les parcours professionnels des ultramarins, en leur permettant de vivre autant que possible là où ils ont leurs attaches ;
- II. Conserver une ouverture des DOM sur le monde, et notamment sur l'hexagone : il n'est aucunement question de créer une « fonction publique d'outre-mer », qui rappelleraient de sinistres souvenirs et serait préjudiciable à la qualité de l'accomplissement des missions ;
- III. Rendre les marchés du travail plus fluides, en privilégiant les compétences plutôt que les règles statutaires ;
- IV. Ne pas imaginer une révolution copernicienne, mais traiter quelques abcès de fixation : les cadres de la FPE et des grandes entreprises, la police nationale, notamment.

Certaines des propositions qui vont suivre sont structurantes, d'autres peuvent paraître présenter des enjeux plus mesurés. Elles s'inscrivent pourtant toutes dans la grille qui vient d'être présentée.

La mission a *in fine* dégagé 25 propositions, dont 11 sont propres à la fonction publique, les autres concernant soit l'ensemble des emplois, soit la formation, soit plus spécifiquement le secteur privé.

Enfin, sans qu'il n'ait été possible de procéder à une quantification précise à ce stade, ce rapport ne propose aucune mesure coûteuse, et certaines des propositions visent à permettre de dégager des marges de manœuvre budgétaires : il devrait ainsi être possible de les mettre en œuvre pour un coût global nul.

1) Piloter la réforme

Proposition 1 : Mettre en place un dispositif de suivi politique et d'évaluation de ce rapport

Des propositions ne sont rien si elles ne sont pas mises en œuvre. La mission y a insisté dès l'introduction de ce rapport, et auprès de chacun des interlocuteurs qu'elle a rencontrés. La vie de ce rapport, et de cette mission, est ainsi loin de s'arrêter le jour de sa remise. Elle a vocation à se poursuivre, et à amener les propositions qui vont suivre à la vie.

C'est pourquoi ce rapport ne sera rien si sa remise ne s'accompagne pas de la création d'une instance chargée de piloter, avec les administrations et les acteurs concernés, la mise en œuvre de ces propositions. Cette instance devra également comprendre quelques parlementaires représentant les Outre-mer. Elle devra être légère, se contentant de se réunir régulièrement et d'alerter les ministères afin de s'assurer que les propositions prioritaires du rapport, qui seront indiquées au fur et à mesure, sont mises en place avant la fin de l'année 2014, et que les autres sont mises en œuvre dans un délai de deux ans après la remise du rapport, sauf impossibilité avérée. Son secrétariat pourra être assuré par la DGOM.

Proposition opérationnelle : cette proposition ne nécessite pas l'adoption de texte législatif ou réglementaire.

Proposition 2 : Créer dans chaque DOM un observatoire local de la régionalisation de l'emploi outre-mer

On a vu au long de ce rapport qu'il existait un problème de disponibilité des informations et de transparence quant à la situation de l'emploi dans les Outre-mer et aux trajectoires professionnelles de leurs résidents. Afin de remédier à cette difficulté, la mission propose de créer une structure de suivi de ces données, sous la forme d'une structure d'analyse et de prospective, chargée de consolider, d'analyser et d'harmoniser les données disponibles auprès des diverses administrations, des observatoires déjà localement existants et des organismes publics de statistique.

Cette structure d'analyse et de prospective, hébergée et animée par la DGOM, se verrait dotée d'un comité de pilotage regroupant les principales directions d'administration centrale concernées (DGAFP, DGEFP, DGCL, DARES) ainsi que l'INSEE, Pôle emploi et des représentants des entreprises (par exemple, sous la forme de la FEDOM).

Elle alimenterait en données les responsables de la politique de l'emploi et de la gestion des carrières des fonctionnaires, au niveau national comme dans les Outre-mer.

Cette structure nationale pourrait également s'appuyer sur des observatoires régionaux mis en place dans les Outre-mer, portés par les services de l'Etat, Pôle emploi ou les instituts de statistiques locaux (par exemple l'IMSEPP à La Martinique), qui fourniraient les données nécessaires à une vision plus prospective du marché de l'emploi et de l'évolution des formations.

Proposition opérationnelle : cette proposition implique la modification des textes constitutifs de la DGOM (arrêté).

Proposition 3 : Créer dans chaque DOM un institut régional de la statistique

Tout au long de son travail la mission s'est heurtée à une réelle difficulté d'accès aux données chiffrées. Si parfois la mission a dû faire face à des réticences de ses interlocuteurs, c'est davantage l'inexistence de données réellement fiabilisées qui a fait défaut. La mission a pu constater un réel décalage entre les modèles d'études conduites par l'INSEE, déclinaison des études nationales, et la nécessaire analyse permettant à l'acteur public d'orienter les politiques particulièrement en ce qui concerne l'emploi local.

Comme il a été dit, cette mission n'a pas vocation à réanimer des lunes séparatistes ou tout simplement à instaurer le poison de la discrimination dans le pacte républicain. Tout au contraire, c'est la connaissance fine des réalités, l'identification objective des situations problématiques mais aussi l'analyse réaliste des enjeux qui permettront une approche efficace et pragmatique de l'emploi dans les territoires d'Outre-mer. Une approche qui lèvera toutes les ambiguïtés, tous les doutes sur la relation des ultramarins à la République.

C'est ainsi que la mission propose que soit créé, sous l'égide de chaque conseil régional, un institut régional de la statistique sur le modèle de l'Institut Martiniquais de Statistique et

d’Evaluation des Politiques Publiques (IMSEPP). Institué en octobre 2012. La création de l’IMSEPP répondait à un besoin fort, identifié par la collectivité régionale martiniquaise d’avoir à disposition des données économiques et sociales adaptées aux besoins locaux d’évaluation, de pilotage, et d’analyse prospective de l’activité économique et des politiques publiques en général.

Proposition opérationnelle : cette proposition n’implique pas l’adoption d’un texte. Elle ne peut être fondée que sur le volontariat de la part des Conseils régionaux.

2) Moderniser et fluidifier les marchés de l’emploi local

Proposition 4 : Définir une stratégie de développement économique dans chaque territoire

La mission a pu constater, dans chacun des DOM où elle s’est déplacée, que la stratégie de formation était quelque peu erratique. Elle manque d’une vision claire des priorités économiques à moyen et long terme, vision qui ne pourrait être qu’appuyée sur une stratégie territoriale de développement ayant identifié quelques domaines prometteurs permettant de créer une réelle dynamique économique locale.

La mission a cependant pu rencontrer quelques promoteurs de projets très prometteurs, qui donnent une idée enthousiasmante de ce que pourrait être une telle stratégie. Parmi les domaines de priorité envisageables, à côté du traditionnel tourisme, on pourrait imaginer l’agriculture durable, fondée sur des produits tropicaux (*cf.* l’encadré consacré à l’entreprise Phytobôkaz), le développement des éco-énergies, ou encore, dans des territoires qui pour certains sont appelés à vieillir très rapidement, le développement des services à la personne et des services de santé.

L’entreprise Phytobôkaz

Ce laboratoire pharmaceutique situé à la Guadeloupe fonde son activité sur l’utilisation des plantes et des connaissances thérapeutiques indigènes, pour fabriquer des produits de santé innovants. Il emploie une dizaine de salariés, presque tous diplômés du supérieur, originaires et le plus souvent formés à la Guadeloupe. Cette entreprise constitue ainsi à tous égards un magnifique exemple de ce que les ressources ultramarines, tant naturelles qu’humaines, permettent de développer en matière économique sans se confiner aux activités complémentaires de celles de l’hexagone, et à faible valeur ajoutée.

Cette stratégie doit permettre avant tout d’identifier, en lien avec les porteurs de projet et les acteurs économiques, les besoins de formation à moyen terme, de manière à offrir aux jeunes ultramarins la possibilité d’apprendre les métiers de base qui soutiendront ces filières (techniciens, ingénieurs, aide à domicile ou infirmiers, pour reprendre les exemples cités plus haut). Il semble évident que dans l’immédiat, certaines recommandations peuvent d’ores et déjà être faites (*cf.* les propositions qui suivent) mais un travail plus fin, piloté par les conseils régionaux, doit être conduit afin d’identifier dès maintenant les besoins de formation dans 5 ou 10 ans, sans se limiter aux débouchés traditionnels des économies ultramarines (notamment le tourisme, l’agriculture d’exportation, les transports et le bâtiment).

Proposition opérationnelle : cette proposition ne nécessite pas l’adoption d’un texte législatif ou réglementaire.

Proposition 5 : Rendre transparent le marché de l'emploi local

Outre cet effort de prospective à moyen terme, il est souhaitable d'accroître la visibilité à court terme sur les opportunités d'emploi, qui sont également des besoins de formation. Partout, la mission a pu analyser des situations où de gros projets d'investissement, mal anticipés, étaient finalement mis en œuvre par des équipes amenées à grands frais d'Europe continentale, alors que le temps pour dispenser localement les quelques formations spécialisées nécessaires aurait été disponible.

Il en résulte localement une légitime frustration des ultramarins, lourdement frappés par le chômage, qui voient des opportunités d'emploi leur échapper au profit de travailleurs non locaux.

Il s'agit ainsi de mettre en place une ingénierie permettant une « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) territoriale ». Dans les Outre-mer, cet enjeu est particulièrement prégnant, du fait de la taille très restreinte des marchés de l'emploi, et du chômage endémique. Sa mise en œuvre est également sans doute plus aisée que dans l'hexagone : le territoire est plus petit et plus aisément connaisseur. Il est impossible qu'un projet d'investissement générant plus de quelques emplois échappe à la connaissance des pouvoirs publics. D'ailleurs, des démarches très positives ont eu lieu en ce sens (cf. par exemple la convention pour l'emploi local dans le cadre des grands chantiers du protocole de Matignon à la Réunion).

La convention cadre pour l'emploi local dans le cadre des grands chantiers du protocole de Matignon à La Réunion

Cette convention, signée entre l'Etat, la région Réunion et Pôle emploi, vise à mettre en place une démarche de GPEEC territoriale afin de faire bénéficier au maximum l'emploi local des retombées économiques des grands chantiers, notamment la future route du littoral. En effet, des compétences très spécifiques seront nécessaires (par exemple, des plongeurs), qu'il est possible de développer sur place en quelques mois à condition d'avoir identifié en amont les besoins et anticipé les besoins de formation, en lien avec les entreprises. C'est donc l'objet de cette convention, qui a permis la mise en place d'une cellule d'appui permettant de conduire des études et de mettre en œuvre une démarche d'ingénierie de formation.

Chaque région devrait ainsi accueillir une plate-forme de prospective sur l'emploi et la formation, à laquelle participeraient, *a minima*, les services publics (Etat, région, Pole emploi) en charge de l'emploi et de la formation professionnelle, les chambres consulaires (qui apparaissent très demandeuses) ainsi que les représentants locaux des employeurs et des salariés. Les moyens budgétaires nécessaires à l'animation d'un tel dispositif n'apparaissent pas immenses, si l'on se fie au précédent réunionnais : il s'agit d'au maximum cinq postes, qui au demeurant pourraient être pourvus par mise en commun de moyens déjà mis en œuvre par les différents acteurs.

Le pilotage d'une telle structure pourrait incomber à Pôle Emploi, structure garante de la transparence dans l'offre d'emploi.

C'est donc par une gouvernance mieux partagée entre acteurs publics et privés que des progrès peuvent être accomplis en ce sens. Cette plateforme devrait notamment s'identifier

aujourd'hui des porteurs de projet comme un prestataire de services d'ingénierie, leur permettant de mettre en place rapidement les formations dont ils ont besoin.

Proposition opérationnelle : cette proposition ne nécessite pas l'adoption d'un texte législatif ou réglementaire. Toutefois, seule une disposition législative peut permettre de s'assurer la participation des régions au dispositif, en application de l'article 72 de la Constitution.

Proposition 6 : Orienter Pôle-emploi vers un accompagnement renforcé des cadres ultramarins vers l'emploi local

Pôle emploi dispose bien entendu d'une direction régionale et d'agences dans chacun des DOM. En revanche, l'agence pour l'emploi des cadres (APEC) n'y dispose pas d'antennes²² alors même que la problématique de l'accès aux emplois disponibles, et de l'adéquation fine entre les compétences et les formations, est particulièrement prégnante pour les cadres, ou plutôt pour les jeunes diplômés. Faute d'une telle approche, il est difficile à ce stade de fournir un diagnostic détaillé et qualitatif sur le chômage des jeunes diplômés dans les DOM. A lui seul, ce constat indique un manque.

Des réflexions, parfois anciennes, ont été conduites afin de mettre en place des moyens dédiés pour les cadres, sous la forme d'une APEC ou d'agents dédiés au sein de certaines agences de Pôle emploi. Ils n'ont jamais connu de développement important, ni pérenne, faute de moyens.

Eu égard à la relative faiblesse des flux (quelques milliers de demandeurs d'emploi disposant de diplômes permettant l'accès à des postes d'encadrement dans chaque DOM), il ne s'agit pas de développer des agences propres, ni même de spécialiser du personnel sur ce public. En revanche, il convient de structurer une offre spécifique permettant le repérage des offres d'emploi, des besoins des demandeurs, et la conception ou la réalisation de formations, y compris des formations dans l'hexagone pour les plus pointues. Cette offre ne nécessiterait pas de moyens très importants. Ils doivent pouvoir être dégagés en cumulant ceux disponibles auprès de Pôle emploi, des services de l'Etat et des Conseils régionaux.

Proposition opérationnelle : cette proposition ne nécessite pas l'adoption d'un texte législatif ou réglementaire. Elle pourrait prendre place dans la convention tripartite Etat-Unédic-Pôle emploi prévue par l'article L. 5312-3 du code du travail.

²² Les motifs avancés auprès de la mission reposent sur l'insuffisance des flux pour justifier une implantation.

Proposition 7 : Favoriser l'accès aux marchés publics locaux aux entreprises actrices de la régionalisation de l'emploi

Depuis le 1^{er} septembre 2006, le code des marchés publics prévoit à son article 53 (qui a valeur réglementaire) la possibilité de prendre en considération, pour l'attribution d'un marché public, « les performances [des offres] en matière d'insertion professionnelle des publics en difficulté ». Cette disposition fait écho à celle, qui figure au I de l'article 5 du même code, selon laquelle « la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminées [...] en prenant en compte des objectifs de développement durable ». Or le droit positif français donne, depuis 2005, une définition constitutionnelle du développement durable qui, aux termes de l'article 6 de la Charte de l'environnement, intègre le progrès social. Le droit communautaire intègre également cette préoccupation, puisque l'article 26 de la directive « marchés publics »²³ prévoit que : « ... les conditions dans lesquelles un marché est exécuté peuvent notamment viser des considérations sociales et environnementales. »

Sur le fondement de cette architecture juridique, la jurisprudence a longtemps donné une lecture très restrictive de ces dispositions, puisqu'il était jugé que cette exigence devait être en rapport avec l'objet du marché, ce qui en pratique restreignait très fortement les hypothèses de recours juridiquement valable. Toutefois, très récemment, une décision du Conseil d'Etat saluée par les professionnels des marchés publics²⁴ (CE, 25 mars 2013, *Département de l'Isère c/ société PL Favier*, au recueil, n° 364950) a largement ouvert la possibilité de recourir à ce type de clauses, en jugeant que : « *Dans le cadre d'une procédure d'attribution d'un marché qui, eu égard à son objet, est susceptible d'être exécuté, au moins en partie, par des personnels engagés dans une démarche d'insertion, le pouvoir adjudicateur peut légalement prévoir d'apprécier les offres au regard du critère d'insertion professionnelle des publics en difficulté mentionné au 1^o du I de l'article 53 du code des marchés publics (CMP), dès lors que ce critère n'est pas discriminatoire et lui permet d'apprécier objectivement ces offres.* »

Les marchés publics de l'Etat et des collectivités territoriales pourraient donc prendre en compte systématiquement ce critère (qui en l'espèce représentait 15% de la pondération des offres, ce qui a été jugé légal). En revanche, « ultramarin » ne signifie pas nécessairement « personnels engagés dans une démarche d'insertion » : l'objectif de la régionalisation est précisément plutôt de faire en sorte que les personnes disposant d'une compétence puissent la mettre en œuvre.

Il serait ainsi envisageable de prévoir que, au moins dans les DROM et COM²⁵, le critère du recours à des locaux disposant des qualifications nécessaires constitue un des critères de choix des entreprises retenues dans le cadre d'un marché public. Ce critère relève bien, comme il a été longuement montré précédemment, des « considérations sociales » au sens du droit communautaire, et du « progrès social » au sens du droit constitutionnel.

Proposition opérationnelle : compléter par décret le code des marchés publics pour prévoir que le critère de l'emploi d'ultramarins puisse être pris en compte.

²³ Directive 2004/18/CE du Parlement et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

²⁴ Fleur Jourdan, « Le critère du mieux-disant social : un critère de choix », *La semaine juridique – Edition administrations et collectivités territoriales*, n° 22, 2013-2150 ; Raphaël Balloul, « Des précisions sur l'emploi des critères environnementaux et sociaux », *Droit administratif*, n° 6 (1^{er} juin 2013).

²⁵ Le CMP est applicable dans les DROM ainsi qu'à Mayotte et Saint-Pierre et Miquelon. Des textes spécifiques s'appliquent dans les autres COM.

3) Régionaliser les formations pour régionaliser l'emploi

Proposition 8 : Créer d'une agence régionale de la formation professionnelle continue

Dans les DOM autant que dans le reste du pays, il apparaît que la politique de formation continue avec sa pluralité d'acteurs pêche par un pilotage défaillant ou en tout état de cause peu performant au regard des sommes engagées.

Dans les DOM encore plus que dans les autres territoires de la République, il apparaît nécessaire pour lutter contre un chômage de masse de davantage coordonner les actions de la formation continue. Aussi et dans l'esprit des mesures envisagées par ailleurs, il nous apparaît souhaitable de concentrer intégralement les fonds destinés à la formation continue vers la collectivité régionale (pilotage région, participation des socio-professionnels).

Outre le fait que la région est en théorie la collectivité en charge de la formation continue, il nous apparaît essentiel d'en faire l'unique structure en charge du pilotage de ces politiques.

Cette mesure s'inscrit dans la recherche de mise en cohérence des politiques de l'emploi et de développement économique (CF mesures 1-2, 1-3, 2-1) pour lesquelles la collectivité régionale nous semble devoir être l'acteur majeur des territoires.

En effet, en complément de la démarche prospective en matière de développement économique qui pourrait lui être assignée, la région, en partenariat avec les acteurs économiques, serait la mieux en capacité de mettre en place des formations en adéquation avec l'offre d'emploi prévisible. Ces agences pourraient être créées sur le fondement de l'article L. 5311-4 du code du travail.

Proposition opérationnelle : prévoir l'existence dans chaque région d'une telle agence, qui constituerait une obligation nouvelle pour les régions, nécessite l'adoption d'une mesure législative.

Proposition 9 : Créer dans chaque DOM une école supérieure des cadres d'outre-mer (ESCOM)

Les études statistiques disponibles²⁶ autant que les expériences individuelles montrent clairement un fait : il est difficile, voire impossible, de réaliser outre-mer une carrière de cadre (intermédiaire ou supérieur) sans devoir passer, à un moment ou un autre, plusieurs années dans l'hexagone. Cela est particulièrement vrai de la formation initiale, puisque les seules filières de formation existant outre-mer sont universitaires et très rarement à vocation professionnalisaante : les filières permettant d'atteindre le niveau *master* dans un cursus professionnalisant sont quasiment absentes. Or les DOM sont murs, tant par leur importance démographique que par leur situation socio-économique, pour accueillir un appareil de formation de cadres.

La mission estime que la régionalisation de l'emploi passe nécessairement par la régionalisation des formations professionalisantes.

²⁶ Claude-Valentin Marie, Franck Temporal, « Insertion professionnelle des jeunes ultramarins : DOM ou métropole ? », *Population-F*, n° 66 (3-4), 2011, pp. 555-600, précitée.

La mission estime ainsi qu'il est nécessaire de renforcer la capacité de formation en cadres, tant publics que privés, outre-mer. Le schéma suivant est suggéré, sous réserve évidemment d'études plus approfondies :

- S'agissant des cadres administratifs, il n'est sans doute pas exagéré de penser que chacun de ces bassins, ou au moins ceux des Antilles et de l'Océan Indien qui regroupent plus d'un million d'habitants, pourrait accueillir une école des cadres destinée à former les cadres ultramarins de demain. De niveau master, cette école devrait naturellement être rattachée aux Universités existantes.

Le contenu des enseignements pourrait s'apparenter à ceux dispensés dans les IEP avec lesquels il serait sans doute possible de passer des conventions.

Ainsi, grâce au fonctionnement en réseau des IEP et à la possibilité d'attirer des hauts fonctionnaires comme enseignants vacataires, il deviendrait possible pour les jeunes ultramarins de se préparer sur place aux concours A+ de l'administration, d'acquérir une visibilité renforcée des carrières de cadre de la fonction publique mais également du secteur privé, et le développement d'une recherche spécialisée en sciences politiques portant sur les territoires proches (Caraïbes, Amérique latine, Afrique australe et orientale).

Proposition 10 : Ouvrir un institut de préparation à l'administration générale (IPAG) par DOM

En outre, il serait plus que justifié de créer un institut de préparation à l'administration générale (IPAG) par DOM, afin de préparer les étudiants aux concours de catégorie de A. Dans les universités disposant d'un IEP, il est fréquent que ce soit ce dernier qui constitue le support administratif et pédagogique de l'IPAG, pour des raisons évidentes. A l'heure actuelle, il n'y a qu'un IPAG dans les DOM, hébergé par l'université de La Martinique.

Proposition 11 : Créer un Institut d'études judiciaires (IEJ) rattaché à l'UFR de droit de l'université de la réunion dès la rentrée 2014

Enfin, il est apparu surprenant à la mission, alors que chaque université possède des UFR de droit de niveau comparable à ceux de l'hexagone, qu'un seul Institut d'étude judiciaire basé à la Martinique n'existe. Un IEJ est la formation la plus efficace pour accéder aux métiers judiciaires. On ne peut dès lors pas s'étonner que seulement 2 magistrats originaires de La Réunion soit rattachés à la Cour d'Appel de Saint-Denis si les Réunionnais n'ont pratiquement pas accès à la formation qui mène à ces carrières.

En conséquence, la mission propose la mise en place, dès la rentrée 2014, d'un institut d'étude judiciaire rattaché à l'Université de la Réunion.

Proposition 12 : Mettre en place de réelles filières techniques dans les Outre-mer

Chaque bassin géographique (Antilles-Guyane ; Océan indien ; Pacifique), qui regroupe entre cinq cent mille et un million d'habitants, devrait disposer d'une filière permettant de former, d'une part, des ingénieurs et des cadres techniques, d'autre part, des cadres administratifs du secteur public ou du secteur privé.

- Les spécialités de ces écoles d'ingénieur ou de cadres techniques doivent être déterminées par des analyses approfondies mais, en première approche, on peut imaginer que l'agroforesterie²⁷, le génie maritime, les énergies renouvelables et (dans le cas de la Guyane) l'aérospatiale constituent de très bonnes pistes, adaptées à la spécificité des environnements et aux débouchés locaux. Ces écoles devraient être accompagnées d'un tissu permettant de former, en IUT ou en structures d'apprentissage, des techniciens dans ces filières.

La mission a en revanche écarté l'idée, fréquemment évoquée, de la création d'un institut régional d'administration (IRA) dans les DOM. En effet, une telle création, outre son coût budgétaire très certain à un moment où les effectifs des corps formés dans les IRA sont en train de décroître, n'aurait aucun impact en termes de régionalisation : les élèves des IRA sont recrutés par un concours national, et ensuite affectés sur des postes choisis eux aussi au sein d'une liste de poste nationale. La possibilité de régionaliser certains concours est étudiée *infra*, mais la piste d'un nouvel IRA ne nous est pas apparue comme la bonne.

Proposition opérationnelle : ces propositions ne nécessitent pas l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires.

Proposition 13 : Renforcer significativement les filières de formation en santé

De la même manière, les métiers de la santé apparaissent comme une priorité : les besoins sont constants²⁸ et en développement rapide, dans des territoires actuellement sous-médicalisés, où la consommation de soins est relativement faible²⁹ et dont la population est en outre appelée à vieillir rapidement.

Or ces territoires, qui appartiennent à des bassins de population regroupant plusieurs millions de francophones (en comptant, dans l'Océan indien, Madagascar et une partie des Comores et, dans les Caraïbes, Haïti, territoires qui ne peuvent former par leurs propres moyens l'intégralité de leur personnel de santé mais permettraient de diversifier les terrains de stage), ne comptent pas de filière complète de formation, qu'elle soit médicale ou paramédicale.

Ces filières doivent être structurées au plus vite, en jouant sur les complémentarités entre les appareils de formation ainsi qu'entre les acteurs publics et privés, en donnant la priorité à la mise en place, dans chacun des deux bassins, de l'ensemble des filières d'internat (à l'exception des plus pointues) et des formations d'auxiliaires médicaux.

²⁷ Le lycée agricole de St Joseph (à La Réunion) possède une tradition d'excellence dans l'enseignement des techniques agricoles en milieu tropicalisé, qui pourrait aisément servir de point d'accroche au développement d'une filière nettement plus ambitieuse.

²⁸ En témoigne le taux de chômage des infirmiers, qui était de 1,7 % en 2012.

²⁹ Cf. le programme de qualité et d'efficience « maladie » annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, pp. 46 et suivantes.

Il pourrait également être envisagé d'offrir des postes partagés entre un établissement ultramarin et un établissement de l'hexagone, pour offrir aux jeunes professionnels la possibilité de poursuivre leur formation, éventuellement de réaliser une partie de leur parcours professionnel en métropole, tout en exerçant une partie de l'année outre-mer.

Proposition opérationnelle : cette proposition ne nécessite pas l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires.

Proposition 14 : Mettre en place un plan d'urgence pour redresser le système éducatif de Mayotte

En dépit de situations contrastées entre les différents départements d'Outre-mer, l'objectif d'aboutir à un meilleur accès des ultramarins aux emplois dans leur département d'origine est partagé par l'ensemble des acteurs rencontrés.

Le préalable à l'efficience de mesures positives afin de favoriser la régionalisation de l'emploi implique que les ultramarins concernés soient en mesure d'acquérir les compétences nécessaires pour occuper des fonctions proposées localement.

Néanmoins, la mission a déploré des inégalités profondes dans l'acquisition du socle de connaissances fondamentales, particulièrement au détriment des habitants de Mayotte.

En effet, c'est avec stupéfaction que la mission a relevé qu'en raison de l'insuffisance des constructions scolaires du premier degré à Mayotte, un système dit de « rotation » avait été mis en place. Ce système impose un roulement des différentes classes dans une même salle au cours de la journée.

Ce dispositif, inédit, aboutit à ce qu'un élève Mahorais ne dispose que de 5 années d'enseignement au premier degré contre 8 années pour tous les autres enfants français. Ce retard est irrémédiable et le déficit d'acquis des enfants Mahorais se répercute indéniablement à l'âge adulte pour accéder aux emplois disponibles.

La départementalisation et le développement de Mayotte sont des défis cruciaux pour la République. Une des conditions de réussite de ces défis consiste à mettre en place, à Mayotte, une égalité réelle d'accès à l'éducation.

Dans un récent rapport, une mission d'inspection relative aux constructions scolaires du Premier degré à Mayotte, conduite par l'Inspection générale de l'administration et par l'Inspection générale de l'administration de l'Education Nationale et de la Recherche a notamment relevé qu'*« 22 avril 2013, 379 salles de classes sont en rotation matin et après-midi (...). La première priorité est d'abandonner les rotations. (...) La mission a fixé des objectifs progressifs. Il faudrait créer 40 classes par an jusqu'en 2015 et 80 jusqu'en 2020. L'amélioration du taux d'encadrement suppose aussi des classes nouvelles (66 en 2015 par exemple). Au total, il faudra créer 485 classes à l'horizon 2015 dont 40 pour la scolarisation des enfants âgés de trois ans, et 66 pour l'amélioration de l'encadrement ».*

La mission recommande de traduire au plus vite les préconisations de ce rapport dans un véritable plan d'urgence pour redresser le système éducatif de Mayotte et permettre aux jeunes générations mahoraises de s'insérer professionnellement à Mayotte.

4) Adapter les règles de la fonction publique aux réalités des outre-mer et des ultramarins

Proposition 15 : Consacrer les CIMM comme le pivot du droit de la fonction publique applicable aux Outre-mer et aux ultramarins

Aujourd’hui, le centre des intérêts matériels et moraux (CIMM) est une notion juridique qui souffre de deux problèmes :

- Elle est mal définie, et appliquée de manière différenciée par chacune des administrations ;
- D’origine essentiellement jurisprudentielle, sa prise en compte dans la gestion des mutations est peu sécurisée juridiquement et elle n’est pas obligatoire : si, dans l’éducation nationale, avoir le centre de ses intérêts matériels et moraux dans le DOM vers lequel on demande à être muté vaut 1000 points de bonification, une telle règle n’existe pas systématiquement et notamment pas dans la police nationale. On trouve d’autres exemples de mise en œuvre d’une telle règle, par exemple à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) du ministère des finances.

La mission propose ainsi de faire évoluer le contenu juridique de cette notion de deux manières :

En donnant au CIMM une assise juridique qui permettrait la définition et la hiérarchisation de critères. Il s’agirait de définir dans un décret la liste des critères encadrant la détermination de la localisation du CIMM des agents, éventuellement en les hiérarchisant, afin de diminuer l’arbitraire et les différences de traitement d’une administration à l’autre.

En rendant obligatoire la prise en compte de la localisation du CIMM pour les choix de mutation vers les territoires des Outre-mer dans la FPE et pour le corps de direction des hôpitaux. Les analyses développées dans la première partie montrent qu’il existe, à cet égard, un véritable enjeu spécifique aux Outre-mer, qui justifie de déroger à l’égalité de traitement, eu égard aux différences de situation entre « originaires » des DOM et originaires d’autres régions de métropole. Ce critère ne serait bien entendu pas unique : les priorités légales aujourd’hui existantes, qui tiennent à l’existence d’un handicap ou au souhait de rapprochement des conjoints, seraient bien entendu maintenues. Le critère de la manière de servir doit également rester essentiel.

Cette proposition figure en premier parmi celles consacrées à la fonction publique car elle est réellement centrale : nous l’avons évoqué en première partie, la notion d’ultramarin, sur laquelle s’appuient beaucoup des propositions qui vont suivre, ne peut être définie que par rapport au CIMM, à l’exclusion d’une quelconque notion « d’origine ». Il importe donc de la clarifier et de la sécuriser juridiquement autant que possible.

Proposition 16 : Instaurer la prise en compte de la connaissance de l'environnement local dont la maîtrise de la langue pour les mutations

- faire de la connaissance de l'environnement local un critère de recrutement

Parmi les critères utilisés pour décider des mutations pourrait utilement être ajouté celui de la connaissance de l'environnement local, manifesté notamment par la maîtrise de la langue régionale (créole dans les DOM, variable dans les COM). Nous avons en effet exposé en quoi elle pouvait représenter un atout essentiel pour la bonne conduite des missions, notamment celles qui impliquent un contact avec le public. Si nous proposons plutôt de prendre en compte cette connaissance au titre de la compétence, il est évident que la connaissance de l'environnement et les efforts qui peuvent avoir été mis en œuvre pour apprendre une langue locale témoignent entièrement également un lien fort avec le centre des intérêts matériels et moraux.

Ainsi, la connaissance de l'environnement local, appréciée par le fait d'avoir déjà vécu plusieurs années dans le territoire vers lequel la mutation est demandée et éventuellement par un système d'accréditation dans la langue locale, qui reste à inventer, permettrait-elle d'apporter des bonifications lors de l'examen des candidatures. Ce critère ne peut bien évidemment pas être exclusif, au vu des enjeux juridiques examinés dans la première partie : il n'est qu'un élément de la compétence, qui peut être appréciée en fonction d'autres critères.

- développer le profilage d'un certain nombre de poste

Il serait également envisageable, afin d'atteindre le même objectif, de « profiler » un certain nombre de postes en prévoyant qu'ils ne pourront être occupés que par des agents bénéficiant d'une connaissance de l'environnement et/ou de la langue régionaux. Il est ainsi certain que les services d'enseignement, les forces de sécurité, les employés de guichet ou les ingénieurs en agroforesterie, gagneraient à compter parmi leurs rangs une proportion élevée, de l'ordre de 50%, d'agents disposant de ces connaissances. C'est par exemple le cas à la DGDDI, où une expérience préalable outre-mer constitue un critère important de sélection des cadres affectés dans les territoires ultramarins.

- avis des chefs des services d'accueil préalable à l'avis de la CAP nationale

Enfin, afin de garantir que la compétence et les besoins du service jouent un rôle accru dans les mutations, il pourrait être envisagé que les chefs de service d'accueil, donnent un avis préalable à l'avis de la CAP nationale sur les demandes de mutation entrantes. Cela permettrait de s'assurer qu'une candidature correspond bien à des besoins locaux et pas uniquement à un souhait de confort de l'agent (c'est d'ailleurs ainsi que pratique la gendarmerie nationale). Pour éviter des dérives, cette pratique devrait être encadrée (notamment en interdisant d'exiger des candidats qu'ils se rendent sur place pour un entretien, pratique qui s'observe parfois dans le secteur privé).

Proposition 17 : Mettre fin aux dysfonctionnements dans la gestion des carrières des gardiens de la paix originaires des Outre-mer

La circulaire DAPN/RH/GGP/N°11576 du 24 novembre 2004 a modifié les règles de mutation à destination des DOM³⁰ dans la police nationale : antérieurement, priorité était donnée à l'ancienneté de la demande. Désormais, c'est l'ancienneté dans la police du demandeur qui prime. Cette règle est nuisible à deux égards :

- elle interdit aux jeunes policiers ultramarins d'espérer un retour dans le département où ils ont leurs attaches avant une période passée dans l'hexagone qui peut fréquemment atteindre 15 ou 20 ans, sauf « dérogations » dont la mission n'a pas réellement réussi à clarifier la nature ou les motivations ;
- elle conduit à un vieillissement considérable des effectifs ultramarins de la police nationale, et donc à des difficultés dans l'accomplissement des missions. La proportion d'agents « interdits de voie publique », pour raisons médicales le plus souvent, et qui à ce titre ne peuvent occuper que des emplois de bureau, est préjudiciable à la bonne gestion et au bon accomplissement des missions dans des départements qui connaissent des problématiques croissantes de sécurité.

La pleine mise en œuvre de cette règle a littéralement fait chuter le ratio d'originaires par rapport au non originaires dans les mouvements des gardiens de la paix ces dernières années de 49,6% en 2009 à 27,6% en 2013 sur l'ensemble des Outre-mer.

Le système en place ne fonctionne pas, génère des frustrations chez les ultramarins bloqués des décennies dans l'hexagone et bien souvent une police de moindre qualité car vieillissante.

- retour à la règle de l'ancienneté de la demande

Il est donc urgent de revenir à une règle de priorité donnée à l'ancienneté de la demande, appliquée rétroactivement, qui traduit un véritable attachement à un territoire plutôt qu'un souhait opportuniste. Cette règle ne favoriserait pas intrinsèquement les ultramarins. Elle ne risque donc aucunement de constituer une rupture d'égalité, quelle que soit la définition de l'ultramarin. Un texte pourrait d'ailleurs prévoir que, de manière générale dans la FPE, parmi les critères pouvant motiver une mutation, figure l'ancienneté de la demande.

Une difficulté prégnante est que depuis 9 ans qu'existe la règle d'ancienneté du demandeur, un stock considérable de policiers ultramarins ayant entre 30 et 40 ans s'est accumulé. Le retour brusque à une règle d'ancienneté de la demande conduira donc à une déformation soudaine de la pyramide des âges dans ces services. Il importe de conserver une possibilité que quelques agents plus jeunes puissent être mutés chaque année. Il pourrait ainsi être envisagé, pendant quelques années, le temps de retrouver une pyramide des âges plus conforme à ce qui existe en moyenne dans la police nationale, de donner une priorité aux agents les plus jeunes, ou de réservé chaque année quelques postes à des agents de moins de 30 ans.

- introduire une bonification de 1000 points pour les titulaires d'un CIMM

³⁰A l'exception des DOM pour lesquels existe un système de « vivier », c'est-à-dire la Guyane et Mayotte.

Proposition 18 : Limiter la durée des séjours outre-mer

Nous l'avons dit, la trop grande stabilité des cadres de la fonction publique de l'Etat outre-mer est préjudiciable, non seulement aux possibilités de carrière des cadres ultramarins, mais également au rajeunissement des effectifs, à l'actualisation des méthodes et, *in fine*, à l'accomplissement des missions. La mobilité des cadres qui, dans l'hexagone, se fait spontanément dans la mesure où elle constitue une nécessité pour accomplir une carrière complète, se trouve freinée, voire supprimée, outre-mer où les cadres sont bloqués du fait de l'étroitesse des débouchés sur place et de l'enjeu financier qui découle des primes de vie chère. Il est donc nécessaire de forcer à une telle mobilité.

La durée des séjours outre-mer pourrait ainsi être plafonnée dans toute la fonction publique d'Etat, comme c'est déjà le cas (dans les DOM) pour la police nationale et la gendarmerie³¹, et dans la plupart des collectivités d'outre-mer pour toute la FPE³². Ce plafonnement serait sans doute de 4 ans, avec possibilité de prolongation d'un ou deux ans pour s'adapter aux enjeux locaux et à une éventuelle difficulté à trouver un poste de retour.

Ce principe général connaîtrait nécessairement des aménagements :

- D'une part, il pourrait être envisagé d'y déroger en cas de changement de poste sur place, de manière à permettre aux services de conserver certains cadres pendant une durée un peu supérieure, à condition qu'ils ne stagnent pas sur un poste ;
- D'autre part, il est nécessaire de prévoir un aménagement pour les agents dont le CIMM se trouve dans leur territoire d'affectation. Cet aménagement peut prendre la forme d'un allongement de la durée de séjour maximale (dans la gendarmerie, la durée maximale est de 9 ans plutôt que 5 pour les non-ultramarins³³) ou de la possibilité de maintien sur place. En revanche, le transfert du CIMM en cours d'affectation doit être mieux contrôlé qu'aujourd'hui. Idéalement, il devrait être interdit et réservé aux seules hypothèses de mariage ou de PACS sur place³⁴, avec une sévérité particulière pour les unions qui s'avèreraient poursuivre uniquement cet objectif de « fidélisation ».

La question se pose en revanche quant au traitement du « stock », c'est-à-dire les agents non originaires, ou non détenteurs d'un CIMM, qui sont en poste outre-mer depuis une durée supérieure à 4 ans (ou déjà en poste au moment où la règle de plafonnement de la durée de séjour sera adoptée). Juridiquement, ces agents n'ont pas droit au maintien de la règle antérieure. Des considérations pratiques et d'humanité conduiraient sans doute toutefois à leur permettre un maintien sur place à condition de pouvoir démontrer qu'ils y ont transféré leur CIMM, ou en tout cas une partie substantielle de celui-ci, ou sont en train de le transférer, en leur laissant un certain délai (par exemple deux ans) pour y procéder ou pour en réunir les preuves. Dans le cas contraire, leur départ pourrait être organisé à l'issue de cette période.

³¹Pour la police : arrêté interministériel du 20 octobre 1995 pris pour l'application du décret n° 95-654 du 9 mai 1995 fixant les dispositions communes applicables aux fonctionnaires actifs des services de la police nationale. Pour la gendarmerie, cf. l'instruction n° 24.700 P DEF/GEND/P/SO du ministère de la défense

³²Titre 1^{er} du décret n°96-1026 du 26 novembre 1996 relatif à la situation des fonctionnaires de l'Etat et de certains magistrats dans les territoires d'outre-mer de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna, et décret n° 96-1027 du même jour s'agissant de Mayotte.

³³Un allongement de ces durées est d'ailleurs à l'étude, afin de réduire le coût budgétaire découlant des déménagements.

³⁴C'est la logique du texte qui prévaut dans la police nationale dans les DOM, comme cela ressort clairement de la décision du CE 6 février 2013, *Ministre de l'intérieur c/ M. Marc-Eric et Mme Valérie Sanchez*, inédite, n° 361303, mentionnée précédemment. Cela ne ferme pas la porte à tout transfert du CIMM : celui-ci devra toutefois avoir lieu avant une première ou deuxième affectation outre-mer, ce qui traduira alors un véritable déplacement du projet de vie, plutôt qu'une fidélisation de confort ou d'opportunité.

Proposition 19 : Encencher le processus de suppression les primes de mobilité

Nous l'avons détaillé dans la première partie : les primes qui existent outre-mer ont un effet néfaste en ce qu'elles biaisen les motivations des agents demandant leur affectation outre-mer. Il est sans doute trop complexe, du fait de leur impact macro-économique et de la réalité des surcoûts de la vie outre-mer, de supprimer les « primes de vie chère ».

En revanche, les primes de mobilité (IPSI, primes d'éloignement), qui peuvent représenter des montants importants (plusieurs années de salaire), pourraient être supprimées sans difficulté car elles ne visent qu'à attirer des agents en poste hors des DOM ou des COM, et dont la motivation intrinsèque serait insuffisante, alors même que de nombreux ultramarins seraient motivés et capables d'occuper les postes. La suppression de ces primes permettrait d'importantes économies budgétaires, qu'il n'a pas été possible à la mission d'actualiser dans le délai qui lui était imparti³⁵.

Dans l'hypothèse où la suppression de ces primes aboutirait à des difficultés de recrutement ciblées, il pourrait être envisagé de recruter des contractuels locaux, ce qu'autorise déjà le droit de la fonction publique, y compris pour des postes de cadres intermédiaires³⁶. Pour ces agents, ce recrutement pourrait donner lieu ultérieurement à une titularisation sur poste, conditionnée à la manière de servir ou à un examen professionnel.

Proposition 20 : Régionaliser les concours pour les cadres B et C administratifs

Le droit de recruter des agents par voie de concours régional existe aujourd'hui. Il est toutefois très peu utilisé, malgré les prises de position officielles en ce sens (circulaires du ...). Ce type de concours est systématiquement organisé par certaines administrations, dans certains COM (par exemple, la DGDDI en Nouvelle-Calédonie, pour le recrutement de contrôleurs) mais reste rare, voire a pu être supprimé par certains services (par exemple les sous-officiers de gendarmerie, pour lesquels existait jusqu'en 2012 un « régime territorial »). Malgré la satisfaction que cette modalité de recrutement rencontre dans les services déconcentrés, les administrations centrales sont en effet réticentes à cette pratique, qui leur apparaît (à tort) contraire au principe d'égalité et surtout complexe en gestion, puisque fermant à l'affectation centralisée des postes parfois très demandés.

Il s'agirait ainsi que le Premier ministre affirme un principe simple : 50% des recrutements sur les postes B et C administratifs des services de l'Etat (et assimilé, cf. notamment les ARS) outre-mer doivent être pourvus par voie de recrutement local sur concours. Cela permettrait de rajeunir considérablement la structure d'âge de ces services. Les autres postes doivent pouvoir continuer à être pourvus par mutation ou par concours national, de manière à ne pas bloquer tout mouvement ou apport extérieur, et à permettre le retour des ultramarins affectés en métropole.

Afin de diminuer les coûts d'organisation de tels concours, il serait tout à fait pertinent de conduire, sous l'autorité des préfets, une campagne unique de recrutement pour tous les postes administratifs des différents services. En pratique, les compétences demandées à un secrétaire

³⁵Une réflexion complémentaire pourrait être conduite sur les majorations de traitement dans les COM, qui atteignent des niveaux extrêmement élevés sans que la « vie chère » ne les justifie pleinement.

³⁶2° de l'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

administratif (SA) de préfecture, à un SA de la police nationale ou à un SA de l'administration sanitaire sont en effet très proches.

La problématique est différente pour les corps techniques, et pour les corps A (y compris administratifs) qui en général exigent une période de formation dans une école de la fonction publique, à l'issue de laquelle un classement détermine les affectations. Il ne serait toutefois pas totalement inenvisageable, même si présentant de plus grandes difficultés eu égard au principe d'égalité, de recruter ces agents par concours local, de les pré-affecter immédiatement sur un poste, puis qu'ils accomplissent leur période de formation dont la réussite constituerait la condition de leur affectation effective. Là aussi, un certain degré de mutualisation doit être recherché, par exemple en ouvrant annuellement et dans chaque territoire un concours commun à l'ensemble des corps techniques de niveau B ou des corps administratifs recrutés par la voie des instituts régionaux d'administration (IRA).

Proposition 21 : Régionaliser la gestion des cadres de la fonction publique de l'Etat

Nous avons montré dans la première partie à quel point il était essentiel d'aménager des possibilités de carrière locales, notamment pour les cadres de la fonction publique de l'Etat, afin d'éviter des aller-retour trop fréquents entre l'outre-mer et la métropole. L'objectif est ainsi qu'une carrière de cadre A de la fonction publique puisse se dérouler localement dans sa quasi-intégralité pour ceux qui le souhaitent.

Cela passe par l'interministérialisation de la gestion des effectifs outre-mer. En effet, les services de l'Etat sont devenus, considérés chacun pour soi, de trop petite taille pour permettre des déroulements de carrière à l'intérieur d'un seul périmètre ministériel, avec peut-être l'exception des finances.

Les récentes circulaires, en premier lieu celle du 23 juillet 2010 comportant des mesures transversales pour une fonction publique de l'Etat plus représentative du bassin de vie, mais également la Charte de gouvernance et de fonctionnement des plates-formes régionales d'appui interministériel à la GRH, élaborée par le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat en 2010, démontrent que l'administration l'a bien compris : ces circulaires appellent à la mise en place de plate-formes RH locales interministérielles, de bourses régionales interministérielles de l'emploi public, et au développement des échanges de personnels entre administration, sur la base de mises à disposition « un pour un ». Ces évolutions sont rendues nécessaires par la reconfiguration des services déconcentrés de l'Etat qui a eu lieu dans le cadre de la « réforme de l'administration territoriale de l'Etat ».

Elles ne sont toutefois pas entièrement suffisantes pour les Outre-mer, où les problématiques de débouchés sont particulièrement prégnantes. Il importerait ainsi d'ouvrir la possibilité d'aller plus loin :

En premier lieu, en créant une forme de priorité au recrutement local de cadres ultramarins ou fidélisés : les préfets devraient ainsi avoir la main pour gérer le transfert d'un agent d'un service à l'autre, dans le cadre d'un mécanisme de gestion local articulé, notamment, autour d'une CAP locale³⁷.

De la même manière que pour les concours locaux, ce mécanisme est peut-être plus complexe à mettre en œuvre pour les corps techniques, encore que des passerelles entre corps techniques existent en métropole (la logique des fusions de service reposant d'ailleurs sur l'idée que les postes de direction ont un contenu plus managérial que technique, au point que désormais, dans nombre de DIRECCTE par exemple, de nombreux postes peuvent être occupés indifféremment par des directeurs du travail ou par des ingénieurs).

En second lieu, des outils financiers doivent être mis en place. En effet, un des principaux freins à la mobilité interservices est le différentiel de rémunération, parfois important, qui peut exister d'un corps d'encadrement à l'autre. C'est un frein considérable pour les détachements, ou les mises à disposition avec remboursement au service d'origine. C'est ce motif qui a conduit la DGAFP à préconiser le mécanisme de la mise à disposition « un pour un », mais on mesure bien la rigidité du système³⁸. Il faut mettre à l'étude d'autres mécanismes, par exemple sous la forme de fonds de garantie de revenus gérés localement par les préfectures, ou de transferts de crédits décidés localement entre unités opérationnelles relevant de programmes distincts.

Proposition 22 : Mettre en place des « contrats de retour » lors de la mobilité dans l'hexagone

La carrière des cadres ultramarins comporte nécessairement des étapes dans l'hexagone, notamment avant d'occuper des postes de chef de service.

Il peut également arriver qu'une mobilité vers l'hexagone soit imposée par l'indisponibilité à court terme de poste sur place permettant la mobilité normale qui doit avoir lieu en cours de carrière.

Ces phénomènes peuvent conduire certains cadres à renoncer à une progression, faute d'être certain de pouvoir rentrer dans leur DOM d'origine à un horizon prévisible (il est assez classique que les périodes de mobilité, lorsque le retour n'est pas programmé, durent plus de 20 ans, voire s'achèvent par une installation définitive dans l'hexagone).

Il serait donc nécessaire de pouvoir donner à ces cadres une visibilité quant à leur retour outre-mer : par exemple, à l'issue d'une durée cohérente par rapport à l'organisation de leur corps de rattachement, ils seraient prioritaires pour un retour outre-mer à condition d'en exprimer le vœu.

³⁷ Précisons que ce mécanisme est neutre en termes d'ouverture sur l'extérieur. Pour prendre un exemple : si le poste de SG d'une DIRECCTE se libère, s'il est pourvu localement par un inspecteur de l'action sanitaire et sociale, celui-ci libère alors son poste. Au final, il restera toujours autant de postes ouverts à la mobilité depuis l'extérieur, même s'ils seront sans doute de plus bas niveau hiérarchique. Cela évitera que des postes à très forte responsabilité ne soient pourvus par des agents ayant une connaissance trop faible de l'environnement.

³⁸ Les instructions de la DGAFP recommandent en effet que, pour permettre ce type de mobilités, deux administrations mettent mutuellement à disposition l'une de l'autre un cadre, pour une durée identique. Cela implique de trouver deux personnes, pouvant se remplacer mutuellement, disponibles au même moment et pour la même durée : bien qu'il présente un grand intérêt, ce mécanisme ne peut donc être que très complexe à mettre en œuvre.

Cette bonification s'ajoutera à celle tirée de la localisation de leur CIMM et permettrait de leur faciliter considérablement le retour. Cette proposition s'articule nécessairement avec celles liées à l'interministérialisation de la gestion des cadres outre-mer, car il est très peu probable qu'un retour soit possible sur un poste du même périmètre ministériel, eu égard à la rareté des postes de cadres de l'Etat outre-mer.

En revanche, il est tout à fait envisageable qu'avec un peu de formation un inspecteur du travail occupe un poste de SG dans une agence régionale de santé, ou de directeur de préfecture sur les sujets les plus juridiques, par exemple.

Ce mécanisme serait en fait le symétrique de la « contractualisation » qui existe dans la police pour les postes outre-mer, et qui fait qu'à l'issue de la période outre-mer (quatre ans en principe), le policier doit retourner dans sa circonscription d'origine, dans laquelle il a droit à un poste.

Proposition 23 : Adapter les règles de mobilité géographique préalables aux promotions

En complément de la proposition précédente, il pourrait être envisagé d'assouplir les obligations de mobilité que certaines administrations imposent à leurs cadres avant de bénéficier de progressions de carrières, et qui ont longuement été analysées par le rapport Bédier relatif à la place des ultramarins dans la fonction publique outre-mer. La circulaire du 23 juillet 2010 en faisait également un axe de progression important.

Force est de constater que rien n'a changé, alors même que les obligations de mobilité n'ont pas d'origine légale ou réglementaire et que, sauf pour certains postes, elles ne constituent aucunement un préalable matériellement nécessaire (même s'il est probablement nécessaire de maintenir l'exigence d'une mobilité géographique pour les postes de chef de service).

Elles pourraient être remplacées par une mobilité fonctionnelle, sans mobilité géographique, ou par des stages de quelques semaines ou mois dans d'autres territoires, sur le modèle de ce qui existe dans les écoles formant les hauts fonctionnaires et qui est considéré comme satisfaisant par les parties prenantes.

La DGAFF et la DGOM devraient ainsi conduire une revue des obligations de mobilité géographiques, en demandant aux administrations qui les pratiquent de les justifier, et de supprimer celles qui ne le sont pas. Si ce processus ne permettait pas d'aboutir à une disparition de ces obligations non motivées, il conviendrait de prendre un texte les prohibant.

Proposition 24 : Améliorer les règles relatives aux congés bonifiés pour les DOMiens en poste en métropole

Cette proposition vise le même objectif que les deux précédentes : rendre moins douloureuses les mobilités vers l'hexagone pour les agents ultramarins.

La logique actuelle des congés bonifiés, consistant à accorder de longs (deux mois) et rares (tous les deux ans en moyenne) congés aux agents, est très datée : elle reste fondée sur l'idée qu'un voyage transocéanique est nécessairement long et coûteux. C'est aujourd'hui beaucoup moins vrai : même si les vols transocéaniques restent coûteux, surtout pour les catégories B et C, ils n'amputent plus les voyages au point qu'une durée d'absence de moins d'un mois ne

présente guère d'intérêt. *A contrario*, nombre d'agents dont la famille ou les autres attaches se trouvent outre-mer sont désireux de pouvoir rentrer plus souvent.

A coût constant pour les administrations, il serait ainsi tout à fait envisageable de revenir sur l'équilibre actuel pour prévoir des congés bonifiés moins longs, mais plus fréquents, notamment en échangeant des jours d'absence contre un droit à plus de billets.

Proposition 25 : Créer au sein de la DGOM une structure consacrée à la gestion de la carrière des cadres ultramarins de la fonction publique

La première partie de ce rapport a longuement exposé les raisons qui aboutissaient à ce que les carrières des cadres ultramarins de la fonction publique soient complexes, du fait de l'accumulation des contraintes administratives et géographiques. C'est pourquoi il est nécessaire de mettre en place un suivi de carrière individualisé, permettant la constitution d'un vivier de profils adaptés, dont les carrières seront suivies dans la durée afin de leur permettre d'occuper à terme des postes à responsabilité, sans pour autant sacrifier outre mesure leur vie personnelle. Cet enjeu était déjà pris en compte par la circulaire du 23 juillet 2010, qui préconisait la constitution de viviers et un suivi particulier des cadres ultramarins prometteurs.

Cette circulaire, qui n'émanait au demeurant pas du Premier ministre mais des ministres chargés de la fonction publique et des Outre-mer, a été très diversement interprétée par les ministères qui, pour la plupart, n'ont pas consacré d'efforts particuliers à cet impératif. La mission propose donc de conserver l'esprit de ce dispositif, mais de le faire évoluer afin de créer une structure chargée du suivi des carrières de ces cadres, afin de les aider à trouver les emplois et les formules leur permettant de suivre ce type de parcours (notamment en s'appuyant sur les instruments qu'il est proposé de mettre en place dans les propositions précédentes). L'administration a l'habitude de ce type de mécanismes, qui existent par exemple au ministère de l'intérieur (la direction de la modernisation et de l'action territoriale ayant parmi ses missions celle d'organiser la carrière des sous-préfets, qui doivent respecter certaines étapes balisées pour espérer pouvoir devenir préfet) ou dans les grands corps techniques (la carrière des ingénieurs des mines ou des ponts est ainsi suivie par des DRH ad hoc logées respectivement au sein des conseils généraux des mines et de l'environnement et du développement durable).

Une telle structure peut ne comporter que quelques agents, mais elle doit disposer d'un positionnement adapté. Elle pourrait par exemple être placée auprès du DGOM, et se voir investie de la mission de préparer les avis que le ministre des Outre-mer donne sur la nomination des cadres de l'Etat outre-mer, afin d'être assurée de disposer des informations, et d'occuper une place dans le processus décisionnel. L'essentiel de son action devra toutefois être tournée vers les cadres qu'elle aura repérés.

Opérationnellement, la quasi-intégralité des propositions de cette quatrième sous-partie relative à la fonction publique peuvent être mises en œuvre par décret, dès lors que l'article 34 de la Constitution ne réserve à la loi que la fixation des « garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civiles et militaires de l'Etat » (le statut des magistrats relève en revanche entièrement du domaine législatif). Le Conseil constitutionnel a développé une relativement abondante jurisprudence afin de définir ce qui relève de ces « garanties fondamentales ». Ainsi, relèvent du pouvoir réglementaire la fixation des statuts particuliers de chaque corps, dans la mesure où « toute disposition ayant pour objet d'aménager le déroulement de la carrière et notamment de fixer les conditions d'avancement ne saurait

même pour les personnels militaires, être regardée comme constituant en elle-même et dans tous les cas une garantie fondamentale pour ces personnels. » (CC, décision n° 61-2 FNR du 30 juin 1961).

Ainsi, seraient réservées à la loi la fixation de règles qui, soit entrent dans le champ de ces garanties fondamentales, soit dérogent à des dispositions de nature législative. C'est le cas :

- **Des dispositions relatives à la prise en compte du CIMM pour les priorités de mutation (proposition 15)**, puisque les règles de priorité définissant les affectations figurent à l'article 60 (ainsi qu'à l'article 62, s'agissant des possibilités de détachement ou de mise à disposition) de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant statut de la fonction publique d'Etat. En revanche, si le principe de la prise en compte du CIMM doit figurer dans la loi, les critères permettant de l'établir ne constituent pas par eux-mêmes des garanties fondamentales et peuvent relever du décret.
- **Des dispositions plafonnant la durée de résidence outre-mer (proposition 18)** : si elles relèvent aujourd'hui du cadre réglementaire s'agissant des COM (*cf. supra*), pour la police nationale c'est la loi du 21 janvier 1995 qui a prévu le principe du plafonnement de la durée d'affectation. Il semble à la mission, sous réserve d'une expertise complémentaire, que le pouvoir réglementaire aurait compétence pour fixer sans habilitation législative une règle de plafonnement de la durée des séjours outre-mer propre à l'ensemble de la fonction publique d'Etat, la dérogation prévue par la loi pour la police n'ayant pour objet que de prévoir la possibilité qu'existent des règles particulières à la police nationale.

- **Annexes**

Annexe 1 : exemples de statistiques reçues des administrations centrales

Ministère de la Justice

Catégorie	Nombre agents	
	Originaires du DOM/COM	Non originaires du DOM/COM
A hors magistrats	43	171
Magistrats	11	306
B	288	403
C	1441	760

Gendarmerie nationale

Catégorie	Nbre agents	
	Originaires du DOM/COM	Non originaires du DOM/COM
Officiers de gendarmerie	7	219
Sous-officiers de gendarmerie	417	2479
Sous-officier du corps de soutien		
Technique et administratif	12	311
Gendarme adjoint volontaire	213	426
Personnel civil	85	139

Agriculture et forêt

Catégorie	Nbre agents	
	Originaires du DOM/COM	Non originaires du DOM/COM
A	208	312
B	163	126
C	298	33

Annexe 2 : lettre de mission

Le Premier Ministre

Paris, le **08 AVR. 2013**

597 / 13 / SG

Monsieur le Député,

Dans les territoires ultramarins, le taux de chômage atteint près de 25 % de la population active. Ce taux dépasse 50 % pour les jeunes de moins de 25 ans. Cette situation, dont les causes et l'intensité varient selon les territoires, constitue un facteur profondément déstructurant des sociétés ultramarines.

Si les jeunes et les personnes les moins qualifiées sont les plus touchés par les difficultés d'accès à l'emploi, celles-ci n'épargnent pas les diplômés et les cadres, dont l'accès aux emplois à responsabilité dans les territoires dont ils sont originaires est confronté à un certain nombre de freins.

Parallèlement, continuent de se poser de manière récurrente les questions du recrutement, de l'affectation et du déroulement de carrière des fonctionnaires ultramarins dans les territoires dont ils sont issus.

Face à ces constats et à l'intensité des attentes qui en résultent, j'ai décidé de vous confier une mission visant à identifier les moyens de mieux faire profiter les ultramarins des emplois créés dans ces territoires.

Cette mission portera sur le secteur public et le secteur privé.

1- Au titre de l'emploi dans le secteur public

A la lumière d'un état des lieux approfondi, la mission qui vous est confiée aura pour objectif :

- de formuler des propositions permettant d'améliorer l'accès des ultramarins à la fonction publique et notamment à l'emploi local ;
- d'identifier les pistes d'une meilleure prise en compte des souhaits de mobilité exprimés par les fonctionnaires ultramarins en poste hors du territoire dont ils sont originaires, dès lors que ceux-ci ont pour objectif de les rapprocher de ce territoire ;
- d'identifier les pistes permettant d'améliorer le déroulement de la carrière des fonctionnaires exerçant leurs fonctions dans les territoires ultramarins.

Monsieur Patrick LEBRETON
Député
Assemblée nationale
126 Rue de l'Université
75355 Paris 07 SP

Le cadre juridique de mise en œuvre de ces propositions devra faire l'objet d'une attention particulière. Notamment, les modifications que vous pourriez proposer au cadre juridique en vigueur devront être compatibles avec les principes fondamentaux de la fonction publique et comporter des garanties quant au respect des exigences liées à la qualité et à la diversification des recrutements au sein de la fonction publique.

2 – Au titre de l'emploi dans le secteur privé marchand et non marchand

Au vu d'une réflexion sur le développement de l'emploi dans le secteur privé, vous effectuerez des recommandations ciblées visant à faciliter l'accès au marché du travail, notamment des salariés les moins qualifiés et des cadres au sein des territoires dont ils sont originaires.

Sur la base d'un diagnostic étayé, vous vous attacherez notamment à identifier :

- les mesures permettant de faciliter l'accès des jeunes ultramarins aux opportunités que présente le marché du travail local ou de donner de la visibilité sur les opportunités offertes aux ultramarins effectuant des études ou en poste dans l'Hexagone ;
- l'opportunité de développer ou de localiser outre-mer certaines filières d'excellence ;
- les modalités d'accompagnement au retour dans le cadre des mobilités effectuées en dehors des territoires ultramarins ;
- la possibilité d'une meilleure prise en compte des problématiques liées à l'emploi local dans la commande publique.

Vous pourrez également effectuer des propositions visant à renforcer l'impact de la mise en œuvre des dispositifs de la politique de l'emploi mis en place par le Gouvernement (emplois d'avenir, contrat de génération).

Les conclusions de votre mission devront donner lieu à un rapport que vous me remettrez pour le 2 septembre 2013. Il sera assorti de propositions dont les modalités et le calendrier devront être précisés. Les éventuels coûts associés à la mise en œuvre de ces propositions devront être évalués précisément et s'inscrire dans le respect de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

Vous disposerez de l'appui technique des services du ministère des outre-mer, du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, du ministère de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, du ministère des affaires sociales et de la santé et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les autres ministères que vous jugerez opportun d'inclure dans le champ de vos travaux vous apporteront leur collaboration, en tant que de besoin, tout comme les représentants de l'Etat dans les territoires ultramarins.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès du ministre des outre-mer.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Jean-Marc AYRAULT

Annexe 3 : synthèse des propositions

1) Piloter la réforme

Proposition 1 : Mettre en place un dispositif de suivi politique et d'évaluation de ce rapport

Proposition opérationnelle : cette proposition ne nécessite pas l'adoption de texte législatif ou réglementaire.

Proposition 2 : Créer dans chaque DOM, un observatoire local de la régionalisation de l'emploi outre-mer

Proposition opérationnelle : cette proposition implique la modification des textes constitutifs de la DGOM (arrêté).

Proposition 3 : Créer dans chaque DOM, un institut régional de la statistique

Proposition opérationnelle : cette proposition n'implique pas l'adoption d'un texte. Elle ne peut être fondée que sur le volontariat de la part des Conseils régionaux.

2) Moderniser et fluidifier les marchés de l'emploi locaux

Proposition 4 : Définir une stratégie de développement économique propre à chaque DOM

Proposition opérationnelle : cette proposition ne nécessite pas l'adoption d'un texte législatif ou réglementaire.

Proposition 5 : Rendre transparent le marché de l'emploi local

Proposition opérationnelle : cette proposition ne nécessite pas l'adoption d'un texte législatif ou réglementaire. Toutefois, seule une disposition législative permettre de s'assurer la participation des régions au dispositif, en application de l'article 72 de la Constitution.

Proposition 6 : Orienter Pôle-emploi vers un accompagnement renforcé des cadres ultramarins vers l'emploi local

Proposition opérationnelle : cette proposition ne nécessite pas l'adoption d'un texte législatif ou réglementaire. Elle pourrait prendre place dans la convention tripartite Etat-Unédic-Pôle emploi prévue par l'article L. 5312-3 du code du travail.

Proposition 7 : Favoriser l'accès aux marchés publics locaux aux entreprises actrices de la régionalisation de l'emploi

Proposition opérationnelle : compléter par décret le code des marchés publics pour prévoir que le critère de l'emploi d'ultramarins puisse être pris en compte.

3) Régionaliser les formations pour régionaliser l'emploi

Proposition 8 : Crée d'une agence régionale de la formation professionnelle continue

Proposition opérationnelle : prévoir l'existence dans chaque région d'une telle agence, qui constituerait une obligation nouvelle pour les régions, nécessite l'adoption d'une mesure législative.

Proposition 9 : Crée dans chaque DOM une Ecole supérieure des cadres d'outre-mer (ESCOM)

Proposition 10 : Ouvrir un institut de préparation à l'administration générale (IPAG) par DOM

Proposition 11 : Crée un Institut d'étude judiciaire rattaché à l'UFR de droit de l'université de la réunion dès la rentrée 2014

Proposition 12 : Mettre en place de réelles filières techniques dans les Outre-mer

Proposition 13 : Renforcer significativement les filières de formation en santé

Proposition 14 : Mettre en place un plan d'urgence pour redresser le système éducatif de Mayotte

Propositions opérationnelles : ces propositions ne nécessitent pas l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires.

4) Adapter les règles de la fonction publique aux réalités des outre-mer et des ultramarins

Proposition 15 : Consacrer les CIMM comme le pivot du droit de la fonction publique applicable aux Outre-mer et aux ultramarins

Proposition 16 : Instaurer la prise en compte de la connaissance de l'environnement local dont la maîtrise de la langue pour les mutations

Proposition 17 : Mettre fin aux dysfonctionnements dans la gestion des carrières des gardiens de la paix originaires des Outre-mer

- retour à la règle de l'ancienneté de la demande
- introduire une bonification de 1000 points pour les titulaires d'un CIMM

Proposition 18 : Limiter la durée des séjours outre-mer

Proposition 19 : Encencher le processus de suppression les primes de mobilité

Proposition 20 : Régionaliser les concours pour les cadres B et C administratifs

Proposition 21 : Régionaliser la gestion des cadres de la fonction publique de l'Etat

Proposition 22 : Mettre en place des « contrats de retour » lors de la mobilité dans l'hexagone

Proposition 23 : Adapter les règles de mobilité géographique préalables aux promotions

Proposition 24 : Améliorer les règles relatives aux congés bonifiés pour les DOMiens en poste en métropole

Proposition 25 : Créer au sein de la DGOM une structure consacrée à la gestion de la carrière des cadres ultramarins de la fonction publique

Opérationnellement, la quasi-intégralité des propositions de cette quatrième sous-partie relative à la fonction publique peuvent être mises en œuvre par décret, à l'exclusion des dispositions relatives à la prise en compte du CIMM pour les priorités de mutation.

Annexe 4 : calendrier de la mission et liste des personnes auditionnées

- Calendrier de la mission

- . 8 avril 2013 : signature de la lettre de mission par M. le Premier Ministre,
- . avril- mai 2013 : premières auditions des ministères et des acteurs de l'Outre-mer à Paris,
- . 8 – 15 juin 2013 : déplacement en Guyane, Martinique et Guadeloupe,
- . juillet 2013 : nouvelles auditions des ministères et des acteurs de l'Outre-mer à Paris,
- . 25 au 27 août 2013 : déplacement à Mayotte,
- . septembre 2013 : auditions à la Réunion
- . octobre 2013 : phase de rédaction,
- . novembre 2013 : consultation des différents ministères intéressés par les préconisations

- Liste des personnes et des organisations auditionnées par la mission

- . M. Jean-Marc BEDIER – Préfet Honoraire,
- . M. Bernard PICARDO – Président de la Chambre des Métiers de La Réunion,
- . M. Ibrahim PATEL – Président de la CCI de La Réunion,
- . M. Roger RAMCHETTY – Président de la CCEE de La Réunion,
- . M. Jean-Luc MINATCHY – Directeur de Pôle Emploi de La Réunion,
- . M. Xavier BRUNETIERES – Secrétaire Général de la Préfecture de La Réunion,
- . M. Romain BOILLOT – Sous-préfet à la Cohésion Sociale de La Réunion,
- . M. Jean-François DUTERTRE – DIECCTE de La Réunion,
- . M. Alix SERY et les Groupes « Métis », « fiers créoles » et « Irs » – La Réunion,
- . Groupe C27 – La Réunion,
- . Les administrateurs du Groupe GPX outre-mer
- . M. Gilles LEPERLIER et les membres de l'AJFER,
- . M. Stéphane MAILLOT et les membres de l'UNEF de La Réunion
- . Mme Pierrette GUNTHER-SAES – DDSP de La Réunion,
- . M. Nicolas MARTIN – DG du site « réunionnais du monde »,
- . Mme Valérie LEBRETON – Magistrat près la cour d'Appel de La Réunion,
- . M. Patrick KARAM – Inspecteur Général de la Jeunesse et des sports,
- . M. Jean-Pierre PHILIBERT – Président de la FEDOM,
- . M. Georges PATIENT – Sénateur de Guyane,
- . M. Jean-Etienne ANTOINETTE – Sénateur de Guyane,
- . Mme Anne LAUBIES – ancienne Secrétaire Générale de la Préfecture de Guyane,
- . M. Hartmann TAHRI – DIECCTE de Guyane,
- . M. Jean-Paul LE PELLIER – ancien Président de la CCI de Guyane,
- . M. Christian MEURIN – DG de l'ARS de Guyane,
- . M. Christian BULIN – DRH DDSP de Guyane,
- . M. François DUMORA – Directeur territorial de Pôle Emploi de Guyane,
- . M. François QUINTIN – Responsable de pôle DIECCTE de Guyane,
- . François HUTCHINSON – Sous-Directeur de CGSS de Guyane,
- . M. Louis-Jo MANSCOUR – Maire de la Trinité,
- . Mme Catherine CONCONNE - Vice-Présidente de la Région Martinique,
- . M. Laurent PREVOST – Préfet de Martinique,

- . M. Philippe MAFFRE – Secrétaire général de la Préfecture de Martinique,
- . M. Patrick FLERIAG – Conseiller général de la Martinique,
- . Mme Line-Rose NANOU – Directrice de l'insertion au Conseil général de la Martinique,
- . M. Louis LABAUNE – DGA adjoint au Conseil général de la Martinique,
- . M. Gabriel LAGRANDCOURT – DRH de l'ARS de Martinique,
- . Lieutenant-Colonel LOUIS – RSMA de Martinique,
- . M. Eric ERIAL – DDSP Martinique,
- . M. Fred GUITTEAUD – Plate-forme RH de Martinique,
- . M. LEAUSTIC – DIECCTE de Martinique,
- . M. PEYTAVIN – DIECCTE de Martinique,
- . Groupe Bernard HAYOT,
- . Manuel BAUDOUIN – Président CCI de Martinique,
- . Mme Vesna MILANOVIC – CCI de Martinique,
- . Mme Marthe CHARLETON-GUITTEAUD – Secrétaire Générale de la Chambre de métiers de Martinique
- . MEDEF Martinique
- . Pierre MARIE-JOSEPH, président de l'AMPI,
- . Mme Nathalie BRUNOIR – SAPACMI Martinique,
- . Mme Sonia GROS-DESORMEAUX – SAPACMI Martinique,
- . M. Joël OULMA - UFAP-UNSA Martinique,
- . M. Marc ADAINE – UNSA Martinique,
- . M. Frédéric QUIMBER – Alliance Martinique,
- . M. Erick MARIE-LOUISE – UNSA Police Martinique,
- . M. François ALIMELLE – UNSA Police Martinique,
- . M. David VENTURA – SE-UNSA Martinique,
- . Mme Marlène LECEFEL – SE-UNSA Martinique,
- . M. Claude COPEL – Unité SGP Police Martinique,
- . M. Yannick BOISBAULT – SCSI Martinique,
- . M. Louisy BERTE – CFE-CGC Fonction Publique Martinique,
- . Mme Sylvie SIFFLET – FO Préfecture,
- . M. Claude MODESTIN – FO Préfecture,
- . Mme Mireille JACQUES – UNSA Education Martinique,
- . Mme Marcelle PIERROT – Préfète de Guadeloupe,
- . Mme Murielle MONROSE – DRH ARS Guadeloupe,
- . Mme Hélène DAUDRUY – DRH Préfecture de Guadeloupe,
- . Mme Marie-Chantal WEINUM – RH SAT Police de Guadeloupe,
- . M. Martial ARCONTE – DIECCTE de Guadeloupe,
- . M. Eric LABELLE – VP AMPI de Guadeloupe,
- . M. Willy ANGELE – Président MEDEF Guadeloupe,
- . M. René RUILLIER – CGPME Guadeloupe,
- . M. Jean-Michel PENCHARD – CCI Guadeloupe,
- . M. RAMASSAMY – VP Chambres des métiers de Guadeloupe,
- . M. Eric DORSAN – Directeur Régional Adjoint de Pôle Emploi de Guadeloupe,
- . M. Max LAURENT – Directeur de Mission locale,
- . M. LUCINA – Directeur offre de soins détaché de l'ARS Guadeloupe
- . M. Henri BERTHELOT – SG CFDT Guadeloupe,
- . M. Elie DOMOTA – UGTG,
- . M. Michel LETAPIN – SG UNSA Guadeloupe,
- . M. Max EVARISTE – FO Guadeloupe,
- . M. Jean-Marie BRISSAC - CGTG
- . M. JOSEPH – Entreprise PHYTOBOCAZ,
- . M. Daniel ZAÏDANI – Président du Conseil Général de Mayotte,
- . Boinali SAÏD – Député de Mayotte,
- . Ibrahim ABOUBACAR – Député de Mayotte,

- . Thani Mohamed SOILIHI - Sénateur de Mayotte,
- . Abdourahamane SOILIHI - Sénateur de Mayotte,
- . M. François CHAUVIN – Secrétaire Général de la Préfecture de Mayotte,
- . M. François COUX – Vice-recteur de Mayotte,
- . SCDEN SCDEN-CGT Mayotte,
- . Se Unsa Mayotte,
- . SGEN Mayotte,
- . SN SNALC ALC ALC-SHEN,
- . FSU Mayotte,
- . SNES SNES-FSU Mayotte,
- . Sud Education Mayotte,
- . Alliance Mayotte,
- . Unité SGP Police Mayotte,
- . M. Moussiloumou PAYET – Président CAPAM,
- . M. Jean-Denis LARROZE – SG CMA,
- . M. Oumar DJOUNDJI - Président CMA,
- . M. Michel TAILLEFER – Président MEDEF Mayotte,
- . M. Jacques DOMALAIN – DGS CAPAM,
- . M. Mohamed ALI HAMID – President CCI Mayotte,
- . M. Saïd BASTOI – Président de la CGPME,
- . M. Hervé MICHEL – Commandant en Second de la Gendarmerie de Mayotte,
- . M. GRIMALDI – DIECCTE de Mayotte,
- . M. HAXAIRE – Direction des finances Publiques de Mayotte,
- . M. Dominique VALLEE – DEAL de Mayotte,
- . M. Daniel LABRODE – DAF de Mayotte,
- . M. LACAZE – Direction des Douanes de Mayotte,
- . M. SCAPIN – Direction de la Sécurité Publique de Mayotte,
- . Mme Sylvie ESPECIER – Sous-Préfète déléguée à la Cohésion sociale et à la jeunesse de Mayotte
- . M. Yvan HOARAU – CGTR,
- . M. Jean-Pierre RIVIERE et les responsables de la CFDT de La Réunion,
- . M. David CALOGINE et les responsables de l'UFAP-UNSA de La Réunion,
- . M. Aldo BEGUES – Alliance Police La Réunion,
- . M. Thierry FLAHAUT - Unité SGP Police La Réunion,
- . M. Gilles CLAIN - Unité SGP Police La Réunion,
- . M. LESAGE – UNSA Police (centrale),
- . M. CAPON – UNSA Police (centrale),
- . M. DEBAQUE – Alliance Police (centrale),
- . M. Jocelyn ALEXIA - Unité SGP Police (centrale),
- . M. Mohamed ROCHDI – Président de l'Université de l'Océan Indien
- . M. Michel DELFLIE – PDG du groupe CLINIFUTUR,
- . M. David GRUSON – Directeur du CHU de La Réunion,
- . M. Thierry THERET – Recteur de La Réunion.

