

**Commission d'enquête du Sénat sur les inégalités systémiques
dans les Outre-mer**

Audition du mardi 17 février 2026 à 14 heures

**Propos introductifs d'Ivan ODONNAT, président de l'IEDOM et
directeur général de l'IEOM**

Madame la Présidente,
Madame la Rapporteuse,
Mesdames et Messieurs les Commissaires,
Mesdames et Messieurs,

« Quand je me regarde, je me désole. Quand je me compare, je me console ». Cette maxime, qu'on attribue parfois à Talleyrand, me semble bien illustrer la situation ambivalente dans laquelle se trouvent les territoires d'Outre-mer français.

D'une part, ceux-ci peuvent sembler relativement favorisés au sein de leur environnement régional, car leurs habitants bénéficient en moyenne de niveaux de vie supérieurs à ceux de leurs voisins. D'autre part, au sein de l'ensemble national, les conditions de vie y apparaissent plus difficiles en général, le travail plus rare, les revenus plus faibles, les taux de pauvreté plus élevés et les inégalités plus fortes. A cet égard, je voudrais partager deux convictions. D'abord, ces inégalités freinent le rattrapage économique des Outre-mer, ce qui les renforce (1). Ensuite, si on veut

moins d'inégalité, il faut une transformation des économies ultramarines (2).

1) Précisons d'abord le caractère systémique des inégalités constatées et leurs conséquences

En Outre-mer, le revenu disponible brut par tête est inférieur à la référence hexagonale [de 33 % à 85 % selon les territoires]. Une part relativement plus importante de la population en Outre-mer vit sous le seuil de pauvreté [entre 27 % et 77 % selon les territoires contre 15% dans l'Hexagone, soit un total de 900 000 ultra-marins pauvres sur 2,8 millions d'habitants] et plus largement, les inégalités de revenus y sont plus marquées (l'indice de Gini¹, qui permet de les mesurer, s'établit entre 0,39 et 0,49 contre 0,29 dans l'Hexagone).

Quant au patrimoine, notamment professionnel, il est vraisemblablement bien plus concentré que les revenus. La relative étroitesse des marchés locaux favorise un petit nombre d'entreprises par le biais du bénéfice d'une clientèle captive ou de l'absence de concurrents. Mais pour la plupart des entreprises, elle constitue un handicap car le manque de débouchés les empêche d'atteindre une taille de production optimale et de réaliser des économies d'échelle.

De plus, les ménages pauvres sont davantage pénalisés par la vie chère car ils disposent d'une moins grande marge de manœuvre pour amortir les écarts de prix par rapport à l'Hexagone. De même, ils subissent plus durement les retards en matière de services et d'infrastructures de base,

¹ L'indice de Gini vaut 0 pour une répartition parfaitement égalitaire et 1 pour une répartition totalement inégalitaire, où tous les revenus sont détenus par une seule personne.

largement dénoncés par ailleurs dans de nombreux rapports publics, en matière d'accès aux soins de santé, d'éducation, de la sécurité des personnes et des biens, de logement, d'accès à l'eau potable.

L'enjeu n'est pas que social. Il est aussi économique. Au-delà de son impact sur la cohésion sociale, la progression des inégalités est néfaste pour la croissance économique à long terme. Les travaux de l'OCDE² par exemple soulignent que le creusement des inégalités pèse sur la croissance économique et sur les opportunités. La raison principale en est que les ménages défavorisés ont plus de difficultés à accéder à une instruction de qualité – avec à la clé un gaspillage important des potentiels humains et une mobilité sociale réduite. L'OCDE ajoute que la forte concentration du patrimoine limite les possibilités d'investissement.

Aujourd'hui, non seulement le niveau de vie dans les Outre-mer reste inférieur à la moyenne hexagonale, mais surtout l'écart avec l'Hexagone a cessé de se résorber, éloignant la perspective d'une convergence des Outre-mer avec l'Hexagone. De même, l'investissement productif privé est largement insuffisant en Outre-mer : i) la croissance économique est essentiellement portée par le dynamisme de la consommation, pas assez par l'investissement ; ii) rapporté au nombre d'habitants, l'investissement privé est largement en deçà du niveau hexagonal ; iii) l'analyse des bilans comptables montre que les entreprises ultramarines ont globalement un niveau d'équipement par salarié plus faible.

Cette situation nourrit les inégalités, notamment à travers le manque d'emploi. En effet, avec des taux d'emploi s'échelonnant entre 30 % et 56 %,

² OCDE (2015), « [Tous concernés : pourquoi moins d'inégalité profite à tous](#) », Editions OCDE, Paris

les territoires ultramarins demeurent nettement en deçà de la moyenne nationale (68 %). Les taux de chômage y sont durablement plus élevés que dans l'Hexagone, allant 8 % à 34 %, contre 7 % dans l'Hexagone.

2) Comment réduire les inégalités et favoriser des opportunités pour toutes les personnes ?

Un tel objectif relève de l'exercice des politiques publiques en matière d'emploi, d'éducation, de fiscalité, de réformes structurelles et excède très largement le champ des missions confiées à l'IEDOM et l'IEOM (ci-après les Instituts d'émission) en tant que banques centrales des territoires d'Outremer.

Néanmoins, les Instituts d'émission peuvent contribuer à la lutte contre les inégalités. Leurs actions visent notamment à accompagner les agents économiques sur leur parcours de financement, notamment à travers la cotation des entreprises, le traitement du surendettement des particuliers, et l'éducation financière de tous les publics. Ces actions sont effectuées sur le terrain grâce au réseau d'agences implantées localement : six agences de l'IEDOM installées en Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon ; trois agences de l'IEOM installées en Polynésie française, Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna. Je les passe en revue successivement.

La cotation permet d'apprécier la situation financière des entreprises. Ce processus fournit à la profession bancaire un outil d'aide à la décision précieux, car il leur permet d'évaluer avec précision les risques de contrepartie dans le cadre de leur activité de prêt. La cotation sert également de base à l'éligibilité des créances privées au refinancement

des établissements bancaires. Plus largement, les Instituts d'émission apportent leur expertise à l'analyse des signes de fragilité financière des entreprises, et à la recherche de solutions de financement par la mise en œuvre de leur dispositif de médiation du crédit.

Dans le cadre du traitement du surendettement, les Instituts d'émission jouent un rôle central pour la résolution des difficultés financières rencontrées par les particuliers. Leur mission consiste à rechercher une solution adaptée pour chaque situation, principalement par la fixation des modalités de règlement des dettes. Par ailleurs, l'inscription des débiteurs concernés au Fichier des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) permet de prévenir l'aggravation des situations de surendettement. Ce dispositif contribue ainsi à éviter qu'un surendettement massif ne porte gravement atteinte à la consommation des ménages et à la situation sociale globale.

Enfin, le partenariat EDUCFI réalisé avec l'Education Nationale vise à renforcer les compétences financières de la population, à réduire les inégalités économiques et à favoriser une meilleure inclusion financière.

Au total, en 2025, ce sont environ 4400 dossiers de surendettement qui ont été déposés auprès des Instituts d'émission. Nous avons côté plus de 12000 entreprises et près de 6600 personnes ont bénéficié de nos actions d'éducation financière.

Mais revenons sur le rôle des politiques publiques. Pour que les programmes d'action de lutte contre les inégalités soient efficaces, l'OCDE souligne l'importance de la confiance dans les institutions et du dialogue social et recommande de construire des programmes d'action

selon quatre axes principaux : l'élimination des discriminations envers les femmes sur le marché du travail ; l'amélioration de la qualité des emplois ; l'éducation des jeunes (dès la petite enfance) et la formation continue ; l'efficacité du système de distribution des revenus. Rien de révolutionnaire. En France, les responsables publics disposent déjà de toute une batterie d'instruments pour réduire les inégalités et créer des opportunités pour tous.

Néanmoins, dans les territoires ultramarins en particulier, les mesures visant à pallier ces difficultés n'ont pas nécessairement produit les effets attendus. Force est de constater que ces territoires, marqués par leur passé d'« économies de comptoir » et dont la production reste globalement faible et peu diversifiée, demeurent encore fortement dépendants de l'Hexagone pour leurs échanges commerciaux et financiers, faute d'un environnement réellement propice à l'initiative économique.

Dans ce cadre, les transferts financiers en provenance de l'Hexagone se substituent encore trop spontanément à la mise en œuvre de réformes structurelles, elles seules susceptibles d'augmenter durablement l'attractivité des outre-mer, d'améliorer durablement le niveau de vie des habitants et de leur procurer un haut niveau d'emploi et de cohésion sociale. Ces transferts maintiennent artificiellement un modèle économique à bout de souffle, dont la transformation apparaît indispensable tant pour surmonter les défis actuels que pour anticiper ceux demain : transition démographique, adaptation au changement climatique ou encore instabilité géopolitique.

Ce constat ne doit occulter ni les atouts des outre-mer ni les solutions qui existent. Certains territoires français ultra-marins abritent des ressources naturelles abondantes. D'autres présentent une bonne connectivité maritime. Tous disposent d'une organisation monétaire qui permet d'y conduire une politique monétaire bénéficiant de la crédibilité de l'euro et donnant aux acteurs économiques un accès privilégié et sans contrainte aux marchés internationaux de capitaux, grâce à un système bancaire et financier moderne, régulé et garantissant une sécurité dans la gestion des flux financiers.

De tels atouts représentent un potentiel économique qui, bonifié par la mise en œuvre de réformes adéquates, devrait permettre de relancer la dynamique de rattrapage des économies d'outre-mer. Améliorer la concurrence, réduire les rigidités structurelles, renforcer l'accompagnement des entreprises et améliorer le ciblage des investissements sur les projets les plus porteurs apparaissent à cet égard comme prioritaires.

La mise en œuvre de ces réformes peut être rapide, car nombre de propositions concrètes existent déjà. L'amélioration de l'environnement concurrentiel bénéficierait de l'application des recommandations de l'Autorité de la Concurrence, qu'il s'agisse du développement du commerce en ligne, de la lutte contre la concentration des acteurs économiques, ou encore de la simplification de l'octroi de mer. Réduire les rigidités qui entravent les économies ultra-marines passe également par un accompagnement efficace des entreprises ultra-marines, à l'activité trop souvent enrayée par des démarches administratives trop lourdes et des délais de paiement trop longs.

Ces réformes doivent non seulement corriger les déséquilibres hérités du passé, mais également préparer l'avenir des territoires ultra-marins, en donnant priorité à l'investissement dans les domaines clés de la souveraineté alimentaire pour réduire la dépendance aux importations, des infrastructures de transport et de réseau pour réduire les coûts d'approvisionnement et élargir les débouchés commerciaux, de la transition énergétique vers des économies bas carbone.

J'ai évoqué l'OCDE au début de mon propos. Je termine en me référant aux analyses du FMI qui soulignent le point suivant³ : lorsqu'on conduit des réformes, un soutien fort doit être également apporté aux personnes les plus fragiles pour permettre un développement économique qui soit le plus inclusif possible, et aussi faciliter l'adhésion des populations aux dites réformes. Un tel programme de transformation créerait ainsi les conditions d'une croissance endogène, qui améliore durablement le niveau de vie des habitants et la cohésion sociale.

Je vous remercie de votre attention.

³ Fonds monétaire international (2024), « [Perspectives de l'économie mondiale — Changement de cap et menaces grandissantes](#) », Washington, octobre