

PREMIER MINISTRE

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

- 8 3 1 / 1 6 / SG

Paris, le 14 JUIN 2016

Monsieur le Président,

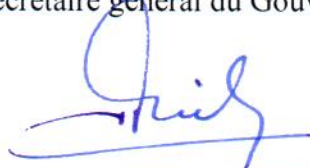
Conformément à l'article 70 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser, pour avis, le titre Ier du projet de loi de programmation et son étude d'impact.

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 ».



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉTUDE D'IMPACT

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

Titre Ier

14 juin 2016

Sommaire

Introduction.....	3
1. Diagnostic et objectifs de la réforme envisagée	4
2. Options possibles et nécessité de légiférer.....	8
3. Impacts des dispositions envisagées	10
4. Consultations menées.....	12
5. Mise en œuvre de la réforme	12

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 DOM, 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'Etat 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'Etat, 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 (SRCAE) 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 ses 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.