

N° 284

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 janvier 2017

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, de **programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique,***

Par M. Jean-François MAYET,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, *président* ; MM. Guillaume Arnell, Pierre Camani, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Mme Évelyne Didier, M. Jean-Jacques Filleul, Mme Odette Herviaux, MM. Louis Nègre, Rémy Pointereau, Charles Revet, *vice-présidents* ; MM. Alain Fouché, Jean-François Longeot, Gérard Miquel, *secrétaires* ; MM. Claude Bérit-Débat, Jérôme Bignon, Mme Annick Billon, M. Jean Bizet, Mme Nicole Bonnefoy, MM. Patrick Chaize, Jacques Cornano, Michel Fontaine, Mme Gélita Hoarau, M. Benoît Huré, Mme Chantal Jouanno, MM. Jean-Claude Leroy, Philippe Madrelle, Didier Mandelli, Jean-François Mayet, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolay, Cyril Pellevat, Hervé Poher, David Rachline, Michel Raison, Jean-François Rapin, Jean-Yves Roux, Mme Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspart.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 4000, 4054, 4055, 4064 et T.A. 823

Sénat : 19, 279, 280, 281 et 283 (2016-2017)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	9
<b>I. ETABLIR L'ÉGALITÉ RÉELLE OUTRE-MER</b> .....	9
<b>A. LA PERSISTANCE DES INÉGALITÉS OUTRE-MER</b> .....	9
1. <i>Un développement économique insatisfaisant</i> .....	10
2. <i>Qu'est-ce que l'égalité réelle appliquée à l'outre-mer ?</i> .....	13
<b>B. UN PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DIFFICILEMENT LISIBLE</b> .....	15
1. <i>Le projet de loi initial</i> .....	16
2. <i>Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale</i> .....	17
<b>II. LA TRANSITION ECOLOGIQUE OUTRE-MER : UNE URGENCE ET UNE   CHANCE D'AFFERMIR UN DEVELOPPEMENT DURABLE</b> .....	19
<b>A. LA BIODIVERSITÉ ET LA PROTECTION DU PATRIMOINE NATUREL</b> .....	21
1. <i>Les enjeux</i> .....	21
2. <i>Les dispositions du projet de loi</i> .....	22
3. <i>Quelques exemples d'initiatives sur les territoires</i> .....	23
<b>B. LES ÉNERGIES RENOUVELABLES</b> .....	24
1. <i>Les enjeux</i> .....	24
2. <i>Les dispositions du projet de loi</i> .....	25
3. <i>Quelques exemples d'initiatives sur les territoires</i> .....	26
<b>C. LA MOBILITÉ ET LES TRANSPORTS</b> .....	27
1. <i>Les enjeux</i> .....	27
2. <i>Les dispositions du projet de loi</i> .....	28
3. <i>Quelques exemples d'initiatives sur les territoires</i> .....	28
<b>D. DÉCHETS ET ÉCONOMIE CIRCULAIRE</b> .....	29
1. <i>Les enjeux</i> .....	29
2. <i>Les dispositions du projet de loi</i> .....	30
3. <i>Quelques exemples d'initiatives sur les territoires</i> .....	31
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	33



---

*« C'est qu'il y a des mots ombrageux et qui ne supportent pas d'être amoindris par le voisinage d'une quelconque épithète. Le mot « égalité » est de ceux-là. Il n'y a pas d'égalité « adaptée », il n'y a pas d'égalité « globale ». L'égalité est ou n'est pas. Je constate avec regret que, dans votre texte, l'égalité n'est pas. Je ne peux qu'en prendre acte. »*

Aimé Césaire

Assemblée nationale, première séance du 25 novembre 1986.

Examen du projet de loi de programme relatif au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte<sup>1</sup>.

Mesdames, Messieurs,

L'exposé général du projet de loi de programme relatif au développement des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon et de Mayotte, déposé au Sénat par le Gouvernement de Jacques Chirac le 16 octobre 1986, est particulièrement éclairant. Reconnaisant que les outre-mer *« contribuent à la richesse et au rayonnement de la France dans le monde »*, le projet de loi entendait mettre en place des *« mesures particulièrement vigoureuses et adaptées à leur situation particulière »*, afin de relancer l'économie et de réduire les inégalités avec la métropole.

Force est de constater que, trente ans plus tard, la situation a peu changé. Dans les outre-mer, les inégalités demeurent, voire se sont renforcées, alors même que les textes programmatiques se sont succédé, empilant les incantations sans leur donner réellement les moyens de se développer comme ils le devraient. Si les outre-mer sont plus développés que les pays qui les entourent, leur situation économique est dégradée au regard de celle de l'Hexagone : le taux de chômage moyen avoisine 30 % de la population dans la plupart des territoires, et peut s'élever à 60 % pour les jeunes, soit le triple des niveaux constatés en France métropolitaine ; le prix des produits de base atteint régulièrement le double, et peut être supérieur de plus de 30 % pour certains produits de première nécessité, malgré la mise en place des observatoires des prix, des marges et des revenus outre-mer.

Loués, salués, visités à l'approche des échéances électorales, les territoires ultramarins semblent rapidement oubliés celles-ci passées, faisant l'objet de simples mesures d'adaptations en fin de textes législatifs, ou de plans d'actions lors de la survenance de crises sociales, comme ce fut le cas

---

<sup>1</sup> <http://archives.assemblee-nationale.fr/8/cri/1986-1987-ordinaire1/085.pdf>.

lors des mouvements sociaux de grande ampleur aux Antilles, en Guyane et La Réunion en 2009, en 2011 ou en 2015 à Mayotte.

Pourtant, les difficultés dont pâtissent les territoires ultramarins sont connues : exigüité des territoires, insularité – mis à part le cas de la Guyane – éloignement des marchés d’approvisionnement. Ces handicaps structurels justifient la mise en place d’outils spécifiques, adaptés aux particularités de chaque territoire, mais n’excusent en rien la persistance d’inégalités. À l’inverse, ils imposent que l’État prête une attention particulière à ces territoires et à leurs populations car il est insupportable de laisser certaines parties de la France à l’écart, comme si la persistance d’inégalités y était acceptable. Ce faisant, la France trahit ses principes, dont celui selon lequel « *les hommes naissent libres et égaux en droit* », comme le proclame l’article 1<sup>er</sup> de la Déclaration des droits de l’homme et du citoyen, de même que la devise de notre pays.

C’est dans ce contexte que le projet de loi de programmation relatif à l’égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, adopté en première lecture par l’Assemblée nationale le 11 octobre 2016, est aujourd’hui soumis à l’examen de votre assemblée.

Ce texte entend instaurer une égalité « réelle » outre-mer, et apparaît comme le prolongement du rapport « *Égalité réelle outre-mer* » remis par Victorin Lurel au Premier ministre en mars 2016. Ce rapport prolonge lui-même en grande partie les réflexions menées par le conseil représentatif des Français d’outre-mer, à l’initiative de son président Patrick Karam. Son objectif principal est de garantir aux citoyens des outre-mer les mêmes opportunités que celles prévalant en France hexagonale, de mener leur existence selon leurs aspirations et leurs projets de vie, en tenant compte de leurs besoins spécifiques. Si le projet de loi a été renvoyé, au fond, à la commission des lois de votre assemblée, la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable s’est saisie pour rendre sur le projet de loi un avis simple, transversal et centré sur les quatre axes suivants : l’égalité réelle outre-mer et la continuité territoriale ; les transports et la mobilité outre-mer ; la gestion des déchets ; les sanctions contre l’orpillage illégal et la protection du patrimoine naturel. Dans ce cadre, le présent avis s’attachera en particulier à la question de la transition écologique outre-mer, enjeu d’un véritable développement endogène et régional.

Au cours des dernières années, votre commission a déjà manifesté son vif intérêt pour les problématiques spécifiques auxquelles sont confrontées les outre-mer. Ainsi, nos collègues Jérôme Bignon et Jacques Cornano ont remis, en novembre 2015, un rapport d’information<sup>1</sup> consacré

---

<sup>1</sup> Rapport d’information n° 131 (2015-2016) de MM. Jérôme BIGNON et Jacques CORNANO, fait au nom de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable et de la Délégation sénatoriale à l’outre-mer, déposé le 3 novembre 2015.

---

aux « outre-mer face au défi climatique », établi conjointement avec la délégation sénatoriale à l'outre-mer et ayant été l'occasion de débats approfondis. Du point de vue de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, les outre-mer constituent effectivement une chance unique pour la France, notamment car ils concentrent des ressources naturelles exceptionnelles, et souvent endémiques. Ainsi, les territoires ultramarins abritent 26 fois plus d'espèces végétales que la métropole, 3,5 fois plus de mollusques, 60 fois plus d'oiseaux endémiques et cent fois plus de poissons d'eau douce. Par ailleurs, 10 % des lagons et récifs coralliens de la planète sont situés dans la France d'outre-mer, qui compte également quatre « points chauds » de biodiversité. Grâce aux outre-mer, la France compte la deuxième zone économique exclusive (ZEE) du monde, d'une superficie de plus de 11 millions de kilomètres carrés, encore étendue en 2015 dans le cadre du programme d'extension du plateau continental (Extraplac).

S'il est à craindre que le présent texte ne réponde pas à son objectif initial, notamment s'agissant des sujets intéressant votre commission, il est indispensable de continuer à accompagner les initiatives locales, et à encourager le développement endogène et régional des territoires.

**Réunie le mardi 10 janvier 2017, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a adopté le présent rapport pour avis.**





---

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. ETABLIR L'ÉGALITÉ RÉELLE OUTRE-MER

#### A. LA PERSISTANCE DES INÉGALITÉS OUTRE-MER

En octobre 2016, quelques mois avant sa mort, le sénateur de La Réunion, éminent membre de votre commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, **Paul Vergès**, a tenu une conférence de presse sur le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer. Pour lui, **cette promesse d'égalité réelle formulée par le Président de la République en 2015 « aurait dû être appliquée 70 ans auparavant »**. Estimant qu'elle était « *un pari impossible sur le plan économique* », il ajoutait : « *La loi du 19 mars 1946 déclarait le régime colonial aboli. Ces 70 ans ont montré que cette volonté unanime du Parlement à l'époque n'a pas été appliquée. Un exemple : l'égalité sociale du Smic a été réalisée 50 ans après.* »

Ce jugement sévère pose la question de l'ambition du présent projet de loi. Le concept même d'égalité réelle, qui se surajoute au traditionnel vocable de « loi de programmation », vient-il concrètement apporter une dimension supplémentaire – qui serait donc manquante depuis des années – aux réformes engagées outre-mer ? Ou bien n'est-il qu'une technique de communication, un effet de mode, un vocable d'affichage moins technique et plus accrocheur ?

#### LES OUTRE-MER, DES STATUTS TRES DIVERS

Initialement, la Constitution du 4 octobre 1958 ne distinguait que deux types de collectivités ultramarines : les départements d'outre-mer et les territoires d'outre-mer. Par la suite, des régimes dérogatoires sont apparus, entérinés et modernisés par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

On distingue aujourd'hui **quatre grands statuts**. Les **départements et régions d'outre-mer (DROM)**, sont mentionnés à **l'article 73 de la Constitution**. Les **collectivités d'outre-mer (COM)** sont régies par **l'article 74 de la Constitution**, et formées des anciens territoires d'outre-mer (la Polynésie française, Wallis-et-Futuna), des anciennes collectivités à statut particulier (Saint-Pierre-et-Miquelon) et d'anciennes communes rattachées à la Guadeloupe (Saint-Barthélemy, Saint-Martin). La **Nouvelle-Calédonie** dispose d'un **statut spécial en application des articles 76 et 77 de la Constitution** et devra, conformément à l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998, se prononcer sur son indépendance d'ici 2018. Enfin, les **Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et Clipperton** sont régis par la loi du 6 août 1955.

Dans les DROM s'applique le **régime de l'identité législative**, défini par l'article 73 de la Constitution, qui pose comme principe de base l'applicabilité de plein droit outre-mer des lois et règlements nationaux, mais autorise des adaptations afin de tenir compte des spécificités de ces territoires. **Ailleurs, c'est le régime de spécialité législative et d'autonomie** qui prévaut, c'est-à-dire qu'une loi organique définit le statut particulier de chaque collectivité et détermine les lois qui s'y appliquent.

## 1. Un développement économique insatisfaisant

Outre-mer, les **inégalités** s'éprouvent au quotidien : prix des produits alimentaires, accès à l'énergie, taux de chômage, tarifs bancaires et de communications, prix du carburant. Au-delà, c'est l'ensemble de la vie de nos concitoyens qui semble, en dépit des proclamations successives, souffrir d'un développement économique insatisfaisant.

Les causes en sont connues : insularité dans la plupart des cas, exigüité des territoires et étroitesse des marchés empêchant l'éclosion des entreprises, éloignement des marchés d'approvisionnement. Ainsi, les Antilles se situent à 6 800 kilomètres de Paris, La Réunion à 9 300 kilomètres et la Nouvelle-Calédonie à 19 000 kilomètres. Or, malgré l'abolition sous le Second Empire du modèle colonial dit de l'exclusif, qui interdisait aux territoires ultramarins toute relation commerciale avec des pays étrangers, la France hexagonale demeure le principal partenaire commercial de ces territoires, avec plus de 50 % des échanges commerciaux de l'outre-mer. C'est l'une des raisons du renchérissement des produits. Les échanges avec d'autres pays sont par ailleurs parfois compliqués, car l'éloignement demeure – la Polynésie française se trouve à 5 700 kilomètres de l'Australie, à 6 200 kilomètres des États-Unis et à 8 800 kilomètres du Japon – les marchés sont difficiles à conquérir – le Brésil depuis la Guyane par exemple – surtout lorsque les normes européennes empêchent d'utiliser les ressources locales ou de concurrencer les pays voisins.

C'est pourquoi, **malgré un effort financier de l'État important, près de 16,5 milliards d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2017** hors dépenses fiscales, l'économie ultramarine ne parvient pas à décoller. Or, c'est avant tout cette situation qui est créatrice d'inégalités, et impose aujourd'hui de chercher à ancrer dans la réalité une égalité pour l'heure simplement juridiquement instituée.

Comme votre rapporteur pour avis l'a indiqué en avant-propos, le présent projet de loi apparaît comme le **prolongement du rapport « Égalité réelle outre-mer » remis par Victorin Lurel au Premier ministre en mars 2016**, lui-même inspiré par les réflexions du conseil représentatif des Français d'outre-mer. La synthèse de ce rapport dit Lurel relève qu'« *en dépit d'indéniables progrès, des écarts forts et persistants demeurent entre les outre-mer et l'Hexagone, essentiellement dans le domaine socio-économique, dans un contexte d'essoufflement du modèle économique ultramarin.* »

---

Les principaux constats de ce rapport sont significatifs. Premièrement, contrairement aux idées reçues, **l'État investit moins outre-mer que dans l'Hexagone**. Deuxièmement, **certains services, publics ou privés**, comme le service public de l'emploi, BPI France ou le système bancaire, se sont **inégalement déployés**. Troisièmement, les outre-mer sont **davantage touchés par le chômage, notamment des jeunes, par la pauvreté, l'illettrisme et la mortalité infantile**. Quatrièmement, les outre-mer sont marquées par **de fortes inégalités internes**. Le rapport Lurel définit l'égalité réelle, analyse les causes des écarts entre outre-mer et Hexagone, et émet 35 recommandations déclinées en 75 propositions pour favoriser la convergence réelle des outre-mer vers la moyenne nationale dont certaines ont été reprises dans le présent texte.

Votre rapporteur pour avis ne se livrera pas ici à une analyse économique détaillée des inégalités entre la France hexagonale et les outre-mer. L'étude d'impact annexée au projet de loi comporte un certain nombre de données en la matière. Il lui importe toutefois de mettre en exergue quelques points de comparaison éclairants :

- des **taux de chômage nettement plus élevés** qu'en métropole et notamment une proportion de jeunes de moins de 25 ans sans diplôme, soit 39,3 % de la population estimée au 1<sup>er</sup> janvier 2015, et 2,2 fois supérieure à celle de métropole ;

- un **niveau de vie de la population plus faible**, le PIB par habitant affichant en effet outre-mer, à l'exception de Saint-Barthélemy, un niveau bien inférieur à celui de la moyenne hexagonale. En moyenne, il est inférieur de 40 % en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à La Réunion et à Mayotte et oscille entre 50 % et 90 % du niveau national dans les autres collectivités ;

- un **taux de décrochage scolaire** deux fois plus élevé que dans l'Hexagone ;

- des **taux de pauvreté** tout comme des inégalités de revenu atteignant des niveaux sans commune mesure avec la France hexagonale ;

- une **situation sociale plus difficile**, où le nombre de bénéficiaires du RSA représente, au 31 janvier 2015, 11,6 % de la population estimée des cinq DOM contre 4 % de celle de métropole.

Ce sont bien ces écarts qui imposent la mise en place d'une égalité réelle.

### PERSISTANCE DES INÉGALITÉS OUTRE-MER

Les niveaux de richesse par habitant des départements d'outre-mer, de la Guyane et de la Martinique sont inférieurs au PIB national par habitant. En 2013, cet écart atteint respectivement 31 % et 38 % pour la Martinique et la Guadeloupe, 73 % pour Mayotte, 36 % pour La Réunion et 49 % pour la Guyane. Ces écarts sont encore plus importants au sein des collectivités de l'article 74 de la Constitution où la Polynésie française et Wallis-et-Futuna présentent un PIB par habitant inférieur respectivement de 49 % et de 64 % (2005) à la moyenne nationale.

Le taux de pauvreté est en moyenne deux fois plus important que dans l'Hexagone.

Le taux de mortalité infantile et l'espérance de vie constituent des indicateurs révélateurs de cet état de précarité. Si la moyenne nationale s'établit à 3,6 décès pour 1 000 enfants nés vivants en 2013, ce taux se situe entre 4,5 (Nouvelle-Calédonie, 2012) et 8,3 en Guadeloupe et jusqu'à 16,1 à Mayotte (2011). L'espérance de vie à la naissance outre-mer se situe, pour sa part, bien en-deçà de celle constatée en France hexagonale.

Les taux de chômage apparaissent près de deux fois plus élevés dans la plupart des territoires ultramarins par rapport à la moyenne hexagonale, avec une situation particulièrement dégradée pour les publics se situant aux extrémités de la pyramide des âges sur le marché du travail (jeunes et ultramarins âgés de plus de 50 ans). Les taux d'activité y sont également plus faibles. Enfin l'écart entre le taux d'emploi des femmes et celui des hommes pour les 25-54 ans est supérieur dans les départements d'outre-mer, en Guyane et en Martinique (11 points en Guadeloupe ; 16,9 en Guyane) à celui observé dans l'Hexagone (8,7 points).

En matière d'éducation, selon les résultats de la Journée Défense Citoyenneté (2015), 9,9 % des jeunes de 18 ans sont en difficulté de lecture tandis que ce taux varie entre 27,7 % (La Réunion) et 74,6 % (Mayotte) dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. Le phénomène de décrochage scolaire touche bien plus de jeunes dans les outre-mer que dans l'Hexagone : la part des 16 à 25 ans sans diplôme s'élève à 14,0 % en Martinique, 14,2 % en Guadeloupe, 21,6 % à La Réunion et 33,3 % en Guyane contre 10,5 % en moyenne au niveau national. L'écart entre les garçons et les filles y est plus important qu'en France hexagonale. Par ailleurs, 32,4 % des 20-29 ans ayant fini leurs études n'ont aucun diplôme (contre 17,1 % dans l'Hexagone).

Les indices de développement humain dans les outre-mer affichent une moyenne de 0,779, bien inférieure à celui calculé pour la France hexagonale (0,883). Cet écart correspond à 27 années de retard en Guyane, 21 années à La Réunion, 28 en Polynésie, 13 années en Martinique, 12 années en Guadeloupe, 18 années en Nouvelle-Calédonie d'après une étude de l'Agence française de développement réalisée en 2012.

En ce qui concerne les infrastructures de base, les outre-mer connaissent également des écarts par rapport aux niveaux d'équipement des régions de l'Hexagone. En moyenne, ces dernières comptent 5,8 kilomètres de voirie départementale pour 1 000 habitants contre trois fois moins pour les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie. Concernant l'assainissement et la gestion de l'eau, alors que 56 % des eaux douces sont « de bonne qualité » en France hexagonale, cette proportion atteint 12 % en Guyane, 23 % en Guadeloupe, 42 % en Martinique. L'office national de l'eau et des milieux aquatiques souligne ainsi que, dans les outre-mer, « le raccordement d'assainissement concerne en effet moins de la moitié de la population et les équipements relatifs aux eaux usées sont soit défectueux, soit inexistantes, et souvent non-conformes aux prescriptions de la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines ».

Dans le domaine des infrastructures électriques, le temps de coupure d'électricité moyen s'élève à 551 heures en Guadeloupe, 714 heures en Martinique, 246 heures à La Réunion contre 79 heures en France hexagonale. En matière de logement, les territoires ultramarins sont caractérisés par un grand nombre d'habitats précaires et indignes : ils concentrent 13 % des logements insalubres français contre seulement 4 % de la population.

Les inégalités entre la France hexagonale et les outre-mer se manifestent aussi au niveau de l'accès aux services de base. C'est le cas notamment en matière de téléphonie fixe, puisque seulement 72 % de la population d'outre-mer est raccordée contre près de 100 % dans l'Hexagone. En ce qui concerne l'accès à internet, le raccordement ne touche que 50 % des habitants des collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion) contre 81 % des Français de l'Hexagone.

Source : Étude d'impact du projet de loi

## 2. Qu'est-ce que l'égalité réelle appliquée à l'outre-mer ?

Le **concept d'égalité réelle**, qui devient aujourd'hui un objectif affiché de nombreuses politiques publiques, suppose a priori une égalité inscrite et vérifiable dans les faits, par opposition à une égalité de droits, proclamée, mais ne dépassant pas le stade abstrait théorique d'une déclaration. Condorcet, en 1791, défend cet idéal égalitaire, garanti pour lui par l'éducation, dans son ouvrage Cinq mémoires sur l'instruction publique : « Les lois prononcent l'égalité dans les droits, les institutions pour l'instruction publique peuvent seules rendre cette égalité réelle. »

La **loi n°2014-873 du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes** s'intitulait, au moment de son dépôt devant le Parlement, projet de loi pour l'égalité entre les femmes et les hommes. C'est un amendement parlementaire adopté à l'Assemblée nationale en première lecture qui a complété ce titre en introduisant la notion d'égalité « réelle ».

L'objet de cet amendement résumait l'ambition et la portée prêtée politiquement à ce concept.

« L'égalité entre les femmes et les hommes est garantie par notre Constitution, ainsi que par de nombreux textes internationaux et législatifs. Bien qu'acquise en droit, l'égalité entre les sexes peine à se concrétiser dans les faits, les inégalités persistant aussi bien dans le monde du travail, qu'il s'agisse du secteur privé ou public, que dans l'accès aux responsabilités économiques, politiques et sociales. L'ambition du présent projet de loi est de passer d'une égalité proclamée à une égalité réelle, en assurant l'effectivité des droits des femmes. Le changement du titre du projet de loi proposé, qui consiste à ajouter l'adjectif « réelle », a pour objet de souligner cette ambition » (exposé sommaire de l'amendement n°123 présenté par M. Sébastien Denaja le 16 janvier 2014).

Le **Président de la République** a donné, le **9 mai 2015**, une première définition de ce concept appliqué à l'outre-mer, à l'occasion d'un discours prononcé en Guadeloupe : « L'égalité ne s'arrête pas simplement à des conditions politiques ou à des conditions sociales mais doit être la capacité de pouvoir s'épanouir, s'accomplir et notamment sur le plan économique. C'est l'égalité réelle ». Il ajoutait, justifiant le principe d'un tel projet de loi : « je vous propose donc de franchir maintenant cette nouvelle étape et d'établir un plan par territoire

---

*d'outre-mer en faveur de l'égalité réelle. Une loi sur l'égalité réelle devra en définir les principes ».*

Le rapport « Égalité réelle outre-mer » de Victorin Lurel, précité, définit cette dernière comme « *la conjonction de l'égalité civique, politique, sociale et économique convergeant vers les niveaux de vie nationaux* ». Afin d'éclairer ce concept, il rappelle également, en introduction, qu'au terme d'une « longue marche » depuis l'indigénat et l'esclavage, l'égalité des droits entre les ultramarins et les autres Français est aujourd'hui quasiment achevée dans la mesure où ils jouissent des mêmes droits civiques, civils, du même droit pénal et de droits sociaux similaires. Il rappelle également que cette aspiration, qui a fait l'objet de manifestations à Mayotte en novembre 2015 et en mars 2016, consiste à **garantir aux citoyens des outre-mer les mêmes opportunités que celles prévalant en France hexagonale, de mener leur existence selon leurs aspirations et leurs projets de vie, en tenant compte de leurs besoins spécifiques**. En d'autres termes, il s'agit d'assurer à tous les Français, qu'ils habitent sur le continent ou dans les territoires ultramarins, les mêmes chances de s'épanouir dans l'exercice de leurs activités professionnelles et dans leur vie privée.

Le projet de loi, à son article 1<sup>er</sup>, éclaire encore cette notion en reconnaissant aux populations des outre-mer le « **droit à l'égalité réelle au sein du peuple français** », **objectif qui constitue une « priorité de la Nation »**. Un « droit d'adopter un modèle propre de développement durable pour parvenir à l'égalité dans le respect de l'unité nationale » a été ajouté par l'Assemblée nationale, conformément aux recommandations du rapport Lurel.

Afin d'atteindre cet objectif, l'article 1<sup>er</sup> dispose que l'État et les collectivités concernées s'engagent à mettre en œuvre des politiques publiques appropriées. Ces politiques devront :

- résorber les écarts de niveaux de développement en matière économique, sociale et environnementale, mais aussi sanitaire, de différence d'accès aux soins, à l'éducation et à la culture ;
- accélérer les efforts d'équipement ;
- favoriser l'inclusion des collectivités dans leur environnement régional ;
- instaurer l'égalité entre les femmes et les hommes.

Le projet de loi sort donc le concept d'égalité réelle des réflexions philosophiques pour en faire un objectif convergent des politiques publiques mises en œuvre.

Au-delà encore, votre rapporteur pour avis estime que davantage qu'une incantation pour l'égalité réelle, dont la portée semble encore lointaine au regard des indicateurs démographiques, économiques et sociaux de ces territoires, **le projet de loi se doit de porter un changement de vision**.

---

Car les outre-mer sont porteurs d'un nouveau modèle de développement qu'il nous faut conforter. L'ambition d'égalité réelle est alors elle-même dépassée par un objectif encore plus fort : un rattrapage ne suffit plus, **il faut amplifier les incroyables potentialités des territoires ultramarins pour en faire les laboratoires de la transition écologique**. Cette ambition, manquée par le présent texte, est néanmoins celle qui prévaut sur les territoires, où de nombreuses initiatives ont été lancées, et doivent être accompagnées.

## **B. UN PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DIFFICILEMENT LISIBLE**

Dans son avis sur le projet de loi, le Conseil d'État relève que ce dernier présente un caractère mixte : *« il est pour partie, dans ses premiers articles, un texte de « programmation déterminant les objectifs de l'action de l'État » au sens du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République. Il est, d'autre part, pour les autres mesures du projet un texte comportant des dispositions proprement normatives lesquelles relèvent du régime juridique des lois ordinaires. »*

Si le Conseil d'État estime que **cette dualité** ne présente pas de difficulté d'ordre juridique, votre rapporteur pour avis **estime qu'elle ne concourt pas à la lisibilité de la loi**.

En effet, les lois de programmation, qui ont succédé aux lois dites de « programme » par la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, déterminent les objectifs de l'action de l'État, dans un domaine déterminé pour une durée de plusieurs années et les moyens financiers qu'il envisage d'y consacrer, les crédits correspondants ne pouvant être ouverts que par une loi de finances. D'une certaine manière, les lois de programmation n'ont ainsi pas de valeur normative.

En l'espèce, la **mixité des dispositions contenues dans le projet de loi** est source de confusions, surtout après l'examen du texte par l'Assemblée nationale. Le projet de loi apparaît comme l'un des moyens d'une stratégie méthodologique plus large de mise en œuvre de l'égalité réelle outre-mer : une loi de programmation ; des mesures législatives introduites notamment dans les projets de loi de finances ou les projets de loi de financement de la sécurité sociale, une veille législative consistant à introduire, chaque fois que nécessaire, des mesures en faveur de l'égalité réelle des outre-mer dans les textes de lois en préparation ou en discussion, des mesures réglementaires et des instructions adressées aux services de l'État, des plans de convergence au niveau territorial. Toutefois, les dispositions programmatiques, censées constituer le cœur du texte, sont aujourd'hui marginales compte tenu du nombre effarant d'articles additionnels introduits par la chambre basse, et ne sont pas accompagnées de moyens financiers.

Le **titre I<sup>er</sup> du projet de loi, seul titre programmatique**, comporte désormais **onze articles, dont cinq concernent des demandes de rapport, sur un total de 116 articles** ! La grande majorité des dispositions introduites dans le projet de loi ont une **portée normative bien faible**, et semblent davantage tenir de l'incantation que de l'obligation. La constitutionnalité de disposition peu claires, peu intelligibles et en somme peu normatives pose question mais, surtout, ce texte devenu fleuve apparaît comme une **tentative de la majorité parlementaire de l'Assemblée nationale de masquer ses échecs**, en tentant maladroitement et grossièrement de convaincre nos concitoyens ultramarins qu'elle travaille enfin à l'amélioration de leurs conditions de vie. Aux yeux de votre rapporteur pour avis, le titre ronflant du projet de loi constitue son programme : **une illusion sémantique**. Le présent projet de loi, devenu encore moins lisible après son examen par l'Assemblée nationale, ne comporte que peu de dispositions efficaces ; au mieux il sera vite oublié, au pire il ne changera rien à la situation sur les territoires.

### **1. Le projet de loi initial**

Le projet de loi déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale comportait **quatre titres et 15 articles**.

Le **titre I<sup>er</sup>, « Stratégie en faveur de l'égalité réelle outre-mer »**, comptait trois articles.

Le **premier** fait de l'égalité réelle entre les outre-mer et la France hexagonale une priorité de la Nation, et définit les objectifs des politiques publiques mises en œuvre pour atteindre l'égalité réelle : la réduction des écarts de développement entre les territoires ultramarins et l'Hexagone d'une part, et la réduction des écarts de développement et des inégalités internes au sein de chaque outre-mer d'autre part.

Les **articles 2 et 3** définissent quant à eux les modalités de mise en œuvre de l'égalité réelle selon une approche adaptée tenant compte de la diversité des réalités des territoires ultramarins pour atteindre cet objectif d'égalité réelle. Le champ d'application du concept d'égalité réelle et les modalités de prise en compte des spécificités diffèrent nécessairement pour les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, d'une part, et pour les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution ainsi que pour la Nouvelle-Calédonie, d'autre part. S'agissant des premières collectivités, les politiques publiques reposeront sur trois leviers institutionnels : les adaptations, les expérimentations et les habilitations prévues aux articles 37-1, 72 et 73 de la Constitution. Concernant les collectivités relevant de l'article 74, la Nouvelle-Calédonie et les collectivités qui la composent, l'État veillera à la cohérence de ses actions en faveur de l'égalité réelle avec la répartition des compétences telle que prévue par la Constitution et les textes statutaires de chacune de ces collectivités.



---

Le **titre II, « Dispositions en faveur de la convergence »**, prévoit **l'élaboration d'un plan de convergence**, élaboré de manière partenariale entre l'État, les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et leurs établissements publics. Instrument de planification transverse d'une durée de 10 à 20 ans, ce plan doit comprendre une stratégie de développement, permettant de fixer un horizon commun à l'ensemble des politiques publiques menées dans les outre-mer conjointement par l'État et les collectivités, ainsi qu'un suivi rigoureux mesurant la contribution de chacune de leurs interventions à la réduction des écarts de développement, dans une logique de solidarité nationale. Chaque collectivité régie par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie se verra par ailleurs proposer par l'État de conclure un plan de convergence.

Le **titre III, « Dispositions sociales en faveur de l'égalité réelle »**, concerne le département de Mayotte afin de renforcer, de manière significative, les droits dont bénéficient les Français de Mayotte en matière de prestations familiales et d'assurance vieillesse.

Le **titre IV, « Dispositions économiques en faveur de l'égalité réelle »**, comporte des mesures visant à favoriser l'égalité réelle en matière d'accès aux opportunités économiques et à l'initiative entrepreneuriale. Il contient également des dispositions en faveur du renforcement de la concurrence, de l'investissement dans le capital humain, de l'accès aux droits économiques et à la lutte contre la vie chère. Ainsi, un dispositif « cadres avenir » est créé à Mayotte, permettant une allocation d'installation, une aide mensuelle et une aide à l'insertion professionnelle dans le département de Mayotte. De même, l'article 12 définit un nouveau dispositif de continuité territoriale financé par le fonds de continuité territoriale géré par l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) : une aide nouvelle pour accompagner les élèves et les étudiants qui se trouvent dans l'obligation d'effectuer un stage à l'extérieur de la collectivité de leur établissement d'enseignement.

## 2. Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale

À l'Assemblée nationale, le projet de loi a été renvoyé au fond à la **commission des lois**, qui a substantiellement enrichi le texte en lui **ajoutant 76 articles**, portant leur nombre à 91. À l'issue de la séance publique, **le projet de loi de programmation tel qu'il a été transmis au Sénat comporte 116 articles**.

Les **principaux apports de l'Assemblée nationale** ont été les suivants :

- à l'article 1<sup>er</sup>, est reconnu aux populations des outre-mer le droit d'adopter un modèle propre de développement durable et est rappelée la nécessité d'accélérer les efforts d'équipement, de favoriser « l'inclusion » des

territoires d'outre-mer dans leur environnement régional et de lutter contre toutes les formes de discriminations ;

- à l'article 2, concernant les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, a été précisée l'importance d'adopter une démarche de convergence adaptée à chacun des territoires ;

- à l'article 3, concernant les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie, la même nécessité est soulignée d'adapter les politiques publiques aux spécificités des collectivités concernées et la possibilité a été donnée de recourir aux expérimentations prévues par les articles 37-1 et 72 de la Constitution ;

- un nouvel article 3 *bis* a été introduit par la commission des lois visant à inscrire dans la loi que le principe de continuité territoriale constitue un enjeu de souveraineté et une priorité de l'action de l'État ;

- un article 3 *ter* a été ajouté fixant un objectif de construction de 150 000 logements dans les territoires d'outre-mer ;

- un nouvel article 3 *sexies* prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement « *présentant la situation des populations d'outre-mer par rapport à celles de l'hexagone ainsi que les moyens nécessaires pour leur garantir l'effectivité des mêmes droits dans les domaines des transports et des déplacements* », dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi. Il appartient à une série d'articles insérés à l'initiative du Gouvernement, qui prévoient des rapports sur les sujets suivants : l'accès à l'énergie, au commerce électronique, l'attractivité fiscale, l'accès aux prestations familiales des travailleurs indépendants, l'éducation et la formation, les connaissances statistiques, et le domaine social et la santé ;

- à l'article 4 relatif aux plans de convergence, des amendements renforçant le contenu de ces plans ont été adoptés. Ces derniers devront comprendre un diagnostic économique, social, financier, environnemental, un diagnostic portant sur les inégalités de revenus, de patrimoines, les discriminations et les inégalités entre les femmes et les hommes, des actions opérationnelles en matière de lutte contre l'illettrisme et un volet relatif aux contrats de convergence ;

- le nouvel article 5 *bis* crée la faculté de signer des contrats de convergence pour des durées plus courtes (six ans maximum) ;

- le nouvel article 7 *bis* crée un grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenguées ;

- les dispositions du volet social ont été renforcées, notamment pour Mayotte ;

- la commission des lois a par ailleurs **créé plusieurs nouveaux titres** : un **titre consacré à la mobilité et à la continuité territoriale**, un titre consacré à l'école et à la formation, un titre relatif aux dispositions économiques, commerciales et bancaires, un titre consacré à la culture, un

---

titre relatif au développement durable qui comprend notamment un article visant à s'assurer des conditions pour chaque collectivité et département d'outre-mer d'atteindre les objectifs nationaux d'orienter 75 % des déchets d'emballages ménagers et des papiers vers les filières de recyclage, un titre consacré à la fonction publique, un titre consacré aux dispositions juridiques, institutionnelles et judiciaires, qui prévoit notamment l'extension du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) aux régions ultramarines et l'abandon progressif du schéma d'aménagement régional (SAR) ainsi qu'un renforcement de la lutte contre l'orpaillage illégal, un titre relatif aux droits des femmes, un titre contenant diverses dispositions de nature fiscale et un titre consacré à la statistique et à la collecte de données.

## II. LA TRANSITION ECOLOGIQUE OUTRE-MER : UNE URGENCE ET UNE CHANCE D'AFFERMIR UN DEVELOPPEMENT DURABLE

Dans leur rapport d'information consacré aux outre-mer face au défi du changement climatique, nos collègues Jérôme Bignon et Jacques Cornano notaient qu'outre-mer, « *les projets et les réalisations foisonnent et l'exposition accrue aux risques naturels et aux conséquences du changement climatique en font des terrains privilégiés pour l'innovation.* » Le présent projet de loi pourrait être lu à la lumière de ce seul constat.

En effet, **sur les territoires, les populations, les entreprises comme les collectivités n'ont pas attendu les dispositifs législatifs pour se lancer pleinement dans la transition écologique**, et constituent de ce fait de véritables laboratoires écologiques. Ainsi, le système de climatisation par l'utilisation du différentiel de température entre la surface et les profondeurs de l'océan (SWAC), les techniques de dessalement de l'eau par osmose inverse grâce à l'énergie solaire ou l'utilisation des micro-algues dans des domaines aussi divers que l'alimentation, la cosmétique, les biocarburants ou encore le traitement des effluents industriels constituent, comme le soulignaient nos collègues, de véritables prouesses technologiques et industrielles qui placent les outre-mer parmi les territoires les plus innovants en la matière.

Le présent avis doit être l'occasion de **mettre en lumière ces réussites**, alors même que les dispositions législatives intégrées par l'Assemblée nationale dans le présent texte emportent peu d'effets juridiques ou techniques, n'étant pour la plupart que l'inscription dans le corpus législatif de dispositifs existant par ailleurs. Il est à ce titre **particulièrement éclairant de constater que le document de politique transversale « outre-mer » annexé au projet de loi de finances pour 2017**, qui présente donc l'ensemble des politiques publiques à destination des outre-mer, définisse ainsi les priorités pour ces territoires : « *la lutte contre le chômage, l'amélioration de la compétitivité des entreprises, le développement de l'économie*

*sociale et solidaire, la lutte contre la vie chère, l'amélioration des conditions de vie des habitants et de cohésion sociale des territoires ultramarins ainsi qu'une ambition renouvelée pour la jeunesse* ». **Si le développement durable des territoires est présenté comme l'un des axes de la politique transversale, il ne semble donc pas s'agir d'une priorité.**

L'instauration d'un développement durable outre-mer répond pourtant à une triple nécessité de développement économique, de préservation du patrimoine naturel et de cohésion sociale, dans un contexte de pression démographique, d'urbanisation intense, de conflits d'usages du sol, de manque d'autonomie énergétique, de risques naturels et climatiques prégnants et de menaces sur les espaces naturels et la biodiversité. Il s'agit par ailleurs d'une **chance pour les outre-mer d'identifier et de mettre en place un modèle de développement propre**, adapté à chaque territoire, s'inscrivant dans leurs espaces régionaux et source d'essor économique et social.

Votre rapporteur pour avis s'attachera ici à **l'étude succincte de quatre thématiques** : la préservation de la biodiversité, le développement des énergies renouvelables, la mobilité et les transports et, enfin, la gestion des déchets et l'économie circulaire.

Il note avant toute chose **que le projet de loi consacre la notion de continuité territoriale**, concept englobant d'aménagement du territoire appliqué aux territoires insulaires.

**L'article 2** prévoit que les objectifs d'égalité réelle définis à l'article 1<sup>er</sup> ainsi que les politiques publiques mises en œuvre pour les atteindre sont « *définis en concertation par l'État, les acteurs économiques et sociaux, les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution et les établissements publics de coopération intercommunale* » tout en tenant compte des caractéristiques et des contraintes particulières des collectivités concernées. Afin d'adapter ces politiques publiques à chacun des territoires, différents outils sont prévus : l'expérimentation, l'adaptation et l'habilitation.

**L'article 3** comporte des dispositions analogues à celles de l'article 2 mais pour les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie.

**L'article 3 bis**, inséré en commission à l'Assemblée nationale à l'initiative du député Stéphane Claireaux (RRDP, Saint-Pierre-et-Miquelon), affirme que **la mise en œuvre et le maintien de liaisons territoriales continues entre les différentes composantes du territoire de la République constituent un enjeu de souveraineté et une priorité d'action de l'État.**

---

## A. LA BIODIVERSITÉ ET LA PROTECTION DU PATRIMOINE NATUREL

### 1. Les enjeux

Les outre-mer abritent une **biodiversité riche, diverse, rare et fragile**. Grâce aux outre-mer, qui regroupent a minima **80 % de la biodiversité nationale**, 98 % de la faune vertébrée et 96 % des plantes vasculaires spécifiques à la France, celle-ci s'étend sur l'ensemble de la planète, avec des régions biogéographiques terrestres et marines situées dans quatre océans, en zones tropicale et équatoriale, australes, arctiques et antarctiques.

La France est ainsi l'un des rares États à abriter l'un des quinze derniers **grands massifs de forêt primaire équatoriale** encore préservés en **Guyane**, tandis que la **zone économique exclusive française, la deuxième au monde**, compte 57 000 kilomètres carrés de récifs coralliens, soit environ **10 % de la totalité des récifs mondiaux**, grâce à la seconde plus grande barrière récifale au monde, en Nouvelle-Calédonie, et l'une des très rares doubles barrières, à Mayotte. De même, **20 % des atolls de la planète** se trouvent en **Polynésie française**, tandis que l'on recense près de 13 000 espèces endémiques outre-mer, soit davantage que sur l'ensemble du territoire européen.

À titre d'exemple, comme l'expliquait devant votre commission Jean-François Sylvain, directeur de recherches à l'Institut de recherche pour le développement (IRD), *« la biodiversité terrestre et marine en Nouvelle-Calédonie est absolument hors du commun. En matière de biodiversité terrestre, la Nouvelle-Calédonie se caractérise par une richesse exceptionnelle en espèces et par des taux d'endémisme records pour certain groupes biologiques : une centaine d'espèces de reptiles dont plus de 90 % d'endémiques, 3 400 espèces de plantes vasculaires dont plus de 2 500 sont endémiques, plus de 5 000 espèces d'insectes décrites présentant un taux d'endémisme variant de 35 % à 100 % selon les groupes. À cela s'ajoute la présence de nombreux taxons appartenant à des lignées dites « archaïques » ou d'espèces ayant notamment développé des adaptations particulières aux sols toxiques riches en métaux. »*

Il ne s'agit pas ici de dresser un inventaire exhaustif des richesses des outre-mer en matière de biodiversité. Ce travail est réalisé, selon leurs moyens, par des organismes comme l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (Ifremer), le Muséum national d'Histoire naturelle (MNHN), l'IRD, le Conservatoire du Littoral et d'autres structures, publiques ou associatives. Il importe en revanche de souligner **les risques qui pèsent sur la biodiversité ultramarine**, alors que la France compte cinq points chauds de la biodiversité, dont quatre sont situés outre-mer selon le classement de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

La biodiversité ultramarine est ainsi exposée à des risques de destruction liés à une densité de population élevée et à la compétition dans l'occupation d'un espace limité et souvent insulaire. Par ailleurs, des risques d'altération existent, en raison de l'activité humaine et des phénomènes naturels liés au changement climatique ou d'événements météorologiques.

## **2. Les dispositions du projet de loi**

Le projet de loi ne comporte pas de disposition relative à la reconquête de la biodiversité ; c'était l'objet de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Si celle-ci tient évidemment compte des particularités des outre-mer, en assurant notamment la représentation des collectivités ultramarines au sein de l'Agence française de la biodiversité, seul un article est spécifique aux outre-mer.

Ainsi, l'article 113 de la loi précitée spécifie que « pour stopper la perte de biodiversité en outre-mer et préserver son rôle en faveur de l'adaptation des territoires au changement climatique, l'État se fixe comme objectifs, avec l'appui de ses établissements publics sous tutelle et en concertation avec les collectivités territoriales concernées :

1° D'élaborer et de mettre en œuvre un programme d'actions territorialisé de protection de 55 000 hectares de mangroves d'ici à 2020 ;

2° D'élaborer, dans le cadre de l'initiative française pour les récifs coralliens et sur la base d'un bilan de l'état de santé des récifs coralliens et des écosystèmes associés réalisé tous les cinq ans, un plan d'action contribuant à protéger 75 % des récifs coralliens dans les outre-mer français d'ici à 2021. Dans le cadre de ce plan d'action, l'État se fixe pour objectif d'interdire, dans les zones sous souveraineté ou juridiction françaises, les opérations de dragage des fonds marins dans lesquels des récifs coralliens sont présents, à l'exception des opérations de dragage qui visent à assurer la continuité du territoire par les flux maritimes. En outre, les opérations de dragage des fonds marins qui visent à assurer la continuité du territoire par les flux maritimes doivent éviter au maximum la destruction des récifs coralliens ;

3° D'expérimenter la mise en place d'un réseau d'aires protégées s'inspirant du réseau Natura 2000. »

**Au sein du présent projet de loi, quatre articles traitent, indirectement, de la protection du patrimoine naturel, en prévoyant le renforcement de dispositifs de contrôle.**

**L'article 29 bis**, introduit en séance publique à l'initiative de Chantal Berthelot, députée de la Guyane, et des autres députés du groupe socialiste, écologiste et républicain, habilite les officiers de police judiciaire à constater les infractions aux dispositions du code minier et à confisquer ou détruire les

---

biens ayant servi à des infractions relatives à l'exploitation des mines ou gisements. Il prévoit également une extension de cette habilitation aux agents de police judiciaire en Guyane dans le cadre du dispositif « Harpie » pour la lutte contre l'orpaillage illégal. La rédaction de cet article soulève plusieurs interrogations, dans la mesure où le code minier prévoit déjà une habilitation des agents et officiers de police judiciaire et où il est fait référence à un dispositif de nature réglementaire.

**L'article 29 ter**, introduit en séance publique à l'initiative de Chantal Berthelot, députée de la Guyane, et des autres députés du groupe socialiste, écologiste et républicain, habilite les inspecteurs de l'environnement sur le territoire du Parc amazonien de Guyane, après habilitation expresse du procureur de la République de Cayenne, à constater les mêmes infractions.

**L'article 30**, introduit en commission à l'initiative de Chantal Berthelot, députée de la Guyane, et des autres députés du groupe socialiste, écologiste et républicain, étend à l'ensemble du territoire guyanais l'obligation de déclarer la détention de mercure ou de tout ou partie d'un concasseur ou d'un corps de pompe, aujourd'hui réservée à une partie du territoire<sup>1</sup>. Ce matériel étant utilisé pour l'orpaillage, cette mesure vise également à faciliter la lutte contre l'orpaillage illégal.

**L'article 30 bis**, introduit en séance publique à l'initiative de Sonia Lagarde, députée de Nouvelle-Calédonie et d'autres députés du groupe UDI, habilite, en Nouvelle-Calédonie, les agents de police municipale, outre les officiers et agents de police judiciaire et les agents assermentés et commissionnés à cet effet, à rechercher et constater les infractions aux dispositions applicables localement en matière de protection du patrimoine naturel, de pêche et de gestion des ressources halieutiques, de prévention et de gestion des déchets et de prévention des nuisances visuelles.

Ces articles, qui pourraient permettre une meilleure protection du patrimoine naturel, apparaissent néanmoins anecdotiques au regard des dispositifs existants, nationaux ou locaux.

### 3. Quelques exemples d'initiatives sur les territoires

Au regard de sa richesse et de sa fragilité, la biodiversité ultramarine fait l'objet d'une protection relativement aboutie, mise en œuvre tant dans le cadre de programmes nationaux que d'initiatives locales.

S'agissant ainsi des initiatives nationales, Mme Pascale Joannot, déléguée à l'outre-mer au Muséum national d'Histoire naturelle (MNHN), a rappelé en septembre 2015 devant votre commission qu'en 2012, le Parc national de la Guadeloupe, l'Université des Antilles et de la Guyane et le

---

<sup>1</sup> À partir de vingt kilomètres au sud des routes nationales 1 et 2 et, entre Saint-Laurent-du-Maroni et Apatou, à partir de vingt kilomètres mesurés à partir du lit mineur du fleuve Maroni.

Muséum national d'Histoire naturelle avaient réalisé un grand inventaire des algues et des invertébrés marins des écosystèmes côtiers de Guadeloupe, permettant de découvrir plusieurs dizaines d'espèces inconnues, comme de nouvelles espèces de mollusques d'une famille que l'on croyait pourtant déjà bien connue aux Antilles, celle des Muricidae. De même, concernant la biodiversité marine, l'Initiative française pour les récifs coralliens (Ifrecor) permet le financement d'actions conduites aux niveaux local et national pour assurer la protection et la gestion durable des récifs coralliens de l'outre-mer.

Au-delà, de nombreuses initiatives locales visent tant à sensibiliser les populations à la nécessité de protéger la biodiversité qu'à la protéger. Ainsi, la direction de l'environnement du Gouvernement de la Polynésie française mène un programme ambitieux de lutte contre les espèces exotiques envahissantes, qui a pour objectif d'informer et de former les populations pour mieux lutter contre ces espèces menaçant la biodiversité locale.

De même, la Réserve nationale naturelle de Saint-Martin a initié le projet de création de l'Institut caribéen de la biodiversité insulaire (ICBI) qui devra à terme contribuer à la valorisation du patrimoine naturel et de la biodiversité de Saint-Martin, à la construction d'outils pédagogiques dans le domaine de la protection de l'environnement et de l'éco-citoyenneté ou encore à la création de nouveaux emplois liés aux métiers de la mer, de la pêche, de la protection et de la valorisation des espaces naturels.

Les projets sont foisonnants dans l'ensemble des collectivités ultramarines et, pour l'État, il est indispensable de les encourager et de les accompagner.

## **B. LES ÉNERGIES RENOUVELABLES**

### **1. Les enjeux**

**L'indépendance énergétique est un enjeu stratégique dans les régions insulaires** car, malgré un développement des énergies renouvelables parmi les plus avancés – la Guyane produit par exemple 57 % d'électricité renouvelable grâce au barrage de Petit-Saut – la consommation d'énergie primaire des territoires ultramarins reste très dépendante des énergies fossiles. À titre d'exemple, en 2010, la Martinique importait 720 000 tonnes de brut et 300 000 tonnes de produits pétroliers. La Guadeloupe, quant à elle, importait 700 000 tonnes de produits pétroliers dont 490 000 tonnes depuis la raffinerie située en Martinique. Par ailleurs, l'intégralité du charbon utilisé dans les centrales de production bagasse-charbon est également importée.

Les outre-mer sont confrontées à un **double objectif en matière énergétique** : l'atteinte de **l'autonomie énergétique** et le **développement des énergies renouvelables (ENR)**. L'article 56 de la loi du 3 août 2009 de



---

programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite Grenelle I, fixe pour les départements d'outre-mer l'objectif de parvenir à l'autonomie énergétique dès 2030, avec comme objectif intermédiaire 50 % d'énergies renouvelables en 2020 (30% pour Mayotte), contre 23 % en métropole. Cet objectif a été conforté par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour une croissance verte. La Polynésie française, par une loi du pays de 2013, s'est fixé « un objectif minimum de 50 % de production électrique issue de l'exploitation des énergies renouvelables à échéance 2020 ». Le schéma pour la transition énergétique de la Nouvelle-Calédonie arrêté par une délibération du Congrès du 20 octobre 2015 fixe quant à lui pour objectif à l'horizon 2030 un doublement de la part du renouvelable pour atteindre une production équivalente à 100 % de la consommation électrique de la consommation publique sur la Grande Terre et l'autonomie électrique des Îles Loyauté.

Ces objectifs sont évidemment atteignables, même si l'horizon de réalisation demeure contraint, étant donné, d'une part, la forte croissance à venir de la demande en énergie de ces territoires, d'autre part, la disparité de la part des énergies renouvelables dans le mix électrique. La maîtrise de la demande est un défi particulier outre-mer compte tenu de l'augmentation rapide de la consommation électrique due à la croissance démographique et à un heureux rattrapage du niveau de vie des populations. En Guyane par exemple, la consommation d'électricité a progressé de 15 % en cinq ans entre 2007 et 2012.

Il convient donc de **développer, de manière parallèle, l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables garanties**, qui présentent un triple avantage : une production en base toute l'année, une production stable donc acceptable par le réseau, et un surcoût faible pour la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Les territoires d'outre-mer disposent d'atouts considérables en la matière : solaire photovoltaïque et thermique, biomasse, géothermie, énergies marines renouvelables.

L'efficacité énergétique constitue quant à elle un **réel marché clé du futur** : elle peut faire émerger une filière performante et représente un potentiel d'industrialisation, d'emplois locaux et d'innovation.

## 2. Les dispositions du projet de loi

Le projet de loi ne comporte **pas de dispositions relatives à l'accès à l'énergie**. C'est particulièrement regrettable alors que 80 000 Guyanais ne sont pas raccordés au réseau et que 12 000 d'entre eux doivent produire eux-mêmes leur électricité, via des groupes électrogènes, selon le rapport d'information de nos collègues députés Ericka Bareigts, alors députée, et Daniel Fasquelle, sur l'adaptation du droit de l'énergie aux outre-mer. Plus largement, le coût de l'énergie est, selon les territoires, cinq à dix fois supérieur qu'en métropole.

### 3. Quelques exemples d'initiatives sur les territoires

Le rapport d'information de nos collègues Jérôme Bignon et Jacques Cornano dresse un état des lieux précis du potentiel en ENR des territoires ultramarins, confirmant les conclusions d'un avis du 13 juillet 2011 du Conseil économique, sociale et environnemental selon lesquelles les outre-mer peuvent constituer un laboratoire pour le développement des énergies renouvelables. **Les énergies renouvelables les plus courantes sont l'hydroélectricité et le photovoltaïque, suivies de l'éolien.** Il convient donc d'exploiter le **potentiel important d'énergies renouvelables garanties comme l'hydraulique à La Réunion, la géothermie pour les territoires volcaniques (Guadeloupe, Martinique, La Réunion), la biomasse issue de la bagasse de canne à sucre, mais aussi de culture énergétique aux Antilles et de bois en Guyane.**

Aujourd'hui, certains territoires d'outre-mer sont déjà engagés dans l'élaboration de leur programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), introduite par la loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte. Ces PPE territoriales permettront de définir les moyens de production à développer tout en favorisant le développement des énergies renouvelables et l'autonomie énergétique.

Aux yeux de votre rapporteur pour avis, les efforts doivent être portés sur trois axes principaux : le développement des énergies renouvelables et des technologies de stockage d'énergie et de gestion du réseau (Smart Grids), le développement raisonné des énergies renouvelables non garanties, notamment par le biais d'appels d'offres ciblés, dans les limites techniques imposées par le réseau non interconnecté, enfin l'amplification de l'effort de maîtrise de la consommation électrique par exemple par la poursuite de l'implantation des chauffe-eau solaires ou des campagnes pour la promotion des lampes basse consommation.

Sur les territoires, de multiples projets ont été lancés, comme par exemple celui relatif au couplage de l'énergie solaire et du dessalement en Polynésie française. Comme l'exposait Daniel Villessot, conseiller scientifique du groupe Suez Environnement lors du colloque « Entreprises et dynamiques sectorielles du Pacifique » organisé au Sénat le 25 juin 2015, Suez s'appuie sur l'expertise de la société Mascara NT pour développer un projet de production d'eau potable par osmose inverse avec désinfection au fil du soleil. La société Mascara NT a, en effet, développé le couplage de l'osmose inverse et du photovoltaïque, avec une totale autonomie à l'égard des énergies fossiles. La production varie avec l'intensité solaire captée et la production est assurée sans stockage d'énergie. Cette approche technologique très innovante doit être désormais testée sur sites réels pour répondre efficacement aux attentes des collectivités isolées des zones côtières arides et insulaires. Pour ce faire, est d'ores et déjà prévue l'installation d'un démonstrateur d'une capacité de production de 80 m<sup>3</sup> par jour à Bora Bora

---

où la filiale polynésienne de Suez exploite déjà deux unités traditionnelles de dessalement par osmose inverse utilisant l'énergie électrique.

### C. LA MOBILITÉ ET LES TRANSPORTS

#### 1. Les enjeux

Le développement des infrastructures, comme des services de transport, est un enjeu fondamental pour renforcer **l'attractivité des outre-mer**, favoriser leur **développement économique comme le tourisme**. Il constitue également un **enjeu fort pour les populations, en particulier celles qui sont isolées en raison de leur situation géographique**. Comme le rappelle Victorin Lurel dans son rapport remis au Premier ministre en mars 2016, *« la desserte intérieure de territoires comme la Guyane ou de zones archipélagiques constitue un véritable défi visant à éviter que certaines zones isolées ne soient victimes d'une double insularité. »*

Comme l'indique ce rapport, les outre-mer possèdent en moyenne moins de deux kilomètres de voirie départementale pour 1000 habitants (de 0,7 km à Mayotte à 1,9 km en Guyane), alors que ce chiffre atteint 5,8 dans l'Hexagone. En conséquence, certains territoires sont enclavés, tandis que d'autres souffrent régulièrement d'embouteillages. C'est le cas à l'entrée des villes de Nouméa, Pointe-à-Pitre, Basse-Terre, Fort-de-France, Saint-Denis, Cayenne, Papeete ou Mamoudzou.

Alors que des modes de transport alternatifs à la voiture individuelle mériteraient d'être encouragés pour résorber cette situation, source d'inefficacité économique et de pollution, les services de transports collectifs ne sont pas suffisamment développés. Victorin Lurel affirme que *« tous les outre-mer souffrent d'un transport collectif de voyageurs inefficace »*.

Le constat n'est guère plus encourageant pour les infrastructures portuaires et aéroportuaires, jugées insuffisantes ou inadaptées aux besoins de développement des territoires, dans l'ensemble des outre-mer.

La **desserte aérienne** est un **élément indispensable de la continuité territoriale** entre l'Hexagone et les outre-mer. D'après le rapport biennal de la commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer 2013-2014, une évolution favorable bénéficiant aux ultramarins et aux touristes, en termes de diversité de transporteurs, de qualité de service ou de tarifs, a été constatée, mais des efforts restent à faire en termes de tarification.

Les **liaisons maritimes** assurent également la continuité entre l'Hexagone et les outre-mer, comme entre les territoires d'une même zone géographique. Dans des territoires souvent insulaires, elles jouent un rôle primordial en matière de tourisme comme de transport de marchandises. Dans ce contexte, la compétitivité des ports ultramarins est un élément

essentiel. La loi du 22 février 2012 portant réforme des ports d'outre-mer relevant de l'État a étendu, dans les outre-mer, la réforme portuaire intervenue en 2008 dans les ports de métropole. Depuis 2013, quatre grands ports autonomes ont ainsi été créés en outre-mer : en Guadeloupe, Guyane, en Martinique et à la Réunion. Le travail de modernisation engagé dans ce domaine doit être poursuivi.

## 2. Les dispositions du projet de loi

L'**article 3 sexies**, introduit en séance à l'initiative du Gouvernement, prévoit la remise d'un rapport « *présentant la situation des populations d'outre-mer par rapport à celles de l'hexagone ainsi que les moyens nécessaires pour leur garantir l'effectivité des mêmes droits dans les domaines des transports et des déplacements* », dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.

Votre rapporteur est dubitatif sur la portée de cette mesure, à plusieurs égards. Tout d'abord, il peut paraître surprenant que ce soit le Gouvernement lui-même qui souhaite inscrire cette mesure dans la loi, alors qu'il avait les moyens de réaliser ce rapport durant le quinquennat écoulé. Ce dispositif ne fait donc que mettre en lumière un travail qui n'a pas été accompli jusqu'à présent.

Par ailleurs, **plus que d'un rapport, les outre-mer ont besoin de mesures concrètes pour développer effectivement les infrastructures comme les services de transport.**

Il en est de même de l'**article 12 quinquies**, inséré en commission à l'initiative de la députée de la Réunion Huguette Bellot, du groupe de la Gauche démocrate et républicaine, qui prévoit un rapport sur les processus de formation des prix des billets d'avion entre les outre-mer et la France continentale.

Si ces demandes de rapport soulignent de réels enjeux, ils ne leur apportent pas de réponse suffisante. À cet égard, les articles 11 et 12, qui prévoient des aides spécifiques en faveur de la mobilité des élèves et des étudiants, ou l'article 14, qui étend aux transporteurs maritimes et aux transitaires la participation à la négociation des accords annuels de modération des prix (le « bouclier qualité-prix »), semblent plus opérationnels, quoiqu'en-deça des mesures que l'on aurait pu attendre dans ce domaine.

## 3. Quelques exemples d'initiatives sur les territoires

Les territoires d'outre-mer se sont saisis de l'enjeu des transports urbains, comme en témoignent les projets de **transports collectifs en site propre** déjà mis en place ou en cours de réalisation. La Réunion a été la première à développer une telle initiative, en réservant des voies de bus

spécifiques dans plusieurs villes de son territoire. En Martinique, un réseau de transport collectif en site propre de dix kilomètres a été mis en place, pour un coût de 355 millions d'euros, à Fort-de-France. En Guadeloupe, un tramway, passant par Pointe-à-Pitre, est prévu pour 2020. À une échéance équivalente, un projet de bus à haut niveau de service est également envisagé dans la communauté d'agglomération du Centre Littoral de Guyane. Ces initiatives restent néanmoins ponctuelles et insuffisantes.

#### D. DÉCHETS ET ÉCONOMIE CIRCULAIRE

##### 1. Les enjeux

Le **traitement des déchets est un enjeu sanitaire et environnemental outre-mer**, sur des territoires à forte croissance démographique et dont les ratios de production de déchets se rapprochent de la moyenne nationale. Si des progrès importants ont été réalisés depuis une vingtaine d'années, avec la fermeture de nombreuses installations non autorisées, les décharges seront saturées d'ici deux ou trois ans. Rappelons d'ailleurs qu'aucun territoire, hormis la Martinique, n'est doté d'une installation d'incinération ou de méthanisation des déchets, technologie pourtant parfaitement adaptée à l'outre-mer. Si la collecte sélective et le recyclage des déchets montent en puissance, ceux-ci ne sont pas transformés sur place mais sont exportés vers la métropole ou l'étranger, ce qui pose la question du transfert transfrontalier de déchets.

Une note établie en avril 2015 par l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale de l'administration, le Conseil général de l'environnement et du développement durable et le Conseil général de l'économie constatait qu'en matière de gestion des déchets outre-mer, il était difficile d'apprécier finement la situation en raison d'un manque de données. Toutefois, la note établissait que la collecte pouvait être fortement optimisée, celle-ci n'ayant pas encore atteint un « régime de croisière ». Ainsi, « *si le tonnage total collecté par habitant est aujourd'hui proche en moyenne de celui de la métropole (582,38 kg/hab/an contre 590,19 kg/hab/an), il cache des disparités importantes (La Réunion : 512 kg/hab/an hors déchèteries, Guyane : 374 kg/hab/an)* ». De même, **le taux de couverture de la population par des déchèteries est de 75,2 % contre 96,6 % en France métropolitaine**. Enfin, **les installations de traitement ne sont pas suffisamment développées**, d'autant plus que **le mode de traitement largement majoritaire est le stockage et que la plupart des unités de stockage**, à l'exception de celle de Mayotte, sont proches d'atteindre leurs limites de capacité. Ainsi, selon Eco-emballages, le taux de recyclage des déchets d'emballage dans les collectivités ultramarines était de 21 % en 2014 (contre 66 % en moyenne française).

Parallèlement, notre collègue député **Serge Letchimy** a été chargé par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, le 4 décembre 2014, d'une **mission sur le développement de l'économie circulaire dans les outre-mer**. L'objectif, affiché notamment lors de la COP 21, est bien de faire des outre-mer des fers de lance de la transition énergétique. Ce travail a abouti à **deux rapports** : le premier consacré à la **question des véhicules hors d'usage (VHU)** ; le second traitant plus généralement des **autres déchets, par exemple des bateaux de plaisance hors d'usage (BPHU), des déchets d'emballage, des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE) et des déchets de textile**.

Le premier rapport a souligné les défis économiques, environnementaux ou encore sanitaires que posent les vieux véhicules (outre la pollution, les VHU sont des lieux privilégiés de reproduction de moustiques porteurs du Chikungunya et de la dengue), mais aussi le défi en termes de développement économique. À titre d'exemple, l'absence de débouchés pour ces territoires de petite taille ou à la démographie faible obère toute chance d'implanter des installations lourdes rentables comme des cimenteries ou des aciéries.

Le second rapport, remis au Gouvernement en février 2016, a souligné une sous-exploitation du potentiel de développement des filières de recyclage outre-mer. Concernant ainsi la collecte des déchets d'équipements électriques et électroniques (D3E), les taux faibles de collecte s'expliquent de plusieurs manières : la pratique de livraison à domicile de l'appareil électroménager neuf avec reprise de l'ancien n'est ainsi pas habituelle outre-mer, tandis qu'une proportion non négligeable de distributeurs ne proposeraient pas de dispositifs de collecte et que les déchetteries, on l'a vu, sont peu nombreuses, notamment à Mayotte et en Guyane. Des problèmes similaires existent dans les filières meubles et textiles, peu structurées.

## **2. Les dispositions du projet de loi**

Le projet de loi comporte **deux articles relatifs à la gestion des déchets**.

**L'article 22**, inséré en commission à l'initiative du député Philippe Naillet (La Réunion, SER), vise à **assurer les conditions qui permettent aux collectivités et départements d'outre-mer d'atteindre les objectifs nationaux d'orienter 75 % des déchets d'emballages ménagers et des papiers vers les filières de recyclage**. Cet article n'emporte pas de réel effet, puisqu'il inscrit en réalité dans la loi le principe d'actions et de soutiens spécifiques dans les outre-mer pour améliorer l'efficacité des filières de recyclage dites REP. Il complète l'article 46 du Grenelle I qui fixait des objectifs en la matière, mais ce qu'il prévoit a **d'ores et déjà été pris en compte par les nouveaux cahiers des charges des éco-organismes des filières papier et emballages prévus par les arrêtés du 21 octobre et du**

---

**2 novembre 2016.** Ces cahiers des charges prévoient bien des actions spécifiques pour le traitement de ces déchets et l'efficacité des filières REP outre-mer.

L'article 24 bis, inséré en séance publique à l'initiative du Gouvernement, prévoit que « dans les collectivités et départements d'outre-mer, le plan (régional de prévention des déchets) inclut un plan de développement de la valorisation énergétique des déchets, au regard des contraintes énergétiques qui sont propres à ces territoires et dans le respect de la hiérarchie des modes de traitement des déchets. »

Il est ainsi précisé :

- que la planification du développement de la valorisation énergétique des déchets proposée doit s'inscrire dans le cadre de la directive cadre européenne sur les déchets, pour garantir la légalité de la mesure ;

- et que cette réflexion doit s'inscrire, pour assurer la cohérence et minimiser le travail administratif, dans le cadre de l'élaboration du plan régional de prévention et de gestion des déchets.

### 3. Quelques exemples d'initiatives sur les territoires

En premier lieu, votre rapporteur pour avis souligne la remise par l'Ademe, le 21 juillet dernier, des conclusions de la mission d'accompagnement du déploiement des filières dites à responsabilité élargie des producteurs (REP) dans les territoires d'outre-mer et de la promotion d'une économie circulaire de proximité. Confirmant que le déploiement des filières REP en outre-mer est confronté à de multiples freins structurels et entravé par le caractère faible et dispersé des gisements, le rapport propose d'intensifier la concertation filières-territoires, de mettre en œuvre des solutions de proximité, de mutualiser les moyens, de trouver des synergies inter-filières REP ou/et inter-territoires ultra-marins.

En deuxième lieu, il convient d'encourager les initiatives locales, comme celle du couplage de l'incinération des déchets et du dessalement à Saint-Barthélemy, dont les membres du groupe de travail de votre commission sur les outre-mer face au changement climatique avaient présenté les caractéristiques lors de leur retour de mission en juillet 2015. Ainsi, l'unité de dessalement thermique, appelé Multi Effect Distillation (MED), est couplée à l'usine d'incinération d'ordures ménagères, qui lui assure sa source d'énergie principale, c'est à dire la production de vapeur. Cette technique, particulièrement innovante, est très économe en utilisation d'énergie fossile et permet simultanément une valorisation du traitement des déchets. Saint Barthélemy a été la première île à utiliser ce procédé novateur et respectueux de l'environnement. Un accroissement de la valorisation énergétique des déchets, en augmentant le recours aux combustibles solides

de récupération (CSR) permettrait ainsi de conforter l'économie circulaire outre-mer.

Enfin, en troisième lieu, la coopération régionale en matière de gestion des déchets afin d'homogénéiser les pratiques entre territoires voisins.

En conclusion, votre rapporteur pour avis propose à votre commission d'émettre un **avis favorable à l'adoption du projet de loi**. Il n'en demeure pas moins dubitatif sur l'efficacité d'un tel empilement de mesures peu normatives, souvent illisibles, n'emportant pas d'effet juridique et surtout, consacrant une trop faible part aux enjeux de développement durable et d'aménagement du territoire. Il y a près de 35 ans, s'exprimant dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif à la commémoration de l'abolition de l'esclavage, le 17 novembre 1982, Aimé Césaire appelait chacun à « *se rappeler que le combat, le séculaire combat pour la liberté, l'égalité et la fraternité, n'est jamais entièrement gagné, et que c'est tous les jours qu'il vaut la peine d'être livré* ». Telle doit être notre ambition partagée. Et cette dernière ne saurait se contenter de mots et concepts creux, qui masquent une absence de volonté de changement.



---

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 10 janvier 2017, la commission a examiné le rapport pour avis sur le projet de loi n° 19 (2016-2017) de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous examinons aujourd'hui notre rapport pour avis sur le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique. Ce texte a déjà été examiné par l'Assemblée nationale, après avoir été déposé, je dirais presque, *in extremis*, l'été dernier, sur son bureau. Il s'agit sans doute d'un des derniers textes de la législature.

Il est arrivé avec quinze articles à l'Assemblée nationale, il était donc relativement concis, mais il a considérablement grossi, puisqu'il en compte maintenant 116. C'est souvent le cas, après le vote des députés, mais rarement dans ces proportions. Cela dit, il ne s'agit pas d'un enrichissement à proprement parler, car beaucoup de mesures ajoutées par les députés n'ont pas de portée normative réelle, ou alors il s'agit de demander, monsieur Cornu,...

**M. Gérard Cornu.** – Des rapports !

**M. Hervé Maurey, président.** – En effet, plus d'une trentaine de rapports...

**M. Gérard Cornu.** – On peut donc d'ores et déjà supprimer ces articles !

**M. Hervé Maurey, président.** – La commission des lois est saisie au fond. Nous ne sommes saisis que pour avis, ainsi que quatre autres commissions. Toutes les commissions saisies pour avis examinent cet après-midi leur rapport, afin que, demain, la commission des lois puisse adopter son texte en en tenant compte.

Je donne tout de suite la parole au rapporteur pour avis, M. Jean-François Mayet.

**M. Jean-François Mayet, rapporteur pour avis.** – Nous examinons cet après-midi le projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique. Notre commission a en effet décidé de se saisir pour avis de ce texte transversal afin d'examiner les dispositions relatives à l'aménagement du territoire et au développement durable qu'il comporte. De ce point de vue, le résultat est décevant.

Je voudrais tout d'abord dire un mot de l'économie générale de ce projet de loi, que le Sénat s'apprête à examiner la semaine prochaine et que

l'Assemblée nationale a adopté le 11 octobre dernier. Ce texte, inflationniste puisqu'il est passé de 15 à 116 articles, entend instaurer une « égalité réelle » outre-mer. Il constitue le prolongement du rapport *Égalité réelle outre-mer*, remis par notre collègue député Victorin Lurel au Premier ministre en mars 2016, qui reprend lui-même en grande partie les réflexions menées par le conseil représentatif des Français d'outre-mer à l'initiative de son président, notre collègue Patrick Karam.

L'objectif affiché est de garantir aux citoyens d'outre-mer les mêmes opportunités que celles prévalant en France hexagonale, en tenant compte de leurs besoins spécifiques. Or il m'est vite apparu, en parcourant le texte, que, si les mots sont ambitieux, les dispositifs proposés le sont largement moins.

Le constat de ces inégalités n'est en effet pas nouveau. En 1986, déjà, un projet de loi similaire visant les départements d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte entendait mettre en place des « mesures particulièrement vigoureuses et adaptées » à la situation des outre-mer afin de relancer leur économie et de réduire les inégalités avec la métropole.

Trente ans plus tard, la situation a peu changé. Dans les outre-mer, les inégalités demeurent, voire se sont renforcées, alors même que les textes programmatiques se sont succédé, empilant les incantations sans donner réellement à ces territoires les moyens de se développer comme ils le devraient. Le taux de chômage moyen avoisine ainsi 30 % de la population dans la plupart de ces territoires et il peut s'élever à 60 % chez les jeunes, soit le triple des niveaux constatés en métropole. Le prix des produits de base atteint régulièrement le double des prix constatés en métropole et il peut être supérieur de plus de 30 % pour certains produits de première nécessité, malgré la mise en place des observatoires des prix, des marges et des revenus outre-mer.

Loués, salués, visités à l'approche des échéances électorales, les territoires ultramarins semblent ensuite rapidement oubliés lorsque celles-ci sont passées, faisant l'objet de simples mesures d'adaptations en fin de textes législatifs ou de plans d'actions lors de la survenance de crises sociales.

L'avis que je vous propose aujourd'hui d'adopter est centré sur quatre axes principaux, qui recouvrent les thématiques de notre commission : la biodiversité et la protection du patrimoine naturel, les énergies renouvelables, les transports et la mobilité outre-mer, et, enfin, la gestion des déchets. Dans ce cadre, j'ai choisi de mettre en avant la question de la transition écologique outre-mer, enjeu d'un véritable développement endogène et régional.

Au cours des dernières années, notre commission a déjà manifesté son vif intérêt pour les problématiques spécifiques auxquelles sont confrontés les outre-mer. Ainsi, nos collègues Jérôme Bignon et Jacques Cornano ont remis, en novembre 2015, un rapport d'information consacré aux outre-mer face au défi climatique, établi conjointement avec la

---

délégation sénatoriale à l'outre-mer et ayant donné lieu à des débats approfondis.

Ce projet de loi ne répond pas à son objectif ambitieux, notamment pour les sujets intéressant notre commission, alors qu'il est indispensable au contraire de continuer d'accompagner les initiatives locales et d'encourager le développement endogène et régional des territoires.

Avant d'aborder chacun de ces quatre axes, je voudrais vous soumettre le jugement, sévère, que notre ancien et éminent collègue Paul Vergès portait sur ce texte en octobre dernier, quelque temps avant sa mort. Pour lui, la promesse de l'égalité réelle aurait dû être appliquée il y a soixante-dix ans déjà, et relève aujourd'hui du « pari impossible » sur le plan économique. Je rejoins, pour ma part, ce point de vue qui pose la question de l'ambition de ce projet de loi.

Le concept même d'égalité réelle semble en réalité correspondre à une technique de communication. Souvenez-vous des mots percutants d'Aimé Césaire à l'Assemblée nationale à l'occasion du projet de loi de 1986. Pour lui, le mot « égalité » ne supporte pas d'être amoindri par l'adjonction d'une épithète. Il affirmait qu'« il n'y a pas d'égalité adaptée, il n'y a pas d'égalité globale ; l'égalité est ou n'est pas ».

Je crois que, malheureusement, le constat est le même aujourd'hui : la grande majorité des articles de ce texte ont une portée normative bien faible ; le texte est devenu fleuve et relève davantage d'une tentative de la majorité parlementaire de l'Assemblée nationale de masquer ses échecs plutôt que d'une volonté d'améliorer concrètement la vie de nos concitoyens ultramarins. Au mieux, ce texte sera vite oublié ; au pire, il ne changera malheureusement rien à la situation de ces territoires.

En ce qui concerne les sujets de notre commission, il m'est apparu particulièrement révélateur que, dans le document de politique transversale « outre-mer » annexé au projet de loi de finances pour 2017, le développement durable des territoires ne figure pas parmi les priorités. L'instauration d'un développement durable outre-mer répond pourtant à une triple nécessité : le développement économique, la préservation du patrimoine naturel et la cohésion sociale, dans un contexte de pression démographique, d'urbanisation intense, de conflits d'usages du sol, de manque d'autonomie énergétique, de risques naturels et climatiques prégnants et de menaces sur les espaces naturels et la biodiversité.

J'en viens maintenant à l'étude succincte des quatre thématiques que je viens d'évoquer. Premier axe, la biodiversité et la protection du patrimoine naturel. Vous savez que les outre-mer regroupent 80 % de la biodiversité nationale, 98 % de la faune vertébrée et 96 % des plantes vasculaires spécifiques à la France. Des risques importants pèsent sur cette biodiversité : quatre des cinq « points chauds » français se situent dans les

oultre-mer. Pourtant, le présent projet de loi ne comporte pas de disposition relative à la reconquête de la biodiversité.

Quatre articles traitent indirectement de la protection du patrimoine naturel, en prévoyant le renforcement de dispositifs de contrôle. L'article 29 *bis* habilite les officiers de police judiciaire à constater les infractions aux dispositions du code minier et à confisquer ou détruire les biens ayant servi à des infractions relatives à l'exploitation des mines ou gisements. Il prévoit également une extension de cette habilitation aux agents de police judiciaire en Guyane, dans le cadre du dispositif Harpie pour la lutte contre l'orpaillage illégal.

L'article 29 *ter* habilite les inspecteurs de l'environnement sur le territoire du parc amazonien de Guyane à constater les mêmes infractions.

L'article 30 étend à l'ensemble du territoire guyanais l'obligation de déclarer la détention de mercure ou de tout ou partie d'un concasseur ou d'un corps de pompe, aujourd'hui réservée à une partie du territoire. Ce matériel est destiné à lutter contre l'orpaillage illégal.

Enfin, l'article 30 *bis* habilite, en Nouvelle-Calédonie, les agents de police municipale, outre les officiers et agents de police judiciaire et les agents assermentés et commissionnés à cet effet, à rechercher et à constater les infractions aux dispositions applicables localement en matière de protection du patrimoine naturel, de pêche et de gestion des ressources halieutiques, de prévention et de gestion des déchets et de prévention des nuisances visuelles.

Ces quatre articles, qui pourraient contribuer à une meilleure protection du patrimoine naturel, apparaissent néanmoins anecdotiques au regard des dispositifs existants, qu'ils soient nationaux ou locaux. Les initiatives locales ne manquent pourtant pas sur ce sujet, comme par exemple le programme de lutte contre les espèces exotiques envahissantes mené par le gouvernement de la Polynésie française, qui a pour objectif de former les populations. La réserve nationale naturelle de Saint-Martin a également initié la création de l'Institut caribéen de la biodiversité insulaire.

Deuxième axe, les énergies renouvelables, car l'indépendance énergétique est un enjeu stratégique majeur pour les régions insulaires. Malgré un développement des énergies renouvelables parmi les plus avancés, la consommation d'énergie primaire des territoires ultramarins reste très dépendante des énergies fossiles. L'objectif des outre-mer est donc double : l'atteinte de l'autonomie énergétique et le développement des énergies renouvelables.

Pourtant, on ne trouve aucune disposition sur ce sujet dans ce projet de loi ; c'est particulièrement regrettable dans la mesure où 80 000 Guyanais ne sont pas raccordés au réseau et que 12 000 d'entre eux doivent produire eux-mêmes leur électricité au moyen de groupes électrogènes. Le rapport de nos collègues MM. Bignon et Cornano avait montré que les territoires étaient

---

pourtant déjà bien engagés dans la transition énergétique avec l'exploitation de l'hydroélectricité, du photovoltaïque et de l'éolien, ou encore de la biomasse issue de la bagasse de canne à sucre.

Troisième axe, la mobilité et les transports. Le développement des infrastructures et des services de transport est un enjeu fondamental pour renforcer l'attractivité des outre-mer et favoriser leur développement économique ainsi que le tourisme. Les outre-mer possèdent en moyenne moins de 2 kilomètres de voirie départementale pour 1 000 habitants, alors que ce chiffre atteint 5,8 dans l'Hexagone, ce qui témoigne de l'enclavement de certains territoires. Les services collectifs de transport ne sont pas suffisamment développés et le constat n'est guère plus encourageant pour les infrastructures portuaires et aéroportuaires.

L'article 3 *sexies* du projet de loi prévoit la remise d'un rapport sur les moyens nécessaires pour garantir l'effectivité des mêmes droits en outre-mer dans les domaines des transports et des déplacements. Je suis dubitatif sur la portée d'une telle mesure, introduite par le Gouvernement ; si celui-ci souhaite faire un rapport, il n'a pas besoin que la loi l'y invite. Par ailleurs, les outre-mer ont davantage besoin de mesures concrètes pour développer effectivement les infrastructures et les services de transport. Mon analyse est la même sur l'article 12 *quinquies*, qui prévoit encore un rapport sur le processus de formation des prix des billets d'avion entre les outre-mer et la France continentale. Le sujet est réel mais le rapport n'apportera pas de solution concrète...

Enfin, je termine en abordant le quatrième axe, le sujet du traitement des déchets ; il s'agit d'un enjeu sanitaire et environnemental capital en outre-mer. Si des progrès importants ont été réalisés depuis une vingtaine d'années, avec la fermeture de nombreuses installations non autorisées, les décharges seront saturées d'ici deux ou trois ans. Rappelons qu'aucun territoire, hormis la Martinique, n'est doté d'une installation d'incinération ou de méthanisation des déchets. Si la collecte sélective et le recyclage des déchets montent en puissance, ceux-ci ne sont pas transformés sur place mais sont exportés vers la métropole ou l'étranger, ce qui pose la question du transfert transfrontalier de déchets.

L'article 22 vise à assurer les conditions qui permettent aux collectivités et départements d'outre-mer d'atteindre les objectifs nationaux d'orienter 75 % des déchets d'emballages ménagers et des papiers vers les filières de recyclage. Cet article n'emporte pas de réel effet puisqu'il inscrit en réalité dans la loi le principe d'action et de soutien spécifiques dans les outre-mer pour améliorer l'efficacité des filières de recyclage en complétant l'article 46 du Grenelle I, qui fixait les objectifs en la matière. Ce qu'il prévoit est déjà pris en compte par les nouveaux cahiers des charges des éco-organismes des filières papier et emballages issus des arrêtés des 21 octobre et 2 novembre 2016.

L'article 24 *bis* dispose que le plan régional de prévention des déchets inclut un plan de développement de la valorisation énergétique des déchets, ce qui ne me paraît pas apporter grand-chose au droit existant.

Sur ces sujets, j'attire votre attention sur les conclusions, rendues par l'Ademe (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie) le 21 juillet dernier, au titre de la mission d'accompagnement du déploiement des filières dites à responsabilité élargie des producteurs (REP) dans les territoires d'outre-mer. Confirmant que le déploiement des filières REP est confronté à de multiples freins structurels et entravé par le caractère faible et dispersé des gisements, le rapport propose d'intensifier la concertation filières-territoires, de mettre en œuvre des solutions de proximité, de mutualiser les moyens, de trouver des synergies inter-filières REP et inter-territoires ultra-marins. Là encore, il convient d'encourager les initiatives locales, comme celle du couplage de l'incinération des déchets et du dessalement à Saint-Barthélemy.

Je vous propose d'émettre un avis favorable à l'adoption du projet de loi, même si je reste dubitatif sur l'efficacité d'un tel empilement de mesures peu normatives, souvent illisibles, n'emportant pas d'effet juridique et surtout, consacrant une trop faible part aux enjeux de développement durable et d'aménagement du territoire.

**Mme Gélita Hoarau.** – Je serai brève, car l'exposé de notre collègue rapporteur rejoint les propos que je tenais ce matin devant mon groupe. Ce texte ne répond pas du tout aux grands défis auxquels nous devons faire face au cours des décennies à venir. Certes, il comporte quelques mesures sociales, attendues depuis cinquante ans, mais au-delà ce projet de loi ne fournit pas les outils nécessaires à un vrai développement de nos pays respectifs.

En outre, je rappelle qu'il s'agissait d'un engagement du candidat François Hollande, l'engagement n°29, visant à encourager un nouveau modèle de développement outre-mer, avec un programme d'investissement et un plan pour l'emploi et la formation des jeunes. Cette loi n'instaure pas ce nouveau modèle. Pourtant, on entend de tous les bords que le modèle actuel est à bout de souffle, qu'il a cessé de produire des effets positifs et qu'il montre l'échec du système néocolonial départementaliste.

Il faut toutefois reconnaître qu'il existe quelques mesures sociales, que l'on ne peut pas dédaigner.

En ce qui concerne plus précisément La Réunion, on aurait aimé que ce territoire soit mieux intégré, au travers de ce texte, dans son environnement géographique. Notre île est proche de Madagascar, qui compte 25 millions d'habitants et en comptera 45 millions dans quinze ans. Or aucun moyen de travailler avec Madagascar n'est apporté par ce texte. Dans la même zone, de grands ensembles économiques travaillent avec l'Inde et la Chine. La Réunion en est malheureusement exclue.

Ce texte constitue donc, selon nous, une nouvelle loi d'intégration ou d'assimilation, qui ne nous donne pas la possibilité de nous développer.

Un autre problème fondamental réside dans les articles relatifs aux plans de convergence. Ils posent, pour nous, à La Réunion, un problème de constitutionnalité à l'égard de l'article 73 de la Constitution. En effet, nous ne pouvons pas appliquer ces plans de convergence selon l'alinéa 5 de l'article 73, contrairement à la Martinique et à la Guadeloupe, qui peuvent adapter les lois ou créer leurs propres lois. La Réunion est la seule collectivité régie par cet article qui ne pourra pas adapter la loi.

Enfin, puisque notre commission traite du développement durable, les questions environnementales ne sont pas traitées. La nouvelle route du littoral de la Réunion, approuvée par le Gouvernement, est construite sur la mer. Or tous les experts affirment que le dérèglement climatique entraînera l'augmentation du niveau de l'océan.

Nous nous abstiendrons donc sur ces articles. Si l'ensemble du texte reste en l'état, nous aurons une position favorable.

**M. Louis Nègre.** - Tout d'abord, j'adresse mes félicitations au rapporteur, qui a fait un travail de fond très intéressant.

Néanmoins, grande est ma surprise ! En effet, le rapporteur a porté un jugement très négatif sur la plupart des points soulevés - ce texte est inefficace ou anecdotique. Or, pour être allé en Guyane et à Mayotte, où j'ai discuté avec les habitants, j'ai ressenti, moi métropolitain, un profond malaise, qui doit nous alerter. Ce malaise tenait tant à la situation économique - le taux de chômage y est explosif -, qu'aux tensions sociales très fortes et au degré très élevé d'insécurité. Lorsque j'y étais, un ancien maire de Mayotte a été massacré et les gens étaient sur le qui-vive. Pourtant, c'est le territoire national, c'est la France !

En outre, je rappelle que l'immigration explose dans ces territoires, avec des conséquences négatives extrêmement graves. D'où la volonté, chez les habitants et leurs représentants, quelle que soit leur sensibilité politique, que la France se mobilise.

Ce texte était très attendu depuis des décennies, et vous avez dressé, avec raison, un constat sévère, monsieur le rapporteur, de l'inefficacité des mesures qu'il contient. Je m'étonne donc que l'on puisse être favorable à un texte si négatif et qui n'est pas à la hauteur des attentes, parce que je m'inquiète pour l'avenir de ces territoires.

**M. Rémy Pointereau.** - Je veux tout d'abord féliciter le rapporteur, qui a accepté de rédiger ce rapport en urgence et qui l'a produit en un temps très bref, alors même qu'il s'agit d'un texte inflationniste. On peut d'ailleurs se poser la question de la crédibilité du travail de l'Assemblée nationale quand on constate un nombre si important d'articles dans un texte si peu ambitieux...

Je fais pour ma part confiance au rapporteur, qui a émis un avis favorable. Si l'on change quelques articles, cela ne conviendra plus à nos collègues ultramarins. Donc, entre deux maux, choisissons le moindre. Le groupe Les Républicains suivra donc le rapporteur.

**M. Jacques Cornano.** – Je souhaite donner mon point de vue personnel. J'ai un regret : pendant longtemps, au cours des années que j'ai passées au Sénat, j'ai souhaité aborder la question de l'insularité. Je suis même allé à Bruxelles pour y rencontrer la commissaire européenne. Je le soulignais dans l'un de mes rapports, depuis 1946, aucun gouvernement ne s'est penché vraiment sur la continuité territoriale.

La Guadeloupe est un archipel, contrairement à la Guyane et à la Martinique, et je voulais m'atteler à cette question. Ainsi, les trajets de Paris à Pointe-à-Pitre sont assurés mais pour aller à La Désirade, à Saint-Martin ou encore à Saint-Barthélemy – sans parler de Marie-Galante –, il en va tout autrement. Pour ma part, si je ne prends pas l'avion avant 15 heures, je sais que je ne dormirai pas chez moi le soir même. Ce sont des points qu'il aurait fallu aborder, dans ce texte ou un autre.

Néanmoins, nous avons beaucoup travaillé, par exemple sur la transition énergétique, sur le changement climatique, lors de la COP 21 et de la COP 22. On ne peut donc pas dire que rien n'a été fait ; toutefois, on aurait pu aller plus loin, d'autant que de nombreux gouvernements ont affirmé qu'ils prendraient en compte le caractère archipélagique de la Guadeloupe, mais rien n'a jamais été fait.

Je veux donc sensibiliser mes collègues à cette question, qui émergera encore dans quelques années. En effet, les jeunes ne comprennent pas pourquoi ils ne peuvent pas aller à La Dominique, par exemple dans le cadre d'une coopération ou pour apprendre l'anglais. Inversement, les jeunes de La Dominique veulent apprendre le français. Or La Dominique est plus proche de Marie-Galante que Pointe-à-Pitre – à quinze minutes en bateau – mais on ne peut pas en bénéficier...

**Mme Odette Herviaux.** – Je veux aussi féliciter le rapporteur pour son travail rapide. Cela dit, je ne partage pas entièrement son pessimisme, car de nombreux points inclinent à penser qu'on avance doucement. Plusieurs mesures favorables ont été prises en outre-mer depuis quelques années.

Néanmoins, j'insiste, à la suite de mon collègue, sur la continuité territoriale. Les problèmes de transport des personnes ou des marchandises ainsi que le surcoût des produits sont liés à l'absence de continuité territoriale. Cela a trait à la double insularité mais pas seulement, puisque la Guyane n'est pas une île. Il faut traiter cette question.

D'autre part, au-delà de ce projet de loi, on n'a parcouru que le quart du chemin de la régionalisation, pour donner aux territoires les moyens de s'administrer. S'il y avait une véritable régionalisation, beaucoup des



---

problèmes évoqués seraient résolus, car, actuellement, on instaure toujours des dérogations à la loi, ce qui est source de complexité. Puis on demande des rapports sur la simplification... Il y a donc un besoin fort de régionalisation.

**M. Jean-François Mayet, rapporteur pour avis.** – Nous n'avons fait, mes chers collègues, qu'un rapport pour avis. En outre, ce rapport ne porte que sur le domaine de compétence de notre commission ; les mesures sociales n'en relèvent pas. Il est peut-être plus difficile pour Mme Hoarau et M. Cornano de différencier le projet de loi du rapport, parce qu'ils sont plus proches du sujet, mais il ne s'agit que d'un rapport.

Le problème soulevé par M. Cornano – celui des transports, des liaisons et de la continuité territoriales – relève effectivement de notre commission, mais, là encore, notre constat, factuel, ne porte que sur le projet ou les manques du projet.

Par ailleurs, je crois, et même je suis sûr, que la commission des lois supprimera certains articles, notamment ceux qui consistent en des demandes de rapports.

**M. Rémy Pointereau.** – Soit 30 articles de moins...

**M. Jean-François Mayet, rapporteur pour avis.** – Voilà !

**M. Hervé Maurey, président.** – Je rappelle à M. Cornano que, s'il considère qu'il faut compléter ce texte, il a tout à fait le droit de déposer des amendements, comme vous tous, d'ailleurs, mes chers collègues. Il y a, c'est vrai, déjà beaucoup d'articles dans ce texte mais la suppression probable de certains d'entre eux vous permettra de le compléter sans le surcharger excessivement. N'hésitez donc pas à utiliser votre droit d'amendement pour proposer les dispositifs que vous appelez de vos vœux.

Je vous informe que ce projet de loi sera examiné en séance publique à partir de mardi prochain, le 17 janvier.

*La commission adopte à l'unanimité le rapport pour avis.*

**M. Rémy Pointereau et M. Gérard Cornu.** – Bravo, monsieur le rapporteur !

**M. Charles Revet.** – Belle unanimité ! C'est rare...