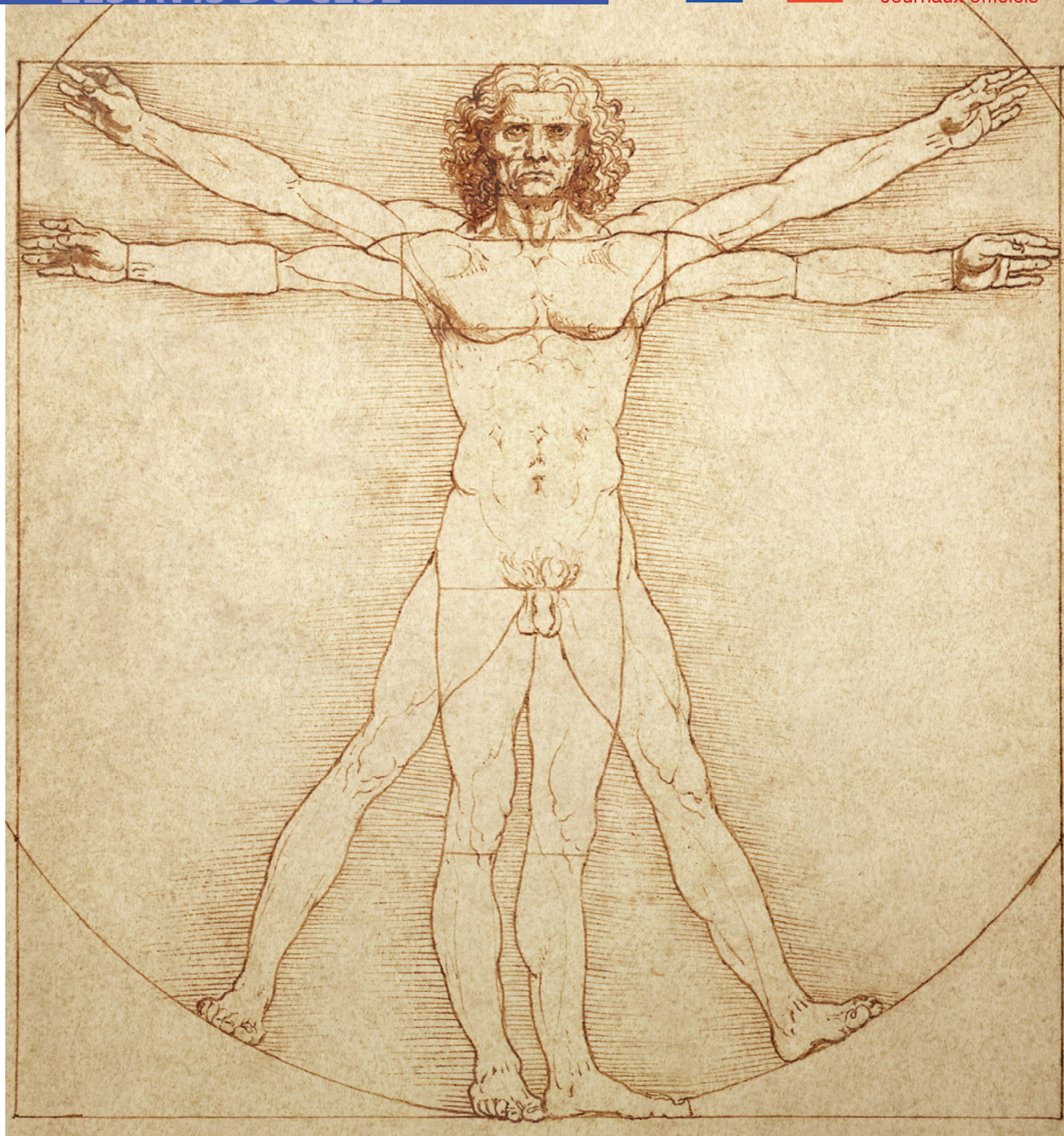




Avant-projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer

Christian Vernaudon

2016-06

NOR : CESL1100006X

Mercredi 20 juillet 2016

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2015-2020 – Séance du 12 juillet 2016

AVANT-PROJET LOI DE PROGRAMMATION EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ RÉELLE OUTRE-MER

Avis du Conseil économique, social et environnemental
présenté par

M. Christian Vernaudon, rapporteur

au nom de la
section de l'aménagement durable des territoires

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi, conformément à l'article 70 de la Constitution, par lettre du Premier ministre en date du 14 juin 2016. Le bureau a confié à la section de l'aménagement durable des territoires la préparation d'un avis intitulé : *Avant-projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer*. La section de l'aménagement durable des territoires, présidée par Mme Éveline Duhamel, a désigné M. Christian Vernaudon comme rapporteur.

Sommaire

p. **5** **AVIS**

Introduction	10
I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES DE CADRAGE	11
A. Diversité des situations institutionnelles	11
B. Diversité des Outre-mer et justification de la loi de programmation.	12
C. Les Outre-mer français, autant d'atouts pour la France et l'Europe à préserver et à valoriser	19
D. Le concept « d'égalité réelle » et son application à la pluralité des situations ultramarines	21
II. LA MÉTHODE : OBSERVATIONS SUR L'AVANT-PROJET DE LOI	22
A. Instruments de la convergence	22
B. Principes pour la définition des indicateurs de suivi de convergence	25
1. Un grand nombre d'indicateurs possibles	25
2. Les principes mis en avant par le CESE	26
C. Processus d'évaluation et de suivi de la convergence	27
Conclusion	29
DÉCLARATIONS DES GROUPES	30
SCRUTIN	50

ANNEXES

52

N° 1 Composition de la section de l'aménagement durable des territoires	52
N° 2 Liste des personnalités entendues	54
N° 3 Les différents statuts des collectivités ultramarines	56
N° 4 Les contrats et projets de développement en cours entre l'État et les collectivités ultramarines	57
N° 5 Données démographiques, géographiques, économiques et sociales des départements et collectivités d'Outre-mer	59
N° 6 Lettre de saisine du Premier ministre, titre 1 ^{er} de l'avant-projet de loi et étude d'impact	61
N° 6 Bibliographie	79
N° 7 Table des sigles	81





Avis

présenté au nom de la section de l'aménagement durable des territoires

L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public
par 171 voix contre 2 et 12 abstentions.

AVANT-PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ RÉELLE OUTRE-MER

Christian Vernaudon



Synthèse de l'avis

Le Premier ministre a saisi le 14 juin 2016 le CESE pour avis sur le titre 1^{er} du projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer et sur l'étude d'impact relative à ce projet.

L'introduction de l'étude d'impact justifie ainsi ce projet de loi : « *Principe essentiel et intangible, l'Égalité entre les citoyens est l'un des fondements de la République française... (). Malgré les politiques publiques volontaristes mises en œuvre par le Gouvernement depuis plusieurs décennies pour réduire les inégalités, des écarts demeurent, notamment en matière de PIB par habitant, d'indice de développement humain, de niveaux de revenus, de taux de pauvreté, de taux de décrochage scolaire et en général de niveau de vie entre les habitants de la France métropolitaine et ceux des Outre-mer. Le Gouvernement a décidé de légiférer pour définir une méthode et des outils afin de catalyser la convergence. L'objectif de cette démarche est, dans le respect du statut de chaque collectivité ultramarine, de réduire les écarts de développement à un horizon de 10 à 20 ans* ».

L'état des lieux fait apparaître des écarts majeurs dans la plupart des Outre-mer avec l'hexagone dans les domaines suivants : *accès aux principaux services de la vie courante, accès à l'éducation, accès au travail, paupérisation, précarité des jeunes*, qui justifie t à eux seuls pour le CESE un projet de loi de programmation en faveur des ultramarins.

Les onze collectivités ultramarines françaises, distribuées sous toutes les latitudes et longitudes, présentent pour autant une grande diversité géographique, historique, institutionnelle, démographique, économique, sociale, sociétale, environnementale et culturelle, qui rend complexe de les comparer de manière pertinente avec une « Métropole » de 64,5 millions d'habitant.e.s en Europe. Une grande diversité existe aussi au sein même de certaines de ces collectivités ultramarines.

Les territoires ultramarins connaissent par ailleurs une diversité et une richesse patrimoniale naturelle (espace maritime, biodiversité), et humaine (diversité linguistique et culturelle) exceptionnelle et fragile qui sont autant d'atouts et de défis pour notre pays et pour l'Union européenne, dans un contexte de globalisation qui tend à menacer les équilibres humains et écologiques mondiaux.

Eu égard à la diversité des situations des collectivités ultramarines, le principe d'égalité édicté par la Constitution ne peut, pour le CESE, être entendu et appliqué comme devant conduire à une égalité formelle en toutes circonstances, en toutes matières et en tous lieux de la République. C'est la conciliation du principe d'égalité avec le principe de liberté, de libre administration des collectivités territoriales, d'autonomie de gestion renforcée pour certaines d'entre elles (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française), qui doit permettre de tendre vers un objectif d'égalité, dans le respect de la diversité.

INSCRIRE LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION DANS UNE DÉMARCHE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE

Prendre en compte pleinement dans le projet de loi la diversité de statuts et de situations des Outre-mer.

Revisiter dans les Outre-mer le modèle de développement durable, en intégrant la révolution numérique, de manière à le rendre apte à créer des opportunités de travail à même de réduire les taux de chômage.

Intégrer dans les réflexions une nouvelle vision des Outre-mer de la part de la France et de l'Europe, consistant à les considérer moins comme des régions ultramarines périphériques à principalement « assister » socialement, et davantage comme territoires d'innovation et d'excellence.

Intituler le projet de loi : « *Loi de programmation en faveur de l'égalité réelle dans les Outre-mer français* » et remplacer la mention « *développement* » par « *développement durable* » dans l'article 1 du projet de loi.

Prévoir pour Mayotte des mesures relevant de la solidarité nationale et de l'intervention de l'Etat, indépendamment du processus de contractualisation de la convergence, vu l'urgence et la gravité de sa situation.

AMÉLIORER LES INSTRUMENTS DE LA CONVERGENCE

Le CESE formule quant aux instruments de la convergence les préconisations suivantes :

- Découpler la méthode de convergence prévue par le projet de loi, en quatre étapes pour chacune des onze collectivités : établissement d'un diagnostic partagé ; élaboration d'un projet stratégique de développement durable ; élaboration d'un plan de convergence et négociation de contrats de convergence ; suivi et évaluation des politiques publiques mises en œuvre pour les contrats de convergence.
- Recourir pour ces quatre étapes à des démarches de démocratie participative associant l'Etat et l'ensemble des acteurs locaux concernés : tous les niveaux de collectivités territoriales et la société civile organisée dans ses différentes composantes.
- Faire appel aux quatre stades de la démarche aux structures ressources que constituent les organismes scientifiques et universitaires et les principaux organismes financiers publics existants dans les Outre-mer.
- Faire participer dans l'étape de contractualisation toutes les collectivités territoriales ultramarines en tant que co-contractant.
- Intégrer dans la démarche les dimensions économiques, sociales, environnementales et culturelles dans une logique de développement durable, en respectant les engagements internationaux de la France (COP 21 notamment).

Synthèse de l'avis

- Favoriser l'utilisation des possibilités d'habilitation, d'expérimentations et les propositions de modification ou d'adaptation de la réglementation valorisées par les articles 2 et 4 II 5° du projet de loi.
- Intégrer dans la démarche, comme le prévoit le projet de loi, un objectif de réduction des inégalités externes (entre chaque collectivité et l'hexagone) et internes (au sein de chaque collectivité ultramarine).
- Prévoir dans les contrats de convergence, des engagements, non seulement sur les dotations d'investissement, mais aussi quant aux moyens de fonctionnement.
- Inscrire les démarches de convergence dans une logique prospective et anticipatrice, en prenant pour objectif de la convergence à 10 et 20 ans pour les Outre-mer une France répondant à ses engagements économiques, sociaux, culturels et environnementaux.
- Inscrire la démarche de convergence dans une durée relativement longue (entre 10 et 20 ans) avec une possibilité de révision à mi-parcours, comme le prévoit le projet de loi (article 4, II, 1°) et 4, VII), en associant à cette révision les divers acteurs locaux concernés et notamment les représentants de la société civile organisée.
- Préciser dans la loi les modalités d'articulation des contrats de convergence avec les autres outils programmatiques existants (notamment contrats de plan État-région pour les DOM, contrats de développement pour les COM, et projets mis en place dans le cadre des programmes européens prévus pour 2014-2020, tous déjà engagés).
- Prendre en compte l'obligation d'évaluation environnementale préalable découlant de la «directive plans et programmes».

ENRICHIR LES INDICATEURS DE SUIVI

Le CESE confirme que le Produit intérieur brut (PIB) par habitant.e et son évolution ne peut à lui seul servir de critère pour rendre compte de l'évolution des inégalités réelles dans les Outre-mer.

Il soutient la référence faite par l'avant-projet de loi de programmation aux nouveaux indicateurs de richesses, critères que notre assemblée a, avec France stratégie, contribué à sélectionner.

Le CESE souligne la nécessité, pour suivre cette politique, de disposer d'un certain nombre de critères communs et de quelques indicateurs de suivi et d'évaluation adaptés des politiques publiques mises en œuvre dans chaque territoire.

Il formule à cette fin les propositions suivantes :

- Faire en sorte que soient calculés dans les collectivités ultramarines non autonomes en matière statistique les 10 nouveaux indicateurs de richesse retenus par la loi du 13 avril 2015, auxquels le projet de loi fait référence (article 3), négocier avec les collectivités autonomes en matière statistique leur prise en compte dans le cadre

des contrats à élaborer avec elles, ces dix indicateurs constituant le socle commun pour mesurer l'avancement de la convergence.

- Retenir en plus de ces dix indicateurs quelques critères communs robustes sur le plan statistique et si possible déjà disponibles dans les Outre-mer, couvrant les aspects économique, emploi par sexe et par catégorie d'âge, social/santé, éducation, environnement, ainsi que la mesure des inégalités internes et permettant aux territoires ultramarins de se comparer à l'échelle internationale, et notamment aux territoires comparables situés dans leur environnement régional.
- Prévoir dans chaque collectivité ultramarine des indicateurs de suivi des politiques mises en œuvre choisis avec toutes les parties prenantes (Etat, collectivités, société civile organisée, etc.) en application de chaque contrat de convergence.

CONFORTER LE PROCESSUS D'ÉVALUATION ET DE SUIVI DE LA CONVERGENCE

- Mettre en place dans chaque collectivité un comité de suivi associant l'ensemble des acteurs.rice.s concerné.e.s chargé de faire un bilan d'exécution annuel de la mise en œuvre du contrat et de proposer les ajustements nécessaires.
- Réinstaurer et pérenniser, au moins une fois par an la formule du Comité interministériel à l'Outre-mer (CIOM) associant l'ensemble des ministères concernés.
- Optimiser le fonctionnement de la CNEPEOM afin qu'elle puisse participer efficacement au suivi de l'application des plans de convergence.
- Prévoir une participation du CESE à l'évaluation de cette politique.

Par courrier en date du 14 juin 2016, le Premier ministre a, conformément à l'article 70 de la Constitution, saisi le CESE pour avis sur le titre 1^{er} du Projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer et sur l'étude d'impact relative à ce projet. Le courrier du Premier ministre précise que cet avis devra être rendu avant le 18 juillet au plus tard.

Introduction

La justification de ce projet de loi de programmation par le gouvernement est exposée dans l'introduction de l'étude d'impact en date du 14 juin 2016, dont les extraits fondamentaux sont les suivants :

« Principe essentiel et intangible, l'Égalité entre les citoyens est l'un des fondements de la République française...

Le mouvement de départementalisation en Outre-mer a permis ... une marche vers l'égalité sociale (). Ces efforts ne suffisent cependant pas 70 ans après la départementalisation à garantir aux ultramarins une égalité réelle vis-à-vis de leurs compatriotes métropolitains...

Malgré les politiques publiques volontaristes mises en œuvre par le Gouvernement depuis plusieurs décennies pour réduire les inégalités, des écarts demeurent, notamment en matière de PIB par habitant, d'indice de développement humain, de niveaux de revenus, de taux de pauvreté, de taux de décrochage scolaire et en général de niveau de vie entre les habitants de la France métropolitaine et ceux des Outre-mer.

Le Gouvernement a décidé de légiférer pour définir une méthode et des outils afin de catalyser la convergence. L'objectif de cette démarche est, dans le respect du statut de chaque collectivité ultramarine, de réduire les écarts de développement à un horizon de 10 à 20 ans ».

Le projet de loi et son étude d'impact comprennent deux parties : une partie expliquant, dans l'article 1^{er} du projet de loi et dans l'introduction de l'étude d'impact, les éléments justifiant le projet de loi, et une deuxième partie consacrée à la méthode et aux instruments de mise en œuvre de la convergence.

De ce fait, le CESE s'est attaché à présenter dans une première partie des observations générales de cadrage, et par ailleurs dans une seconde partie, à développer une critique constructive des propositions de méthode exposées dans les articles 2 à 8 du titre 1^{er} du projet de loi couvrant à la fois les questions :

- de la méthode à retenir et des instruments de la mise en œuvre de la convergence ;
- de l'importance de la bonne définition des « indicateurs » permettant d'apprécier à la fois les évolutions de convergence de développement (externes et internes) et l'obtention de résultats tangibles en regard des priorités fixées dans les plans de convergence individualisés ;
- de l'importance des méthodes et outils du processus d'évaluation de la loi.

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES DE CADRAGE

A. Diversité des situations institutionnelles

Sur le plan institutionnel et juridique, l'article 72-3 de la Constitution énumère les collectivités territoriales ultramarines et synthétise la répartition actuelle entre :

- les départements et les régions d'Outre-mer, DROM, (Martinique, Guyane, La Réunion, Guadeloupe et Mayotte depuis 2011) régis par l'article 73 de la Constitution, soumis en principe au droit commun ;
- les collectivités d'Outre-mer, COM, (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna) régies par l'article 74 de la Constitution, disposant chacune d'un statut, qui doit être adopté par une loi organique et à la spécialité législative ;
- Les Terres australes et antarctique françaises (TAAF) et Clipperton, collectivités *sui generis* dépourvues de populations permanentes et régies par des lois ordinaires spécifiques ;
- La Nouvelle-Calédonie, collectivité *sui generis* régie par le titre XIII de la Constitution (articles 76 et 77), et jouissant d'un statut particulier fixé par une loi organique

S'agissant des départements et régions d'Outre-mer (DROM) régies par l'article 73 de la Constitution, les lois et règlements de la République sont en principe applicables de plein droit dans les collectivités visées par cet article. Pour autant, la rédaction de l'article 73 étend le champ des possibles en précisant que ces lois et règlements « peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées, selon le cas, par la loi et par le règlement ».

S'agissant des Collectivités d'Outre-mer (COM) régies par l'article 74 de la Constitution, chacune de ces cinq collectivités visées par cet article dispose d'un statut différent, fixé par une loi organique, qui leur permet de disposer « d'une autonomie de gestion » plus ou moins large. Les situations sont donc très diverses d'une collectivité à une autre. Les compétences

très larges exercées par la Polynésie française ne sont pas du tout les même que celles, très restreintes, dont bénéficie t l'Assemblée territoriale de Wallis et Futuna. Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin ont un régime législatif et administratif qui se rapproche des DROM tout en exerçant, dans certains domaines précis (en matière fiscale par exemple), des compétences très larges.

S'agissant des relations institutionnelles et juridiques des territoires ultramarins avec l'Union européenne, la situation est tout aussi diverse et complexe¹.

Ces évolutions institutionnelles permanentes² témoignent, dans une logique décentralisatrice et fondée sur le principe de subsidiarité, de la volonté du.de la législateur.ice de faire toute sa place à la diversité des Outre-mer en tentant de mieux concilier le modèle d'intégration fondé sur le principe d'égalité avec l'histoire complexe des territoires ultramarins français.

B. Diversité des Outre-mer et justification de la loi de programmation.

Afin d'établir un diagnostic réaliste de l'état des lieux des écarts de développement entre les Outre-mer français » et « l'hexagone », il faut tenter de comparer de manière pertinente un territoire de 64,5 millions d'habitant.e.s située sur le continent européen avec onze collectivités ultramarines françaises distribuées sous toutes les latitudes et longitudes se caractérisant par une hétérogénéité et une diversité sans égales.

1 *Les régions ultrapériphériques (RUP)*, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte et Saint-Martin. Ces régions font partie intégrante du territoire de l'Union, le droit primaire et dérivé européen s'y applique de plein droit. Elles bénéficie t des aides européennes, notamment des fonds de convergence. L'article 349 du TFUE les énumère et prévoit des mesures spécifiques d'adaptation des politiques publiques européennes au regard de leur difficultés et handicaps structurels.

Les Pays et Territoires d'Outre-mer (PTOM) : les COM (hors Saint-Martin) et la Nouvelle-Calédonie. Ces territoires ne font pas partie intégrante de l'Union européenne. Les PTOM ont un statut d'association (défini par les articles 198 et suivants du TFUE), le droit européen ne s'y applique donc pas. Ils reçoivent des aides au même titre que les pays ACP (à travers le FED principalement). Ils peuvent bénéficier de certains programmes horizontaux de l'Union. À noter que les citoyen.ne.s de ces territoires bénéficie t de la citoyenneté européenne.

2 La Martinique et la Guyane ont adopté récemment l'Assemblée unique après consultation référendaire ; Mayotte est devenue DOM en 2011 la Nouvelle-Calédonie devra quant à elle nécessairement engager une révision de son statut après l'étape décisive du référendum d'autodétermination ; La Réunion s'interroge sur son exclusion inscrite dans la Constitution du champ des habilitations législatives ; Saint-Pierre-et-Miquelon ainsi que Wallis-et-Futuna sont engagés au niveau local dans des débats de fond sur le maintien de leur statut actuel.

Cette hétérogénéité et cette diversité, nous pouvons la mettre en évidence aussi bien au niveau des géographies que des histoires, au niveau des situations démographiques, économiques, sociales, sociologiques, environnementales, culturelles, linguistiques, culturelles, sociétales...

Cette diversité entre les onze collectivités ultramarines est maintenant de plus en plus officiellement reconnue, la nouvelle dénomination du ministère des Outre-mer en est la preuve.

Ces collectivités et leurs habitant.e.s sont ainsi considérés comme faisant partie intégrante de la France, partageant au sein de la Nation une même citoyenneté.

Dans cette logique, il semblerait judicieux de retenir comme intitulé de la loi : « *Loi de programmation en faveur de l'Égalité réelle dans les Outre-mer français* » en lieu et place de « *Loi de programmation en faveur de l'Égalité réelle Outre-mer* ».

Mais cette diversité extrême existe aussi au sein même de certaines de ces collectivités ultramarines.

Il n'y a ainsi rien de plus différent :

- qu'un.e habitant.e des villages amérindiens de la forêt équatoriale guyanaise et un.e ingénieur.e travaillant sur la base spatiale de Kourou,
- ou qu'un.e agriculteur.rice-pêcheur.euse vivant en autosubsistance sur sa terre, dans son logement dans une vallée des Marquises en Polynésie et un.e chômeur.euse vivant avec sa famille dans un quartier « bidonville » de Papeete,
- ou qu'un.e habitant.e d'un village coutumier des îles Loyauté et un.e chômeur.euse de la banlieue de Nouméa.

Et pourtant ils.elles seront tou.te.s, à l'exception bien sûr du.de la seul.e ingénieur.e vivant à Kourou, classé.e.s « statistiquement » au sein des populations en « grande pauvreté » et souffrant d'un déficit majeur de développement.

L'analyse d'information et d'indicateurs clés permet de mettre en évidence quels sont les éléments fondamentaux qui justifient de la nécessité de cette loi de programmation³

De cette revue des situations, il résulte qu'il existe des écarts majeurs dans les domaines suivants :

- Un accès aux principaux services de la vie courante très difficile dans certaines parties de certains territoires

En matière d'aménagement du territoire, la géographie et la dispersion des populations conduisent à rendre exceptionnellement difficile le respect du droit d'accès aux services publics basiques (notamment écoles, structures et personnels de soins...) et ce dans des proportions encore bien supérieures à ce que peuvent connaître certaines régions de l'hexagone (hyper-ruralité, zones de montagne).

³ Cf. Annexes

- Un accès à l'éducation parfois difficile

En matière d'accès à l'éducation, les structures démographiques par âge, la combinaison d'un fort d'accroissement naturel et d'une immigration non maîtrisée créent à Mayotte et dans une moindre mesure en Guyane et à Saint-Martin une situation où la promesse républicaine n'est pas respectée⁴⁵. Le constat est fait d'une insuffisance parfois criante à la fois de structures physiques (écoles, collèges, structures d'accueil de la petite enfance...) et de personnels enseignants qui induit la nécessité de mettre en œuvre rapidement des politiques fortes pour construire la convergence.

- Des créations d'emplois insuffisantes et des taux de chômage souvent très élevés

En matière de droit au travail (préambule de la Constitution de 1946 : « *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi.* »), les structures démographiques (part importante des jeunes) et les transitions démographiques (en décalage temporel important avec l'hexagone) sont telles que les économies ultramarines, malgré souvent un dynamisme largement supérieur à celui de l'hexagone, n'arrivent pas à créer suffisamment d'opportunités de travail pour contenir et réduire les taux de chômage dans des niveaux comparables à ceux qui sont enregistrés dans l'hexagone.

4 Dans l'avis *Les inégalités à l'école*, le CESE souligne « qu'une véritable fracture existe entre l'Outre-mer et la métropole, tant en termes de besoins que de résultats. Certaines collectivités ultramarines ont une population particulièrement jeune, les conditions d'enseignement y sont difficiles (...) et les résultats des élèves aux évaluations de fin de scolarité primaire sont particulièrement bas ». (CESE, avis *Les inégalités à l'école*, rapporté par Xavier Nau, p. 11 de l'avis et p. 49 à 50 du rapport). Le taux moyen d'élèves scolarisés avant 3 ans dans les Outre-mer est très faible, y compris en maternelle dans certains territoires, et les retards scolaires y sont plus fréquents qu'en métropole, les inégalités se manifestant en particulier au primaire. L'avis *Une école de la réussite pour tous*, rapporté par Mme Marie-Aleth Grard pointait cette difficulté.

5 Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture.* ».

Tableau 1 Évolutions comparées des PIB/habitant et taux de chômage

	Population janv 2016	PIB / habitant 2 000	PIB/habitant 2 013	Variation PIB/hab 2 013 / 2 000	Taux chômage 2000	Taux chômage 2015
Réunion	845 000	13 200	20 700	57%	30	25
Guadeloupe	400 000	12 300	20 200	64%	24	24
Martinique	378 000	14 700	22 600	54%	23	19
Polynésie Française	275 000	16 200	16 700	3%	12	23
Nlle Calédonie	275 000	17 000	28 000	65%	10	14
Guyane	255 000	11 600	16 600	43%	24	22
Mayotte	230 000	3 900	8 800	126%	ND	36

Île-de-France	12 070 000	38 000	53 600	41%		9
Nord - Pas- de- Calais	4 073 000	18 600	25 800	39%		12,7
Limousin	733 000	20 000	24 000	20%		11
Corse	327 000	24 000	26 700	11%		11
France métropolitaine	64 277 000	24 800	32 500	31%	8	10

Le tableau ci-dessus met ainsi en évidence que, malgré des taux de croissance de leurs économies largement supérieurs à la moyenne nationale au cours des quinze dernières années (à l'exception notable de la Polynésie française), les économies ultramarines n'ont pas réussi à réduire de manière significative l'écart de leur taux de chômage avec l'hexagone. Ainsi, les taux de chômage dans les 4 DOM historiques sont stables autour de 24 % entre 2000 et 2015, alors que ce taux passait de 8 % en 2000 à 10 % en 2015 dans l'hexagone.

Il en résulte que ce fléau frappe les régions ultramarines dans des proportions qui sont plus du double de ce qui est enregistré à l'échelle de l'hexagone et plus du double pratiquement de ce qui est constaté dans les régions les plus touchées de l'hexagone (Nord-Pas-de-Calais : 13 % de taux de chômage).

La Polynésie française, qui avait réussi dans les années 1990 à compenser les conséquences de l'arrêt des activités du Centre d'expérimentations du Pacifique (CEP) - Commissariat à l'énergie atomique (CEA), grâce au succès du programme du Pacte de progrès⁶ en stabilisant son taux de chômage autour de 12 % a connu une profonde aggravation de ce dernier, porté à 23 % en moins de 10 ans (2008-2015).

A contrario, la Nouvelle-Calédonie a bénéficié de la politique de développement de son industrie du nickel portée par le cours de cette matière première en forte hausse en tendance longue sur la période. Aujourd'hui l'effondrement du cours du nickel induit de très importantes dégradations des données macroéconomiques de la Nouvelle-Calédonie,

⁶ Rapport CES du 30 novembre 1993, *Projet de loi et d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française*, présenté par M. Guy Jarnac.

qui devraient conduire à constater un fort repli de son indicateur de PIB/habitant.e et à une possible dégradation de son taux de chômage.

Les constats interpellent sur la nécessité de revisiter dans tous les Outre-mer le modèle de développement durable apte à créer suffisamment de richesses supplémentaires pour créer des opportunités de travail et réduire ainsi les taux de chômage des Outre-mer.

Les réflexions sur les « nouveaux modèles » de développement devront être menées en intégrant les bouleversements induits par la révolution numérique, qui offre des opportunités exceptionnelles aux petites économies isolées.

Elles devront également intégrer une nouvelle vision de ces Outre-mer consistant à moins les considérer comme des régions à principalement « assister » socialement, et plus comme des territoires d'innovation et d'excellence.⁷

- Une paupérisation de la population plus importante dans les Outre-mer que dans l'hexagone.

Mme Pau-Langevin, ministre des Outre-mer, a indiqué en audition devant la section : *« Les niveaux de richesse par habitant.e dans les territoires ultramarins sont bien inférieurs à la moyenne hexagonale. Le taux de pauvreté est en moyenne deux fois plus important qu'en métropole où il s'établit à 13,2 % alors même que le revenu médian local est beaucoup plus faible Outre-mer ».*

Le taux de pauvreté monétaire est calculé en déterminant la proportion de la population d'un territoire donné qui dispose d'un revenu monétaire par habitant.e (pouvoir d'achat par habitant.e) inférieur à 60 % du revenu médian sur ce territoire.

Dans l'hexagone, 14 % de la population vit en 2012 avec un niveau de revenu net mensuel inférieur à 60 % du revenu médian (seuil de pauvreté), soit 1 000 euros (pour une personne seule) et 1 500 euros (pour un couple)⁸.

Dans les Outre-mer, 25% de la population en moyenne vit en dessous du seuil de pauvreté (soit près du double du taux hexagonal). Ces personnes vivent avec un revenu très nettement inférieur, par unité de consommation, aux 1000 euros qui constituent le seuil de pauvreté en métropole. Cela résulte de la combinaison d'un revenu médian local plus faible et de niveaux de prix plus élevés. C'est en particulier le cas dans les collectivités suivantes : La Réunion, Guadeloupe, Martinique, Polynésie française, Guyane, Saint-Martin, qui représentent au total 2,2 millions d'habitant.e.s, et *a fortiori* à Mayotte (230 000 habitants), où cette paupérisation est encore plus marquée.

La paupérisation des populations dans les principales collectivités ultramarines atteint ainsi des proportions qui sont plus du double des niveaux constatés dans l'hexagone (les départements et régions métropolitain.e.s où les taux de pauvreté monétaire sont les plus élevés sont le département de Seine-Saint-Denis avec 27 %, la région de Corse avec 20 %, et la région du Nord-Pas-de-Calais avec 18 %).

⁷ CESE, résolution « Pour une Europe ultramarine », rapporté par M. Gérard Grignon (2014).

⁸ Source : INSEE : le seuil de pauvreté monétaire correspond à 60 % du revenu médian.

Le rapport de Joseph Wresinski sur la grande pauvreté adopté en 1987 par le CES rappelait à cet égard : « *La précarité est l'absence d'une ou plusieurs sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux.*

L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet des chances de réassumer des responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même dans un avenir prévisible »⁹.

Tableau 2 Taux d'activité, taux d'emploi et taux de chômage

	Hommes et femmes (15-64 ans)			Hommes			Femmes		
	T.A	T.E	T.C	T.A	T.E	T.C	T.A	T.E	T.C
France Métropolitaine	73,3	64,3	10	76,6	67,7	10,3	70	60,9	9,7
Ile-de-France	76		9	79,1			73,2		
Yvelines	76		7,6	79,5			72,5		
Seine-Saint-Denis	73,4		13,3	77,5			69,3		
Province	72,6		10,2	76,1			69,3		
Nord	70,2		12,7	75,2			65,3		
Corse	70,1		11	75,7			64,7		
La Réunion	63		25	69	52	24	57	42	26
Guadeloupe	63		24	67	52	22	60	45	26
Martinique	65		19	67	53	20	64	53	18
Guyane	60		22	67	56	17	53	38	28

T.A. : Taux d'activité ; T.E. : Taux d'emploi ; T.C. : Taux de chômage

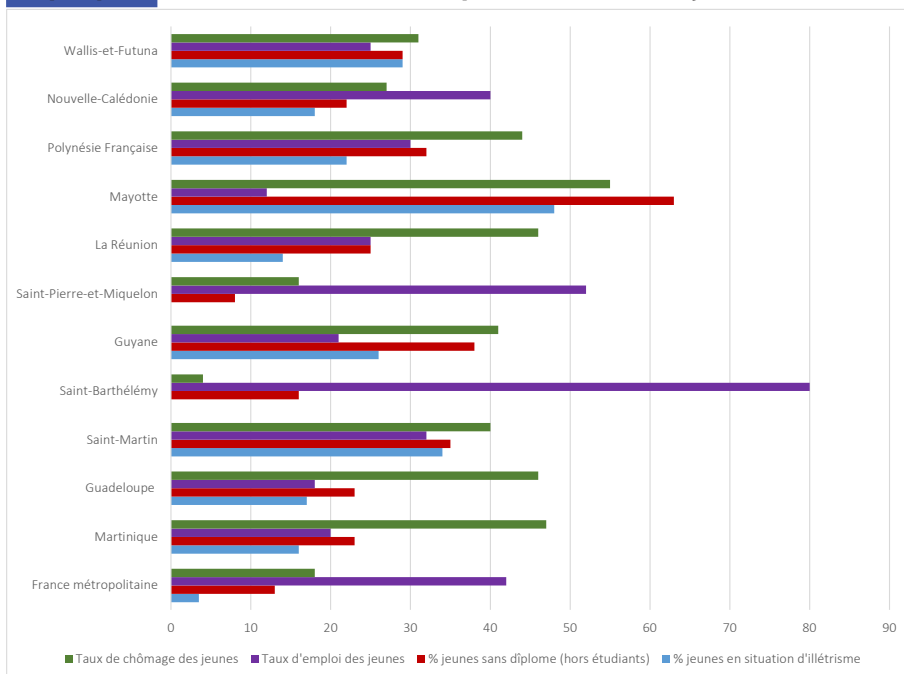
Source : INSEE, chiff es 2014.

- Une précarisation de la jeunesse plus importante dans les Outre-mer que dans l'hexagone.

Cette précarisation peut s'apprécier au travers des quatre indicateurs présentés dans le graphique ci-après : pourcentage des jeunes en situation d'illettrisme, pourcentage des jeunes sans diplôme, taux d'emploi des jeunes et taux de chômage des jeunes.

⁹ CES, avis et rapport *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, rapporté par Joseph Wresinski (février 1987)

Graphique 2 La difficulté de l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins



Source : CESE, *Avis Le défi de l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins*, rapporté par M. Eustase Janky (2015)

Dans son avis *Le défi de l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins*, le CESE identifiait un retard par rapport à la moyenne dans le taux de réussite aux diplômes du second degré par rapport à la moyenne nationale, avec des taux de réussite parmi les plus faibles de France : 35 % de jeunes sans diplôme à Saint-Martin, 38 % en Guyane, 29 % à Wallis-et-Futuna, 32 % en Polynésie française et Mayotte culminant à 63 % contre 13 % pour la moyenne nationale¹⁰.

Ce même avis a également souligné des taux d'illettrisme bien supérieurs parmi les jeunes ultramarins. Ainsi, en 2013, parmi les 721 000 jeunes hommes et femmes de 17 ans ou plus, de nationalité française, ayant participé à la Journée défense et citoyenneté en France métropolitaine, 3,5 % rencontraient des difficultés de lecture sévère et pouvaient être considéré.e.s en situation d'illettrisme d'après les critères de l'Agence nationale de lutte

¹⁰ CESE, *Avis Le défi de l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins*, rapporté par M. Eustase Janky (2015), p. 22.

contre l'illettrisme¹¹. Ces données ne sont pas disponibles en raison notamment du secret statistique pour Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy. Dans les autres territoires ultramarins, cette proportion de jeunes illettrés est *a minima* quatre fois supérieure.

Les collectivités ultramarines sont dans l'ensemble confrontées à la persistance d'un chômage de masse des jeunes. Le chômage atteint ainsi dans la majorité des territoires ultramarins des taux qui sont plus de 2,5 fois supérieurs à ceux valant dans l'hexagone : taux de chômage autour de 45 % à La Réunion, en Guadeloupe et en Martinique, Polynésie française et Guyane, 27 % en Nouvelle-Calédonie, 55 % à Mayotte. Ces taux de chômage des jeunes plus de 2,5 fois supérieurs à ceux constatés dans l'hexagone sont d'autant plus inquiétants que les taux d'emplois des jeunes dans les Outre-mer sont fortement décrochés par rapport au taux d'emploi dans l'hexagone.

Ainsi, en 2012, la part des jeunes ayant un emploi est dans la plupart des territoires ultramarins nettement inférieure à celle constatée en métropole. Font à cet égard exception Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, dont le taux d'emploi (respectivement 80 et 51 %) est supérieur à celui de métropole (44 %). Le CESE note que « *la situation est particulièrement préoccupante à Mayotte, en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane. Elle est moins dramatique en Nouvelle-Calédonie (40 % de jeunes en emploi), dont le taux d'emploi est proche de celui de l'hexagone. La faiblesse de ces taux d'emploi donne la mesure des efforts à fournir pour améliorer l'emploi des jeunes ultramarins* »¹².

Ces cinq domaines : accès aux principaux services de la vie courante, accès à l'éducation, accès au travail, pauvreté, précarité des jeunes justifient à eux seuls ce projet de loi de programmation en faveur des ultramarins.

Le CESE tient en particulier à alerter sur la situation d'urgence et de crise grave que connaît Mayotte dans les domaines éducatifs, sanitaires, de la sécurité publique et de la gestion des flux migratoires. Cette situation demande la solidarité nationale et l'intervention de l'État, indépendamment du processus de contractualisation de la convergence.

C. Les Outre-mer français, autant d'atouts pour la France et l'Europe à préserver et à valoriser

En conclusion de son *Rapport annuel 2016 sur l'état de la France*, le CESE rappelle que le « *pays doit assumer ses contradictions, développer ses atouts pour les transformer en richesses futures... croire toujours en la France... et l'aimer* ».

Les territoires ultramarins se caractérisent par une diversité et une richesse patrimoniale naturelle et humaine exceptionnelles et fragiles qui sont autant d'atouts et de défis pour

¹¹ Cf. Fanny de La Haye (IUFM de Bretagne), Jean-Emile Gombert (Université Rennes II), Jean-Philippe Rivière, Thierry Roet, Ronan Vourc'h (DEFP B2), Les évaluations en lecture dans le cadre de la Journée de Défense nationale, Les informations recueillies permettent des comparaisons régionales, avec des réserves méthodologiques). Les données pour 2013 ont été fournies par la DEFP.

¹² CESE, Avis *Le défi de l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins*, op. cit.

notre pays et pour l'Union européenne, dans un contexte de globalisation qui tend à menacer les équilibres humains et écologiques mondiaux.

L'espace maritime hexagonal français s'étend sur plus de 500 000 km². Avec les territoires ultramarins, cet espace passe à 11 millions de km² ce qui fait de la France le deuxième espace maritime au monde, le seul à avoir une porte d'entrée sur les 4 océans. Des avis récents du CESE¹³ ont montré le rôle fondamental que peuvent jouer les Outre-mer dans notre capacité collective à relever certains enjeux et défis en matière de transition énergétique ou dans le développement des énergies marines par exemple.

La biodiversité ultramarine représente 80% du patrimoine naturel de la France. Grâce aux Outre-mer, la France rassemble 5 des 25 régions les plus riches en biodiversité (« hot spots »). À titre d'exemple, la flore et la faune de Nouvelle-Calédonie représentent un endémisme équivalent à celui de toute l'Europe continentale (pour une taille équivalente à la région Picardie), la Guyane française est l'un des plus grands blocs au monde de forêt humide primaire, Mayotte possède une des rares doubles barrières de corail ou encore la Polynésie française regroupe un cinquième des atolls de la planète. Ce patrimoine unique au monde, mais aujourd'hui clairement menacé, donne à la France une responsabilité éminente en matière de préservation des écosystèmes, de gestion des risques naturels et des impacts du changement climatique¹⁴ particulièrement prégnants et urgents dans les Outre-mer français. Cela ouvre également des opportunités considérables en matière de développement de la recherche scientifique.

La diversité des Outre-mer est aussi humaine. Ces territoires offrent une impressionnante mosaïque culturelle, découlant de l'origine plurielle de leurs populations. Plus de cinquante langues des Outre-mer figurent parmi les soixante-quinze langues de France recensées officiellement en 1999, coexistent avec le français et contribuent de façon importante à la richesse du patrimoine linguistique national.

La résolution du CESE Pour une Europe ultramarine (mai 2014) note pour sa part : « Forts de leurs atouts et de leurs richesses, les Outre-mer peuvent devenir pour l'Union européenne des laboratoires, de véritables territoires pilotes et d'excellence en termes de recherche et d'innovation dans des domaines ou des secteurs d'activité aussi divers que les énergies renouvelables, la biodiversité, l'adaptation au changement climatique, l'espace et l'aérospatiale, la sismologie, la vulcanologie, les maladies tropicales ».

Enfin, les plans de convergences devront s'inscrire sans ambiguïté dans la logique de la mise en œuvre de l'accord COP 21 et la protection de l'exceptionnelle biodiversité et des ressources naturelles des Outre-mer.

¹³ Avis *Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans*, rapporté par Mme Catherine Chabot, (juillet 2013), avis *L'extension du plateau continental au-delà des 200 milles marins : un atout pour la France*, rapporté par M. Gérard Grignon (octobre 2013), avis *Les ports ultramarins au carrefour des échanges mondiaux*, rapporté par M. Rémi-Louis Budoc, (octobre 2015).

¹⁴ Rapport du CESC de Polynésie française, *L'avenir de la Polynésie française face à une gouvernance durable de son patrimoine marin*, rapporté par MM. Galenon et Sage (2015).

D. Le concept « d'égalité réelle » et son application à la pluralité des situations ultramarines

Lors de son audition, Mme Pau-Langevin, ministre des Outre-mer¹⁵, donnait une définition du concept « d'égalité réelle Outre-mer » : « *Monsieur Victorin Lurel rappelle dans son rapport que l'égalité réelle ne constitue pas une égalité de traitement qui serait aveugle des différences et des spécificités. Elle doit en effet consister à garantir à l'ensemble des citoyen.ne.s français une égale capacité à transformer des droits en réalisations effectives. Elle requiert donc de prendre en compte les capacités et les besoins différenciés des individus. Partant de cette définition, il est clair que l'égalité réelle ne se décrète pas, elle est un processus, un idéal vers lequel tendre. C'est une politique publique qui se construit dans la durée. Elle ne saurait se limiter à un texte de loi, elle est une dynamique que l'État et les collectivités se doivent d'entretenir, au-delà des alternances et des clivages politiques. C'est pourquoi le projet de loi qui vous est proposé ne constitue qu'une étape vers l'égalité réelle. Il fixe un cadre, des objectifs, une méthodologie... Il s'agit enfin de permettre l'appropriation des politiques publiques et leur co-construction avec les citoyen.ne.s au travers de la mise en œuvre de démarches participatives...* »

L'alinéa de l'article 72-3 de la Constitution de 1958 stipule que « *la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'Outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ».

Eu égard à la diversité des situations des collectivités ultramarines, le principe d'égalité édicté par la Constitution ne peut en effet pas être entendu et appliqué comme devant conduire à une égalité formelle en toutes circonstances, en toutes matières et en tous lieux de la République. C'est la conciliation du principe d'égalité avec le principe de liberté, de libre administration des collectivités territoriales, d'autonomie de gestion renforcée pour certaines d'entre elles (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française), qui doit permettre de tendre vers un objectif d'égalité, dans le respect de la diversité.

Car en réalité, le seul point commun aujourd'hui entre ces onze collectivités et la « métropole », et entre elles, est d'être françaises par libre consentement de la majorité de leur population et d'être engagées dans l'Histoire par la refondation permanente de leur propre « communauté de destin » et de leur contribution à l'édification de la « communauté de destin » nationale et européenne.

Face au constat d'une extrême diversité culturelle, il faudra veiller à ce que la convergence ne soit pas destructrice de cette diversité et de la richesse culturelle exceptionnelle apportée à la France par tou.te.s ses citoyen.ne.s ultramarin.e.s. Pour le CESE, le développement humain est au cœur de tout développement durable.

¹⁵ Audition de Mme Pau Langevin, ministre des Outre-mer devant la section de l'aménagement durable des territoires du CESE, 22 juin 2016.

Le CESE relève que l'article 1 du projet de loi stipule : « *Dans un objectif d'égalité réelle, la réduction des écarts de développement que connaissent les populations d'Outre-mer au sein du peuple français constitue une priorité de la Nation.* ». Il approuve cette définition de l'égalité réelle qui met l'accent sur le développement. **Le CESE préconise d'ajouter le qualificatif « durable » dans l'article 1 après « développement ».**

II. LA MÉTHODE : OBSERVATIONS SUR L'AVANT-PROJET DE LOI

A. Instruments de la convergence

Le CESE approuve les objectifs de méthode poursuivis par la réforme tels qu'exposés dans l'étude d'impact (point 1.3), à savoir « *une intervention transverse, de long terme et au plus près des réalités locales se traduisant par l'élaboration de plans de convergence, élaborés et contractualisés à l'échelle de chaque territoire.* ».

Le projet de loi propose dans ses articles 4 et 5 une méthode de convergence comprenant « *un diagnostic économique, social, financier et environnemental* », ainsi qu'« *un plan de convergence d'une durée comprise entre 10 et 20 ans* », déterminant « *le niveau de réduction des écarts de développement à atteindre à son terme* » et fixant « *les orientations fondamentales pour y parvenir* ».

Pour répondre à cet objectif, le CESE préconise de passer à une méthode en quatre étapes à respecter pour chacune des onze collectivités :

- L'établissement d'un diagnostic partagé ;
- L'élaboration d'un projet stratégique de développement durable ;
- L'élaboration d'un plan de convergence et la négociation de contrats de convergence ;
- Le suivi et l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre pour les contrats de convergence.

Pour l'ensemble de ce processus, le CESE préconise le recours à des démarches de démocratie participative associant l'ensemble des acteurs locaux, concernés (tous les niveaux de collectivités territoriales¹⁶, la société civile organisée dans ses différentes composantes¹⁷) et l'Etat.

Le CESE préconise aussi qu'il soit fait appel aux quatre stades de la démarche aux structures ressources que constituent les organismes scientifiques et universitaires et les principaux organismes financiers publics actifs en Outre-mer que sont l'Agence française de développement et la Caisse des dépôts et consignations.

Enfin, au stade de la négociation des contrats de convergence, le CESE souligne que la participation de toutes les collectivités territoriales ultramarines (région,

¹⁶ Collectivités régionales, départementales, communales et intercommunalités, etc.

¹⁷ Parmi les composantes de la société civile organisée, le CESE vise notamment les acteurs représentés au CESE, dans les CESER, CESC et les CCEE.

département, intercommunalités, communes) est nécessaire dans l'étape de contractualisation en tant que co-contractant dès lors que la nécessité de pourvoir à certains droits fondamentaux implique les différents échelons de collectivités¹⁸.

Le CESE approuve que cette démarche intègre un objectif de réduction des inégalités non seulement externes (entre chaque collectivité et l'hexagone) mais aussi internes (au sein de chaque collectivité).

Le CESE préconise par ailleurs que cette démarche intègre les dimensions économiques, sociales, environnementales et culturelles dans une logique de développement durable, en respectant les engagements internationaux de la France (COP 21 notamment).

Le CESE se félicite que les articles 2 et 4 du projet de loi valorisent les possibilités d'habilitation et d'expérimentations, ainsi que les propositions de modification ou d'adaptation de la réglementation. **Il appelle à favoriser l'utilisation de ce type d'instruments qui doit permettre, par application du principe de subsidiarité, de lutter contre une prolifération de normes inadaptées à l'échelle territoriale et, de ce fait, source de gaspillage de moyens financiers contraints**¹⁹.

Le CESE appelle à inscrire les démarches de convergence dans une logique prospective et anticipatrice. Pour le CESE, la convergence étant recherchée à un terme de 10 à 20 ans, ce n'est pas de la France d'aujourd'hui qu'il s'agit de rapprocher les Outre-mer mais d'une France répondant à ses engagements économiques, sociaux, culturels et environnementaux.

Le projet de loi stipule (article 4, II, 1°) que la durée des plans de convergence serait comprise entre 10 et 20 ans et prévoit (art 4, VII) que « *le plan de convergence peut être révisé, partiellement ou totalement, à mi-parcours et en cas de modification substantielle apportée aux outils de planification et de programmation qu'il contient* ». Le CESE **approuve cette inscription de la démarche de convergence dans une durée relativement longue**, car la réduction des inégalités et la poursuite du développement des collectivités ultramarines prendra nécessairement du temps. **Il approuve cette possibilité de révision à mi-parcours**, qui permettra d'apporter à la démarche les ajustements nécessaires. Il préconise à cet égard que **les divers.e.s acteur.rice.s locaux.ales concerné.e.s et notamment les représentant.e.s de la société civile organisée soient associé.e.s à cette révision**.

¹⁸ À titre d'exemple, dans le domaine de l'éducation la responsabilité de construire des écoles relève des communes, les collèges relèvent des départements, de même que les lycées professionnels relèvent des régions.

¹⁹ Le CESE a déjà appelé à favoriser ce type d'instruments dans le cadre de son avis sur *Le projet de loi de programmation pour un nouveau modèle énergétique français* (juillet 2014), rapporté par Laurence Hézard et Jean Jouzel.

Le CESE préconise que les contrats de convergence ne se limitent pas à des dotations d'investissement, comme c'est le cas aujourd'hui pour les contrats de plan État/région et les programmes européens, mais s'accompagnent d'engagements à prendre par les parties en termes de moyens de fonctionnement.

Toutefois, le CESE souligne que le diagnostic fait apparaître des situations d'urgence qui appellent des réponses rapides et concrètes.

L'étude d'impact précise (quatrième option retenue au point 2.2.) que la logique « *du plan de convergence au sein d'une loi de programmation à l'égalité réelle permet de disposer, dans chaque collectivité, d'une méthode et d'un instrument de planification transverse et d'une durée suffisante pour s'imposer aux autres documents de programmation existants* ». Le CESE constate que le texte du projet de loi ne prévoit rien pour garantir cette priorité du plan de convergence sur les autres documents programmatiques.

Le CESE s'interroge de ce fait sur les modalités envisagées par les pouvoirs publics pour assurer de manière concrète la cohérence avec les contrats de plan État/région, déjà négociés pour toutes les collectivités ultramarines pour la période 2015-2020, ainsi qu'avec les projets mis en place dans le cadre des programmes européens prévus pour 2014-2020.

Le CESE préconise que la loi précise les modalités d'articulation ou de substitution des contrats de convergence avec les autres outils programmatiques existants (notamment contrats de plan État-région pour les DOM et contrats de développement pour les COM)²⁰.

Pour le CESE, une cohérence devra être aussi trouvée avec les engagements internationaux et les lois en vigueur ou à venir, tels que ceux relatifs à l'anticipation et à l'adaptation au changement climatique tenant compte des risques futurs²¹.

Enfin, le CESE rappelle l'obligation d'évaluation environnementale découlant de la directive 2001/42/CE (dite « *directive plans et programmes* »). Celle-ci s'applique aux programmes « *susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement* » et définit les modalités de leur évaluation environnementale²². **Le CESE appelle le/la législateur/ice et les pouvoirs publics à prendre en compte cette nécessité d'évaluation environnementale préalable.**

²⁰ Un tableau fourni par la DGOM présente les principaux outils programmatiques existants dans les Outre-mer. Il figure en annexe 4.

²¹ CESE, avis *Adaptation de la France au changement climatique mondial*, rapporté par MM. Antoine Bonduelle et Jean Jouzel, 2014.

²² L'article 3 de la directive prévoit que cette obligation d'évaluation s'applique notamment « *pour tous les plans et programmes a) qui sont élaborés pour les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture, de la pêche, de l'énergie, de l'industrie, des transports, de la gestion des déchets, de la gestion de l'eau, des télécommunications, du tourisme, de l'aménagement du territoire urbain et rural ou de l'affectation des sols et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 85/337/CEE pourra être autorisée à l'avenir ...* » (les «projets énumérés...» en question étant tous soumis à étude d'impact). Ainsi, un programme est soumis à évaluation environnementale s'il définit un cadre dans lequel sont ensuite réalisés des projets eux-mêmes soumis à évaluation (étude d'impact) et les nombreuses dispositions des plans de convergence qui auront un impact environnemental, notamment en matière d'infrastructures, sont ainsi concernés.

B. Principes pour la définition des indicateurs de suivi de convergence

Disposer d'indicateurs fiables permettant des comparaisons dans le temps et dans l'espace est indispensable pour pouvoir effectuer un suivi objectif de la convergence, en dresser un bilan à périodes régulières et pour permettre d'ajuster ou de réorienter les politiques publiques de convergence si nécessaire.

Cette exigence s'impose pour les collectivités les plus importantes, mais pourra bien sûr être adaptée pour les territoires les plus petits. Ainsi, certains paramètres statistiques concernant les plus petites collectivités ultramarines posent la question du respect du secret statistique.

Le CESE constate que de nombreuses données concernant les Outre-mer existent déjà en séries longues pour six des sept principales collectivités ultramarines, et qu'un nombre significatif de paramètres clés sont obtenus pour les onze collectivités du fait des opérations de recensement. **Le CESE préconise que, pour ces paramètres, lorsque les données disponibles sont fiables, elles soient systématiquement intégrées dans les publications nationales officielles.**

1. Un grand nombre d'indicateurs possibles

Le rapport Lurel sur *l'Égalité réelle Outre-mer*, préparatoire à l'avant-projet de loi de programmation, proposait de retenir, comme indicateurs permettant les comparaisons avec les autres régions françaises, « un tronc commun reposant sur l'indice de développement humain (IDH2) et l'indice de Gini (pour mesurer les inégalités de revenus internes aux Outre-mer), ainsi que sur une sélection d'indicateurs pertinents au regard de la stratégie de développement propre au territoire »²³. L'IDH établit pour ce faire la moyenne géométrique de trois indices dimensionnels : l'espérance de vie à la naissance, pour appréhender la dimension « santé et longévité » ; la comparaison entre la durée moyenne de scolarisation et sa durée attendue pour achever un cycle complet du niveau 1 à 6 de la classification internationale type de l'éducation (CITE), afin d'appréhender la dimension « instruction » ; le Revenu national brut (RNB) par habitant.e exprimé en dollars constants de 2005 à parité de pouvoir d'achat (PPA) pour approcher la dimension « niveau de vie décent ».

L'étude d'impact de l'avant-projet de loi de programmation mentionne dans son introduction comme critères de mesure des inégalités au sens de l'avant-projet de loi les écarts entre l'hexagone et les Outre-mer en matière de PIB/habitant.e, d'Indice de développement humain (IDH), de niveaux de revenus, de taux de pauvreté monétaire, le

²³ Victorin Lurel, *Rapport Égalité réelle Outre-mer*, p. 11. L'Indice de développement humain est un indicateur composite conçu par le PNUD pour évaluer de manière synthétique le niveau de développement humain de chaque pays. Il permet de classer les pays en quatre grandes catégories selon leur score au regard de cet indicateur composite : pays à développement « très élevé », « élevé », « moyen » et « faible », en prenant en compte trois critères économiques et sociaux de développement.

taux de décrochage scolaire et d'écarts de niveaux de vie en général entre les habitant.e.s de la France métropolitaine et ceux des Outre-mer.

L'avant-projet de loi de programmation fait pour sa part référence pour mesurer les écarts de développement dans son article 2 aux dix nouveaux indicateurs de richesse résultant de la loi n°2015-411 du 13 avril 2015 *visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques*. Ces dix indicateurs sont les suivants : le taux d'emploi ; l'effort de recherche, mesuré par le rapport entre les dépenses de recherche et le PIB ; l'endettement ; l'espérance de vie en bonne santé ; la satisfaction dans la vie ; les inégalités de revenus ; le taux de pauvreté en conditions de vie ; les sorties précoces du système scolaire ; l'empreinte carbone ; l'artificialisation des sols.

Pour le CESE, le Produit intérieur brut (PIB) par habitant.e et son évolution ne peuvent à eux seuls rendre compte de l'évolution des inégalités réelles dans les Outre-mer.

Le CESE soutient la référence faite par l'avant-projet de loi de programmation aux nouveaux indicateurs de richesses, critères que notre assemblée a, avec France stratégie, contribué à définir, et dont elle effectue un suivi dans son Rapport annuel sur l'état de la France.

2. Les principes mis en avant par le CESE

Notre assemblée souligne la nécessité d'avoir deux niveaux d'indicateurs :

- D'une part des indicateurs communs pour la convergence
- D'autre part des indicateurs de suivi et d'évaluation de chaque politique publique mise en œuvre dans chaque territoire

Les indicateurs communs pour la convergence

Le CESE note tout d'abord la nécessité, pour le suivi de la convergence, de **disposer d'indicateurs communs**, à calculer pour les 11 collectivités territoriales ultramarines pour l'hexagone, mais aussi pour chaque région française.

Le CESE préconise que les 10 nouveaux indicateurs de richesse retenus par la loi 2015-411 du 13 avril 2015, auxquels le projet de loi fait référence dans son article 3, soient le socle commun pour mesurer l'état d'avancement de la convergence.

Ces indicateurs devront être calculés dans l'ensemble des collectivités ultramarines non-autonomes en matière statistique.

L'État devra négocier avec les collectivités autonomes en matière statistique la prise en compte de ces 10 nouveaux indicateurs.

En effet, il est important de veiller à ce que les outils statistiques nécessaires soient mis en œuvre.

Notre assemblée souligne la nécessité de retenir, en plus de ces 10 indicateurs, quelques critères communs, robustes sur le plan statistique, si possible déjà disponibles dans les Outre-mer, qui permettent aux territoires ultramarins de se comparer à l'échelle

internationale, et notamment aux territoires comparables situés dans leur environnement régional.

Il importe que les indicateurs communs qui seront retenus couvrent les aspects : économique, emploi par sexe et par catégorie d'âge, social/santé, éducation, environnement, ainsi que la mesure des inégalités internes.

Des indicateurs de suivi et d'évaluation de chaque politique publique mise en œuvre dans chaque territoire

Le CESE préconise que dans chaque collectivité ultramarine - dans le cadre qui est le sien - soient élaborés avec toutes les parties prenantes (État, collectivités, société civile organisée, etc.) des indicateurs de suivi des politiques publiques mises en œuvre en application de leur plan et contrat de convergence.

Par exemple, on pourra mesurer la vulnérabilité vis-à-vis du niveau des océans ou le taux d'aliments importés.

C. Processus d'évaluation et de suivi de la convergence

Le CESE rappelle que, dans son rapport et avis *Promouvoir une culture des politiques publiques*, il avait identifié que « *idéalement les politiques publiques devraient faire l'objet d'une évaluation à trois moments* :

- *Avant la mise en œuvre d'une politique, pour apprécier a priori ses effets attendus et possibles : c'est l'évaluation ex ante ;*
- *Tout au long du déroulement ou au milieu de la durée prévue de la politique, pour examiner la trajectoire : ce sont les évaluations à mi-parcours et in itinere ;*
- *À la fin d'une action publique, pour mesurer ses effets directs et indirects : c'est l'évaluation ex post »²⁴.*

Dans cet esprit, **le CESE préconise que soit mis en place un comité de suivi chargé dans chacune des collectivités de faire un bilan d'exécution annuel de la mise en œuvre du contrat et de proposer les ajustements nécessaires.** Cette évaluation en continu devrait associer l'ensemble des acteur.rice.s concerné.e.s (représentant.e.s de l'Etat, représentant.e.s des collectivités territoriales, représentant.e.s de la société civile organisée).

Pour le suivi, en aval, le CESE **recommande de réinstaurer et pérenniser, au moins une fois par an la formule du Comité interministériel à l'Outre-mer (CIOM)** associant l'ensemble des ministères concernés. Cela pourrait permettre d'avoir une vision transversale des mesures mises en œuvre par les différents ministères et services de l'Etat concernant les Outre-mer. Cela pourrait notamment faciliter le suivi dans la durée de la bonne application des arbitrages interministériels.

²⁴ CESE, avis *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, rapporté par M. Mansouri Guilani (2015).

LE CESE s'interroge par ailleurs sur le rôle qui pourrait être confié à la CNEPEOM dans le suivi de l'application des plans de convergence. La CNEPEOM est une instance créée par la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer pour suivre et évaluer la mise en œuvre des politiques menées par l'ensemble des services de l'Etat Outre-mer. Composée de 39 membres titulaires (10 député.e.s, 10 sénateur.rice.s, 2 membres du CESE, 11 représentant.e.s des collectivités ultramarines et 6 représentant.e.s des services de l'Etat), auxquels s'ajoutent des suppléant.e.s, elle semble être un lieu logique pour le suivi de la mise en œuvre de la politique d'égalité réelle, comme le préconise le rapport Lurel. Toutefois, ce rapport lui-même pointe que les moyens dont elle dispose sont d'ores et déjà insuffisants pour remplir ses missions actuelles. **Il importerait pour le CESE d'optimiser son fonctionnement.**

Regroupant les diverses composantes de la société civile organisée et dans le cadre de sa mission constitutionnelle de contribution à l'évaluation des politiques publiques, le CESE pourrait participer à l'évaluation de cette politique de convergence.

Conclusion

Le CESE souhaite que le projet de loi de programmation pour les Outre-mer de 2016 s'inscrive dans la lignée des grands projets de loi citoyens tels que les lois relatives à la lutte contre l'exclusion et la grande pauvreté. Celles-ci ont été nourries à la fois par l'avis CES du 11 février 1987 présenté par le Joseph Wresinski sur le thème « Grande pauvreté et précarité économique et sociale », qui avait conduit à l'instauration du RMI ainsi que par l'avis CES du 12 juillet 1995 intitulé *L'évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté* présenté par Madame Geneviève de Gaulle-Anthonioz et qui avait conduit à la loi 98-657 du 29 juillet 1998 instaurant notamment la couverture maladie universelle.

Le CESE rappelle l'affirmation figurant dans la conclusion de son *Rapport sur l'état de la France 2016* : « *le pays doit assumer ses contradictions, développer ses atouts pour les transformer en richesses futures* », « *Croire toujours en la France et l'aimer* ».

Le CESE approuve en conséquence l'esprit du projet de loi de programmation pour l'égalité réelle en Outre-mer, qui est soumis à son avis, dans son objectif d'ajouter au volet économique prévu par la LODEOM, et qu'il conserve un volet social tendant à l'égalité sociale, ainsi qu'un volet environnemental.

Le CESE rappelle que l'objectif de recherche d'un meilleur développement humain durable est désormais celui qu'il convient de privilégier.

Le CESE soutient également l'esprit de la méthode d'élaboration du projet de loi de programmation consistant à définir à l'échelle de chaque collectivité ultramarine un projet de société à long terme dans le cadre d'une démarche de démocratie participative et en application du principe de subsidiarité.

Cette démarche intègre durant tout le processus des indicateurs cohérents avec une évaluation exigeante.

La France, c'est selon l'article 1^{er} de la Constitution « *une République indivisible laïque, démocratique et sociale* » et donc la France, c'est avant tout la Nation constituée par tous les citoyens français « *sans distinction d'origine, de race ou de religion* ». La France est ainsi une Nation qui a la très grande chance d'être massivement multiculturelle et qui doit comprendre que l'extrême diversité des cultures de ses citoyens constitue un atout majeur pour à la fois produire plus de richesses futures et consolider la qualité du vivre-ensemble.

C'est pourquoi le CESE se félicite que l'esprit ayant prévalu à la rédaction du projet de loi de programmation pour les Outre-mer français concilie les termes fondamentaux de la devise républicaine de liberté, égalité et fraternité.

Maxime inscrite sur le mur du CESE « *Considérer les progrès de la société à l'aune de la qualité de vie des plus démunis et des plus exclus est la dignité d'une nation fondée sur les droits de l'homme* ». Tel est bien le chemin tracé par le Conseil économique, social et environnemental dans l'esprit de l'avis voté le 11 février 1987.

Déclarations des groupes

Agriculture

Le groupe a apprécié les différentes données qui figurent en annexe de l'avis, partage les constats et appuie les recommandations, en particulier celles sur les indicateurs de développement qui ont fait l'objet de débats particulièrement intéressants en section.

Le groupe de l'agriculture a apprécié la prise en compte de la diversité des situations en outre-mer : aucun territoire n'est identique et c'est particulièrement vrai pour le secteur agricole. Les modes de productions, les productions elles-mêmes, l'organisation du travail peuvent être très différents d'un territoire à l'autre.

Le groupe rejoint le rapporteur dans sa proposition de mettre en place des indicateurs adaptés aux spécificités de l'Outre-mer.

Le texte évoque que pourrait être calculé le taux d'aliments importés. Cela semble être une excellente idée. En Outre-mer, la dépendance vis-à-vis des produits de la métropole est souvent trop forte et empêche le développement d'une production locale. Pourtant, bien souvent, la qualité est au rendez-vous. Lors du dernier salon de l'agriculture, de très nombreux produits d'outre-mer ont été médaillés au concours agricole. Il faut sans doute, pour insuffler une plus grande dynamique, engager une plus forte modernisation des exploitations qui souffrent parfois d'un retard d'investissement ; il faut aussi encourager les filiales à se structurer pour viser non seulement un approvisionnement local mais également une dynamique d'exportation. Cela contribuera à renforcer l'attractivité de notre secteur et surtout à mieux positionner économiquement nos territoires dans leur zone géographique.

Parmi les indicateurs qui sembleraient pertinents, le groupe souhaiterait citer également celui sur le foncier. En Outre-mer, les conflits d'usage sont plus nombreux et les tensions peuvent parfois être très vives.

L'indicateur sur l'artificialisation des sols tel qu'il est prévu aujourd'hui est insuffisant, il faudrait certainement l'enrichir de données complémentaires qui permettraient de bien mesurer l'état des difficultés dans ce domaine : statut des terres, modes de faire-valoir ou encore taux d'habitation.

Enfin, le groupe rejoint tout à fait la proposition d'un traitement particulier de Mayotte qui connaît aujourd'hui une situation difficile qui mérite une réponse en urgence.

Le groupe de l'agriculture a voté en faveur de ce texte.

Artisanat

Les Outre-mer sont confrontés à des difficultés diverses mais nombreuses notamment en matière d'éducation, d'emploi, de logement, de santé, d'accès aux infrastructures et de couverture numérique.

Autant de domaines dans lesquels les écarts sont importants avec la métropole, même s'ils varient fortement selon les territoires, et dont les effets sont préoccupants en terme d'avenir offert aux jeunes ultramarins et en terme de cohésion nationale.

Malgré des améliorations certaines constatées dans la plupart des Outre-mer, elles demeurent fragiles ou insuffisantes. Il reste encore à impulser une véritable trajectoire de

développement durable autour de progrès économiques, sociaux et environnementaux, et de la valorisation des atouts propres à chaque territoire, afin de créer suffisamment de richesses et d'opportunités d'emplois.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le projet de loi qui nous est soumis.

Le groupe de l'artisanat tient tout d'abord à saluer à la fois la philosophie et le pragmatisme portés par ce projet. Il s'agit en effet d'inscrire l'objectif de convergence des Outre-mer dans une dynamique autour d'une stratégie de long terme et transversale, qui vient ainsi rompre avec les démarches purement sectorielles et limitées dans le temps.

Il s'agit également de partir des spécificités de chaque territoire, et non de tendre vers une uniformisation autour d'un standard métropolitain. Il s'agit enfin d'impliquer autant l'État français que les collectivités d'Outre-mer et leurs partenaires locaux, et ainsi de s'inscrire dans une action et une responsabilité partagées.

Le projet de loi propose une méthode pour répondre à l'enjeu « d'égalité réelle » des Outre-mer : l'élaboration d'un plan de convergence pour chaque territoire.

L'avis du CESE vient préciser les modalités de cette méthode autour de quatre étapes. Le groupe de l'artisanat approuve ces propositions.

En effet, la réussite du plan de convergence suppose de poser un diagnostic préalable sur les difficultés et les potentialités, puis de fixer les priorités d'action, pour ensuite arrêter, dans un contrat, les mesures à mettre en oeuvre, et enfin, d'en suivre régulièrement l'application.

À chacune de ces étapes, l'avis insiste pour que la société civile organisée, représentée au niveau local, soit partie prenante aux côtés de l'État et des différentes collectivités territoriales concernées.

Pour le groupe de l'artisanat, ce processus participatif est essentiel non seulement pour construire une stratégie au plus près des réalités de terrain, mais aussi pour garantir l'implication des acteurs locaux dans sa réalisation. C'est donc une condition de sa réussite.

A titre d'exemple, si l'on veut lutter contre l'économie informelle et consolider le tissu économique local, qui a un rôle structurant pour la richesse, l'emploi et l'attractivité des territoires, il est nécessaire d'impliquer les Chambres de métiers et de l'artisanat. Leur connaissance du tissu entrepreneurial local, de ses enjeux de développement, comme leur implication dans la formation des jeunes en cohérence avec les besoins et perspectives d'emplois, contribuera nécessairement à l'élaboration d'un projet durable de développement dans chaque Outre-mer.

La réussite des plans de convergence sera également conditionnée à un suivi objectif et de qualité, au sein de chaque territoire. Il importera en effet d'évaluer régulièrement les actions opérationnelles programmées pour prévoir les adaptations nécessaires, en fonction

Déclarations des groupes

des évolutions ou des freins constatés. Ce bilan régulier nécessitera des indicateurs qui soient à la fois communs aux Outre-mer, mais aussi spécifiques à chacun d'eux en fonction des particularités et priorités qui sont les siennes.

Pour le groupe de l'artisanat, l'avis vient utilement enrichir le projet de loi, pour favoriser la concrétisation d'une convergence des Outre-mer vers une égalité réelle.

Il a voté l'avis.

Associations

Malgré des décennies d'action publique volontariste, les inégalités sociales et économiques entre la métropole et les Outre-mer ont persisté et se sont même accrues avec le temps. C'est à cette réalité que l'avant-projet de loi Egalite réelle Outre-mer entend répondre, avant-projet de loi de programmation sur lequel notre assemblée a été appelée à se prononcer, conformément à ce que prévoit l'article 2 de l'ordonnance de 1958. Nous remercions le rapporteur, ainsi que le groupe de l'Outre-mer, qui ont réussi à mener un travail d'acculturation des uns et des autres, d'échanges avec des personnalités extérieures, et de mobilisation des CESER des Outre-mer dans un délai extrêmement court. Ceci a permis à notre assemblée d'émettre un avis construit collectivement en un temps record, sur un avant-projet de loi posant avant tout des objectifs et des éléments de méthode.

Nous avons souhaité, dans cet avis, tout d'abord dresser un tableau le plus synthétique possible de la situation des Outre-mer, dans leur très grande diversité. Et le constat dressé interpelle fortement. Si des différences notoires existent au sein même des territoires ultramarins, les inégalités sont partout et dans tous les domaines : qu'il s'agisse de l'accès aux principaux services de la vie courante, et particulièrement à l'éducation et à la santé, de l'accès au marché du travail, ou de la pauvreté, les populations ultramarines connaissent davantage de difficultés, en proportion, par rapport à la moyenne métropolitaine. La situation des jeunes ultramarins est à ce titre extrêmement préoccupante : outre un retard dans le taux de réussite aux diplômes du second degré et des taux d'illettrisme bien supérieurs, elle se caractérise notamment par des taux de chômage exorbitants atteignant jusqu'à 45% dans la plupart des DOM et 55% à Mayotte.

Face à cette urgence, l'avant-projet de loi propose de développer et de mettre en place des plans de convergence. Pour être réellement opérants, ces plans de convergence appellent trois impératifs, sur lesquels nous nous permettons d'insister. Premier impératif : suivre des principes directeurs : une vision à long terme, prospective et programmatique ; une approche transversale, territoriale et multi-acteurs ; et une logique de développement durable articulant de manière indissociable l'économique, le social et l'environnemental. Deuxième impératif : une méthode d'élaboration devant absolument respecter des étapes (sans lesquelles ces plans risquent de rater leur objectif), notamment celles, en amont, d'un diagnostic partagé, et en aval, d'une évaluation fondée sur des indicateurs à la fois génériques et spécifique. Troisième impératif : associer l'ensemble des parties prenantes à toutes les étapes du processus, dans une logique de gouvernance participative, impliquant non seulement l'Etat et les collectivités territoriales ultramarines, comme prévu par

l'avant-projet de loi, mais aussi l'ensemble de la société civile organisée - au premier rang de laquelle figure le monde associatif dans sa diversité.

Nous nous permettons pour finir d'interpeller sur la nécessité que les pouvoirs publics s'engagent à transformer en réalité concrète les objectifs aujourd'hui affichés, en assurant la mise en pratique effective des démarches proposées, ainsi que leur durabilité et pérennité. Comme l'a très bien exprimé Mme Pau-Langevin, ministre des Outre-mer, lors de son audition au CESE : « *L'égalité réelle ne se décrète pas, elle est un processus, (...) une politique publique qui se construit dans la durée [qui] ne saurait se limiter à un texte de loi, [mais que] l'Etat et les collectivités se doivent d'entretenir, au-delà des alternances.* » Ce projet de loi fixe un cap, un cap nécessaire, et sous certains aspects, urgent. Il s'agit aujourd'hui de s'assurer qu'il sera bien la première pierre d'un édifice à construire sur la durée et avec persévérance, au-delà des alternances politiques, nationales comme locales. Car si la loi est parfois nécessaire, elle n'est, nous le savons tous, jamais suffisante pour que les choses changent, durablement, dans la vie des gens. Et les ultramarins ont besoin que ça change. Et nous tous avec eux. Nous appelons donc de nos vœux que la volonté politique affichée par cet avant-projet de loi de programmation soit durable, et suivie d'actions concrètes rapides.

Notre groupe salue le travail de la section, de son administration et de son rapporteur. Il a voté l'avis.

CFDT

Les délais très contraints de cette saisine gouvernementale ont supposé une appropriation très rapide de onze réalités extrêmement différentes, et plus globalement d'un sujet somme toute très méconnu et dont nous sommes plus que jamais convaincus qu'il ne peut et ne doit rester de la prérogative des seuls ultramarins. La première convergence à atteindre est bien celle d'un intérêt partagé pour une communauté de destin des citoyens de l'hexagone et des territoires ultramarins. Ces travaux nous ont permis de partager la diversité des réalités concernées et les fortes attentes et aspirations des femmes et des hommes dans le respect de leur singularité.

L'égalité réelle relève d'un concept idéologique voire philosophique que nous avons tenté de cerner pour finalement accepter qu'au-delà d'une définition qui ne pourrait convenir à la diversité des interprétations, il s'agissait d'un objectif d'égalité d'accès aux droits à atteindre parce que conforme à l'esprit et aux valeurs de la République.

La saisine a suscité quelques frustrations dont celle de n'avoir à proposer un avis que sur le titre premier relatif à la méthode de cet avant-projet de loi de programmation, qui se veut innovante, basée sur des plans et des contrats de convergence à l'horizon de 10 à 20 ans. Le contenu de ces plans sera déterminant dans la réduction des écarts considérables constatés sur le plan économique, social et environnemental.

S'agissant donc exclusivement de la méthode, la CFDT est très attachée à ce qu'elle réunisse toutes les conditions de la réussite.

Ainsi la préconisation visant à établir en amont de l'élaboration du plan de convergence un diagnostic le plus partagé possible s'appuyant sur un débat ouvert avec l'ensemble des acteurs concernés et dans une démarche participative, est essentielle. Ce diagnostic,

Déclarations des groupes

qui devra déterminer les priorités propres à chaque territoire concerné, ne pourra faire l'économie d'une analyse critique des freins et des échecs des nombreux plans existants. Si les inégalités et les écarts persistants sont dûment constatés, leurs raisons n'en sont pas suffisamment développées tant dans le dense et riche rapport LUREL que dans la note d'impact. Déficit pour l'Etat et ses services déconcentrés d'une inter-ministériarité pas toujours cohérente ? Déficit dans le pilotage et la gouvernance locale ? Déficit dans l'engagement et la mobilisation de tous les acteurs ? Déficit dans l'évaluation ?

Les plans et contrats de convergence propres à chacune des 11 réalités territoriales pourront, et c'est selon nous un atout majeur, s'appuyer sur les adaptations du droit commun et les dérogations juridiques prévues aux articles 72 à 77 de la constitution qui engagent fortement la coresponsabilité de l'Etat et des collectivités territoriales dans la diversité de leurs institutionnalisations et représentations.

Pour la CFDT, la situation très dégradée de Mayotte ne pourra attendre la mise en place de ces plans de convergence et devrait faire l'objet d'un traitement à part, en urgence.

La CFDT soutient pleinement le choix de l'avant-projet de loi de programmation de mesurer la réduction des écarts de développement avec les indicateurs de richesse définis par la loi d'avril 2015, avec la contribution de notre assemblée.

Enfin les préconisations relatives aux modalités d'évaluation et de suivi des plans et contrats sont pertinentes pour mesurer l'efficacité de leur contenu et permettre un regard objectif et croisé sur la réduction des écarts internes et externes tendant à l'égalité réelle.

La CFDT a voté l'avis.

CFE-CGC

La CFE-CGC tient avant tout à saluer le travail du rapporteur et de la section au regard des délais impartis, car en effet de telles conditions sont loin d'être les meilleures. La France d'Outre-mer regroupe l'ensemble des territoires sous souveraineté française situés hors du continent européen et listés à l'article 72-3 de la Constitution française. Tous statuts confondus, ces territoires rassemblent plus de 2 millions de citoyens français éparpillés au coin des trois océans sur seulement 119.975 km² de terre.

Oubliés de bien des études nationales, ces territoires sont pourtant confrontés à des difficultés économiques et sociales majeures. Loin des images paradisiaques que les publicitaires renvoient de l'Outre-mer, la situation de pauvreté est particulièrement aiguë, à tel point que les inégalités y atteignent des niveaux plus élevés que sur le reste du territoire national. La vie y est également plus chère qu'en France hexagonale.

De manière épisodique mais certaine, des manifestations éclatent sans que les choses n'évoluent vraiment. Les revendications, de manière schématisée, tournent autour de l'emploi et de la cherté de la vie. Les gouvernements successifs ont déployé les mêmes politiques en pensant que les résultats à obtenir seraient différents. Entre contrats aidés, politique encourageant la mobilité des populations et défiscalisation diverses, les économies ultramarines sont maintenues sous perfusion sans que les améliorations soient très significatives. Dès qu'il y a un problème, ce concentré d'injustices et de colère explose

comme un volcan. Les toutes récentes émeutes à Mayotte montrent à quel point la situation dans ces territoires est instable et rappellent aux Français de la métropole que la misère est toujours pénible, même au soleil.

En fait, c'est la géographie sociale qui est vécue de façon injuste et agressive, d'autant plus que les médias montrent à voir ce qui se fait à l'extérieur. Aujourd'hui, l'argent est devenu l'élément-étalon mesurant les rapports entre les gens. Tout le monde le déplore, mais c'est devenu la préoccupation première. L'impression dominante, dans ces territoires notamment, est qu'il y a ceux qui possèdent et les autres qui n'ont rien, subsistant grâce à la solidarité nationale ou familiale. Comment expliquer la permanence de ces inégalités dans les Outre-mer ? Les problèmes y sont structurels. Aujourd'hui, ces territoires ne sont plus des colonies, mais certaines vieilles structures coloniales subsistent. On a souvent analysé ce processus, mais on a toujours renoncé à en tirer les conclusions vraies. L'avant-projet de loi sur lequel il nous est demandé un avis ne semble pas plus le faire. On peut regretter d'ailleurs dans ce projet de loi que la libération économique de ces collectivités précède et conditionne l'effectivité de l'égalité.

S'agissant de l'analyse du concept d'égalité dans l'étude d'impact du projet de loi, elle ne manque pas de susciter des interrogations. Le concept d'égalité réelle aurait mérité des discussions plus approfondies entre autres sur le plan juridique, tant il est vrai que la notion d'égalité montrent différentes parures. L'égalité peut, en effet, être formelle ou matérielle, de droit ou des chances, des chances ou de résultats. Au concept déjà flou d'égalité, il ne faudrait pas que cette nouvelle variante, tout comme celle d'égalité des chances, ne devienne au fond qu'un moyen consensuel destiné à faire flo ès dans les discours politiques, dans la perspective des échéances électorales de 2017. La tâche du rapporteur et de la section était donc loin d'être évidente. La CFE-CGC soutient bien entendu l'ensemble des préconisations visant à améliorer ce projet de loi. Notre groupe est particulièrement attaché à la prise en compte des particularités de chaque territoire pour la réalisation des outils de convergence. L'implication des acteurs institutionnels à leur réalisation devra aussi permettre l'association la plus large des populations concernées. Notre organisation en tant que représentante des salariés invite également le législateur à envisager l'égalité réelle dans ces territoires en ce qui concerne le paritarisme et le dialogue social.

Pour la CFE-CGC, il en est de l'égalité comme de tout absolu, la certitude de ne pouvoir l'atteindre ne doit pas décourager l'effort de s'en approcher. C'est ce que permet cet avis porté par notre assemblée.

La CFE-CGC a voté l'avis.

CGT

Le groupe CGT voudrait saluer le travail du rapporteur et des administrateurs, qui ont tout mis en œuvre, en un temps record, pour que nous puissions travailler convenablement et répondre aux impératifs de temps très contraint. La République compte 2,6 millions d'habitants ultramarins, recouvrant une très grande diversité géographique et culturelle. Grâce à ces territoires, la France est le seul État à être présent sur quatre continents et sur tous les océans. C'est le premier en termes de biodiversité. Cela confère à la République

Déclarations des groupes

une double responsabilité : le progrès social des populations et la préservation des espaces naturels vitaux pour l'humanité. Elle a le devoir de réunir les conditions pour que les ultramarins puissent se reconnaître au sein du pacte républicain. Cette prochaine loi se doit d'être très ambitieuse compte-tenu de la situation réelle des territoires et du niveau de vie des populations, afin de leur offrir des perspectives de progrès économique et social.

En dépit des promesses d'égalité, liées notamment à la départementalisation, les Outre-mer sont marqués par la précarité, la pauvreté et des inégalités encore plus béantes qu'en métropole : 25 % à 30 % de chômeurs, taux de pauvreté au-delà de 50 %, près d'un habitant sur deux relevant de la CMU, un illettrisme récurrent. De fortes attentes sociales liées à un sentiment d'abandon, voire de relégation, ont conduit des populations d'Outre-mer à des révoltes sociales, en particulier aux Antilles, à La Réunion, encore à Mayotte récemment. Ces territoires ont été trop longtemps victimes de la transposition d'un modèle de développement inadapté, du manque d'échanges régionaux coopératifs, d'importations qui ont fragilisé les équilibres locaux, de financements publics inégalement répartis et d'une forte dépendance énergétique.

De plus, ces dernières années, le désengagement de l'État et des préconisations européennes inappropriées ont aggravé ce contexte social difficile. Le projet de loi veut s'inscrire dans un temps long, mais l'urgence de situation demande de prendre des décisions rapides, ce que rappelle l'avis.

Il préconise enfin une méthode qui insiste sur la nécessité de partir de chaque réalité locale, grâce à une approche démocratique participative où toutes les organisations syndicales pourront prendre leur place, des négociations au plus près des collectivités, au regard de leurs spécificités et de leurs besoins. Il propose aussi une évaluation à partir d'indicateurs assez précis mais aussi variables suivant les territoires, afin de mesurer les effets des choix entérinés.

Si la méthode est importante et les indicateurs utiles, la nature des mesures prises l'est tout autant et le meilleur indicateur de leur pertinence sera la capacité, à terme, à répondre aux besoins des populations d'Outre-mer.

Si l'avis ne revient pas en détail sur les mesures, il recommande assez clairement de faire en sorte que ces dernières répondent à un objectif d'un meilleur développement humain durable, en portant les efforts sur les questions économiques, sociales et environnementales.

Pour toutes ces raisons, le groupe CGT a voté l'avis.

CGT-FO

La déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 indique clairement que l'appartenance à un territoire ne doit en aucun cas être source d'inégalité entre citoyens de la République. Or, force est de constater que la France et les Français des Outre-mer ne bénéficie t pas de droits équivalents à ceux de la Métropole. Il devient ainsi urgent que les politiques publiques se construisent sur le principe d'égalité territoriale pour atteindre les mêmes niveaux de développement social, économique et salarial qu'en métropole.

Pour le groupe FO, la volonté de l'État, à travers ce projet de loi de programmation, doit s'attaquer aux causes de ces inégalités qui perdurent. Dans la réalité, même si le vocabulaire change et si l'habit se met au goût du jour, les problèmes persistent et les politiques doivent faciliter l'émergence de nouveaux acteurs économiques et s'attaquer à l'héritage historique qui perpétue la concentration de la richesse aux mains d'une minorité.

Pour le groupe FO, l'existence dans ces territoires de fortes disparités de revenus et de richesses rend encore plus urgent, la redéfinition de la politique et du soutien économique des Outre-mer. Par exemple, comment justifier d'un côté la réduction des aides à la continuité territoriale pour 11 millions d'euros et, de l'autre, l'octroi de centaines de millions d'euros de nouvelles exonérations de cotisations sociales.

Pour FO, l'utilisation du terme de convergence ne concourt pas à réaliser l'égalité réelle, d'autant que les délais seraient sur 10 ou 20 ans. Sans attendre, l'État peut affecter des finan es supplémentaires aux communes des Outre-mer en les faisant bénéficier du système de répartition des richesses (péréquation) entre communes pauvres et communes riches selon les critères (en cours dans l'Hexagone) à adapter en fonction des réalités locales.

Par ailleurs, le combat pour l'égalité réelle passe aussi par le renforcement des services publics dans ces territoires. Leurs spécifici és géographiques et démographiques demandent des investissements conséquents afin de garantir une égalité d'accès à l'école, à la formation, à l'université, à la culture, à la santé, aux transports, au logement, aux communications etc.

Il passe également par la mise en place de nouveaux mécanismes de formation des prix dans ces territoires, où la cherté de la vie limite l'accès aux besoins les plus élémentaires tels que la nourriture ou la santé. A ce titre, la continuité territoriale, le transport des personnes et des marchandises doivent être prioritaires. En 2015, se nourrir coûte 48 % plus cher en Martinique qu'en métropole (45 % en Guadeloupe). Il est de même pour les soins qui sont de 17 % plus chers dans les Antilles-Guyane et de 15 % pour La Réunion.

Déclarations des groupes

Le groupe FO est donc convaincu qu'il ne peut y avoir de marche vers l'égalité réelle dans un contexte de casse des services publics et du droit du travail, où l'État se retire de plus en plus des investissements qui préparent l'avenir de ses citoyens, et où le dogme de la précarisation structure les politiques de l'emploi.

Le groupe FO s'abstiendra sur cet avis concernant l'avant-projet de loi de programmation notamment en regrettant le manque d'éclairage sur les moyens financiers que l'État doit mobiliser pour réussir l'égalité réelle.

Coopération

Réduire les écarts de développement entre les territoires ultramarins et l'hexagone constitue un objectif que le groupe de la coopération soutient bien évidemment. L'état des lieux souligne en effet des écarts majeurs de développement dans les domaines essentiels de l'emploi, de l'éducation, ainsi que de l'accès aux principaux services de la vie courante. Un processus de rattrapage ne peut se construire que dans le long terme, ce qui justifie pleinement une loi de programmation à un horizon de 10 à 20 ans.

Le premier mérite de l'avis est sa visée pédagogique : il met en effet en lumière la très grande hétérogénéité de ces territoires, hétérogénéité économique et sociale, institutionnelle et culturelle. Le projet de loi de programmation ne peut s'afficher de cette diversité. La réduction des inégalités est en effet garante de notre cohésion sociale.

Engager une dynamique de convergence est un processus complexe comme nous le montre la politique de cohésion de l'UE. Sur la méthode, nous partageons la proposition de déployer des plans de convergence en quatre étapes, dans une démarche de contractualisation ; nous soutenons tout particulièrement la nécessité d'associer les acteurs locaux, dont la société civile organisée. Les coopératives mesurent chaque jour ce qu'apporte l'implication des acteurs dans la prise en charge de leur propre devenir.

Le groupe de la coopération partage la volonté de s'appuyer sur les acteurs locaux pour définir de véritables projets stratégiques de développement territorial, qui doivent passer par une meilleure intégration dans l'environnement régional.

L'avis a su trouver un équilibre concernant les indicateurs de suivi, en s'appuyant sur les 10 nouveaux indicateurs de richesse complétés de critères communs adaptés aux réalités des Outre-mer et aussi enrichis d'indicateurs spécifiques à chaque territoire.

Les indicateurs ne sont pas une fin en soi mais des outils au service du développement de ces territoires. Leur avenir ne se décline pas seulement comme un rattrapage économique : ces territoires peuvent, bien au-delà, s'imposer comme de véritables laboratoires d'innovation pour relever les défis de la transition énergétique, de la préservation de la biodiversité, ou encore de la valorisation de notre espace maritime. Il s'agit donc bien de

mobiliser tout le potentiel des Outre-mer pour en faire des territoires d'excellence dans le cadre d'un développement humain durable.

Partageant cette ambition, à laquelle cette loi de programmation, enrichie du regard de notre assemblée, devrait contribuer, le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Entreprises

Le groupe des entreprises remercie le rapporteur et les équipes pour l'importance du travail effectué dans un temps contraint. L'organisation de séminaires pour acculturer les conseillers et les travaux soutenus dans la section ont permis de saisir les enjeux techniques de cette saisine et les spécificités économiques, sociales et culturelles des Outre-mer.

Nous saluons la volonté du gouvernement de s'emparer d'un sujet très sensible et cependant fondamental pour la cohésion entre les populations, de et hors de l'hexagone. Pour autant, ce projet de loi de programmation démontre également que les politiques déployées depuis plus de 50 ans ne portent toujours pas leurs fruits et qu'il y a urgence à les revisiter. La nouvelle méthode proposée par cette loi de programmation consistant à élaborer puis à contractualiser des plans de convergence à l'échelle de chaque territoire peut-elle permettre de répondre à cet objectif ? Tel est l'enjeu.

Comme l'explique l'avis, le groupe des entreprises considère que ces plans de convergence sont utiles mais ne sauraient suffire à eux seuls pour tendre vers une égalité réelle tant les écarts entre territoires sont importants. Il y a donc urgence à apporter des réponses concrètes et réalistes supplémentaires.

Nous tenons à rappeler la nécessité de déployer des politiques économiques et sociales en faveur du développement, dont la pertinence et l'efficacité doivent être systématiquement évaluées dans la durée. C'est également ce que souligne opportunément l'avis en insistant sur la notion de « développement durable ».

Cet avis propose, sans ambiguïté, de se référer aux nouveaux indicateurs de richesse du gouvernement dans le cadre de ces évaluations. Il y a là une parfaite cohérence avec les recommandations contenues dans le rapport annuel 2016 du CESE, sur l'état de la France. Ces 10 indicateurs constituent le socle commun pour permettre de mesurer l'avancement des contrats de convergence. Il est en effet essentiel de pouvoir évaluer les inégalités internes, au sein de chaque collectivité, mais également externes, entre chaque territoire Outre-mer et ceux de l'hexagone.

Enfin, le groupe des entreprises regrette que cette saisine gouvernementale porte uniquement sur le titre I du projet de loi de programmation (méthode et étude d'impact). Représentant la société civile organisée, le CESE aurait eu légitimement la vocation à être interpellé sur les titres II et III du projet de loi qui contiennent les propositions les plus opérationnelles en faveur de l'égalité réelle dans les Outre-mer. Le périmètre restreint de

Déclarations des groupes

cette saisine limite donc de fait la possibilité de formuler des préconisations pour éclairer les pouvoirs publics et répondre aux attentes des acteurs économiques et politiques des Outre-mer.

Malgré cette limite non imputable à l'avis, le groupe des entreprises a voté cet avis.

Environnement et nature

Ce travail collectif mené en ce temps contraint n'a pas éludé les questions de fond. Il a permis de croiser des Outre-mer très divers mais porteurs d'une citoyenneté commune. Le projet de loi veut réaffirmer cette égalité en droits. D'emblée, la situation d'urgence à Mayotte nous a émus. L'urgence est telle que la solidarité nationale et les moyens de l'État doivent être mobilisés sans attendre, indépendamment du processus de convergence contractuelle prévue par le projet de loi sur le temps long.

Le groupe Environnement et nature retient trois points positifs de l'avis. Premièrement, le principe d'élaboration de plans de développement qui fait l'objet d'une large délibération démocratique intégrant toutes les forces concernées, suivie d'une évaluation exigeante.

Ensuite, l'intégration des indicateurs élaborés avec notre assemblée, qui forment un socle commun d'évaluation pour la métropole et les Outre-mer. Il sera nécessaire de les documenter et de les suivre dans le temps.

Enfin, l'idée de convergence dans le développement, proposée dans le projet de loi, entre en plein dans le débat sur l'insuffisance du P.I.B. comme seul critère de comparaison. De plus, la convergence ne doit pas se réduire à rejoindre la métropole dans son état actuel. Il faut s'inscrire dans les engagements pris par notre pays, en particulier en matière de climat et de biodiversité, de protection des ressources naturelles ou encore de santé.

L'avis insiste tout particulièrement aussi pour que les plans de convergence s'inscrivent sans ambiguïté dans la logique de la mise en œuvre de l'accord COP 21 et de la protection de l'exceptionnelle biodiversité et des ressources naturelles des Outre-mer. La protection de la forêt guyanaise, les mangroves, les récifs coralliens et le trait de côte déjà menacés ne doivent pas subir en plus les assauts d'un développement économique dévoyé, qui détruirait ces écosystèmes essentiels. À ce sujet, l'avis s'inquiète de l'articulation des schémas publics avec les plans de convergence, qui reste le segment le plus flou du projet de loi.

Les collectivités des Outre-mer sont exposées aux risques climatiques et à celui de la dégradation rapide de leur nature exceptionnelle. Les îles voisines, aux Caraïbes, dans le Pacifique et dans l'océan Indien, forment à l'ONU le groupe le plus exigeant et ambitieux, celui des Petits Etats Insulaires, qui a imposé à Paris l'objectif de limitation de 1,5°C de réchauffement. La plupart se sont engagés vers les 100% renouvelables pour répondre à une menace existentielle. Des collectivités des Outre-mer français peuvent être tentés par le développement non durable : pesticides, routier, charbon, importation. Ils peuvent aussi

choisir un développement durable et solidaire. Le projet de loi doit y participer par les moyens et par le cadre.

Merci au rapporteur pour le travail fourni et pour son écoute. Le groupe environnement et nature a voté cet avis.

Mutualité

Saisi par le gouvernement sur le titre 1er du projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer avant sa présentation au Conseil des ministres, notre groupe se félicite de cette démarche et en soutient les objectifs fondamentaux d'égalité réelle en faveur des Outre-mer.

Promouvoir l'égalité, c'est lutter contre les inégalités, l'objectif de ce projet de loi est bien de réduire les écarts de développement en appliquant une méthode qui s'inscrit dans la mise en œuvre de contrats de convergence propre à chacun des territoires. Recouvrant des réalités très distinctes, la diversité des statuts et compétences de chacune des collectivités d'Outre-mer, la diversité géographique, économique, sociale ou environnementale, il convient donc nécessairement de partir des territoires.

Pour ce faire, le CESE propose une méthode qui dans le respect des diversités permet de préciser les différentes étapes d'élaboration des plans de convergence : de l'établissement d'un diagnostic partagé au suivi et à l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre. Cette méthode, que soutient le groupe de la mutualité, doit s'accompagner d'une mobilisation, à chaque étape, de l'ensemble des parties prenantes : Etat, collectivités, société civile organisée.

Notre avis s'interroge sur la pertinence des indicateurs indispensables au suivi des objectifs. Il est essentiel, comme le souligne l'avis, de réaliser une base commune et reconnue à travers les dix nouveaux indicateurs de richesse retenus par la loi, auxquels devront s'ajouter d'autres indicateurs communs nécessaires à une comparaison internationale, notamment avec les territoires situés dans leur environnement régional.

Par ailleurs, il est également indispensable d'élaborer des indicateurs spécifiques à chaque territoire. Le groupe de la mutualité rappelle ici que la situation des femmes est loin d'être homogène dans les territoires d'Outre-mer et que les inégalités sont parfois importantes. Il conviendra donc, à travers les indicateurs choisis, de les rendre apparentes pour mieux les identifier.

Le groupe de la mutualité insiste tout particulièrement sur la situation sanitaire particulièrement marquée par des difficultés persistantes, comme le soulignait un rapport de la Cour des comptes de 2014. La situation sanitaire des territoires ultramarins, si elle est meilleure que celle qui prévaut dans les pays qui les entourent, n'est pas à la hauteur de celle de la métropole. Les inégalités sont fortes, notamment dans les domaines du dépistage, de la prévention, de la prise en charge de certaines pathologies ou de l'accès aux soins. Ce dernier devra être renforcé grâce à la

Déclarations des groupes

construction d'infrastructures, d'équipements ou encore au développement de la télémédecine. Aussi, l'égalité des droits à la santé doit constituer une priorité de l'action publique.

Enfin, comme le souligne le projet d'avis, une attention particulière devra être portée sur Mayotte, qui connaît notamment des problématiques sanitaires très lourdes : l'indicateur « mortalité infantile », révélateur de l'efficacité d'un système de santé, atteignait 16,1 décès pour 1000 naissances à Mayotte en 2012, contre 3,3 en métropole et moins de 10 dans l'ensemble des autres territoires ultramarins. La méthode de convergence est désormais définie, reste donc à connaître le projet du gouvernement en matière de mesures pour l'égalité sociale et d'opportunités économiques et initiative entrepreneuriale qui seront également inscrites dans la loi pour l'égalité réelle.

Le groupe de la mutualité a voté l'avis et remercie tout particulièrement le rapporteur pour avoir dans des délais très contraints permis une meilleure compréhension des enjeux et défini des préconisations pertinentes.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Cet avis sur l'avant-projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer pose la question de comment concilier respect de la diversité des territoires et égalité, valeur fondatrice de notre pays.

Un début de solution réside dans les plans de convergence initiés par le gouvernement, où la responsabilité serait partagée à l'échelle de ces territoires pour penser un développement durable qui s'inscrit dans ces économies régionales. Nous souhaiterions alerter le gouvernement sur trois points : la superposition avec les plans préexistants, nos doutes quant aux moyens qui seront alloués à ce projet et la représentation des acteurs locaux.

Le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse tient également à alerter le gouvernement sur la situation d'urgence qui touche particulièrement les départements d'Outre-mer : l'urgence socio-économique, et notamment celle concernant les jeunes. Au-delà des situations plurielles des Outre-mer, certaines caractéristiques ultramarines impactent fortement la vie des jeunes et doivent être soulignées. L'avis du CESE de février 2015, porté par Eustase Janky sur *Le défi de l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins* dressait un portrait alarmant, repris dans cet avis : en 2012, le taux de chômage des 15-29 ans était de 18 % en métropole alors qu'il s'échelonnait de 27 à 55 % dans les Outre-mer, et cela ne s'est guère amélioré depuis. Les écarts se creusent également concernant les taux d'illettrisme, de décrochage scolaire ou encore de réussite scolaire et universitaire.

Il est donc important de prendre en compte ces 1 200 000 jeunes ultramarins, qui représentent l'avenir de la France. Au vu de l'objet de la saisine, le groupe OEMJ souhaite insister sur la nécessité d'associer les jeunes à la définition de ces plans de convergence. Ce sont eux qui représentent une large partie des populations considérées, ce sont eux qui sont trop souvent ignorés des espaces de concertation et ce sont eux qui subiront les choix

faits aujourd'hui en matière de politiques publiques. Ils doivent donc contribuer à la fois au diagnostic partagé, au projet stratégique de développement durable, à la négociation des contrats de convergence, mais aussi à l'évaluation de ceux-ci. Sinon, les problèmes cités plus haut ne pourront se résoudre.

En remerciant le rapporteur, les membres de la section, sa présidente et son administration, le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse a voté en faveur de cet avis.

Outre-mer

Les Français d'Outre-mer, dans l'épreuve comme dans la réussite, ont aujourd'hui choisi librement d'être des citoyens de la République partageant sa commune devise « Liberté, Égalité, Fraternité ». Mais, pour nous autres ultramarins, de quelle égalité s'agit-il ?

Nous souffons toujours de situations économiques et sociales préoccupantes, de taux de chômage dramatiquement élevés, d'écarts importants de niveau de vie et de revenus. Cela résulte pour une large part, de modèles de développement insuffisamment ancrés sur les spécificités et potentialités de chaque territoire.

Aujourd'hui, l'urgence des situations ne permet plus d'en rester aux mots et aux constats. Il faut passer aux actes ! Je viens de Mayotte. Sur ce territoire, c'est le Pacte Republicain qui court un grave danger. La sécurité des personnes et des biens est menacée, l'égal accès de tous à l'éducation n'est pas assuré et le droit à la santé et au logement dans des conditions décentes est un impératif ! Aussi, le mot de Condorcet résonne encore plus Outre-mer : *« il ne peut y avoir ni vraie liberté, ni justice dans une société, si l'égalité n'y est pas réelle »*.

Mais alors, qu'est-ce que l'égalité réelle Outre-mer proposée par des formations politiques nationales opposées ? Eu égard à la diversité de nos territoires, le concept peut en effet susciter l'interrogation tant il est vrai que traiter uniformément des situations différentes peut aggraver des inégalités. En réalité, tendre vers l'égalité réelle au sens du projet de loi, c'est, par des voies et moyens adaptés à chaque cas, tendre vers des objectifs de développement humain en garantissant l'égal accès de tous aux droits fondamentaux.

La méthode proposée par le gouvernement pour y parvenir, explicitée et complétée par notre projet d'avis, se fonde sur une démarche de démocratie participative. A ce titre, elle impose de partir d'un diagnostic partagé afin d'aboutir à la négociation d'un contrat dans un esprit de coresponsabilité.

Le groupe de l'Outre-mer félicite la section, sa présidente et spécialement son rapporteur, pour l'excellent travail accompli, en dépit du calendrier contraint. Toutefois, nous aurions souhaité que l'avis puisse comprendre en annexe les apports des personnalités auditionnées et des contributions de nos régions.

Par ailleurs, alors que le projet appelle à se projeter vers 2040, le groupe de l'Outre-mer regrette que cette démarche prospective n'ait pas été intégrée dans l'étude d'impact. De fait, au-delà des très fortes disparités entre collectivités ultramarines, les phénomènes mondiaux en cours devront être pris en compte :

Déclarations des groupes

- Premièrement, le changement climatique ; élévation du niveau de la mer, érosion des plages, disparition des coraux et des récifs, fragilisation des zones littorales, de la ressource en eau, augmentation des cyclones, etc. ;
- Deuxièmement, la mondialisation nourrie par la révolution numérique ; Croissance des flux commerciaux mondiaux, impact des accords commerciaux bilatéraux ou multilatéraux (accords de partenariat économique (APE) et accords de libre-échange UE/ grands partenaires) ;
- Troisièmement, les trajectoires démographiques à l'horizon du projet de loi ; véritable explosion démographique attendue à Mayotte et en Guyane, transition à la Réunion qui attendra le million d'habitants, vieillissement progressif à la Martinique et de la Guadeloupe.

Comme le disait Georges Bernanos, « *on ne subit pas l'avenir, on le fait* ». Nous nous proposons de le construire.

Le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

Personnalités qualifiées

M. Cabrespines : « Monsieur le président, cher-e-s collègues,

Permettez-moi avant tout, d'autres l'ont fait avant moi, de saluer à mon tour la qualité du travail et l'écoute du rapporteur, parfois malmené, dans le délai très contraint qui a été le nôtre.

L'examen de ce projet de loi a été effectué dans une certaine précipitation voire frustration pour une partie d'entre nous et c'est pourquoi, je tiens aussi à rendre hommage à l'esprit constructif des membres de la section qui, autour du rapporteur et de la présidente, ont permis au CESE de rendre dans le délai imparti notre avis au gouvernement sur un texte majeur à plusieurs titres, engageant pour les 10 à 20 ans à venir. L'importance des apports des Outre-mer à la France est indéniable, ne serait ce qu'en termes maritime, forestier ou de biodiversité, voire dans certains domaines économiques, mais surtout en termes de diversités, de richesses humaines. Il convient de préserver cette « diversité exceptionnelle et fragile », ainsi que le souligne l'avis. Tendre vers l'égalité réelle des Outre-mer est un investissement essentiel pour notre pays et pour chaque collectivité ultra-marine. Vous le dites très justement, les Outre-mer français sont autant d'atouts pour la France et l'Europe qu'il convient de préserver et valoriser.

Force est de constater cependant (malheureusement) qu'il existe des inégalités réelles et le projet d'avis les souligne bien, Monsieur le rapporteur, cher Christian, je ne vais pas les reprendre ici.

Je parlais de « frustrations » tout à l'heure... ce diagnostic aurait mérité plus de temps compte tenu de la très grande diversité des Outre-mer. Des écarts importants existent en Outre-mer par rapport aux standards hexagonaux. Ils se doublent par ailleurs d'inégalités internes aux sociétés ultra-marines encore plus importantes.

Les auditions que nous avons menées ont permis de mieux comprendre les réponses qui sont à construire en matière d'éducation, de santé, d'emploi ou de lutte contre la

précarité sociale et d'en inscrire les prémices dans ce projet de loi. À ce titre, vous le savez, les acteurs de l'Économie sociale et solidaire (ESS) dans chacun de ces territoires sont engagés dans la lutte contre les inégalités internes et ce projet de loi peut être une possibilité offerte pour que leur intervention s'inscrive encore plus dans « l'accès aux principaux services de la vie courante, l'accès à l'éducation, l'accès au travail, la lutte contre la paupérisation ou contre la précarité des jeunes ». La prise en compte des populations les plus défavorisées est un enjeu majeur pour un pays qui défend les valeurs républicaines de liberté, d'égalité et de fraternité. Ce projet de loi doit permettre de mettre en application ces valeurs et de les faire vivre.

Les écarts de niveau de vie que nous avons pu repérer révèlent les difficultés à concrétiser le principe constitutionnel d'égalité dans les faits, et nécessitent effectivement des efforts importants pour les réduire.

C'est pourquoi il est important que soit retenue la référence aux nouveaux indicateurs que le CESE a proposés avec France Stratégie car ils permettront d'avoir une vision plus précise des dispositions du futur. Cela nous donnera sans doute aussi les moyens d'engager une politique plus précise quant aux besoins des Outre-mer, là où, actuellement, nous souffrons d'une méconnaissance de certaines données.

Ainsi, ce projet de loi, qui ambitionne d'écrire la première page d'une étape vers l'égalité réelle et présente comme "une priorité de la Nation" la réduction des écarts de développement que connaissent les populations d'Outre-mer au sein du peuple français, doit être soutenu. Il est essentiel aussi de respecter les spécificités de chaque territoire et de garantir à chacun une égale capacité à transformer des droits en réalisations effectives. Ainsi, je tiens également à souligner l'esprit de la méthode d'élaboration du projet de loi consistant à définir à l'échelle de chacune des onze collectivités un projet de société à long terme, puis un contrat de convergence, en appliquant des démarches de démocratie participative.

Vous l'aurez compris monsieur le président, cher-e-s collègues, je voterai ce projet d'avis ».

M. Amsalem : « Monsieur le Président, Cher.es Collègues,

Comme d'autres, je souhaite saluer l'excellent travail du rapporteur, dans des conditions particulières.

J'y associe bien évidemment tous les membres de la section. Ce rapport propose une démarche méthodologique de très grande qualité, qui nous permettra de suivre avec plus de précision l'évolution sociale et économique.

Les territoires d'Outre-mer sont véritablement « les bases avancées » de notre territoire métropolitain et de la Francophonie. Les apports de ces territoires sont très importants, dans de nombreux domaines. Dans un domaine que je connais bien : le sport, je n'ai pas besoin de vous convaincre tellement le sport français a bénéficié des talents de ces territoires, incarné par Muriel Hurtis, ici présente. Je n'ai pas non plus à vous convaincre de l'excellence de techniciens du sport dans ces territoires. Sans doute convient-il d'ajouter dans le projet

Déclarations des groupes

d'avis un plan relatif aux équipements sportifs qui sont quasiment manquants dans certains endroits et mériteraient un plan de rénovation important dans d'autres.

Cela dit, force est de constater qu'il y a encore des progrès à faire en termes d'égalité réelle des Outre-mer, essentiels pour ces territoires et pour notre économie dans les zones d'influences de ces bases avancées.

Ce projet d'avis nous éclaire parfaitement sur les progrès qu'il reste à faire, afin de réduire les décalages constatés.

Tous les indicateurs économiques, sociaux, éducatifs constatés sont inquiétants et montrent bien qu'un effort important devra être fait, dans les 10 ans à 20 ans à venir.

Comme le souligne la ministre, Mme George Pau-Langevin : « Le taux de pauvreté est en moyenne 2 fois plus important qu'en métropole, alors que le revenu médian local est plus faible en Outre-mer ».

Compte tenu de cette situation constatée, le projet de loi doit tenir compte des spécificités de chaque territoire, en faisant en sorte de faire de cette future loi une priorité pour notre Nation.

Les territoires d'Outre-mer sont aussi nos ambassades en Océanie, dans le Pacifique, dans les Caraïbes aux Amériques et dans l'océan Indien.

Cette opportunité géographique est un atout pour notre Nation et doit nous inciter à investir sur ces territoires pour rattraper les inégalités, et donner du sens à notre République une et indivisible !

Comme vous pouvez le constater, Monsieur le Président, chers collègues, je voterai ce projet d'avis, avec force, passion et vigueur ! »

Professions libérales

Si la Constitution de 1946 a consacré pour la première fois l'égalité complète des droits entre les citoyens de métropole et ceux des Outre-mer, la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 a, quant à elle, été adoptée dans la perspective de renforcer l'appartenance des collectivités ultramarines à la République française.

À l'instar des habitants de France métropolitaine, les 2,1 millions d'habitants des onze collectivités ultramarines sont donc des citoyens français à part entière.

Il convient de s'interroger sur l'existence d'une égalité réelle, non seulement entre les citoyens français résidant dans les Outre-mer, mais encore entre les citoyens français des Outre-mer et ceux de la métropole.

Ces territoires, répartis sur l'ensemble de la planète sont très hétérogènes tant dans leurs caractéristiques que dans leurs statuts.

Malgré le grand nombre de politiques publiques volontaristes, les citoyens français des collectivités ultramarines continuent de subir au quotidien d'importantes inégalités,

notamment en matière d'aménagement du territoire, d'accès à l'emploi, de précarité des jeunes et d'accès aux services publics.

Au regard des diversités, qu'elles soient géographiques, environnementales, institutionnelles, historiques, démographiques ou économiques, l'égalité formelle en toutes circonstances semble être du domaine de l'utopie.

Cependant, le gouvernement, en proposant cette loi de programmation, souhaite établir le principe selon lequel, à plus ou moins long terme, il doit être possible de réduire les écarts entre territoires ultra marins et Hexagone.

Le projet de loi fixe un cadre, des objectifs et une méthodologie : il constitue une avancée vers cette égalité réelle.

L'avis renforce l'idée que, si des outils de planification sont indispensables, ils doivent être élaborés dans une logique de démocratie participative en associant toutes les parties prenantes. Tous les niveaux institutionnels sont à impliquer, tant pour partager le diagnostic que pour élaborer un projet stratégique de développement durable contextuel. Ce n'est qu'ensuite que la contractualisation entre les territoires et l'État peut intervenir encore faudra-t-il prendre soin d'articuler les plans de convergence avec les instruments de programmation de la Nation, comme cela est souligné dans l'avis.

Le suivi et l'évaluation des politiques mises en place sont indispensables, quitte à ce qu'elles soient révisées à mi-parcours.

Il est donc essentiel de donner les moyens de produire les 10 nouveaux indicateurs communs de richesse pour chacun de ces territoires, en les complétant d'indicateurs spécifiques liés aux particularités locales.

Ces territoires doivent être vus dans un contexte international qui leur est souvent très proche géographiquement.

De ce point de vue aussi, les collectivités des Outre-mer constituent une richesse que la France se doit de préserver et de valoriser.

Elles offrent en outre un immense domaine maritime et une biodiversité inestimable, qui doit inciter l'État à soutenir intensément la recherche.

Mais il reste que l'un des principaux facteurs d'inégalité réside dans le taux de chômage, qui culmine à 30% dans ces territoires. Il est donc indispensable de soutenir massivement tous les viviers d'emplois.

Le groupe des professions libérales tient à féliciter Mme Duhamel, la Présidente de la section, pour sa rigueur dans la conduite des débats sur un sujet initialement mal connu par nombre d'entre nous, et bien sûr M. le rapporteur pour le travail accompli afin que la section émette un avis dans un laps de temps très contraint.

Le groupe des professions libérales a voté l'avis.

Déclarations des groupes

UNAF

Aimé Césaire disait « *Tu es toi et je suis moi. Accepte-moi tel que je suis. Ne cherche pas à dénaturer mon identité et ma civilisation* ». Tout au long des travaux sur cet avant-projet de loi en faveur de l'égalité réelle dans les Outre-mer français, le rapporteur a donné corps à cette citation : ceci non pas dans le seul intérêt des Outre-mer dans leur grande diversité mais surtout pour le bien commun du peuple français, ultramarin comme métropolitain.

Le groupe de l'UNAF partage dans leur ensemble les préconisations de l'avis et tient à mettre l'accent sur trois d'entre elles.

La première recommandation du CESE, qui mériterait d'être mieux prise en compte par les décideurs publics, est celle d'intégrer une nouvelle vision des Outre-mer. L'enjeu de l'égalité réelle ne consiste pas tant à aligner les Outre-mer sur un modèle unique que de tenir compte de leurs potentialités pour leur permettre de trouver au sein de chaque territoire la voie d'un développement durable.

La seconde concerne la gravité de la situation du département français de Mayotte, une île pressurée - immigration massive, délinquance, insécurité, violence, pauvreté, chômage abyssal, système hospitalier et éducatif au bord de l'explosion, population épuisée. En novembre 2014, une nouvelle UDAF a été créée à Mayotte pour apporter tous les services de la politique familiale aux familles mahoraises. Par ailleurs, le groupe de l'UNAF recommande plus largement que l'accueil et l'intégration des jeunes étudiants venant poursuivre leurs études en métropole soient mieux pris en compte, ce que font déjà les associations familiales. Pour autant, l'ampleur de la tâche est immense à Mayotte et il faut de façon urgente apporter une réponse à la situation des nombreux mineurs isolés. Le groupe de l'UNAF reconnaît pleinement la nécessité de la mise en œuvre rapide de mesures relevant de la solidarité nationale pour les enfants et les familles de Mayotte. Dans le cadre de la CNAF, l'UNAF a soutenu les mesures adoptées concernant les prestations familiales et de retraite.

Enfin, le groupe de l'UNAF est attaché aux préconisations sur le processus d'évaluation et le suivi de la convergence. C'est un enjeu central pour guider l'action publique. Pour accroître la crédibilité de l'évaluation, il faut favoriser la pluralité des points de vue en y associant toutes les parties prenantes sans oublier les représentants de la société civile.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

L'UNSA a suivi avec grand intérêt les travaux menés par la section de l'Aménagement durable du territoire suite à la saisine du gouvernement concernant l'Avant projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer. Elle a par ailleurs organisé dans ce cadre des rencontres avec ses représentants outre-mer afin d'écouter et d'entendre leurs avis et propositions sur le sujet.

L'UNSA reconnaît que le court laps de temps accordé pour une réponse à cette saisine n'a certainement pas permis tant à la section qu'à son rapporteur de faire un travail plus en profondeur sur un sujet qui concerne des territoires si variés et différents dans bien des

domaines, qu'ils soient géographiques, démographiques, environnementaux, économiques, sociaux, culturels, historiques...

Aussi, elle salue le travail fait afin de répondre à la saisine gouvernementale dans un laps de temps aussi court.

Elle rappelle que le CESE a, dans de nombreux rapports et avis, spécifiques ou non, fait des propositions afin que la situation des territoires ultramarins de la France puisse s'améliorer pour aller dans le sens de ce qui est aujourd'hui dénommé « égalité réelle ». Elle partage les écrits concernant l'application du principe d'égalité dans ces territoires. De même, elle est globalement en accord avec l'état des lieux fait, même s'il est succinct compte-tenu des conditions de la saisine.

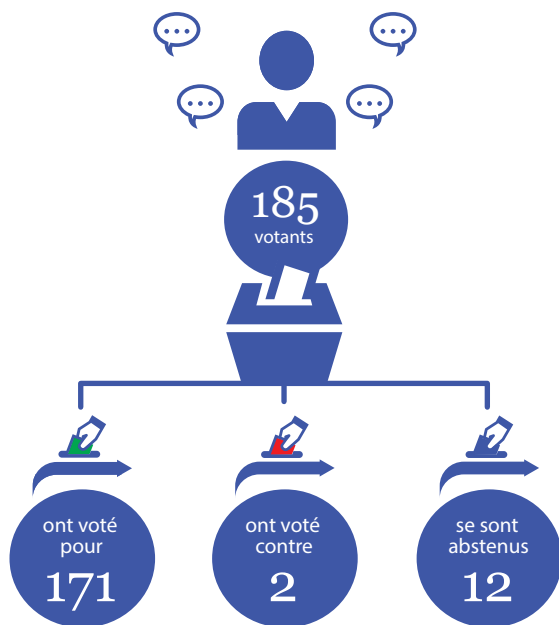
En revanche, l'UNSA émet de fortes réserves en ce qui concerne l'accord du CESE sur les délais de mise en œuvre des plans de convergence. De même, il nous semble plus opportun de faire une évaluation des plans de convergence à chacune des échéances électorales majeures (présidentielle notamment) de notre pays. Si elle approuve les grandes lignes de la méthode proposée, elle aurait souhaité que l'avis propose que les situations d'urgence soient traitées dans un délai des plus courts. Par ailleurs, nous maintenons notre interrogation et notre scepticisme sur l'association des « organismes de recherche » aux quatre étapes de la démarche préconisée, et craignons la construction d'une véritable usine à gaz !..

Enfin, l'UNSA appelle à la vigilance en ce qui concerne la prise en considération de critères de comparaison avec des territoires voisins de ceux des territoires ultramarins français, compte tenu de l'absence de fiabilité des données statistiques existantes dans certains de ces pays.

Malgré ces réserves, l'UNSA a voté l'avis.

Scrutin

Sur l'ensemble du projet d'avis présenté par Christian Vernaudeau



L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public lors de la séance plénière du Conseil économique, social et environnemental
le 12 juillet 2016

Ont voté pour : 171

<i>Agriculture</i>	Mme Beliard, M. Cochonneau, Mmes Cottier, Dutoit, M. Épron, Mme Even, M. Ferey, Mme Gautier, MM. Lainé, Roguet, Mmes Valentin, Vial.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, M. Crouzet, Mme Foucher, M. Le Lann, Mme Marteau, M. Quenet, Mme Sahuét, M. Stalter, Mme Teyssedre..
<i>Associations</i>	MM. Deschamps, Jahshan, Mme Lалу, M. Lasnier, Mmes Martel, Sauvageot, M. Serres, Mme Trelu-Kane.
<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mme Blancard, M. Duchemin, Mme Esch, M. Gillier, Mme Houbairi, M. Mussot, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Pajères y Sanchez, Prévost, MM. Quarez, Ritzenthaler.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artéro, Mmes Biarnaix-Roche, Couvert, MM. Delage, Dos Santos, Mme Roche.
<i>CFTC</i>	Mmes Coton, Lecerf, Roger, MM. Sagez, Thouvenel, Vivier.

<i>CGT</i>	Mmes Cailletaud, Chay, Cru, Farache, MM. Fourier, Fournel, Mmes Garreta, Lamontagne, Lejeune, Manière, MM. Marie, Naton, Rabhi, Mme Robert, M. Teskouk.
<i>Coopération</i>	Mme Blin, M. Lenancker, Mme Lexcellent, M. Prugue, Mme Roudil.
<i>Entreprises</i>	MM. Asselin, Bartholomé, Mme Boidin Dubrule, MM. Cavagné, Cordesse, Mmes Couderc, Dubrac, Duhamel, MM. Dutruc, Gailly, Gardinal, Grivot, Mme Ingelaere, MM. Nibourel, Pfister, Pottier, Mmes PrévotMadère, Roy, Tissot-Colle.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Abel, Badré, Beall, Mme de Béthencourt, MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Compain, Mmes Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genty, Le Boulter-Le Quillie, Lè Van Truoc, Mmes Martinie-Cousty, Popelin.
<i>Mutualité</i>	M. Caniard, Mme Vion.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Blanchet, Coly, Mme Delair, M. Dulin, Mme Weber.
<i>Outre-mer</i>	M. Antoinette, Mmes Biaux-Altmann, Bouchaut- Choisy, MM. Cambray, Edmond-Mariette, Guénant-Jeanson, Mme Mouhoussoune, MM. Rivière, Suve, Togna, Vernaoudon.
<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Adom'Megaa, Amsalem, M. Bontems, Mme Brunet, MM. Cabrespines, Cambacérès, Mmes Castaigne, Claveirole, Djouadi, MM. Duval, Eledjam, Mmes Goujon, Grard, MM. Grosset, Guglielmi, Mme Hurtis, M. Joseph, Mmes Lechatellier, Le Floc'h, Léoni, Levaux, Mathieu Houillon, MM. Molinoz, Roustan, Mmes Sehier, Sinay, Thiéry, Verdier-Naves, M. Warnier.
<i>Professions libérales</i>	MM. Chassang, Lafont, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mmes Allaume-Bobe, Blanc, MM. Chrétien, Clévenot, Feretti, Mmes Gariel, Koné, MM. Marmier, Renard, Tranchand.
<i>UNSA</i>	Mme Arav, MM. Bérille, Chevalier, Mme Vignau.

Ont voté contre : 2

<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Adam, M. Pasquier.
---------------------------------	------------------------

Se sont abstenus : 12

<i>CGT-FO</i>	Mmes Brugère, Derobert, Desiano, Gillard MM. Grolier, Homez, Kottelat, Legagnoa, Pihet, Mme Ragot.
<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Aschiéri, Boccara.

N° 1 COMPOSITION DE LA SECTION DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES

✓ **Présidente** : Eveline DUHAMEL

✓ **Vice-présidents** : Isabelle ROUDIL et Yann LASNIER

☐ **Agriculture**

✓ Josiane BÉLIARD

✓ Jean-Yves DAGÈS

✓ Christine VALENTIN

☐ **Artisanat**

✓ Joël FOURNY

☐ **Associations**

✓ Yann LASNIER

✓ Marie TRELLU-KANE

☐ **CFDT**

✓ Bruno DUCHEMIN

✓ Marie-Odile ESCH

✓ Michèle NATHAN

☐ **CFTC**

✓ Bernard VIVIER

☐ **CGT**

✓ Gilles FOURNEL

☐ **CGT-FO**

✓ Yves KOTTELAT

☐ **Coopération**

✓ Isabelle ROUDIL

☐ **Entreprises**

✓ Bruno CAVAGNÉ

✓ Jacques CHANUT

✓ Eveline DUHAMEL

✓ Philippe GUILLAUME

☐ Environnement et nature ✓ Antoine BONDUELLE ✓ Hervé LE BOULER-LE QUILLEC
☐ Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse ✓ Bertrand COLY
☐ Outre-mer ✓ Inès BOUCHAUT-CHOISY ✓ Christian VERNAUDON
☐ Personnalités qualifiées ✓ Nadia BELLAOUI ✓ Jacky BONTEMS ✓ Jean-Louis CABRESPINES ✓ Patrick MOLINOZ ✓ Claude ROUSTAN ✓ Régis WAGNIER
☐ Professions libérales ✓ Dominique RIQUIER-SAUVAGE
☐ UNAF ✓ Alain FERETTI
☐ Personnalités associées ✓ Marie CERVETTI ✓ Agnès CLARET DE FLEURIEU ✓ Patrick DOUTRELIGNE ✓ Estelle FORGET ✓ Jean-Yves MANO

N° 2 LISTE DES PERSONNALITÉS ENTENDUES

- Auditions devant la section de l'aménagement durable des territoires :

✓ **Mme George Pau-Langevin**

ministre des Outre-mer ;

✓ **Mme Ericka Bareigts**

secrétaire d'État auprès du Premier ministre en charge de l'Égalité réelle ;

✓ **M. Victorin Lurel**

ancien ministre des Outre-mer, député de la Guadeloupe, auteur du rapport au Premier ministre sur l'Égalité réelle en Outre-mer.

- Auditions de personnalités extérieures au CESE au cours des séminaires tenus au CESE les 26 mai et 16 juin sur le thème de « L'Égalité réelle en Outre-mer » (par ordre alphabétique)

✓ **Mme Melinda Bodin**

vice-présidente du CESC de Polynésie, présidente de l'Association la Ora ;

✓ **M. Alain Chrisnacht**

Conseiller d'État, directeur de cabinet du ministre des DOM/TOM (1988/1991), Haut-Commissaire en Nouvelle-Calédonie (1991/1994), conseiller affaires intérieures et Outre-mer du Premier ministre (1997/2001) ;

✓ **Mme Chantal Clem**

présidente de l'Association Couleur Karayb ;

✓ **M. Yves Dassonville**

préfet de la Martinique (2004/2007), directeur de cabinet du Secrétaire d'État à l'Outre-mer (2007), haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie (2007/2010) ;

✓ **Mme Stéphanie Failloux**

entrepreneuse, lauréate des Talents d'Outre-mer 2015 ;

✓ **M. Mahieddine Hedli**

directeur Outre-mer de l'Union Sociale de l'Habitat ;

✓ **M. Walles Kotra**

directeur régional de Nouvelle-Calédonie 1ère (2011/2016), directeur exécutif Outre-mer (France O et 1ère) France Télévision ;

✓ **M. Jean Montpezat**

ancien directeur des affaires politiques, administratives et financières de l'Outre-mer, ancien haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie (1986/1987), puis en Polynésie française (1987/1992) ;

✓ **Mme Lorna Oputu**

avocate, vice-présidente du Syndicat de la promotion des communes de Polynésie française ;

✓ **Mme André Michèle**

vice-présidente du CESER de La Réunion ;

✓ **Mme Louise Peltzer**

linguiste, ancienne présidente de l'Université de Polynésie française de 2005 à 2011, ancienne ministre de la Culture du gouvernement de la Polynésie française ;

✓ **M. Jean-Pierre Philibert**

président de la Fédération des entreprises d'Outre-mer (FEDOM) ;

✓ **M. Fabrice Richy**

directeur Outre-mer de l'Agence française de développement (AFD) ;

✓ **M. Jean-Claude Saffache**

président du CASODOM (Comité d'Action Sociale en faveur des Originaires des Départements d'Outre-mer en Métropole) ;

✓ **M. Benoit Saudeau**

journaliste à Outremer360, Directeur adjoint des Rédactions France Ô et Outremer 1ères (2011/2015) ;

✓ **M. Winiki Sage**

président du Conseil économique, social et culturel (CESC) de Polynésie française ;

✓ **M. Pierre Steinmetz**

chargé de mission de négociation des accords de Matignon sur la Nouvelle-Calédonie en 1988 ; directeur du cabinet du ministre de la Coopération (1989/1991) ; préfet de La Réunion ; directeur de cabinet du ministre de la Fonction publique, décentralisation, réforme de l'Etat (1995/1997), directeur de cabinet du Premier ministre (2002/2003) ; Conseiller D'Etat, membre du Conseil constitutionnel de 2004 à 2013.

✓ **Olivier Sudrie**

économiste, DME Conseil

✓ **Christian Vameei**

président du CESC de Wallis-et-Futuna

- Entretiens particuliers du rapporteur

✓ **M. Stéphane Artano**

président du Conseil territorial de Saint- Pierre-et-Miquelon ;

✓ **M. Harouna Colo**

président de l'Association des maires de Mayotte ;

✓ **M. Daniel Cornaille**

président du CESC de Nouvelle-Calédonie ;

✓ **Mme Ariane Fleurival**

présidente du CESER de Guyane ;

✓ **M. Eric Gay**

président de l'Association des maires de la Nouvelle-Calédonie ;

✓ **M. Jean-Luc Tavernier**

directeur général de l'INSEE.

N° 3 LES DIFFÉRENTS STATUTS DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES

DOM+COM, hors TAAF* et Ile de Clipperton	Avant 2003	Après 2003	Article(s) de la Constitution	Texte(s) d'application	Principe appli- cable	Statut européen
La Réunion Guadeloupe Guyane Martinique	Département d'Outre- mer (DOM, 1946)	Départements et régions d'Outre-mer (DROM) 2016 :* collectivités uniques pour la Marti- nique et la Guyane *DROM pour La Guade- loupe et La Réunion	Art. 73	Loi n°46-451 du 19 mars 1946 Loi organique n°2011-883 du 27 juillet 2011	Identité législative avec dérogations	Région ultra- périphérique(RUP)
Saint-Pierre- et-Miquelon	TOM (1946), DOM (1976), collectivité territoriale sui generis (1985)	Collectivité d'Outre- mer (COM)	Art. 74	Loi organique n°2007-223 du 21 février 2007	Mixte, avec identité législa- tive dominante	Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM)
Saint-Martin Saint-Barthélemy	(Sans objet : communes de la Guadeloupe)	Collectivités d'Outre- mer (COM), 2007	Art. 74	Loi organique n°2007-223 du 21 février 2007	Mixte, avec identité législa- tive dominante	Saint-Martin RUP Saint-Barthélemy PTOM
Mayotte	TOM des Comores, puis collectivité territoriale sui generis (1976 et 2001)	Collectivité d'Outre- mer (COM) DOM en 2011 (département exerçant les compétences régionales)	Art. 74 (Art. 73 en 2011**) et art. 75 (droit civil local)	Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010	Mixte (identité législative depuis le 1er janvier 2008)	Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM)
Wallis-et-Futuna Polynésie Française	Territoires d'Outre- mer (TOM, 1946 pour la Polynésie, 1959 pour Wallis-et-Futuna)	Collectivités d'Outre-mer (COM)	Art. 74 et Art. 75 (droit civil coutumier pour Wallis-et- Futuna)	Polynésie Française : Loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 Wallis-et-Futuna : Loi n°61- 814 du 29 juillet 1961	Spécialité légis- lative	Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM)
Nouvelle-Calédonie	TOM, puis collectivité sui generis (1999)	Collectivité sui generis	Art. 75 (droit civil coutumier), 76 et 77 (1998)	Loi organique n°99-209 du 19 mars 1999	Spécialité légis- lative et pouvoir legislatif partiel	Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM)

* Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), sans habitants permanents, ont été érigées en TOM entre 1995 (loi du 6 août 1955) et 2003. Désormais, l'article 72-3 de la Constitution se borne à énoncer que « la loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des TAAF et de Clipperton ». Les TAAF sont aujourd'hui régies par la loi organique du 21 février 2007 qui y a inséré les « îles éparses » de l'océan Indien (Tromelin, Bassas de India, Glorieuses, Europa, Juan de Nova). Le préfet (« administrateur supérieur ») des TAAF est installé à Saint- Pierre de La Réunion.

** Saint-Martin/Saint-Barthélemy : cf. Loi organique n°2007-233 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer

***Cf. loi n°2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte.

N° 4 LES CONTRATS ET PROJETS DE DÉVELOPPEMENT EN COURS ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES

TERRITOIRES	PÉRIODES	Date de signature	INTITULÉS	ENVELOPPES ETAT	DONT P 123	DONT P 138	ENVELOPPES COLLECTIVITÉS	
							Région	Département
GUADELOUPE	2015-2020	05/08/2015	contrat de plan	149 762 700	39 000 000		149 762 700	32 416 252
GUYANE		30/09/2015		183 566 900	41 301 000		197 657 000	53 331 000
MARTINIQUE		10/11/2015		142 280 000	35 000 000		213 822 486	66 312 448
REUNION		20/08/2015		197 713 700	110 051 900		172 209 000	96 430 000
MAYOTTE		30/11/2015		193 040 400	116 270 100			185 474 000
TOTAL DOM				865 363 700	341 623 000			
SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON	2015-2018	05/02/2015	contrat de développement	11 000 000	7 500 000		Non pertinent compte tenu des spécifici és institutionnelles de chaque territoire.	
WALLIS-ET-FUTUNA	2012-2016 prolongé jusqu'en 2017	09/03/2012	contrat de développement	41 800 000	34 020 000	6 800 000		
POLYNESIE FRANCAISE	2015-2020	09/03/2012	contrat de projets	180 068 183	175 701 350			
NOUVELLE - CALEDONIE	2011-2015 prolongé jusqu'en 2016		contrat de développement	408 819 267	372 500 000	4 190 000		
SAINT-MARTIN	2014-2017	30/07/2014	contrat de développement	39 000 000	39 000 000			
SAINT-MARTIN	2018-2020			29 250 000	29 250 000			
TOTAL COM (hors STM 2018-2020)				680 687 450	628 721 350	10 990 000		
TOTAL DOM + COM				1 546 051 150	970 344 350	10 990 000		

Source : Ministère des Outre-mer

* 10 contrats de développement ont été conclus en Nouvelle-Calédonie :		
	Contrat de projet entre l'État et ...	date de signature
Territorial	Nouvelle-Calédonie	23/11/2012
	Inter-Collectivités	13/06/2013
Nord	Province Nord	18/11/2011
	Communes du nord	14/06/2011
	VKP	18/11/2011
Îles Loyauté	Province des Îles	21/01/2011
	Communes des Îles	21/01/2011
Sud	Province Sud	18/03/2011
	Province Sud / Communes du Sud	18/03/2011
	Agglomération du Grand Nouméa (Nouméa, Mont-Dore, Dumbéa et Païta)	18/03/2011

N° 5 DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES, GÉOGRAPHIQUES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES DES DÉPARTEMENTS ET COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

	Réunion	Guadeloupe	Martinique	Polynésie Fr.	Nlle - Calédonie	Guyane	Hexagone
Population Estimation au 1er janvier 2016	845 000	400 000	378 000	275 000	275 000	255 000	64 227 000
Variation annuelle de la population	1,5%	0,4%	0,2%	0,6%	1,8%	2,9%	0,5%
% de moins de 20 ans	31,3%	26,9%	24,3%	33,0%	32,0%	42,3%	24,4%
% de 20 à 59 ans	53,6%	50,5%	50,7%	56,5%	55,0%	49,8%	50,8%
% de plus de 60 ans	15,1%	22,6%	25,0%	10,5%	13,0%	7,9%	24,8%
Espérance de vie à la naissance Femmes (en années)	83,7	83,4	83,9	78,3	82,8	83,1	85,4
Espérance de vie à la naissance Hommes (en années)	77,1	76,1	78,1	73,2	75,6	76,7	79,3
Taux de mortalité infantile taux pour 1 000 en 2014	7,1	8,8	6,6	6,7	4,5	8,6	3,4
Médecins / 100 000 habitants	285	249	258	192	223	200	335
PIB par an par habitant en euros en 2013	20 700	20 200	22 600	16 700	28 000	16 600	32 500
Taux d'illettrisme (en 2013)	14%	17%	16%	22%	18%	26%	3,5%
Taux d'emploi (15 - 64 ans en 2013)	45,9%	48,1%	52,6%			46,2%	65%
Femmes	42%	45%	53%			38%	61%
Hommes	52%	52%	53%			56%	68%
Taux chômage (15 - 64 ans en 2015)	26,8%	26,2%	18,9%	21,8%	13,8%	21,9%	10%
Superficie arresstre en km 2	2 520	1 628	1 128	4 200	18 575	83 346	551 000
Densité terrestre (habitants / km 2)	335	246	335	65	15	3	117
Superficie ZEE (en milliers de km 2)	304	86	47	4 804	1 346	126	419

Sources données : INSEE / ISPF pour la Polynésie Française et l'SEE pour la Nouvelle-Calédonie, calculs rapporteur.

	Mayotte	Hexagone	St Martin	Wallis et Futuna	St Barthelemy	St Pierre et Miq.
Population Estimation au 1er janvier 2016	230 000	64 227 000	36 000	12 200	9 000	6 000
Variation annuelle de la population	2,7%	0,5%	-0,6%	-1,9%	1,4%	-0,4%
% de moins de 20 ans	54,5%	24,4%	33,9%	32,0%	23,3%	23,8%
% de 20 à 59 ans	41,4%	50,8%	55,4%	52,6%	63,4%	56,6%
% de plus de 60 ans	4,1%	24,8%	10,7%	15,4%	13,3%	19,6%
Espérance de vie à la naissance Femmes (en années)	77,9	85,4		76		81
Espérance de vie à la naissance Hommes (en années)	74,7	79,3		72		76
PIB par an par habitant en euros en 2013	8 800	32 500	ND	10 400	ND	ND
Taux d'illettrisme (en 2013)	48%	3,50%	34%	29%	ND	ND
Taux d'emploi (15 - 64 ans en 2013)	35,5%	65%	49,5%	ND	83%	71%
Taux chômage (15 - 64 ans en 2015)	36,6%	10%	30,5%	12,8%	4,4%	8,7%
Superficie terrestre en km 2	375	551 000	53	142	21	242
Densité terrestre (habitants / km 2)	613	117	679	92	429	25
Superficie ZEE (en milliers de km 2)	62	419	1	266	4	10
Sources données : INSEE, calculs rapporteur.						

N° 6 LETTRE DE SAISINE DU PREMIER MINISTRE, TITRE 1ER DE L'AVANT-PROJET DE LOI ET ÉTUDE D'IMPACT



PREMIER MINISTRE

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

- 8 3 1 / 1 6 / SG

Paris, le 14 JUIN 2016

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 70 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser, pour avis, le titre 1er du projet de loi de programmation et son étude d'impact.

Il est prévu d'inscrire ce projet à l'ordre du jour du conseil des ministres le 27 juillet prochain.

Je vous saurai gré de bien vouloir me faire connaître l'avis du Conseil économique, social et environnemental pour le 18 juillet prochain au plus tard afin que le Conseil d'Etat puisse en tenir compte dans l'avis qu'il rendra sur le projet de loi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Pour le Premier ministre
et par délégation,
Le Secrétaire général du Gouvernement

Marc GUILLAUME

*Monsieur Patrick BERNASCONI
Président du Conseil économique,
social et environnemental
Palais d'Iéna
9, place d'Iéna
75775 PARIS CEDEX 16*

Titre Ier : Stratégie en faveur de l'égalité réelle pour les outre-mer

Chapitre Ier : Objectif et conditions de la convergence

Article 1er

Dans un objectif d'égalité réelle, la réduction des écarts de développement que connaissent les populations d'outre-mer au sein du peuple français constitue une priorité de la Nation.

A cette fin, et dans le respect des compétences dévolues à chacun, l'Etat, les collectivités territoriales d'outre-mer et leurs établissements publics intéressés, la Nouvelle-Calédonie, ses provinces et leurs établissements publics contribuent, par les politiques publiques qu'ils mettent en œuvre, à réduire les écarts de niveaux de développement en matière économique, sociale, environnementale et les différences d'accès aux services publics et à la culture entre le territoire métropolitain et les territoires des collectivités mentionnées aux deuxième et troisième alinéa de l'article 72-3 de la Constitution, ainsi que les écarts constatés au sein de chacun d'entre eux.

Article 2

Les politiques publiques et les objectifs mentionnés à l'article 1^{er} sont définis en concertation par l'Etat, les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution et leurs établissements publics intéressés en tenant compte des caractéristiques et des contraintes particulières des collectivités territoriales d'outre-mer mentionnées à l'article 73 de la Constitution et à l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que de la richesse de leur patrimoine culturel et naturel, de l'idéal de diversité qu'ils incarnent et de leur rôle stratégique pour le rayonnement de la France.

Ces politiques publiques peuvent notamment être mises en œuvre au moyen :

- d'expérimentations prévues aux articles 37-1 et 72 de la Constitution,
- d'adaptations prévues à l'article 73 de la Constitution
- d'habilitations prévues à l'article 73 de la Constitution.

La contribution des politiques publiques à la réduction des écarts de développement est mesurée en application de la loi n°2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques.

Article 3

Les politiques publiques et les objectifs mentionnés à l'article 1^{er} sont définis en concertation par l'Etat, les collectivités territoriales régies par l'article 74 et leurs établissements publics intéressés, la Nouvelle-Calédonie, ses provinces et leurs établissements publics en tenant compte des caractéristiques et des contraintes particulières de ces collectivités, notamment celles mentionnées à l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour les collectivités relevant de ce Traité, ainsi que de la richesse de leur patrimoine culturel et naturel, de l'idéal de diversité qu'ils incarnent et de leur rôle stratégique pour le

rayonnement de la France. L'Etat apporte un concours actif dans le cadre de la mise en œuvre de cette démarche.

La contribution des politiques publiques à la réduction des écarts de développement est mesurée en application de la loi n°2015-411 du 13 avril 2015 visant à la prise en compte des nouveaux indicateurs de richesse dans la définition des politiques publiques.

Chapitre II : Instruments de mise en œuvre de la convergence

Article 4

I.- L'Etat, les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et leurs établissements publics intéressés élaborent, pour le territoire de chacune de ces collectivités, un plan de convergence en vue de réduire les écarts de développement. Ce plan définit les orientations et précise les mesures et actions visant à mettre en œuvre de manière opérationnelle les objectifs visés à l'article 1^{er}

II.- Pour atteindre les objectifs visés à l'article 1^{er}, le plan comprend :

1° un volet relatif au périmètre et à la durée du plan, comprise entre dix et vingt ans ;

2° un diagnostic économique, social, financier et environnemental ;

3° une stratégie de convergence de long terme sur le territoire en tenant compte des institutions, du régime législatif et de la répartition des compétences propres à chaque collectivité. Cette stratégie détermine le niveau de réduction des écarts de développement à atteindre à son terme. Elle fixe les orientations fondamentales pour y parvenir et prévoit des actions en matière d'infrastructures, de développement économique, social et culturel, de santé et d'accès aux soins, d'éducation, de formation professionnelle, d'emploi, de logement, d'accès à la justice, de sécurité, de télécommunications, d'accès aux services publics, à l'information, à la culture et au sport ;

4° un volet regroupant l'ensemble des actions opérationnelles en matière d'emploi, de santé, de jeunesse, de logement et de gestion des ressources naturelles figurant dans les outils de planification pluriannuelle élaborés au niveau national et déclinés au niveau de chaque territoire ultra-marin.

5° un volet contenant les demandes d'habilitation et d'expérimentation ainsi que les propositions de modification ou d'adaptation de dispositions législatives et réglementaires fondées sur les articles 37-1, 72 et 73 de la Constitution et le code général des collectivités territoriales, et portées par les collectivités compétentes ;

6° un volet contenant la programmation financière des actions et des projets inscrits dans le plan ;

7° un tableau de suivi des actions et projets faisant état, selon l'ordre de priorité qui leur aura été assigné par les cocontractants, de tout ou partie des indicateurs prévus au dernier alinéa de l'article 2 ;

8° toute stipulation contractuelle nécessaire à sa gouvernance, à sa mise en œuvre et à son évaluation.

III.- Les documents de planification et de programmation conclus entre l'Etat d'une part, les collectivités territoriales et leurs établissements publics d'autre part, ainsi que dans ceux adoptés unilatéralement par l'une ou l'autre des parties en vertu d'une disposition édictée par l'Etat traduisent de manière opérationnelle, en tout ou partie, la stratégie de convergence définie dans le plan.

IV.- Le plan de convergence fait l'objet d'une présentation et d'une discussion au sein de la conférence territoriale de l'action publique mentionnée à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales. Ce débat porte notamment sur l'articulation et la coordination de ces politiques entre les différents niveaux de collectivités et l'Etat.

V.- Le plan de convergence est signé entre l'Etat, les collectivités et les établissements publics intéressés.

VI.- Le plan de convergence peut être révisé, partiellement ou totalement, à mi-parcours et en cas de modification substantielle apportée aux outils de planification et de programmation qu'il contient.

Article 5

L'Etat proposera aux collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, à la Nouvelle-Calédonie, à ses provinces et à leurs établissements publics de conclure un plan de convergence tenant compte des institutions, du régime législatif et de la répartition des compétences propres à chaque collectivité et inspiré du plan présenté à l'article précédent.

Article 6

Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :

1° Au 3° du I. de l'article L.1111-9, après les mots : « entre l'Etat et la région » sont insérés les mots : « et dans le plan de convergence outre-mer » ;

2° Au IV. de l'article L. 1111-10, après les mots : « les contrats de projet Etat-région », sont insérés les mots : « ou dans les plans de convergence outre-mer ».

Article 7

I. - La deuxième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

1° Après l'article L. 2563-6, il est inséré un article L. 2563-7 ainsi rédigé :

« Art. L. 2563-7 – *Le rapport sur les orientations budgétaires mentionné à l'article L. 2312-1 tient compte des mesures prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire de la commune.* »

2° L'article L. 2564-19 est ainsi rédigé :

« Art. L. 2564-19 – *Le rapport sur les orientations budgétaires mentionné à l'article L. 2312-1 tient compte des mesures prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire de la commune.*»

3° L'article L. 2564-19 devient l'article L. 2564-19-1.

4° L'article L. 2573-39 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« *Le rapport sur les orientations budgétaires mentionné à l'article L. 2312-1 tient compte des mesures prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire de la commune.*».

II. - La troisième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

1° L'article L. 3541-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« *Le rapport sur les orientations budgétaires mentionné à l'article L. 3312-1 tient compte des mesures prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire de la commune.*».

2° Après l'article L. 3443-2, il est inséré un article L. 3443-3 ainsi rédigé :

« Art. L. 3443-3 – *Le rapport sur les orientations budgétaires mentionné à l'article L. 3312-1 tient compte des mesures prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire du département.*»

III. - La quatrième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

Après l'article L. 4434-9, il est inséré un article L. 4434-10 ainsi rédigé :

« Art. L. 4434-10 – *Le rapport sur les orientations budgétaires mentionné à l'article L. 4312-1 tient compte des mesures prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire de la région.*».

IV. - La cinquième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

1° Après le chapitre II du titre II du livre VIII de la cinquième partie, il est inséré un chapitre III ainsi rédigé :

« *Chapitre III*

« *Dispositions financières*

« Art. L. 5823-1 - *Le rapport sur les orientations budgétaires mentionné à l'article L. 2312-1 tient compte des mesures prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale.*».

2° A l'article L. 5842-9, après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Pour l'application de l'article L.5211-36, le rapport sur les orientations budgétaires mentionné à l'article L. 2312-1 tient compte des mesures prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale. ».

V. - La septième partie du code général des collectivités territoriales est ainsi modifiée :

1° A l'article L. 71-111-3, après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Ce débat tient compte des mesures prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire de la collectivité. ».

2° A l'article L. 72-101-3, après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Ce débat tient compte des mesures prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire de la collectivité. ».

VI. - L'article L. 212-1 du code des communes de Nouvelle-Calédonie est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« IV. – Le rapport sur les orientations budgétaires mentionné au présent article tient compte des mesures prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire de la commune. ».

Chapitre III. Suivi de la convergence

Article 8

Après le quatrième alinéa de l'article 74 de la loi n°2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« Dans ce rapport, la commission évalue notamment l'impact des politiques publiques qu'elle examine, au regard de l'objectif d'égalité réelle mentionné à l'article 1er de la loi du NNNN et de la convergence poursuivie par les plans mentionnés aux articles 4 et 5 de ladite loi. Les conditions d'application du présent alinéa sont définies par décret ».



ETUDE D'IMPACT

Projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle outre-mer

Titre Ier

14 juin 2016

Introduction

Principe essentiel et intangible, l'Egalité entre les citoyens est l'un des fondements de la République française. Ce principe d'égalité est énoncé dans les textes les plus fondamentaux de notre droit. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789 rappelle que : « *Les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits. Les distinctions sociales ne peuvent être fondées que sur l'utilité commune* ». Ce principe est repris dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et dans l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958.

Le mouvement de départementalisation en Outre-mer a permis de garantir à l'ensemble des concitoyens ultramarins l'égalité des droits civiques et politiques. Il a également engagé une marche vers l'égalité sociale qui a abouti à l'extension des systèmes de protection sociale, la création de nouveaux droits sociaux et la convergence des SMIC. Ces efforts ne suffisent cependant pas, 70 ans après la départementalisation, à garantir aux ultramarins une égalité réelle vis-à-vis de leurs compatriotes métropolitains, c'est-à-dire une égale capacité à transformer ces droits en réalisations effectives.

Malgré les politiques publiques volontaristes mises en œuvre par le Gouvernement depuis plusieurs décennies pour réduire les inégalités, des écarts demeurent, notamment en matière de PIB par habitant, d'indice de développement humain, de niveaux de revenus, de taux de pauvreté, de taux de décrochage scolaire et en général de niveau de vie entre les habitants de la France métropolitaine et ceux des d'outre-mer.

Le constat du maintien de ces écarts a amené le Président de la République à engager une réflexion sur ce sujet, afin de définir des mesures adaptées pour y remédier. A la demande du chef de l'Etat, le Premier ministre a chargé V. LUREL, député et ancien ministre des outre-mer, d'élaborer d'un rapport destiné à clarifier la notion d'égalité réelle entre les outre-mer et le territoire métropolitain, à analyser les causes des écarts constatés et à émettre des propositions permettant de progresser vers l'égalité réelle. Ce rapport, remis en mars 2016, formule 35 recommandations pour favoriser la convergence des niveaux de développement entre les outre-mer et la France hexagonale.

Dans la continuité de cette remise, le Gouvernement a décidé de légiférer pour définir une méthode et des outils afin de catalyser la convergence. L'objectif de cette démarche est, dans le respect du statut de chaque collectivité ultramarine, de réduire les écarts de développement à un horizon de 10 à 20 ans.

1. Diagnostic et objectifs de la réforme envisagée

1.1 État des lieux

La loi de programmation en faveur de l'égalité réelle outre-mer constitue une démarche innovante tant par la durée de sa mise en œuvre (jusqu'à vingt ans) que des instruments déployés (les plans de convergence). Pour autant, il existe actuellement des dispositifs de programmation pluriannuels mis en œuvre dans les Outre-mer dont l'ambition directe ou indirecte consiste à réduire les écarts de développement avec la métropole. Ils devront s'articuler avec les futurs plans de convergence en mesurant concrètement leur contribution à l'objectif d'égalité réelle au travers des indicateurs définis à cette fin et prévus aux articles 2 et 3 du projet de loi.

Prévus par la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982 portant réforme de la planification pour les contrats de plan (CPER) dans les DROM, les CPER permettent le financement sur une durée de six années des investissements structurants pour le territoire. Pour préparer la génération de CPER 2015-2020, la circulaire du Premier ministre datée du 2 août 2013 définit les domaines d'intervention dont celui, spécifique aux Outre-mer, qui doit permettre aux Outre-mer de réduire l'écart en matière d'infrastructures et de services collectifs de base pour répondre aux vulnérabilités de ces territoires et de leurs populations.

Le montant de l'engagement de l'État dans le cadre des contrats de plan en faveur des régions d'outre-mer s'établit à 865,89 M€. Ce montant est en augmentation nette par rapport à la programmation 2007-2013.

Les COM, quant à elles, bénéficient de contrats de projets et de développement qui s'inscrivent dans une même logique de programmation pluriannuelle de soutien aux investissements structurants. La participation de l'État aux contrats de développement des collectivités s'élève à près de 680 M€ (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Martin). Compte-tenu du statut institutionnel spécifique de la Nouvelle-Calédonie, les contrats de développement conclus entre l'État, la Nouvelle-Calédonie et les provinces sont prévus par les articles 210 et suivants de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie. D'une durée de cinq ans, ils contribuent à l'amélioration de l'accès aux formations initiales et continues, à l'insertion des jeunes, au développement économique, à l'amélioration des conditions de vie des populations et au développement culturel.

Le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), prévu à l'article 2 de la loi 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, contient les orientations et priorités stratégiques en matière de développement économique, d'internationalisation et d'innovation pour un territoire donné. Il s'appuie sur une démarche d'élaboration participative et définit les modalités opérationnelles, notamment en matière d'aides aux entreprises, de l'intervention de la Région, dont la compétence en matière de développement économique est renforcée. Le SRDEII doit faire l'objet, en amont de son approbation, d'un débat et d'une discussion au sein de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP) ainsi que d'une discussion avec les chambres consulaires et avec la Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire (CRESS). Il s'articule naturellement avec le Plan régional d'internationalisation des entreprises (PRIE).

Les régions d'outre-mer disposent d'un outil spécifique de planification de l'aménagement du territoire, le schéma d'aménagement régional (SAR), qui fait l'objet des articles L. 4433-7 à L. 4433-11, L. 4433-15 et L. 4433-16 du code général des collectivités territoriales. Le SAR fixe les orientations fondamentales en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement et vaut schéma de mise en valeur de la mer (SMVM). Il doit être approuvé par le Conseil d'Etat et est révisé tous les 10 ans. Il s'impose aux documents d'urbanisme locaux dans un rapport de compatibilité, prévu tant par l'article L. 4433-8 du CGCT que par les articles L. 131-1 et L. 131-7 du code de l'urbanisme.

Les agendas 21 locaux apparaissent comme une déclinaison territoriale des principes figurant dans la Déclaration de Rio signée en 1992. En Outre-mer, de nombreuses collectivités parmi lesquelles certains conseils départementaux et communes, ont procédé à l'élaboration, dans le cadre d'une démarche participative, d'un programme d'actions pour favoriser le développement durable du territoire qu'elles administrent. Cet agenda s'articule autour des axes génériques du concept à savoir le développement économique, social, culturel et environnemental.

Les programmes opérationnels européens définissent, dans les régions ultra-périphériques (DROM et Saint-Martin) la stratégie d'intervention des fonds européens, qu'il s'agisse du FEDER, du FSE, du FEADER ou du FEAMP, en cohérence avec la stratégie « Europe 2020 ». Ils se présentent sous la forme d'une matrice définissant les objectifs thématiques et les priorités d'investissement pour promouvoir une croissance intelligente, durable et inclusive. Compte-tenu de leur niveau de PIB par habitant, ces territoires appartiennent à l'objectif « Convergence » de la politique de cohésion européenne visant à réduire les disparités économiques et sociales entre les régions de l'Union. L'intervention s'élève à près de 5 milliards d'euros pour 2004/2020 dans les RUP à travers les programmes européens cofinancés par les quatre fonds structurels et d'investissement (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP). L'intervention de l'UE dans les PTOM dans le cadre du fonds européen de développement est plus modeste (105 millions d'euros pour 2014/2020 au titre du FED Territorial).

Les stratégies de spécialisation intelligente (S3) constituent le prolongement des stratégies régionales d'innovation (SRI), toutes deux conditions ex-ante à la validation des programmes opérationnels. Chaque région ultra-périphérique est donc contrainte de les élaborer. La SRI définit de manière transversale les conditions pour favoriser l'innovation et la recherche sur un territoire donné, pour consolider l'éco-système régional d'acteurs innovants et pour définir les modalités de coopération scientifique et de transfert de connaissance. La S3 adopte pour sa part une approche sectorielle visant à identifier les secteurs de spécialisation intelligente d'une région donnée pour lesquels elle présente un avantage compétitif et une masse critique d'acteurs impliqués ou la maîtrise d'une technologie clé.

Les contrats de ville 2015-2020 fédèrent l'ensemble des partenaires institutionnels, économiques, associatifs autour d'un document contractuel unique définissant un projet de territoire pour les quartiers défavorisés. Ils adoptent une démarche intégrée devant tenir compte des enjeux de développement économique, de cohésion sociale, d'action culturelle et d'aménagement urbain. Ils fixent les contours des projets de renouvellement urbain et les actions à mener dans le cadre de la politique de la ville.

Au-delà de ces plans et stratégies transverses, les collectivités doivent produire un certain nombre de documents de planification stratégique et de programmation opérationnelle sectoriels. C'est le cas notamment du schéma régional climat air énergie (SRCAE), du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), du schéma régional de cohérence écologique (SRCE), du schéma

directeur territorial d'aménagement numérique (SDTAN), du schéma de développement des usages (SDUS) etc.

Instaurées par la loi transition énergétique pour une croissance verte, les programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) sont déclinées dans chaque département et région d'outre-mer. Ce nouvel outil structure le pilotage de la politique énergétique régionale en fixant la feuille de route et les investissements nécessaires pour la réaliser à très court terme mais aussi de manière prospective. Il constitue donc un élément fondateur de la transition énergétique. Ces PPE constituent le volet énergie du schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie et du (SRCAF) et couvrent dans un premier temps deux périodes successives, respectivement de trois et cinq ans, soit de 2016 à 2018 et de 2019 à 2023.

Enfin, les orientations et les actions prévues dans le cadre de ces plans et stratégies doivent se traduire dans les documents d'urbanisme produits à différentes échelles infrarégionales. Au niveau communal, il s'agit du plan local d'urbanisme qui contient notamment le plan d'aménagement et de développement durable (PADD), le programme local de l'habitat et, le cas échéant, le plan de déplacement urbain. Il comprend les orientations d'aménagement du territoire concerné et un règlement. A l'échelle intercommunale, le schéma de cohérence territoriale est un document d'urbanisme déterminant un projet de territoire pour une mise en cohérence des politiques publiques en matière d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, de paysage et d'environnement.

1.2 Justification de l'intervention

Le déploiement de ces politiques publiques volontaristes n'a pas permis de réduire l'ensemble des inégalités qui se traduisent par de réels écarts de niveaux de vie.

Les niveaux de richesse par habitant des départements d'outre-mer sont inférieurs au PIB métropolitain par habitant. Cet écart atteint respectivement 31 et 37 % pour la Martinique et la Guadeloupe, 79 % pour Mayotte, 38 % pour La Réunion et 51 % pour la Guyane. Ces écarts sont encore plus importants dans les collectivités de l'article 74 de la Constitution où la Polynésie française et Wallis-et-Futuna présentent un PIB par habitant inférieur respectivement de 43 % et de 68 % à la moyenne métropolitaine.

Les taux de chômage apparaissent près de deux fois plus élevés dans la plupart des territoires ultramarins par rapport à la moyenne hexagonale. Les taux d'activité y sont également plus faibles. La sphère informelle est pour sa part plus développée, laissant de nombreux travailleurs sans aucune protection face aux aléas de la vie. Enfin l'écart entre le taux d'emploi des femmes et celui des hommes pour les 25-54 ans est supérieur dans les départements d'Outre-mer (11 points en Guadeloupe ; 16,9 en Guyane) à celui observé en France métropolitaine (8,7 points).

Le taux de pauvreté (pourcentage des ménages dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du revenu médian local) est en moyenne deux fois plus important qu'en métropole où il s'établit à 13,2 %, alors même que le revenu médian local y est plus faible. Le taux de mortalité infantile et l'espérance de vie constituent des indicateurs révélateurs de cet état de précarité. Si la moyenne nationale s'établit à 3.4 décès pour 1000 enfants nés vivants, ce taux se situe entre 3.9 et 9.9 outre-mer et jusqu'à 13.5 à Mayotte.

En matière d'éducation, 10 % des jeunes de 18 ans sont en difficulté de lecture tandis que ce taux varie entre 30 et 75 % dans les départements d'outre-mer.

Les indices de développement humain des territoires ultramarins affichent une moyenne de 0,779, bien inférieure à celui calculé pour la France hexagonale (0,883). Cet écart correspond à 27 années de retard en Guyane, 21 années à la Réunion, 28 en Polynésie, 13 années en Martinique, 12 années en Guadeloupe, 18 années en Nouvelle-Calédonie d'après une étude de l'Agence Française de Développement¹ réalisée en 2012.

Face à ce constat d'un écart considérable de niveaux de vie entre les Outre-mer et le territoire hexagonal, le titre Ier affirme le caractère prioritaire d'une politique de réduction des inégalités entre les outre-mer et la France métropolitaine ainsi qu'au sein même de ces territoires et définit un dispositif de programmation visant à favoriser la convergence des standards de vie entre les populations d'outre-mer et celles de métropole.

1.3 Objectifs poursuivis par la réforme

Le titre Ier de la présente loi relève de la catégorie des « lois de programmation déterminant les objectifs de l'action de l'Etat » prévue par les dispositions du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution, dans la rédaction issue de la loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Vème République.

Il s'agit en premier lieu de donner un **horizon commun à l'ensemble des politiques menées par l'Etat Outre-mer** et de mettre en cohérence la multitude d'outils de planification existants avec l'objectif d'égalité réelle, objet de la présente loi. Le titre prévoit de **sortir d'une logique de planification sectorielle de moyen terme** pour adopter une **perspective transverse de long terme**.

La poursuite de cet objectif commun à l'ensemble des territoires ultramarins ne signifie pas pour autant la définition de modalités d'intervention uniformes et hors-sols. L'objectif est au contraire de **favoriser cette convergence en prenant appui sur les spécificités de chacun des territoires et en valorisant leurs atouts propres**. C'est pourquoi le titre prévoit une prise en compte de la diversité des réalités statutaires et institutionnelles en s'appuyant sur des logiques d'adaptation législatives et réglementaires, d'expérimentation et d'habilitation prévues par la Constitution pour les départements et régions d'outre-mer et sur les statuts des collectivités relevant de l'article 74.

Cette intervention transverse, de long terme et au plus près des réalités locales se traduit par l'élaboration de plans de convergence, élaborés et contractualisés à l'échelle de chaque territoire. D'une durée de 10 à 20 ans, ils planifient la trajectoire de convergence à suivre et les moyens nécessaires pour y parvenir à leur terme.

Ils constituent, sous l'impulsion de l'Etat dans les collectivités de l'article 73 de la Constitution et avec l'aide et le concours de l'Etat, en Nouvelle-Calédonie et dans les collectivités de l'article 74, des outils de programmation stratégique s'appuyant sur l'élaboration d'un diagnostic social, financier et environnemental.

Dans le but de réduire les écarts de développement, le plan contiendra une stratégie de convergence de long terme sur le territoire concerné, tenant compte des institutions, du régime statutaire, de la répartition des compétences propre à chaque collectivité et définira les orientations fondamentales en

¹ Etude « Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer » (Novembre 2012)

matière d'infrastructures, de développement économique, social, éducatif, d'accès à la santé, à la culture, à l'emploi, à la formation professionnelle, au logement, aux services publics, à la justice.

Au-delà de cette matrice stratégique fixant la trajectoire de convergence sur 10 à 20 ans, il comprendra un ensemble de volets opérationnels évolutifs, régulièrement révisés, faisant des plans de convergence des processus agiles s'adaptant en continu à l'évolution des réalités Outre-mer, aux mutations technologiques, aux transformations sociétales et économiques, et non des instruments de planification rigides. Il intégrera des plans pluriannuels d'investissement prévoyant les projets structurants à financer en priorité pour favoriser la convergence ; des demandes d'adaptation, d'expérimentation et d'habilitation pour permettre une intervention de l'Etat dérogatoire aux dispositions de droit commun ; un tableau de bord de suivi des indicateurs de la convergence et des dispositions pour faciliter sa mise en œuvre et son évaluation.

L'horizon temporel, la portée, la logique d'intervention et les outils utilisés différencient les plans de convergence de tous les autres documents de planification stratégique et opérationnelle existants. Ils doivent permettre d'accroître l'efficacité de l'action publique en inscrivant l'ensemble des démarches de l'Etat dans les Outre-mer dans un horizon commun et en mesurant leur contribution respective à l'objectif de réduction des inégalités entre les Outre-mer et l'Hexagone.

2. Options possibles et nécessité de légiférer

2.1 Options possibles

Les options, qui pouvaient être envisagées, consistent à :

- compléter ponctuellement les outils existants (CPER par exemple), pour en modifier la durée et en étendre le champ d'application ;
- fusionner l'ensemble des documents de planification stratégique et opérationnelle en un seul document ;
- recourir à la contractualisation dans des domaines spécifiques (emploi, éducation, formation...) au-delà des contrats de projet Etat-région, des contrats de développement et des contrats de ville ;
- créer un dispositif avec lequel devraient s'articuler l'ensemble des documents de planification transverses et sectoriels stratégiques et opérationnels au sein d'une loi de programmation affirmant le principal objectif des politiques de l'Etat outre-mer.

2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

La première option envisagée ne permet pas de donner un horizon commun et une cohérence d'ensemble à la politique de l'Etat Outre-mer en abordant une approche transverse de long terme.

La deuxième option apparaît inconciliable avec certaines obligations communautaires et obligerait à remettre en cause les contrats de projet Etat-région et les contrats de développement signés l'année dernière ou à repousser la date d'entrée en vigueur des plans de convergence. Par ailleurs, certains secteurs étant plus directement confrontés à l'accélération des transformations technologiques, économiques et sociétales, les documents de planification sectoriels relèvent de temporalités de révision ou de renouvellement nécessairement différenciées.

Le recours à la contractualisation dans des domaines spécifiques risque de renforcer la logique de fonctionnement en silo qui va à l'encontre de la promotion de politiques de développement intégrées, prônées par la Commission européenne dans le cadre des programmes opérationnels, et par l'Etat dans le cadre des nouveaux contrats de ville. Cette démarche ne permettrait donc pas de répondre au défi de la sectorialisation accrue des politiques publiques et donc du manque de l'illisibilité de la logique d'intervention de l'Etat Outre-mer. Par ailleurs, la diversité des lignes de partage des compétences dans les collectivités relevant de l'article 74 et en Nouvelle-Calédonie fragiliserait et complexifierait cette démarche de contractualisation par secteur.

L'option prévoyant la création d'un plan de convergence au sein d'une loi de programmation relative à l'égalité réelle permet de disposer, dans chaque collectivité, d'une méthode et d'un instrument de planification transverse et d'une durée suffisante pour s'imposer aux autres documents de programmation existants et pour engager une action destinée à long terme à réduire efficacement les écarts de développement.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option retenue

L'élaboration d'une loi de programmation consacrée à l'égalité réelle entre les Outre-mer et la France hexagonale répond à la volonté politique d'affirmer que cet objectif constitue une priorité de la Nation et à la nécessité de définir précisément les modalités concrètes de sa traduction au niveau de l'intervention de l'Etat Outre-mer. Elle permet de donner un horizon commun à l'ensemble des politiques de l'Etat menées Outre-mer pour en renforcer l'intelligibilité par les citoyens et la cohérence pour les praticiens qui contribuent à les mettre en œuvre. Elle induit également la mise en place d'instruments de suivi de la convergence et d'indicateurs communs permettant de rendre compte des progrès réalisés en matière d'égalité réelle.

La portée de ce nouvel outil et les conséquences de sa création sur les autres documents de planification existant justifient qu'un texte législatif spécifique définisse son périmètre précisément.

3. Analyse des impacts des dispositions envisagées

3.1 Impacts juridiques

3.1.1 Dispositions à créer, à modifier ou à abroger

Le projet de loi prévoit :

- des compléments à apporter aux articles L. 1111-9, L. 1111-10, L. 2563-6, L. 2564-19, L. 2573-39, L. 3541-1, L. 3443-2, L. 4434-9, L. 5842-9 du code général des collectivités territoriales, ainsi qu'aux 4^{ème}, 5^{ème}, 7^{ème} partie du même code pour un débat et une prise en compte annuels des politiques publiques contribuant à l'égalité réelle Outre-mer dans le cadre des débats d'orientation budgétaire des différentes collectivités ultramarines ;

- des compléments à apporter à l'article L.212-1 du code des communes de Nouvelle-Calédonie ;

- l'insertion d'un alinéa après le 4^{ème} alinéa de l'article 74 de la loi n°2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer visant à prévoir les modalités d'évaluation des progrès réalisés en matière d'égalité réelle entre les Outre-mer et l'Hexagone ;

3.1.2 Articulation avec le droit européen

Les politiques publiques seront menées en tenant compte, pour les collectivités concernées, de leurs handicaps structurels et notamment ceux visés à l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et en parfaite concordance avec les dispositions du droit communautaire.

3.2 Impacts économiques

L'objectif de réduction des écarts de développement doit passer par une accélération du processus de convergence du PIB par habitant qui s'est ralenti suite au déclenchement de la crise économique dans les Outre-mer. Ce phénomène suppose de promouvoir de nouveaux modèles de développement pour permettre l'émergence d'économies plus résilientes, intégrées dans leur environnement régional, capables de satisfaire aux besoins quotidiens de leurs populations et s'appuyant sur quelques domaines d'excellence dans lesquels les territoires présentent des avantages compétitifs.

Il implique donc une augmentation de la valeur ajoutée créée localement, une réduction de la dépendance aux importations, un développement des échanges régionaux, une réduction du chômage, un renforcement du poids du secteur privé et une diminution du taux de pauvreté. Il passe par la mise en œuvre de politiques de lutte contre les inégalités internes, un accroissement de l'effet multiplicateur des dépenses de l'Etat Outre-mer, une incitation à l'investissement privé notamment dans les secteurs de spécialisation intelligente, une captation de l'épargne de proximité au profit du financement de l'économie réelle, une attractivité renforcée pour attirer des talents et de nouveaux investisseurs, une hausse des investissements dans le capital humain.

La réduction des écarts de développement couplée à l'objectif de lutte contre les inégalités internes conduira à l'augmentation des revenus médians des habitants de ces territoires et une diminution de l'indice de Gini, une amélioration de la rentabilité des entreprises, un rééquilibrage des finances publiques des collectivités territoriales.

3.3 Impacts sociaux

La convergence des niveaux de richesse passe nécessairement par la réduction massive du chômage dans les territoires ultramarins caractérisés par un taux bien plus élevé que celui constaté dans l'Hexagone. Par ailleurs, la loi se fixe des objectifs de réduction des inégalités également à l'intérieur d'un même territoire, au travers de politiques ciblées comme par exemple la lutte contre l'habitat insalubre, et l'amélioration de l'accès aux services publics.

3.4 Impacts sur les administrations publiques concernées

3.4.1 Impacts budgétaires

Le titre I^{er}, qui définit les contours des plans de convergence, n'a pas d'incidence budgétaire en tant que tel.

3.4.2 Impacts sur l'emploi public et la charge administrative

Le titre Ier ne crée pas de charges administratives nouvelles, à l'exception de l'élaboration et du suivi des plans de convergences et des efforts accrus en matière statistique.

3.5 Impacts environnementaux

La mise à niveau des équipements publics qui est un des moyens de l'égalité réelle permettra, notamment, le rattrapage du retard en matière d'environnement, notamment dans le domaine du traitement des eaux et des déchets.

Parallèlement, les efforts en matière d'énergies renouvelables ne seront pas remis en cause de façon à éviter l'accentuation des atteintes à l'environnement sous l'effet d'un développement économique accru.

3.6 Impacts sur la jeunesse

La réduction du chômage induite par l'objectif d'égalité réelle doit offrir de nouvelles perspectives à une jeunesse particulièrement touchée par les faibles taux d'emploi.

Le rattrapage en matière d'investissements publics dans les infrastructures scolaires et universitaires couplé au développement de nouveaux parcours de formation d'excellence sont susceptibles de limiter les départs vers la France hexagonale.

Enfin, les efforts qui seront déployés en matière de prévention de la délinquance, de lutte contre les inégalités, d'accès au logement et à la santé doivent permettre de réduire les phénomènes de marginalisation touchant certains jeunes.

3.7 Impacts en matière d'égalité entre les hommes et les femmes

La réduction des inégalités internes concerne également les inégalités hommes-femmes qui constituent un obstacle au développement harmonieux des territoires. Les indicateurs permettant de mesurer la convergence doivent nécessairement prendre en compte cette dimension.

Par ailleurs, les politiques d'égalité réelle s'appuient sur le développement d'un appareil statistique qui permettra de disposer de nouvelles données dans le champ de la parité hommes-femmes afin d'améliorer l'efficacité de l'intervention de l'Etat pour réduire les inégalités entre les sexes.

3.8 Impacts sur les personnes en situation de handicap

Les investissements réalisés dans les infrastructures et les équipements publics, leviers des politiques publiques d'égalité réelle, devront respecter les normes d'accessibilité et de mobilité pour faciliter les déplacements des personnes en situation de handicap.

4. Consultations menées

4.1 Le Conseil économique, social et environnemental :

En application des dispositions de l'article 70 de la Constitution, dans sa version issue de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, tout projet de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental doit être soumis, pour avis, au Conseil économique, social et environnemental (CESE).

L'article 2 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au Conseil économique et social prévoit que : « Le Conseil économique, social et environnemental est obligatoirement saisi, pour avis, par le Premier ministre, des projets de loi de plan et des projets de loi de programmation à caractère économique, social ou environnemental. Il peut être au préalable associé à leur élaboration ».

4.2 Le Conseil national d'évaluation des normes :

La consultation du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) créé par la loi n°2013-921 du 17 octobre 2013 est obligatoire sur les projets de loi « créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ». Le CNEN est consulté sur l'impact technique et financier pour les collectivités territoriales des projets de textes créant ou modifiant les normes qui leur sont applicables.

4.3 Les collectivités d'outre-mer :

Les dispositions législatives concernent toutes les collectivités d'outre-mer qui seront consultées.

5. Mise en œuvre de la réforme

5.1 Modalités d'application sur le territoire

Modalités d'application dans les départements et régions d'outre-mer :

Guadeloupe	Application de plein droit
Guyane	Application de plein droit
Martinique	Application de plein droit
Réunion	Application de plein droit
Mayotte	Application de plein droit

Application éventuelle dans les collectivités d'outre-mer :

Saint-Barthélemy	OUI
Saint-Martin	OUI
Saint-Pierre-et-Miquelon	OUI
Wallis-et-Futuna	OUI
Polynésie française	OUI
Nouvelle-Calédonie	OUI
Terres australes et antarctiques françaises	NON

S'agissant des collectivités d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution, les plans de convergence leur seront proposés dans le respect de leurs compétences et des dispositions statutaires en vigueur.

Les plans de convergence prendront nécessairement des formes différentes qui varieront en fonction des compétences exercées par les collectivités d'outre-mer.

5.2 Modalités de suivi de la disposition

Le pilotage et le suivi des politiques contractuelles mise en place au travers des plans de convergence feront l'objet d'une évaluation et d'un suivi régulier par l'État.

N° 6 BIBLIOGRAPHIE

Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer (LODEOM)

Loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions

Loi d'orientation n° 94-95 du 5 février 1994 pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française

Rapport au Premier ministre, *L'égalité réelle Outre-mer*, Victorin Lurel, ancien ministre des Outre-mer mars 2016

CESE, Avis *Rapport annuel sur l'état de la France en 2016 - Croire toujours en la France*, rapporté par Pierre-Antoine Gailly et Benedict Donnelly (juin 2016)

CESE, Avis et rapport *Les ports ultramarins au carrefour des échanges mondiaux* rapporté par Rémy-Louis Budoc (octobre 2015)

CESE, Avis *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, Nasser Mansouri-Guilani (septembre 2015)

CESE, Avis *Une école de la réussite pour tous*, rapporté par Marie-Aleth Grard (mai 2015)

CESE, Avis *Le défi de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ultramarins*, rapporté par Eustase Janky (février 2015)

CESE, Étude *Combattre toutes les violences faites aux femmes, des plus visibles aux plus insidieuses*, rapportée par Pascale Vion (novembre 2014)

CESE, Avis *L'adaptation de la France au changement climatique mondial*, rapporté par Antoine Bonduelle et Jean Jouzel (mai 2014)

CESE, Résolution *Pour une Europe ultramarine*, rapportée par Gérard Grignon (mai 2014)

CESE, Avis *Quels moyens et quelle gouvernance pour une gestion durable des océans ?*, rapporté par Catherine Chabaud (juillet 2013)

CESE, Avis *Les inégalités à l'école*, rapporté par Xavier Nau (septembre 2011)

CESE, Avis *Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer*, rapporté par Rémy-Louis Budoc (mai 2012)

CESE, Avis *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ?*, rapporté par Jacqueline Doneddu (novembre 2011)

CESE, Avis *Les inégalités à l'école*, rapporté par Xavier Nau (novembre 2011)

CES, Avis *Projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence Outre-mer*, rapporté par Alain Saubert (mars 2008)

CES, Avis *Évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*, rapporté par Geneviève de Gaulle-Anthonioz (juillet 1995)

CES, Avis *Projet de loi d'orientation pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française*, rapporté par Guy Jarnac (novembre 1993)

CES, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale*, rapporté par Joseph Wresinski (février 1987)

Annexes

CESER Guadeloupe, Rapport Égalité réelle dans les Outre-mer (janvier 2016)

CESER La Réunion, Commentaires et propositions du CESER de La Réunion sur « Les 35 recommandations du rapport Lurel déclinées en 23 axes et 75 propositions » (juin 2016)

CESC Polynésie française, Rapport *L'avenir de la Polynésie française face à une gouvernance durable de son patrimoine marin*, rapporté par Patrick Galenon et Winiki Sage (janvier 2015)

Agence française de développement (AFD), Rapport *Quel niveau de développement des départements et collectivités d'Outre-mer ? Une approche par l'indice de développement humain*, Olivier Sudrie, cabinet DME novembre 2012

N° 7 TABLE DES SIGLES

ACP	Afrique, Caraïbes, Pacifique
CEA	Commissariat à l'énergie atomique
CEP	Centre d'expérimentations du Pacifique
CCEE	Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement
CESC	Conseil économique, social et culturel
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CIOM	Comité interministériel à l'Outre-mer
CNEPEOM	Commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat Outre-mer
COM	Collectivité d'Outre-mer
COP 21	Conférence des parties
DGOM	Direction générale des Outre-mer
DOM	Département d'Outre-mer
DROM	Départements et régions d'Outre-mer
FED	Fonds européen de développement
IDH	Indice de développement humain
INSEE	Institut nationale de la statistique et des études économiques
LODEOM	Loi pour le développement économique des outre-mer
PIB	Produit intérieur brut
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PTOM	Pays et territoires d'Outre-mer
RUP	Région ultra-périphérique
TAAF	Terres australes et antarctiques françaises
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

Dernières publications de la section de l'aménagement durable des territoires



Dernières publications du Conseil économique, social et environnemental



Retrouvez l'intégralité des travaux du CESE sur le site

www.lecese.fr

Imprimé par la Direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris 15^e,
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental.
N° 411160006-000716 - Dépôt légal : juillet 2016

Crédit photo : istock photos



10-31-2190 / Certifié PEFC



IMPRIM'VERT®



Le Premier ministre a saisi le CESE pour avis sur le titre 1er de l'avant-projet de loi de programmation en faveur de l'égalité réelle Outre-mer et sur l'étude d'impact de ce projet. L'objectif visé est, dans le respect du statut de chaque collectivité ultramarine, de réduire les écarts de développement avec l'hexagone à un horizon de 10 à 20 ans

Le CESE approuve l'esprit de l'avant-projet de loi de programmation et précise que l'extrême diversité des Outre-mer conduit à ce que ce projet s'applique, au-delà des onze collectivités ultramarines, aux 2,7 millions de citoyens français y résidant, en application de l'article 72.3 de la Constitution, qui stipule : « *la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'Outre-mer dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ». Le CESE soutient également l'esprit de la méthode d'élaboration du projet de loi consistant à définir à l'échelle de chacune des onze collectivités un projet de société à long terme, puis un contrat de convergence, en appliquant des démarches de démocratie participative et le principe de subsidiarité.

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41116-0006 prix : 14 €

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-151095-1



Diffusion
Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des **Journaux officiels**
tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr