

# *Mieux connecter les Outre-mer*

RAPPORTEURS

Danielle Dubrac et Pierre-Marie-Joseph

OCTOBRE 2024

2024-016  
NOR : CESL1100007X  
Mardi 22 octobre 2024

JOURNAL OFFICIEL  
DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2021-2026  
Séance du 22 octobre 2024

---

## *Mieux connecter* **les Outre-mer**

Avis du Conseil économique, social  
et environnemental sur proposition  
de la délégation aux Outre-mer

---

Rapporteurs :  
Danielle Dubrac  
Pierre Marie-Joseph

Question dont le Conseil économique, social  
et environnemental a été saisi par décision  
de son Bureau en date du 5 mars 2024 en  
application de l'article 3 de l'ordonnance  
n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée  
portant loi organique relative au Conseil  
économique, social et environnemental.  
Le Bureau a confié à la délégation aux  
Outre-mer, la préparation d'un avis *Mieux  
connecter* les Outre-mer. La délégation aux  
Outre-mer, présidée par M. Éric Leung-Sam-  
Fong, a désigné Mme Danielle Dubrac et  
M. Pierre Marie-Joseph comme rapporteurs.

# sommaire

<b>Synthèse</b>	<b>4</b>
<b>Introduction</b>	<b>10</b>
<b>I - LES CONNECTIVITÉS DOIVENT ÊTRE MISES AU SERVICE DE VÉRITABLES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES</b>	<b>15</b>
1. Les connectivités sont un atout essentiel au développement des territoires	15
2. Les connexions sont le moyen d'ouvrir les territoires sur leur environnement régional	23
3. La politique de continuité territoriale est au fondement de l'égalité républicaine	38
4. Les connexions doivent être développées entre territoires ultramarins dans un même bassin et au sein même des territoires pour renforcer les synergies	43
<b>II - LA DESSERTE MARITIME DOIT ÊTRE MODERNISÉE POUR RÉPONDRE AUX ENJEUX ÉCONOMIQUES ET ENVIRONNEMENTAUX</b>	<b>45</b>
1. Les infrastructures maritimes sont vitales pour le développement des territoires	45
2. La transition écologique du transport maritime : un défi prioritaire à relever	66
<b>III - LE TRANSPORT AÉRIEN EST UN OUTIL DE CONTINUITÉ TERRITORIALE ET DE RAYONNEMENT DES TERRITOIRES</b>	<b>74</b>
1. Le secteur aérien doit être accompagné par les pouvoirs publics pour retrouver son dynamisme	74
2. Le secteur aérien doit relever des défis économiques et écologiques	83

3. L'élargissement des connexions aériennes régionales et internationales est nécessaire au développement des échanges	91
--	----

#### IV - LES OUTRE-MER PEUVENT TIRER PARTI DE LEUR BONNE CONNECTIVITÉ NUMÉRIQUE 94

1.La qualité des infrastructures numériques représente un atout pour les Outre-mer	94
---	----

2.Une couverture mobile en progrès	100
------------------------------------	-----

3. L'accès au numérique des particuliers et des entreprises doit être mieux accompagné	102
---	-----

<b>Conclusion</b>	<b>113</b>
-------------------	------------

<b>Déclarations des groupes</b>	<b>116</b>
---------------------------------	------------

<b>Scrutin</b>	<b>132</b>
----------------	------------

<b>Annexes</b>	<b>134</b>
----------------	------------

# synthèse

La France « océanique » et « Hexagonale » forme un tout : un « Archipel France ».  
« *Mieux connecter les Outre-mer* » c'est donc renforcer les liens au sein de la nation, par l'égalité républicaine, l'accès aux services publics, la solidarité, et faciliter l'émancipation, en favorisant l'inscription dans leur espace régional et le déploiement de leurs potentiels.

Les territoires ultramarins bénéficient pour la plupart d'infrastructures portuaires, aériennes et numériques de grande qualité au regard de leurs besoins, des standards internationaux et des infrastructures dont disposent les autres territoires environnants. Les connectivités représentent un avantage comparatif très important pour l'activité économique, notamment le tourisme, l'agriculture et la pêche, le recyclage des déchets. Elles permettent le développement d'une économie diversifiée avec un accès direct au marché national et européen. Il s'agit dès lors d'éviter les carences éventuelles d'infrastructures ou de compagnies d'exploitation qui génèrent des situations d'isolement pénalisantes pour les territoires.

La première priorité est de mieux utiliser les potentiels de connexion de « l'archipel France » comme levier de développement économique et social des territoires. Les Outre-mer français ont la chance de se situer dans des positions géographiques très avantageuses, sur les routes maritimes ainsi qu'aériennes, et sur le passage des plus grands câbles sous-marins. Ces positions peuvent devenir un atout décisif pour favoriser leur développement à condition d'adopter des stratégies de « plateformes de connexion », ou de « hub », permettant

de renforcer leur place dans les réseaux de connexion, et de proposer des services potentiellement pourvoyeurs d'emplois et générateurs de retombées économiques. Ces stratégies doivent être suivies à moyen terme (5 ans à 10 ans) pour produire leurs effets et être conditionnées à l'engagement de financements publics.

La deuxième priorité est de permettre aux habitants, aux usagers et aux acteurs économiques de bénéficier de tarifs abordables. Pour cela, il faut maintenir une certaine pression concurrentielle, ouvrir de nouvelles connexions régionales afin de favoriser les échanges, et que l'Etat s'engage à financer une aide à la continuité territoriale beaucoup plus ambitieuse, à l'instar de ce qui existe pour la Corse, qui permette de limiter les surcoûts de déplacement et d'approvisionnement. Une grande partie de la population n'a pas accès à ces connexions, principalement à cause de leur coût très excessif pour la plupart. Et ce coût du transport se répercute dans tous les domaines de la vie.

La décarbonation est enfin un défi essentiel à relever dans le développement d'une meilleure connectivité. La neutralité carbone du transport maritime est un objectif à atteindre en 2050. Il faut que les compagnies maritimes et les ports s'y préparent dès à présent. Des solutions existent, notamment une filière vélisque française en plein essor qu'il faut soutenir davantage. Les connexions numériques permettent aussi en partie d'éviter le recours au transport aérien pour l'accès à la formation, à l'expertise, ou à des consultations médicales dans certains cas. Les liaisons aériennes, pour lesquelles le recours à une énergie carbonée est encore aujourd'hui difficilement substituable, doivent être utilisées à bon escient et utiliser prioritairement des agrocarburants, des matériaux légers, et optimiser les plans

de vols afin de diminuer les émissions de carbone.

Le thème des connexions maritimes, aériennes et numériques est abordé à la fois de manière globale pour les Outre-mer dans leur ensemble et à l'échelle de chaque territoire. Cet avis vise à mettre l'accent sur des préconisations transversales à l'ensemble des territoires dans une approche de synthèse. La délégation aux Outre-mer a tout particulièrement souhaité associer les CESER ultramarins et institutions apparentées à cette saisine.

### **PRÉCONISATION #1**

**Le CESE demande un rehaussement de la part de cofinancement européen et l'augmentation de l'enveloppe globale ainsi qu'un fléchage de celle-ci consacré aux connexions des régions ultrapériphériques. La France doit demander le relèvement du plafond de l'enveloppe budgétaire du Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe (MIE), lors des prochaines négociations qui se tiendront en 2025 des cadres financiers pluriannuels pour les régions ultrapériphériques (RUP), ainsi que l'ouverture d'enveloppes spécifiques pour le financement d'infrastructures dans les Collectivités d'Outre-mer qui sont sous statut de Pays et territoires d'Outre-mer.**

### **PRÉCONISATION #2**

**Le CESE préconise aux agences régionales de développement économique de chacun des territoires, rattachées aux Collectivités régionales, de regrouper et de valoriser les données statistiques économiques, d'importation / exportation, et études de marché et de prospection afin de mettre ces données à disposition de tous.**

### PRÉCONISATION #3

Le CESE préconise aux ministères de l'Europe et des affaires étrangères et des Outre-mer de renforcer la présence des exécutifs locaux en tant que membres associés dans les organisations internationales régionales.

### PRÉCONISATION #4

Le CESE demande d'intégrer davantage, et de manière plus proactive, les intérêts des territoires ultramarins dans les positions de négociation de la Commission européenne des accords de partenariat économique (APE) avec les pays Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP). Des discussions préalables sur les intérêts commerciaux ultramarins à porter au niveau européen pourraient avoir lieu dans le cadre des Conférences des Présidents des Régions Ultrapériphériques.

### PRÉCONISATION #5

Le CESE préconise de renforcer les dispositifs de continuité territoriale pour les Outre-mer en veillant à une égalité de prise en charge entre les territoires. Le CESE se prononce en faveur d'un rehaussement significatif des crédits alloués à LADOM pour l'aide à la continuité territoriale des « publics prioritaires » en Outre-mer.

Le CESE préconise de définir juridiquement un « droit à la continuité territoriale » pour les Outre-mer afin de poser un cadre législatif adapté, à l'instar des mesures existantes par exemple pour la Corse.

Le CESE préconise d'élargir les conditions d'accès à la continuité territoriale en maintenant des conditions de ressources et de motivation pour la prise en charge des déplacements. Ce dispositif devra s'appliquer au transport de passagers et de marchandises entre l'Hexagone et les Outre-mer. Le financement de l'Etat devra s'accompagner d'engagements de continuité de service et de péréquation tarifaire de la part des compagnies aériennes et maritimes.

### PRÉCONISATION #6

Le CESE préconise qu'à la suite de la Stratégie nationale portuaire de 2021 et de la Stratégie nationale pour la mer et le littoral 2 (2024-2030), une stratégie nationale portuaire spécifique aux Outre-mer soit établie, avec un découpage par bassin maritime régional : « bassin Atlantique », « bassin Océan Indien » et « bassin Pacifique ». Cette stratégie nationale portuaire spécifique aux Outre-mer permettra de fixer des objectifs concertés de flux, d'investissements, de fluidification du passage portuaire, de décarbonation et de protection des écosystèmes marins. Elle permettra également d'organiser les liaisons et la desserte des différents ports en rapport avec les compagnies maritimes présentes localement.

### **PRÉCONISATION #7**

Le CESE appelle au développement de filières de services portuaires en Outre-mer, notamment dans le domaine de la réparation navale, du stockage et de la logistique, d'avitaillement, en lien avec l'activité portuaire. Des formations professionnelles initiales et continues doivent être mises en place dans les métiers de service portuaire : réparation navale, manutention, logisticien. L'Etat devra veiller à ce que les entreprises de la chaîne logistique soient des entreprises françaises ou européennes répondant aux enjeux de souveraineté économique et permettant de garantir nos intérêts stratégiques nationaux.

### **PRÉCONISATION #8**

Le CESE préconise de créer des zones franches portuaires en lien avec les Grands ports maritimes afin de constituer des plateformes de transbordement, de logistique et de stockage à l'échelle régionale. Ces zones franches bénéficieront de droits de douane et d'une fiscalité réduite.

### **PRÉCONISATION #9**

Le CESE préconise de lancer des études sur le modèle économique de compagnies maritimes locales, territoire par territoire ou par bassin maritime, intégrant l'ensemble des retombées économiques ainsi que les emplois directs et indirects. La viabilité économique de ces compagnies maritimes de cabotage doit être étudiée à l'échelle de chaque bassin régional.

### **PRÉCONISATION #10**

L'activité portuaire doit être intégrée aux transitions énergétiques des territoires ultramarins. Elle doit être prioritairement connectée à des sources d'énergie propre : photovoltaïque, éolienne, géothermique, énergie thermique des mers. Le CESE préconise la couverture des toitures des installations portuaires et espaces de stockage par des panneaux photovoltaïques.

### **PRÉCONISATION #11**

Le CESE préconise au ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires de faire reconnaître au niveau européen la propulsion vélique comme moyen de décarbonation du transport maritime. Des couloirs maritimes verts, des zones à faibles émissions de soufre et la vitesse bleue doivent être mis en place sur les lignes de fret maritime entre l'Hexagone et les différents Outre-mer.

### **PRÉCONISATION #12**

Le CESE demande à l'Etat d'investir pour la mise à niveau des infrastructures aéroportuaires de Mayotte, de Guyane, de Miquelon-Langlade, de Futuna et des îles habitées de Polynésie française, en mobilisant les crédits européens et les financements de l'Etat inscrits dans les Contrats de convergence et de transformation.

### **PRÉCONISATION #13**

Le CESE est favorable au principe d'une coopération entre compagnies aériennes spécialisées sur les dessertes des Outre-mer, favorisant les mutualisations, synergies et regroupements de moyens, afin qu'elles soient plus efficaces économiquement et avantageuses pour les consommateurs, sans que cela porte atteinte à la libre concurrence.



**PRÉCONISATION #14**

Le CESE préconise d'engager dans chaque territoire une étude sur les conditions de mise en œuvre d'une exonération partielle de la taxe spéciale de consommation (TSC) perçue sur les carburants pour les activités de transport aérien. Cette étude devra prendre en compte les conséquences économiques de cette exonération pour les collectivités locales et proposer des pistes de compensation.

Le CESE préconise de faciliter les approvisionnements en matière première (pétrole brut) dans la zone régionale. Les normes européennes portant sur les carburants doivent être adaptées pour permettre l'importation de produits pétroliers, hors Union européenne.

**PRÉCONISATION #15**

Le CESE préconise d'étudier les possibilités de développer des « hubs numériques » de connexion en Outre-mer lorsqu'ils sont positionnés sur les principaux câbles sous-marins. Les enjeux de souveraineté et d'autonomie stratégique des territoires ultramarins sont aussi primordiaux. Les infrastructures de connexion et de stockage des données doivent être sécurisées. Ces installations étant très consommatrices en énergie électrique, il faudra installer des sources de production énergétiques renouvelables et vertes (photovoltaïque, éolien, géothermie, hydroélectrique) en conséquence, afin que le développement du numérique ne se fasse pas au détriment de l'impact environnemental.

**PRÉCONISATION #16**

Le CESE préconise d'inscrire dans les Conventions d'objectif conclues par France compétences et les Opérateurs de compétences (OPCO), des actions spécifiques concernant la formation au numérique en Outre-mer. Un financement dédié devra être prévu à cet effet.

**PRÉCONISATION #17**

Le CESE préconise une nouvelle vague d'appel à projets « France Num » pour l'accompagnement de la transformation numérique des petites et moyennes entreprises en Outre-mer. Ce dispositif a l'avantage de proposer des accompagnements centrés sur les besoins concrets des entreprises (choix des solutions numériques, sécurisation des données, vente en ligne, formation, maîtrise des usages...).



# introduction

## **La France « océanique » et « Hexagonale » forme un tout : un « Archipel France ».**

Ce concept d'« archipel » issu des travaux du Grenelle de la mer souligne la dimension maritime et mondiale de la France avec ses Outre-mer, ainsi que l'importance des liaisons, maritimes, aériennes et numériques, qui sont autant de trait-d'union entre les territoires français. L'« Archipel France » s'inscrit aussi dans une volonté d'ouverture de la France sur le monde, comme une présence française sur tous les océans.

**« Mieux connecter les Outre-mer » c'est renforcer les liens des territoires ultramarins avec la nation**, par l'accès aux services publics, l'égalité républicaine, la solidarité, et faciliter leur émancipation en favorisant leur inscription dans l'espace régional et le déploiement de leurs potentiels. Les connexions sont là avant tout pour permettre les rapprochements : le numérique facilite les communications où que l'on soit sur le territoire national ; les connexions maritimes permettent les échanges de marchandises à travers le monde ; les liaisons aériennes sont nécessaires pour les déplacements de personnes à longues distances, malgré leur impact environnemental qui doit être amélioré continuellement.

**Porter des projets pour mieux connecter les Outre-mer, c'est aussi travailler pour la France dans son ensemble.** Faciliter les mobilités, permettre aux jeunes de se former et de trouver un emploi, développer les connexions et les compétences numériques, c'est créer de la richesse pour les territoires ultramarins mais aussi pour la nation dans son ensemble en évitant des dépenses ou

en remédiant à des tensions sociales, économiques et environnementales.

**La décarbonation est un enjeu crucial du développement d'une meilleure connectivité.** Les enjeux de renforcement des liens de connexion et de décarbonation des transports vont aller de pair. La France s'est engagée dans une trajectoire ambitieuse de baisse des émissions de gaz à effet de serre définie par la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) dans laquelle les mobilités ultramarines doivent s'inscrire à terme<sup>1</sup>. En effet, pour la Convention de la Commission Economique pour l'Europe des Nations Unies (CEE-NU) relative à la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance, seule l'hexagone est pris en compte, les Outre-mer étant exclu de l'entité France couverte par l'inventaire des émissions de polluants atmosphériques. Cet avis promeut le développement d'une mobilité décarbonée et toutes les solutions permettant de réduire l'empreinte environnementale des transports et communications, telles que le recours au transport vélique, au numérique lorsqu'il permet d'éviter certains déplacements, ou l'approvisionnement en circuits courts.

**Cette « France océanique » se sent trop souvent prise dans une relation exclusive avec la « France Hexagonale »** à travers l'application de normes nationales et européennes, et des modèles d'échange économiques encore trop centrés sur l'Hexagone qui ont des conséquences sociales et environnementales importantes. Le projet de cet avis est de permettre le

plein épanouissement des territoires, de développer leurs capacités, leur autonomie, tout en restant intégrés dans la France et l'Union européenne. Il faut changer de regard et sortir d'une logique européocentriste car les nouveaux centres mondiaux se sont déplacés vers l'Asie, notamment la Chine et l'Inde, ainsi que le Sud, l'Amérique du Sud et l'Afrique connaissant un développement. Les Outre-mer ne peuvent être reliés qu'aux seuls flux affinitaires et administratifs qui les lient à l'Hexagone. Il faut revisiter les connexions économiques, culturelles et de la connaissance, qui seront à l'évidence en lien avec les puissances économiques de demain, la Chine, l'Inde et l'Afrique.

**Les Outre-mer ont toujours été des territoires ouverts sur le monde.** Les échanges commerciaux, les liaisons maritimes puis aériennes ont permis de faire circuler les denrées agricoles, les marchandises, les personnes et de créer des liens économiques, sociaux, familiaux, culturels. Dans un contexte d'insularité ou d'enclavement, les Outre-mer ont besoin des connexions pour continuer à cultiver cette ouverture et s'enrichir des échanges. Le projet d'une meilleure connexion des Outre-mer n'est pas uniquement tourné vers les Outre-mer mais s'adresse également à la France hexagonale en renforçant les liens et en faisant des territoires français situés Outre-mer des potentiels de projection de la France et de l'Europe dans leurs bassins régionaux. Le développement des connectivités doit ainsi être pensé « dans les deux sens » : elles permettent

<sup>1</sup> Le transport est l'activité qui contribue le plus aux émissions de gaz à effet de serre (GES) de la France. En 2019, il représente 31 % des émissions françaises de GES. Le transport aérien, intérieur et international imputé à la France, représente 4,4 % du total des émissions françaises de GES. La Stratégie Nationale Bas-Carbone (SNBC) 2 table sur une poursuite de la hausse de la demande en mobilité, mais à un rythme moins soutenu que par le passé grâce à des changements de comportement et à une meilleure organisation collective (logistique de distribution, urbanisme...). Elle repose également sur une diffusion massive des technologies décarbonées dans les différents modes de transport (motorisation électrique, biogaz et biocarburants).

de mieux relier les Outre-mer à l'Hexagone, à l'Europe, et à leur environnement régional ; elles peuvent aussi permettre une projection de la France dans le monde en utilisant ces liens de connexion comme des leviers d'influence.

**Les territoires ultramarins bénéficient pour la plupart d'infrastructures portuaires, aériennes et numériques de grande qualité** au regard de leurs besoins, des standards internationaux et des infrastructures dont disposent les autres territoires environnants. Les connectivités représentent un avantage comparatif très important pour l'activité économique, notamment pour le tourisme, le bâtiment et les travaux publics, le transport, l'agriculture et la pêche, le recyclage des déchets. Elles permettent le développement d'une économie diversifiée avec un accès direct au marché national et européen.

**Il s'agit d'éviter les carences éventuelles d'infrastructures ou de compagnies d'exploitation** qui génèrent des situations d'isolement pénalisantes pour les territoires. Si les infrastructures portuaires, aéroportuaires et numériques sont globalement satisfaisantes en Outre-mer, avec des efforts importants des pouvoirs publics et des acteurs économiques pour leur modernisation et leur adaptation aux enjeux environnementaux, des insuffisances sont à relever

notamment en Guyane, à Mayotte et en Polynésie française.

**La première priorité est de mieux utiliser les potentiels de connexion de « l'archipel France » comme levier de développement économique et social des territoires.** Les Outre-mer français ont la chance de se situer dans des positions géographiques très avantageuses, sur les routes maritimes, aériennes, et sur le passage des plus grands câbles sous-marins. Ces positions peuvent devenir un atout décisif pour favoriser leur développement à condition d'adopter des stratégies de « plateformes de connexion », ou de « hub »<sup>2</sup>, permettant de renforcer leur place dans les réseaux de connexion et de proposer des services potentiellement pourvoyeurs d'emplois et générateurs de retombées économiques.

**Ces stratégies doivent être suivies à moyen terme (5 ans à 10 ans) pour produire leurs effets, et être conditionnées à l'engagement de financements publics.**

Ce développement de la « France océanique » se fera au bénéfice de la France dans son ensemble : ce n'est en aucun cas un projet uniquement tourné vers une zone ou un territoire particulier. Il s'agit de construire des coopérations et des synergies qui bénéficient aux différents territoires et à la nation dans sa totalité.

<sup>2</sup> Le terme anglais de « hub » désigne une « plate-forme de correspondance » d'un système de transport organisé. Un « hub » ou « plaque tournante » de correspondance est le point central d'un réseau de transport. Dans le domaine du numérique, il s'agit d'un périphérique réseau reliant différents nœuds de réseau en étoile et permettant de concentrer les données pour les transmettre par un canal unique.

**La deuxième priorité est de permettre aux habitants, aux usagers et aux acteurs économiques de bénéficier de tarifs abordables.** Pour cela, il faut maintenir une certaine pression concurrentielle, ouvrir de nouvelles connexions régionales afin de favoriser les échanges, et que l'Etat s'engage à financer une aide à la continuité territoriale beaucoup plus ambitieuse, à l'instar de ce qui existe pour la Corse, qui permette de limiter les surcoûts de déplacement et d'approvisionnement. Une grande partie de la population n'a pas accès à ces connexions, principalement à cause de leur coût très excessif pour la plupart. Et ce coût du transport se répercute dans tous les domaines de la vie. Le coût du fret se retrouve ainsi dans le prix des produits. Les abonnements téléphoniques sont plus chers en Outre-mer que dans l'Hexagone ceci alors même que la pauvreté et le chômage sont particulièrement élevés sur ces territoires entraînant une grande frustration et des inégalités importantes. Un enjeu essentiel est de faire baisser les prix des connexions : si les infrastructures existent il faut que les prix des connexions soient plus abordables pour la population ultramarine dans un contexte de fortes tensions sur le pouvoir d'achat.

**La transition écologique des transports est un défi essentiel à relever.** La neutralité carbone du transport maritime est un objectif à atteindre en 2050. Il faut que les compagnies maritimes et les ports s'y préparent dès à présent. Des solutions existent, notamment une filière vélique française en plein essor qu'il faut soutenir davantage. Les connexions numériques permettent aussi en partie d'éviter le recours au transport aérien pour l'accès à la formation, à l'expertise, ou à des consultations médicales, dans certains cas. Les liaisons aériennes, pour lesquelles le recours à une énergie carbonée est encore aujourd'hui

difficilement substituable, doivent être utilisées à bon escient et utiliser prioritairement des agrocarburants, des matériaux légers, et optimiser les plans de vols afin de diminuer les émissions de carbone.

**Le CESE a gardé en perspective les finalités du développement des connexions tout au long de l'élaboration de cette réflexion :**

« Quelle stratégie de connectivité, pour quel modèle de développement ? » ou « Mieux connecter, pour quoi faire ? » : pour faciliter les déplacements ou au contraire dans certains cas éviter des déplacements inutiles ; décarboner les échanges ; échanger en proximité avec les pays de la zone régionale ; réduire les coûts d'approvisionnement ; dynamiser les économies locales ; donner accès à des biens et services qui ne sont pas abordables ; apporter un meilleur service aux consommateurs et aux usagers des services publics ; resserrer les liens sociaux, familiaux, culturels ; établir l'égalité entre les citoyens au sein de la nation malgré la distance... les enjeux sont multiples mais forment un tout dans le sens d'une meilleure intégration des territoires dans leurs différentes dimensions : régionale, nationale, mondiale.

**Les problématiques suivantes seront abordées tout au long de l'avis :**

- Quelles sont les opportunités de faire des Outre-mer des « plaques tournantes » ou « hubs » régionaux, dans les domaines aérien, maritime et numérique ? Quels sont les besoins d'investissements nécessaires pour une mise à niveau des infrastructures ?

- Comment élargir les liaisons commerciales des territoires dans leur espace régional et avec l'Hexagone ? Comment équilibrer les modèles économiques de ces liaisons ? Le recours à des compagnies régionales est-il adapté à la desserte du bassin régional ?
- Comment rééquilibrer la continuité territoriale pour assurer une véritable égalité républicaine ? En quoi les connexions permettent-elles un meilleur accès aux services publics ? Comment un renforcement de la continuité territoriale pourrait-elle contribuer à faire baisser le coût des transports et le coût de la vie ?

Comment adapter les moyens de transport et de communication aux enjeux environnementaux : décarbonation, sobriété, durabilité, et circuits courts ?

**Cet avis vise à mettre l'accent sur des préconisations transversales à l'ensemble des territoires dans une approche de synthèse.** L'avis prendra appui sur les travaux précédents de la délégation et privilégiera trois axes de travail : les infrastructures, liaisons maritimes, aériennes et numériques ; un développement endogène favorisant l'insertion des territoires dans leur espace régional ; l'égalité de traitement et le renforcement de l'accès aux services publics.

**La délégation aux Outre-mer a tout particulièrement souhaité associer les CESER ultramarins et institutions apparentées à cette saisine** par des entretiens et la consultation de leurs travaux sur

ces thématiques. Les rapporteurs ont eu des entretiens avec les CESER de La Réunion, de Mayotte, de Martinique, de Guadeloupe, de Saint-Martin, de Saint-Barthélemy, Wallis-et-Futuna et de Polynésie française. La délégation a pris connaissance des nombreux travaux menés par le Sénat, la Cour des comptes, les Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux (CESER), les Collectivités territoriales sur le thème des connexions maritimes, aériennes et numériques. Compte tenu de l'ampleur du sujet, les rapporteurs ont fait le choix de s'appuyer sur les acteurs locaux de la société civile qui sont les mieux à même d'identifier les enjeux propres à chaque secteur et à chaque territoire<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> La liste des personnes entendues en audition et en entretien est portée en fin de volume.

# I - Les connectivités doivent être mises au service de véritables projets de développement durable des territoires

**Le CESE souligne les liens étroits entre infrastructures de connexion et développement économique des territoires.** En effet, de nombreuses études de la Banque mondiale<sup>4</sup> montrent que la connectivité internationale est un facteur clé de la croissance économique durable sur le long terme. Ces liens permettent aux entreprises de gagner en productivité grâce aux transferts de connaissances et de technologies, de mettre en place des chaînes d'approvisionnement régionales, d'accéder aux financements extérieurs. En outre, le fait d'être relié à des pays bien connectés plutôt qu'à des partenaires isolés donne accès à davantage de croissance durable. Des relations diversifiées peuvent aussi réduire les risques et aider les territoires à mieux faire face à la fois aux chocs intérieurs et exogènes.

## **1. Les connectivités sont un atout essentiel au développement des territoires**

### **1.1 LES CONNEXIONS SONT UN LEVIER DE L'AMÉNAGEMENT DES TERRITOIRES**

**Le thème des connexions doit être abordé à la fois de manière globale pour les Outre-mer dans leur ensemble et à l'échelle de chaque territoire.** Ces deux approches sont complémentaires. Les Collectivités territoriales se dotent de plus en plus souvent d'élus, vice-présidents en charge du « désenclavement »<sup>5</sup>, du développement aérien, maritime et numérique, à même de traiter l'ensemble des sujets liés aux infrastructures, à leur exploitation, à l'accès aux services et à l'inclusion numérique. C'est le cas au sein du Conseil régional de La Réunion et de la Collectivité territoriale de Martinique. Si ce champ est particulièrement vaste, il s'agit de construire une vision d'ensemble cohérente pour chaque territoire. La vision territoriale a toute sa place et son importance. Elle relève en premier lieu des Collectivités territoriales, selon leurs compétences, des Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) et institutions apparentées, ainsi que de l'Etat à travers ses administrations déconcentrées.

<sup>4</sup> Voir : Banque mondiale, Au-delà du commerce, la connectivité internationale est un facteur clé de la croissance économique en Europe et Asie centrale, septembre 2018.

<sup>5</sup> Le « désenclavement » consiste à sortir un territoire de son isolement. A titre d'exemple, la Région Réunion a désigné un vice-président délégué au désenclavement aérien, maritime et numérique.



**Dans le cadre de cet avis, la délégation aux Outre-mer a souhaité adopter une vision transversale aux différents territoires ultramarins<sup>6</sup>, qui intègre les différentes dimensions (maritime, aérienne et numérique), en dépassant les approches uniquement sectorielles, et en prenant pleinement en compte les enjeux sociaux et environnementaux qui sont très importants en Outre-mer.**

**L'avis a également pour vocation de couvrir l'ensemble des 11 territoires ultramarins et de formuler des préconisations qui puissent s'appliquer sur chacun en les adaptant compte tenu de leurs spécificités, de leurs statuts propres (Départements et régions d'Outre-mer, Collectivités d'Outre-mer, et Nouvelle-Calédonie) et des orientations de leurs économies.**

**Certains dispositifs existent sur un ou plusieurs territoires et ont pu inspirer les travaux de la délégation.** Les préconisations formulées visent dès lors à permettre un échange de bonnes pratiques, ou à orienter les pouvoirs publics vers de propositions qui ont pu être expérimentées sur

certains territoires et pourraient être reprises par d'autres ou généralisées. C'est pour cela que les constats sont autant que faire se peut territorialisés, et que les préconisations sont formulées de manière générale et peuvent trouver une application différente et adaptée selon les territoires.

**L'ambition de « Mieux connecter les Outre-mer » est de rééquilibrer le développement des territoires.** Un projet de développement durable et endogène centré sur la mise en valeur des potentiels propres à chaque territoire est incontournable, et devra s'appuyer sur une « compensation » des surcoûts liés à un éloignement. Le rapport du sénateur Michel Magras, président de la délégation sénatoriale aux Outre-mer, de 2018, *Révéler l'ancrage local des économies ultramarines : outils et bonnes pratiques*, soulignait que les économies ultramarines, du fait de leurs caractéristiques intrinsèques et de leur insuffisante prise en compte dans les politiques publiques nationales, subissent des situations de forte dépendance vis à vis de l'extérieur et sont encore faiblement insérées dans leur environnement

<sup>6</sup> Dans le cadre de cet avis, le CESE ne traite pas de la Corse, mais uniquement des Départements et régions d'Outre-mer (DROM) de l'article 73 de la Constitution, des Collectivités d'Outre-mer (COM) de l'article 74, et de la Nouvelle-Calédonie. Les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution sont la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane, la Réunion et Mayotte. Elles regroupent en réalité des collectivités aux formes institutionnelles très diverses : deux DROM, deux collectivités uniques, un département à assemblée délibérante unique, et appliquent le principe d'identité législative. Les collectivités d'Outre-mer (COM) de l'article 74 de la Constitution sont composées de : Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna, la Polynésie française, Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Elles appliquent le principe de spécialité législative et d'autonomie. Les collectivités d'Outre-mer (COM) sont dotées d'un statut fixé par la loi organique qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République (art. 74 al. 1 de la Constitution). La Nouvelle-Calédonie est une collectivité « *cl* » à statut particulier. Les compétences sont réparties entre l'État, le gouvernement de Nouvelle-Calédonie, les provinces et les communes.

régional<sup>7</sup>. Toutefois, la prise de conscience est à l'œuvre pour accéder à un meilleur niveau d'autonomie grâce à la valorisation des potentiels locaux et à la mise en place d'outils permettant de fixer l'activité en développant l'emploi sur les territoires.

**Ce sujet très important pour tous les territoires ultramarins a été traité par plusieurs CESER, en particulier, récemment, par les CESER de La Réunion et de Mayotte.**

**En décembre 2021, le CESER de La Réunion a publié une contribution portant sur « La Réunion dans un monde en mutation : enjeux de souveraineté de nos connectivités »<sup>8</sup>.** Cette contribution a pour objet de se demander s'il existe une convergence et une cohérence entre les différents niveaux de souveraineté européenne, française et régionale, et ce en matière de connectivités, au sein de l'espace indopacifique. Le CESER étudie, plus particulièrement, chaque connectivité sous le prisme de la chaîne de valeurs à structurer et que le CESER a déterminé comme facteur primordial pour faire face aux enjeux de mutations socio-économiques, avant de poser les bénéfices attendus de la souveraineté de chaque connectivité. Ainsi, il établit un diagnostic de ces dernières selon les infrastructures, les filières et la

gouvernance inhérentes à chacune au travers de l'analyse des signaux forts et faibles, et définit les bénéfices attendus. Les connectivités doivent permettre à La Réunion de se connecter davantage aux nouveaux centres du monde de l'hémisphère sud, tel que Dubaï.

Concernant la connectivité aérienne, s'il salue le dynamisme de la filière et ses ambitions, le CESER s'interroge sur la pérennité du pôle « Aérotech OI »<sup>9</sup>. En effet, ce pôle a besoin de l'aéroport et de la compagnie aérienne régionale pour mettre en œuvre sa feuille de route. Compte tenu des difficultés rencontrées, le CESER préconise qu'une étude soit réalisée afin d'évaluer de la manière la plus étendue possible les conséquences de tout changement intervenant sur celle-ci et de porter les germes de la stratégie française de l'infrastructure en océan Indien<sup>10</sup>.

**Dès lors, le CESER de La Réunion préconise d'organiser les Assises de la logistique pendant lesquelles, il s'agira de répondre aux enjeux suivants : intégrer la logistique dans le développement des territoires avec la prise en compte de la dimension urbaine de l'activité logistique ; favoriser la mise en place de chaînes logistiques intégrées, économiquement compétitives et pérennes, favorisant les**

7 Michel Magras, *Révéler l'ancrage local des économies ultramarines : outils et bonnes pratiques*, rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur les actes du colloque, juin 2018.

8 <https://www.ceser-reunion.fr/2021/12/23/contribution-du-ceser-2/>. Citons aussi les rapports « La Réunion, Terre d'Europe 2050 : construction, stabilisation et projection » (Oct. 2023) et « S.R.D.E.I.I : levier de transformation du territoire » (Oct. 2022) du CESER de La Réunion.

9 L'association AéroTech OI a pour objectif de structurer et développer la filière aéronautique dans l'Océan Indien et ainsi de faire rayonner le savoir-faire français et européen au sein de l'espace indopacifique.

10 Qu'il s'agisse de connectivité maritime ou aérienne, il est apparu un manque de mise en cohérence et de coordination des politiques publiques également au sein du territoire. En effet, le Schéma régional des infrastructures de transport (SRIT) n'ayant pas de vocation prescriptive, contrairement au SAR, et le transport de marchandises n'étant pas abordé au même titre que les autres types de transport, il n'y a pas de coordination de la chaîne logistique. Chaque Département et région d'Outre-mer (DROM) pourra se doter d'un Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) qui intègre l'ensemble des infrastructures, des besoins de mobilité et d'énergie, en fonction des flux économiques et sociaux. Pour les Collectivités d'Outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, un schéma d'aménagement et de développement durable pourra être établi par les Collectivités compétentes en relation avec les représentants de l'Etat.

**moyens massifiés dans les ports (Stratégie nationale portuaire) ; améliorer les conditions de circulation sur le réseau routier afin de limiter le coma circulatoire.**

Sur le numérique, le déploiement des infrastructures a soutenu l'adoption de nouveaux usages dans l'ensemble des espaces de vie, entreprise, administration, éducation, etc. Cette mutation profonde est par ailleurs, aujourd'hui, un facteur important de fragilité pour les individus éloignés du numérique, que cela soit dû à un manque d'accessibilité (déploiement du très haut débit), un manque de culture du numérique (illettrisme) ou un manque d'outils. D'autre part, la souveraineté et la sécurité du numérique sont des sujets émergents pour lesquels, plus que jamais, il s'agira de faire preuve d'anticipation et d'acculturation des acteurs<sup>11</sup>.

**Le Conseil économique, social et environnemental de Mayotte (CESEM) a adopté un rapport en juin 2023 sur « Le désenclavement de Mayotte : un facteur d'aménagement équilibré des territoires »<sup>12</sup>.** Le territoire mahorais est doté de diverses voies de communication modernes et de réseaux de distribution énergétique. Cependant, les modalités de leur fonctionnement s'avèrent peu optimales au regard des services

offerts aux habitants. Le réseau routier structurant dimensionné dans les années 1980 avec un trafic faible, n'est plus adapté au trafic actuel croissant dans une grande partie de son linéaire. Le réseau maritime, qui assure la liaison entre Petite-Terre et Grande-Terre, est appelé à évoluer pour améliorer la qualité du service offert aux usagers et s'étendre à d'autres zones du territoire, dans l'optique d'offrir un mode de transport alternatif au réseau routier saturé.

**S'agissant du « désenclavement extérieur » de Mayotte, les infrastructures portuaires et aéroportuaires ne répondent qu'imparfaitement aux attentes de la population locale.** D'un linéaire de seulement 1 934 mètres, la piste de l'aéroport de Pamandzi est trop courte pour permettre aux avions gros porteurs de venir à Mayotte. En l'absence de concurrence dans le ciel mahorais, les prix des billets offerts par la seule compagnie de transport régionale présente sont prohibitifs. L'offre de transport aérien étant assez restreinte et donc chère, deux options seulement se présentent au mahorais : rester chez lui à Mayotte ou voyager, quel qu'en soit le prix, et subir alors les contraintes du monopole d'Air Austral. Le CESEM préconise de prolonger la piste actuelle de l'aéroport de Pamandzi et de créer

<sup>11</sup> Le CESER de La Réunion propose que la nouvelle communication des régions ultrapériphériques (RUP) soit exprimée autour d'une boussole stratégique garantissant : une gouvernance territoriale ; une souveraineté y compris face aux enjeux de cybersécurité ; des infrastructures de premier niveau ; des compétences adaptées et agiles ; une valorisation de leurs identités culturelles, notamment l'identité numérique réunionnaise.

<sup>12</sup> <https://cesem.yt/publication/le-desenclavement-de-mayotte> Le terme « désenclavement » désigne l'action de désenclaver, de rompre l'isolement. Autrement dit, c'est rendre accessible une zone d'habitation, une ville, un village, un lieu de vie, permettre la circulation des personnes, des biens et services sur l'ensemble d'une zone géographique.

une compagnie aérienne mahoraise. Le principe de précaution recommanderait de réfléchir, dès à présent et en parallèle, à la construction d'un second aéroport sur la Grande-Terre.

De la même manière, le domaine maritime ne compte pas non plus pléthore d'opérateurs proposant des services de transport aux voyageurs de Mayotte vers l'extérieur et inversement. Seule une compagnie de transport maritime – la Société de Gestion et de Transport Maritime (SGTM) Maria Galanta – assure des liaisons avec l'Union des Comores. Rien n'est offert pour les autres destinations de la zone océan Indien, par exemple Madagascar très proche ou la côte Est-Africaine (Mozambique, Tanzanie). En revanche, s'agissant du transport de marchandises, le port de commerce de Longoni constitue le poumon économique de l'île en permettant l'approvisionnement du territoire en produits divers importés. Cependant, des travaux d'agrandissement de la plateforme doivent être effectués pour être en phase avec les évolutions économiques et démographiques du territoire, notamment à l'horizon 2050. Le CESEM préconise d'opter pour la création par le Conseil départemental d'une compagnie de transport maritime propre de voyageurs et de fret qui desservirait les pays du Canal de Mozambique<sup>13</sup>.

### **L'amélioration des connectivités des territoires a une dimension importante d'aménagement du territoire.**

Les outils classiques de planification et de financement de l'Etat et de l'Union européenne doivent être mobilisés et il revient à chacun des territoires de mener une politique répondant à ses propres priorités. Les Schémas régionaux d'aménagement doivent donner un rôle structurant aux outils de connexion. Les connectivités des Outre-mer doivent être pensées dans leur ensemble et inscrites au cœur de la nouvelle génération de Contrats de convergence et de transformation (CCT)<sup>14</sup>. Ceux-ci, prévus par la loi du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle Outre-mer, traitent de l'action de l'Etat concernant les politiques de cohésion territoriale, de mobilité, de résilience des territoires, de cohésion sociale et de rayonnement régional.

**Les enjeux de mobilité et d'infrastructures de transport ne sont pas suffisamment abordés dans les Contrats de convergence et de transformation (CCT). Cet axe sera à développer dans le cadre du prochain renouvellement des CCT. Les connexions doivent être mises au service d'un projet propre à chaque territoire, fondé sur une stratégie de développement durable qui devra être déclinée sur les 10, 20, 30 ans à venir.**

<sup>13</sup> Dans le domaine du numérique, le déploiement du réseau internet n'est pas pour l'instant parvenu à couvrir l'ensemble du territoire et le débit d'accès reste encore très bas avec la 4G qui n'est qu'à ses débuts sur le territoire et le déploiement de la fibre optique par le Département, mais sans opérateur de gestion. Le CESEM préconise de définir une politique numérique ambitieuse par les collectivités locales visant à assurer une couverture très haut débit à l'ensemble du territoire.

<sup>14</sup> Les nouveaux contrats de convergence et de transformation (CCT) sont prévus sur la période 2024-2027. En octobre 2023, la Première ministre a donné mandat aux préfets de mener les discussions locales qui doivent aboutir à la nouvelle génération de contrats de convergence et de transformation 2024-2027, dotée de 2,3 milliards d'euros, soit 400 millions d'euros de plus que la génération précédente.

## 1.2 LES MÉCANISMES EUROPÉENS ET NATIONAUX DE COMPENSATION DE L'ÉLOIGNEMENT

### **Les fonds européens peuvent être davantage mobilisés pour le financement des infrastructures.**

Les régions ultrapériphériques (RUP)<sup>15</sup> bénéficient de quatre fonds européens structurels et d'investissement : FEDER et FSE au titre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale ; FEAMP au titre de la politique commune de la pêche et de la politique maritime intégrée ; FEADER au titre de la Politique agricole commune. Le Fonds européen de développement régional (FEDER) soutient les projets liés à l'investissement dans les domaines des transports, de la préservation de l'environnement, de la transition énergétique, ainsi que de l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC). A titre d'exemple, en Guyane, la modernisation de la plateforme portuaire du port de Cayenne, à Rémire-Montjoly, a pu être en partie financée par des fonds du FEDER. C'est le cas également des équipements des aéroports des communes isolées. Les fonds FEDER-FSE ont également pu servir au soutien de projets structurants de déploiement d'infrastructures à très haut débit et à l'offre de services et contenus numériques dans les domaines administratif, scolaire et médical. Il faut noter toutefois que l'accès aux fonds européens, FEDER et FEADER

notamment, pourrait être mieux adapté aux projets portés par les territoires ultramarins. Souvent de taille plus modeste, spécifiques ou comprenant des surcoûts inhérents à l'éloignement ou aux conditions climatiques non pris en compte, les projets ultramarins ne répondent pas facilement aux procédures d'accès aux programmes européens. Ainsi les procédures ne sont pas toujours adaptées aux besoins des Outre-mer dans le secteur agricole notamment. De ce fait, une grande partie de ceux-ci ne sont pas utilisés ou requièrent une ingénierie importante qui n'est pas disponible sur les territoires, à l'exemple de Mayotte qui malgré des besoins importants n'arrive pas à mobiliser l'ensemble des financements auquel le territoire pourrait prétendre. Une évaluation des procédures et des accompagnements mis en place permettrait, lorsque cela se justifie, de proposer des aménagements aux procédures.

**Les régions ultrapériphériques (RUP) peuvent utiliser le FEDER et le Fonds de cohésion pour soutenir les infrastructures aéroportuaires et le secteur du tourisme.** A titre d'exemple, l'Aéroport de La Réunion Roland Garros a bénéficié d'un financement de 66 millions d'euros dans le cadre du programme FEDER-FSE+. Cet investissement soutient la croissance économique locale, améliore la connectivité de cette région ultrapériphérique et contribue à la décarbonation des infrastructures aéroportuaires. L'aéroport soutient 18 600 emplois

<sup>15</sup> Les Régions ultrapériphériques (RUP) sont énumérées à l'article 355 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) : il s'agit de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, La Réunion, Saint-Martin, les Açores, Madère et les îles Canaries.

directs et devrait contribuer à hauteur de 4 % au PIB global de l'île.

**Le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) peut cofinancer les infrastructures de transport et son programme de travail soutient spécifiquement les ports maritimes afin d'améliorer la connectivité des RUP.**

Le nouveau règlement relatif au réseau transeuropéen de transport tient compte des besoins de connectivité des RUP en ajoutant leurs ports, leurs nœuds urbains et leurs routes en les rendant éligibles au soutien du MIE.

**Le CESE note qu'une limite importante de l'utilisation du MIE est que pour la plupart des projets de transport et numériques, le soutien financier de l'Union européenne n'excède pas 30 % du coût total éligible<sup>16</sup>.** C'est insuffisant pour couvrir le besoin de financement des infrastructures en Outre-mer, la plupart des Collectivités territoriales rencontrant des difficultés financières et d'ingénierie importante.

**Le CESE demande un rehaussement de la part de cofinancement européen et l'augmentation de l'enveloppe globale ainsi qu'un fléchage de celle-ci consacré aux connexions des régions ultrapériphériques.**

**Le CESE demande en particulier qu'un appel à projet relatif aux câbles sous-marins soit lancé au titre du MIE, spécifiquement pour les Outre-mer.**

**Un financement au titre du Fonds européen de développement (FED), qui est consacré au soutien des actions visant à promouvoir le développement économique, social et humain ainsi que la coopération régionale, pourrait être mobilisé pour les Pays et territoires d'Outre-mer<sup>17</sup>.**

#### PRÉCONISATION #1

**Le CESE demande un rehaussement de la part de cofinancement européen et l'augmentation de l'enveloppe globale ainsi qu'un fléchage de celle-ci consacré aux connexions des régions ultrapériphériques. La France doit demander le relèvement du plafond de l'enveloppe budgétaire du Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe (MIE), lors des prochaines négociations qui se tiendront en 2025 des cadres financiers pluriannuels pour les régions ultrapériphériques (RUP), ainsi que l'ouverture d'enveloppes spécifiques pour le financement d'infrastructures dans les Collectivités d'Outre-mer qui sont sous statut de Pays et territoires d'Outre-mer.**

<sup>16</sup> Concernant les transports, il peut être porté à un maximum de 50 % pour les études, pour les actions plus prioritaires et les actions à double usage civil et en matière de défense, et à un maximum de 85 % pour des projets où les fonds sont transférés du Fonds de cohésion. Pour les projets du secteur numérique, le soutien financier de l'UE n'excède pas 30 % du coût total éligible, qui peut être porté à un maximum de 50 % pour des actions présentant une dimension transfrontalière importante.

<sup>17</sup> Les Pays et territoire d'Outre-mer (PTOM) français sont la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, les Terres australes et antarctiques française et Wallis-et-Futuna.

**Plusieurs fonds européens peuvent soutenir les investissements dans les infrastructures numériques et le développement des compétences.**

Le programme pour une Europe numérique vise à renforcer les capacités numériques stratégiques de l'Union et à réduire la fracture numérique entre l'Europe et les régions ultrapériphériques. Le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe peut soutenir l'intégration d'infrastructures et de réseaux durables : son programme de travail numérique 2021-2025 soutient ainsi la connectivité par câbles sous-marins et satellites. Le FEDER contribue également à la création d'une société numérique inclusive en Outre-mer et soutient le développement des compétences numériques au moyen d'actions éducatives (dispositif des conseillers numériques).

**Le dispositif d'aide au fret pour les entreprises ultramarines doit être adapté.**

Les RUP disposent par ailleurs d'une allocation supplémentaire spécifique leur permettant de compenser les surcoûts liés à la situation ultrapériphérique au titre de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne, permettant ainsi de financer l'aide à la baisse du coût du fret maritime et aérien pour les entreprises ultramarines. Un dispositif national d'aide au fret vient compléter les crédits européens mobilisés. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, conformément aux termes de l'article 71 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 relative à

l'égalité réelle Outre-mer, cette aide a été élargie aux échanges inter-DROM, aux pays tiers, et s'applique au transport de déchets. Afin d'augmenter la compétitivité des productions locales des entreprises, l'aide au fret a pour objet de relever un double défi en compensant : les surcoûts occasionnés par les frais de transports liés à l'approvisionnement en matières premières ou produits semi-finis nécessaires aux activités de production ; ainsi que les coûts liés à l'étroitesse du marché intérieur local et le grand éloignement de grands marchés entraînant une absence d'économies d'échelle pour la commercialisation des produits locaux. L'allègement des coûts supportés par les entreprises locales en matière d'acheminement des intrants et de leurs produits sur le marché européen permet d'améliorer l'attractivité des productions tant sur le plan local qu'à l'exportation.

Dans leur rapport sur *La continuité territoriale Outre-mer*, les sénateurs ont estimé que les modalités de fonctionnement font que ces deux dispositifs d'aide au fret, européen et français, sont relativement lourds à mettre en œuvre pour les entreprises concernées. Les délais de financement sont longs, l'enveloppe reste contrainte et les procédures sont complexes ne facilitant par l'accès pour les petites entreprises. Il faut aussi rappeler que toutes les importations ne sont pas éligibles mais uniquement les « intrants »,



c'est-à-dire les produits entrant dans un cycle de production<sup>18</sup>.

**Les procédures d'accès à l'aide au fret gagneraient donc à être simplifiées et mieux adaptées à la taille des entreprises ultramarines.**

## **2. Les connexions sont le moyen d'ouvrir les territoires sur leur environnement régional**

**Le rapport d'information de la délégation sénatoriale aux Outre-mer, de septembre 2024, sur « L'insertion régionale des Outre-mer : une absolue nécessité », renforce l'idée d'un besoin d'ouverture des territoires sur leur environnement régional.** Les territoires ultramarins demeurent encore largement « étrangers à leur géographie ». Au terme de plus de 60 auditions, les rapporteurs de la délégation sénatoriale aux Outre-mer dressent le constat d'une intégration obstinément insuffisante de La Réunion, Mayotte et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), dans un premier volet centré sur l'Océan Indien d'une vaste étude qui couvrira les trois bassins océaniques. Pour changer radicalement d'approche, surmonter les inerties et réancrer ces territoires dans leur environnement, les rapporteurs<sup>19</sup> formulent 20 propositions afin de relancer une dynamique de coopération régionale porteuse d'un réel développement : Affirmer le rôle de chef de file du département de Mayotte et de la région Réunion en matière de coopération et d'insertion économique, et prioriser les secteurs de l'agroalimentaire, de l'énergie et du

traitement des déchets ; Abattre les barrières normatives aux échanges régionaux en obtenant de la nouvelle Commission européenne l'adoption d'un « paquet RUP », inspiré du marquage RUP sur les matériaux de construction, pour renforcer l'approvisionnement local ; Défendre auprès de l'Union Européenne, la définition d'une politique européenne de voisinage ultrapériphérique (PEVu), à destination des Etats voisins les plus proches des RUP ; Bâtir une diplomatie pour et avec les Outre-mer, notamment en renforçant les équipes autour des ambassadeurs délégués et la plateforme de coopération, en donnant mandat aux autorités de La Réunion pour représenter la France au sein de la Commission de l'océan Indien (COI) et en approuvant des programmes-cadres de coopération régionale, conformément à la loi du 27 décembre 2018, dite loi « Letchimy » ; Conforter le rôle de la France comme facteur de sécurité et de stabilité dans la zone sud-ouest de l'océan Indien ; Afficher clairement l'objectif de pleine reconnaissance de l'appartenance de Mayotte à la France en y associant systématiquement les élus mahorais et en multipliant les coopérations économiques.

**« Mieux connecter », c'est ainsi mieux insérer les économies ultramarines dans leur environnement économique à la fois régional, national et européen.**

Le développement des infrastructures et des liaisons est un préalable à celui de la coopération régionale, des échanges économiques, universitaires, sportifs, culturels. Pour construire sa réflexion, le CESE a échangé plus particulièrement avec le président de l'Institut d'Emission

<sup>18</sup> Rapport d'information sur *La continuité territoriale Outre-mer*, en mars 2023, rapporté par M. Guillaume Chevrollier et Mme Catherine Conconne, page 58. Données citées par le rapport sénatorial : crédits européens FEDER programmés en 2019 22 millions d'euros, et crédits Etat 4 millions d'euros.

<sup>19</sup> M. Christian Cambon, sénateur Les Républicains – Val-de-Marne, rapporteur coordonnateur, M. Stéphane Demilly, sénateur Union Centriste – Somme, et M. Georges Patient, sénateur, Rassemblement des démocrates progressistes et indépendants – Guyane, rapporteurs de la délégation sénatoriale aux Outre-mer.



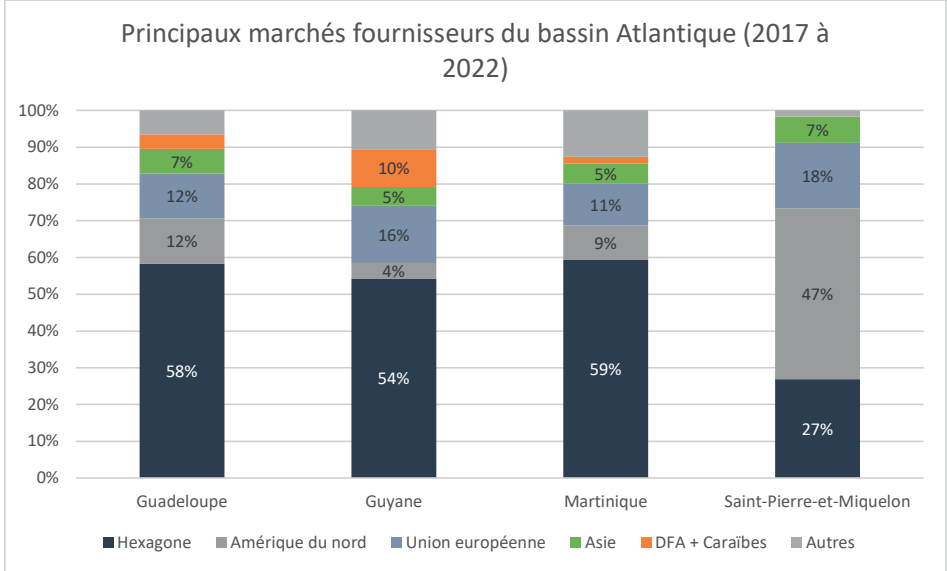
d'Outre-mer et l'équipe universitaire du Centre d'Economie et de Management de l'Océan Indien (CEMOI) dont les noms figurent dans la liste des personnes auditionnées en fin d'avis<sup>20</sup>.

**Les importations de biens en Outre-mer proviennent principalement de France hexagonale, sauf dans le Pacifique et à Saint-Pierre-et-Miquelon.**

A titre d'exemple, la balance commerciale de la Martinique est déficitaire du fait de son modèle de développement économique : 233 millions d'exportations pour 2,4 milliards d'importations en 2022 selon l'INSEE. 85 % des flux de marchandises sont des biens domestiques et proviennent de la France hexagonale. Les échanges avec les autres pays de la Caraïbe (hors produits pétroliers) restent faibles avec 1,3 % du montant des importations et 0,8 % de celui des exportations (INSEE 2021). Mme Sandra Casanova, présidente de la Commission Stratégies logistiques du territoire, politique recherche et innovation de la Collectivité territoriale de Martinique, entendue en entretien, souligne l'insuffisance de lignes et d'opérateurs de transport intra-caribéens, pour faciliter les échanges de marchandises et de passagers dans la zone (passage quasi obligatoire par les ports européens).

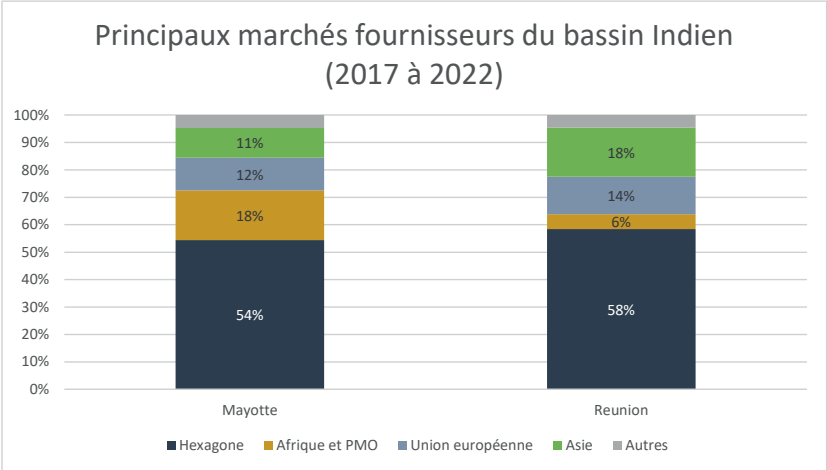
<sup>20</sup> Les travaux universitaires du CEMOI montrent en particulier qu'un niveau de développement supérieur des petites économies insulaires est associé à une structure économique très largement axée sur le secteur des services, et plus particulièrement sur la combinaison entre tourisme haut de gamme et finance. Le statut de dépendance avec un degré fort d'autonomie est l'organisation la plus susceptible de garantir la prospérité des petites économies insulaires, et supplante toujours le statut d'indépendance. Le soutien d'une métropole développée, combiné à la possibilité de fixer des lois et règlements en accord avec la réalité du territoire insulaire, sont des conditions nécessaires à la flexibilité stratégique. Nicolas Lucio, Jean-François Hoarau, Le statut politique des petites économies insulaires a-t-il une influence sur leurs performances de développement ?, *Mondes en Développement*, Vol.51-2023-4 n°204.

**LES PRINCIPAUX MARCHÉS FOURNISSEURS DU BASSIN ATLANTIQUE (2017 À 2022)**



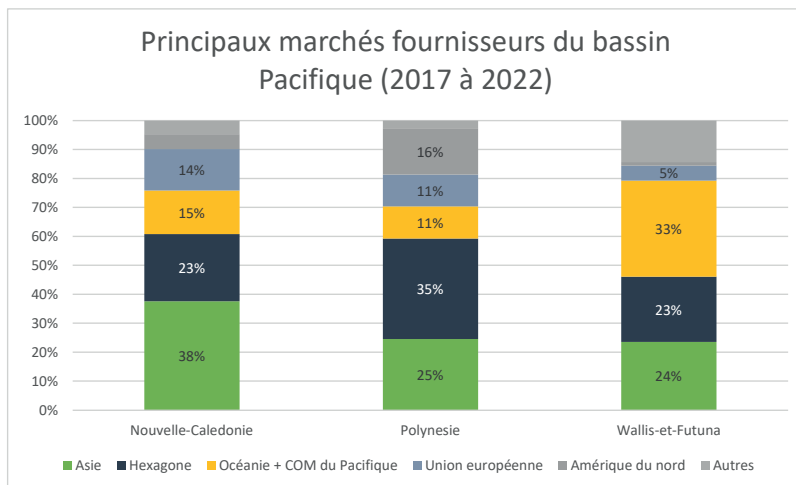
Sources : IEDOM-IEOM d'après des données Douanes, ISEE, ISPF ; Importations de biens en valeur

**LES PRINCIPAUX MARCHÉS FOURNISSEURS DU BASSIN INDIEN (2017 À 2022)**



Sources : IEDOM-IEOM d'après des données Douanes, ISEE, ISPF ; Importations de biens en valeur

## LES PRINCIPAUX MARCHÉS FOURNISSEURS DU BASSIN PACIFIQUE (2017 À 2022)



Sources : IEDOM-IEOM d'après des données Douanes, ISEE, ISPF ; Importations de biens en valeur

**Les échanges commerciaux avec la zone régionale restent limités pour tous les Outre-mer.** D'après les chiffres publiés lors du Comité interministériel des Outre-mer de décembre 2023, les territoires ultramarins se caractérisent par des échanges commerciaux relativement limités avec leur environnement régional. En 2020, la Martinique enregistrait 4,4 % de ses importations et 2,5 % de ses exportations avec la zone Amérique-Caraïbes ; pour la Guadeloupe, 1,3 % et 7,2 % en 2021 ; la Guyane 0,8 % d'importations et 0,6 % d'exportations avec le Brésil et le

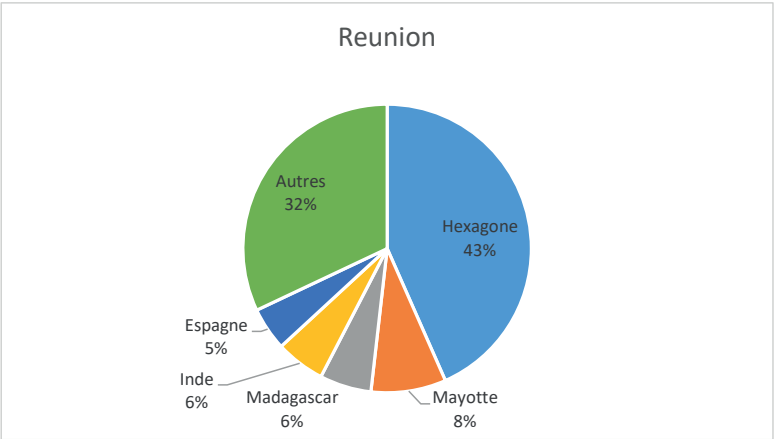
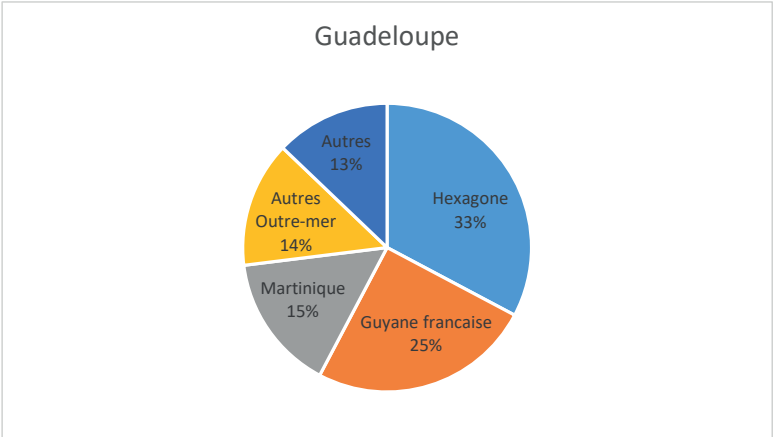
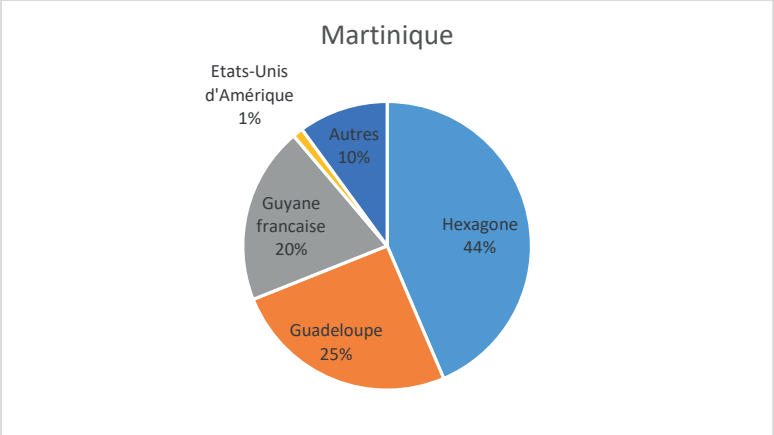
Suriname ; La Réunion réalise 1 % de ses importations dans l'océan Indien et 16 % de ses exportations. Le CIOM prévoyait de définir une stratégie pour développer les échanges commerciaux des territoires de l'océan Atlantique et de l'océan Indien<sup>21</sup>.

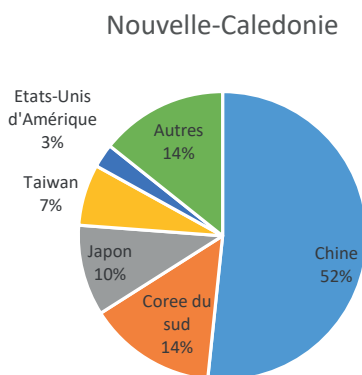
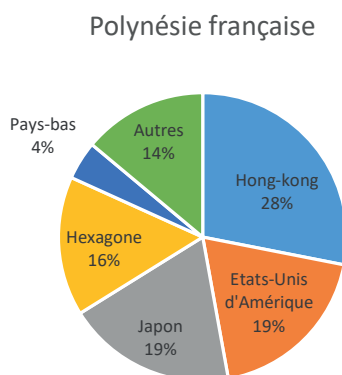
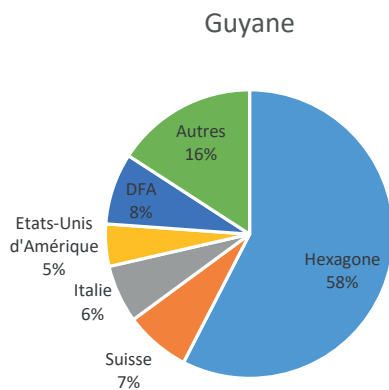
Les taux de couverture exportation sur importation des biens sont, en 2019, de 14 % en Martinique, 10 % en Guadeloupe et en Guyane, 5 % à La Réunion, 1 % à Mayotte, 51 % en Polynésie française, 61 % en Nouvelle-Calédonie, pour 93 % pour la France entière (2021, biens et services dans ces deux cas)<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> Un premier diagnostic des freins aux échanges est en cours au niveau local en lien avec les Collectivités et tous les acteurs économiques locaux.

<sup>22</sup> Hervé Mariton, Les entreprises Outre-mer : contraintes de marché et perspectives, *Constructif*, 2023/2 (n°65), pages 53 à 55. M. Hervé Mariton, président de la FEDOM, considère que « l'exportation est une ambition difficile à atteindre compte tenu de l'isolement géographique, institutionnel avec les territoires voisins, de la comparaison aussi des coûts de main-d'œuvre ou de l'intensité des aides publiques. La coopération régionale est aussi un appel plus qu'une réalité. Mais il y a des initiatives pour l'offre de l'exportation de savoir-faire ».

**PRINCIPAUX DESTINATAIRES DES EXPORTATIONS EN PROVENANCE DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER ENTRE 2017 ET 2022**





Sources : données Douanes, IEDOM-IEOM

### **Les freins au développement des échanges régionaux sont connus :**

une forte asymétrie de développement entre les Outre-mer français et pays de la zone régionale ; un déficit de compétitivité des productions ultramarines par rapport à leurs concurrents régionaux ; un tissu d'entreprises ultramarines essentiellement composé de PME/TPE faiblement tournées vers l'exportation à l'international ; un accompagnement plus faible à l'exportation des entreprises ultramarines ; des freins logistiques et des coûts de transport élevés ; l'obligation d'appliquer les normes européennes dans les régions ultrapériphériques (RUP) ; des marchés à prospecter au-delà des territoires immédiatement riverains (aller chercher de nouvelles perspectives dans les pays africains côtiers pour l'Océan Indien par exemple, ou prospecter à l'échelle du bassin caraibéen pour les Antilles françaises).

Il revient à chaque territoire ultramarin (Région, collectivité unique, gouvernement local ou exécutif de la Collectivité d'Outre-mer), en lien étroit avec les autres territoires ultramarins de son bassin océanique (zone Atlantique, Océan Indien et Pacifique), et compte tenu des opportunités de son espace régional, d'élaborer une stratégie commerciale en fonction des atouts de son économie, en mettant en avant les productions prioritaires à valoriser, les approvisionnements nécessaires et les échanges qu'il souhaite mener. Une véritable coopération entre territoires français à l'échelle de chaque bassin doit se mettre en place afin de développer des synergies et des complémentarités

permettant de renforcer leur position. Cette stratégie commune doit aussi tenir compte des enjeux d'intégration des chaînes de valeur avec les autres pays de la zone au niveau régional.

### **Il est nécessaire d'équilibrer le coût des liaisons de fret maritime en développant le trafic dans les deux sens.**

Dans la plupart des Outre-mer, les importations représentent 80 % du trafic de marchandises alors que les exportations restent très limitées et dépendantes de la production locale. Il s'agit d'un enjeu essentiel, chaque territoire ultramarin doit bâtir une stratégie de spécialisation et d'exportation de ses productions locales (banane, sucre, pêche, bois...) et de diversification de ses débouchés. Cette démarche contribuera à passer d'une économie de compensation à une économie de projet et de performance centrée sur les capacités productives des territoires.

### **La « France océanique » peut devenir un atout pour le développement économique au niveau national.**

Le développement des moyens de communication et de transport en Outre-mer peut favoriser les exportations françaises dans les zones géographiques où ils se situent. Les Outre-mer peuvent ainsi servir de « tête de pont » à l'exportation des produits français et européens. La Conférence de coopération régionale<sup>23</sup> Antilles-Guyane qui a eu lieu à Saint-Martin du 23 au 25 avril 2024 sous la présidence de la ministre déléguée chargée des Outre-mer, a souligné la nécessité de renforcer les dispositifs de soutien à l'exportation dans les

<sup>23</sup> La Conférence de Coopération Régionale (CCR) est une instance de concertation créée par la loi d'Orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000. Elle associe les postes diplomatiques, les exécutifs des collectivités et les principaux acteurs de la coopération dans les collectivités françaises d'Outre-mer. Elle vise à échanger des informations sur les politiques et programmes de coopération conduits par l'État et par les collectivités territoriales. La Conférence est présidée par le ministre chargé des Outre-mer et préparée par l'Ambassadeur délégué à la coopération régionale. Elle se réunit une fois par an.

pays étrangers, notamment en favorisant les missions communes des Chambres de commerce et le recours aux volontaires internationaux en entreprise (VIE). Elle s'est prononcée également sur l'intérêt de fédérer les acteurs de l'exportation autour de la « Team France Export » et d'envisager la création d'une telle structure à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy.

**L'une des priorités est de mieux connaître les marchés et les débouchés potentiels dans les pays de la zone régionale.**

**L'élaboration de stratégies commerciales régionales est une première étape de mobilisation des acteurs et demande la mise en œuvre rapide de la mesure 9 du CIOM en élaborant une stratégie commune Etat-Collectivités pour soutenir les exportations des entreprises ultramarines.**

**Les Chambres de commerce et d'industrie ultramarines doivent être pleinement intégrées à la « Team France Export » dédiée aux Outre-mer, et renforcer leur mission de développement du commerce international français à l'échelle régionale.**

**Le CESE propose d'utiliser les Conférences de coopération régionale pour renforcer les stratégies de bassin (Atlantique, Océan Indien et Pacifique) en matière de connectivité et de commerce international.**

**Les Outre-mer doivent s'inscrire dans une stratégie de spécialisation économique avec leur environnement régional.**

Les connexions doivent servir à relocaliser les chaînes de production et d'approvisionnement. Les territoires peuvent optimiser

leur insertion dans une chaîne de valeur en s'approvisionnant davantage à l'échelle régionale (matériaux de construction, matières premières, produits semi-finis...), pour ensuite valoriser leurs productions sur le marché local, national ou international. A titre d'exemple, la Collectivité territoriale de Martinique, à travers Mme Sandra Casanova, présidente de la commission Stratégies logistiques du territoire, politique de la recherche et de l'innovation, promeut une politique pour sortir d'un schéma d'échanges exclusifs avec l'hexagone afin de mettre en place le « *Triangle du progrès* », stratégie de développement économique qui découle de la volonté de réancrer la Martinique dans son bassin régional, à l'interface entre l'Europe, les Amériques et la Caraïbe. Ce Triangle du progrès consiste en l'importation de matières premières en provenance de la Grande Caraïbe et des Amériques afin d'être transformées en Martinique en vue d'une exportation vers l'Europe, l'Afrique et le reste du monde. Les Produits intérieurs bruts des territoires ultramarins sont souvent parmi les plus élevés de leur zone régionale. Avec une richesse par habitant élevée, les Outre-mer représentent aussi un potentiel de marché attractif pour leurs voisins permettant d'importer des biens de consommation à moindre coût par rapport à l'Union européenne. L'essor des échanges de proximité répond enfin à des enjeux de développement durable.

**Des écarts de compétitivité importants restent présents entre les Outre-mer et les pays environnant.** Les exportations

ultramarines sont en général fortement concentrées sur un nombre limité de produits. L'IEDOM souligne un retard d'investissement productif très marqué, notamment dans le secteur privé, en Outre-mer. L'IEDOM préconise quatre priorités d'investissement : renforcer l'autonomie alimentaire, en investissant dans l'agriculture et la transformation industrielle ; améliorer la connexion aux routes de transport en investissant dans les infrastructures portuaires et aéroportuaires ; accélérer la transition énergétique en profitant des atouts propres aux Outre-mer en matière d'énergies renouvelables ; investir dans les activités et les structures liées aux évolutions démographiques marquées selon les territoires (avec un vieillissement en Martinique, Guadeloupe et dans une moindre mesure La Réunion, et une forte croissance démographique en Guyane et à Mayotte, il s'agit des Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, des crèches, des écoles, des formations supérieures, et plus généralement des services publics, selon les besoins propres à chaque territoire).

**Le CESE demande à Business France, qui est l'agence chargée du développement international des entreprises françaises, des investissements internationaux en France et de la promotion économique de la France, soit davantage présent aux côtés des territoires et des entreprises ultramarines qui souhaitent exporter.**

**L'enjeu est de bien identifier les priorités et les projets qui sont susceptibles de trouver une rentabilité économique.**

**Business France doit davantage accompagner les études de marché au niveau régional afin de repérer les filières d'excellence susceptibles de s'exporter et de trouver des débouchés localement.** Les Outre-mer ne doivent pas seulement être présentés comme des destinations touristiques mais comme fournisseurs de produits et services diversifiés qui peuvent intéresser les entreprises et les consommateurs étrangers.

**Le CESE propose d'inclure le secteur des services, qui peuvent être exportés, dans l'étude sur les filières d'excellence.**

**Le CESE soutient la mise à disposition par Business France de jeunes ultramarins en tant que Volontaires internationaux en entreprise (VIE) au sein des entreprises ultramarines souhaitant se tourner vers l'exportation.**

Ce dispositif permet à la fois de développer leur internationalisation et de favoriser l'insertion professionnelle de jeunes ultramarins. En effet, la proximité culturelle des jeunes issus des territoires permet de faciliter l'insertion des entreprises dans leurs bassins régionaux et de maintenir des jeunes actifs sur leur territoire d'origine. Il est ainsi particulièrement important de former des jeunes aux compétences de développement international dont manquent les entreprises ultramarines.

Il est nécessaire de mettre en place sur chacun des territoires ultramarins des postes de contrôles douaniers (Poste d'inspection frontalier), vétérinaires et phytosanitaires (service d'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières), dotés d'experts et de matériels adéquats, permettant d'effectuer l'ensemble des contrôles



réglementaires nécessaires<sup>24</sup>.

Le Grand port maritime de Guadeloupe bénéficie d'une autorisation d'opérateur économique agréé, permettant de simplifier et sécuriser les échanges commerciaux à l'international. Le Grand port maritime de Martinique doit lui aussi entrer dans la démarche projet douane-entreprise permettant d'obtenir l'autorisation d'opérateur économique agréé reconnue dans toute l'Union européenne et dans les pays signataires d'accords de reconnaissance mutuelle.

**Le CESE propose de développer les outils statistiques et les études économiques nécessaires afin de mieux appréhender les chaînes de valeur en fonction des spécialisations de la zone régionale.**

**Le CESE soutient le projet de création d'un Grand Observatoire de l'Océan Indien avec pour objectif principal de valoriser les données de la recherche en réunissant un réseau de partenaires qui gèrent des données de référence dans les pays de la Commission de l'Océan Indien<sup>25</sup>.**

## PRÉCONISATION #2

**Le CESE préconise aux agences régionales de développement économique de chacun des territoires, rattachées aux Collectivités régionales, de regrouper et de valoriser les données statistiques économiques, d'importation / exportation, et études de marché et de prospection afin de mettre ces données à disposition de tous.**

### 2.1 LA REPRÉSENTATION DE LA FRANCE AU SEIN DES ORGANISATIONS RÉGIONALES EST UN FACTEUR DE DÉVELOPPEMENT DES ÉCHANGES

**La diplomatie territoriale est importante pour faciliter la coopération et les échanges régionaux.** La loi du 5 décembre 2016<sup>26</sup> donne des possibilités aux Collectivités territoriales ultramarines en matière de diplomatie régionale. Celles-ci pourraient se servir davantage de cet outil diplomatique existant leur permettant de formuler des propositions en vue de la conclusion

<sup>24</sup> Les Postes d'inspection aux frontières (PIF) des ports et aéroports ne répondent pas aux obligations et standards des organisations mondiales du commerce et des douanes. Les DROM (Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion, et Mayotte) sont considérés depuis 2019 par l'Union européenne, comme pays tiers pour le phytosanitaire, dans le cas d'exportations de produits végétaux frais tels que les mangues, les avocats, les piments (Règlement UE 2016/2031 du Parlement européen et du Conseil du 26 octobre 2016 relatif aux mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux, modifiant les règlements du Parlement européen et du Conseil (UE) no 228/2013, (UE) no 652/2014 et (UE) no 1143/2014 et abrogeant les directives du Conseil 69/464/CEE, 74/647/CEE, 93/85/CEE, 98/57/CE, 2000/29/CE, 2006/91/CE et 2007/33/CE).

<sup>25</sup> COI comprend : La Réunion, Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles.

<sup>26</sup> Loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des Outre-mer dans leur environnement régional ;

d'engagements internationaux de la France et de l'Union européenne, concernant la conclusion d'accords avec des organismes régionaux et la coopération avec les Etats voisins<sup>27</sup>.

**Les processus d'adhésion aux organisations régionales doivent être menés à terme.** La Communauté des Caraïbes (CARICOM) a pour objectif de construire des liens interétatiques et de faciliter les échanges commerciaux et économiques. Le Suriname et le Guyane en sont membres. La France tente de favoriser l'adhésion de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane, mais aucune suite n'est pour le moment donnée pour des raisons d'ordre politique et une perception négative des protections commerciales spécifiques, comme l'octroi de mer, dont bénéficient les collectivités françaises qui appartiennent à la zone de libre-échange européenne (mesure 12 du CIOM)<sup>28</sup>. Un accord de libre-échange entre le Mercosur et l'Union européenne a été conclu en 2019, mais il a été repoussé par le Parlement français qui souligne les risques environnementaux qu'il implique. Sans unanimité, l'accord n'est pas entré en vigueur. La Guyane et la Martinique sont membres associés au titre de la France de l'Association des

Etats de la Caraïbe (AEC) qui intervient dans quatre domaines : le commerce, le transport, le tourisme durable et les catastrophes naturelles. La Martinique est également membre de l'Organisation des Etats de la Caraïbe Orientale<sup>29</sup>.

**Le CESE se félicite de l'adhésion très prochaine de la Martinique comme membre associé de l'organisation, et soutient l'adhésion de la Guyane et de la Guadeloupe à la CARICOM.**

La candidature de la Martinique à la CARICOM a été officiellement acceptée en 2023 mais les modalités de participation comme membre associé sont encore en discussion. Le statut de membre associé est une première étape importante permettant d'accéder aux négociations d'accords visant à faciliter les investissements et les échanges commerciaux, mais pas uniquement car ceux-ci comprennent des aspects liés à la politique de concurrence, aux marchés publics, aux droits de propriété intellectuelle, au développement durable, à la coopération culturelle<sup>30</sup>.

**La Collectivité territoriale de Martinique (CTM) et l'association des États de la Caraïbe (AEC-ACS) ont organisé en octobre 2023 à Sainte Luce, la première la Conférence sur la**

27 La mesure 54 du CIOM prévoit d'associer davantage les territoires ultramarins à la politique étrangère de la France. Dans l'objectif de mieux intégrer les enjeux de coopération régionale des territoires d'Outre-mer et d'améliorer l'accompagnement des collectivités territoriales ultramarines à l'international, Le ministre chargé de l'Europe et des affaires étrangères, en lien avec le ministre chargé des Outre-mer, renforcera les mécanismes permettant d'associer les collectivités d'Outre-mer à la politique étrangère de la France, sur la base d'une stratégie concertée. Pour accompagner l'action internationale des territoires antillais, le Gouvernement créé des postes de conseillers diplomatiques auprès des préfets de la Guadeloupe et de la Martinique.

28 Soutenir les candidatures d'adhésion des collectivités françaises des Amériques à la CARICOM. Dans les Caraïbes, le Gouvernement soutiendra la demande d'adhésion des collectivités françaises des Amériques en qualité de membres associés à la Communauté caribéenne (CARICOM).

29 L'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OECS) est une organisation de consultation, de coopération et d'action concertée entre plusieurs pays et dépendances des Petites Antilles. Ses domaines d'activité prioritaires sont actuellement le commerce, le transport, le tourisme durable et la gestion des catastrophes naturelles.

30 L'accord de partenariat économique Cariforum-UE a été signé en octobre 2008. Il ne s'agit pas seulement d'un accord sur le commerce des marchandises ; il comprend des engagements sur le commerce des services, les investissements, les questions liées au commerce telles que la politique de concurrence, les marchés publics, les droits de propriété intellectuelle, ainsi que les aspects liés au développement durable.

### **connectivité de la Grande Caraïbe.**

Le thème retenu était : « *Une mer, un ciel et un marché unique : améliorer la connectivité de la Grande Caraïbe par une approche intégrée* ».

**Depuis plus de 30 ans, la France est membre de la Commission de l'océan Indien (COI)**, aux côtés de l'Union des Comores, de Madagascar, de Maurice et des Seychelles. La COI a notamment pour objectif la stabilité et la sécurité, notamment dans le domaine maritime, la durabilité des transports maritimes et l'intégration économique des États insulaires. L'Union des Chambres de Commerce et d'Industrie de l'océan Indien (UCCIOI), rebaptisée CAP Business Océan Indien, contribue au développement de plusieurs filières économiques dans cette zone notamment dans les technologies de l'information, la gestion des déchets, l'éco-tourisme et la formation aux métiers portuaires. L'Association des Ports des Iles de l'Océan Indien (APIOI) a vocation à instaurer une dynamique de coopération entre les ports de la région afin de mieux défendre leurs intérêts communs et de réfléchir conjointement aux défis et opportunités qui se présentent à eux. L'Agence française de développement (AFD) a mis à disposition de l'APIOI un montant de 500 000 euros à travers un Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences avec pour objectifs de sensibiliser les ports membres de l'APIOI aux enjeux liés à la transition écologique et énergétique,

à l'adaptation aux conséquences du changement climatique et à l'intégration des ports dans les villes.

### **La participation du Département de Mayotte aux projets de coopération de la Commission de l'océan Indien (COI) doit être davantage soutenue par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.**

La France n'a adhéré en 1986 à la COI qu'au titre de l'île de La Réunion. Le Gouvernement français indique avoir pour objectif l'association ponctuelle de l'île de Mayotte à certains projets de la COI (coopération sanitaire projet SEGA One Health, et sur la sécurité alimentaire et animale projet PRESAN). La députée de Mayotte, Mme Estelle Youssouffa, a déploré avec véhémence la tenue à l'écart de Mayotte<sup>31</sup>.

### **Le CESE demande aux autorités nationales françaises de s'engager plus fortement pour la reconnaissance pleine et entière de Mayotte comme membre de la Commission de l'océan Indien (COI).**

**La francophonie est un outil de coopération qui permet de rapprocher et de fédérer.** C'est un atout d'influence important qui peut être utilisé à des fins commerciales et d'échanges, en particulier dans l'Océan Indien, où le français est une langue très présente et bien acceptée. Les Etats francophones peuvent devenir de potentiels marchés, ayant en commun la langue mais aussi un ordre juridique, à condition de développer les liaisons aériennes et maritimes (Afrique de

31 Voir : Mme Estelle Youssouffa, Rapport n°686 de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'approbation de l'accord portant révision de l'accord général de coopération entre les Etats membres de la Commission de l'océan Indien (n°150).

l'ouest et Asie en particulier).

**La France est membre de la Communauté du Pacifique Sud (CPS)** qui est la principale organisation intergouvernementale d'assistance scientifique et technique visant à soutenir le développement durable dans la région Pacifique. La CPS travaille dans plus de 25 secteurs. L'Organisation maritime internationale (OMI) a retenu la CPS pour accueillir le Centre de coopération de technologie maritime (MTCC) de la région Pacifique domicilié aux Fidji, en collaboration avec le Secrétariat du Programme régional océanien de l'environnement (PROE). Ce projet a reçu une contribution financière accordée par l'Union européenne à hauteur de 10 millions d'euros, et vise à l'adoption de technologies et d'activités améliorant le rendement énergétique des navires et la réduction des émissions nocives<sup>32</sup>.

**Les autorités françaises et européennes doivent favoriser davantage l'implantation dans les Outre-mer, d'instances politiques ou techniques des Organisations internationales régionales.** Le renforcement des connexions régionales sera un atout supplémentaire pour intégrer ces instances de gouvernance et attirer des implantations sur les territoires ultramarins.

**Le CESE demande une évaluation des effets de la loi du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des Outre-mer dans leur environnement régional.** Cette loi sur la coopération régionale avait pour objectif de faciliter les échanges des DROM avec

leurs voisins en libérant davantage l'action extérieure des Collectivités territoriales. Ses dispositions permettent, sous certaines conditions, aux Collectivités territoriales françaises de signer des conventions avec des États. L'ensemble des décrets nécessaires ont été publiés.

**La mesure 54 du Comité interministériel des Outre-mer (CIOM) donne du poids politique particulier à la conférence de coopération régionale.** Cette mesure vise à associer les territoires ultramarins à la politique étrangère de la France. Dans l'objectif de mieux intégrer les enjeux de coopération régionale des territoires d'Outre-mer et d'améliorer l'accompagnement des collectivités territoriales ultramarines à l'international, Le ministre chargé de l'Europe et des affaires étrangères, en lien avec le ministre en charge des Outre-mer, est chargé de renforcer les mécanismes permettant d'associer les collectivités d'Outre-mer à la politique étrangère de la France, sur la base d'une stratégie concertée. Une stratégie concertée Etat-Collectivité doit être adoptée lors des prochaines conférences de coopération régionale, qui étaient initialement prévues au printemps 2024, afin de définir les objectifs et priorités dans les zones Atlantique et Océan indien. La mesure 9 du CIOM prévoit quant à elle de définir une stratégie pour développer les échanges commerciaux des territoires de l'océan Atlantique et de l'océan Indien. Les ministres chargés du commerce extérieur et des Outre-mer proposeront une stratégie pour développer les échanges commerciaux des territoires de l'océan Atlantique et de l'océan Indien.

<sup>32</sup> Ce projet portant sur le renforcement des capacités pour l'atténuation du changement climatique dans le secteur des transports maritimes permettra aux pays en développement des régions cibles, et plus particulièrement aux pays les moins avancés et aux petits États insulaires en développement, de mettre en œuvre des mesures de rendement énergétique de manière efficace par le biais d'une assistance technique, du renforcement des capacités et de la promotion de la coopération technique.

**Il est important que les « stratégies de bassin » et les « stratégies pour développer les échanges commerciaux des territoires de l'océan Atlantique et de l'océan Indien » intègrent bien les grandes priorités des territoires à partir d'une approche qui parte des besoins des populations, des entreprises et de l'ensemble de la société civile, à travers une démarche concertée, au-delà des consultations des Collectivités territoriales et des Préfets.**

**Le CESE propose de soumettre les projets de stratégies de bassin à la concertation des CESER sur les territoires ultramarins concernés.**

Bien que français et faisant partie de l'Union européenne, les Départements et régions d'Outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte) ne font pas partie du territoire européen de la France. Les accords de Schengen qui assurent la libre circulation des personnes et harmonisent les contrôles des voyageurs ne s'appliquent pas dans ces territoires ultramarins. Si les ressortissants de l'Union européenne peuvent entrer simplement avec leurs passeports, les étrangers non-citoyens de l'Union européenne (hormis exceptions) doivent demander un visa, différent de celui délivré pour la France.

**Le CESE rappelle sa préconisation de l'avis *Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer*, de 2012, rapporté par M. Rémy-Louis Budoc, d'un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer qui nécessite de mieux coordonner et former ses différents acteurs.** Il suppose également de mieux

connaître et répertorier les actions de coopération menées.

**Cette préconisation reste d'actualité et il propose de désigner un chef de file de la coopération régionale pour chaque bassin.**

**Le CESE demande de faciliter la délivrance de visas de court séjour pour les voyages d'affaires notamment de ressortissants de la zone régionale afin de favoriser les échanges économiques.**

### PRÉCONISATION #3

**Le CESE préconise aux ministères de l'Europe et des affaires étrangères et des Outre-mer de renforcer la présence des exécutifs locaux en tant que membres associés dans les organisations internationales régionales.**

**Le CESE demande au ministère de l'Europe et des affaires étrangères de mieux prendre en compte, en amont, les intérêts ultramarins dans le cadre des négociations d'accords de partenariat économique.** Les productions agroalimentaires ultramarines sont proches de celle des pays environnants (légumes frais, banane, ananas, volaille, sucre de canne, rhum, litchi, mangue, bois, poisson...). Il faut cependant noter que contrairement aux pays de leur environnement régional, leur statut français de Département et région d'Outre-mer DROM et européen de Région ultrapériphérique (RUP) les oblige à appliquer la législation sociale française et les

règles européennes en matière sanitaire et phytosanitaire, environnementale et concurrentielle. A cela s'ajoute l'éloignement du marché européen, l'étroitesse des marchés locaux, l'impossibilité de réaliser des économies d'échelle qui sont des freins majeurs au développement des marchés et des entreprises, et se répercutent sur les coûts de production. Dans le cadre des négociations commerciales, la situation des Outre-mer doit impérativement être prise en compte par la Commission européenne. Or lors de la réouverture des négociations en 2019, La Réunion a été écartée de ces échanges avec les pays de l'Afrique orientale et australe et n'en a pris connaissance que dans le courant des discussions en 2020<sup>33</sup>.

De tels accords existent également avec les Etats du CARIFORUM dans la région Caraïbes et avec les Etat du Pacifique. Ces négociations devraient permettre de prévoir, comme le permettent les décisions du Conseil européen, des mesures spécifiques en faveur des produits des régions ultrapériphérique, visant à leur intégration dans le commerce intrarégional. Le principal enjeu qui découle de ces accords de partenariat économique (APE) est la capacité pour les Outre-mer à tirer profit des avantages compétitifs et des opportunités offerts. A titre d'exemple, il n'y a pas de droits de douanes entre les pays du CARIFORUM et la Martinique. Ainsi, le CESER de La Réunion a préconisé dans le cadre d'un diagnostic des accords de partenariat économique (APE) sur le territoire, une étude d'impact et le principe d'un traitement adapté à la spécificité des Outre-mer. Le CESER de La Réunion insiste sur la nécessaire cohérence, coopération et coordination

de l'action de tous les acteurs du territoire, par une gouvernance affirmée. Cette gouvernance portera la voix de La Réunion auprès des institutions européennes pour que celles-ci mesurent la portée de leurs décisions sur le territoire dans les négociations menées avec les pays de son environnement régional.

**Il est nécessaire que le ministère de l'Europe et des affaires étrangères informe en amont les instances concernées et relaie les positions des Collectivités territoriales ultramarines dans le cadre des négociations d'accords de partenariat économique.**

#### PRÉCONISATION #4

**Le CESE demande d'intégrer davantage, et de manière plus proactive, les intérêts des territoires ultramarins dans les positions de négociation de la Commission européenne des accords de partenariat économique (APE) avec les pays Afrique, Caraïbes, Pacifique (ACP). Des discussions préalables sur les intérêts commerciaux ultramarins à porter au niveau européen pourraient avoir lieu dans le cadre des Conférences des Présidents des Régions Ultrapériphériques.**

<sup>33</sup> CESE de La Réunion, *Note d'Urgence sur la réouverture des négociations de l'accord de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays de l'Afrique orientale et australe*, avril 2021.

### 3. La politique de continuité territoriale est au fondement de l'égalité républicaine

**La délégation sénatoriale aux Outre-mer a publié un rapport d'information sur *La continuité territoriale Outre-mer*, en mars 2023, rapporté par M. Guillaume Chevrollier et Mme Catherine Conconne<sup>34</sup>.** Pour les sénateurs,

« les manquements de la politique de continuité territoriale apparaissent avec toute leur iniquité et leur ampleur »<sup>35</sup>. Les moyens dédiés à la politique de continuité territoriale sont moins que jamais à la hauteur des attentes et des enjeux pour les territoires au moment où le prix des billets d'avion augmente fortement. Les pics tarifaires en haute saison sont devenus insupportables pour les populations. Quant au transport maritime, il alimente la vie chère. Une des spécificités Outre-mer est la volatilité plus forte des tarifs en haute saison. Les difficultés sont doubles ou triples en raison d'une continuité intérieure ou régionale compliquée et dégradée, comme en Guyane avec les communes de l'intérieur ou vers les Antilles, au sein de l'archipel guadeloupéen. La politique de continuité territoriale ne suffit pas à répondre aux enjeux de l'équité, de l'égalité des chances et de l'indivisibilité de la République. L'effort budgétaire annuel de l'État demeure comprimé entre 35 et 52 millions d'euros selon les années. S'agissant des aides au fret, elles

ne répondent absolument pas à l'enjeu de la vie chère, en particulier dans les contextes de double ou triple insularité, et sont avant tout des soutiens au développement de filières locales de production<sup>36</sup>.

**Selon les sénateurs, l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM) n'a jamais réellement défini et piloté une stratégie, s'attachant plutôt à ajuster des dispositifs en fonction des contraintes budgétaires permanentes.** LADOM peine donc à s'imposer comme l'opérateur de référence de la mobilité dans les Outre-mer. Les aides sont souvent mal connues. L'instruction des dossiers est complexe pour beaucoup de demandeurs. Certaines procédures sont obsolètes comme les bons papiers. Par ailleurs, LADOM est absente de plusieurs Outre-mer, en particulier dans le Pacifique. Les recommandations des sénateurs sont d'engager un plan de modernisation des infrastructures portuaires et aéroportuaires dans les Outre-mer. Ils recommandent de revoir le financement des délégations de service public (DSP) régionales ou locales contribuant à la continuité territoriale en portant la participation de l'État à 50 % sur les lignes dépourvues de liaisons routières.

**Les sénateurs recommandent de réduire l'impact de la saisonnalité des prix des billets d'avion grâce à un tarif plafond**

34 M. Guillaume Chevrollier, sénateur de la Mayenne, et Mme Catherine Conconne, sénatrice de la Martinique.

35 <https://www.senat.fr/rap/r22-488/r22-488-syn.pdf>

36 A ce sujet, le CESE rappelle son avis : *10 préconisations pour le pouvoir d'achat en Outre-mer*, rapporté par Mme Véronique Biarnaix-Roche et Mme Ghislaine Arlie, en octobre 2023.



**pour les résidents.** Les aides à la continuité territoriale doivent être renforcées pour les ultramarins en relevant très significativement le plafond de ressources ; en réduisant le délai de carence ; en élargissant l'aide aux déplacements entre les territoires ultramarins ; en créant une aide additionnelle spécifique de continuité intérieure lorsque le trajet pour rejoindre l'aéroport international de départ depuis son domicile nécessite de prendre un avion ou un bateau.

**Le CESE partage les constats du rapport sénatorial et demande au législateur d'engager une concertation pré-législative permettant de réfléchir au cadre et au financement de la continuité territoriale en Outre-mer.**

**La continuité territoriale doit être conçue comme un véritable service public qui concourt à l'égalité de traitement des populations et des territoires.** La continuité territoriale entre les Outre-mer (DROM, Collectivités d'Outre-mer et Nouvelle-Calédonie<sup>37</sup>) et l'Hexagone doit être subventionnée au même titre que les aides perçues par la Corse ou d'autres régions pour l'aménagement de leur territoire. Le budget de l'Etat accorde 257 euros

par an et par habitant en faveur de la continuité territoriale de la Corse pour seulement 16 euros en moyenne par habitant en Outre-mer<sup>38</sup>. Celle-ci relève des compétences de l'Etat et non des Collectivités territoriales comme le prévoit la loi<sup>39</sup>. Elle ne doit pas seulement être une « compensation » des surcoûts liés à l'éloignement, mais un véritable outil d'autonomie des territoires permettant un développement endogène et une ouverture sur la zone régionale. Le dispositif d'aide à la continuité territoriale fait l'objet de débats parlementaires<sup>40</sup> quant au périmètre qu'elle doit couvrir : « tarif résident » ; passeport pour le « retour au pays » ; actifs en mobilité ; vente à distance ; familles de personnes malades...

**Le CESE se prononce résolument en faveur d'une extension du champ couvert par la continuité territoriale et d'une ouverture à un plus large public.**

**Le financement de LADOM doit être renforcé pour les publics prioritaires : étudiants, stagiaires en formation, demandeurs d'emploi.** En 2022, on comptait 50 000 bénéficiaires du dispositif de continuité territoriale porté par l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM), dont 12 000 étudiants.

37 L'aide à la continuité territoriale pour les résidents de l'ensemble des territoires d'Outre-mer (DROM et COM) permet à ces derniers de bénéficier d'un cofinancement de l'Etat de leurs billets d'avion aller-retour en direction de l'Hexagone. Cette politique repose sur les principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République. Elle tend à atténuer les contraintes de l'insularité et de l'éloignement, notamment en matière d'installation professionnelle, et à rapprocher les conditions d'accès de la population aux services publics de transport, de formation, de santé et de communication de celles de la métropole, en tenant compte de la situation géographique, économique et sociale particulière de chaque collectivité territoriale d'Outre-mer.

38 Ricardo Moraes, L'Outre-mer réclame la continuité territoriale face à la hausse des billets d'avion, *Air Journal*, 3 mai 2023.

39 En vertu des articles L.1803-1 et suivants du code des transports, l'aide à la continuité territoriale relève d'une politique nationale de continuité territoriale, fondée sur les principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République, confiée à l'Agence De l'Outre-mer pour la Mobilité (LADOM). Voir l'arrêt de la Cour administrative d'appel de Bordeaux du 21 décembre 2022 : incompétence de la Région de La Réunion pour instaurer de manière autonome un dispositif d'aide à la continuité territoriale consistant en l'attribution d'aides finançant une partie des frais de déplacements aériens entre l'île et l'hexagone.

40 Proposition de loi visant à renforcer le principe de la continuité territoriale en Outre-Mer, n° 1159, déposée le 25 avril 2023 et renvoyée à la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, rapporteur M. Olivier Serva.



Les résidents en Outre-mer qui souhaitent voyager pour leurs loisirs mais aussi tous ceux qui voyagent à titre professionnel, ressentent de plus en plus fortement l'impact des prix des billets d'avion qui aggrave le sentiment d'éloignement. Le Gouvernement a procédé à deux hausses successives des taux de prise en charge des billets par le dispositif de continuité territoriale au printemps 2021 et début 2023<sup>41</sup>, pour porter le financement public à 50 % environ du prix payé par le bénéficiaire. Pour accompagner un enfant malade hospitalisé dans l'Hexagone, deux proches sont aidés dans leur déplacement. Afin de mieux accompagner les familles en cas de deuil, les déplacements des frères et sœurs sont devenus éligibles à l'aide. Depuis 2021, les doctorants, les artistes, les jeunes espoirs sportifs sont également aidés pour se déplacer. 39,86 millions d'euros ont été consommés en 2022 sur le budget de l'Etat pour la continuité territoriale<sup>42</sup>.

**Le CESE se prononce en faveur d'un rehaussement significatif des crédits alloués à LADOM pour l'aide à la continuité territoriale des « publics prioritaires » en Outre-mer.**

**Le financement de la continuité territoriale peut être utilisé également comme un moyen de diminuer le coût de la vie pour les ultramarins.** Le prix élevé

des billets d'avion est un frein important à la mobilité pour de nombreux ultramarins. Mais le coût du fret est également un facteur de renchérissement des produits importés. Une action sur le coût des liaisons maritimes et aériennes serait un moyen de redonner du pouvoir d'achat aux consommateurs en Outre-mer. Le CESE note que la Conférence de coopération régionale Antilles-Guyane de mars 2023 a recommandé de concevoir, avec l'Union européenne, une réforme de l'aide au fret. Une réflexion doit être menée concernant l'application d'une péréquation tarifaire sur le transport de marchandise par les transporteurs maritimes afin d'assurer une solidarité républicaine qui existe dans d'autres secteurs, notamment la distribution de l'électricité.

**Le CESE se prononce pour une péréquation tarifaire du fret sur la base d'engagements des compagnies maritimes assurant la desserte à destination des Outre-mer.**

41 En complément de l'augmentation du taux de prise en charge des billets porté en 2023 à 50 %. Le seuil du quotient familial a été réévalué à 18 000 euros. Cette revalorisation doit porter le taux de population éligible dans les cinq DROM de 62 % à 77 %.

42 La mesure 27 du CIOM prévoit la réforme de la politique de continuité territoriale et de LADOM. Le billet supplémentaire pris en charge à 100 % pour les néo-bacheliers étudiant dans l'hexagone et déjà accompagnés par LADOM est entré en vigueur fin 2023.

## PRÉCONISATION #5

**Le CESE préconise de renforcer les dispositifs de continuité territoriale pour les Outre-mer en veillant à une égalité de prise en charge entre les territoires. Le CESE se prononce en faveur d'un rehaussement significatif des crédits alloués à LADOM pour l'aide à la continuité territoriale des « publics prioritaires » en Outre-mer.**

**Le CESE préconise de définir juridiquement un « droit à la continuité territoriale » pour les Outre-mer afin de poser un cadre législatif adapté, à l'instar des mesures existantes par exemple pour la Corse.**

**Le CESE préconise d'élargir les conditions d'accès à la continuité territoriale en maintenant des conditions de ressources et de motivation pour la prise en charge des déplacements. Ce dispositif devra s'appliquer au transport de passagers et de marchandises entre l'Hexagone et les Outre-mer. Le financement de l'Etat devra s'accompagner d'engagements de continuité de service et de péréquation tarifaire de la part des compagnies aériennes et maritimes.**

### **Naître en Outre-mer ne devrait pas être un handicap.**

Le CESE a pris connaissance de la note de France stratégie *Naître en Outre-mer : de moindres opportunités que dans les autres régions de France*<sup>43</sup>. Les personnes natives des Antilles et de La Réunion subissent une pénalité significative en matière d'opportunités éducatives et professionnelles par rapport aux personnes vivant dans l'hexagone, même issus des régions à plus faibles opportunités. À origine sociale comparable, les natifs des Outre-mer ont 20 % à 25 % de chances en moins d'obtenir un diplôme du supérieur, environ 12 % de chances en moins d'accéder à l'emploi, et 35 % à 45 % de chances en moins d'occuper un poste de cadre. On observe un écart important en termes d'opportunités professionnelles entre ceux qui sont partis (un quart des natifs de La Réunion et presque 40 % pour les natifs des Antilles) et ceux qui sont restés en Outre-mer. Si ce lien entre mobilité interrégionale et opportunités plus importantes se retrouve également en France hexagonale, le différentiel entre personnes mobiles et non-mobiles est beaucoup plus marqué pour les Outre-mer. Cela s'explique par une double pénalité des sédentaires : un moindre niveau de diplôme, mais également, pour un même niveau de diplôme, un écart d'opportunités professionnelles, notamment aux Antilles. Ceux qui ont migré quant à eux bénéficient au contraire en moyenne d'une situation proche de celle des personnes nées dans l'hexagone.

**Les conclusions de cette note de France stratégie plaident en faveur d'un renforcement de l'accès aux services publics en Outre-mer, notamment à l'enseignement scolaire,**

43 La note d'analyse n°137, mai 2024.

**à l'enseignement supérieur et à la formation professionnelle, mais également pour un développement de l'aide financière à la mobilité, en particulier des étudiants et des personnes en formation, leur permettant d'accéder à des opportunités de formation et d'emploi plus importantes que sur leur territoire d'origine, quitte à favoriser leur retour par la suite.**

**En conséquence, le CESE suggère de renforcer prioritairement les aides à la mobilité des étudiants et des personnes en formation, lorsque la formation demandée n'est pas disponible sur leur territoire.**

**Les dispositifs de continuité territoriale doivent être conçus comme une aide à la mobilité et non une incitation à partir du territoire.** La continuité territoriale est un service public qui se donne pour objectif de renforcer la cohésion des territoires au sein de la nation. Le recours à des aides à la mobilité ne doit pas se substituer à la mise à disposition de services publics, de soins de santé ou de formations sur les territoires. Cette articulation entre mise à disposition de services publics au niveau local et accompagnement vers des services plus spécialisés à distance doit être pensée avant tout par la Collectivité territoriale

en relation avec le Préfet. Pour les jeunes qui souhaitent à un moment partir étudier dans l'hexagone ou à l'étranger, puis revenir poursuivre leurs études en Outre-mer, des dispositifs d'aide au retour doivent être proposés comme : l'aide à la recherche de stage, d'une place d'apprentissage en entreprise ou d'un premier emploi ; une prime à l'installation ou au retour pour les étudiants (ce dispositif existe en Martinique pour les jeunes actifs) ; une plateforme d'information et d'orientation pour les étudiants qui souhaitent revenir poursuivre leurs études sur leur territoire d'origine ; une aide à l'accès au logement étudiant... Il s'agira de mettre à disposition des jeunes étudiants des services leur permettant à la fois de poursuivre leurs études et de faciliter leur retour en lien avec le territoire<sup>44</sup>.

**L'articulation entre la mise à disposition de services publics localement, l'aide à la mobilité et l'accompagnement du retour, doit être pensée à l'échelle de chaque territoire pour faire de la continuité territoriale un moyen d'émancipation et non de départ contraint.**

<sup>44</sup> La délégation aux Outre-mer rappelle sa contribution rapportée par Mme Inès Bouchaut-Choisy, à l'avis du CESE : *Réussite à l'École, réussite de l'École*, de juin 2024, rapporté par Mme Bernadette Groison. L'offre de formation doit être davantage développée en tenant compte des débouchés en emplois locaux et des besoins en compétences du territoire. Un travail de fond doit être effectué avec les Collectivités territoriales, les chambres consulaires et les Rectorats pour proposer des filières de formation adéquates qui correspondent aux besoins locaux. Ceci d'autant plus que les besoins de compétences d'ingénierie sont très importants. Il convient de mettre en place des dispositifs de continuité entre l'enseignement scolaire et supérieur (juste avant et après le baccalauréat pour assurer la continuité du cycle « bac - 3 » à « bac + 3 ») afin d'offrir le maximum de choix et de possibilités de poursuite d'études sur place.

#### **4. Les connexions doivent être développées entre territoires ultramarins dans un même bassin et au sein même des territoires pour renforcer les synergies**

**Le développement des connexions internes et externes doit s'inscrire dans un projet d'aménagement durable des territoires.** Les aménagements terrestres, la navigation fluviale, les liaisons aériennes intérieures doivent s'articuler avec les « portes » d'entrée du territoire que sont les ports, les aéroports, les ponts et les connexions numériques. A titre d'exemple<sup>45</sup>, l'Ouest et de l'intérieur de la Guyane sont encore très peu desservis par le réseau routier. Le transport fluvial sur le Maroni est depuis toujours le vecteur principal de déplacement des populations et des marchandises dans l'ouest Guyanais. La construction d'un pont entre la Guyane et le Surinam permettrait de développer et de formaliser les échanges commerciaux avec cet Etat voisin.

**Le transport fluvial en Guyane est contraint par des conditions de navigations difficiles.** Les sites isolés sont accessibles uniquement par voie aérienne et fluviale. Les pirogues effectuent l'essentiel du transport de fret sur les fleuves. Le transport fluvial représente environ 10 % de la consommation de carburants du territoire. En saison sèche, les fleuves deviennent difficilement navigables, pouvant ralentir voire empêcher l'acheminement des biens et des personnes pendant de longues semaines. Ceci a notamment des

répercussions sur l'approvisionnement énergétique des villages, où l'électricité est en grande partie fournie par des groupes électrogènes. Les difficultés d'accès en saison sèche pourraient s'aggraver avec les conséquences attendues du changement climatique. L'Etat envisage l'aménagement de certains passages difficiles des fleuves, souvent en faisant sauter des roches, pour améliorer leur navigabilité et réduire les contraintes en saison sèche. Une autre solution envisagée est la réalisation d'une route du fleuve le long du Maroni.

**Le CESE demande l'élaboration d'un plan de rattrapage des infrastructures routières, fluviales, portuaires et aéroportuaires, ainsi que numériques, en Guyane, territoire particulièrement enclavé.**

**Les liaisons « inter-Outre-mer » doivent aussi être intégrées dans une continuité territoriale à l'échelle régionale.** Le désenclavement des territoires passe par la possibilité de se rendre facilement et à moindre coût dans les autres territoires ultramarins du bassin régional. Les liaisons inter-îles sont ainsi très importantes entre La Réunion et Mayotte ; entre la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, ainsi qu'avec la Guyane ; entre la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, et la Polynésie française.

**Les liaisons inter-Outre-mer doivent être en partie subventionnées par l'Etat et gérées sous forme de délégation de service public (DSP) par bassin au titre de la continuité territoriale préconisée. La création d'une ligne subventionnée**

<sup>45</sup> Mme Carine Sinai-Boussou, Présidente de la Chambre de commerce et d'industrie (CCI) de Guyane, a indiqué en audition 11 juin 2024 devant la délégation aux Outre-mer, que le territoire a d'importantes difficultés à travailler avec les pays frontaliers, tels que le Surinam ou le Brésil, en grande partie du fait d'un manque d'infrastructures de transports (liaisons routières, ponts, ports, aéroports, connexions numériques). Ces pays émergents ont pourtant un PIB en augmentation qui pourrait entraîner des exportations guyanaises. Les barrières douanières, tarifaires et normatives sont importantes (réglementations européennes et françaises, ainsi que les normes sanitaires, environnementales et sociales).

**entre les Antilles et la Guyane doit être étudiée.**

**Les liaisons inter-îles peuvent être assurées par des navires rapides de nouvelle génération.** A titre d'exemple, aux Antilles françaises, un nouveau catamaran de 60 mètres de long et d'une capacité de 428 passagers et d'une cinquantaine de voitures, va desservir Sainte-Lucie et la Dominique depuis la Guadeloupe avec un service de meilleure qualité que les bateaux précédemment en service. Ce type de service parfaitement adapté aux liaisons maritimes régionales permet d'apporter un service de desserte là où des liaisons aériennes ne seraient pas équilibrées économiquement.

**Une aide spécifique doit être apportée à la mobilité interne aux territoires par les Collectivités territoriales ultramarines, avec le soutien de l'Etat dans le cadre des Contrats de convergence et de transformation.** Le phénomène de « double insularité », c'est-à-dire le fait de se situer sur une île au sein d'un archipel, est un facteur supplémentaire d'isolement. Ainsi entre la Guadeloupe et ses îles (la Désirade, Marie-Galante, les Saintes) ; la Nouvelle-Calédonie et les îles Loyauté ; Tahiti et les cinq archipels de Polynésie française (composés de 118 îles dont 76 sont habitées) ; Wallis et Futuna ; Petite-terre et Grande-Terre à Mayotte ; les liaisons doivent être assurées par un service public de transport en partie pris en charge financièrement par les Collectivités territoriales. Les liaisons entre Saint-Pierre et Miquelon sont quant à elles déjà financées par l'Etat.

**Un financement spécifique de l'Etat sous forme de dotation budgétaire de « continuité territoriale interne » doit être prévu pour les Collectivités territoriales qui assument cette lourde charge supplémentaire. Une enveloppe budgétaire pluriannuelle doit être inscrite dans le cadre des Contrats de convergence et de transformation (CCT) à venir.**

**Le CESE demande le rétablissement d'une liaison maritime passagers entre Wallis et Futuna, sous forme de délégation de service public (DSP). Cette liaison pourrait coupler l'activité fret et passagers. La possibilité d'une liaison maritime vers les îles Fidji doit également être envisagée afin de désenclaver Wallis-et-Futuna et de permettre un développement du touristique durable.**

**Le gouvernement local de la Polynésie française a mis en place un vaste réseau de desserte des îles sur la base d'une délégation de service public.** Afin de garantir la continuité territoriale interinsulaire au sein des archipels qui forment la Polynésie française, le gouvernement local a décidé de mettre en œuvre les dispositions d'un texte adopté en 2016 visant la création d'une obligation de service public. Un appel d'offre en Délégation de service public (DSP) a ainsi ouvert pour la desserte des 34 aéroports dits de « désenclavement ». Air Tahiti a été désigné comme opérateur de cette DSP et bénéficie d'une compensation financière contractuellement définie. Le délégataire exploite le service sous sa responsabilité et ne dispose d'aucune garantie du délégant

d'amortir ses investissements ou les coûts qu'il a supportés liés à l'exploitation du service. Le gouvernement verse une subvention d'environ 9 millions d'euros en contrepartie des obligations de service public mises à sa charge. Des tarifs maximums sont fixés pour les résidents de la Polynésie française. Certaines îles ne sont reliées que par une seule liaison hebdomadaire ou mensuelle.

**Le CESE salue cette initiative remarquable qui permet de maintenir un lien social et économique avec des îles qui sans cela ne seraient ravitaillées que par bateau à des périodes très espacées. Ce type d'exemple qui existe aussi à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis-et-Futuna, pourrait inspirer d'autres collectivités.**

## II - La desserte maritime doit être modernisée pour répondre aux enjeux économiques et environnementaux

### **1. Les infrastructures maritimes sont vitales pour le développement des territoires**

#### 1.1 UNE STRATÉGIE NATIONALE POUR LES PORTS ULTRAMARINS

**Le CESE rappelle qu'il a adopté un avis en octobre 2015 portant sur *Les ports ultramarins au carrefour des échanges mondiaux*, rapporté par M. Rémy-Louis Budoc.** Les ports ultramarins doivent rester des acteurs économiques majeurs et du bien-être des populations locales, capables d'organiser les rendez-vous des navires et des marchandises ou des passagers sur leurs quais et de générer de la valeur ajoutée. Dans cette perspective, ils doivent montrer leur capacité à densifier les activités qu'ils génèrent et les étendre. Selon l'avis de 2015, les gouvernances doivent conforter l'attractivité des ports pour répondre aux mutations du trafic maritime mondial et devenir de vrais relais de croissance pour la France mais aussi l'Union européenne. Les préconisations de cet

avis du CESE s'organisaient autour de quatre axes : conforter la gouvernance des ports ultramarins ; moderniser les installations portuaires ; dynamiser le développement des Outre-mer grâce à leurs ports ; et renforcer la coopération régionale portuaire. Avec le recul d'une dizaine d'années, on peut considérer que cet avis du CESE a fait date et qu'une grande partie de ses préconisations se sont avérées pertinentes dans un secteur maritime en rapide évolution. Dans un contexte de mondialisation du trafic maritime, les ports ultramarins ont su relever le défi, rester des acteurs majeurs du développement des territoires, ce qui n'était pas acquis, être attractifs dans leur bassin maritime et capables de devenir de vrais relais de croissance pour leur territoire.

**Le CESE a pris connaissance du rapport d'information sénatorial sur *Les Outre-mer au cœur de la stratégie maritime nationale*<sup>46</sup>.** Les ports en Outre-mer sont des interfaces incontournables concentrant 95 % des échanges de

<sup>46</sup> Rapport d'information n° 546 (2021-2022) de M. Philippe Folliot, Mmes Annick Petrus et Marie-Laure Phinera-Horth, fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer, déposé le 24 février 2022.

marchandises les plaçant comme des acteurs économiques de poids. Pour les sénateurs, la priorité est aujourd'hui d'inverser notre regard en replaçant les Outre-mer au cœur de la stratégie maritime nationale, en crédibilisant notre souveraineté mise à mal sur ses zones économiques exclusives (ZEE), et en accompagnant la transition économique des Outre-mer. Les Français n'ont pas assez pris conscience de la nature « archipélagique » de leur pays. Selon la formule du président du CESER de La Réunion, M. Dominique Vienne, cité par le rapport sénatorial, la France doit résolument passer « *du pacte jacobin au pacte océanien* ». Situés au carrefour des routes maritimes mondiales, les ports ultramarins peuvent devenir des plateformes de redistribution. Si Port-Réunion, Pointe-à-Pitre, Fort-de-France et Nouméa se classent déjà parmi les 10 premiers ports français en termes de trafic de conteneurs, les infrastructures de plusieurs ports ultramarins ne sont pas suffisamment adaptées face à l'accroissement rapide du trafic par porte-conteneurs et face à la forte augmentation de la taille des navires. Au-delà de ces adaptations, le développement de services de réparation navale et l'augmentation des réserves foncières des ports devront également permettre d'attirer davantage de trafic et de constituer de véritables « hubs » régionaux.

**Le développement des ports ultramarins doit s'inscrire dans une vision stratégique, plus coordonnée et faisant émerger des ports acteurs de niveau international. Les dimensions environnementales et sociales des ports méritent d'être également mises en avant.**

**Les ports ultramarins manquent d'une Stratégie nationale portuaire qui soit propre aux Outre-mer.**

Une première Stratégie nationale portuaire en Outre-mer a été élaborée en 2016 à la suite du Comité interministériel de la mer du 22 octobre 2015. Lors de l'adoption de la nouvelle Stratégie nationale portuaire par le Comité interministériel de la mer du 22 janvier 2021, il n'y a pas eu de mise à jour d'une feuille de route stratégique propre aux Outre-mer. Le choix a été fait d'une Stratégie nationale qui couvre l'ensemble du système portuaire français de l'Hexagone et des Outre-mer, mais qui de fait ne donne qu'une place très secondaire aux Outre-mer. La majeure partie des objectifs stratégiques et des actions de la feuille de route nationale doivent être mis en œuvre par les ports ultramarins alors qu'ils s'avèrent peu adaptés. Certains, comme la transition énergétique doivent s'y appliquer différemment compte tenu des caractéristiques de la production locale d'électricité (les transitions énergétiques des Outre-mer en cours mais non encore abouties)<sup>47</sup>. D'autres objectifs comme le report modal ou la massification des flux n'ont qu'une

<sup>47</sup> Voir l'avis du CESE : *Quelles transitions énergétiques pour les Outre-mer ?*, rapporté par M. Alain André et Mme Nadine Hafidou, mars 2024.



pertinence limitée pour les Outre-mer.

**Le CESE regrette le manque de prise en compte des Outre-mer dans la Stratégie nationale portuaire et se prononce en faveur de l'établissement d'une stratégie propre aux Outre-mer, découpée par bassin maritime, permettant une réelle prise en compte de leurs enjeux propres et de valoriser le potentiel des espaces maritimes ultramarins.**

L'Etat doit élaborer une vision stratégique de moyen et long terme des infrastructures et connectivités des ports ultramarins, intégrant les transitions en cours et les investissements induits. Cette approche doit établir les complémentarités et spécialisations des différents ports, ainsi que le report modal, la multimodalité pour le transport de marchandises et le trafic de passagers (croisières/connectivité aérienne). Cette stratégie doit tenir compte de l'ensemble des activités présentes dans les ports : tourisme, commerce, pêche, plaisance, stockage, énergies, industrie... Cette stratégie doit se construire en concertation avec les parties prenantes et en articulation avec les stratégies de développement propres à chaque port. Elle devra comprendre des volets social, économique et environnemental.

#### PRÉCONISATION #6

**Le CESE préconise qu'à la suite de la Stratégie nationale portuaire de 2021 et de la Stratégie nationale pour la mer et le littoral 2 (2024-2030), une stratégie nationale portuaire spécifique aux Outre-mer soit établie, avec un découpage par bassin maritime régional : « bassin Atlantique », « bassin Océan Indien » et « bassin Pacifique ». Cette stratégie nationale portuaire spécifique aux Outre-mer permettra de fixer des objectifs concertés de flux, d'investissements, de fluidification du passage portuaire, de décarbonation et de protection des écosystèmes marins. Elle permettra également d'organiser les liaisons et la desserte des différents ports en rapport avec les compagnies maritimes présentes localement.**

#### 1.2 LA MODERNISATION DES INFRASTRUCTURES PORTUAIRES DOIT ÊTRE POURSUIVIE

**Les infrastructures portuaires sont en général de très bon niveau par rapport à celles des îles comparables dans leur environnement régional.** Les compagnies de transport maritime et de croisières reconnaissent la qualité des infrastructures françaises et l'efficacité des autorités portuaires. Les Outre-mer comptent quatre Grands ports maritimes : Guadeloupe, Martinique,



Guyane, La Réunion<sup>48</sup>. Les ports ultramarins sont des établissements publics à caractère industriel et commercial sous tutelle de l'État et gérés par un directoire sous le contrôle d'un conseil de surveillance. La gouvernance des Grands ports maritimes s'est affirmée ces dernières années permettant une modernisation continue des infrastructures. Le port de Longoni à Mayotte est le seul port en gestion privée<sup>49</sup>. Selon le rapport sénatorial précité<sup>50</sup>, l'évolution du statut du port de Mayotte en Grand Port maritime paraît indispensable. Saint-Pierre-et-Miquelon a également un port d'intérêt national relevant de l'État. Les ports ultramarins représentent ensemble 13,9 millions de tonnes de trafic de marchandises<sup>51</sup>. Le Grand Port Maritime de La Réunion est le premier port des Outre-mer en termes de trafic de marchandises, suivi par celui de Nouméa avec les trafics d'hydrocarbures et liés au nickel, puis des Antilles et de la Guyane. Après le choc de

la crise sanitaire et la baisse de l'activité, Port-Réunion a traité plus de 6 millions de tonnes de marchandises en 2021, en faisant un « hub » important dans la zone régionale de l'Océan Indien. Dans les Antilles, le trafic est également important, bénéficiant d'une activité de transbordement en croissance. Les trafics maritimes des autres géographies sont en revanche plus modestes, proportionnés à la taille de leurs économies, mais demeurent essentiels à leur approvisionnement<sup>52</sup>.

**Les Grands ports maritimes sont un atout majeur du développement des territoires qui doit faire l'objet d'investissements réguliers de la part de l'Etat et des Collectivités territoriales. Les Grands ports maritimes doivent poursuivre leur modernisation pour répondre aux standards internationaux en termes de logistique et d'interopérabilité.**

**Sans remettre en cause le statut du port de Longoni à Mayotte,**

48 La réforme de 2008 a créé le statut de Grand Port Maritime (GPM) dans lequel ont basculé les 11 ports maritimes relevant de l'État.

49 Le CESE note que l'Autorité de la concurrence a notifié deux griefs d'abus de position dominante à l'entreprise Mayotte Channel Gateway qui exploite les infrastructures et installations portuaires de Longoni. Il est reproché à cette entreprise d'avoir abusé de sa position dominante sur le marché de la gestion et de l'exploitation des infrastructures et installations du port de Longoni en mettant en œuvre un ensemble de comportements visant à accaparer les marchés de la manutention portuaire. Il lui est également reproché d'avoir imposé aux importateurs mahorais un ensemble de conditions de transaction inéquitables. Cet acte d'instruction ouvre la procédure contradictoire et permet l'exercice des droits de la défense par les parties. Il ne saurait préjuger de la culpabilité des entités ayant reçu une notification de griefs.

50 Rapport d'information sénatorial sur *Les Outre-mer au cœur de la stratégie maritime nationale*.

51 Chiffres clés des transports, Service des données et études statistiques du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, mars 2023.

52 Les grands enjeux et les données de trafic des principaux ports mentionnées (tonnage de marchandises et conteneurs vingt pieds) ci-dessous sont issus des rapports annuels de l'IEDOM-IEOM.

**le CESE soutient une évolution de sa gouvernance en déléguant ou en concédant sa gestion à une structure mixte public-privé. Cette gouvernance devra s'ouvrir à différents acteurs locaux afin de mieux intégrer le port dans un projet de développement pour le territoire.**

**Le grand port maritime de la Martinique est le poumon de l'île.**

Le port où transitent plus de 95 % des denrées consommées dans l'île a été transformé en établissement public industriel et commercial en 2013. Le trafic du grand port maritime de la Martinique s'établit à 3 millions de tonnes de marchandises manutentionnées en 2022, pour environ 200 000 conteneurs. Celui-ci s'est engagé dans un ambitieux programme d'investissements, comportant notamment l'extension du terminal à conteneurs. Or, selon les observations de la Cour des comptes<sup>53</sup>, ce projet a pris du retard, alors même que la création d'un « hub » portuaire antillais, projet porté en lien avec le principal opérateur de transport maritime et client du port, CMA-CGM, conduirait à accroître les investissements et à en accélérer le rythme. Selon la Cour des comptes, la réflexion stratégique gagnerait à être complétée par une prise en compte réaliste des évolutions démographiques et économiques de l'île et des flux maritimes de la région caribéenne. L'effort de coopération entre les ports de la zone doit absolument être relancé. Si le grand port maritime de la Martinique veut réduire le risque de marginalisation économique, selon la Cour, il doit porter attention aux contraintes de

productivité et de rentabilité de son outil en comparaison des autres ports de la zone. La transition énergétique du port, à peine initiée, doit s'accélérer : c'est une condition pour s'insérer dans ce que sera le transport maritime de demain, c'est aussi l'opportunité d'apporter une forte plus-value à la collectivité. Cette situation appelle une inflexion de la réflexion stratégique. En répondant à l'enjeu de dépendance à son client principal, le port pourrait rechercher une meilleure appropriation des flux commerciaux dans l'ensemble de la zone Caraïbe-Amérique du sud, un développement accru de l'offre touristique intégrant les différentes attentes des croisiéristes (écotourisme, gastronomie, culture, découverte de la biodiversité...), une meilleure prise en compte du développement durable et des enjeux environnementaux.

**Le CESE soutient le projet de grand « Hub des Antilles » appuyé sur les deux Grands ports maritimes de Martinique et de Guadeloupe.**

Fruit d'un long travail de concertation entre l'État, les Collectivités territoriales, les Grands ports maritimes de Guadeloupe et de la Martinique, et le Groupe CMA-CGM, le « Hub des Antilles » constitue un projet commun de développement ambitieux autour de l'économie portuaire et logistique, comprenant la réduction de l'empreinte carbone et la desserte maritime et portuaire. Le montant total du projet est estimé à 336 millions d'euros, dont 257 millions pour les infrastructures sous maîtrise d'ouvrage publique. Le calendrier des travaux prévoit une mise en service opérationnelle progressive du projet à partir de début 2025 pour un

<sup>53</sup> La Cour des comptes a rendu public en mars 2024 un rapport concernant Le grand port maritime de la Martinique. <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-grand-port-maritime-de-la-martinique>

déploiement complet à l'automne 2025 pour les deux grands ports concernés<sup>54</sup>.

**Le Port autonome de Nouvelle-Calédonie porte un ambitieux projet d'agrandissement.** Le port de Nouméa est le deuxième port d'Outre-mer en tonnage manipulé avec 5 millions de tonnes et 100 000 conteneurs, après Port-Réunion. La filière minière qui représente 97 % des exportations, subit une crise profonde. Il était aussi le deuxième plus grand port de croisière en France avant de connaître un arrêt prolongé de son activité touristique après les événements de mai 2024. Le Port autonome a depuis longtemps le projet de prolonger le quai de commerce d'un poste supplémentaire. Le chantier est arrêté depuis 2018. Le Port espère une réalisation à horizon 2027-2030

afin d'accueillir les nouveaux navires. À terme, le grand quai permettrait l'accueil conjoint des navires de croisière avec une nouvelle gare maritime, et des porte-conteneurs. Les choix stratégiques à prendre seront très impactants pour les trente prochaines années.

**Le Grand port maritime de la Guadeloupe étend le principal quai du Terminal de Jarry.** Le Grand port maritime de la Guadeloupe a lancé un ambitieux programme d'adaptation des infrastructures portuaires<sup>55</sup>. Le montant global des investissements sous maîtrise d'ouvrage publique est estimé à 135 millions d'euros. La nouvelle structure du port devrait être finalisée en 2026. Dès la conception et tout au long de l'élaboration du projet, le Grand Port Maritime de la Guadeloupe s'est attaché à rechercher les meilleures mesures

54 Le projet se décline en 2 axes : Adaptation de l'outillage, avec notamment l'installation de nouveaux portiques qui devraient être livrés en fin d'année 2024, et opérationnels en 2025. Ils ont vocation à offrir la capacité d'opérer les nouveaux bateaux de la CGA CGM ; Adaptation des infrastructures : agrandissement du quai principal de 450 à 600 et du terre-plein central (pour le développement des activités de transbordement). Le calendrier prévisionnel pour l'achèvement des travaux est 2027. La principale compagnie (CMA CGM) opérant en Martinique (90 % des flux) va faire l'acquisition de 7 nouveaux bateaux (plus grands) propulsés au gaz naturel liquéfié (GNL) permettant une réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'ordre des 2/3. Source : *Rapport annuel économique 2023 Martinique*.

55 Le grand port maritime de Guadeloupe (GPMG) a fait l'objet d'un contrôle de la gestion de la Cour des comptes rendu public en 2021. La fragilité de la gouvernance prive le GPMG d'une stratégie de long terme solide et partagée, alors que des choix d'investissements structurants ont été faits et que la conduite de certains dossiers nécessitait un soutien du conseil de surveillance. Les questions foncières soulèvent de nombreuses difficultés à l'image du transfert des biens de l'État au GPMG ou du pilotage insuffisant de la délégation de service public de la marina de Bas-du-Fort. La coordination interportuaire ne fonctionne pas et les nombreux chantiers ouverts n'avancent pas au rythme annoncé initialement, ce qui donne l'image d'un établissement qui n'a pas la maîtrise de nombreux enjeux et dont la gouvernance nécessite d'être revitalisée. Le développement du conteneur est freiné par la taille du marché domestique et l'absence de concurrence sur ce segment, les potentialités de la croisière comme de la grande plaisance dépendent de facteurs qui échappent en grande partie au port. L'organisation interne du GPMG est marquée par des refontes successives du périmètre des différents services, ce qui n'a pas permis à certaines directions de monter en compétences. La fonction achat apparaît ainsi dépourvue de vision stratégique, la gestion domaniale doit gagner en performance et le contrôle interne demeure insuffisant à bien des égards. La gestion des ressources humaines se caractérise quant à elle par un temps de travail bien en-dessous de la durée légale et par un dialogue social complexe, particulièrement dans le cas des portiqueurs. La gestion interne doit par conséquent être modernisée, ce qui suppose une stabilité de la gouvernance.

environnementales pour limiter les incidences sur l'environnement. 43 mesures « éviter, réduire, compenser, suivre » (ERCS) sont mises en place. Ce pic d'investissement est rendu nécessaire par les mutations portuaires annoncées liées à la mise en service du nouveau Canal de Panama. Le Grand port maritime de la Guadeloupe fonde son projet stratégique sur : la compétitivité de l'offre des services portuaires ; la croisière et le nautisme ; la numérisation des activités portuaires ; l'adaptation au changement climatique. Ce grand port généraliste se positionne comme accélérateur des performances des filières économiques locales et de soutien aux emplois associés. Le port traite 3,8 millions de tonnes de marchandises et 230 000 conteneurs par an.

**Le Grand Port Maritime de la Guyane est un acteur incontournable dans la chaîne économique du territoire guyanais car plus de 95 % des produits importés pour la consommation locale sont traités sur ses installations.**

Il regroupe les sites portuaires de Dégrad-des-cannes à Rémire-Montjoly et de Pariacabo à Kourou. Ses installations font l'objet, depuis plus de cinq ans, d'un programme de réhabilitation afin de répondre aux normes internationales de sécurité, de protection de l'environnement et de modernisation des pratiques en matière maritime et portuaire. Les installations du port de Pariacabo sont surtout utilisées pour les besoins du Centre Spatial Guyanais (CSG). Le trafic global du port de commerce progresse en 2022 avec 922 289 tonnes brutes, soit une augmentation de 6,6 % par rapport à l'année précédente. Le « Hub des Antilles » servira de plateforme de transbordement pour les flux en transit

vers la Guyane à la Guadeloupe. Ceux en provenance d'Amérique du Sud passeront par le port martiniquais.

**Le Grand Port maritime de La Réunion est le plus important port en Outre-mer.**

C'est un acteur incontournable de la vie insulaire pour son approvisionnement. 97 % des marchandises entrant à La Réunion transitent par le Grand port maritime de La Réunion (GPMDLR, appelé également sous son nom commercial Port Réunion)<sup>56</sup>. En 2023, le GPMDLR a continué de moderniser ses infrastructures portuaires dans le cadre du Projet stratégique 2019-2023 en investissant 47 millions d'euros. C'est le premier port des Outre-mer et le 4<sup>ème</sup> port français en termes de trafic de conteneurs. Port Réunion est une destination finale, mais constitue également une escale pour plusieurs lignes maritimes reliant l'Afrique, l'Asie, le Moyen-Orient, l'Inde et l'Australie. Le port de La Réunion est en concurrence directe avec l'île Maurice où Port-Louis est historiquement le port de transbordement de la majorité des marchandises destinées à La Réunion. D'autres défis existent dans son environnement. Les grands travaux portuaires en cours à Tamatave à Madagascar, financés par des fonds japonais, sont de nature, à l'horizon 2027, à diminuer les flux de transbordement transitant par La Réunion voire à accentuer les risques de dépendance pour l'approvisionnement, d'allongement des durées d'acheminement, de fréquence, et à terme de souveraineté. Un point clé du développement du port est notamment la nécessité de renforcer la collaboration au sein de la communauté portuaire en raison de l'espace contraint, de la coactivité importante et de l'importance cruciale du

<sup>56</sup> IEDOM, *Rapport économique annuel La Réunion*, 2023.

port pour l'économie réunionnaise. Port Réunion traite plus de 6 millions de tonnes et environ 320 000 conteneurs en 2023.

**Le port de Longoni à Mayotte est en cours de modernisation depuis quelques années.** C'est le seul port sous gestion privée en Outre-mer (le port appartenant au Département de Mayotte est confié à la gestion d'une société de droit privé sous régime de délégation de service public). Avec le trafic maritime qui ne cesse de croître, la plateforme commence à être saturée. Le port d'une superficie de 16 hectares pourrait voir sa taille portée à plus de 60 hectares. Le gestionnaire prévoit des travaux d'extensions et de création de quais pour anticiper le développement de l'activité : 80 millions d'euros d'investissements sont prévus. La mécanisation de la manutention, l'organisation et l'informatisation des outils sont en cours. Le principal client du port est le groupe de transport maritime CMA-CGM qui utilise principalement le port pour des activités de transbordement. Le port de Longoni pourrait desservir le secteur pétrolier et gazier du Mozambique. Le port traite un million de tonnes de marchandises

et 25 000 conteneurs par an.

**Le port autonome de Papeete en Polynésie française est limité par les contraintes de son emplacement.** La localisation du port de Papeete au centre de la ville limite fortement son développement. Cet emplacement génère des nuisances comme la pollution maritime causée par les eaux usées portuaires, la congestion du réseau routier, ou encore les risques industriels générés par l'implantation de dépôts d'hydrocarbures conséquents dans une ville fréquentée quotidiennement par un quart de la population polynésienne. Or la croissance du trafic maritime continue à mettre sous pression les capacités des infrastructures portuaires. Pour répondre à cette problématique, le port autonome de Papeete privilégie une stratégie en deux axes : continuer à élargir son domaine lorsque cela est pertinent, et rationaliser la superficie déjà construite<sup>57</sup>. Un pôle de réparation navale est en cours d'aménagement à Fare Ute et un terminal de Croisière International ultramoderne a été construit dans la rade de Papeete pouvant accueillir trois paquebots en même temps. Le port accueille 800 000 tonnes de

<sup>57</sup> Le port autonome de Papeete a fait l'objet d'un contrôle de la Chambre territoriale des comptes de Polynésie française en mai 2023. La Chambre regrette vivement l'absence de formalisation du schéma directeur de développement du Port alors même qu'une recommandation dans ce sens a déjà été faite dans son précédent rapport d'observations définitives. Ce défaut de vision stratégique validée et globale handicape à plus d'un titre l'établissement. Le port autonome de Papeete doit s'inscrire dans des démarches de protection du cadre de vie et de l'environnement en amorçant en tant qu'opérateur de premier plan, une transition écologique et énergétique opérationnelle et n'a pas voté sa politique dans le domaine environnemental. Le Port aurait à gagner à dialoguer et à associer les professionnels du secteur aux échéances importantes qui se présentent. Ceci apparaît d'autant plus essentiel qu'il n'existe aucune autre instance de concertation mise en place dans les statuts de l'établissement alors même que par leur contribution les socioprofessionnels participent au développement et à la pérennité de l'outil portuaire. En ce qui concerne la gestion du domaine portuaire, la Chambre observe que le Port doit s'attacher à la fois à sécuriser, simplifier, fluidifier et rentabiliser sa gestion. C'est la poursuite et le renforcement de l'ensemble des actions combinées entre elles qui pourra permettre d'obtenir un meilleur niveau de service.

marchandises et 90 000 conteneurs par an.

**Le port de Saint-Pierre, à Saint-Pierre-et-Miquelon, présente un trafic stable mais une infrastructure vétuste.** Le port de commerce de Saint-Pierre est un port d'Etat sans gouvernance particulière. Il ne bénéficie pas d'un statut de grand port maritime. Il tente de se développer grâce au tourisme de croisière avec une quinzaine de navires en escale et 5 000 visiteurs par an. C'est un port d'Etat sur lequel la Collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon n'a pas de compétence autre que pour les apports réservés à la plaisance. Plusieurs investissements d'envergure ont été réalisés ces dernières années, dont le terminal de croisières financé par l'Etat à hauteur de 13,1 millions d'euros. Toutefois, une partie des infrastructures portuaires demeure inadaptées compte-tenu de leur état de vétusté. Essentiellement tourné vers l'importation, son trafic est d'environ 50 000 tonnes par an. Le trafic de marchandises est assuré dans le cadre d'une délégation de service public (DSP) subventionnée par l'Etat, qui organise les dessertes maritimes vers le Canada et inter-îles vers Miquelon. Avec un total de 70 000 passagers en 2023, le transport maritime enregistre une année record.

**Le port de Wallis est le point de ravitaillement des îles de Wallis-et-Futuna.** L'approvisionnement de l'archipel s'effectue via le port de Mata'Utu pour les marchandises et par celui de Halalo pour les hydrocarbures. Tous les bâtiments portuaires ont été réhabilités. Le coût du fret vers Wallis-et-Futuna reste élevé, en raison des faibles quantités importées, de l'éloignement des deux îles des axes maritimes majeurs et d'un retour « à vide

» des conteneurs.

**L'île de Saint-Martin ne dispose plus que de trois ports depuis le passage de l'ouragan Irma : deux en partie française et un port en eau profonde qui accueille l'essentiel des croisiéristes en partie hollandaise.** Le port de commerce de Galisbay est un établissement public local qui traite environ un tiers du trafic de marchandises de l'ensemble de l'île, les marchandises étant débarquées principalement en partie hollandaise où la zone de fret est mieux équipée. Un ambitieux programme d'expansion du port de commerce est projeté avec une estimation de coût avoisinant les 150 millions d'euros.

**Le port de Gustavia à Saint-Barthélemy est essentiellement tourné vers l'accueil de croisiéristes des paquebots.** Les marchandises importées à Saint-Barthélemy proviennent essentiellement des États-Unis, via la compagnie Tropical Shipping, et de la France hexagonale, via la compagnie CMA-CGM, dont les marchandises transitent par la Guadeloupe. Le trafic des paquebots de croisière demeure volontairement limité, la Collectivité ne disposant pas de la logistique et des infrastructures nécessaires et souhaitant privilégier un tourisme haut de gamme.

**Les ports de demain se différencieront en adoptant des pratiques plus durables et par l'usage croissant des nouvelles technologies.** Les ports seront de plus en plus connectés avec une gestion efficace des données<sup>58</sup>. Cela permettra une meilleure coordination entre les différents acteurs du port, une planification plus précise des opérations, et une prise de décision basée sur des données en temps réel. Les robots autonomes et les

<sup>58</sup> Xavier Dalloz, consultant spécialisé dans les nouvelles technologies, L'énergie décentralisée sera le catalyseur de la réinvention des ports, *La Tribune*, 4 octobre 2023.

systèmes de guidage automatisés joueront un rôle important pour augmenter l'efficacité d'opérations du chargement et déchargement des marchandises, le tri des conteneurs et la gestion des opérations portuaires. L'intelligence artificielle sera utilisée pour analyser les données portuaires aidant ainsi à prévoir les besoins et à optimiser les itinéraires de transport, ainsi qu'anticiper les problèmes de congestion.

**Les ports ultramarins doivent s'engager rapidement dans les profondes mutations en cours des activités portuaires : numérisation, transition écologique et énergétique.** L'objectif est de maintenir des Grands ports maritimes aux plus hauts standards technologiques internationaux, mais aussi durables, respectueux de l'environnement, des conditions sociales et du dialogue social. Il est souhaitable de veiller à ce que les ports ultramarins ne se retrouvent pas en situation de dépendance à un monopole de desserte, avec un seul opérateur présent. Le Grand port maritime de La Réunion, par exemple, a su diversifier les compagnies maritimes présentes. Il serait intéressant que les Grands

ports maritimes des Antilles et de Guyane puissent être desservis par au moins deux opérateurs<sup>59</sup>. L'Etat doit ainsi veiller à l'ouverture à la concurrence des ports ultramarins et favoriser la présence d'au moins deux compagnies commerciales, trois quand cela est possible compte tenu de la taille du marché et du nombre d'habitants, desservant chacun des Grands ports maritimes. L'objectif final de la modernisation des ports en Outre-mer est de doter les territoires de véritables outils de développement économique de long terme, compétitifs, créateurs de valeur ajoutée et d'emplois locaux, adaptés aux transitions environnementales et aux dérèglements climatiques en cours.

### 1.3 LES PORTS ULTRAMARINS DOIVENT MIEUX S'INSÉRER DANS LES RÉSEAUX DE CONNEXION MARITIME TANT AU NIVEAU INTERNATIONAL QUE RÉGIONAL

**Les grands ports maritimes ultramarins doivent développer leur offre de service pour se positionner en tant que « hubs » régionaux.** Les 30 dernières années ont été marquées par une reprise en main par l'Etat des

<sup>59</sup> Dans son Avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-Mer, l'Autorité de la concurrence note que les deux lignes principales en termes de volumes transportés à destination des DROM sont la ligne Europe – Réunion et la ligne Europe du Nord – Antilles françaises. Les services Europe du Sud – Antilles françaises et Europe – Guyane sont gérés en monopole de fait au travers d'accords de partage de vaisseaux (VSA) passés entre CMA-CGM et Marfret, tandis que Mayotte est desservie par CMA-CGM et Mediterranean Shipping Company (MSC) via des services de transbordement à partir de l'île de La Réunion. Sur ces deux lignes principales et malgré la taille limitée des territoires desservis, il convient de souligner l'existence de plusieurs concurrents de taille importante, notamment Maersk (1er armateur mondial), MSC (2ème armateur mondial), CMA-CGM (4ème armateur mondial) et Hapag Lloyd (5ème armateur mondial). La desserte des DROM français par quatre des cinq principales compagnies maritimes mondiales est le signe de l'attractivité de ces territoires dont la population dispose, malgré certaines disparités, d'un pouvoir d'achat important, notamment au regard des territoires voisins. Deux compagnies assurent la liaison à destination de Mayotte : CMA-CGM et MSC principalement en transbordement depuis l'île de La Réunion.



ports ultramarins dans un contexte de mondialisation et de concentration des activités portuaires. Les Ports autonomes sont devenus des Grands ports maritimes qui disposent d'une gouvernance capable de porter une stratégie de développement. Ils doivent désormais relever les défis de la concurrence avec les « hubs » régionaux et de la transition écologique de leurs activités. Des zones d'aménagement sont créées autour des infrastructures portuaires afin de faciliter l'installation d'entreprises d'exportation. Les grands ports maritimes de Martinique, Guadeloupe et La Réunion ont réalisé des travaux d'extension de leur terminal containers leur permettant de se positionner comme des « hubs » de transbordement. A titre d'exemple, la CMA-CGM a fait du Grand port maritime de La Réunion son « hub » de transbordement dans l'océan Indien depuis 2015. Le port de La Réunion cherche ainsi à se placer alors que le trafic commercial sur la voie maritime venant du Moyen-Orient, d'Inde et d'Asie, ne cesse d'augmenter. L'objectif est de capter 10 % du trafic de transbordement régional alors que les ports de Durban, principal port d'éclatement dans la zone, et de Maurice sont saturés.

**Le CESE soutient l'ambition de faire des Grands ports maritimes des « hubs de transbordement » à l'échelle de leur bassin régional.**

**La desserte des Outre-mer doit mieux s'insérer dans les grandes routes maritimes et s'articuler avec les lignes régionales.** Les schémas traditionnels de lignes de desserte « en cul-de-sac », depuis l'hexagone vers les Outre-mer, doivent s'intégrer dans les réseaux transnationaux leur

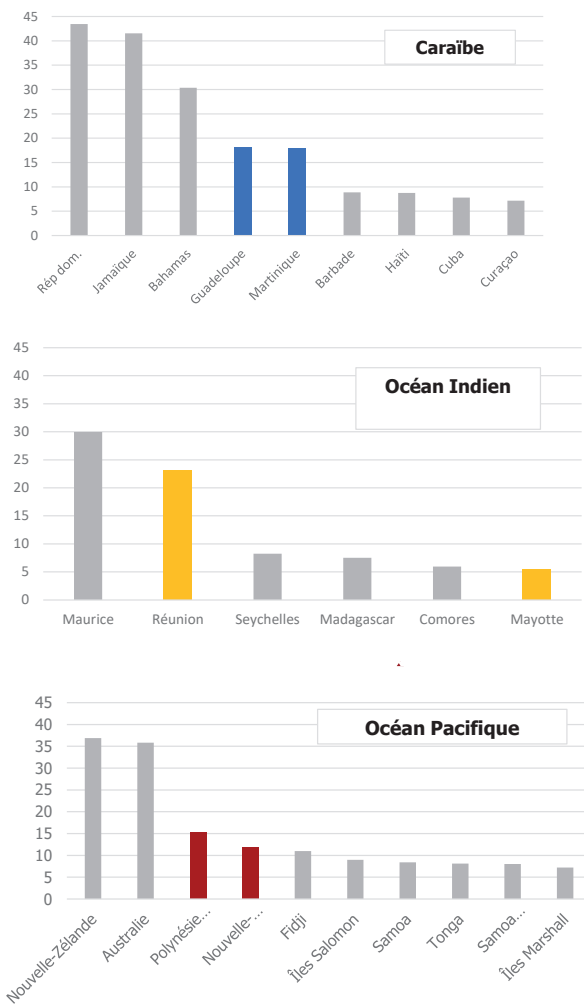
permettant de renforcer des stratégies de « hub ». Cette meilleure connectivité permettrait de recevoir des navires de plus grande taille, avec plus de chargement, et un fonctionnement à flux tendu des installations portuaires. Le développement de lignes régionales, intra-Caraïbes, réalisées notamment par le groupe CMA-CGM et une autre ligne assurée par la coopération entre Ferrymar et CMA-CGM, et dans l'Océan Indien, exploitées par Mærsk, MSC et CMA-CGM, permet de renforcer la position de redistribution régionale des ports de La Réunion, de Guadeloupe et de Martinique. Le cabotage inter-îles aux Antilles, dans l'Océan Indien ou dans le Pacifique est un potentiel à développer.

**La connectivité aux grandes lignes de transport maritime peut encore être améliorée.** L'indice de connectivité des transports maritimes réguliers est un indicateur de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) relatant la position d'un pays dans les réseaux mondiaux de transport maritime de ligne<sup>60</sup>. Il est calculé à partir de données sur le déploiement de porte-conteneurs dans le monde (nombre de navires, capacité de charge de conteneurs, nombre de services et de compagnies, taille du plus grand navire). Cet indicateur permet de constater que, malgré la qualité des infrastructures, les ports ultramarins n'arrivent pas à se placer en tête de leurs différentes zones régionales.

<sup>60</sup> Le CESE renvoie également à l'indice de connectivité multidimensionnelle de la Banque mondiale qui prend en compte les liens internationaux établis par les canaux du commerce, des investissements directs étrangers, des technologies de l'information et de la communication, ainsi que des transports.



INDICE DE CONNECTIVITÉ DES TRANSPORTS MARITIMES RÉGULIERS AU QUATRIÈME TRIMESTRE 2023



Source : IEDOM-IEOM ; CNUCED

Dans sa contribution sur *La Réunion dans un monde en mutation : enjeux de souveraineté de nos connectivités*, le CESER de La Réunion préconise de mettre en place un observatoire régional de la connectivité, du fret et de la logistique maritime. Son rôle sera d'évaluer les besoins à court, moyen et long termes en matière de capacité de transports maritimes à partir des besoins des agents économiques. Le CESER de La Réunion propose également d'organiser des Assises de la logistique pendant lesquelles il s'agira de répondre aux enjeux suivants : intégrer la logistique dans le développement des territoires avec la prise en compte de la dimension urbaine de l'activité logistique ; les ports doivent favoriser la mise en place de chaînes logistiques intégrées, économiquement compétitives et pérennes, favorisant les moyens massifiés ; améliorer les conditions de circulation sur le réseau routier afin de limiter le coma circulatoire.

**Les coûts de passage portuaire restent relativement élevés en Outre-mer.** Les coûts des différents services rendus au navire et d'avitaillement sont plus importants dans les ports ultramarins que ceux des îles voisines. Le principal enjeu est d'utiliser à plein le système de transport maritime pour les trajets retour vers les ports de l'Hexagone. Beaucoup de retours se font actuellement à vide, équilibrer le fret dans les deux sens (import et export) permettrait d'équilibrer le coût des liaisons.

### **Les services portuaires déployés dans les ports ultramarins sont limités.**

Des services de réparation navale, de stockage et de logistique pourraient être davantage développés<sup>61</sup>. Le rapport sénatorial sur *Les Outre-mer au cœur de la stratégie maritime nationale* note que les ports ultramarins gagnent à devenir de véritables sites logistiques et des pépinières d'entreprises s'ils souhaitent constituer des hubs ou des sous-hubs régionaux. Les ports des Outre-mer français ne sont pas pris en compte dans l'indice de performance logistique de la France, classement dans lequel la France se situe au 13<sup>ème</sup> rang mondial<sup>62</sup>.

**Le CESE regrette que les ports ultramarins n'aient pas été intégrés à la lettre de mission du rapport Hémard-Daher de 2019 sur *La compétitivité de la chaîne logistique* et du Livre blanc 2022 de France logistique « Les transports de marchandises et la logistique au service d'une France performante ».**

61 Hervé Deiss, SITL 2022 : les ports d'outre-mer disposent d'un potentiel à développer, *Ports et corridors*, 12 avril 2022.

62 La Banque Mondiale publie un classement des pays selon leur performance logistique. L'édition 2023 évalue 139 pays grâce à un outil de mesure appelé Logistics Performance Index (LPI). L'indice de performance logistique comprend 6 critères : les douanes ; les infrastructures ; la facilité à organiser des expéditions ; la qualité des services logistiques ; la ponctualité ; la traçabilité.

**Le CESE demande que les Outre-mer soient pleinement intégrés aux prochains Comités interministériels de la logistique (Cilog)<sup>63</sup>.**

**Il pourrait être intéressant d'intégrer les ports ultramarins à l'indice de performance logistique de la France de manière à stimuler les efforts de modernisation et les investissements de l'Etat dans ces ports.**

**Une revue des processus logistiques permettrait de gagner en performance.** Les activités logistiques terrestres, maritimes et aériennes s'opèrent en silos. La logistique interne n'est pas « optimisée »<sup>64</sup>, il y a une insuffisance de mutualisation des infrastructures et des services logistiques mis à disposition des acteurs de la chaîne d'approvisionnement.

**Le CESE propose de tenir des « Assises de la logistique » afin d'optimiser les flux et de mieux maîtriser les coûts de transport.**

**Le CESE recommande d'accélérer la numérisation des activités logistiques, notamment en développant les connecteurs entre systèmes d'information des douanes (Asycuda World) des pays limitrophes de la zone régionale, afin d'éviter les ruptures de charge de l'information.**

**Le port de la Martinique dispose d'infrastructures de carénage au Marin.** Le port du Marin a inauguré en 2016 une plate-forme de carénage rénovée. Les installations permettent la réalisation de toutes sortes de projets de réparation et de rénovation complète sur les bateaux de plaisance ou de travail de petite taille jusqu'à des navires de 50 mètres. La zone de carénage du Marin répond aux normes environnementales européennes. Mayotte a un projet de réaménagement de l'aire de carénage du port de Dzaoudzi, projet porté par la Chambre de commerce et d'Industrie de l'île. En Nouvelle-Calédonie, il n'existe aucune aire de carénage en dehors du grand Nouméa alors que ces services sont demandés localement.

**Le CESE soutient le développement d'activités de carénage génératrices d'emplois locaux non-délocalisables et nécessaires pour préserver l'environnement maritime.**

63 Le comité interministériel de la logistique, placé sous la présidence du Premier ministre, réunit annuellement les ministères en charge des questions de logistique pour renforcer la compétitivité du secteur logistique et accélérer ses transitions écologiques, énergétiques et numériques.

64 Mme Sandra Casanova, présidente de la Commission Stratégies logistiques, Politique de la Recherche et de l'Innovation (SLTPRI) de la Collectivité Territoriale de Martinique.

## PRÉCONISATION #7

**Le CESE appelle au développement de filières de services portuaires en Outre-mer, notamment dans le domaine de la réparation navale, du stockage et de la logistique, d'avitaillement, en lien avec l'activité portuaire. Des formations professionnelles initiales et continues doivent être mises en place dans les métiers de service portuaire : réparation navale, manutention, logisticien.**

**L'Etat devra veiller à ce que les entreprises de la chaîne logistique soient des entreprises françaises ou européennes répondant aux enjeux de souveraineté économique et permettant de garantir nos intérêts stratégiques nationaux.**

### **La création de zones franches portuaires constituerait un atout important pour le développement commercial des grands ports maritimes.**

Des zones franches portuaires existent déjà dans plusieurs ports de la mer Caraïbe (Santo-Domingo et Santiago de Los Caballeros notamment<sup>65</sup>) concurrents directs des ports français des Antilles, et à Port Louis, à l'île Maurice, tout proche de La Réunion. La concurrence est aussi très forte avec les ports de la côte d'Afrique de l'Est : le port de Mombasa au Kenya, le port de Dar es Salaam en Tanzanie, le port de Beira au Mozambique et le port de Djibouti. L'absence de

zones franches portuaires est donc un handicap pour la compétitivité des ports français. La deuxième mesure du Comité interministériel des Outre-mer (CIOM) de décembre 2023 prévoit un soutien renforcé à l'activité industrielle et la possibilité de créer des zones franches portuaires. Il est prévu que les petites et moyennes entreprises de la réparation navale bénéficient de l'abattement majoré d'impôt sur les sociétés et d'impôts locaux, au titre du dispositif des Zones Franches d'Activité Nouvelle Génération (ZFANG). En combinant les ZFANG avec des dispositifs douaniers existants, il pourra être envisagé de créer, en coordination avec les collectivités locales, des zones favorables à la création et au développement d'activités manufacturières destinées à l'exportation, notamment en lien avec l'activité portuaire. Lors du bilan d'étape de mise en œuvre des mesures du CIOM, des 23 et 24 novembre 2023, le ministre délégué chargé des Outre-mer a indiqué que pour aller plus loin dans ce soutien, la création de zones franches douanières nécessiterait d'engager une discussion spécifique entre les Collectivités locales, les ports et l'Etat (mesure 2).

### **Le CESE est en faveur du développement de bases industrielles jointes aux espaces portuaires permettant le développement d'activités logistiques et de stockage.**

Ces activités de transbordement, transformation, certification, réexportation, sont créatrices d'emplois et d'activité, permettant de rentabiliser les investissements portuaires.

### **Les Grands ports maritimes ultramarins peuvent étudier la possibilité de créer des « Zones franches industrielles**

<sup>65</sup> La Caraïbe est une région de zones franches de tous types : zones franches commerciale, industrielle et de service. Ces dernières se sont développées au cours des décennies 1980 et 1990 à la suite de l'échec partiel des politiques d'industrialisation par substitution aux importations.

**d'exportation », sous régime suspensif douanier, permettant de favoriser l'implantation de centres logistiques internationaux de réexportation des marchandises** (pour davantage de précisions sur les spécificités des « ZFIE » voir la note de bas de page<sup>66</sup>).

#### PRÉCONISATION #8

**Le CESE préconise de créer des zones franches portuaires en lien avec les Grands ports maritimes afin de constituer des plateformes de transbordement, de logistique et de stockage à l'échelle régionale. Ces zones franches bénéficieront de droits de douane et d'une fiscalité réduite.**

**Une attention particulière doit être portée à la qualité du dialogue social dans la gestion des ports.**

Les ports sont étroitement liés à l'activité économique et à la vie sociale des territoires ultramarins. Ce sont des « infrastructures critiques »<sup>67</sup> qui focalisent les tensions et les blocages lors de

conflits sociaux, qu'ils soient liés ou non aux activités propres au port. Le CESE rappelle ses préconisations pour l'amélioration du dialogue social en Outre-mer formulées dans l'avis *10 préconisations pour le pouvoir d'achat en Outre-mer* rapporté par Mme Véronique Biarnaix-Roche et Mme Ghislaine Arlie en octobre 2023. Les organisations représentatives pourraient se réunir plus régulièrement et proposer des modalités d'accords spécifiques dans les Outre-mer. Des moyens supplémentaires en termes de formation et de droits nouveaux doivent être mobilisés, afin de disposer de représentants formés et aptes à négocier localement. Cet investissement dans le dialogue social est un préalable indispensable afin de préparer des négociations sur l'adaptation des conditions de travail des conventions collectives nationales au plan local, favorables aux travailleurs.

**Chacun des territoires doit disposer d'un observatoire d'analyse et d'appui au dialogue social et engager des travaux sur l'effectivité et l'adaptation des conventions collectives nationales, les formations, la**

<sup>66</sup> L'Organisation des Nations-Unies pour le développement industriel (ONUDI), à l'origine de l'implantation des zones franches dans les pays en voie de développement, définit généralement les Zones franches industrielles d'exportation (ZFIE) comme une aire délimitée administrativement, parfois géographiquement, soumise à un régime douanier autorisant la libre importation des équipements et autres produits en vue de la production des biens destinés à l'exportation. Ce régime s'accompagne généralement de dispositions législatives de faveur, notamment fiscales, qui constituent autant d'incitations à l'investissement étranger. Sur une aire (enclave géographique ou administrative) délimitée - située généralement dans un port ou à proximité -, des sociétés étrangères ou des sociétés mixtes peuvent librement importer des matières premières ou semi-manufacturées. Les marchandises importées bénéficieront d'« une sorte d'extraterritorialité » et ce, tant qu'elles ne quittent pas la zone pour pénétrer le marché local. Ces sociétés se chargent ensuite de la fabrication, de l'assemblage ou de la finition des produits destinés à l'exportation, tout en profitant d'un traitement préférentiel et de diverses facilités d'investissement mises à leur disposition.

<sup>67</sup> Les infrastructures critiques ou « essentielles » désignent un actif vital pour le fonctionnement d'une société ou de l'économie.

**gestion provisionnelle des emplois et des compétences.** Il est également souhaitable que les organisations syndicales locales jugées représentatives soient habilitées à signer des accords d'adaptation des conventions collectives nationales, avec un avis consultatif des organisations syndicales représentatives au niveau national. Le dialogue social doit être permanent dans les ports en Outre-mer et pas uniquement lorsque des tensions se manifestent. Un rapprochement doit être privilégié afin de trouver des solutions partagées localement et coconstruites par le dialogue, afin que chaque partie puisse être entendue et prise en considération. Les ports étant en perpétuelle transformation, il est indispensable de former les agents portuaires, notamment à l'usage des nouveaux équipements portuaires équipés de technologies numérique, afin que les transformations en cours des terminaux maritimes ne se fassent pas au détriment de l'emploi. Plus largement, il importe de respecter le cadre social des « transitions » portuaires en cours : modernisation, développement logistique, numérisation, décarbonation. Des schémas de développement de long terme exposant la stratégie retenue, ses dimensions sociales, ses impacts en matière d'emploi, de transformation des métiers et de formation, ainsi que sur l'environnement, doivent être établis et négociés en

amont. **Le CESE est favorable à une adaptation des conventions collectives dans les DROM aux conditions de travail locales spécifiques à chaque territoire (notamment les risques climatiques, intempéries, canicule...).**

Comme le rappelait l'avis du CESE 10 *préconisations pour le pouvoir d'achat en Outre-mer*<sup>68</sup>, le fret n'est pas le principal facteur de renchérissement du coût de la vie en Outre-mer mais il doit contribuer à l'optimisation des coûts<sup>69</sup>. D'après une étude qui a été réalisée par le cabinet DME à la demande de la Chambre de commerce et d'industrie de la Martinique, sur un panier de consommation constitué aux trois quarts de biens importés, et le reste de produits fabriqués localement en Martinique, les frais de logistique portuaires représentent 4 % du coût global.

**Les îles françaises sont bien placées pour se positionner comme « port base » des activités de croisière.**

Avec des infrastructures aéroportuaires et portuaires de qualité, des standards de gouvernance, de sécurité et de services élevés, les territoires ultramarins sont très bien équipés pour se placer comme points de départ des croisières dans leur bassin maritime. Les services touristiques, d'excursion et d'avitaillement offrent des potentiels d'emplois locaux qui pourraient être encore davantage valorisés.

68 Avis du CESE rapporté par Mme Véronique Biarnaix-Roche et Mme Ghislaine Arlie, en octobre 2023, page 77. Source : CCI de Martinique. Cette étude de la formation des prix du cabinet DME a été réalisée à partir de sources documentaires provenant de l'INSEE, de l'IEDOM ou encore de l'Autorité de la concurrence.

69 L'Autorité de la concurrence considérerait elle-même que l'incidence du fret dans le prix des produits de grande consommation reste relativement « limitée ». Avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-mer. L'Autorité de la concurrence s'est livrée à l'analyse des taux de marge des différents acteurs de la distribution : distributeurs, compagnies maritimes, ports, manutentionnaires, transitaires, grossistes. Elle a constaté que les taux de marge réalisés par certains acteurs sont plus importants que ceux réalisés dans l'hexagone. Cela étant, elle n'a pas identifié de surmarges qui seraient responsables, prises isolément, d'une part significative des écarts de prix avec l'hexagone. C'est l'accumulation des marges des acteurs de toute la chaîne des produits de grande consommation qui peut expliquer le niveau élevé des prix. Voir : communiqué de presse du 4 juillet 2019 de l'Autorité de la concurrence : « Lutte contre la vie chère en Outre-mer : l'Autorité livre un diagnostic d'ensemble sur la situation concurrentielle en Outre-mer ».

**Une vigilance doit néanmoins être apportée aux impacts des croisières sur les écosystèmes et l'environnement des ports.** Les navires de croisière représentent une source importante de pollution de l'air. À quai ou en mer, ils émettent du dioxyde de carbone, de l'oxyde d'azote et de l'oxyde de soufre. Ces bateaux consomment aussi beaucoup d'eau dans des îles qui souvent en manquent<sup>70</sup>, d'électricité, alors que la production est encore très carbonée en Outre-mer<sup>71</sup>, et de carburant. Plusieurs compagnies se sont engagées à réduire leur empreinte environnementale. Il est toutefois important de privilégier des navires de taille limitée, moins lourds et moins polluants, ou à propulsion mixte à voile. Les ports doivent donc porter une attention particulière aux pratiques environnementales des compagnies qui souhaitent accoster, tout en veillant à ne pas trop renchérir les prix de croisières qui doivent rester accessibles et permettre à tous d'aller en mer en tenant compte de la protection de la biodiversité.

**Les ports doivent être adaptés aux besoins des activités de pêche.** La délégation rappelle sa contribution à l'avis du CESE, *Quelle pêche en mer durable face au changement climatique ?*, de 2021<sup>72</sup>. Les flottes

de pêche en Outre-mer comptent ainsi entre 3 000 et 3 800 navires de moins de 12 mètres pratiquant pour la plupart la pêche artisanale côtière et vivrière, et environ 140 navires de plus de 12 mètres de pêche hauturière pouvant rester plusieurs semaines en mer pour certains. Il s'agit d'un secteur de développement local créateur d'emplois qualifiés, et fournisseur de ressources vivrières répondant au besoin de plus grande autonomie alimentaire locale, et dans certains cas, à des possibilités d'exportations. Sur le plan économique, le bilan des échanges en produits de la pêche et de l'aquaculture permet de caractériser deux groupes<sup>73</sup> : les territoires importateurs nets : la Guadeloupe, la Martinique, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint Martin et La Réunion ; les territoires exportateurs nets : la Nouvelle Calédonie, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, les TAAF via La Réunion, ainsi que dans une moindre mesure Wallis-et-Futuna. La Guyane se trouve dans une situation contrastée avec un solde positif en valeur mais négatif en tonnage. Dans la plupart des Outre-mer, le maintien de l'activité de pêche nécessite un renouvellement de la flotte artisanale vieillissante et sa mise aux normes de sécurité, mais

70 Voir : CESE, *La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer*, avis rapporté par Mme Michèle Chay et Mme Sarah Mouhoussoune, octobre 2022

71 Voir : CESE, *Quelles transitions énergétiques pour les Outre-mer ?*, avis rapporté par M. Alain André et Mme Nadine Hafidou, mars 2024.

72 Les rapporteurs de l'avis du CESE sont M. Jean-Louis Joseph et M. Gérard Romiti. La délégation rappelle enfin sa participation à l'important colloque organisé par Mme Elodie Martinie-Cousty, pilote du réseau Océan mer et littoral de France nature environnement : « Les Outre-mer, piliers de l'ambition maritime de la France », tenu le 27 juin 2018 à la Maison des Océans.

73 Une analyse détaillée par territoire est disponible dans l'étude réalisée par F&S Fisheries pour FranceAgriMer, *Étude sur les perspectives économiques des filières pêche et aquaculture dans les territoires d'Outre-mer*, mai 2019.

aussi le financement d'unités de pêche ayant un plus large rayon d'action. Les ports doivent prévoir les investissements publics nécessaires : quais de débarquement, capacités de stockage, en les regroupant si nécessaire à l'échelle des territoires.

**Les Collectivités territoriales doivent prévoir des investissements nécessaires aux aménagements pour la pêche d'intérêt départemental.** Les différents points de débarquement sont inégalement équipés et nécessitent parfois une remise à niveau comme le port du Larivot en Guyane ou d'être modernisés comme à Papeete en Polynésie française. Les installations portuaires sont de bonne qualité en Nouvelle-Calédonie, Guadeloupe et Martinique et disposent de l'essentiel des services attendus. Le marché local est le principal débouché des produits de la pêche et absorbe l'essentiel des apports de la flotte artisanale vivrière et hauturière. Des infrastructures de connexion doivent toutefois être prévues pour l'exportation de produits congelés ou frais, notamment depuis La Réunion et à Nouméa en Nouvelle-Calédonie, qui sont les principaux ports d'exportation. Les pouvoirs publics doivent être particulièrement attentifs aux risques socio-économiques induits de raréfaction des ressources, sur les petites pêcheries côtières artisanales. Les politiques publiques devront être particulièrement attentives aux conséquences sociales sur les populations pauvres. Il apparaît indispensable de doter l'Ifremer des moyens lui permettant d'améliorer le

suivi de chaque espèce exploitée en Outre-mer et d'affiner ses modèles de projection, afin de mieux anticiper les risques de pérennité pouvant peser sur la ressource en raison des changements climatiques, et d'assurer aux filières locales de pêche un rendement durable. En outre, une meilleure protection contre les activités les plus nocives pour la faune et la flore, comme l'extraction de sable, les mouillages et les techniques de pêche les plus destructrices, comme le chalutage et la pêche à la drague, est nécessaire.

**L'activité portuaire doit s'intégrer dans une véritable politique de « cluster maritime » associant de nombreux secteurs économiques et créatrice d'emplois locaux qualifiés et non-délocalisables.** L'IEDOM a fourni une importante étude qui met en avant les potentiels de *L'économie bleue dans l'Outre-mer*<sup>74</sup>. Le poids économique des activités maritimes reste modéré au regard des potentialités identifiées. Selon un rapport de l'OCDE de mai 2017, la France pourrait doubler son activité maritime avec un potentiel de 300 000 emplois. Ce seraient 50 000 emplois qui pourraient être créés autour de ce secteur en Outre-mer. A titre de comparaison, dans sa définition la plus large, l'économie bleue emploie seulement 7 500 personnes à La Réunion. La plupart des emplois correspondent à des pêcheurs-artisans, à la construction et la réparation navales qui rassemblent environ 10 % des entreprises maritimes dominiennes, dans les activités portuaires et les travaux publics maritimes. Les plus

74 Les Notes de l'Institut d'émission, janvier 2018. L'économie de la mer recouvre des domaines très variés, du secteur primaire (pêche et aquaculture en mer), secondaire (transformation des produits de la pêche, construction navale et portuaire, production énergétique, gestion des câbles sous-marins, production d'articles liés aux sports nautiques), mais aussi tertiaire (tourisme, commercialisation des produits de la mer, prestations de transport de passagers et de marchandises, prestations nautiques, entretien portuaire et naval, exploitation des ports, aménagement du littoral, signalisation et cartographie, recherche et développement, formation aux métiers de la mer, prestations de banque et d'assurance...).



grandes entreprises polynésiennes, une quinzaine de structures de plus de 50 salariés, opèrent dans les secteurs du transport maritime, de la manutention portuaire et de la perliculture.

**Malgré les efforts réalisés, l'accès à la formation aux métiers maritimes et portuaires reste encore insuffisant.** Mayotte dispose d'une école d'apprentissage maritime créée en 1995 installée sur le « Rocher » à Dzaoudzi sur la Petite-Terre. Par ailleurs, les travaux de construction d'un Centre de Formation Maritime portés par le Département vont prochainement démarrer et le Rectorat de Mayotte vient de lancer les études pour un Lycée des métiers de la mer et du littoral. Les territoires ultramarins doivent être dotés de formations supérieures répondant aux besoins réels locaux en compétences, notamment de capitaine breveté, ingénieur et technicien, mécanicien de marine, et les volets environnementaux doivent être renforcés. Chaque territoire doit proposer un lycée de la mer ou des solutions de poursuite d'études spécialisées dès la troisième, et avec un accès aux formations en alternance<sup>75</sup>.

#### 1.4 LES LIAISONS MARITIMES AVEC LES PAYS DE LA ZONE RÉGIONALE RESTENT À DÉVELOPPER

**Le développement des infrastructures portuaires doit être mis en cohérence avec une stratégie d'exportation de produits locaux.** Chaque territoire doit réfléchir à des stratégies de niche pour mettre en place des filières d'exportation, en plus des filières traditionnelles locales : banane, sucre.

**La diversification des approvisionnements permettrait d'être moins vulnérable aux risques induits par le fret maritime.** Le transport maritime mondial connaît des crises importantes ces dernières années : la crise sanitaire a désorganisé les chaînes logistiques ; la reprise économique a fait flamber les taux de fret et augmenter des délais d'acheminement ; l'instabilité en mer Rouge provoque un redéploiement des lignes maritimes de Méditerranée vers un contournement de l'Afrique via le Cap de Bonne-Espérance ; les périodes de haute activité font monter les prix. Les fluctuations tarifaires rendent la planification et la budgétisation de plus en plus difficile pour les expéditeurs. Une diversification des approvisionnements dans la zone régionale permettrait d'assurer une continuité de service et de mieux maîtriser les coûts de fret.

**Le meilleur traitement des déchets est de ne pas en importer.** Une

<sup>75</sup> Le CESER de La Réunion préconise de mettre en place des catalogues des formations maritimes nécessaires aux emplois de demain.

attention doit en effet être portée à limiter l'entrée de produits de consommation générant des déchets. En effet, la meilleure manière de limiter les déchets sur les territoires est de ne pas importer de produits de consommation avec des emballages, notamment en plastique. Il faut donc penser en amont aux difficultés de stockage et de recyclage de ces déchets qui génèrent des coûts économiques de gestion et de retraitement des déchets ainsi que des impacts environnementaux très importants<sup>76</sup>. La prévention des déchets consiste à réduire la quantité de biens de consommation courante importés déjà transformés et conditionnés, pour favoriser la production et la transformation locales. Des comportements d'achats responsables, l'écoconception des produits, l'allongement de la durée d'usage à travers la réparation, le réemploi et la réutilisation des produits sont aussi à privilégier.

**L'adaptation des normes françaises et européennes en Outre-mer doit permettre de faciliter les échanges commerciaux avec les pays tiers de la zone régionale.** Les approvisionnements en matériaux de construction, bois, ciment, carburants, produits alimentaires... seraient possibles depuis la zone régionale mais restent très limités du fait de l'application des

normes européennes dans les Régions ultrapériphériques (RUP)<sup>77</sup>. L'application de ces normes ne doit pas conduire à un assouplissement généralisé de l'entrée de produits de consommation déjà transformés et produisant en masse des déchets comme exposé précédemment.

**Le CESE propose d'implanter une agence de normalisation AFNOR par bassin océanique en Outre-mer, permettant d'accompagner l'élaboration de normes locales « RUP » compatibles avec les normes internationales couramment utilisées dans la zone régionale.**

**La question de la création de compagnies maritimes régionales se pose régulièrement.** Face à la dépendance aux grands transporteurs maritimes nationaux ou internationaux, dont les tarifs ou les durées d'acheminement des marchandises peuvent être élevés, ou qui rechignent parfois à approvisionner un marché de taille réduite, la création de compagnies maritimes locales ou régionale peut être une solution à envisager. A titre d'exemple, la Chambre de commerce et de l'industrie (CCI) et le Département de Mayotte travaillent sur un projet de compagnie maritime à l'échelle régionale<sup>78</sup>. Cette compagnie pourrait desservir régulièrement Mayotte et La Réunion, et assurer aussi des liaisons à l'intérieur du Canal du Mozambique, aux

76 Voir : CESE, *Vers un Traité international sur la pollution par les plastiques : enjeux, options, positions de négociations*, avis rapporté par Mme Sabine Roux de Bézieux et Mme Nathalie Van den Broeck, avril 2023.

77 La mesure 10 du CIOM prévoit de faciliter les importations régionales de matériaux de construction grâce à un marquage « RUP » en substitution du marquage « CE ». L'utilisation des matériaux de construction issus du bassin géographique de chaque DROM sera facilitée pour disposer de produits adaptés aux caractéristiques locales, compétitifs et plus rapides à acheminer. Pour ces matériaux, des marquages « régions ultrapériphériques (RUP) » se substitueront au marquage « conformité européenne (CE) » dans le cadre de la révision du règlement européen des produits de construction (RPC), et permettront les importations de proximité après l'adoption du RPC. Cette initiative, qui vise aussi à lutter contre la vie chère, sera étendue autant que possible à d'autres secteurs que celui des matériaux de construction. La Conférence de coopération régionale Antilles-Guyane d'avril 2024 a recommandé d'envisager d'étendre le marquage RUP prévu par la mesure 10 du CIOM au-delà des matériaux de construction pour faciliter certaines importations régionales.

78 Voir : Alexis Duclos, *Vers une compagnie maritime propre à Mayotte ?*, *Mayotte Hebdo*, 12 décembre 2022.

Comores et à Madagascar, voire à une échelle plus grande sur la côte Est-Africaine. Sa stratégie ne serait pas de concurrencer les grandes compagnies, mais de se concentrer sur les petits marchés qui les intéressent peu et de développer le commerce entre les îles. La CCI privilégie la création d'une société d'économie mixte locale qui permet d'associer les Collectivités territoriales et d'autres partenaires privés. Le fonctionnement de la compagnie pourrait se faire sous forme d'une délégation de service public (DSP) par ligne. L'objectif est de voir se finaliser ce projet durant l'année 2024.

#### PRÉCONISATION #9

**Le CESE préconise de lancer des études sur le modèle économique de compagnies maritimes locales, territoire par territoire ou par bassin maritime, intégrant l'ensemble des retombées économiques ainsi que les emplois directs et indirects. La viabilité économique de ces compagnies maritimes de cabotage doit être étudiée à l'échelle de chaque bassin régional.**

**Le transport maritime interinsulaire fait l'objet d'aides publiques pour la desserte des îles isolées.** A titre d'exemple, le gouvernement local de Polynésie française a mis en place une aide au ravitaillement des populations des

archipels éloignés (représentant 10 % des habitants de la Polynésie française). Ce service est opéré quasi-exclusivement par des compagnies privées. L'enjeu pour la Collectivité est de préserver un juste équilibre entre rentabilité économique et service public, en préservant les intérêts des populations, notamment dans les situations monopolistiques<sup>79</sup>.

**Le CESE se prononce en faveur d'une dotation de l'Etat spécifique aux Collectivités territoriales dans les Contrats de convergence et de transformation afin d'inclure la desserte locale inter-îles françaises, dans le périmètre des aides à la continuité territoriale.**

#### **2. La transition écologique du transport maritime : un défi prioritaire à relever**

##### **2.1 LES ACTIVITÉS MARITIMES DOIVENT CONTRIBUER À PRÉSERVER LEUR ENVIRONNEMENT**

**Le CESE rappelle que dans la nature tout est « connecté » au sens où toute action humaine a des effets sur les écosystèmes et que ceux-ci doivent en être protégés.** L'impact écologique du transport maritime représente une part non négligeable de la pollution de l'eau des océans et des émissions mondiales de gaz à effet de serre. Le risque de marées noires est directement lié au trafic maritime. Les espèces marines exposées aux déversements d'hydrocarbures, dégazages et déballastages

<sup>79</sup> Cette politique a fait l'objet d'un contrôle de la chambre territoriale des comptes de Polynésie française en juin 2019.

peuvent présenter des problèmes de développement, de maladies et des cycles de reproduction anormaux. Les porte-conteneurs, pétroliers et bateaux de croisières sont responsables d'importants rejets de gaz à effet de serre et autres polluants atmosphériques (soufre et azote notamment).

L'Organisation Maritime Internationale (OMI) estime que les émissions de dioxyde de carbone provenant du transport maritime étaient égales à 3 % des émissions mondiales dues à l'activité humaine. Le transport international maritime imputé à la France était en 2019 de 5,5 millions de tonnes en équivalent CO<sub>2</sub>, en réduction de 31 % par rapport à 1990<sup>80</sup>. Le trafic maritime est aussi à l'origine de l'introduction d'espèces exotiques dans des pays où elles peuvent venir perturber l'écosystème local. Depuis 1949, on estime ainsi que le secteur du transport maritime est à l'origine de la plupart des introductions d'espèces non indigènes<sup>81</sup>. La pollution sonore émise par les hélices des navires est aussi une nuisance pour la faune marine. Ces bruits sourds ont un impact sur les mammifères marins et les bancs de poissons car ils viennent perturber leurs repères et leur mode de communication.

**La délégation aux Outre-mer rappelle sa contribution à l'avis portant sur « La Stratégie nationale pour la mer et le littoral 2 (SNML2) : se mobiliser dès maintenant pour atteindre le bon état écologique ».** Il ne faut pas perdre de vue que les Outre-mer représentent 97 % du domaine maritime français<sup>82</sup>. Or cette réalité est non seulement méconnue de nos concitoyens mais semble aussi souvent oubliée de nos institutions. La contribution faisait le constat qu'il manque une vision maritime écologique transversale aux Outre-mer. La première préconisation de cette contribution était dès lors de rétablir un équilibre au sein de la Stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) afin de se donner les moyens de protéger et de valoriser cet espace maritime immense en Outre-mer qui fait de la France une grande puissance maritime mondiale.

**En Outre-mer, plus encore qu'ailleurs sur le territoire, les ministères chargés de la mer, de la transition écologique et des Outre-mer doivent s'associer pour coconstruire une stratégie intégrée, écologique et fédérative. Cette stratégie propre aux Outre-mer permettrait de donner à la fois puissance et visibilité à cet espace qui représente l'essentiel de l'espace maritime français.**

**Les pressions anthropiques sur le milieu marin sont insuffisamment régulées en Outre-mer.** Seuls 4 % de l'espace maritime français bénéficie

<sup>80</sup> <https://www.notre-environnement.gouv.fr/themes/climat/les-emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-et-l-empreinte-carbone-ressources/article/les-emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-du-secteur-des-transport#Le-transport-aerien-maritime-et-fluvial>

<sup>81</sup> <https://fr.oceancampus.eu/cours/VeC/limpact-du-transport-maritime-sur-nos-oceans#:~:text=Le%20transport%20maritime%20a%20%C3%A9galement,r%C3%A9chauffement%20climatique%20dans%20la%20r%C3%A9gion.>

<sup>82</sup> Sur ses 10,7 millions de km<sup>2</sup> de Zone économique exclusive ZEE (selon le SHOM), celles de la Polynésie française et de la Nouvelle Calédonie, qui ne font pas partie du périmètre de la SNML, représentent 5 millions de km<sup>2</sup>, tandis que les zones maritimes de France hexagonale ont une surface de 350 000 km<sup>2</sup>. En ce qui concerne la SNML, la ZEE concernée par l'outre-mer recouvre 94 % de la ZEE totale de la France.

d'une protection forte ou intégrale<sup>83</sup> et 90 % de cette protection sont concentrés dans un territoire : la Zone économique exclusive (ZEE) des Terres Australes et Antarctiques Françaises. Cette concentration s'élève à plus de 97 % si l'on y inclut également la Nouvelle Calédonie. Pour le reste, les niveaux de protection sont relativement bas. Le lagon de Mayotte est particulièrement exposé aux déchets, aux insuffisances d'assainissement, à l'érosion et à l'envasement. L'impact des activités humaines sur l'environnement marin et les interactions terre-mer ne sont pas suffisamment maîtrisés. La mise aux normes de l'assainissement et du traitement des eaux usées, particulièrement défaillants en Outre-mer, doit être une priorité des Collectivités territoriales eu égard à leur impact sur les coraux et la vie marine<sup>84</sup>. Ces pollutions devront être davantage évitées. Cela concerne aussi la gestion de la prolifération des sargasses.

**Le CESE demande une remise à plat de la cartographie des zones de protection, permettant de mettre en cohérence les objectifs et mesures de protection marine qui souvent se superposent<sup>85</sup>.** Nous demandons la création de zones de protection forte (ZPF) ou intégrales dans toutes les zones économiques exclusives (ZEE) ultramarines,

avec des moyens humains et financiers pour assurer une protection effective. Les documents stratégiques de bassin maritime devront intégrer des objectifs chiffrés et contrôlés de protection et l'état écologique maritime devra faire l'objet d'un bilan régulier comme s'y était engagé le président de la République en 2019.

**Le CESE demande un redéploiement et une cohérence des moyens de l'Etat en Outre-mer, afin de mieux connaître, protéger, contrôler et valoriser les espaces maritimes des trois océans.**

**Les implantations sur place de l'IFREMER, du CEREMA, de l'Office français de la biodiversité, de la Marine nationale doivent être redimensionnées pour refléter la réalité de l'espace maritime français et son caractère stratégique.**

**La desserte maritime des territoires est aussi essentielle pour préserver leur environnement et gérer les déchets qui y sont produits.** Les premiers résultats de l'étude à paraître menée par l'ADEME sur l'exportation des déchets depuis les Outre-mer (publication prévue à l'automne 2024) indique que les opérateurs de déchets exportent majoritairement vers l'Hexagone ou dans l'Union Européenne, et ce pour des questions réglementaires

83 Grâce à la création de la Zone de Protection Intégrale et Renforcée de la Réserve Naturelle Nationale des Terres Australes et Antarctiques Françaises, au total pour toute la France 4 %, dont 3 % en Outre-mer, et 1 % dans l'Hexagone.

84 Voir notamment l'avis du CESE rapporté par Mme Michèle Chay et Mme Sarah Mouhoussoune, *La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer*, octobre 2022.

85 Voir la contribution de la délégation aux Outre-mer rapportée par Mme Sabine Roux de Bézieux et M. Pierre Marie-Joseph, à l'avis portant sur *La Stratégie nationale pour la mer et le littoral 2 (SNML2) : se mobiliser dès maintenant pour atteindre le bon état écologique*, rapporté par Mme Elodie Martinie-Cousty et Mme Catherine Guerniou.

(respect de la convention de Bâle, notamment concernant les déchets dangereux) et pratiques (utilisation des routes maritimes déjà existantes en direction de l'Hexagone notamment). Une étude a été réalisée en 2024 par le grand Port de Cayenne pour prospecter les possibilités d'export de déchets pour valorisation au Brésil. Il en ressort que les procédures de traçabilité mises en place par le Brésil permettraient de répondre aux exigences de l'encadrement international sur certains matériaux prétraités (métaux, bois, papier et carton, aluminium, béton). Néanmoins, une limite forte réside dans le fait que la majorité des installations de traitement est située dans le sud Brésil, réduisant l'intérêt environnemental et économique de tels transferts.

**Des solutions doivent être envisagées localement pour limiter la dépendance au transport maritime des déchets, en mutualisant une partie des flux, afin de limiter des couts de transports très élevés sur le plan économique et environnemental.**

**Il faut limiter les risques liés à la dépendance aux exportations maritimes des déchets et aux compagnie maritimes qui les assurent.** Plusieurs exemples ont montré que ce risque pouvait avoir de graves conséquences sanitaires et environnementales : par exemple, l'annonce par CMA-CGM de la fin du transport des déchets plastiques en 2022, ou bien une réticence globale

des armateurs à transporter des déchets dangereux. A titre d'exemple<sup>86</sup>, à La Réunion, un des grands défis est celui de la gestion des déchets dangereux. L'arrêt complet de l'exportation de ces déchets pendant plus d'un an a embolisé le système de collecte. La prise de conscience de cette fragilité a été forte. À long terme, l'enjeu est de gérer localement une part croissante des déchets dangereux, soit en recyclage, soit en stockage.

**L'organisation du transport maritime doit mieux intégrer la problématique du traitement des déchets et d'une gestion durable de toute la chaîne,** d'autant plus que la quantité de déchets à exporter devrait continuer à augmenter dans les années à venir, en privilégiant : davantage de recyclage et de valorisation des déchets sur place afin de limiter le recours à l'exportation ; là où il n'y a pas de masse critique pour une gestion pertinente, prétraiter puis exporter dans l'Hexagone pour valorisation ; mettre en place des filières adaptées de retraitement à petite échelle ou partagées entre plusieurs îles françaises ou étrangères pour le recyclage du verre et du plastique notamment ; pour les déchets dangereux, s'assurer d'un stockage et d'une exportation dans des conditions de sécurité environnementale satisfaisantes.

<sup>86</sup> Voir le rapport d'information sénatorial sur *La gestion des déchets dans les Outre-mer*, rapporté par Mme Gisèle Jourda et Mme Viviane Malet, qui constate des taux d'enfouissement écrasants, un taux de valorisation faible, et une valorisation énergétique quasi nulle. Néanmoins, la situation de chaque territoire est fortement différenciée : Mayotte et la Guyane ont presque tout à construire pour une population qui explose ; la Guadeloupe, la Martinique et la Polynésie française sont sur une ligne de crête avec des enjeux de gouvernance, de financement et d'investissement ; La Réunion et la Nouvelle-Calédonie sont sur des dynamiques positives, malgré leur retard ; Saint-Barthélemy valorise la quasi-intégralité de ses déchets, avec un modèle adapté, mais doit prendre le virage de la prévention ; Saint-Pierre-et-Miquelon, modèle de la collecte et de la prévention, doit fermer ses décharges littorales illégales qui brûlent à ciel ouvert ; Wallis-et-Futuna résorbe ses dépotoirs et la collecte sélective prend un nouvel essor ; Saint-Martin enfouit la quasi-totalité des déchets et doit coopérer avec la partie néerlandaise. Rapport d'information n° 195 (2022-2023), déposé le 8 décembre 2022.

## 2.2 LE TRANSPORT MARITIME DOIT INTÉGRER LES NOUVELLES NORMES ENVIRONNEMENTALES

**La protection des espaces maritimes en Outre-mer doit être prise en compte dans l'organisation même des transports maritimes.**

Des solutions alternatives peuvent être mises en place pour limiter leur impact environnemental<sup>87</sup>. Il est tout d'abord possible de réduire la consommation de biens importés, de privilégier les circuits courts d'approvisionnement en denrées alimentaire et matériaux de construction, ou les provenances régionales qui nécessitent moins de transport. Les carburants alternatifs tels que les « combustibles durables »<sup>88</sup> ainsi que l'électrification issue d'énergies renouvelables permettent de limiter les émissions de CO<sub>2</sub>. Des voiliers-cargos spécialisés dans le transport de marchandises sont également utilisés comme le Canopée, qui transporte les pièces de la fusée Ariane 6 du port de Bordeaux jusqu'en Guyane.

**Le CESE demande la mise en œuvre d'une stratégie relative aux impacts environnementaux des activités maritimes en lien avec les Grands ports maritimes en Outre-**

**mer, afin notamment de maîtriser le bilan carbone complet des activités maritimes et portuaires. Cette transition écologique représente également un important gisement d'emplois en Outre-mer.**

La Commission de l'Océan Indien (COI) a publié, en septembre 2023, une note d'orientation sur *Le verdissement des ports dans les Etats insulaires d'Afrique et de l'océan Indien*. En tant que sources d'interconnexion entre les communautés locales et l'environnement, les ports peuvent véritablement être considérés comme des centres de décarbonation. Dans ce contexte, la COI propose de faire de l'écologisation des ports un thème central de discussion. Cette initiative vise à rassembler les autorités portuaires, les administrations maritimes, les partenaires techniques et financiers pour examiner la situation des ports et du transport maritime dans les États insulaires d'Afrique et de l'océan Indien, et à étudier les possibilités pour ces ports d'incorporer des solutions vertes et intelligentes dans leurs modes d'entreprise afin de réduire les émissions de carbone et de diminuer l'impact environnemental des ports.

87 La Feuille de route de décarbonation de la filière maritime du gouvernement de janvier 2023 se décline en sept axes principaux : le développement des briques technologiques et navires zéro émission ; la mise en place des mesures d'efficacité opérationnelles et de sobriété sur la flotte en service ; la production et la distribution d'énergies décarbonées pour le maritime ; la décarbonation des ports et leur transformation en hubs énergétiques ; la décarbonation de la phase de production des navires ; le renforcement du cadre réglementaire et la déclinaison opérationnelle de la feuille de route.

88 Les combustibles durables, Sustainable Aviation Fuels (SAF) ou carburants d'aviation durables en français, sont des carburants alternatifs destinés principalement à l'aviation mais aussi au transport maritime, et produits à partir de différentes ressources en partie renouvelables, comme la biomasse, les algues, les déchets agricoles ou alimentaires, ou encore de carburants synthétiques, produits à partir de CO<sub>2</sub> et d'hydrogène vert. Ces combustibles sont conçus pour être mélangés à des carburants fossiles et répondent à des critères de certification permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) jusqu'à 80 % tout au long de leur cycle de vie.



**Le CESE salue cette initiative et invite les instances de coopération régionales de la Caraïbe et de l'océan Pacifique à s'emparer de la transition écologique des ports comme thème de coopération internationale.**

**Les ports ultramarins doivent prioritairement moderniser leurs installations électriques pour fournir une énergie verte aux navires amarrés à quai.** Afin de réduire la pollution de l'air dans les ports, les porte-conteneurs et les navires à passagers seront obligés d'utiliser l'alimentation électrique pour tous leurs besoins en électricité lorsqu'ils seront amarrés à quai à partir de 2030. Les infrastructures de stockage d'énergie, comme les batteries et les systèmes de stockage à base d'hydrogène, joueront un rôle essentiel pour garantir une alimentation stable à partir des sources d'énergie renouvelable.

#### PRÉCONISATION #10

**L'activité portuaire doit être intégrée aux transitions énergétiques des territoires ultramarins. Elle doit être prioritairement connectée à des sources d'énergie propre : photovoltaïque, éolienne, géothermique, énergie thermique des mers. Le CESE préconise la couverture des toitures des installations portuaires et espaces de stockage par des panneaux photovoltaïques.**

**Le secteur du transport maritime doit atteindre la neutralité carbone en 2050.** Le transport maritime, longtemps absent des négociations internationales sur le climat, est responsable de 3 % des émissions mondiales de CO<sub>2</sub> et a des impacts considérables sur la biodiversité ainsi que sur la qualité de l'air. Il est aujourd'hui confronté au défi de sa transition écologique et de réduire son empreinte environnementale. En avril 2018, les 173 États membres de l'Organisation maritime internationale (OMI) se sont accordés pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 50 % d'ici 2050, par rapport au niveau de 2008. Avec le Pacte vert, l'Union Européenne s'est engagée à une réduction de 90 % des émissions de gaz à effet de serre pour les acteurs maritimes en 2050<sup>89</sup>. Le gouvernement a publié en avril 2023 la feuille de route de décarbonation du maritime. Ce plan d'action fait suite à la promulgation de la loi Climat et Résilience de 2021. Elle aborde le triptyque efficacité énergétique, changement d'énergie (dont e-carburants ou propulsion par le vent) et sobriété (baisse de la vitesse des navires). Il est à noter que les émissions correspondant à la desserte des Outremer pour tous navires sont exemptées de l'obligation de restitution des quotas européens de CO<sub>2</sub> attribués au transport maritime.

<sup>89</sup> La feuille de route de décarbonation de la filière maritime répond à l'article 301 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 et constitue la feuille de route des acteurs de la filière du maritime pour décarboner leur activité, en lien notamment avec les objectifs réglementaires auxquels ils sont soumis. Comme pour les autres secteurs fortement émetteurs de gaz à effet de serre et concernés par l'article 301, l'approche retenue pour la feuille de route intègre l'ensemble de la chaîne de valeur. Cela implique la prise en compte de l'impact environnemental en gaz à effet de serre de la construction du navire à son démantèlement, en passant par son exploitation, les infrastructures portuaires associées ainsi que les différentes formes d'énergies nécessaires à l'exploitation du navire (approche dite « en cycle de vie »).



**La décarbonation du transport maritime risque d'entraîner une hausse des coûts puisqu'elle suppose des investissements dans la construction de nouveaux navires, dans les carburants de substitution plus coûteux, ainsi qu'une réduction des vitesses de navigation.** La durée de vie d'un navire étant de 20 à 25 ans, le secteur maritime doit développer dès à présent de nouveaux types de bateaux pour parvenir à un transport moins polluant. D'après la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement<sup>90</sup>, selon la taille du navire, son rendement énergétique et la distance parcourue, le carburant peut représenter jusqu'aux deux tiers des dépenses totales. Le prix des carburants de substitution demeure plus élevé que celui des carburants conventionnels. D'après les estimations de la CNUCED, une décarbonation totale pourrait majorer les dépenses annuelles de carburant de 70 à 100 % par rapport aux niveaux actuels. Il faudra engager des investissements massifs pour décarboner le transport maritime à l'horizon 2050 et les investissements d'infrastructures nécessaires à la transition vers des carburants propres seront vraisemblablement supérieurs aux investissements à bord. La CNUCED estime que les coûts de la décarbonation pèseront davantage sur les petits

États insulaires qui n'ont guère les moyens de l'atténuer et doivent déjà supporter des coûts de transport plus élevés<sup>91</sup>.

**Le CESE demande une évaluation économique globale des investissements nécessaires au développement d'infrastructures portuaires durables et la création de pôles de développement des énergies propres dans le secteur maritime en Outre-mer.**

**Le CESE propose la mise en place de couloirs maritimes verts dans les zones d'approche des ports ultramarins.** Ces espaces de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> du transport maritime permettent d'améliorer la qualité de l'air pour les communautés côtières<sup>92</sup>.

**Le développement de la filière vélique française est une opportunité.** Un pacte vélique a été signé par les ministères de la mer et de l'industrie avec la filière pour soutenir les acteurs de la propulsion des navires par le vent. L'industrialisation des solutions et leur adoption par la flotte maritime sont deux étapes importantes pour permettre le succès du secteur vélique français sur le marché mondial. Les acteurs véliques, l'État et l'écosystème maritime, logistique et financier s'engagent dans cette solution de référence de la décarbonation du transport maritime.

90 Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, Etude sur les transports maritimes, rapport 2023.

91 En 2021, la CNUCED a procédé à une étude globale de l'impact des mesures de décarbonation à court terme proposées par l'Organisation maritime internationale (OMI). Elle a estimé que ces mesures se traduiraient par une augmentation médiane des dépenses de logistique maritime de 2,7 %, un allongement du temps passé en mer de 2,8 % et une hausse moyenne des coûts du transport maritime de 1,5 % en 2030.

92 Un couloir maritime vert est une route maritime sur laquelle sont déployés des navires à zéro émission de carbone et d'autres programmes de réduction des émissions.

En janvier 2022, Wind Ship, association française regroupant les pionniers de la propulsion des navires par le vent, publie, avec le soutien de l'ADEME, le premier livre blanc pour permettre de soutenir cette mobilité propre. L'écosystème français est très dynamique et créatif, et certains des acteurs ont obtenu un soutien au titre du Programme d'investissements d'avenir (PIA) ou de France 2030. En janvier 2023, l'ADEME investit dans Neoline armateur, pour cofinancer son premier « neoliner », cargo roulier à propulsion principale par le vent. Ces cargos à voiles sont déjà une réalité (Grain de Sail, Ariane 6 transportée par le « Canopée ») et peuvent bénéficier de zones maritimes propices à la propulsion vélique dans les Outre-mer (alizés aux Antilles). Les solutions d'aides auxiliaires sont multiples et peuvent par ailleurs être déployées sur les navires existants.

**La propulsion vélique est pour l'instant exclue par la Commission européenne de la catégorie « zéro émission » et des financements afférents.** L'Union européenne distingue depuis 2021 les navires zéro émission (« zéro net ») des autres par une classification. Or, le critère d'examen technique retenu dans le règlement délégué (UE) 2021/2139 exclut de la taxonomie verte européenne l'activité de construction de navires dont la propulsion principale est assurée par l'énergie du vent. Cette technologie verte permet pourtant une réduction de 10 à 15 % de la consommation de carburant sur un navire existant et jusqu'à 90 % sur un navire neuf.

**La « vitesse bleue » doit être appliquée sur les lignes de fret maritime à destination des Outre-mer.** Les navires de commerce doivent être incités à réduire leur vitesse pour limiter la pollution sonore sous-marine qui perturbe la faune marine. En effet, la multiplication des navires, paquebots et porte-containers a des conséquences néfastes sur la vie

de nombreux poissons. En obligeant les navires à plafonner leur vitesse à 75 % de la vitesse de conception (ce qui revient à réduire cette vitesse d'environ 10 %), on diminue de 40 % la pollution sonore. Cela permet aussi des économies de carburant jusqu'à 30 %, et 13 % de moins de CO<sub>2</sub> envoyé dans l'atmosphère.

**Des zones à faibles émissions de soufre doivent être créées dans les eaux territoriales ultramarines.** Une zone

ECA (acronyme de Emission Control Area) est une zone qui, dans le cadre du secteur maritime et de la pollution atmosphérique des navires, réduit à 0,1 % en masse l'émission de dioxydes de soufre, soit un fuel cinq fois moins polluant que la norme internationale. Ces zones de contrôle des émissions d'oxydes de soufre et de particules couvriront l'ensemble de la mer Méditerranée à partir de 2025. La création de zones ECA à proximité des côtes en Outre-mer aura des répercussions positives sur la qualité de l'air et des bénéfices à la fois environnementaux et sanitaires.

**Des couloirs maritimes verts pourront être mis en place entre la France hexagonale et les Outre-mer.** Il s'agit de routes maritimes entre deux ou plusieurs « hubs » portuaires majeurs, sur lesquelles des navires à zéro émission de carbone et d'autres programmes de réduction des émissions sont déployés, avec des réductions d'émissions mesurées.

## PRÉCONISATION #11

**Le CESE préconise au ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires de faire reconnaître au niveau européen la propulsion vélique comme moyen de décarbonation du transport maritime.**

**Des couloirs maritimes verts, des zones à faibles émissions de soufre et la vitesse bleue doivent être mis en place sur les lignes de fret maritime entre l'Hexagone et les différents Outre-mer.**

### III - Le transport aérien est un outil de continuité territoriale et de rayonnement des territoires

#### 1. Le secteur aérien doit être accompagné par les pouvoirs publics pour retrouver son dynamisme

##### 1.1 LES OUTRE-MER BÉNÉFICIENT D'UN MAILLAGE DENSE D'AÉROPORTS ET DE LIAISONS AÉRIENNES SATISFAISANTES

**Les infrastructures aéroportuaires permettent une bonne desserte de tous les territoires.** L'activité aérienne en Outre-mer retrouve progressivement un niveau semblable à la période antérieure à la pandémie dans le sillage de la reprise des trajets régionaux et internationaux. Les différents services de la navigation aérienne

ont été modernisés sur le plan technique ces dernières années en Outre-mer. Les informations ci-dessous sur les différents aéroports sont principalement issues des Rapports annuels économiques 2023 de l'IEDOM-IEOM pour chaque territoire.

#### **L'aéroport de La Réunion a été récemment agrandi et modernisé.**

La Réunion compte deux aéroports internationaux. Dans le nord, à Sainte-Marie, la concession de l'aéroport appartient depuis 2011 à la Société aéroportuaire Aéroport de La Réunion Roland Garros. L'Aéroport de Roland Garros a l'objectif d'accueillir 3 millions de passagers par an avec

l'inauguration de la nouvelle aérogare ouest, le 26 mars 2024 (pour un coût de 65 millions d'euros dont 59 % de subvention européenne). La plateforme a reçu 2,6 millions de passagers en 2023, dont 1,5 million de passagers sur la ligne Paris-La Réunion uniquement, les vols régionaux vers Maurice, Mayotte et Madagascar représentent de leur côté 1 million de passagers. Dans le sud, l'aéroport international de Saint-Pierre-Pierrefonds, créé en 1998, est géré par le syndicat mixte de Pierrefonds. Il dessert Mayotte et l'île Maurice et assure une mission d'aéroport de service public. Huit compagnies sont présentes à La Réunion : Air Austral, Air France, Corsair International, Air Mauritius, French Bee, Air Madagascar, Madagasikara Airwayset et Ewa Air. La compagnie régionale Air Austral a accumulé une forte dette financière de plus de 300 millions d'euros. Dans ce contexte, en janvier 2023, la Commission européenne a approuvé le plan de restructuration, débloquent une aide publique de 119,3 millions d'euros. Au cours du même mois, les membres du conseil d'administration d'Air Austral ont approuvé l'entrée d'un ensemble d'actionnaires privés en tant qu'actionnaire principal tandis que le deuxième actionnaire est une entreprise mixte (société d'économie mixte) majoritairement détenue par la Région Réunion et le Département de La Réunion.

**Mayotte dispose d'un aéroport international en Petite-Terre qui requiert d'importants investissements d'infrastructures. L'aéroport est** géré depuis fin 2016 par Edeis, un groupement d'entreprises également présent dans d'autres aéroports en Outre-mer, et accueille 450 000 passagers. La piste existante est trop courte pour que les appareils gros porteurs d'une capacité de plus de 350 passagers effectuent des liaisons directes entre Mayotte et l'hexagone à pleine charge. L'allongement de la piste à 2 310 mètres fait l'objet d'un débat public depuis 2011. Deux solutions sont techniquement possibles sans qu'une décision politique n'ait encore été annoncée publiquement : l'allongement de la piste actuelle ou la construction d'un nouvel aéroport dans un nouveau site sur la Grande Terre, qui semble avoir la préférence des autorités<sup>93</sup>. Cinq compagnies aériennes desservent l'aéroport de Mayotte : Air Austral ; Kenya Airways ; Corsair ; Air Madagascar, Ewa Air. Le projet d'une compagnie aérienne mahoraise, Zena Airlines, a été annoncé en 2020 et celle-ci a été officiellement créée en décembre 2022.

**La Guyane est fortement dépendante des liaisons aériennes vers l'Hexagone et des lignes internes pour la desserte de son territoire.** La Guyane compte un aéroport international Cayenne-Félix Éboué géré par la Chambre de commerce

93 D'après les informations publiées par le *Rapport économique annuel de l'IEDOM Mayotte 2023*, page 133 : « En octobre 2019, lors de la visite présidentielle, l'annonce de la construction d'une piste longue a suscité des espoirs d'ouverture à la concurrence du marché aérien. Ainsi, une enveloppe de 80 millions d'euros destinée aux travaux de l'allongement de la piste a été votée en novembre 2020 par le Conseil départemental pour un coût total du projet estimé à 250 millions d'euros. Dans la programmation 2021-2027, 55 millions d'euros de l'enveloppe Feder, sont réservés à la construction de la piste. En 2022, dans le cadre des travaux préparatoires de la piste longue, une nouvelle analyse des sites d'implantation possible de la piste longue avait été réalisée, intégrant l'étude de nouveaux sites sur Grande-Terre notamment le site de Bouyouini/M'tsangamouji privilégié au regard des risques environnementaux moins impactants. Le 7 mai 2024, lors d'une présentation aux élus locaux, la DGAC a indiqué que le site retenu est celui de Bouyouini en grande terre. La zone où se dessinerait la nouvelle piste aéroportuaire suit la Route départementale 2, entre Dzoumogné et le carrefour de Soulou. En effet, le scénario qui avait été envisagé de rehausser la piste actuelle de 5 mètres, en plus des 2,70 m au-dessus du niveau de la mer actuelle, n'est pas envisageable. Ainsi, selon la DGAC, cela nécessiterait entre 2 à 3 millions de m3 de matériaux, dont l'approvisionnement n'est pas sécurisé et aurait pour conséquence, l'interruption de l'exploitation de l'aéroport pendant 18 mois. »

et d'industrie (CCI), ainsi que six aérodromes départementaux (Saint-Laurent-du-Maroni, Grand-Santi, Maripasoula, Saül, Saint-Georges et Régina) gérés par la Collectivité territoriale de Guyane (CTG), ainsi qu'un aérodrome municipal situé à Camopi. La Guyane dispose de 6 lignes desservies en 2023 (Antilles et Hexagone compris, Brésil, Haïti et République Dominicaine), qui ont transporté 480 000 passagers. La délégation de service public (DSP) établie pour desservir les communes de l'intérieur est primordiale pour les habitants. En effet, les communes de Maripasoula, Saül, Papaïchton, Grand Santi et Camopi ne sont pas connectées par la route. Air Guyane assurait cette délégation de service public jusqu'à sa liquidation en juillet 2023. La délégation de service public (DSP) est financée à environ 10 millions d'euros, dont 8,5 millions par la Collectivité territoriale de Guyane (CTG) et 1,5 million par l'État. Le groupement Van Air/Guyane fly/ Jet Airlines assure temporairement une partie des rotations de la DSP depuis fin 2023.

**L'aéroport de Martinique Aimé Césaire enregistre une hausse de fréquentation avec 1,7 million de passagers.** Propriété de l'État, son exploitation est confiée à la société aéroportuaire Martinique Aimé Césaire (Samac), dont l'État est l'actionnaire majoritaire aux côtés de la chambre de commerce et d'industrie et des collectivités locales. La fréquentation de l'aéroport Aimé Césaire progresse en 2023 : + 5,5 %, à 1,7 million de passagers. Son niveau reste toutefois inférieur à celui antérieur à la crise sanitaire. L'offre de siège est en baisse à la suite des difficultés touchant la compagnie Air Antilles.

Les vols en provenance de France Hexagone représentent 1,2 million de passagers (67 %), tandis que le trafic régional et international progresse mais demeure inférieur au niveau de 2019. Ainsi, 91,3 % des passagers voyagent en provenance ou à destination de territoires français. Huit compagnies desservent 18 destinations. Le fret aérien de marchandises connaît quant à lui en forte baisse depuis 2019.

La Cour des comptes a rendu un rapport en janvier 2024 sur la gestion de *L'aéroport de la Martinique Aimé Césaire (Samac)*. Face à une installation vieillissante, avec une aérogare datant de 1995, le conseil de surveillance a soutenu en 2015 un programme d'investissement ambitieux de 123,8 millions d'euros, subventionné à 30 %. Ce programme visait à doubler les capacités d'accueil, à mettre certains équipements aux normes de sûreté et de sécurité et à accroître les recettes extra-aéronautiques tirées des commerces. La nouvelle aérogare a été livrée en décembre 2023 avec trois ans de retard et pour un coût supérieur aux prévisions initiales. Le redressement de la Samac nécessite un accroissement du trafic et une stratégie commerciale plus offensive alors que les perspectives pourraient être assombries par le déclin de la démographie de l'île, le renchérissement prévisible des billets d'avion et la contestation croissante du transport aérien à raison de son empreinte carbone.

**L'aéroport de Guadeloupe fait face à la concurrence touristique des îles voisines.** La Guadeloupe compte cinq aérodromes (Basse-Terre-Baillif, La Désirade, Les Saintes, Marie-Galante et Saint-

François) et l'aéroport international Guadeloupe Pôle Caraïbes rebaptisé « aéroport Maryse Condé ». Il doit investir dans ses infrastructures aéroportuaires pour attirer de nouvelles compagnies aériennes. Il prévoit d'agrandir son terminal pour accueillir 3 millions de passagers d'ici 2028. Avec 2,2 millions de passagers en 2023, l'aéroport retrouve 86,4 % de son niveau de 2019. Les liaisons vers l'hexagone et les Antilles française représentent 81,5 % du trafic de passagers en 2023. Les compagnies les plus présentes sur l'aéroport sont : Air Caraïbes, Air France et Corsair qui totalisent respectivement 32 %, 30 % et 13 % du trafic hors transit en 2023. La société aéroportuaire Guadeloupe Pôle Caraïbes a investi 22 millions d'euros pour la réalisation de trois projets majeurs pour le maintien du potentiel et de la conformité réglementaire : la création d'un bâtiment pour accueillir les nouveaux équipements réglementaires de contrôle des bagages de soutes ; l'installation d'ombrières photovoltaïques sur le parking pour alimenter les terminaux en électricité ; la réfection des voies de circulation. D'après le rapport économique annuel de l'IEDOM 2023, la société aéroportuaire Guadeloupe Pôle Caraïbes a lancé un plan stratégique « CAP 2028 » doté de 220 millions d'euros. Ce plan inclut l'extension du terminal T1, avec un coût estimé à 80 millions d'euros, afin d'accueillir 3 millions de passagers par an d'ici à 2025. Ces changements permettront de créer 6 300 emplois supplémentaires et un chiffre d'affaires en hausse de 1,5 milliard d'euros. Des études supplémentaires pour l'amélioration et la modernisation du terminal T1 sont prévues en 2024.

**L'aéroport de Grand-Case à Saint-Martin subit la forte concurrence de l'aéroport situé en partie hollandaise.** L'aéroport hollandais de Sint-Maarten est la principale porte d'entrée des

touristes sur l'île. Si en 2022, le nombre de passagers aériens débarqués à l'aéroport de Grand-Case côté français (près de 100 000) a retrouvé son niveau d'avant la crise sanitaire et même d'avant-Irma, tandis que celui à l'aéroport de Juliana n'a pas encore rattrapé son retard (500 000 passagers, au-dessus du niveau d'avant-Covid mais encore en retrait par rapport à celui d'avant-Irma à plus de 600 000 passagers).

**L'aéroport Rémy de Haenen est géré par la Collectivité de Saint-Barthélemy.**

Les vols de desserte proviennent des aéroports Princess Juliana à Sint Maarten, dans la partie Hollandaise de Saint-Martin et de l'aéroport de Guadeloupe Pôle Caraïbe. En 2022, l'aéroport de Saint-Barthélemy a accueilli 220 000 passagers, essentiellement en provenance de Sint Maarten. L'aéroport est desservi principalement par 4 compagnies : Winair, Air Antilles Express, Saint-Barth Commuter et Tradewind Aviation.

**L'aéroport de Saint-Pierre-et-Miquelon permet une desserte continue de l'archipel.** L'aéroport international de Saint-Pierre Pointe-Blanche est géré et exploité directement par le service de l'Aviation civile de Saint-Pierre-et-Miquelon. Il est équipé d'une piste d'atterrissage d'une longueur de 1 800 mètres et accueille 30 000 passagers par an. L'île de Miquelon-Langlade dispose également d'un aéroport équipé d'une piste d'atterrissage de 1 000 mètres qui appartient à la Collectivité territoriale. Les liaisons aériennes sont assurées par deux avions qui opèrent des vols internationaux vers le Canada (Montréal, Halifax et Saint-Jean de Terre-Neuve) ainsi que vers Miquelon-Langlade tout au long de l'année. L'aéroport de Miquelon-Langlade est confronté à la vétusté de ses équipements et d'une piste vieillissante. La compagnie Air Saint-Pierre est l'unique compagnie aérienne présente sur l'archipel. Soutenue

par des subventions publiques versées par l'État, la compagnie assure la continuité territoriale dans le cadre d'une délégation de service public (DSP) qui a pour objectif d'assurer un équilibre entre le prix d'achat des billets pour les clients et les coûts d'exploitation qui incombent à la compagnie. La nouvelle DSP a été signée fin 2022 pour 5 ans (2022-2027) pour un montant total de 17,8 millions d'euros. Un vol direct vers Paris est mis en œuvre de mi-juin à début septembre, depuis 2018. La liaison de 12 vols de 110 passagers sur la période est assurée par la compagnie ASL Airlines en partenariat avec Air Saint-Pierre. Cette ligne directe permet d'attirer des touristes en provenance de l'Hexagone en facilitant l'accès à l'archipel.

**Le réseau aérien de la Polynésie française couvre la majeure partie du territoire grâce à une délégation de service public.** Il comprend l'aéroport international de Faa'a, 47 aérodromes territoriaux, un d'État, quatre privés et un militaire à Moruroa (Tuamotu-Gambier). L'aéroport international a accueilli 1,6 million de passagers en 2023 (dont 750 000 passagers internationaux) atteignant les limites de ses capacités. La modernisation de l'aéroport est nécessaire. Une dizaine de compagnies aériennes offrent des liaisons régulières directes vers neuf destinations : l'Hexagone, la Nouvelle-Calédonie, les États-Unis (Los Angeles, San

Francisco, Seattle), la Nouvelle-Zélande, Hawaï, les îles Cook et le Japon. Air Tahiti Nui est le premier transporteur international aérien, amenant quatre passagers sur dix, mais doit faire face à une concurrence accrue des majors américaines (United Airlines et Delta Airlines), attirées par le dynamisme de la ligne vers Papeete. Une délégation de service public (DSP) couvre une majorité des destinations intérieures<sup>94</sup>. Air Tahiti, la compagnie domestique historique, est détentrice des 34 délégations. Celles-ci fixent pour une durée de cinq ans, un montant de contrepartie et des limites aux tarifs pratiqués sur chaque desserte. Elle assure également 90 % des évacuations sanitaires internes à la Polynésie française.

**La desserte aérienne de la Nouvelle-Calédonie nécessite un soutien financier des pouvoirs publics suite aux émeutes de mai 2024.** L'aéroport international de Nouméa-La Tontouta est géré par la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI-NC) qui assure l'exploitation, les installations liées au fret, l'assistance des aéronefs et leur entretien. Il a accueilli 320 000 passagers en 2022 (contre 560 000 passagers avant la crise sanitaire), pour une capacité de 500 000 et 700 000 passagers. Cinq compagnies opèrent des vols à destination du territoire : Aircalin en partage de code avec Air France (84 % du trafic), Qantas (10 %),

94 La loi du Pays n° 2016-3 du 25 février 2016 relative à l'organisation du transport interinsulaire maritime et aérien a classé les aérodromes territoriaux en deux catégories : les 34 aérodromes de désenclavement, pour lesquels la desserte est soumise à une obligation de service public. À ce titre, une délégation de service public peut être accordée à un opérateur moyennant une compensation financière pour couvrir les pertes d'exploitation occasionnées ; les 12 autres aérodromes sont en libre concurrence.



Air New Zealand (4 %) et Air Vanuatu (2 %). Trois compagnies se partagent le transport public domestique : Air Calédonie, Air Loyauté et Air Alizé, vers les 14 aérodromes domestiques. La compagnie aérienne locale Air Calédonie a annoncé la mise en place d'un plan social et le licenciement d'un tiers de ses effectifs. Ses responsables demandent également une aide exceptionnelle d'urgence au Gouvernement local actionnaire de la compagnie. Elle souhaite continuer à travailler avec Aircalin et mettre en location l'un de ses quatre ATR.

**La desserte aérienne de Wallis-et-Futuna est assurée par une délégation de service public.** Aircalin, titulaire de la délégation de service public, bénéficie d'une situation de monopole sur Wallis-et-Futuna et effectue trois vols hebdomadaires entre Wallis et Nouméa. Dix vols hebdomadaires entre Wallis et Futuna complètent la liaison entre les deux îles, effectués par Air Loyauté depuis janvier 2024. La délégation de service public (DSP) sur cette ligne est financée à 55 % par l'Etat et à 45 % par l'Assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna. La desserte aérienne demeure le seul moyen de transport de personnes à Futuna. Un projet de ferry avait été envisagé en 2018 mais il n'a jamais vu le jour. L'aéroport de Wallis-Hihifo accueille 30 000 passagers sur les lignes internationales et domestiques. La desserte aérienne de Wallis est totalement dépendante de la Nouvelle-Calédonie<sup>95</sup>, avec des tarifs très élevés qui pénalisent le développement du tourisme et les déplacements des habitants, et irrégulière ce qui peut poser des difficultés notamment pour le ravitaillement en médicaments de l'hôpital de Wallis.

**Le CESE demande à la Préfecture de Wallis-et-Futuna de mettre en place une liaison régulière vers les îles Fidji sous forme de Délégation de service public.**

#### PRÉCONISATION #12

**Le CESE demande à l'Etat d'investir pour la mise à niveau des infrastructures aéroportuaires de Mayotte, de Guyane, de Miquelon-Langlade, de Futuna et des îles habitées de Polynésie française, en mobilisant les crédits européens et les financements de l'Etat inscrits dans les Contrats de convergence et de transformation.**

**Le CESE recommande aux aéroports de renforcer leurs zones d'aménagement, de constituer des réserves foncières et de planifier le développement de leur patrimoine.** Les aéroports ultramarins peuvent développer de nouvelles recettes extra-aéronautiques, comme les revenus domaniaux, les recettes commerciales, la production d'énergie solaire à partir d'ombrières de parking, le stationnement, les services logistiques, afin de diversifier leurs revenus et ainsi limiter les redevances non aéronautiques par passager qui restent souvent plus élevées que dans le reste de la France. Enfin, il serait nécessaire d'organiser davantage l'intermodalité et les complémentarités des moyens de transports aérien et maritime, notamment pour le fret périssable ou urgent (tels les médicaments) en organisant des plateaux logistiques intermodaux.

Le fret aérien de marchandise intérieur français représente 127 600 tonnes de

95 Mme Matilite Tali, présidente du Comité Consultatif Economique et Social de Wallis et Futuna.



marchandises transportées en 2022, en baisse depuis plusieurs années. Le trafic à destination de l'ensemble des Outre-mer est d'environ 70 000 tonnes, un niveau stable. Sur des destinations telle que Mayotte, il permet un ravitaillement régulier là où le fret maritime ne permet pas d'assurer un approvisionnement permanent de produits frais. Il est en recul sur les Antilles qui connaissent une desserte maritime rapide et régulière.

## 1.2 LES LIAISONS AÉRIENNES DOIVENT INTÉGRER LES ÉVOLUTIONS EN COURS DE L'ACTIVITÉ TOURISTIQUE

**Le tourisme joue un rôle clef dans l'activité du secteur aérien en Outre-mer.** L'activité touristique poursuit son redressement en Outre-mer sans avoir retrouvé pleinement son niveau d'avant la crise sanitaire de 2020 sur toutes les destinations. Le modèle touristique ultramarin a donc montré sa résilience sauf pour les compagnies aériennes qui se trouvent mises en difficulté financière, notamment Air Austral, Air Antilles et Aircalin. Air Guyane a déposé le bilan en juillet 2023. En 2023, les Outre-mer ont reçu environ 4,6 millions de passagers aériens, pour 6,3 millions de sièges offerts<sup>96</sup>. Le nombre de

« touristes aériens » est estimé à 2,1 millions. Toutes les destinations sont dépendantes d'au moins un marché prioritaire, la France hexagonale, sauf pour la Polynésie française (Etats-Unis) et la Nouvelle-Calédonie (Australie). L'offre et la demande touristique étant fortement corrélées, la progression du nombre de sièges offerts s'accompagne aussi d'une progression du nombre de passagers transportés en 2023, qui toutefois demeure en deçà de 2019. Ainsi, globalement le trafic passagers demeure en dessous de 2019 (- 4 %), et seules Mayotte, la Polynésie française, La Réunion et Saint-Barthélemy affichent une progression du trafic par rapport à 2019.

**L'aide financière de l'Etat et des Collectivités territoriales aux compagnies aériennes est un soutien indispensable au maintien de l'activité touristique.** Les aides économiques aux compagnies régionales peuvent également être utilisées comme outil de développement économique en demandant en contrepartie aux compagnies d'assurer des liaisons internes<sup>97</sup>. A titre d'exemple, le gouvernement local de Polynésie française est actionnaire de la compagnie Air Tahiti qui assure une mission de service public (Délégation

<sup>96</sup> Le nombre de « sièges offerts » mesure la capacité sur une ligne aérienne permettant de comparer les offres proposées par les différentes compagnies aériennes.

<sup>97</sup> Le droit européen n'autorise pas le subventionnement par les Collectivités territoriales de lignes aériennes internationales mais les lois de Pays polynésiennes permettent des Délégations de service public. La convention avec le délégataire fixe les tarifs des destinations du lot compte-tenu de l'octroi d'une compensation financière. Les tarifs plafonds sont fixés dans le cahier des charges de la consultation. Le délégataire bénéficie d'une compensation financière relative à la contribution de continuité territoriale aérienne interinsulaire. La compensation financière est fixée pour un montant maximal forfaitaire par ligne déficitaire et ne couvre pas les risques d'exploitation. Afin de ne pas grever les coûts d'exploitation de la délégation et de favoriser des tarifs plafonnés favorables tant au désenclavement des îles qu'au développement de l'industrie touristique, il est introduit une interdiction de recourir, pour les investissements, à un amortissement de caducité.

de service public) sur les lignes domestiques entre les îles, permettant ainsi de développer l'activité touristique des îles Marquises.

**L'activité touristique doit être mieux intégrée aux stratégies de connectivité aérienne des territoires.**

Le CESE rappelle son avis *Promouvoir le tourisme durable dans les Outre-mer*, rapporté en 2018 par Mme Inès Bouchaut-Choisy au nom de la délégation aux Outre-mer. Le tourisme doit être un axe fort des stratégies de développement des Outre-mer et s'inscrire dans une perspective durable. Longtemps considérée comme un handicap, la distance peut être exploitée comme un atout si l'on considère que cet éloignement favorise la préservation de l'environnement, la richesse de la biodiversité, la préservation de l'identité culturelle et des valeurs des territoires. Les questions de l'accessibilité et du coût des transports sont toutefois récurrentes. Le secteur touristique reste en difficulté depuis la crise financière de 2008, suivie par le cyclone Irma en 2017 et la crise sanitaire de 2020-2021, même si des signes de reprise encourageants sont visibles. Avant la crise sanitaire du Covid, les Outre-mer recevaient environ 2,5 millions de touristes par an, dont plus de la moitié aux Antilles, et 1,3 million de croisiéristes. Avec une estimation de plus 2,1 millions de touristes aériens en 2023, la fréquentation est en progression mais ne renoue pas avec la fréquentation des années antérieures. Le secteur du tourisme représente autour de 5 % des PIB des Outre-mer, à l'exception de la Polynésie française où il représente 9 %.

**Le transport aérien touristique doit intégrer les enjeux environnementaux.**

Le cahier spécial Outre-mer du

Shiftproject alerte sur la soutenabilité environnementale du transport aérien dédié au tourisme en Outre-mer. D'après le rapport annuel 2022 du Haut Conseil pour le Climat, *Dépasser les constats, mettre en œuvre les solutions*, avec près de 24,5 milliards de voyageurs-kilomètres, les vols entre Paris et les Outre-mer représentent près de trois quarts des distances parcourues en avion au niveau national en 2020. L'aérien est un secteur à risque dans les années à venir que ce soit en raison des fluctuations du prix du kérosène ou des réglementations qui pourraient contraindre le trafic mondial. La France a déjà commencé à mobiliser certains leviers de décarbonation du secteur aérien (développement des agrocarburants, optimisation des vols et efficacité des régimes moteur) et les acteurs de la construction aéronautique poursuivent leurs travaux pour apporter les solutions technologiques. Une sobriété pourrait être induite dans les années à venir par un accroissement du prix des billets consécutif à l'utilisation des carburants alternatifs.

**Les mesures d'efficacité technique du secteur aérien et la sobriété de la consommation aérienne à des fins touristiques sont complémentaires. Le secteur doit poursuivre sa modernisation et intégrer des objectifs de sobriété et de maîtrise du trafic en lien avec les scénarios nationaux de limitation des émissions de gaz à effet de serre.**

**Les Outre-mer sont particulièrement bien placés pour développer une offre touristique durable<sup>98</sup>.** Les stratégies locales doivent davantage mettre en valeur ce positionnement différenciateur : l'écotourisme, les sites de loisir, l'offre

<sup>98</sup> Selon l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), le tourisme durable s'entend comme : « Un tourisme qui tient pleinement compte de ses impacts économiques, sociaux et environnementaux actuels et futurs, en répondant aux besoins des visiteurs, des professionnels, de l'environnement et des communautés d'accueil ».

culinaire, événementielle, culturelle, mémorielle ne sont pas encore suffisamment valorisés. Pour cela, il faut construire une vision partagée entre tous les acteurs (Collectivités territoriales, Etats, acteurs économiques) du modèle touristique de chaque « destination » en Outre-mer. Des plans de développement touristique doivent être déclinés des stratégies touristiques de long terme pour aller vers un tourisme plus durable et une montée en gamme : liaisons, infrastructures nécessaires, activités, hébergements, formation...

**Le modèle touristique des Outre-mer est encore trop centré sur un tourisme balnéaire dépendant de l'hexagone et doit s'ouvrir à un tourisme plus diversifié et plus durable.**

**Les niveaux tarifaires des billets aériens restent une difficulté pour le développement touristique<sup>99</sup>.**

L'ouverture de nouvelles lignes permettrait de diversifier la clientèle touristique en allant la chercher directement dans les pays émetteurs et ainsi faire baisser le prix du transport aérien. Les tarifs aériens élevés constatés restent un frein important au développement touristique. Une meilleure tarification en basse saison permettrait d'élargir la saison touristique et ainsi de remplir l'objectif d'un développement plus équilibré sur l'année rejoignant les perspectives d'un tourisme

durable<sup>100</sup>. La diversification des liaisons et la connexion aux « hubs » aériens régionaux permettrait de renforcer l'attractivité des destinations ultramarines pour des clientèles internationales régionales. Connectivité et attractivité touristique étant fortement liées, la réflexion sur les connectivités des territoires doit inclure une dimension touristique afin de développer les liens avec les principaux marchés émetteurs (hexagone, Etats-Unis, Canada, autres pays européens) et s'ouvrir à de nouveaux marchés émergents, en particulier régionaux (Brésil, Inde, Chine). Ces stratégies doivent viser à éviter une trop forte dépendance au seul marché hexagonal. Des politiques commerciales de long terme seront nécessaires pour ouvrir de nouveaux marchés.

**Il est nécessaire de diversifier les liaisons aériennes à vocation touristique vers d'autres pays européens que la France, et à destination de l'Hexagone vers des villes en région, afin d'éviter une trop forte dépendance aux liaisons tournées exclusivement vers Paris.**

99 Tendanciellement les prix au départ des DROM s'élèvent depuis janvier 2022. A l'instar de l'année 2022, en 2023, après une baisse à l'automne les prix repartent à la hausse en fin d'année. En 2023, l'indice des prix du transport aérien « Hexagone-Outre-mer » a progressé de 19 % par rapport à 2022.

100 L'avis *Promouvoir le tourisme durable dans les Outre-mer* préconisait que les entreprises de transport aérien et maritime qui assurent des liaisons vers les territoires ultramarins incitent leurs clients à compenser le coût carbone de leurs voyages par un don à une association locale œuvrant pour la protection de l'environnement. Les compagnies s'engageraient à abonder ce don de façon équivalente.

## 2. Le secteur aérien doit relever des défis économiques et écologiques

### 2.1 LES PRIX DES BILLETS D'AVION FOCALISENT L'ATTENTION

**Le coût du transport aérien est particulièrement pénalisant pour les habitants des Outre-mer.** Les prix

des billets d'avion ont connu une forte inflation en 2022 et 2023 : selon l'indice des prix de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), les prix des billets d'avion ont grimpé en moyenne de 36,2 % sur une année glissante au départ des Départements et régions d'Outre-mer, contre 23,6 % toutes destinations confondues au départ de l'Hexagone. Cette augmentation tendancielle sur l'année connaît une importante saisonnalité. En mars 2023, l'indice des prix du transport aérien de passagers indiquait une augmentation de 36,2 % au départ de l'ensemble des territoires ultramarins. La Martinique et la Guadeloupe affichaient les hausses les plus fortes, respectivement + 57,5 % et + 56 %. Avant cela, en 2022, les prix des billets avaient déjà augmenté de 22,8 % vers les Outre-mer par rapport à décembre 2019, année de référence du transport aérien mondial avant la crise sanitaire. En Guadeloupe, en un an entre 2022 et 2023, le prix d'un vol entre Paris et Pointe-à-Pitre a augmenté de près de 40 %<sup>101</sup>. Selon les données de l'IEDOM<sup>102</sup>, la desserte aérienne de La Réunion fait face à une inflation des prix des billets d'avion. Entre décembre 2022 et décembre 2023, l'indice des prix du transport aérien de passagers depuis La

Réunion a progressé de 8,7 %. Les billets d'avion à destination de Mayotte sont les plus chers en France, alors que 70 % des Mahorais vivent en-dessous du seuil de pauvreté. Début 2024, on observe une légère diminution des prix (- 2,9 % toutes destinations confondues), masquant des évolutions contrastées par territoire<sup>103</sup>.

Les îles antillaises bénéficient de baisses de prix alors qu'au départ de La Réunion, de la Guyane et de Mayotte, les prix poursuivent leur hausse. Au cumul sur le 1<sup>er</sup> semestre 2024, les prix des billets d'avion ont augmenté de 4,8 % au départ des DROM.

**Ces fortes augmentations constatées en 2022 et 2023 sont principalement la conséquence de la hausse du prix du kérosène et de la fiscalité associée, mais selon l'IEDOM le scénario de prix des transports durablement élevé en Outre-mer n'est plus négligeable.** Cette

hausse des prix des billets rapportée à une population qui a des revenus plus faibles en Outre-mer que dans l'hexagone, a ravivé le débat sur la continuité territoriale. Il faut noter qu'avant cette très forte hausse au cours des années 2022 et 2023, sur le temps long, on observait plutôt une tendance baissière des prix des billets d'avion<sup>104</sup>. Pourtant, l'achat d'un billet d'avion pour l'hexagone ou pour se rendre dans l'île voisine, même à un prix normal, est hors de portée de l'immense majorité des ultramarins. C'est un luxe, soulignent les rapporteurs. Les sénateurs préviennent que la tendance haussière du prix des billets devrait durer, voire s'accroître. A moyen / long terme, le verdissement du transport aérien va exiger des investissements importants qui

<sup>101</sup> IEDOM, *Rapport annuel économique de Guadeloupe*, 2023.

<sup>102</sup> IEDOM, *Rapport annuel économique de La Réunion*, 2023.

<sup>103</sup> Indice des prix du transport aérien de passagers, mis à jour le 16 juillet 2024 sur le site du ministère de la Transition écologique et de la cohésion des territoires.

<sup>104</sup> Rapport d'information sur *La continuité territoriale Outre-mer*, en mars 2023, rapporté par M. Guillaume Chevrollier et Mme Catherine Conconne, page 26.

devront être financés.

**Le CESE considère que le transport aérien est indispensable pour permettre aux habitants des Outre-mer de se déplacer hors de leur territoire. Il n'y a pas de solution alternative. Le coût de ce service doit donc être « abordable » pour le plus grand nombre. C'est la mission des pouvoirs publics de veiller à ce que les conditions économiques de l'offre et de concurrence, ainsi que les aides à la continuité territoriale, permettent de maintenir un tarif accessible compte-tenu des revenus des habitants**<sup>105</sup>.

**La concurrence existe sur les marchés aériens mais demeure fragile.** Le rapport sénatorial sur *La continuité territoriale Outre-mer* note que la concurrence des compagnies aériennes a permis d'augmenter l'offre de transports et de faire baisser les prix sur la plupart des lignes vers l'Hexagone depuis dix ans. Cet acquis doit être préservé malgré le contexte inflationniste mondial et la puissante reprise de l'activité depuis 2022 qui ont fait bondir le prix des billets d'avion. Sur la plupart des lignes entre l'hexagone et les Outre-mer, trois voire quatre compagnies sont présentes. Les principales exceptions sont la desserte de Mayotte, la Guyane et

la Nouvelle-Calédonie, avec deux compagnies. Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Wallis-et-Futuna, et Saint-Pierre-et-Miquelon une grande partie de l'année, ne bénéficient pas de desserte vers l'hexagone. Cette concurrence réelle mais fragile au regard de la santé financière des compagnies permet de contenir la hausse des prix.

**L'Etat doit veiller à maintenir une concurrence vertueuse sur les marchés aériens en Outre-mer.**

L'Autorité de la concurrence a notifié des griefs en mars 2023 à trois entreprises dans le secteur du transport aérien régional intra-caribéen<sup>106</sup>. Sur les liaisons aériennes au départ ou à l'arrivée de la Guadeloupe, de la Martinique et de l'île de Saint-Martin, il est reproché à deux de ces entreprises de s'être entendues sur une hausse de tarifs, une baisse d'offre et sa répartition, ainsi que d'avoir mis en place un pacte de non-agression permettant de pérenniser les acquis de l'entente. Il est également reproché à une troisième entreprise d'avoir pris part à cette entente en qualité d'intermédiaire.

**L'intensité de la concurrence doit être appréciée selon les marchés.** La présence de deux voire trois opérateurs semble être un équilibre permettant de maintenir

<sup>105</sup> Dans l'avis *10 préconisations pour le pouvoir d'achat en Outre-mer*, d'octobre 2023, le CESE s'était déjà prononcé en faveur d'une relance des dispositifs d'aide à la continuité territoriale, à un niveau plus ambitieux comme ce qui se fait pour la Corse, et approuvait la recommandation des sénateurs de réduire l'impact de la saisonnalité des prix des billets d'avion grâce à un tarif plafond pour les résidents. Le CESE demandait de réévaluer l'aide à la continuité territoriale pour les résidents et les personnes disposant de l'intérêts familiaux et moraux en Outre-mer.

<sup>106</sup> Une notification de griefs ne préjuge en rien de la culpabilité des entreprises ou organismes visés. C'est seulement au terme de l'instruction, et à la suite d'une séance, que le collège détermine, en toute indépendance, si les griefs sont fondés. Le CESE rappelle la préconisation n°5 de l'avis *10 préconisations pour le pouvoir d'achat en Outre-mer* : L'Autorité de la concurrence nationale, ainsi que de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française, devront réaliser régulièrement des contrôles sectoriels programmés dans les secteurs de la distribution, du fret et du transport aérien.

un dynamisme, de limiter les risques d'entente, sans toutefois déstabiliser l'équilibre économique de chaque opérateur. Cet équilibre doit s'apprécier au cas par cas.

Le passage à quatre ou cinq opérateurs est un risque important de fragilisation de l'équilibre économique des compagnies. Sauf intérêt spécifique sur des lignes fortement touristiques, une concurrence exacerbée serait de nature à mettre en cause la pérennité financière de compagnies aériennes régulièrement touchées par des crises externes : environnementales, climatiques, sanitaires, politiques, sociales, économiques.

**Les coopérations entre compagnies aériennes doivent être encouragées en Outre-mer.** Air Tahiti et Aircalin ont ainsi entamé un rapprochement suite aux difficultés financières rencontrées par la compagnie néo-calédonienne après le blocage de l'île en mai 2024. Des échanges de main d'œuvre, la mise en location d'un avion non-utilisé par la compagnie Aircalin et la mutualisation des stocks de pièces de rechange sont engagés. De telles mutualisations d'appareils ou de centres de maintenance pourraient être envisagés entre compagnies au sein de mêmes bassins régionaux.

**Le regroupement de trois compagnies aériennes régionales autour d'un groupe formant une compagnie de desserte des Outre-mer est à l'étude.** Le marché des liaisons aériennes avec les Outre-mer pourrait être consolidé par le regroupement d'Air Austral, Corsair et Air Caraïbes afin de créer des synergies et des économies d'échelle. Interrogé par *Le Monde*<sup>107</sup>, M. Pascal de Izaguirre, le patron de Corsair, dont la desserte des

Départements et régions d'Outre-mer (DROM) constitue environ 70 % du chiffre d'affaires, a affirmé que « la consolidation est en marche. Elle est inévitable. Cela créerait des synergies et des économies d'échelle ». Un fonds d'investissement travaillerait à la fondation d'une société, dont il détiendrait la majorité du capital, et qui regrouperait Air Caraïbes, Corsair et Air Austral. Les trois acteurs se verraient octroyer une participation au prorata de leur importance.

#### PRÉCONISATION #13

**Le CESE est favorable au principe d'une coopération entre compagnies aériennes spécialisées sur les dessertes des Outre-mer, favorisant les mutualisations, synergies et regroupements de moyens, afin qu'elles soient plus efficaces économiquement et avantageuses pour les consommateurs, sans que cela porte atteinte à la libre concurrence.**

**Le coût élevé des carburants pénalise les compagnies et l'attractivité des aéroports ultramarins.** Le prix du kérosène est plus cher aux Antilles française que dans les autres aéroports des îles de la Caraïbe. Le coût du carburant représente environ un tiers du prix d'un billet d'avion. La Société Anonyme de la Raffinerie des Antilles (SARA) qui est le fournisseur de pétrole sur place a été mise en cause par les compagnies aériennes qui demandent une réévaluation des tarifs. Dans le cadre des auditions parlementaires de la commission d'enquête sur *Le coût de la vie en Outre-*

<sup>107</sup> Guy Dutheil, Le projet d'une « supercompagnie » pour les vols à destination de l'outre-mer fait son retour, *Le Monde*, 3 mai 2023.



Mer<sup>108</sup>, les députés ont entendu les responsables de la raffinerie des Antilles qui ont indiqué réappliquer à l'aviation les variations de prix sur le marché et les taxes sur le kérosène qui ont augmenté en 2022 de 15 % pour la Guadeloupe et la Martinique et de 5 % pour la Guyane<sup>109</sup>. Trois compagnies aériennes, Air France, Air Caraïbes et Corsair, ont introduit un recours contre l'Etat en 2022 contestant les surcoûts tarifaires du kérosène et réclamant 18 millions d'euros. Après un rejet de leur requête, Corsair, Air France et Air Caraïbes ont décidé de faire appel devant la Cour administrative d'appel de Bordeaux. L'Inspection générale des Finances a récemment rendu public un rapport sur la *Régulation du prix des carburants et du gaz dans les Départements Français d'Amérique*. La mission de l'IGF a pu constater que si les modalités de calcul des prix sont satisfaisantes, la régulation de la SARA, le calcul de sa rémunération et la transparence du système doivent être renforcés et que l'activité de raffinage de la SARA ressort comme le principal facteur de surcoût des carburants. En effet, la nécessité de couvrir les coûts de la raffinerie, qui ressortent

comme élevés par rapport à d'autres raffineries, conduit à une augmentation du niveau des prix. Des propositions sont formulées : des propositions de court terme portant notamment sur le renforcement de la régulation mais qui ne devraient pas avoir d'incidence significative sur les prix ; des scénarios qui pourraient avoir un impact plus structurel sur les prix mais qui nécessiteraient un arbitrage politique et une phase de négociation préalable, notamment dans un scénario d'arrêt des activités de raffinage de la SARA.

**Les pouvoirs publics devront être particulièrement vigilants aux conséquences sociales et économiques d'une éventuelle évolution des activités de la SARA. Un accompagnement spécifique de l'entreprise et des salariés devrait être prévu dans la période de transition.**

**Les taxes sur les carburants aériens contribuent à renchérir les coûts de transport.** L'article 266 quater du code des douanes national institue dans les DROM une taxe spéciale de consommation (TSC) sur les carburants suivants : supercarburant ; essence et gazole. Cette taxe se substitue à la Taxe

108 Rapport de la commission d'enquête sur *Le coût de la vie dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution*, rapporté par M. Johnny Hajjar, député de Martinique, juillet 2023. Si la hausse du carburant s'explique elle-même par l'inflation, les compagnies aériennes dénoncent également une hausse injustifiée des prix du kérosène de la Société anonyme de raffinerie des Antilles (SARA), fixés par trois préfets de Région (Martinique, Guadeloupe et Guyane).

109 Dans une question parlementaire du 21 mai 2024, le député M. Max Mathiasin (Guadeloupe - Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires) a alerté M. le ministre délégué auprès du ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, chargé des transports, sur le prix du kérosène aux Antilles, cause principale selon lui de la hausse du prix des billets d'avion mettant à mal le principe de continuité territoriale. Le montant du différentiel était de 10,807 euros/HL en mars 2024 contre 9,606 euros/HL en janvier et février 2024, soit une augmentation de 12,5 %, le taux le plus élevé appliqué depuis août 2022 (11,108 euros/HL) alors que le prix du Brent a sensiblement baissé durant cette même période. Ainsi, depuis deux ans, le surcoût induit par le différentiel et répercuté par les distributeurs, se chiffrerait en plusieurs dizaines de millions d'euros pour les compagnies aériennes. Il convient de rappeler que les tarifs du kérosène ne sont pas réglementés, contrairement aux carburants « grand-public » comme le gazole, le super ou le fuel domestique.

Intérieure de Consommation (TIC) applicable dans l'hexagone. C'est une taxe unitaire et non une taxe *ad valorem*, c'est-à-dire qu'elle est calculée forfaitairement sur le volume de carburant mis à la consommation et non en fonction du prix du carburant. Cette taxe est fixée par le Conseil Régional de chaque DROM. Par exemple, pour La Réunion en 2019 : le sans plomb est taxé à 58,24 euros par hectolitre ; le gazole à 36,13 euros par hectolitre. En comparaison, en Guyane, l'essence est taxée à 63,96 euros par hectolitre, et le gazole à 41,69 euros par hectolitre. Les bénéficiaires de cette taxe sont le Conseil Régional, le Département, les Communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). A l'importation, les carburants sont par ailleurs taxés par l'octroi de mer. Pour La Réunion les taux sont fixés : pour le sans-plomb à hauteur de 22,5 % (octroi de mer 20,5 % et octroi de mer régional 2 %) ; pour le gazole à hauteur de 5 % (octroi de mer 2,5 % et octroi de mer régional 2,5 %) ; tandis qu'ils sont exonérés de TVA dans les DROM (article 295-6° du CGI). Ils peuvent être soumis à des droits de douane à des taux variables selon l'origine et le type de produits pétroliers.

**Selon certaines compagnies aériennes desservant les Outre-mer<sup>110</sup>, compte-tenu des surcoûts liés aux importations et du niveau des taxes, le coût des carburants aériens serait jusqu'à 40 % plus chers aux Antilles qu'à Paris, et 30 % plus cher qu'à Miami aux Etats-Unis, sachant que le poste des carburants représente à lui seul environ un tiers du prix du billet.**

**Ce surcoût qui renchérit le prix du billet pénalise le consommateur et a un impact sur l'attractivité des aéroports ultramarins vis-à-vis de leurs concurrents régionaux, notamment pour leur activité liée au tourisme.**

#### PRÉCONISATION #14

**Le CESE préconise d'engager dans chaque territoire une étude sur les conditions de mise en œuvre d'une exonération partielle de la taxe spéciale de consommation (TSC) perçue sur les carburants pour les activités de transport aérien. Cette étude devra prendre en compte les conséquences économiques de cette exonération pour les collectivités locales et proposer des pistes de compensation.**

**Le CESE préconise de faciliter les approvisionnements en matière première (pétrole brut) dans la zone régionale. Les normes européennes portant sur les carburants doivent être adaptées pour permettre l'importation de produits pétroliers, hors Union européenne.**

<sup>110</sup> La compagnie Air France a été entendue en audition à travers ses représentants, M. Henri Fourcade, Directeur Général marché Caraïbes et Océan Indien d'Air France-KLM, et M. Aurélien Gomez, Directeur Affaires Parlementaires et Territoriales, Secrétariat Général Groupe Air France-KLM.



## 2.2 LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DU TRANSPORT AÉRIEN DOIT S'ACCÉLÉRER

**Les « biocarburants aéronautiques durables » doivent être utilisés prioritairement pour le transport aérien, mode de transport où ils sont le moins substituables.**

Selon l'ADEME, les carburants aéronautiques durables, comprenant les e-carburants (e-kérosène) et les biocarburants (biokérosène), apparaissent comme une des solutions possibles pour décarboner le secteur aérien en 2050 tout en restant sur des technologies de motorisation proches de celles actuelles. Les biocarburants aéronautiques sont un levier complémentaire aux progrès technologiques pour réduire l'empreinte environnementale du transport aérien et ainsi limiter à terme la consommation d'énergie fossile<sup>111</sup>. Ces biocarburants sont dérivés de la biomasse, à partir de plantes ou de déchets (jatropha, les algues, le suif, les huiles usées, l'huile de palme...). Selon le type de biomasse utilisée, ils pourraient réduire les émissions de CO<sub>2</sub> de 20 % à plus de 90 % par rapport au carburant d'aviation usuel. Les biocarburants d'aviation durables sont certifiés comme étant durable par une organisation tierce et

ne doivent pas concurrencer les cultures vivrières<sup>112</sup>. Ceux-ci sont une alternative aux e-carburants (pour électro-carburants) qui sont des carburants de synthèse fabriqués en utilisant de l'électricité décarbonée. La transition vers des carburants plus durables se fera petit à petit. La feuille de route française pour le déploiement des biocarburants aéronautiques durables prévoit une trajectoire de déploiement de 2 % en 2025 et 5 % en 2030. A plus long terme, l'objectif de substitution de 50 % du carburant conventionnel d'origine fossile par des biocarburants aéronautiques durables est envisageable en 2050, en cohérence avec l'objectif d'atteinte de la neutralité carbone pour la France.

**Le CESE demande d'accélérer la montée en puissance des « biocarburants » sur les lignes aériennes de desserte des Outre-mer. Ces lignes représentant un enjeu de continuité territoriale important et touristique. Elles se doivent d'être exemplaires sur le plan environnemental.**

L'ADEME accompagne la recherche et développement avec des projets de TRL 7 type « pilotes industriels », via France 2030, le déploiement des filières de production de e-kérosène, ainsi que des visions stratégiques

<sup>111</sup> L'Association du transport aérien international (IATA) considère les BAF comme l'un des éléments clés pour réduire l'empreinte carbone dans le cadre de l'impact climatique du transport aérien. Le 26 avril 2023, l'Union européenne est parvenue à un accord dans le cadre de ReFuelEU Aviation, un des paquets législatifs de Fit for 55, sur un mandat d'introduction progressive de carburants durables d'aviation dans le kérosène. Le taux d'incorporation devra atteindre 2 % à partir de 2025, puis 6 % en 2030, 20 % en 2035, 34 % en 2040, 42 % en 2045, et 70 % en 2050. La part des carburants de synthèse tels que les e-carburants devra atteindre 1,2 % en moyenne entre 2030 et 2031, puis 2 % entre 2032 et 2035, 5 % de 2035 à 2040, 10 % de 2040 à 2045, 15 % de 2045 à 2050 et 35 % à compter de 2050.

<sup>112</sup> Il ne s'agit pas ici de biocarburants (générations 1 ou 2) fabriqués à partir de cultures agricoles qui peuvent aussi constituer une part de la solution mais pour lesquels des enjeux d'affectation d'usage des terres et de déchets se posent.

et prospectives de déploiement de ces filières en évaluant au passage les impacts associés.

Concernant la production locale de e-carburants nécessaires à l'avitaillement des avions en Outre-mer, il existe des sources d'approvisionnement en CO<sub>2</sub> « biogénique » (centrales biomasse). La production d'hydrogène nécessitera des productions d'électricité renouvelables. La Guyane et la Nouvelle-Calédonie disposeraient du foncier terrestre suffisant et disponible. Les îles volcaniques devront aller chercher des productions en mer. Il sera surtout nécessaire de vérifier la viabilité économique d'installations de fabrication de « e-carburant » de petite taille.

**Une compensation de l'empreinte carbone du transport aérien doit être envisagée.** Selon le rapport de B&L évolutions de juillet 2020, l'impact climat des vols réalisés sur le territoire français ainsi que les vols internationaux depuis et vers la France consommés par des Français, le secteur aérien représente au moins 7,3 % de l'empreinte carbone de la France. Compte tenu de leur forte dépendance à l'égard des liaisons aériennes, en 2021, la Commission a proposé d'exempter du système d'échange de quotas d'émission (SEQUE), les vols entre les régions ultrapériphériques et leur État membre jusqu'en 2030.

**Le CESE propose de mettre en place des actions de maintien ou la restauration d'écosystèmes forestiers afin de compenser en partie l'empreinte carbone du transport aérien qui ne peut être évité.**

**Le CESE considère également qu'une éducation à la « sobriété aéronautique » est indispensable pour relever le défi de la neutralité carbone du transport aérien d'ici à 2050.** Pour rester sous les 1,5 °C, l'humanité devra émettre

moins de deux tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> par an et par personne pour limiter son impact sur le climat. Avec en moyenne environ 247g de CO<sub>2</sub> par passager et par kilomètre parcouru, un vol entre Paris et la Guadeloupe représente 1,43 tonne ; Saint-Pierre-et-Miquelon 1,5 tonne ; la Martinique 1,45 tonne ; la Guyane 1,5 tonne ; La Réunion 2 tonnes ; Mayotte 1,7 tonne en direct et 2,3 tonnes en cas d'escale à La Réunion ; la Polynésie française 3,3 tonnes ; la Nouvelle-Calédonie 3,5 tonnes ; et Wallis-et-Futuna 4 tonnes. **Rappelons également que la moitié des émissions de CO<sub>2</sub> imputables au transport aérien provient de seulement un pourcent des voyageurs qui se déplacent le plus.**

**Le CESE promeut un usage sobre et raisonné du recours à l'avion. A ce titre, l'utilisation croissante des technologies numériques de communication doit permettre de réduire les usages non-nécessaires du transport aérien.**

Les modèles d'avions de petite taille, d'une dizaine de places, possédant des motorisations électriques ou hybrides, pourraient se développer rapidement dans les années à venir pour des trajets de quelques centaines de kilomètres jusqu'à 1000 kilomètres. Ce type d'avion serait tout à fait adapté aux liaisons intérieures ou inter-îles. La recharge des batteries devra alors être alimentée par une énergie verte produite localement (photovoltaïque, éolienne ou géothermique).

**Le CESE demande à la direction générale de l'Aviation civile de mener une étude de faisabilité concernant l'équipement d'avions à motorisation hybride en Outre-mer.**

## 2.3 DES FILIÈRES AÉRONAUTIQUES D'EXCELLENCE ÉMERGENT EN OUTRE-MER

**La Réunion a développé une importante filière d'excellence aéronautique lui permettant de rayonner dans la zone indopacifique.** L'association AéroTech OI a, depuis 2019, pour objectif de structurer et de développer la filière aéronautique dans l'Océan Indien et d'ainsi faire rayonner les savoir-faire français et européen au sein de l'espace indopacifique<sup>113</sup>. Des formations initiales et continues sont proposées dans le cadre du projet Aerocampus OI, véritable campus des métiers de l'aérien et de l'aéronautique à La Réunion en partenariat avec Aerocampus Aquitaine, pour le personnel navigant technique et commercial, les métiers de la maintenance, des services aux compagnies aériennes et des services exploitation et aéroportuaires, ainsi qu'aux jeunes, aux personnes éloignées de l'emploi et aux professionnels de l'aérien de La Réunion et de Mayotte. La filière aéronautique de l'Océan

Indien a su démontrer sa capacité à devenir un secteur stratégique pourvoyeur de valeur ajoutée, d'emplois et d'innovations. Une récente étude prospective des besoins en compétences et évolution des métiers de l'aérien et de l'aéronautique, commandée par AKTO<sup>114</sup> et la Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS) de La Réunion, confirme cette tendance. La filière aéronautique emploie à La Réunion près de 2 800 salariés, secteurs privé et public confondus. Près de 1 100 postes supplémentaires seront à pourvoir dans les 5 années à venir<sup>115</sup>. Avec ce pôle, La Réunion est le seul territoire de la zone à proposer des solutions qui couvrent la très grande majorité des besoins de l'aéronautique, en matière de formation à la maintenance, en passant par le recyclage. Ainsi, s'agissant de ces derniers points (recyclages et maintenance), une estimation montre qu'il existe dans cette zone, une flotte de plus de 7 500 aéronefs (militaires et civils). Le CESE s'associe à cette recommandation et demande à l'Etat de veiller à la pérennité de

113 Lancée en décembre 2019, l'association AéroTech OI a initié la démarche de structuration et de déploiement de la filière sous l'impulsion des Aéroports de La Réunion et de Mayotte, de l'État et la Région Réunion, du Département de Mayotte, de la CINOR, des Chambres de Commerce et d'Industrie de La Réunion et de Mayotte, ainsi que des compagnies aériennes régionales (Air austral, Ewa Air, Helilagon). Une première étape importante pour le développement de cette filière d'excellence a été la co-construction d'une feuille de route opérationnelle en matière de maintenance, de formation, de filières drones et d'innovation avec des moyens et des outils concrets. AéroTech OI a franchi une nouvelle étape avec la mise en place d'un comité de pilotage du contrat régional de la filière aéronautique et drone. Placé sous la présidence conjointe de la préfecture de La Réunion et du Conseil régional, ce comité de pilotage symbolise l'engagement de l'ensemble des partenaires pour poursuivre la structuration et le développement de la filière aéronautique française et européenne dans l'Océan Indien. Cinq projets et piliers ont été posés : Aerocampus (campus des métiers aériens et aéronautiques), CEVQ (centre d'Essai en Vol et Qualification), AeroSave (pôle déconstruction et valorisation aéronefs), PMAéro (pôle de maintenance), AeroPlace (forum économique et des métiers).

114 AKTO est l'opérateur de compétences des branches des secteurs des services.

115 Voir : La CCIR présente le projet Aerocampus OI, *IMAZ PRESS*, 10 octobre 2023

la filière aérienne qui est un moteur de développement du territoire. Dans sa contribution *La Réunion dans un monde en mutation : enjeux de souveraineté de nos connectivités*, le CESER de La Réunion demande d'évaluer la pérennité de la filière aéronautique sans Air Austral, dans le cas où les difficultés économiques de la compagnie s'aggraveraient<sup>116</sup>.

**Le CESE salue l'excellence de la filière aéronautique de l'Océan Indien et appelle les pouvoirs publics à poursuivre leur soutien à son développement. De telles filières d'excellence aéronautique pourraient être développées à une échelle appropriée dans le bassin Antilles-Guyane et dans le bassin Pacifique, permettant de valoriser les savoir-faire français dans ces zones.**

**Des filières de formation à la maintenance aéronautique pourraient être mises en place dans chaque bassin.** Il y a une pénurie de main d'œuvre qualifiée dans l'aéronautique et la concurrence est rude pour attirer des mécaniciens certifiés aviation structure assistance (ASA). Même avec des effectifs réduits de 30 à 50 mécaniciens et techniciens formés par an dans des écoles adossées aux compagnies aériennes locales, ces formations pourraient pourvoir aux besoins locaux et permettre à des jeunes ultramarins d'intégrer le secteur aérien. Mayotte est partie prenante de ce pôle d'excellence. Un premier pôle de formation aéronautique qui accueille 250 élèves a vu le jour à la rentrée 2024, près de l'aéroport Marcel Henry. Des formations du CAP au BTS sont ouvertes dans les

filières de la mécanique aéronautique, du numérique et énergétique aéronautique, de l'accueil et de la sécurité.

### **3. L'élargissement des connexions aériennes régionales et internationales est nécessaire au développement des échanges**

**Les liaisons aériennes doivent être utilisées comme moyen de rayonnement dans la zone régionale.**

Le « désenclavement » aérien des territoires ne peut plus se résumer à une ligne avec Paris. Il faut permettre aux territoires de s'ouvrir sur leur environnement régional. La plupart des liaisons aériennes sont orientées « nord-sud », reliant historiquement les territoires à l'Hexagone et à l'Europe, ou aux Etats-Unis, alors qu'une grande part des enjeux économiques et stratégiques actuels sont liés à des échanges « sud-sud ». Pourtant, les difficultés à étendre cette desserte aérienne régionale ont été maintes fois soulevées : barrières réglementaires, protection des intérêts économiques. M. Guillaume Branlat, président du Directoire de l'aéroport de La Réunion Roland Garros, soulignait en entretien que les contraintes, notamment économiques, sont fortes et qu'il y a peu de possibilités de collaborations dans la zone régionale. En 2018, les conclusions des Assises nationales du transport aérien recommandaient de créer des comités de bassins pour être force de propositions dans les accords bilatéraux et dynamiser les échanges économiques dans la région. Cette idée a été reprise par la mesure 9 du Comité interministériel des Outre-mer

<sup>116</sup> Rappelons la préconisation du CESER de La Réunion qui salue le dynamisme de la filière et ses ambitions mais s'interroge sur la pérennité du pôle Aérotech OI. En effet, ce pôle a besoin de l'aéroport et de la compagnie aérienne régionale pour mettre en œuvre sa feuille de route. Compte tenu des difficultés rencontrées par Air austral, le CESER préconise qu'une étude soit réalisée afin d'évaluer de la manière la plus étendue possible les conséquences de tout changement intervenant sur celle-ci.

(CIOM)<sup>117</sup>.

**Une nouvelle compagnie aérienne va connecter les îles françaises des Antilles avec la Caraïbe<sup>118</sup>.**

Depuis le dépôt de bilan d'Air Antilles Express et de la LIAT, la desserte aérienne régulière entre la Martinique et ses voisins anglophones était interrompue. Les rotations devraient reprendre par Caribbean Airlines<sup>119</sup>, la compagnie nationale de Trinidad et Tobago et de la Jamaïque. Celle-ci finalise les formalités afin de réactiver les liaisons avec la Caraïbe<sup>120</sup>. Les vols réguliers entre la Martinique, Sainte-Lucie, la Barbade, la Guadeloupe et Trinidad-et-Tobago pourraient démarrer avant la fin de l'année 2024. Les voyages interrégionaux vers les îles anglophones étaient devenus compliqués. Il fallait prendre le bateau au départ de la Martinique pour rejoindre Sainte-Lucie où les liaisons aériennes avec les autres caribéennes sont possibles.

**Le CESE souligne que la prise de conscience est en cours et que des progrès ont été réalisés avec la création de lignes de desserte régionale ces dernières années. Cet effort doit être poursuivi. Il est nécessaire de développer des échanges de proximité pour répondre aux enjeux de**

**développement durable.**

**Le Comité interministériel des Outre-mer (CIOM) prévoit d'accroître les liaisons aériennes inter-îles dans la Caraïbe en négociant des accords aériens** avec La Dominique, Sint-Maarten, Aruba, La Barbade, Sainte-Lucie. Afin d'établir des liaisons aériennes nouvelles et de conforter les liaisons existantes sur une base prévisible, sûre sur le plan juridique et reconnue par les pays tiers. La Direction générale de l'aviation civile (DGAC) est chargée de négocier des accords aériens sous la forme d'accords avec les pays et territoires suivants : La Dominique, Sint-Maarten, Aruba, La Barbade, Sainte-Lucie (mesure 13 du CIOM).

**La priorité est d'établir une stratégie de connexion avec les plateformes aéroportuaires de redistribution régionale, ou « hub »<sup>121</sup>, afin de mieux connecter les territoires ultramarins avec les pays à fort développement.**

Les lignes aériennes régionales qui existent ou ont existé par le passé sont souvent déficitaires. La difficulté est liée à la taille du marché et au fait que cette offre s'adresse davantage à la clientèle française ultramarine que des pays environnants. Dès lors, la solution à privilégier est de

117 Mesure n°9 : Définir une stratégie, sous six mois, pour développer les échanges commerciaux des territoires de l'océan Atlantique et de l'océan Indien. Les ministres chargés du commerce extérieur et des Outre-mer proposeront dans les 6 mois une stratégie pour développer les échanges commerciaux des territoires de l'océan Atlantique et de l'océan Indien.

118 Voir : Caroline Popovic, Une nouvelle compagnie aérienne va reconnecter les îles françaises avec la Caraïbe, *Outre-mer la Première*, 31 juillet 2024.

119 Caribbean Airlines est la compagnie aérienne nationale de Trinidad et Tobago et de la Jamaïque. Le gouvernement trinitadien est l'actionnaire majoritaire.

120 Communiqué de presse du 30 juillet 2024, le service de communication de Caribbean Airlines.

121 Le terme de « hub » aérien est couramment utilisé pour désigner les plateformes aéroportuaires de correspondance permettant aux compagnies aériennes de concentrer leurs avions en un point unique. Cette stratégie leur évite de multiplier des dessertes à la fois coûteuses et mobilisatrices d'appareils qu'il peut être difficile de remplir.

rechercher des connexions avec les hubs régionaux lorsqu'une ligne directe n'est pas viable économiquement. Il faut ainsi développer des connexions vers l'Afrique de l'Est (Ethiopie), l'Asie du Sud (Inde et Thaïlande) pour La Réunion<sup>122</sup> et Mayotte ; le Brésil pour la Guyane ; l'Australie et la Malaisie pour la Nouvelle-Calédonie, par exemple. Il faut veiller également à bien cibler les compagnies partenaires afin d'éviter de fragiliser économiquement les compagnies nationales ou locales, et éviter les risques de concurrence déloyale sur le plan social ou les stratégies commerciales agressives. Des études de faisabilité permettant d'évaluer l'équilibre économique de nouvelles lignes aériennes peuvent être financées par l'Agence française de développement (AFD) et Business France.

**Le CESE recommande aux Collectivités territoriales et aux compagnies privées de recourir à l'accompagnement financier et en ingénierie de l'Etat pour étudier le modèle économique de nouvelles dessertes aériennes régionales en Outre-mer.**

**Le CESE propose qu'une stratégie aéroportuaire et de desserte aérienne globale soit élaborée conjointement par la Direction générale des Outre-mer et les Collectivités territoriales pour chacun des bassins (Antilles-Guyane ; océan Indien ; Pacifique) permettant d'envisager les grands enjeux : Comment s'organiser face à la concurrence ? Quel**

**statut et quelle gouvernance ? Quelles stratégies de développement ? Quelles politiques publiques de transport ? Comment organiser la transition écologique aéroportuaire ?**<sup>123</sup>

<sup>122</sup> A titre de comparaison, l'île Maurice dispose de 23 lignes aériennes internationales régulières, contre 9 à La Réunion.

<sup>123</sup> Le CESE rappelle la recommandation du rapport d'enquête conjoint de l'Inspection générale des Finances, l'Inspection générale de l'Administration et le Conseil général des Ponts et Chaussées sur *L'optimisation de la desserte aérienne des départements d'Outre-mer*, réalisé en mai 2006 : d'instaurer, dans le cadre d'un Comité d'Orientation de l'Outre-mer (à créer), une concertation et une plus grande transparence sur la desserte aérienne Outre-mer. Ce dispositif permettrait notamment des échanges et l'organisation de rendez-vous réguliers avec les élus, les associations et les administrations concernées sur les problèmes qui peuvent apparaître. D'ores et déjà, des tables rondes sur les modalités de la desserte aérienne et sur la dotation de continuité territoriale pourraient être organisées avec l'ensemble des parties prenantes (Collectivités d'Outre-mer, direction des affaires économiques, sociales et culturelles du MOM, direction du budget du MINEFI, direction générale de l'aviation civile...).

## IV - Les Outre-mer peuvent tirer parti de leur bonne connectivité numérique

### 1. La qualité des infrastructures numériques représente un atout pour les Outre-mer

#### 1.1 LE TRÈS HAUT DÉBIT DOIT ÊTRE ACCESSIBLE PARTOUT EN OUTRE-MER

**Les infrastructures numériques sont généralement satisfaisantes en Outre-mer.** Les Outre-mer sont reliés par les câbles sous-marins ce qui en fait des territoires bien couverts par la fibre et le très haut débit<sup>124</sup>. Les taux de couverture sont parfois supérieurs à ceux de l'Hexagone, notamment à La Réunion, où celui-ci est de 93,4 %. Le programme France très haut débit est en bonne voie de réussite en Outre-mer avec un objectif de généralisation fin 2025 (sauf à Mayotte où le déploiement devrait commencer début 2026). 130 millions d'euros ont déjà été engagés en Outre-mer par l'Etat pour le raccordement très haut débit. D'après les données de l'Arcep, l'année 2023 a été marquée par une hausse de la connectivité fixe dans les Outre-mer, matérialisée par le déploiement d'environ

110 000 locaux raccordables en fibre optique, qui porte le taux de couverture de fibre optique jusqu'au domicile à près de 73 %, soit une progression de près de 8 points en un an. La connectivité fixe est toutefois contrastée d'un territoire à l'autre. Les taux de locaux ayant accès au très haut débit flaire sont de : 82 % en Guadeloupe ; 65 % en Martinique ; 66 % en Guyane ; 60 % à Saint-Barthélemy ; 93 % à La Réunion ; à titre de comparaison celui-ci est de 88 % dans l'hexagone. Un retard a été pris en Martinique. Sur 220 000 foyers, seuls 75 000 détiennent la fibre optique, et sur 34 communes, seules deux sont équipées en très haut débit, à savoir Fort de France et Schoelcher. La Nouvelle-Calédonie devrait déployer la fibre optique sur toutes les zones en 2025, et le raccordement à tous les clients être achevé d'ici 2027. Le Gouvernement local de Polynésie française a annoncé la couverture intégrale en haut-débit sur l'année 2024 ainsi que la couverture par satellite, qui pourraient permettre d'offrir une connexion aux habitants des îles les plus isolées.

<sup>124</sup> Concernant le numérique, le rapport de France stratégie, *Infrastructures numériques et aménagement du territoire, Impacts économiques et sociaux du Plan France très haut débit*, a souligné les effets positifs avérés du très haut débit (THD) pour les territoires, les entreprises et l'emploi. L'arrivée du THD entraînerait un accroissement de la valeur ajoutée du secteur marchand dans les communes de zone de réseaux d'initiative publique (RIP, zones rurales, comparables aux situations rencontrées en Outre-mer) de 7 % après trois ans et de 18 % après cinq ans. Les réseaux d'initiative publique (RIP) constituent les réseaux développés à l'initiative des collectivités locales sur les parties du territoire où les opérateurs privés n'avaient pas manifesté d'intentions à investir. La présence de la fibre favoriserait également l'arrivée d'une population plus jeune et l'augmentation des transactions immobilières. Les effets positifs sont présents pour l'ensemble des entreprises, quelle que soit leur taille, avec toutefois un effet plus fort sur l'emploi dans les PME. Les Outre-mer n'ont pas été concernés par ce plan France très haut débit et donc par l'évaluation.



**Les connexions numériques à très haut débit doivent être renforcées dans les zones peu denses ou isolées, où elles sont faibles ou peu présentes.** C'est le cas notamment à : l'Intérieur de la Guyane, les îles de Polynésie française hors de Tahiti, Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, Wallis-et-Futuna. Des solutions de connexion hertzienne ou par satellite peuvent être mises en place lorsqu'une connexion filaire n'est pas possible à installer, par exemple aux îles Gambier en Polynésie française ou dans les communes de l'Intérieur en Guyane. La Collectivité territoriale de Guyane (CTG) a ainsi un projet de connexion des zones blanches numériques qui sont encore nombreuses au centre, à l'est et à l'ouest du territoire. Le programme FEDER 2021-2027 pour la Guyane comporte un objectif spécifique de renforcement de la connectivité numérique<sup>125</sup>. L'enveloppe prévisionnelle du FEDER pour la période 2021-2027 est de 20 millions d'euros. Un des enjeux majeurs passe par le renforcement du réseau de fibre sur la côte et l'augmentation de la bande passante satellitaire dans les zones reculées nécessaires pour couvrir l'ensemble des besoins. La Société publique locale pour l'aménagement numérique de la Guyane<sup>126</sup> a annoncé l'extension de la couverture du réseau mobile sur les zones blanches des routes nationales 1 et 2 grâce à une aide exceptionnelle de l'État de 10 millions d'euros. La CTG a conclu un contrat de Délégation de service public (DSP) en 2021, avec une subvention de 15 millions d'euros, pour une durée de 25 ans, avec

l'opérateur Orange constitué en société sous le nom de Yana Fibre. Le réseau est en cours de déploiement et sera achevé en 2026. Une Délégation de service public (DSP) pour le raccordement a été conclue à Mayotte, mais le raccordement ne sera pas achevé en 2025 et ne devrait commencer qu'en 2026.

**En parallèle, les solutions satellitaires se développent sur les zones non couvertes par la fibre optique et deviennent compétitives.** Un service satellitaire, YanaSat, permettra aux Guyanais d'avoir accès à une connexion internet très haut débit dans les zones non couvertes. L'entreprise propose également une liaison cellulaire (backhaul) par satellite aux opérateurs de télécommunications, leur permettant d'offrir un service de téléphonie mobile 4G/5G optimisé. En complément pour les usagers situés en zone blanche (sans Internet filaire) ou en zone grise (débit inférieur à 2 Mbps), l'État verse une subvention de 150 euros pour les aider à s'équiper de matériel téléphonique satellitaire, les liaisons satellites ayant un coût plus important que celui d'une connexion filaire<sup>127</sup>. Mais l'offre Star Link, d'accessibilité au très haut débit par satellite avec de hautes performances techniques, se développe très rapidement. L'équipement en matériel, dont une antenne satellitaire, coûte 419 euros, et l'abonnement mensuel de 69 euros. OneWeb, une filiale du groupe Eutelsat, fournit également des services Internet haut débit par satellite en orbite terrestre basse.

<sup>125</sup> Objectif stratégique 1 : Une Europe plus compétitive et plus intelligente par l'encouragement d'une transformation économique intelligente et innovante et de la connectivité régionale aux TIC.

<sup>126</sup> Cette structure affiliée à la Collectivité Territoriale de Guyane est chargée de l'aménagement numérique du territoire.

<sup>127</sup> L'État propose un soutien financier aux particuliers et aux entreprises qui veulent mettre en place une solution sans fil. Les particuliers et entreprises éligibles au dispositif peuvent ainsi obtenir un soutien financier. L'aide, jusqu'à 150 euros, porte sur le coût d'équipement, d'installation ou de mise en service de la solution sans fil retenue, proposée par des opérateurs locaux et nationaux aux offres labellisées « Cohésion numérique des territoires ».



Il convient de mettre à disposition des consommateurs au moins deux offres satellitaires, dont au moins une solution européenne, afin de s'assurer d'une concurrence effective, d'une possibilité d'alternative en cas d'interruption de service sur l'un des réseaux, et ainsi de s'assurer des enjeux de souveraineté et de continuité de service.

Le CESE souligne les disparités importantes dans la mise en œuvre de la connexion au très haut débit en Outre-mer. Tous les territoires ne sont pas dotés de la même manière et n'ont pas mis en œuvre le plan dans le même temps. Le gouvernement s'est pourtant engagé à apporter la fibre optique dans tous les territoires d'ici 2025, en hexagone comme en Outre-mer.

Le CESE ne peut que constater le retard pris en Martinique, en Guyane et à Mayotte. Or, la connexion numérique de ces territoires est indispensable à leur développement et représente un enjeu fort d'égalité.

Le raccordement au très haut débit doit être assuré partout sur les territoires ultramarins dans les mêmes conditions et délais que dans l'hexagone, au plus tard en 2025-2026, mais pas au-delà.

Le CESE souhaite aussi insister sur les enjeux de souveraineté numérique et sur la sécurité des

données pour que les connectivités ne deviennent pas un enjeu de pressions.

## 1.2 LES OUTRE-MER DOIVENT TIRER PARTI DE LEUR POSITIONNEMENT SUR LES « AUTOROUTES DE L'INFORMATION »

**Les Outre-mer sont très bien positionnées sur des voies de passage mondiales de câbles sous-marins.** Les câbles sous-marins demeurent le meilleur relais pour faire transiter des données numériques : 99 % du trafic mondial de données passent ainsi par des câbles sous-marins. Plus de 450 câbles sous-marins parcourent le fond des océans. Il y en a plus d'un million de kilomètres. Malgré le fait que la majorité des câbles se concentre dans l'hémisphère Nord et que très peu de câbles traversent l'Atlantique Sud, le Pacifique et Sud et l'océan Indien, les territoires ultramarins se trouvent pour la plupart sur des voies de passage. Il peut être très intéressant d'exploiter cet avantage afin de mieux connecter les territoires mais également d'utiliser les potentiels de développement d'activité économique en lien avec la création de « hubs numériques », tels l'installation de serveurs, la pose de câbles, la maintenance. La France compte ainsi deux entreprises de

niveau mondial<sup>128</sup> dans le domaine de la production et de la pose de câbles sous-marins, il serait intéressant de faire des Outre-mer des bases opérationnelles pour leurs activités dans leur région.

**Les câbles sous-marins sont un lien vital pour les Outre-mer qu'il faut sécuriser.** Le sujet a fait l'objet d'une table ronde très complète le 27 janvier 2022, dans le cadre de l'étude menée par la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur la place des Outre-mer dans la stratégie maritime nationale. Le dysfonctionnement d'un câble peut générer d'importantes conséquences, en particulier pour un territoire insulaire. Les câbles sont fragiles et peuvent être endommagés par des phénomènes climatiques ou des activités humaines comme la pêche ou le mouillage de navires. Ils peuvent également être la cible d'attaques informatiques. Les territoires insulaires isolés, notamment du Pacifique, sont vulnérables quand il s'agit des communications internationales. Les îles Tonga ont été récemment déconnectées de l'Internet à la suite d'un raz-de-marée découlant d'une éruption volcanique. En 2022, Wallis-et-Futuna, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Saint-Pierre-et-Miquelon disposaient chacun d'un câble sous-marin, la Guyane de deux câbles actifs, la Guadeloupe, La Réunion et Mayotte de trois câbles, et la Martinique de quatre.

**Aucun territoire en Outre-mer ne doit être connecté à un seul câble, sans cela l'accès aux communications serait**

**particulièrement fragilisé. Il convient pour des questions de résilience de disposer d'au moins deux câbles par territoire.**

**La sécurité des zones d'atterrissage des câbles sous-marins doit être renforcée.**

Le balisage de ces zones afin de prévenir et de réduire l'ancrage des navires ainsi que l'interdiction d'accès permettent de mieux garantir la sécurité de ces installations critiques pour le territoire. La protection de la sécurité de la zone d'acheminement peut s'appuyer sur le système de surveillance des navires conçu pour les navires de pêche, la surveillance de la navigation à proximité de la route du câble et le suivi de tous les navires en temps réel. Une alarme doit être envoyée à tous les navires qui accostent à proximité.

**L'utilisation de câbles sous-marin pose la question de la souveraineté des données.**

Une part essentielle des enjeux liés à l'installation de câbles sous-marins reste d'ordre géopolitique. Les propriétaires d'un câble ont le contrôle des informations qui transitent ce qui pose des questions de sécurité et de confidentialité des données, notamment aux Antilles-Guyane, une grande partie des câbles de la région appartenant à des sociétés américaines. L'émergence de grands groupes privés, essentiellement les « GAFAM », dans l'activité câblière mondiale induit des risques d'une potentielle remise en cause du principe de la neutralité du net<sup>129</sup>. La Chine investit largement dans les

<sup>128</sup> Alcatel Submarine Networks et Orange Marine. ASN, Alcatel Submarine Networks est l'un des quatre principaux fabricants mondiaux de câbles sous-marins avec 45 000 km de câbles construits. Orange Marine a posé plus de 230 000 km de câbles sous-marins de communication en fibre optique et possède un tiers de la flotte mondiale de navires câbliers. Orange Marine a notamment posé le câble Kanawa qui relie la Guyane à la Martinique. Il a aussi déployé un câble en Guadeloupe pour raccorder les îles des Saintes, Marie-Galante et la Désirade à l'île principale de la Guadeloupe qui est elle-même connectée par des câbles transatlantiques au reste du monde. La réparation, c'est la deuxième mission de ces navires câbliers. Ces 15 dernières années, Orange Marine a effectué plus de 600 interventions partout dans le monde. Voir : Pierre Lacombe, Outre-mer : sans câbles sous-marins, pas d'internet, *Outre-mer La Première*, 12 avril 2023.

<sup>129</sup> Voir : Cluster maritime français, *Câbles sous-marins de communication*, rapport 2024.

« routes de la soie du numérique », particulièrement sur le continent africain. Disposer de son propre réseau national de câbles est aussi un enjeu économique car l'utilisation des réseaux a un coût d'exploitation élevé qui est répercuté par les opérateurs sur les consommateurs locaux.

**La Polynésie française se positionne sur un projet de câble sous-marin transpacifique.**

L'entreprise américaine Google a annoncé qu'elle financerait un câble sous-marin passant dans le Pacifique-sud, du Chili jusqu'en Australie, dans le cadre de l'initiative « South Pacific Connect », qui a pour objectif d'accroître la fiabilité et la résilience de la connectivité numérique dans la région Pacifique. Deux câbles existent déjà, « Honotua » et « Manatua », mais ce nouveau câble permettra une connexion jusqu'à 50 fois plus rapide que l'actuelle. En 2026, cinq câbles pourraient être installés par Google<sup>130</sup> à Tahiti en Polynésie française. Les travaux de pose des câbles sous-marins et de maintenance des centres de données pourraient générer de nombreux emplois de techniciens et de l'activité pour les entreprises locales. Des négociations sont en cours avec le gouvernement local de Polynésie française pour la délivrance des autorisations administratives. Les élus de l'assemblée de Polynésie se sont exprimés à l'unanimité en faveur du projet « South Pacific Connect ».

**Ce projet stratégique pour le développement de la Polynésie française doit constituer une priorité de l'Etat et du**

**gouvernement local.**

**Le CESE demande de simplifier les démarches administratives pour le déploiement des câbles sous-marins, notamment dans le cadre des grands projets internationaux (transpacifique, Océan Indien).**

Des dérogations et simplifications administratives doivent faciliter l'activité d'atterrissage de câbles sur les territoires concernés compte tenu des enjeux industriels et de souveraineté induits.

**La Réunion, la Polynésie française ou la Martinique sont particulièrement bien placées géographiquement pour devenir des « hub numériques internationaux ».**

Certains pays de leur zone régionale se positionnent comme de futurs « hubs » numériques. C'est le cas de l'Afrique du Sud et du Kenya dans la zone Afrique de l'Est - océan Indien par exemple qui sont des pays particulièrement attractifs pour le déploiement de centres de données, ou « data center », et de nouveaux câbles sous-marins de communication. Le groupe Océinde a investi dix millions d'euros au Port dans la construction d'un Data Center pour faire de La Réunion le 6ème hub numérique mondial. Oméga 1 sera le premier datacenter de l'île de La Réunion et devrait entrer en service au troisième trimestre 2024. Il offrira des services numériques et d'hébergement au profit de la construction de La Réunion numérique. Une centrale solaire photovoltaïque en toiture devrait permettre de couvrir en énergie solaire entre 6 et 10 %

<sup>130</sup> Les « GAFAM » (Google, Amazon, Facebook et Microsoft) financent plus de 70 % des câbles numériques posés au fond des mers.

de la consommation électrique du datacenter. Ce type d'installation permet d'accroître l'indépendance vis-à-vis des câbles sous-marins internet dont les pannes ou incidents sont réguliers. Un rapprochement entre le data center et les utilisateurs ultramarins améliore considérablement les temps de réponses et de transfert. Les données n'ont pas à transiter par les câbles sous-marins reliant les îles aux continents. Enfin, le développement des infrastructures est une incitation forte à développer le tissu d'entreprises locales orientées vers les technologies numériques. Mayotte accueille un datacenter de proximité Tier III à Mamoudzou. Il permet d'héberger les données et d'interconnecter en toute sécurité les entreprises mahoraises, ainsi que de désengorger les réseaux et d'améliorer la qualité de la connectivité. L'optimisation énergétique est particulièrement importante, le refroidissement représentant plus de la moitié de l'énergie consommée. Son implantation tient compte également de conditions climatiques extrêmes concernant notamment les aspects cycloniques.

#### PRÉCONISATION #15

**Le CESE préconise d'étudier les possibilités de développer des « hubs numériques » de connexion en Outre-mer lorsqu'ils sont positionnés sur les principaux câbles sous-marins.**

**Les enjeux de souveraineté et d'autonomie stratégique des territoires ultramarins sont aussi primordiaux. Les infrastructures de connexion et de stockage des données doivent être sécurisées. Ces installations étant très consommatrices en énergie électrique, il faudra installer des sources de production énergétiques renouvelables et vertes (photovoltaïque, éolien, géothermie, hydroélectrique) en conséquence, afin que le développement du numérique ne se fasse pas au détriment de l'impact environnemental.**

**Concernant l'approvisionnement en énergie renouvelable, le CESE renvoie à son avis récent : *Quelles transitions énergétiques pour les Outre-mer ?*, rapporté par M. Alain André et Mme Nadine Hafidou, en mars 2024.**

**Les éventuels impacts sur l'environnement des câbles sous-marins doivent être contrôlés.** Selon le tracé du câble, plusieurs évaluations environnementales peuvent être demandées notamment en cas de dérogation à l'interdiction d'atteinte aux espèces et habitats protégés, et d'incidences pour les sites Natura 2000. En effet, comme n'importe quelle intervention humaine sur l'environnement, les câbles sous-marins entraînent potentiellement des perturbations des biotopes marins. Peu d'études

scientifiques sont menées sur ce sujet. Le projet de recherche SPECIES, piloté par France Energies Marines et l'Ifremer<sup>131</sup>, a pour objectif d'étudier les interactions entre les câbles électriques sous-marins et les organismes vivant au fond de l'eau (champ magnétique et de radiation thermique). Pour le moment, aucun impact négatif drastique n'a été mis en évidence sur les écosystèmes lors de ces différentes études.

**Le CESE demande de tenir compte des évaluations d'éventuels impacts environnementaux du projet « South Pacific Connect » et de garantir la préservation des écosystèmes marins.**

## **2. Une couverture mobile en progrès**

**En matière de déploiement des réseaux mobiles, les territoires ultramarins présentent certaines spécificités.** Les tailles de marché sont relativement limitées mais bénéficient d'une certaine dynamique concurrentielle. L'entretien des réseaux doit toutefois se faire dans des conditions climatiques plus difficiles (cyclones notamment).

**La couverture mobile s'est beaucoup améliorée ces dernières années.** L'Arcep a publié les résultats de son enquête de mesures de la qualité de service mobile 2024 en Outre-Mer. La couverture

progressive et la qualité de service internet s'améliore nettement sur l'ensemble des territoires. Le nombre d'utilisateurs des réseaux 4G continue de progresser à un rythme soutenu. Ces performances se rapprochent voire, dans certains cas, dépassent celles rencontrées dans l'hexagone. Le « New Deal » mobile<sup>132</sup> ne s'applique pas en Outre-mer, or la couverture mobile est essentielle pour la sécurité des personnes, pour rompre l'isolement des territoires et impulser leur développement économique. L'amélioration de la couverture mobile dans les Départements et Régions d'Outre-mer a été en partie financée par le volet très-haut débit du Plan de relance. L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep), autorité de régulation, a décidé d'adopter des modalités d'attribution spécifiques pour la mise en place pour les fréquences 4G. Des fréquences sont ainsi attribuées par l'Arcep aux opérateurs mobiles ultramarins en échange d'engagements de déploiement de leur réseau mobile 4G, de couverture du territoire et de démarrage du déploiement de la 5G. Les premières mises en service de sites 5G ont ainsi débuté à La Réunion courant 2022, et sont intervenues au cours de l'année 2023 en Guyane, à Saint-Barthélemy

<sup>131</sup> Voir le site internet de L'association FIT et France Energies Marines, *Environnement : Comment étudier l'impact des câbles électriques sous-marins sur les écosystèmes ?*

<sup>132</sup> En janvier 2018, l'Arcep et le Gouvernement ont annoncé un « New Deal mobile » comprenant des engagements des opérateurs pour accélérer la couverture mobile des territoires, dont la généralisation de la 4G.

et à Saint-Martin<sup>133</sup>. Les autorisations délivrées ont été assorties d'obligations d'aménagement numérique des territoires, notamment une obligation de couvrir des zones pré-identifiées par les collectivités (axes routiers principaux notamment).

**Le marché des communications électroniques (mobile et internet) doit être dynamisé en Outre-mer.** Le revenu réalisé par les opérateurs dans les départements d'Outre-mer s'élève à 1,1 milliard d'euros HT en 2022, dont près de 60 % sont réalisés dans la zone Antilles-Guyane. Uniquement porté par la croissance sur la zone Réunion-Mayotte, ce revenu est stable. Les prix restent le plus souvent supérieurs en Outre-mer à ceux de l'Hexagone pour les forfaits globaux (fixe et internet) et équivalents pour les forfaits mobile. Il faut inciter de nouveaux opérateurs à entrer sur le marché du secteur mobile, fixe et internet, pour maintenir une pression concurrentielle, avec au moins 3 ou 4 opérateurs quand la taille du marché le permet.

**Les télécommunications font partie du domaine où la « vigilance » de l'Autorité de la concurrence est de mise<sup>134</sup>.** L'Autorité de la concurrence a, depuis sa mise en place en 2009, infligé 90 millions d'euros de sanctions à des opérateurs dans ce secteur qui avaient abusé en Outre-mer de leur position dominante pour évincer leurs concurrents au détriment des consommateurs<sup>135</sup>. C'est l'un des secteurs où la concurrence a apporté le plus de bénéfices aux consommateurs ultramarins. L'attribution des fréquences

4G en Outre-Mer par l'ARCEP a conduit à l'arrivée de l'opérateur Free Mobile dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane ainsi que dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin. Le groupe Océinde, sous la marque ZEOP Mobile, est quant à lui apparu sur le marché réunionnais. Avec l'apparition de ces nouveaux acteurs, le nombre d'opérateurs s'élève désormais à quatre au sein de chacun des DROM. Cela devrait permettre une animation de la concurrence, à l'image de ce qui a pu être constaté sur le marché de la téléphonie mobile dans l'hexagone. Le marché de la téléphonie mobile à La Réunion connaît une convergence entre ses tarifs mobile et ceux de l'hexagone. L'Autorité de la concurrence observe toutefois des pratiques variées : discriminations entre les consommateurs selon leur prestataire de téléphonie mobile, fixation de prix excessifs sur le marché de gros ou pour la location de câbles sous-marins qui se sont répercutés sur les prix de détail, fourniture de services de qualité insuffisante sans crainte que les abonnés ne s'adressent à la concurrence du fait de pratiques fidélisantes et de clauses d'exclusivité. Face à cette « *inventivité anticoncurrentielle* », l'Autorité reste mobilisée. Des évolutions positives sont toutefois observées depuis 2009 dans ce secteur.

**Le CESE constate que les tarifs des abonnements mobile sont comparables à ceux de l'hexagone et peuvent même parfois être moins chers dans les territoires ultramarins.**

**C'est une différence importante avec les**

<sup>133</sup> L'observatoire des déploiements 5G et 4G+ permet aux consommateurs et aux élus de disposer d'une vision claire, aux niveaux national, régional et départemental, des sites ouverts commercialement au public par les opérateurs et par type de bandes de fréquences utilisées. Il est désormais disponible pour les territoires de la Guyane, de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et La Réunion.

<sup>134</sup> Autorité de la concurrence, *Déclic Outre-Mer : Dynamiser la concurrence au service de tous*, rapport, 26 mai 2020.

<sup>135</sup> Avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019 concernant le fonctionnement de la concurrence en Outre-mer.

**abonnements fixe avec un package internet qui, eux, subissent un surcoût lié à l'utilisation des câbles sous-marins et restent plus chers d'une dizaine d'euros par mois en moyenne.**

**Le CESE demande au ministère de l'Economie et des finances de veiller à maintenir un marché de la téléphonie dynamique et ouvert à la concurrence afin de maintenir une qualité de service et une pression sur les prix.**

**Le CESE considère qu'au moins deux à trois acteurs indépendants doivent être présents sur un marché pour qu'il y ait une concurrence suffisante. En dessous de ce seuil, les pouvoirs publics doivent prendre des initiatives pour attirer de nouveaux concurrents ou renforcer les contrôles sur les prix afin d'éviter les abus de position dominante.**

### **3. L'accès au numérique des particuliers et des entreprises doit être mieux accompagné**

#### **3.1 LE NUMÉRIQUE APPORTE UN POTENTIEL D'ACCÈS AUX SERVICES PUBLICS**

Les connexions numériques permettent de relier les personnes, les services publics, les entreprises, quelle que soit leur situation géographique, et peuvent ainsi être très utiles aux Outre-mer pour surmonter certaines contraintes

liées à l'éloignement.

#### **La mission sur Les territoires connectés et durables place le déploiement des usages numériques au service de l'intérêt général.**

La délégation a reçu en audition Mme Valérie Nouvel, présidente de la mission territoires connectés et durables<sup>136</sup>. Son rapport de mission a eu une attention particulière pour les Outre-mer. Elle a souhaité prendre en compte les attentes et valoriser les innovations qui viennent des territoires ultramarins pour lesquels le numérique est un levier puissant de transformation. Elle recommande de panifier le déploiement stratégique des usages numériques en tant que véritable politique d'aménagement du territoire. Elle propose d'implanter en Outre-mer (l'une dans l'Océan Indien et l'autre dans les Antilles-Guyane), des plateformes numériques d'expérimentation pour l'accélération de la transition numérique durable des territoires<sup>137</sup>. La mission suggère de créer des jumeaux numériques territoriaux souverains coconstruits entre l'État et les collectivités territoriales, pour assurer la protection des données et de leur interopérabilité. La Banque des territoires sera l'ensemblier de l'accompagnement en ingénierie financière des déploiements de territoires connectés.

#### **Le CESE souligne l'intérêt de cette mission sur Les territoires**

<sup>136</sup> Rapport *Territoires connectés et durables*, octobre 2023.

<sup>137</sup> Ces plateformes seront des lieux physiques « *in situ* » de dialogue entre les collectivités territoriales et les industriels, permettant aux premières d'appréhender les apports des usages numériques et aux seconds d'affiner une offre, techniquement et économiquement, pour qu'elle soit au plus près des besoins des collectivités. Elles produiront une modélisation économétrique accessible à tous les territoires, visant à les outiller pour éclairer leur décision et le choix d'investir en équipements, en services pour produire et valoriser les données de leurs services publics locaux.



**connectés et durables et demande une déclinaison ainsi qu'un suivi des actions mises en œuvre en Outre-mer à ce titre dans les bilans qui en seront tirés.**

**Parmi les exemples de réalisations mises en œuvre, la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de Martinique est porteuse d'un projet de service numérique d'assistance à l'utilisateur : « EvalPro+ ».**

Ce projet expérimental de service numérique initié en avril 2023<sup>138</sup> a pour objectif de cadrer d'un point de vue environnemental, administratif, réglementaire et financier, les usagers ou les entrepreneurs néophytes dans leurs démarches administratives en facilitant la conception et la formalisation de leurs dossiers (environnement, urbanisme et risques naturels) avant qu'ils ne soient présentés dans le cadre d'une procédure de demande d'autorisation spécifique. Le constat de départ était que plus de la moitié des projets ne se concrétisaient pas, souvent, en raison de la méconnaissance de règles spécifiques, quand ils ne sont pas simplement abandonnés du fait de délais d'instruction ou de difficultés rencontrées dans la constitution des dossiers. Avec EvalPro+, le dépôt d'un dossier déclenche une évaluation préalable de la faisabilité d'un projet, agricole ou immobilier, au regard des principales règles opposables. Cette évaluation permet de mobiliser un conseil amont des particuliers et des professionnels.

**Le CESE propose de développer des appels à projets pour le développement de services publics numériques adaptés aux situations locales en Outre-mer.**

**Les outils numériques offrent un potentiel important pour l'accès aux services publics à distance : éducation,**

**formation, et la santé notamment.** Tous les services doivent être mis au même niveau d'efficacité sur le territoire national. Le numérique est un moyen de rétablir une forme d'équité d'accès en Outre-mer à condition d'être suffisamment accompagné et adapté aux spécificités. La fracture numérique est plus marquée en Outre-mer. En 2019, l'INSEE a noté que, dans ces DROM, trois personnes sur dix n'avaient pas utilisé Internet au cours des trois mois précédant l'enquête, contre 19 % dans l'Hexagone, en particulier chez les plus de 45 ans. La formation aux usages du numérique doit donc être développée à différents âges de la vie, en commençant par le plus jeune âge, afin de permettre à toute la population de bénéficier de ces potentialités. L'accès à un service public à distance ne doit pas conduire à un recul des services disponibles sur place, mais intervenir comme un complément lorsque l'offre ne peut pas être disponible en proximité partout sur le territoire.

**Le numérique est un moyen de développer l'éducation, la formation et les compétences.** La contribution de la délégation aux Outre-mer à l'avis *Réussite à l'école, réussite de l'école*, rapportée par Mme Inès Bouchaut-Choisy, a montré que les territoires ultramarins connaissent des problématiques éducatives qui sont propres à chacun d'eux. Les conditions de scolarisation et de réussite scolaire des élèves sont très différentes et les politiques éducatives nationales qui s'appliquent dans les DROM comme sur l'ensemble du territoire doivent y être adaptées et renforcées davantage qu'ailleurs. Dans cette contribution, le CESE demandait aux Rectorats de mettre à disposition des élèves un matériel numérique (tablettes et ordinateurs) qui leur permettent d'accéder facilement

<sup>138</sup> EvalPro+ est portée par La Fabrique Numérique de l'Ecologie (MTE-MCT).



aux ressources numériques dans l'établissement, nombre d'entre eux n'y ayant pas accès chez eux et les Collectivités territoriales ayant plus de difficultés à financer ces investissements. En 2019, le taux d'illectronisme est de 26 % dans les DROM, hors Mayotte, contre 16 % en France hexagonale. Les travaux de l'Institut National de la Jeunesse et de l'Éducation Populaire menés en Outre-mer ont montré la nécessité d'identifier le plus tôt possible les élèves en difficulté dans l'assimilation des compétences.

Par exemple, la Guyane a élaboré une *Feuille de route pour le développement des usages numériques*. Établie par la Délégation de Région Académique au Numérique pour l'Éducation, pour l'année 2023-2024, elle permet d'intégrer les usages numériques en s'adaptant aux spécificités du territoire. L'équipement numérique, la couverture du territoire et les débits de connexions internet des établissements et des élèves à l'extérieur sont souvent insuffisants pour permettre un usage généralisé en mode connecté. Dans le cadre du plan de relance 90 écoles ont pu être équipées et un plan numérique a été déployé au bénéfice de 100 écoles pour un socle numérique de base. Un projet d'environnement numérique de travail (ENT) a été lancé pour l'ensemble des écoles de Guyane. L'intégration des compétences numériques des élèves dans les enseignements, la certification des élèves au collège et au lycée sont les vecteurs de l'éducation et du développement des usages du numérique. La certification des compétences numériques professionnelles est aussi proposée aux enseignants.

**Le CESE appelle à faire de la lutte contre l'illectronisme une priorité de l'Éducation nationale, au même titre que l'illettrisme ou l'innumérisme.**

**Le CESE demande aux Rectorats de tenir régulièrement des conseils académiques des savoirs fondamentaux dédiés aux apprentissages numériques, afin d'identifier les écoles, collèges et lycées les plus en difficulté pour établir un diagnostic territorialisé, d'élaborer une stratégie académique qui comporte des objectifs cibles d'amélioration, et de mettre à disposition des moyens supplémentaires dans ces établissements en évaluant les résultats.**

**Des conseillers numériques pourront assurer dans les établissements une assistance à l'usage des outils numériques, en complément des enseignements avec des missions : d'éducation aux médias, d'accès à l'information, de bon usage des réseaux sociaux, d'aide aux démarches administratives (Parcoursup, information liée à l'orientation...).**

**Le numérique pourrait être davantage utilisé comme moyen complémentaire d'enseignement à distance.** Poursuivre des études supérieures partiellement à distance est possible grâce aux ressources numériques. Les Campus connectés labellisés par l'État offrent la possibilité de suivre une formation diplômante dans de nombreux domaines d'enseignement sans s'éloigner de son lieu de résidence. Ceux-ci permettent de suivre des formations garantissant la même reconnaissance et la même qualité de diplôme que sur un campus universitaire. Les

ressources numériques du Centre national d'enseignement à distance (Cned) et de la Fédération inter-universitaire de l'enseignement à distance (Fied) pourraient être mobilisées sur les spécialités d'enseignement qui ne sont pas disponibles sur les territoires.

Le Territoire des îles Wallis-et-Futuna est ainsi lauréat de l'appel à projets « Campus connecté » lancé par la Caisse des dépôts et consignations. Il s'agit d'un label attribué à un lieu, par principe éloigné des centres d'enseignement supérieur, dans lequel des jeunes peuvent suivre des cours à distance d'enseignement supérieur (BTS, DUT, Licence...) avec la mise en place de tutorats collectifs et individuels pour les étudiants. La collectivité porteuse du projet met à disposition le lieu de formation et l'État apporte 50 000 euros par lieu et 1 000 euros par étudiant pendant 3 ans.

La plateforme numérique de ressources pédagogiques « Educapasifika » sert de support à des actions de coopération internationale régionales. Les écoles du premier degré de Wallis-et-Futuna sont dotées d'équipements informatiques et d'outils pédagogiques innovants. La plateforme numérique de ressources pédagogiques « Educapasifika » pour les enseignants du premier degré a été cofinancée par l'Union européenne, le Fonds Pacifique, la Communauté du Pacifique (CPS) et le Territoire des îles Wallis-et-Futuna. Il s'agit d'un projet impliquant trois territoires du Pacifique : Wallis-et-Futuna, Tonga et Samoa visant à mettre en place une plateforme de ressources pédagogiques bilingue (français et anglais). Le premier volet proposé concerne l'éducation à la citoyenneté et aux comportements responsables avec 4 axes : éducation à la santé, au numérique, au développement durable, et apprendre à vivre ensemble. Chaque axe sera lui-même composé de 5 thèmes pour lesquels seront proposées

des ressources pédagogiques et des déroulés de séances.

**Ces initiatives menées dans le bassin Pacifique méritent d'être saluées et pourraient être adaptées sur de nombreux territoires ultramarins.**

**La télémédecine est un potentiel très important pour les Outre-mer.**

La télémédecine offre des possibilités de soins à distance qui n'auraient pas pu être disponibles localement. Elle regroupe cinq catégories d'actes médicaux : téléconsultation, téléexpertise, télésurveillance, téléassistance et régulation médicale. Le matériel numérique de santé est surtout utilisé pour l'aide au diagnostic, la consultation à distance, le suivi des maladies chroniques, et le recours à des spécialistes. Par exemple, le centre hospitalier de l'île de Marie-Galante, proche de la Guadeloupe, a mis en place des télé-échocardiographies à distance pour un suivi des patients chroniques, le cardiologue se trouvant au centre hospitalier régional (CHU), à 43 kilomètres, facilitant grandement l'accès aux soins sur une île où il n'aurait pas été possible d'implanter un service en permanence, faisant ainsi économiser de longs trajets tous les mois aux patients. Elle pourrait aussi être utilisée pour renforcer les effectifs de médecins manquants dans certains centres hospitaliers et atténuer le coût financier des évacuations sanitaires (EVASAN). La télémédecine permet ainsi d'éviter de lourds trajets contraignants pour les patients et d'améliorer les prestations médicales. Cette solution peut être particulièrement adaptée aux territoires qui connaissent un vieillissement rapide de leur population et une chronicisation des prises en charges, en Martinique et Guadeloupe notamment. Elle pourrait enfin permettre d'attirer des praticiens en Outre-mer qui pourraient compléter leur service grâce à une activité à distance.

**La télémedecine, sans être la réponse à toutes les insuffisances de soins constatées, pourrait être appelée à jouer un plus grand rôle dans l'intérêt du patient, en Outre-mer plus encore qu'ailleurs.**

**Les Outre-mer doivent former aux compétences numériques pour répondre aux besoins croissants.**

Les métiers du numérique font partie des métiers en tension pour lesquels il est difficile de recruter. Les Outre-mer connaissent une forte croissance de leur demande d'infrastructures et de services numériques, tant dans les secteurs privé que public, liée à la transformation digitale. Mais ils font face à un nombre limité d'entreprises, de compétences et d'offres de formation. Une étude<sup>139</sup>, publiée en décembre 2023, de l'Observatoire Paritaire des Métiers du Numérique, de l'Ingénierie, des Études et du Conseil, et des Métiers de l'Événement (OPIIEC) sur la branche du numérique, de l'ingénierie, du conseil, des études et de l'événement (branche « BETIC ») dans ces DROM (hors Mayotte), montre qu'il y a un potentiel de développement de la formation, le secteur du numérique étant proportionnellement moins employeur dans les DROM qu'à l'échelle nationale. 16 410 entreprises de la branche sont recensées dans les DROM en 2023. Les indépendants sont particulièrement nombreux, près de 60 % d'indépendants parmi les actifs. Seuls 15 % des structures emploient des salariés, dont 38 %

sont concentrés à La Réunion. Le recrutement est identifié comme la principale difficulté en ressources humaines par les entreprises locales. Ces dernières anticipent à 3 ans une stabilité (pour 41 %) voire une hausse (pour 48 %) de leurs effectifs. Les enjeux d'emplois et de compétences sont donc majeurs pour accompagner les mutations du marché et permettre le développement de l'activité. Les entreprises du secteur notent une inadéquation entre les besoins des entreprises et l'offre de formation disponible, pénalisant la montée en compétences des collaborateurs. Les formations délivrant un diplôme de niveau master/ingénieur sont insuffisantes, alors qu'il s'agit souvent du niveau recherché par les entreprises.

**Le CESE demande de faire des métiers du numérique une priorité de l'offre de formation dans les territoires ultramarins. Des formations professionnelles initiales et continues (niveau Bac, Bac +2 ou Bac +3, et Bac +5) doivent être créées dans le domaine du numérique : système de câblage, installateur de fibre optique, maintenance de réseaux et serveurs informatiques.**

**La Société publique locale pour l'aménagement numérique de la Guyane a annoncé la création d'un campus dédié à la cybersécurité.** Il est porté par l'Agence Caribéenne de la Sécurité créée en 2022 par la Collectivité Territoriale de Guyane (CTG), la région Guadeloupe et

<sup>139</sup> Etude sur les métiers de la branche dans les Départements et Régions d'Outre-mer publiée le 15 janvier 2024.

la Collectivité de Saint-Barthélemy<sup>140</sup>. L'objectif de ce « campus cyber » est de fédérer les acteurs du numérique et de les orienter par rapport aux spécialités de la Guyane, notamment le très haut débit satellitaire et la fibre.

### 3.2 L'INCLUSION NUMÉRIQUE EST UN ENJEU SOCIAL TRÈS IMPORTANT EN OUTRE-MER

**Les inégalités numériques risquent d'entraîner de véritables « fractures numériques ».** Hormis dans les zones éloignées ainsi qu'en Guyane ou à Mayotte, les difficultés d'accès à internet portent moins sur la connectivité que sur l'équipement informatique et la maîtrise des compétences numériques au sein de populations fragiles socialement. Ainsi, alors que La Réunion est en tête du déploiement de la fibre, l'illectronisme touche 1 réunionnais sur 4. Au moment où les démarches en ligne se multiplient, il est de plus en plus difficile de trouver un emploi, d'accéder aux aides sociales ou à un rendez-vous médical sans ces compétences. Selon l'INSEE, les difficultés dans l'accès et l'utilisation sont plus prononcées que dans l'Hexagone, en particulier pour les plus âgés et les moins diplômés. On estime que l'éloignement du numérique concerne environ 450 000 personnes aux Antilles et Guyane. L'indice de « fragilité numérique »<sup>141</sup>, publié par La Mednum<sup>142</sup>, est ainsi « moyen » à La Réunion (5,8) et en Guadeloupe (6,2) ; « fort » en Martinique (7,6) ; « fort » en Guyane (7,3) ; et « très fort » à Mayotte (7,8).

**L'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est très présente concernant l'inclusion numérique en Outre-mer.** Le dispositif des Conseillers numériques a été lancé en 2021 dans le cadre du volet inclusion numérique du plan France Relance. 265 ont été déployés Outre-mer sur 4 000 en France, réalisant 180 000 accompagnements. Une circulaire ministérielle du 28 juillet 2023 demande aux Préfets de coconstruire avec les Collectivités la territorialisation de l'inclusion numérique. Des feuilles de route locales devront être finalisées en 2024. Un financement spécifique sera alloué par l'État pour la mise en place des conseillers numériques coordonnateurs.

**L'accès pour tous et la formation aux usages du numérique doivent être une priorité. Les 265 conseillers numériques présents en Outre-mer doivent être pérennisés et recentrés sur l'accompagnement à l'accès aux services publics.**

Des Plateformes numériques sont déployées par la cité des métiers de Mayotte<sup>143</sup>. Le Centre animation ressources d'information sur la formation/ Observatoire régional emploi formation (CARIF OREF) de Mayotte déploie et finance ces plateformes numériques sur toute l'île pour apporter des informations de proximité en matière d'orientation, d'accès à la formation et d'emploi, d'inclusion numérique et d'accès au droit. Un bus numérique équipé de connexions wifi, de plusieurs postes de travail avec des ordinateurs portables, sillonne également l'île pour permettre au plus grand nombre d'usagers d'avoir une

140 Ludmía Lewis, Développement numérique : la SPLANG présente quatre projets pour la Guyane, *Outre-mer la Première*, 20 septembre 2023.

141 L'indice de fragilité numérique révèle la probabilité que sur un territoire donné, une partie significative de la population ciblée se trouve en situation d'exclusion numérique.

142 La Mednum est une coopérative des acteurs de l'inclusion numérique.

143 Source : Centre Inffo Département Régions-Europe-International, avec le Carif-Oref de Mayotte, août 2022.

connexion et des outils numériques. Ce dispositif permet de faire de la médiation et de l'inclusion numérique, de participer à la découverte des métiers et faire de l'accompagnement pour l'orientation des usagers.

**Des formations au numérique doivent être proposées en priorité par France travail et dans les centres de formation professionnelle.**

**Les formations professionnalisantes accessibles en ligne doivent être développées afin de faciliter l'acquisition de compétences à des personnes en formation situées en Outre-mer.**

#### PRÉCONISATION #16

**Le CESE préconise d'inscrire dans les Conventions d'objectif conclues par France compétences et les Opérateurs de compétences (OPCO), des actions spécifiques concernant la formation au numérique en Outre-mer. Un financement dédié devra être prévu à cet effet.**

**Des démarches sous forme « d'aller-vers » doivent être mises en place avec des moyens adaptés pour les publics plus éloignés.**

Avec le soutien de l'Institut National de la Jeunesse et de l'Éducation

Populaire, Emmaüs Connect déploie des actions d'inclusion numérique à Mayotte et à La Réunion. Ce projet a un double objectif, à la fois d'accompagner les publics en précarité numérique vers plus d'autonomie numérique, mais aussi de renforcer les capacités des structures sociales locales de ces deux territoires à déployer elles-mêmes des projets d'inclusion numérique. L'association accompagne 600 jeunes et 300 adultes vers plus d'autonomie numérique.

**Le CESE propose de développer les projets de territoires connectés et de « villes intelligentes » en Outre-mer.**

Les concepts de « smart city » ou de territoire intelligent recoupent des réalités très différentes<sup>144</sup>. Le territoire intelligent repose sur le rapport entre innovations technologiques, services générés et pratiques des usagers. Ainsi, un territoire intelligent est un territoire dans lequel, à travers différents outils numériques, des services publics et des politiques publiques sont pilotés par la donnée. La ville de La Possession à La Réunion est souvent donnée en exemple comme la première « Smart City » d'Outre-mer et le premier écoquartier tropical. Ce projet a été soutenu par l'Agence française de développement. La municipalité de la Possession a créé une Zone d'aménagement concerté Cœur de Ville dans le but d'y placer le nouveau centre-ville de

<sup>144</sup> En 2020, la Direction générale des Entreprises (DGE), la Fédération française des télécoms (FFT), le Syndicat professionnel des fabricants de fils et de câbles électriques et de communication (SYCABEL), l'Alliance française des industries du numérique (AFNUM) et la fédération INFRANUM (qui rassemble des entreprises et des territoires) ont souhaité que soit conduite une grande étude sur la réalité du déploiement des outils et des méthodes de territoire intelligent en France. Voir le rapport : De la smart city à la réalité des territoires connectés.

la commune. Cet espace peu urbanisé de 33 hectares se situe juste à côté du centre-ville actuel et de la route du littoral. La qualité environnementale est une ligne directrice du projet couplée avec l'intégration du numérique. Le quartier est doté d'un système de production et d'autoconsommation collective d'énergie photovoltaïque. L'installation de boîtiers intelligents dans les logements et les espaces publics permet de piloter les postes de forte consommation électrique, de suivre en direct la consommation d'eau et d'électricité dans un « Smart Grid » ou « réseau intelligent ». Il existe des jardins partagés connectés : au moyen d'un smartphone les habitants peuvent réserver des lots (19 parcelles), avoir des échanges, être informés des actions d'animation et de formation, faire des échanges de fruits et légumes et ainsi favoriser les circuits courts. Ces outils de connexion permettent à chaque habitant d'être acteur de son quartier, d'échanger des savoir-faire, de communiquer entre voisins et de proposer des services (voiture en autopartage, garde d'enfants, ménage...).

**Le CESE propose de répliquer le concept de « ville intelligente », avec le soutien de l'Agence française de développement, et d'utiliser la réussite de ce projet à La Réunion pour promouvoir ces solutions numériques innovantes sur d'autres territoires de la zone intertropicale.**

### 3.3 L'ACCOMPAGNEMENT DE LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE DES ENTREPRISES

#### **Le numérique est un enjeu stratégique pour le développement des entreprises.**

La majorité des entreprises ultramarines sont des TPE et des PME, lesquelles n'ont pas toutes la même capacité à s'approprier les nouveaux outils et usages du numérique. Certaines peinent particulièrement à mobiliser des outils de gestion numérique ou des logiciels coopératifs digitalisés par exemple. Pourtant, la digitalisation est une opportunité pour gagner en efficacité et surmonter les obstacles induits par la situation géographique. Les Chambres de commerce et d'Industrie de la Réunion, de Guadeloupe et de la Guyane ont réalisé une enquête sur l'usage du numérique par les entreprises sur ces trois territoires en 2021. 80 % des entreprises sont informatisées. Leurs usages des outils numériques sont assez diversifiés et complémentaires. Parmi les centres d'intérêt prioritaires des entreprises, la recherche d'information, les formalités administratives, la communication, la gestion des relations clients, l'amélioration de l'image de l'entreprise. Viennent ensuite les ventes en ligne et les réponses aux appels téléphoniques. Les entreprises sont en majorité plutôt satisfaites de la qualité de connexion, mais la tendance est à une faible propension à mettre internet à la disposition des clients malgré les avantages que cela pourrait représenter pour elles.

#### **L'Agence française de développement (AFD) soutient la transition numérique.**

En Outre-mer, l'AFD accompagne principalement la politique d'accès au très haut débit pour tous en investissant dans les infrastructures de connexion internationale ou en accompagnant les municipalités sur le financement des infrastructures locales. Le Fonds Outremer peut soutenir des projets

de digitalisation notamment à travers la réalisation d'études de positionnement. Par exemple, l'association Martinique Digitale qui œuvre pour le développement du numérique et de ses outils au profit des filières professionnelles locales a reçu un financement pour l'étude de faisabilité technique et financière<sup>145</sup>. Outre l'obtention du label French Tech Martinique, elle travaille à créer une plateforme de digitalisation accélérée inter-filières pour l'ensemble du territoire. L'association a pour objectif de mettre en place un programme pour la digitalisation accélérée des petites entreprises et d'accélérer la croissance des « jeunes pousses » ou « start-up » locales.

**France Num est présent Outre-mer**<sup>146</sup>. Des pages internet régionales permettent de connaître toutes les aides financières à la digitalisation disponibles sur chaque territoire (FEDER, Prêt de Développement Outre-mer, aides aux investissements...). Des modules courts de sensibilisation ou d'accompagnement opérationnel permettent de découvrir ou d'expérimenter des solutions ou usages numériques pour les entreprises. Par exemple, le dispositif régional de La Réunion, « Kap numérik », vise à soutenir les projets digitaux des petites structures réunionnaises : entreprises de moins de 20 salariés, associations de moins de 10 salariés et professions libérales. La subvention est

plafonnée à 3 200 euros et 50 à 80 % au maximum des dépenses éligibles. En Nouvelle-Calédonie, « PRO'SUD » est une plateforme mise en place par la province Sud pour soutenir et accompagner les très petites entreprises (TPE) dans leur montée en compétences. C'est un dispositif offrant un plan de professionnalisation visant notamment les compétences comptables, administratives, logistiques, commerciales ou numériques. Les aides à l'investissement en faveur des jeunes diplômés calédoniens visent à soutenir les entreprises dont les actionnaires majoritaires sont des jeunes diplômés calédonien. La subvention représente 80 % du montant total des études ou de l'investissement, plafonné à 45 000 euros.

**Le CESE considère qu'il y a trop de peu de financements disponibles pour l'accompagnement de la transformation numérique des entreprises ainsi que pour l'adaptation des compétences des salariés, alors qu'il s'agit d'un enjeu essentiel en Outre-mer.**

<sup>145</sup> <https://www.afd.fr/fr/carte-des-projets/soutien-secteur-numerique-martinique>

<sup>146</sup> France Num est l'initiative gouvernementale pour la transformation numérique des très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME). Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Mayotte, Martinique et en Nouvelle-Calédonie.



## PRÉCONISATION #17

**Le CESE préconise une nouvelle vague d'appel à projets « France Num » pour l'accompagnement de la transformation numérique des petites et moyennes entreprises en Outre-mer. Ce dispositif a l'avantage de proposer des accompagnements centrés sur les besoins concrets des entreprises (choix des solutions numériques, sécurisation des données, vente en ligne, formation, maîtrise des usages...).**

### **Les Outre-mer peuvent devenir des territoires pionniers de l'innovation numérique.**

Les Outre-mer font preuve d'innovation dans le domaine des technologies de l'information et de la communication et ont su développer une économie numérique qui leur est propre. D'après le rapport du Sénat de 2020, *Urgence économique Outre-mer à la suite de la crise du Covid-19*<sup>147</sup>, les filières stratégiques du numérique représentent à La Réunion près de 4 600 emplois locaux soit 1 % des entreprises réunionnaises. En Nouvelle-Calédonie, 1 850 emplois peuvent se rattacher à cette filière, comptant pour 2,64 % du PIB calédonien avec 210 entreprises actives et un chiffre d'affaires de la filière de 482 millions d'euros. En Guadeloupe, ces entreprises représentent 2 % du PIB. Sept territoires sont labellisés « Communautés French Tech » en Outre-mer : Guyane, Guadeloupe, Martinique, Mayotte, La Réunion, Polynésie Française et Nouvelle-Calédonie. L'un des enjeux est de

construire un groupe des « Communautés French Tech » Outre-mer structuré permettant d'échanger efficacement, et de faciliter l'accès aux informations, programmes et investisseurs.

Une première édition des « Outre-mer French Tech Days » s'est tenue en novembre 2023 à Saint-Denis de La Réunion<sup>148</sup>. Cette manifestation est destinée à favoriser les échanges au sein de l'écosystème des « jeunes pousses » ou « start-up » des Outre-mer français, mais aussi à l'échelle régionale et internationale. La Réunion a été le premier territoire ultramarin labellisé « Capitale French Tech ». Des dispositifs de soutien locaux sont mis en place tel que « Je choisis la French Tech » qui a pour ambition de doubler la commande publique et privée en faveur des start-up locales d'ici 2030. Un programme d'« innovation ouverte » ou « open innovation » va permettre de multiplier les expérimentations. Plus les « start-up » accompagneront des entreprises déjà installées et des acteurs institutionnels, plus elles acquerront de l'expérience, de la crédibilité et du chiffre d'affaires, ce qui leur permettra de réaliser des levées de fonds.

<sup>147</sup> Rapporteur : Stéphane Artano, *Urgence économique Outre-mer à la suite de la crise du Covid-19*, rapport d'information n° 620 (2019-2020), déposé le 9 juillet 2020.

<sup>148</sup> Onze délégations étaient venues de Guadeloupe, Martinique, Guyane, Mayotte, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Île Maurice, Afrique du Sud et Kenya.



En Polynésie française, la « French Tech » réunit une cinquantaine d'entreprises et organise le « Tech4Islands Summit Tahiti ». Cet événement dont la dernière édition a eu lieu en 2022 rassemble des entreprises innovantes de Polynésie française et de l'ensemble du bassin Pacifique. Cette rencontre internationale invite ces îles, terres d'innovation, à s'interconnecter pour partager les solutions novatrices autour du numérique et de la technologie, favorisant l'émergence de nouveaux modèles insulaires de développements durables et résilients. Au sein de la Chambre de Commerce, d'Industrie, des Services et des Métiers (CCISM), est logée l'école Poly3D, dédiée au numérique et au développement de jeux vidéo (28 élèves).

**Il y a un enjeu important à soutenir le réseau des « Communautés French Tech » en Outre-mer. Il s'agit pour les territoires de donner de la visibilité à ce secteur porteur d'avenir, d'attirer des jeunes talents formés à l'esprit d'innovation et de leur permettre de se développer sur place<sup>149</sup>.**

<sup>149</sup> Le rapport du Sénat proposait pour remédier au problème de la vague de départs des jeunes actifs les plus diplômés, de renforcer l'attractivité numérique des territoires, notamment par le développement d'incitations fiscales pour inciter à l'installation d'entreprises du numérique dans les territoires ultramarins. Consacrer les Outre-mer en zones franches numériques permettrait de relever ces défis. Les entreprises s'implantant en Outre-mer et embauchant une main-d'œuvre locale dans le domaine du numérique bénéficieraient alors d'exonérations fiscales. Cette incitation fiscale permettrait d'attirer davantage les investisseurs et grands groupes créateurs de valeurs et d'emplois, d'investir sur l'innovation, de favoriser l'implantation de centres de recherche et développement et enfin de recruter des talents en proposant des rémunérations équivalentes à l'Hexagone.

## Conclusion

**Les connexions sont manifestement un atout majeur des Outre-mer.** Celles-ci sont indispensables pour relier des territoires insulaires (à l'exception de la Guyane), non seulement à la France hexagonale, à l'Union européenne auxquelles ils appartiennent en tant que régions ultrapériphériques, mais aussi aux pays de leur zone régionale. Les infrastructures tant aériennes que maritimes et numériques sont globalement de bonne qualité en Outre-mer et porteuses pour leur territoire respectifs. Elles sont les portes d'entrée indispensables à la vie économique et sociale. L'Etat et les Collectivités territoriales se montrent présents et engagés dans leur gouvernance et le financement des investissements indispensables. Elles ont ainsi su se moderniser ces dernières années et continuent à le faire. Leur transition numérique et environnementale est engagée répondant aux enjeux actuels. Le CESE a veillé à ce que cette modernisation prenne bien en compte les dimensions sociales et environnementales, par le dialogue, la prise en compte de toutes les parties prenantes et le respect indispensable des milieux naturels. Le CESE pointe aussi les manques et les mise à niveau à effectuer.

**Ces infrastructures performantes ont besoin de compagnies aériennes et maritimes actives et capables d'apporter une desserte de qualité abordable pour les habitants.** Dans le secteur aérien, comme maritime ou de la téléphonie, la concurrence est indispensable pour maintenir un dynamisme de marché. Mais cette concurrence doit être saine, c'est-à-dire sans entretenir des situations de monopole, mais aussi en permettant aux compagnies d'avoir une activité

pérenne et rentable. Ainsi, sur des marchés ultramarins souvent étroits, la présence de deux ou trois opérateurs assure généralement une bonne performance. En dessous ou au-delà, et c'est particulièrement vrai pour l'aérien, les effets contre-productifs d'une concurrence exacerbée se font sentir. Mais la concurrence ne suffit pas toujours à faire baisser les prix. C'est ainsi tout un environnement économique qui doit y concourir : une énergie verte et renouvelable disponible à des coûts maîtrisés ; des approvisionnements en carburant et taxes à des niveaux de tarifs comparables à ceux de la zone régionale ; des services logistiques et portuaires efficaces permettant de répondre aux standards internationaux.

**Sur les territoires où il ne peut y avoir de service économiquement rentable, les Collectivités territoriales doivent prendre le relais avec le soutien financier de l'Etat.** C'est vrai pour la desserte des îles isolées de Polynésie française, de Wallis-et-Futuna, de Saint-Pierre-et-Miquelon et des communes intérieures de la Guyane. Une délégation de service public doit alors être mise en place. Mais le rôle des Collectivités territoriales et de l'Etat ne devrait pas s'arrêter-là car il y a une forte nécessité à mieux relier les Outre-mer entre eux afin de renforcer leur présence dans les trois bassins océaniques. La Guyane doit être mieux reliée aux Antilles à un coût abordable, comme Wallis à la Nouvelle-Calédonie, ou Mayotte à La Réunion. Cette dimension pourrait être mieux prise en compte par la continuité territoriale. La politique de continuité territoriale entre les Outre-mer et la France hexagonale, mais aussi entre les territoires ultramarins et au sein même des territoires, est une nécessité justifiée par le principe d'égalité républicaine. Cette politique doit être renforcée tant sur le plan des moyens budgétaires alloués par l'Etat que sur le

plan du volontarisme des pouvoirs publics.

**Les connexions sont essentielles au développement socio-économique des territoires, il leur revient de s'en saisir.**

On le sait les territoires ultramarins importent une grande partie des produits nécessaires à leur consommation depuis l'hexagone, n'exportent pas suffisamment, ni ne produisent assez pour nourrir leur population. La réflexion sur les connectivités ne peut dès lors aller sans une analyse des flux économiques territoire par territoire : Que pourrait-on produire localement pour le marché intérieur et pour l'exportation ? Que pourrait-on importer de la zone régionale pour éviter de longs trajets, ou échanger avec les pays voisins ? Quels services peut-on proposer au moyen des connexions disponibles, tant aux consommateurs locaux qu'à ceux qui voudront se déplacer sur les territoires, voire à distance grâce au numérique ? Ces questions doivent être abordées sur chaque territoire en fonction des ressources de chacun et de leurs contraintes et opportunités. Cet avis donne des pistes concernant notamment le tourisme, l'approvisionnement en matières premières, l'exportation de savoir-faire, la valorisation d'une « French tech Outre-mer » ou la télémedecine. Ce sont autant de pistes qui pourront être explorées localement.

**Le verdissement des connexions se suffira pas à lui seul à atteindre les objectifs de transition environnementale, sans intégrer une dimension essentielle de sobriété.**

Les moyens de transport aériens et maritimes sont émetteurs de gaz à effet de serre et responsables d'un bilan

carbone élevé des mobilités en Outre-mer. L'objectif de neutralité carbone du transport maritime en 2050 est ambitieux et pourra être atteint par des moyens techniques : développement de la filière vélique française, recours aux agrocarburants, aux matériaux légers, et optimisation des flux. Il faudra aussi intégrer une dimension durable de recours aux circuits courts et à une moindre consommation de produits importés. Il en va de la responsabilité de tous d'adopter des comportements plus vertueux sur le plan environnemental, d'éduquer à la sobriété et de générer ainsi moins de déchets qui sont souvent plus difficiles à recycler en Outre-mer. Concernant le transport aérien de passagers, il convient de limiter les déplacements en avion quand il est possible d'avoir recours à des solutions alternatives, notamment via le numérique (télétravail, télémedecine, télé-enseignement, administration en ligne), mais aussi en implantant des services publics de proximité qui permettent de maintenir une activité sur place et évitent des déplacements ou de contraindre les personnes à un éloignement imposé. Concernant le tourisme, l'avis propose des pistes d'évolution vers un tourisme plus durable, à faible empreinte carbone et valorisant le patrimoine naturel. Mais cette démarche doit s'accompagner d'une prise de conscience de l'ensemble des acteurs, y compris les consommateurs, pour intégrer la sobriété dans le recours au transport aérien. Il ne s'agit pas de ne plus voyager en Outre-mer, mais bien de le faire à bon escient et en limitant ses déplacements au nécessaire pour préserver la planète.

**Le CESE souligne enfin le besoin de mieux faire connaître les Outre-mer à l'ensemble des Français : les Outre-mer sont une chance pour la France !**

A travers les trois océans, la « France océanique » formée par les Outre-mer représente 95 % de notre espace maritime et 80 % de notre biodiversité. Ces territoires recèlent une grande richesse de biodiversité, de paysages, de cultures, de gastronomies. Toutes ces richesses doivent être partagées et le resserrement des liens permettra de mieux les valoriser. Il s'agit aussi de rapprocher les Français de l'hexagone et des Outre-mer afin concourir à une meilleure compréhension réciproque et intégration à la République. « Mieux connecter » signifie aussi mieux s'intégrer à son environnement régional et s'ouvrir sur le monde. Le CESE tient à donner en exemple la participation des territoires ultramarins aux compétitions sportives régionales, comme les Jeux des îles de l'Océan Indien, la Coupe caribéenne des nations, ou encore les Jeux du Pacifique. Ces initiatives sont à encourager car elles contribuent à rapprocher les territoires et à créer des liens entre les peuples.

# Scrutin

**Scrutin sur l'ensemble de l'avis.  
Le CESE a adopté.**

**Nombre de votantes  
et de votants : 122**

**Pour : 115**

**Contre : 0**

**Abstentions : 7**

## A VENIR

**Ont voté pour : 115**

GROUPE	COMPOSITION
Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale	
Agriculture	
Alternatives sociales et écologiques	
Artisanat et Professions libérales	
Associations	
CFDT	
CFE-CGC	
CFTC	
CGT	
CGT-FO	
Coopération	

**Entreprises**

**Environnement  
et nature**

**Familles**

**Non-inscrits**

**Organisations étudiantes  
et mouvements  
de jeunesse**

**Outre-mer**

**Santé et Citoyenneté**

**UNSA**

**Ont voté contre : 0**

**GROUPE**

**COMPOSITION**

**Se sont abstenus : 7**

**GROUPE**

**COMPOSITION**

# Annexes

1

## Composition de la délégation aux Outre-mer à la date du vote

### Président

Eric LEUNG-SAM-FONG

### Vice-Président

Alain ANDRE

### Vice-Présidente

Nadine HAFIDOU

### Agir autrement pour l'innovation sociale et environnementale

Sabine ROUX DE BEZIEUX

### Agriculture

Manon PISANI

Pascal FERREY

### Alternatives sociales et écologiques

Marie-Pierre CALMELS

### Associations

Jean-Marc BOIVIN

Marie-Claire MARTEL

Benoît MIRIBEL

### CFDT

Pascal GUIHENEUF

Jean-Yves LAUTRIDOU

### CFE-CGC

Véronique BIARNAIX-ROCHE

Valérie GAYTE

### CGT

Michèle CHAY

Alain Le CORRE

### CGT-FO

Alain ANDRE

Christine MAROT

### Coopération

Marie-Noël

LIENEMANN

### Entreprises

Danielle DUBRAC

Nadine HAFIDOU

Elisabeth TOME-

GERTHEINRICH

### Environnement et nature

Pascal MAYOL

### Familles

Bernard DESBROSSES

### Outre-Mer

Inès BOUCHAUD-CHOISY

Yannick CAMBRAY

Eric LEUNG-SAM-FONG

Pierre MARIE-JOSEPH

Ghislaine ARLIE (suppléante)

Sarah MOUHOUSSEUNE (suppléante)

Hélène SIRDER (suppléante)

Tu YAN (suppléant)



## 2

## Listes des personnes auditionnées et rencontrées

### Auditions

**Mme Valérie Nouvel,**

Vice-présidente du Département de la Manche, Présidente de la mission territoires connectés et durables

**M. Eric Berner**

Direction générale des entreprises

**M. Eric Legrigois**

Directeur général - Président du directoire du Grand Port maritime de La Réunion, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**M. Jean-Rémy Villageois**

Président du Directoire du Grand Port maritime de La Martinique

**M. Rémy-Louis Budoc**

Membre du Directoire du Grand Port Maritime de Guyane, Directeur prospective et développement, ancien conseiller du CESE

**M. Henri Fourcade**

Directeur Général marché Caraïbes et Océan Indien d'Air France-KLM

**M. Aurélien Gomez**

Directeur Affaires Parlementaires et Territoriales, Secrétariat Général Groupe Air France-KLM

**M. Normane Omarjee**

Vice-Président de la Région Réunion, délégué au désenclavement aérien, maritime et numérique

**M. Abdou Dahalani**

Président du Conseil économique, social et environnemental de Mayotte (CESER)

**M. Christophe Wachter**

Président du Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de Guadeloupe

**Mme Carine Sinaï**

Présidente de la Chambre de commerce et d'industrie de Guyane

**M. Philippe Jock**

Président de la Chambre de commerce et d'industrie de Martinique

### Entretiens

**M. Dominique Vienne**

Président des CESER de France, président du Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de La Réunion

**M. Guillaume Branlat**

Directeur de l'aéroport de La Réunion

**M. Grégory Burlinchon**

Directeur Outre-mer Altice-SFR

**M. Eric Bellemare**

Président du Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de Martinique (CESECEM)

**Mme Maiana Bambridge**

Membre du Conseil économique, social, environnemental et culturel de la Polynésie française

**Mme Alexa Bonnette**

Secrétaire générale du Conseil économique, social, environnemental et culturel de la Polynésie française

**Mme Ida Zin-Ka-leu**

Présidente du Conseil économique, social et culturel de Saint-Martin (CESC)

**M. Roger Raquil**

Membre du Conseil économique, social et culturel de Saint-Martin (CESC)

**M. Yann Lecam**

Membre du Conseil économique, social et culturel de Saint-Martin (CESC)

**M. Frantz Acramel**

Chargé de mission du Conseil économique, social et culturel de Saint-Martin (CESC)

**M. Christian Dorvilma**

Vice-président du Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation (CESECE) de Guyane, Secrétaire départemental de Force-Ouvrière en Guyane

**Mme Matilité Tali**

Présidente du Comité consultatif économique et social de Wallis-et-Futuna

**M. Antoine Jourdan**

Sous-directeur des communications électroniques et des postes, Direction générale des Entreprises

**M. Eric Damedor de Mollans**

Directeur de cabinet de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

**M. Laurent Rojey**

Directeur général délégué au numérique à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

**M. Zacharia Alahyane**

Directeur des programmes France Très haut débit et France Mobile à l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)

**Mme Sandra Casanova**

Présidente de la Commission Stratégies logistiques du territoire, politique de la recherche et de l'innovation de la Collectivité territoriale de la Martinique

**Mme Eve Lombard**

Chargée de mission stratégie logistique de la Collectivité territoriale de la Martinique

**Mme Murielle Delbe**

Chargée de mission à la direction de la coordination des travaux de l'Assemblée et du Conseil exécutif de la Collectivité territoriale de la Martinique

**M. Laurent Martens**

Délégué général des armateurs de France

**M. Ivan Odonnat**

Président de l'IEDOM et Directeur général de l'IEOM

**M. Frédéric Chantreuil**

Directeur du Centre d'Economie et de Management de l'Océan Indien (CEMOI), Université de La Réunion

**M. Jean François Hoarau**

Professeur des universités en sciences économiques (CEMOI)

**M. Philippe Jean-Pierre**

Professeur des universités en sciences économiques (CEMOI)

**M. François Hermet**

Maître de conférences en sciences économiques (CEMOI)

**M. Thierry Brugnon**

Professeur certifié en sciences économiques (CEMOI)

**M. Laurent Didier**

Maître de conférences en sciences économiques (CEMOI)

**Mme Isabelle Radiale**

Maîtresse de conférences en sciences économiques (CEMOI)

**M. Armel Jacques**

Maître de conférences en sciences économiques (CEMOI)

**M. Nicolas Lucic**

Doctorant en économie (CEMOI)

**Mme Chantal Fuhrrer**

Maîtresse de conférences en sciences de gestion (CEMOI)

**M. Alain Cucchi**

Professeur, management des systèmes d'information, Université de La Réunion, Institut d'administration des entreprises (IAE), Directeur Adjoint délégué à la recherche

**M. Georges Selegen**

Directeur général d'AIROCALIN

**M. Edouard Wong Fat**

Directeur général d'Air Tahiti

**M. Pierre-Olivier Chotard**

Secrétaire général du Comité Interministériel de Restructuration Industrielle (CIRI),  
Direction générale du Trésor

**Mme Joëlle Prevot-Madère**

Administratrice de la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)  
Guyane, ancienne conseillère du CESE

**M. Christophe Boquen**

Délégué territorial de la Direction générale de l'aviation civile de Mayotte

**M. Benoît Olano**

Président Directeur Général d'Air Saint-Pierre

**M. Jonathan Lacombe**

Directeur de l'aéroport de Mayotte, EDEIS

**M. Drissa Samake**

Responsable exploitation de l'aéroport de Mayotte, EDEIS

**Mme Solène Boucharinc**

Directrice sécurité et qualité de l'aéroport de Mayotte, EDEIS

**M. Philippe Le Grand**

Président de la fédération INFRANUM

**Mme Marlène Kurz**

Chargée des affaires publiques et internationales INFRANUM

**M. Roland Dubertrand**

Ambassadeur chargé de la coopération régionale dans la Zone Atlantique

**M. Jean-Claude Brunet**

Ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan Indien

**M. Tony Hautbois**

Secrétaire-général adjoint de la Fédération Nationale des Ports et Docks, Confédération générale du travail (CGT)

**M. Emmanuel Lacour**

Directeur management, pricing et programme de Corsair

**Mme Karen Levy**

Directrice marketing, communication et affaires publiques de Corsair

**M. Nicolas Soudon**

Directeur de l'action territoriale de l'ADEME

**Mme Ingrid Hermiteau**

Directrice régionale de l'ADEME en Guyane

**M. Laurent Fakhoury**

Directeur-adjoint de Département Trois océans de l'Agence Française de Développement (AFD)

**M. Alexandre Ventadour**

Conseiller territorial, Président de la commission Attractivité, Développement économique, Numérique et Tourisme de la Collectivité territoriale de Martinique (CTM),  
Président de Martinique Développement

**Mme Taha François**

Chargée de mission attractivité, développement économique, numérique, tourisme et artisanat de la Collectivité territoriale de Martinique (CTM)

**Mme Patricia Telle**

Vice-présidente de l'Assemblée de Martinique, Présidente de la Commission et de la Coopération Internationale de la Collectivité territoriale de Martinique (CTM),  
maire de La Trinité

**M. Lionel Michel**

Directeur de la Coopération Internationale de la Collectivité territoriale de Martinique (CTM)

**Mme Viviane Capgras**

Chargée de mission de la Commission et de la Coopération Internationale de la Collectivité territoriale de Martinique (CTM)

**Johann Remaud**

Business France, Directeur du réseau Outre-mer

**M. Philippe Maud'hui**

Directeur Observation, qualité et développement durable d'Atout France

**M. Joseph Brema**

Président du Directoire de la compagnie Air Austral

## 3

## Contribution du groupe des Outre-mer

**Les connectivités doivent être mises au service de véritables projets de développement durable des territoires**

Rechercher de nouvelles voies de communication, de nouveaux moyens de connexion et la modernisation des infrastructures suppose de s'interroger au préalable sur la production locale, son poids et les évolutions du développement économique. C'est à la lumière de ce que produisent chacun des territoires, de la part destinée à l'exportation mais aussi à la consommation locale qu'il faut analyser les dessertes aériennes, maritimes et numériques à conforter et/ou à développer. Il serait utopiste de proposer de nouvelles voies et des perspectives de communication sans faire l'état des lieux des constructions productives des Outre-mer.

**Les connectivités sont un atout essentiel au développement des territoires**

Le développement des Outre-mer : Fruit d'une longue évolution entre économie de la production et économie de la consommation. Les Outre-mer ont toujours été des terres de productions. Produire pour nourrir et approvisionner les besoins de la France puis pour poursuivre ces relations commerciales tout en tentant de satisfaire la demande locale. Toutefois, les objectifs productifs évolueront au cours des évolutions historique, statutaire et démographique.

**Héritage colonial**

Certaines cultures locales constituent toujours aujourd'hui, les piliers de la production exportatrice des Outre-mer. Les Antilles, la Guyane et La Réunion, étaient à l'origine le grenier de la France avec les productions de canne à sucre, d'épices, de café, de coton.... A titre d'exemple, aux Antilles, au cours des années 1700, la Guadeloupe exporte 3000 Tonnes de café. En raison de sa surproduction, il devient ensuite culture secondaire pour laisser place à celle de la canne à sucre. Au XVIIIème siècle, on assiste à la polyculture de café, de cacao et de tabac mais les besoins de la métropole ont laissé là-aussi place à la monoculture de la canne à sucre. A La Réunion, la production de coton s'élève à 3,5 T au cours des années 1815 et celle du blé à 4 Tonnes. Quant à la culture de la canne à sucre s'établit de 21 T à la même année (puisque cultivée à petite échelle familiale) à 73 000 T en 1860. Les produits de la canne à sucre ne représentent que 55 % de la valeur des exportations vers la France contre 75 % du revenu global en 1843.

**De l'abolition de l'esclavage à la Seconde guerre mondiale**

La fin de la période de l'esclavage est marquée par une agriculture vivrière insuffisante pour nourrir la population. Dès lors, s'instaure une forme de dépendance alimentaire avec la France. Dans les années 1860 sur 100 000 hectares de terres cultivables, 62 000 sont

destinées à la canne à sucre. Cependant, après la crise du secteur de la canne et la diminution des cours du sucre, les producteurs de l'époque développent de nouvelles cultures notamment de vanille à La Réunion (d'une production de 15 T en 1861, elle passe à 200 T en 1898). Puis, développe la culture des plantes à parfum jusqu'à en devenir l'un des plus importants producteurs d'essence de géranium (entre 1810 et 1910). Ce territoire se lance aussi dans la production de manioc avec une production d'environ 4000 T de thé, et relance la production de de coton. Touchés également par les crises de la filière canne, les cyclones et les épidémies, la Guadeloupe et la Martinique recourent aussi à la diversification. La production de canne à sucre est totalement expédiée vers la France. Cependant, pour faire face aux crises du secteur, ces territoires relancent des cultures secondaires comme le cacao, le café, le coton, le tabac et le bois d'ébénisterie qui sont destinés aux besoins de la France. Cette période de forte exportation vers la France oblige la construction des premiers ports : 1767 en Guadeloupe puis en 1903 à Pointe-à-Pitre ; 1860 en Martinique ; 1878 à La Réunion.

### **La période post-départementalisation**

Cette période se traduit par un niveau d'exportation particulièrement élevé (elle représente environ 17 % du PIB en 1965) puis qui ne cesse de diminuer au fil du temps (6,5 % en 1980, 3,5 % en 1990, 2,6 % en 2000 et moins de 2 % en 2008). La départementalisation marque surtout la transformation des économies ultramarines. Ces territoires passent d'une économie de production à une économie de la consommation notamment du fait de la mise en place des premiers transferts financiers publics. On assiste surtout au déclin plus ou moins rapide selon les territoires des exploitations sucrières. En Guadeloupe, les usines disparaissent jusqu'à la

fermeture de 10 d'entre-elles en 10 ans entre 1970 et 1980. Néanmoins, les distilleries s'ancrent dans l'industrie productive locale comme l'une des principales activités. En Martinique, le déclin est nettement plus rapide et les distilleries en deviennent l'activité refuge. Néanmoins, les agriculteurs se tournent vers de nouvelles cultures d'exportation comme la banane ou encore l'ananas. A La Réunion, le déclin de la canne à sucre est moins rapide « en 1958, les grandes exploitations de plus de 100 ha occupaient plus de 60 % de la surface agricole utilisée et représentaient 2 % des exploitants. En 2000, elles ne couvraient plus que 13 % de la surface pour moins de 0.5 % ». Autrement-dit, la part du sucre dans les exportations est passé entre 1970 et 2008 de 93 % à 31,5 %. Après la départementalisation, vont également apparaître de nouvelles industries surtout dans l'agroalimentaire. Elles ont un poids relativement faible dans les économies ultramarines environ 2 % de la richesse produite. Cependant, ces établissements sont des pourvoyeurs d'emplois (5 600 salariés). En 2010, on dénombre environ 1 700 établissements agroalimentaires en Guadeloupe et en Martinique. A La Réunion, l'agroalimentaire est le premier secteur industriel avec 45 % du chiffre d'affaires et 38 % des emplois manufacturier (4 473 salariés). La période post-départementalisation a fait naître une véritable industrie touristique. Lorsqu'elle prend en compte les visiteurs extérieurs et non-affinitaires, ils sont comptabilisés dans les chiffres des exportations. Enfin, le secteur tertiaire marchand s'établit entre 15 et 30 % selon les territoires alors que le tertiaire non-marchand représente environ 37 % aux Antilles et à La Réunion, 42 % en Guyane. Le développement de la Guyane est dopé par les activités du spatial dès 1965. Cependant, la situation se caractérise

par un double paradoxe d'une petite économie inégalement répartie sur un immense territoire. Le second paradoxe réside dans l'exceptionnel progression de sa croissance mais avec un rattrapage en panne. La production locale notamment le secteur primaire est en déclin. Le secteur agro-industriel reste donc très dépendant des importations du fait d'exploitations de très petites tailles et d'outils de transformation encore peu nombreux. Les productions exportatrices à forts potentiels comme le bois restent des filières insuffisamment développées. Le secteur aurifère est confronté à un triple défi de modernisation, de protection de l'environnement et sécuritaire. Parallèlement, du fait de la production locale, des besoins et de l'étroitesse des marchés, ces territoires recourent massivement aux importations. Selon le rapport d'information de l'Assemblée nationale sur l'autonomie alimentaire : « Entre 1995 et 2011, la dépendance des Outre-mer aux importations est passée de 54 % à 71 %. En 2022, Mayotte et la Guyane ne produisent plus que le tiers de leur consommation ». Le poids de l'agriculture en 1970 représente 14 % de la valeur ajoutée dans les DROM contre 3,2 % 30 ans plus tard.

### **Dans le Pacifique**

Au début des années 60, l'activité productive destinée à l'exportation se compose de la culture de vanille, de café et de nacre. Elle représente 36 % de la production locale, 20 ans plus tard elle ne pèse plus que 10 %. Depuis 2009, l'économie polynésienne est en proie à une grave dépression. Les industries phares se développent autour du tourisme et de la perliculture. L'activité touristique, la consommation locale,

le secteur tertiaire soutiennent l'économie locale. Notons que les autres secteurs industriels que sont l'agroalimentaire, les biens intermédiaires, les activités de transformation et la construction navale représentent 9 % de l'activité globale. Les productions à l'export se concentrent sur les produits de niche comme la vanille. L'un des premiers producteurs dans les années 60 avec 200 à 300 T, la Polynésie française est supplantée par la concurrence de Madagascar, principal producteur mondial. A noter que la pêche polynésienne est particulièrement tournée vers l'export.

### **En Nouvelle-Calédonie**

A partir des années 80, on assiste à une émergence du secteur tertiaire et du secteur productif. En revanche, le secteur primaire et le tourisme restent embryonnaires. Ce que certains appellent les « 50 glorieuses » a permis une croissance dynamique et une tertiarisation de l'économie calédonienne (la croissance des activités explique les 57 % de croissance enregistrée entre 1998 et 2006).

### **Structuration des économies et du développement des Outre-mer**

Comme on le démontre, au fil des grandes périodes de leur histoire, les économies des Outre-mer se sont structurées autour :

D'industries agricoles à la fois avec une production exportatrice traditionnelle (Banane, canne, sucre, rhum voire ananas en Polynésie française) et des filières fruits, légumes, plantes aromatiques. A cela s'ajoutent des filières viande. Hormis, les grandes productions traditionnelles exportatrices, les filières de diversifications

sont essentiellement destinées à l'approvisionnement des marchés locaux qui plus est, restent très insuffisantes pour répondre à une auto-suffisance alimentaire ;

D'industrie d'agro-transformation et agro-alimentaires. L'industrie agroalimentaire est composée essentiellement de petites structures. Cependant, le poids économique et social de ces industries est encore fortement concentré sur quelques filières structurantes. Leurs productions sont majoritairement orientées sur leur marché local. L'export reste aujourd'hui une des difficultés de ces entreprises dans l'ensemble des territoires.

D'industries des biens de consommation (Habilleme nt, ameublement...) ;

- D' « industrie » automobile, principalement ventes et réparations automobiles ;
- D'industries des biens d'équipement, axées autour des construction navales ;
- D'industries des biens intermédiaires (métallurgie, production du bois, papier...) ;
- D'énergie ;
- De la construction, BTP.

Ce modèle de développement a aussi structuré les infrastructures de communication de ces territoires. L'aéroport de Gillot, devenu Roland-Garros inaugure sa première piste en 1946 mais dès 1929, le site est un champ d'aviation qui accueille les premiers vols. La Guadeloupe décide de créer un aéroport en 1945 est opérationnel en 1950. C'est aussi à la même époque que l'aéroport de Fort-de-France- Le Lamentin est créé (en 1949). Plus tard, celui de Tahiti voit le jour (en 1959).

Les ports qui sont de véritables centres névralgiques de ces territoires étaient les seuls liens avec le reste du monde. Au

fil de l'histoire mais aussi de l'évolution du commerce, ils se développent tout autant que leurs infrastructures. Finalement, la structuration des infrastructures portuaires accompagne les grandes étapes du développement de ces territoires.

Ces modèles de développement qui caractérisent les petites économies insulaires reposent massivement sur les importations pour répondre à leur besoin d'approvisionnement et en matière première. Parallèlement, une production locale essentiellement centrée sur la demande interne se développe pour être compétitive à l'extérieur et dans leur bassin régional mais reste faible.

Cela se traduit par conséquent, par des balances commerciales déficitaires et des taux de couverture particulièrement faibles.

Ce constat montre le paradoxe ultramarin. En dépit des taux de croissance souvent élevés résultant du dynamisme des importations et de la consommation notamment dues aux effets des transferts financiers publics, les indicateurs du développement, de l'activité économique et de la production locale restent au contraire faibles et peu créateur d'emplois.

Les politiques publiques des régions et collectivités ont de fait, accompagné cette logique de développement. C'est d'ailleurs, ce que confirment les documents stratégiques et les différents schémas régionaux.

Au préalable, il faut souligner les difficultés de l'ensemble des collectivités à articuler l'intégralité des schémas, plans avec les autres documents stratégiques de planification. Comment avoir une articulation cohérente et une coordination efficiente lorsqu'il faut déployer : les engagements de chacun des RUP dans la déclinaison de la programmation des fonds européens ? ; les axes des



contrats de convergence et les contrats de développement ? ; les documents de gestion et planification régionale (SAR, Schéma Régional de Développement Economique d'Innovation et d'Internationalisation, SRCAE.... ?)

La seconde observation du contenu de ces SRDEII montre que :

Celui de la Guadeloupe 2023-2028 prévoit que la création de valeur ajoutée passe nécessairement par le renforcement : « des capacités techniques, organisationnelles et matérielles des structures nouvelles afin d'améliorer durablement le secteur de la transformation de la production locale ».

A l'horizon 2028, l'objectif de la Guadeloupe est d'appuyer durablement sur l'ESS, le secteur de la transition écologique et énergétique.

La Guyane est l'un des seuls territoires à rechercher un positionnement international, sûrement du fait de sa position géographique et continentale. Ils ont été mis en lumière cinq grands enjeux à relever pour la Guyane en matière de développement économique, d'innovation et d'internationalisation :

« Le renforcement de la compétitivité des entreprises (compétitivité prix et hors prix, export) ; Le développement et la diversification de système productif local prenant appui notamment sur les ressources locales du territoire ; Le positionnement de la Guyane au cœur de la dynamique sud-américaine et la nécessité de jouer proactivement toutes les opportunités qui y sont liées ; La résorption des fractures économiques des territoires

de la Guyane et l'amélioration de l'attractivité des bassins de vie ; La montée en puissance et la mise en réseau au meilleur niveau de professionnalisation des acteurs intervenant au service des entreprises ».

Le SRDEII de la Martinique reconnaît que les mutations du territoire ont généré « un tissu économique peu structuré. Cette mutation du territoire s'est faite sans que la Martinique ne bénéficie de l'effet structurant de l'industrialisation... Au contraire en Martinique, à côté d'une petite industrie agro-alimentaire, se sont juxtaposées des unités manufacturières produisant biens et services de faible valeur ajoutée à partir de bien importés ».

Le schéma de La Réunion 2030 sanctuarise également son ancrage territorial en priorisant le soutien à la transition des filières « vers des modèles à la fois plus performants, plus soutenables et plus inclusifs. Les premiers contrats de filière visent ainsi les filières d'excellence suivantes : Numérique ; Agroalimentaire ; bâti tropical ; énergie renouvelable ; économie bleue ; tourisme ».

A Mayotte « L'étroitesse du marché, les situations de rentes et le poids de l'économie informelle pèsent néanmoins sur son potentiel d'expansion, bien que le territoire connaisse depuis une quinzaine d'années un essor économique considérable. Plusieurs défis concourent désormais à la stabilisation de son modèle de développement : des fondements économiques endogènes et diversifiés, une forte création d'emplois dans le secteur privé....) ».

La Polynésie française fonde sa

stratégie d'innovation 2030 : « la Polynésie française éclaire cette dynamique européenne en se positionnant, à l'autre bout de la planète, au centre de l'océan Pacifique, comme un territoire de démonstration de solutions insulaires concrètes et équitables pour contribuer à réaliser les objectifs de développement durable des Nations-Unies et répondre aux grands défis des transitions écologique, alimentaire, énergétique, numérique et climatique ».

L'analyse de ces documents montre que les décideurs locaux ont résolument pris le parti d'un développement endogène tout en consolidant pour certains, sur les productions traditionnelles à l'export grâce au soubassement des compensations.

Or, confrontées à un marché des produits traditionnels hyper-concurrentiels (banane, sucre, rhum), le risque de dépendre principalement de ces exportations peut faire peser une menace sur ces productions, les emplois induits et les principales sources d'exportation.

Il est fort probable que ces secteurs rencontrent demain, de nouvelles crises face aux coûts toujours plus faibles de la banane d'Afrique ou de la banane dollar ou qu'on assiste à de nouvelles fluctuations du cours du sucre mettant en péril les productions des Antilles et de La Réunion.

Si cette logique de développement endogène trouve ces explications dans la priorité de développer le tissu d'entreprises locales et la création d'emplois, elle entretient aussi la logique de création de valeur propre aux PEI et démondialisée.

Dès lors, les Outre-mer ne peuvent pas faire l'économie d'une réflexion sur leur projet de développement à l'horizon de 10, 15 ou 20 ans. Elaborer des projets de développement en organisant un exercice de manière collaborative et participative non seulement avec les acteurs

économiques mais plus largement. Non pas par une construction descendante qui s'impose à tous mais ascendante pour construire des projets communs ensemble.

Afin de bâtir et de définir ces plans de développement, les territoires et les exécutifs locaux doivent s'interroger sur :

- Comment mieux produire pour accroître les parts de marché localement ?;
- Quelle stratégie de développement des PEI vers l'extérieur ?
- Certains territoires débattent des opportunités de ne faire que de l'import-substitution ou créer de véritables filières d'exportation. Avec quels atouts ? Quelles matières premières ?
- Comment bâtir des filières de la production à l'exportation ? Comment créer des industries exportatrices ?
- Comment développer une production à haute ou très haute valeur ajoutée ?
- Quelles ouvertures à leur environnement régional ?
- Quels outils d'aides à la production ? Quels coûts de production ?
- Comment repenser l'attractivité de nos territoires ; avec quels investissements ? Publics et privés ?
- Quels objectifs et besoins de formations et d'emplois ?

Les Outre-mer ne peuvent pas considérer de nouvelles voies de communication aérienne, maritime et numérique sans cette étape préalable. L'ouverture et une véritable entrée dans la mondialisation permettront aux Outre-mer de se développer sans « l'assistance » de la France hexagonale. C'est à ce prix que se feront les nouvelles connexions.

Chacune des collectivités devra organiser des concertations participatives afin de réfléchir et d'élaborer localement des

projets de développement à 10, 15, 20 ans.

Sous l'autorité des exécutifs régionaux et des collectivités en y associant les élus (Parlementaires, Communautés d'agglomérations, maires...) les acteurs économiques (entreprises, porteurs de projets....), de la société civile organisée, des représentants de l'Etat et des services déconcentrés, des opérateurs de l'Etat (INSEE, IEDOM, BPI....), des universitaires (laboratoires de recherches CEMOI, CREDDI....), pôles de compétitivité, pépinières et les citoyens...cet exercice participatif permettra de poser un état des lieux partagé puis de construire ces projets de développement en faveur d'économie de la production, de la consommation et de l'exportation.

Mettre également en place des comités de suivi pour évaluer et mesurer les objectifs fixés.

## 4

## Bibliographie

Michel Magras, *Révéler l'ancrage local des économies ultramarines : outils et bonnes pratiques*, rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer sur les actes du colloque, juin 2018.

CESER de la Réunion « *La Réunion, Terre d'Europe 2050 : construction, stabilisation et projection* » rapport (Oct. 2023)

CESER de la Réunion « *S.R.D.E.I.I : levier de transformation du territoire* » rapport (Oct. 2022).

M. Guillaume Chevrollier et Mme Catherine Conconne, *La continuité territoriale Outre-mer*, rapporté page 58. Données citées par le rapport sénatorial : crédits européens FEDER programmés en 2019 22 millions d'euros, et crédits Etat 4 millions d'euros  
Rapport d'information en mars 2023

IEDOM-IEOM d'après des données Douanes, ISEE, ISPF ; *Importations de biens en valeur*

CESER de La Réunion, *la réouverture des négociations de l'accord de partenariat économique entre l'Union européenne et les pays de l'Afrique orientale et australe*, Note d'Urgence, avril 2021

Mme Véronique Biarnaix-Roche et Mme Ghislaine Arlie rapporteuses CESE avis : 10  
*préconisations pour le pouvoir d'achat en Outre-mer*, octobre 2023

Mme Inès Bouchaut-Choisy, l'avis *Réussite à l'École, réussite de l'École* contribution de la délégation aux Outre-mer rapporté par Mme Bernadette Groison, avis juin 2024

M. Philippe Folliot, Mmes Annick Petrus et Marie-Laure Phinera-Horth fait au nom de la délégation sénatoriale aux Outre-mer, *Rapport d'information n° 546 (2021-2022)*, déposé le 24 février 2022.

*Service des données et études statistiques du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires*, mars 2023

La Cour des comptes, rapport concernant *Le grand port maritime de la Martinique en mars 2024*

IEDOM, *Rapport économique annuel La Réunion*, 2023

Xavier Dalloz, consultant spécialisé dans les nouvelles technologies, *L'énergie décentralisée sera le catalyseur de la réinvention des ports*, La Tribune, 4 octobre 2023

Autorité de la concurrence, *le fonctionnement de la concurrence en Outre-Mer*, Avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019

Hervé Deiss, SITL 2022 : les ports d'outre-mer disposent d'un potentiel à développer, *Ports et corridors*, 12 avril 2022

Mme Michèle Chay et Mme Sarah Mouhoussoune, avis sur *La gestion de l'eau et de l'assainissement dans les Outre-mer*, Avis octobre 2022

F&S Fisheries pour FranceAgriMer, sur *les perspectives économiques des filières pêche et aquaculture dans les territoires d'Outre-mer*, Étude mai 2019

Alexis Duclos, *Vers une compagnie maritime propre à Mayotte*, Mayotte Hebdo, 12 décembre 2022.

Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, Etude sur les transports maritimes, rapport 2023.

IEDOM, *Rapport annuel économique de Guadeloupe*, 2023

IEDOM, *Rapport annuel économique de La Réunion*, 2023

CCIR projet Aerocampus OI, IMAZ PRESS, 10 octobre 2023

*Cluster maritime français, Câbles sous-marins de communication*, rapport 2024.

*Territoires connectés et durables*, Rapport octobre 2023.

Stéphane Artano, *Urgence économique Outre-mer à la suite de la crise du Covid-19*, rapport d'information n° 620 (2019-2020), déposé le 9 juillet 2020

Centre Info Département Régions-Europe-International, avec le Carif-Oref , Mayotte, août 2022

# 5

## Table des sigles

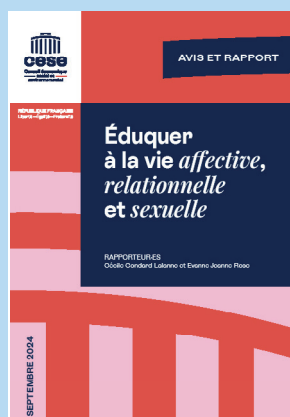
ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AEC	Association des États de la Caraïbe
AEC	Association des États de la Caraïbe
AFD	Agence française de développement
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
APE	Accords de partenariat économique
APIO	Association des Ports des Iles de l'Océan Indien
ASA	Aviation structure assistance
CARICOM	Communauté des Caraïbes
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCT	Contrats de convergence et de transformation
CEE-NU	Convention de la Commission Economique pour l'Europe des Nations-Unies
CEMOI	Centre d'Economie et de Management de l'Océan Indien
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESEM	Conseil économique, social et environnemental de Mayotte
CILOG	Comités interministériels de la logistique
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
COI	Commission de l'Océan Indien
COM	Collectivités d'Outre-mer
CPS	Communauté du Pacifique Sud
CSG	Centre Spatial Guyanais
CTG	Collectivité territoriale de Guyane
CTM	Collectivité territoriale de Martinique
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DEETS	Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DROM	Départements et régions d'Outre-mer

DSP	Délégations de service public
ERCS	Eviter, Réduire, Compenser, Suivre
FEDER	Fonds européens structurels et d'investissement
GES	Gaz à effet de serre
GPMDLR	Grand port maritime de La Réunion
LADOM	L'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité
MIE	Mécanisme pour l'interconnexion en Europe
MSC	Mediterranean Shipping Company
MTCC	Centre de coopération de technologie maritime
OMI	Organisation Maritime Internationale
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PROE	Programme régional océanien de l'environnement
RPC	Règlement européen des produits de construction
RUP	Régions ultrapériphériques
SAMAC	Société aéroportuaire Martinique Aimé Césaire
SEQE	Système d'échange de quotas d'émission
SGTM	Société de Gestion et de Transport Maritime Maria Galanta
SNBC	Stratégie nationale bas-carbone
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRIT	Schéma régional des infrastructures de transport
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TSC	Taxe spéciale de consommation
UCCIOI	Union des Chambres de Commerce et d'Industrie de l'océan Indien
VIE	Volontaires internationaux en entreprise
ZEE	Zones économiques exclusives
ZFANG	Zones Franches d'Activité Nouvelle Génération
ZPF	Zones de protection forte





# Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

# ceese.fr

## Retrouvez le CESE sur les réseaux sociaux



Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15<sup>e</sup>, d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental • N° 411240007-000524 - Dépôt légal : octobre 2024 • Crédit photo : Dicom



PEFC™ 10-31-2190



IMPRIM'VERT®

le.cecse.fr

9, place d'Éléna  
75 775 Paris Cedex 16  
01 44 43 60 00



N° 41124-0016

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-0xxxxx-x



**PREMIER  
MINISTRE**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

Direction de l'information  
légale et administrative



*Les éditions des*  
**Journaux officiels**