



N° 4000

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 août 2016.

PROJET DE LOI

*de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer
et portant autres dispositions en matière sociale et économique,*
(Procédure accélérée)

(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Manuel VALLS,
Premier ministre,

PAR Mme George PAU-LANGEVIN,
ministre des outre-mer

ET PAR Mme Éricka BAREIGTS,
secrétaire d'État chargée de l'égalité réelle

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Les outre-mer occupent dans la République française une place singulière.

Leur histoire est le récit d'un long cheminement pour l'affirmation puis la traduction concrète des idéaux de liberté, d'égalité et de fraternité.

C'est en effet la quête de liberté qui a inspiré le beau combat pour l'abolition de l'esclavage, acquise en 1848 grâce à la détermination des esclaves révoltés et celle des abolitionnistes. C'est pour que la France reste libre que les dissidents des Antilles et de la Guyane et les volontaires du bataillon du Pacifique ont risqué leur vie pendant la Seconde Guerre mondiale. C'est pour la liberté de rester Français qu'inlassablement les Saint-Pierrais et Miquelonnais ont lutté, jusqu'à obtenir le rattachement définitif de l'archipel à la France en 1816.

C'est au nom de la fraternité entre tous les hommes que Jean-Marie TJIBAOU et Jacques LAFLEUR se sont tendu la main.

C'est la revendication d'égalité qui a abouti à la loi de départementalisation de 1946, loi à laquelle sont attachés les noms d' Aimé CESAIRE, de Léopold BISSOL, de Gaston MONNERVILLE ou encore de Raymond VERGES. C'est aussi pour l'égalité entre tous les Français que s'est battu Pouvana'a a OOPA. C'est l'égalité qui a guidé le combat de Zéna M'DERE et des départementalistes de Mayotte.

Or, plus de soixante-dix ans après la loi du 19 mars 1946, l'égalité avec l'hexagone demeure, pour nombre des 2,75 millions de Français vivant outre-mer, une réalité parfois encore bien trop lointaine. En effet, en dépit des politiques publiques volontaristes menées par l'État et les collectivités territoriales des outre-mer, les écarts de niveaux de vie constatés entre les outre-mer et la France hexagonale restent considérables et affectent l'égalité des droits économiques et sociaux et des opportunités économiques que la République, par la solidarité nationale, doit garantir à tous les citoyens français.

C'est tout l'enjeu de l'accomplissement de l'égalité réelle.

Les différences observées pour ce qui concerne le produit intérieur brut (PIB) par habitant, l'indice de développement humain, les inégalités de revenu, de pauvreté, de décrochage scolaire sont autant d'indicateurs qui justifient une action vigoureuse en faveur de l'égalité réelle pour les outre-mer. Le PIB par habitant affiche en effet outre-mer, à l'exception de Saint-Barthélemy, un niveau bien inférieur à celui de la moyenne hexagonale. En moyenne, il est inférieur de 40 % en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à La Réunion et à Mayotte et oscille entre 50 % et 90 % du niveau national dans les autres collectivités. Le taux de chômage comme celui de décrochage scolaire sont deux fois plus élevés que dans l'hexagone. Les taux de pauvreté tout comme les inégalités de revenu y atteignent des niveaux sans commune mesure avec la France hexagonale.

C'est pourquoi le Président de la République, François HOLLANDE et le Premier ministre, Manuel VALLS ont confié le 17 juin 2015 à Victorin LUREL, député de Guadeloupe et ancien ministre des outre-mer, la mission d'élaborer un rapport définissant les fondements, la méthodologie et les outils pour concrétiser ce concept d'égalité réelle entre les outre-mer et l'hexagone.

Dans son rapport remis officiellement au Premier ministre, le 18 mars 2016 à l'issue d'une très large concertation des élus et des forces économiques et sociales ultramarines, Victorin LUREL rappelle que cette aspiration consiste à garantir aux citoyens des outre-mer les mêmes opportunités que celles prévalant en France hexagonale, de mener à bien leur existence selon leurs aspirations et leurs projets de vie, en tenant compte de leurs besoins spécifiques. Ce rapport prolonge ainsi les réflexions menées par le conseil représentatif des Français d'outre-mer à l'initiative de son président Patrick KARAM.

En d'autres termes, il s'agit d'assurer à tous les Français, qu'ils habitent sur le continent ou dans les territoires ultramarins, les mêmes chances de s'épanouir dans l'exercice de leurs activités professionnelles et dans leur vie privée.

Le concept d'égalité réelle est donc multidimensionnel et concerne à la fois les champs du social, de l'économie, de la culture et même de l'environnement. Il ne consiste pas en une égalité stricte de traitement et renvoie ainsi à la notion telle qu'elle a été définie à la Révolution française par CONDORCET qui affirmait : « Il ne peut y avoir ni vraie liberté, ni

justice dans une société, si l'égalité n'y est pas réelle ». Cette notion, dans sa conception contemporaine, s'inspire également des travaux du prix Nobel d'économie Amartya SEN.

Il découle de cette définition que l'égalité réelle ne se décrète pas. Elle n'est pas qu'un horizon. Elle est un processus que les politiques publiques doivent contribuer à atteindre. C'est pourquoi le présent projet de loi de programmation ne constitue que la première pierre d'une stratégie plus globale pour l'égalité réelle entre les outre-mer et l'hexagone et au sein même de chacun des outre-mer.

Au-delà de cette loi de programmation, cette stratégie doit s'articuler notamment autour :

- de mesures législatives qui pourront être introduites notamment au sein de projets de loi de finances, de projets de loi de financement de la sécurité sociale ;

- d'une veille législative consistant à introduire, chaque fois que nécessaire, des mesures en faveur de l'égalité réelle des outre-mer dans les textes de lois en préparation ou en discussion ;

- de mesures règlementaires et d'instructions adressées aux services de l'État ;

- de ses déclinaisons territoriales que constitueront les plans de convergence signés avec les collectivités locales et prévus à l'article 4 du présent projet de loi qui recenseront notamment l'ensemble des dispositions économiques qu'il conviendra de mettre en œuvre au regard des stratégies de développement local.

Cette méthodologie permet de traduire la subtilité et la complexité de la notion d'égalité réelle qui suppose d'engager à la fois la mise en œuvre, au niveau national, de politiques de convergence, mais aussi de décliner, au niveau local, la prise en compte des spécificités sociales et territoriales pour s'assurer de la possibilité effective pour les individus de transformer des libertés potentielles en réalités et droits effectifs.

Le présent projet de loi de programmation comporte quatre titres.

Le **titre I^{er}** est conçu comme le socle de référence pour concrétiser l'engagement de la République toute entière en faveur de l'égalité réelle

oultre-mer. Il pose les bases d'une stratégie destinée à bâtir un modèle économique et social plus dynamique et plus robuste, et valorisant davantage les atouts ultramarins au sein de leur environnement régional.

L'**article 1^{er}** affirme solennellement que l'objectif d'égalité réelle entre les outre-mer et la France hexagonale constitue une priorité de la Nation. Il définit les objectifs des politiques publiques mises en œuvre pour atteindre l'égalité réelle : la réduction des écarts de développement entre les territoires ultramarins et l'hexagone d'une part, et la réduction des écarts de développements et des inégalités internes au sein de chaque outre-mer d'autre part.

Les **articles 2 et 3** soulignent la nécessité d'adopter une approche adaptée tenant compte de la diversité des réalités des territoires ultramarins pour atteindre cet objectif d'égalité réelle. Le champ d'application du concept d'égalité réelle et les modalités de prise en compte des spécificités diffèrent nécessairement pour les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, d'une part, et pour les collectivités relevant de l'article 74 de la Constitution ainsi que pour la Nouvelle-Calédonie, d'autre part.

En ce qui concerne les départements et régions d'outre-mer, ces politiques pourront s'appuyer sur trois leviers institutionnels : les adaptations, les expérimentations et les habilitations prévues aux articles 37-1, 72 et 73 de la Constitution. Pour atteindre les objectifs fixés, l'État ou les collectivités territoriales pourront ainsi adapter les dispositions législatives et réglementaires pour leur application locale, conformément à l'article 73 de la Constitution.

Concernant les collectivités relevant de l'article 74, la Nouvelle-Calédonie et les collectivités qui la composent, l'État veillera à la cohérence de ses actions en faveur de l'égalité réelle avec la répartition des compétences telle que prévue par la Constitution et les textes statutaires de chacune de ces collectivités.

Le **titre II** est consacré aux mesures de programmation visant à favoriser la convergence des niveaux de vie entre les populations d'outre-mer et la France hexagonale.. En particulier, il met à disposition des acteurs publics un nouvel instrument de planification stratégique, les plans de convergence, visant à concrétiser l'égalité réelle entre les populations d'outre-mer et la France hexagonale.

Le **chapitre I^{er}** est relatif aux instruments de la mise en œuvre de la convergence.

Les **articles 4 et 5** traitent des plans de convergence qui seront élaborés de façon partenariale à l'échelle des territoires en associant l'ensemble des parties prenantes au développement local, y compris les citoyens, de manière directe. D'une durée comprise de dix à vingt ans, ils déterminent la trajectoire de convergence à atteindre pour respecter l'horizon d'une égalité réelle achevée à leur terme en s'appuyant sur les outils contractuels préexistants et des mesures nouvelles.

L'**article 6** élargit aux plans de convergence le périmètre des dérogations aux principes d'interdiction de financements croisés par plusieurs collectivités et de cumul de subventions entre plusieurs niveaux de collectivités.

L'**article 7** prévoit la prise en compte des mesures des plans de convergence dans les rapports sur les orientations budgétaires produits par les collectivités territoriales annuellement.

Le **chapitre II** traite du suivi de la convergence.

L'**article 8** prévoit que la Commission nationale d'évaluation des politiques publiques de l'État outre-mer (CNEPEOM) assure le suivi du plan de convergence de chaque collectivité. En d'autres termes, l'article indique que l'évaluation des politiques publiques mises en œuvre dans les outre-mer réalisée par la CNEPEOM examine également leurs impacts au travers du prisme de l'égalité réelle en évaluant leur contribution à l'objectif de convergence.

Sans préjudice des objectifs qui concernent l'ensemble du territoire national, l'ambition d'égalité réelle pour les outre-mer poursuit, en outre, des objectifs qui pourront être mesurés au travers des indicateurs les plus pertinents, destinés à mesurer les écarts mentionnés dans le premier titre.

Le **titre III** du présent projet de loi est consacré à des dispositions sociales en faveur de l'égalité dans le Département de Mayotte.

En effet, des mesures de convergence spécifiques sont proposées pour Mayotte afin de renforcer, de manière significative, les protections offertes en matière de prestations familiales et d'assurance vieillesse.

Ces dispositions permettent, d'une part, d'accélérer la logique de convergence à l'œuvre afin de permettre aux Mahorais de disposer d'une politique familiale renforcée et, d'autre part, d'accompagner la mise en place d'un système complet d'assurance vieillesse dans ce département.

Toutes ces dispositions seront mises en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2019.

Ainsi, l'**article 9** prévoit, à Mayotte, conformément à l'engagement pris dans le document stratégique « Mayotte 2025 », signé par le Premier ministre Manuel VALLS en juin 2015, d'accélérer le rythme d'augmentation des allocations familiales pour se rapprocher, dès 2021 au lieu de 2026, des montants en vigueur au niveau national. L'article prévoit également, comme en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et à La Réunion, la mise en place du complément familial et du montant majoré du complément familial dans le Département de Mayotte. Ce complément sera servi dans le même cadre que celui applicable actuellement. Il sera donc ouvert aux familles, sous condition de ressources, dès le premier enfant, dès lors que celui-ci est âgé entre trois ans et cinq ans.

Ces différentes mesures permettront de renforcer de manière substantielle les soutiens apportés aux familles à Mayotte et, en particulier, aux familles les plus modestes.

De plus, ce même article procède à l'extension des compléments de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) à Mayotte. En particulier, toute personne isolée bénéficiant de l'AEEH et, désormais, de son complément, et assumant seule la charge d'un enfant handicapé dont l'état nécessite le recours à une tierce personne, aura droit à l'avenir à une majoration spécifique pour parent isolé d'enfant handicapé, versée dans des conditions prévues par décret. Afin de s'adapter au plus près des besoins des familles, un droit d'option est ouvert entre le complément à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé et l'actuelle prestation de compensation du handicap (PCH) « enfant ».

Cette mesure constitue donc une avancée des plus significatives pour les familles mahoraises qui ont la charge d'un enfant handicapé.

L'**article 10** renforce le système de retraite à Mayotte par trois voies distinctes et complémentaires. Il institue un dispositif spécifique de garantie des pensions des salariés du secteur privé afin de permettre aux retraités ayant cotisé de manière significative au titre de la retraite de disposer d'une pension supérieure à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Il prévoit la mise en œuvre simultanée des systèmes de retraite complémentaire obligatoire existant dans l'hexagone. Enfin, il clarifie les modalités de versement d'une pension aux agents publics à Mayotte.

Ainsi, cet article aménage le mécanisme de pension minimale du régime d'assurance vieillesse, afin de renforcer la couverture offerte par le système de retraite mahorais. Le mécanisme actuel a pour objet de relever le montant de la retraite pour les assurés qui perçoivent une faible pension compte tenu de la durée d'assurance ou des revenus servant à son calcul, alors même qu'ils réunissent les conditions du taux plein. Un « complément de pension », différentiel, complète ainsi la pension de retraite pour la porter à ce minimum. Ce montant est fonction de la durée d'assurance de l'assuré.

Ce mécanisme sera aménagé sur trois points, afin de renforcer le montant des petites retraites et le pouvoir d'achat des retraités tout en valorisant les périodes de travail. En premier lieu, le montant du minimum de pension, qui est fixé par décret en pourcentage du salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG), sera revalorisé pour le rapprocher du montant national. Par ailleurs, une majoration de ce montant minimum sera créée, afin de valoriser le montant des retraites servies aux salariés ayant eu de longues carrières professionnelles. Enfin, un mécanisme temporaire sera mis en place pour accompagner la convergence progressive des paramètres de retraite sur l'hexagone et au plus tard jusqu'en 2035.

Ce dispositif permettra que la pension minimale ne soit pas strictement proportionnelle à la durée d'assurance, mais suive une évolution plus rapide, afin de garantir une augmentation plus élevée de son montant en fonction de la durée de la carrière. Ainsi et dès le tiers de la durée d'assurance atteint, soit près de dix ans aujourd'hui, le montant de retraite servi sera sensiblement majoré et deviendra plus élevé que celui de l'allocation spéciale aux personnes âgées (ASPA).

Sur un autre plan, afin de permettre à l'ensemble des salariés de Mayotte de disposer d'un régime complémentaire de retraite, cet article a pour objet de rendre applicable le régime de l'Ircantec aux salariés de droit public à la date à laquelle seront mis en place, au moyen d'un accord conventionnel, les régimes Agirc et Arrco pour les salariés de droit privé.

Enfin, il introduit un dispositif permettant de garantir la parfaite égalité de traitement entre les pensionnés publics mahorais, quel que soit le régime dont ils relèvent et ceux de l'hexagone.

Le **titre IV** comporte des mesures visant à favoriser l'égalité réelle en matière d'accès aux opportunités économiques et à l'initiative entrepreneuriale. Il contient également des dispositions en faveur du

renforcement de la concurrence, de l'investissement dans le capital humain, de l'accès aux droits économiques et à la lutte contre la vie chère.

L'**article 11** crée un dispositif « cadres avenir » à Mayotte en s'inspirant du dispositif de « 400 cadres » devenu « cadres avenir » qui a connu un grand succès en Nouvelle-Calédonie en permettant à de nombreux jeunes d'accéder à des formations puis à des emplois de haut niveau dans l'administration publique et dans le secteur privé. Cet article sert de support à la mise en place d'un volet spécial au sein du passeport pour la mobilité des études, qui prévoit, en plus de l'aide au financement du déplacement vers le lieu de formation, certaines aides existant pour les stagiaires bénéficiaires du passeport pour la mobilité de la formation professionnelle : une allocation d'installation, une aide mensuelle et une aide à l'insertion professionnelle dans le département de Mayotte.

L'**article 12** définit un nouveau dispositif de continuité territoriale financé par le fonds de continuité territoriale géré par L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) pour répondre à des besoins bien identifiés dans les outre-mer. La mobilité constitue un élément consubstantiel au développement et participe donc à la réalisation de l'égalité réelle. Il se présente sous la forme d'une aide nouvelle pour accompagner les élèves de terminale professionnelle ou technologique et les étudiants en section de technicien supérieur, en institut universitaire de technologie, en licence professionnelle ou en master qui se trouvent dans l'obligation d'effectuer un stage, prescrit par cette formation, à l'extérieur de la collectivité de leur établissement d'enseignement.

L'**article 13** étend la possibilité d'intégrer les travailleurs informels dans une démarche de validation des acquis de l'expérience (VAE) en contrepartie de leur insertion dans un parcours de formalisation progressive de leurs activités, supervisé par les associations sans but lucratif et les fondations reconnues d'utilité publique visées au 5 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier.

L'**article 14** élargit la liste des opérateurs économiques participant à la négociation des accords annuels de modération des prix aux transporteurs maritimes et aux transitaires. L'activité de ces derniers a une influence non négligeable dans la formation des prix et il apparaît à ce titre pertinent qu'ils participent à l'effort de modération des prix.

L'**article 15** permet de suspendre la décision des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) à la remise de l'avis de l'Autorité de la concurrence dans le cas où la CDAC est saisie d'une

demande d'autorisation pour un projet d'exploitation commerciale portant à plus de 50 % la part de marché de l'entreprise sollicitant l'autorisation. Les projets visés par l'article L. 752-6-1 du code de commerce peuvent avoir des conséquences durables sur la structuration du paysage commercial et la situation concurrentielle d'un territoire.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre des outre-mer,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi de programmation relatif à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par la ministre des outre-mer, qui sera chargée d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion avec le concours de la secrétaire d'État chargée de l'égalité réelle.

Fait à Paris, le 3 août 2016.

Signé : Manuel VALLS

Par le Premier ministre :

La ministre des outre-mer

Signé : George PAU-LANGEVIN

La secrétaire d'État chargée de l'égalité réelle

Signé : Éricka BAREIGTS

TITRE I^{ER}

STRATÉGIE EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ RÉELLE OUTRE-MER

Article 1^{er}

- ① 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.
- ② À cette fin, et dans le respect des compétences dévolues à chacun, l'État, les collectivités territoriales d'outre-mer et leurs établissements publics, 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 alinéas de l'article 72-3 de la Constitution, ainsi que les écarts constatés au sein de chacun d'entre eux.

Article 2

- ① Les politiques publiques et les objectifs mentionnés à l'article 1^{er} sont définis en concertation par l'État, les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution et leurs établissements publics 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 leur contribution à la diversité de la Nation et de leur rôle stratégique pour le rayonnement de la France.
- ② 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 et d'habilitations prévues à l'article 73 de la Constitution.

Article 3

Les politiques publiques et les objectifs mentionnés à l'article 1^{er} sont définis en concertation par l'État, les collectivités territoriales régies par l'article 74 et leurs établissements publics, 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 leur contribution à la diversité de la Nation et de leur rôle stratégique pour le rayonnement de la France. L'État apporte un concours actif dans le cadre de la mise en œuvre de cette démarche.

TITRE II

DISPOSITIONS EN FAVEUR DE LA CONVERGENCE

CHAPITRE I^{ER}

Instruments de mise en œuvre de la convergence

Article 4

- ① I. – L'État, les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et leurs établissements publics 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}.
- ② II. – Pour atteindre les objectifs visés à l'article 1^{er}, le plan comprend :
- ③ 1° Un volet relatif au périmètre et à la durée du plan, comprise entre dix et vingt ans ;
- ④ 2° Un diagnostic économique, social, financier et environnemental ;
- ⑤ 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, d'environnement, 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 ;

- ⑥ 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 ;
- ⑦ 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 ;
- ⑧ 6° Un volet contenant la programmation financière des actions et des projets inscrits dans le plan ;
- ⑨ 7° Un tableau de suivi des actions et projets faisant état, selon l'ordre de priorité qui leur aura été assigné par les signataires, de tout ou partie des indicateurs prévus au dernier alinéa de l'article 8 de la présente loi ;
- ⑩ 8° Toute mesure contractuelle nécessaire à sa gouvernance, à sa mise en œuvre et à son évaluation.
- ⑪ III. – Les documents de planification et de programmation conclus entre l'État d'une part, les collectivités territoriales et leurs établissements publics d'autre part, ainsi que ceux adoptés unilatéralement par l'une ou l'autre des parties en vertu d'une disposition édictée par l'État tiennent compte de la stratégie de convergence définie dans le plan.
- ⑫ 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'État.
- ⑬ V. – Le plan de convergence est signé par l'État, les collectivités et les établissements publics intéressés.

- ⑭ VI. – Le plan de convergence peut être révisé, partiellement ou totalement, à mi-parcours ou en cas de modification substantielle apportée aux outils de planification et de programmation qu’il contient.

Article 5

L’État propose 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

- ① Le code général des collectivités territoriales est ainsi modifié :
- ② 1° Au 3° du I de l’article L. 1111-9, après les mots : « entre l’État et la région » sont insérés les mots : « et dans le plan de convergence outre-mer » ;
- ③ 2° Au IV de l’article L. 1111-10, après les mots : « les contrats de projet État-région » sont insérés les mots : « ou dans les plans de convergence outre-mer ».

Article 7

- ① I. – La deuxième partie du même code est ainsi modifiée :
- ② 1° Après l’article L. 2563-6, il est ajouté un article L. 2563-7 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 2563-7.* – Le rapport sur les orientations budgétaires mentionné à l’article L. 2312-1 présente un état d’avancement des mesures prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire de la commune. » ;
- ④ 2° L’article L. 2564-19 est ainsi rédigé :
- ⑤ « *Art. L. 2564-19.* – Le rapport sur les orientations budgétaires mentionné à l’article L. 2312-1 présente un état d’avancement des mesures

prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire de la commune. » ;

- ⑥ 3° L'article L. 2564-19 devient l'article L. 2564-19-1 ;
- ⑦ 4° L'article L. 2573-39 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑧ « Le rapport sur les orientations budgétaires mentionné à l'article L. 2312-1 présente un état d'avancement des mesures prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire de la commune. »
- ⑨ II. – La troisième partie du même code est ainsi modifiée :
- ⑩ 1° L'article L. 3541-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑪ « Le rapport sur les orientations budgétaires mentionné à l'article L. 3312-1 présente un état d'avancement des mesures prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire du Département. » ;
- ⑫ 2° Après l'article L. 3443-2, il est ajouté un article L. 3443-3 ainsi rédigé :
- ⑬ « *Art. L. 3443-3.* – Le rapport sur les orientations budgétaires mentionné à l'article L. 3312-1 présente un état d'avancement des mesures prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire du département. »
- ⑭ III. – La quatrième partie du même code est ainsi modifiée :
- ⑮ Après l'article L. 4434-9, il est ajouté un article L. 4434-10 ainsi rédigé :
- ⑯ « *Art. L. 4434-10.* – Le rapport sur les orientations budgétaires mentionné à l'article L. 4312-1 présente un état d'avancement des mesures prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire de la région. »
- ⑰ IV. – La cinquième partie du même code est ainsi modifiée :
- ⑱ 1° Après le chapitre II du titre II du livre VIII de la cinquième partie, il est ajouté un chapitre III ainsi rédigé :

« CHAPITRE III

« Dispositions financières

19

20

21

« Art. L. 5823-1. – Le rapport sur les orientations budgétaires mentionné à l'article L. 2312-1 présente un état d'avancement des mesures prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale. » ;

22

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

23

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

24

V. – La septième partie du même code est ainsi modifiée :

25

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

26

« Ce débat présente un état d'avancement des mesures prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire de la collectivité. » ;

27

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

28

« Ce débat présente un état d'avancement des mesures prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire de la collectivité. »

29

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

30

« IV. – Le rapport sur les orientations budgétaires mentionné au présent article présente un état d'avancement des mesures prévues par le plan de convergence outre-mer couvrant le territoire de la commune. »

CHAPITRE II

Suivi de la convergence

Article 8

- ① I. – 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 :
- ② « Dans ce rapport, la commission évalue notamment l'impact des politiques publiques qu'elle examine, au regard des objectifs de convergence poursuivis par les plans mentionnés aux articles 4 et 5 de la loi n° du . Les conditions d'application du présent alinéa sont définies par décret. »
- ③ II. – 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.

TITRE III

DISPOSITIONS SOCIALES EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ RÉELLE

Article 9

- ① I. – L'ordonnance n° 2002-149 du 7 février 2002 relative à l'extension et la généralisation des prestations familiales et à la protection sociale dans la collectivité départementale de Mayotte est ainsi modifiée :
- ② 1° Après le 1° de l'article 2, il est inséré un 1° *bis* ainsi rédigé :
- ③ « 1° *bis* Le complément familial ; »
- ④ 2° Au deuxième alinéa de l'article 7, l'année : « 2026 » est remplacé par l'année : « 2021 » et les mots : « départements d'outre-mer » sont remplacés par les mots : « autres collectivités régies par l'article 73 de la Constitution » ;
- ⑤ 3° Au chapitre II du titre I^{er}, il est inséré une section 2 *bis* ainsi rédigée :

« Section 2 bis

« Complément familial

⑥

⑦

⑧

« Art. 7-1. – Le complément familial est attribué au ménage ou à la personne dont les ressources n'excèdent pas un plafond variable selon le nombre d'enfants à charge et qui a un ou plusieurs enfants à charge, à la condition que chacun d'entre eux ait un âge supérieur à l'âge limite prévu au premier alinéa de l'article L. 531-1 du code de la sécurité sociale et qu'au moins l'un d'entre eux ait un âge inférieur à l'âge limite mentionné à l'article 5 et que le plus jeune des enfants n'ait pas atteint un âge déterminé.

⑨

« Le plafond de ressources est identique à celui retenu pour l'attribution de l'allocation de rentrée scolaire.

⑩

« Art. 7-2. – Un montant majoré du complément familial est attribué au ménage ou à la personne dont les ressources ne dépassent pas un plafond qui varie en fonction du nombre des enfants à charge et qui est inférieur à celui défini à l'article 7-1. Le niveau du plafond de ressources varie conformément à l'évolution du salaire minimum prévu à l'article L. 141-1 du code du travail applicable dans la collectivité départementale de Mayotte.

⑪

« Les taux respectifs du complément familial et du montant majoré du complément familial sont fixés par décret. » ;

⑫

4° La section 4 bis du chapitre II du titre I^{er} est ainsi modifiée :

⑬

a) Le deuxième alinéa de l'article 10-1 est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :

⑭

« Un complément d'allocation est accordé pour l'enfant atteint d'un handicap dont la nature ou la gravité exige des dépenses particulièrement coûteuses ou nécessite le recours fréquent à l'aide d'une tierce personne. Son montant varie suivant l'importance des dépenses supplémentaires engagées ou la permanence de l'aide nécessaire.

⑮

« L'allocation et son complément éventuel sont attribués au vu de la décision de la commission mentionnée à l'article L. 146-9 du code de l'action sociale et des familles appréciant si l'état de l'enfant justifie cette attribution.

⑯

« Lorsque la personne ayant la charge de l'enfant handicapé ne donne pas suite aux mesures préconisées par la commission, l'allocation peut être

suspendue ou supprimée dans les mêmes conditions et après audition de cette personne sur sa demande.

- ⑰ « L'allocation d'éducation de l'enfant handicapé n'est pas due lorsque l'enfant est placé en internat avec prise en charge intégrale des frais de séjour par l'assurance maladie, l'État ou l'aide sociale, sauf pour les périodes de congés ou de suspension de la prise en charge. » ;
- ⑱ b) La section 4 *bis* est complétée par un article 10-2 ainsi rédigé :
- ⑲ « Art. 10-2. – Toute personne isolée bénéficiant de l'allocation et de son complément mentionnés à l'article 10-1 ou de cette allocation et de la prestation mentionnée à l'article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles et assumant seule la charge d'un enfant handicapé dont l'état nécessite le recours à une tierce personne a droit à une majoration spécifique pour parent isolé d'enfant handicapé versée dans des conditions prévues par décret. »
- ⑳ II. – L'article L. 542-4 du code de l'action sociale et des familles est ainsi modifié :
- ㉑ 1° Au troisième alinéa du 3° du A du XIII, les mots : « lorsque le handicap de l'enfant exige le recours à une tierce personne rémunérée ou contraint l'un des parents à réduire ou cesser son activité professionnelle ou à y renoncer ou entraîne des dépenses particulièrement coûteuses et lorsqu'ils sont exposés à des charges relevant de l'article L. 245-3 du présent code. » sont remplacés par les mots : « dans des conditions fixées par décret, lorsque les conditions d'ouverture du droit au complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé sont réunies et lorsqu'ils sont exposés, du fait du handicap de leur enfant, à des charges relevant de l'article L. 245-3 du présent code. Dans ce cas, le cumul s'effectue à l'exclusion du complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ; »
- ㉒ 2° Le cinquième alinéa du 3° du A du XIII est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ces charges ne peuvent alors être prises en compte pour l'attribution du complément de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé. »
- ㉓ III. – Les dispositions du présent article entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Article 10

- ① I. – L’ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte est ainsi modifiée :
- ② 1° L’article 14 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ③ « *Art. 14.* – Pour les assurés réunissant les conditions du taux plein, la pension de vieillesse ne peut être inférieure à un montant minimum, tenant compte de la durée d’assurance accomplie dans le régime de base d’assurance vieillesse, le cas échéant rapporté à la durée d’assurance accomplie par l’assuré tant dans ce régime que dans un ou plusieurs autres régimes de base obligatoire, lorsque celle-ci dépasse la limite visée au premier alinéa de l’article 6.
- ④ « Ce montant minimum est fixé par décret en pourcentage du salaire minimum prévu à l’article L. 141-2 du code du travail applicable à Mayotte, multiplié par la durée légale du travail en vigueur à Mayotte correspondant à la périodicité de la pension.
- ⑤ « Ce montant minimum est majoré au titre des périodes ayant donné lieu à cotisations à la charge de l’assuré dans le régime de base d’assurance vieillesse lorsque la durée d’assurance correspondant à ces périodes est au moins égale à une limite fixée par décret.
- ⑥ « Si l’assuré justifie d’une durée d’assurance inférieure dans ce régime, le montant minimum est réduit au prorata de cette durée par rapport à la durée maximale.
- ⑦ « Par dérogation à l’alinéa précédent, les modalités de calcul du montant minimum sont aménagées, dans des conditions fixées par décret, afin de limiter la réduction prévue à cet alinéa sans que le montant minimum puisse décroître en fonction du rapport entre la durée d’assurance de l’intéressé et la durée maximale. Cet aménagement prend fin à une date fixée par arrêté des ministres chargé de la sécurité sociale et des outre-mer et au plus tard au 1^{er} janvier 2035. » ;
- ⑧ 2° Au chapitre V du titre II, il est ajouté un article 23-8 ainsi rédigé :
- ⑨ « *Art. 23-8.* – Le régime complémentaire défini à l’article L. 921-2-1 du code de la sécurité sociale est rendu applicable à Mayotte, dans des conditions définies par décret, à la date d’entrée en vigueur de l’accord mentionné au premier alinéa de l’article 23-7. »

- ⑩ II. – Les dispositions du 1° du I entrent en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2019.
- ⑪ III. – L'article 64-1 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte est complété par les dispositions suivantes :
- ⑫ « XII. – Le montant de la pension unique mentionnée au VII ne peut être supérieur au montant de la pension du régime spécial dont le fonctionnaire bénéficierait si la pension du régime spécial était calculée en intégrant, dans la durée des services et bonifications admissibles en liquidation dans ce régime spécial, la durée des services et bonifications admissibles en liquidation dans le régime de la caisse de retraite des fonctionnaires et agents des collectivités publiques de Mayotte.
- ⑬ « Un décret en Conseil d'État précise les modalités de mise en œuvre de ces dispositions. »
- ⑭ IV. – Les dispositions du III s'appliquent aux pensions uniques concédées à compter du 1^{er} janvier 2019.

TITRE IV

DISPOSITIONS ÉCONOMIQUES EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ RÉELLE

Article 11

- ① I. – Après l'article L. 1803-2 du code des transports, il est inséré un nouvel article ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 1803-2-1.* – L'État met en place un dispositif de soutien à la formation en mobilité, destiné aux personnes résidant à Mayotte et venant suivre des études dans des établissements d'enseignement supérieur en métropole ou à La Réunion, afin de faciliter leur emploi dans des postes d'encadrement dans les entreprises, les collectivités publiques et les établissements publics à Mayotte.
- ③ « Le conseil départemental de Mayotte et toute personne morale de droit public ou privé peuvent s'associer par convention à ce dispositif. »
- ④ II. – À l'article L. 1803-5 du même code, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :

- ⑤ « Lorsque l'étudiant bénéficie du dispositif mentionné à l'article L. 1803-2-1, le passeport pour la mobilité des études concourt, en outre, au financement des frais d'installation et permet l'attribution d'une indemnité mensuelle pendant une durée maximale de cinq ans. Un décret détermine les critères d'attribution, le montant et la nature des aides destinés aux étudiants. Il précise également les conditions de ressources auxquelles elles sont subordonnées et les durées d'activité professionnelle que leurs bénéficiaires doivent s'engager à réaliser à Mayotte à l'issue de leur formation en contrepartie du versement de l'aide. »

Article 12

- ① I. – À l'article L. 1803-2 du même code, après les mots : « le fonds de continuité territoriale finance des aides à la continuité territoriale » sont insérés les mots : « , le passeport pour la mobilité en stages professionnels ».
- ② II. – Après l'article L. 1803-5 du même code, il est inséré un nouvel article ainsi rédigé :
- ③ « *Art. L. 1803-5-1.* – L'aide destinée aux élèves et étudiants inscrits en terminale professionnelle, technologique, en section de technicien supérieur, en institut universitaire de technologie, en licence professionnelle ou en master est appelée "passeport pour la mobilité en stages professionnels".
- ④ « Elle concourt au financement des titres de transport nécessités par le stage prévu par la formation lorsque le référentiel de formation impose une mobilité hors du territoire de la collectivité où l'intéressé réside ou que le tissu économique local n'offre pas le stage recherché dans le champ d'activité et le niveau de responsabilité correspondant à la formation.
- ⑤ « Dans ces deux cas, l'aide est accordée après avis de l'établissement dans lequel le demandeur suit sa formation.
- ⑥ « Elle n'est pas cumulable avec le passeport pour la mobilité des études ni avec le passeport pour la mobilité de la formation professionnelle.
- ⑦ « Cette aide est attribuée dans des conditions, notamment de ressources des bénéficiaires, fixées par voie réglementaire. »

Article 13

À titre expérimental, pour une durée de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, dans les collectivités mentionnées à l'article 73 de la Constitution, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, la durée minimale prévue au II de l'article L. 335-5 du code de l'éducation pour la validation des acquis de l'expérience n'est pas opposable aux personnes qui ont signé une convention en vue de la création d'une entreprise avec un des organismes mentionnés au 5° de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier.

Article 14

Au I de l'article L. 410-5 du code de commerce, après les mots : « grossistes ou importateurs, » sont insérés les mots : « les entreprises de fret maritime, les transitaires ».

Article 15

- ① À l'article L. 752-6-1 du même code, il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Lorsqu'une commission départementale saisit l'Autorité de la concurrence, sa décision est suspendue à la remise de l'avis de l'Autorité, qui dispose d'un délai maximal de trois mois pour répondre. En l'absence d'avis de l'Autorité dans ce délai, la commission peut valablement statuer ».



PROJET DE LOI
DE PROGRAMMATION RELATIF À L'ÉGALITÉ RÉELLE
OUTRE-MER ET PORTANT AUTRES DISPOSITIONS
EN MATIÈRE SOCIALE ET ÉCONOMIQUE

NOR : OMEX1617132L/Bleue-1

ETUDE D'IMPACT

2 août 2016

Sommaire

<i>INTRODUCTION GÉNÉRALE</i>	3
TITRE I ^{ER} : STRATÉGIE EN FAVEUR DE L'ÉGALITE RÉELLE OUTRE-MER	4
TITRE II : DISPOSITIONS EN FAVEUR DE LA CONVERGENCE.....	4
<i>ARTICLES 1 à 8</i>	4
TITRE III : DISPOSITIONS SOCIALES EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ RÉELLE	18
<i>ARTICLE 9 - POLITIQUE FAMILIALE</i>	18
<i>ARTICLE 10 : SYSTÈME D'ASSURANCE VIEILLESSE</i>	28
TITRE IV : DISPOSITIONS ÉCONOMIQUES EN FAVEUR DE L'ÉGALITE RÉELLE.....	37
<i>ARTICLE 11 : « CADRES AVENIR MAYOTTE »</i>	37
<i>ARTICLE 12 : PASSEPORT POUR LA MOBILITÉ EN STAGES PROFESSIONNELS</i>	44
<i>ARTICLE 13 : –ASSOUPLISSEMENT DES CONDITIONS D'ACCÈS À LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPÉRIENCE</i>	48
<i>ARTICLE 14 : « BOUCLIER QUALITÉ-PRIX » AUX ENTREPRISES DE TRANSPORTS MARITIMES ET TRANSITAIRES</i>	54
<i>ARTICLE 15 : CARACTÈRE SUSPENSIF DE LA SAISINE DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE</i>	60
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	63
TABLEAU SYNOPTIQUE DES TEXTES D'APPLICATION	66

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Principe essentiel et intangible, l'Égalité entre les citoyens est un des piliers 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 à l'article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958.

Le mouvement de départementalisation en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et à La Réunion a permis de garantir à l'ensemble des français ultramarins vivant dans ces territoires 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 salaires minimums.

Ces efforts ne suffisent cependant pas, 70 ans après la départementalisation, à garantir aux Ultramarins une égalité réelle vis-à-vis de leurs compatriotes de l'hexagone, c'est-à-dire une égale capacité à transformer ces droits en situations d'égalité effectives.

Malgré les politiques publiques volontaristes mises en œuvre par l'État depuis plusieurs décennies pour réduire les inégalités, des écarts demeurent, notamment en matière de produit intérieur brut (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 l'hexagone et ceux des 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'État, le Premier ministre a chargé Victorin 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 l'hexagone, 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 ce rapport, le Gouvernement a décidé de légiférer pour définir une méthode et des outils afin de structurer une politique en faveur de cette convergence. L'objectif ainsi poursuivi est, dans le respect du statut de chaque collectivité ultramarine, de réduire les écarts de développement à un horizon de 10 à 20 ans.

TITRE I^{ER} : STRATÉGIE EN FAVEUR DE L'ÉGALITE RÉELLE OUTRE-MER

ET

TITRE II : DISPOSITIONS EN FAVEUR DE LA CONVERGENCE

ARTICLES 1 à 8

Afin de répondre à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, le projet de loi distingue les mesures de natures programmatiques (Titre I^{er}) et les dispositions normatives (Titre II). Cependant, l'ensemble de ces dispositions poursuivent le même objectif de réduire les écarts de développement que connaissent les populations d'outre-mer au sein du peuple français.

1. DIAGNOSTIC ET OBJECTIFS DE LA RÉFORME ENVISAGÉE

1.1 État des lieux

La loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique 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 outre-mer dont l'ambition directe ou indirecte consiste à réduire les écarts de développement avec l'hexagone. 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 évoqués 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 collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, 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, pour permettre de réduire les écarts en matière d'infrastructures et de services collectifs de base pour répondre aux vulnérabilités dont ils sont l'objet.

Le montant de l'engagement de l'État dans le cadre des CPER 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 collectivités d'outre-mer (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 ses 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 Economique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII), prévu à l'article 2 de la loi 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe), 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'Economie Sociale et Solidaire (CRESS). Il s'articule naturellement avec le Plan Régional d'Internationalisation des Entreprises (PRIE).

Les régions d'outre-mer et les collectivités de Guyane, de Mayotte et de Martinique 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'État 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. 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 de développement économique, social, culturel et environnemental.

Les programmes opérationnels européens définissent, dans les Régions Ultra-Périphériques (RUP) 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 M€ 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 RUP 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'écosystème 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 Energie (SRCAE), du Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE), du Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE), du Schéma Directeur Territorial d'Aménagement Numérique (SDTAN), du Schéma de Développement des Usages (SDUS), etc.

Instaurées par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, les Programmes Pluriannuels de l'Energie (PPE) sont déclinées dans chaque département et région d'outre-mer ainsi que dans les collectivités de Guyane et de Martinique. 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 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

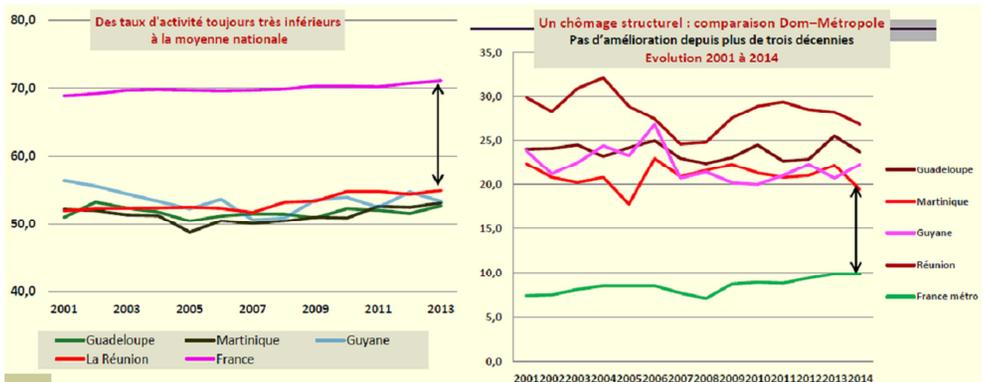
Le déploiement de ces politiques publiques volontaristes n'a pas permis de supprimer l'ensemble des inégalités qui se traduisent par de réels écarts de niveaux de vie.

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

Le taux de pauvreté (pourcentage des ménages dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du revenu médian local) est en moyenne deux fois plus important que dans l'hexagone 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 3,6 décès pour 1000 enfants nés vivants en 2013, ce taux se situe entre 4,5 (Nouvelle-Calédonie, 2012) et 8,3 en Guadeloupe et jusqu'à 16,1 à Mayotte (2011). L'espérance de vie à la naissance Outre-mer se situe, pour sa part, bien en-deçà de celle constatée en France hexagonale (cf. *infra* données de l'étude d'impact de l'art. 10).

Les taux de chômage apparaissent près de deux fois plus élevés dans la plupart des territoires Ultramarins par rapport à la moyenne hexagonale, avec une situation particulièrement dégradée pour les publics se situant aux extrémités de la pyramide des âges sur le marché du travail (jeunes et ultramarins âgés de plus de 50 ans). Ce phénomène reflète la faiblesse de l'appareil productif local et la dynamique démographique de certaines populations (avec des entrées sur le marché du travail excédant les sorties). 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, en Guyane et en Martinique (11 points en Guadeloupe ; 16,9 en Guyane) à celui observé dans l'hexagone (8,7 points).



Source : Mutations sociodémographiques et changements de société dans les DOM – 2015, claude valentin- marie pour l'INED (institut national d'études démographiques)

En matière d'éducation, selon les résultats de la Journée Défense Citoyenneté (2015), 9,9 % des jeunes de 18 ans sont en difficulté de lecture tandis que ce taux varie entre 27,7 % (La Réunion) et 74,6 % (Mayotte) dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. Le phénomène de

décrochage scolaire touche bien plus de jeunes dans les outre-mer que dans l'hexagone : la part des 16 à 25 ans sans diplôme s'élève à 14,0 % en Martinique, 14,2 % en Guadeloupe, 21,6 % à La Réunion et 33,3 % en Guyane contre 10,5 % en moyenne au niveau national. L'écart entre les garçons et les filles y est plus important qu'en France hexagonale. Par ailleurs, 32,4 % des 20-29 ans ayant fini leurs études n'ont aucun diplôme (contre 17,1 % dans l'hexagone).

Ces écarts en matière de richesse, de santé et d'éducation ont un impact évident sur le développement de ces territoires.

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

	Indice Santé		Indice Education		Indice Social (a)		Indice Revenu		IDH	
	Valeur	Rang (b)	Valeur	Rang (b)	Valeur	Rang (b)	Valeur	Rang (b)	Valeur	Rang (b)
Guadeloupe	0,949	22	0,769	54	0,854	36	0,762	44	0,822	38
Guyane	0,930	37	0,618	123	0,758	94	0,704	57	0,740	73
Martinique	0,970	7	0,731	70	0,842	42	0,759	45	0,814	39
Mayotte	0,880	53	0,532 (d)	117	0,671	117 (c)	0,592	87 (d)	0,637	107 (g)
La Réunion	0,934	33	0,672	102	0,792	66	0,738	47	0,774	54
Polynésie	0,890	51	0,635	120	0,752	96	0,709	58	0,737	77
Nouvelle-Calédonie	0,886	53	0,702	88	0,788	70	0,789	33	0,789	51
Saint-Pierre-et-Miquelon	0,942	28	0,680	99	0,829	50	0,708 f	59 (f)	0,762	66 (f)
Wallis-et-Futuna	0,856	76	0,730	72	0,791	69	0,758	38 (g)	0,763	52 (g)
Saint-Martin	0,949	22	0,537	139	0,714	119	0,712	41 (h)	0,702	64 (h)
Saint-Barthélemy	0,949	22	0,488 (e)	149	0,670 (e)	133	0,753	37 (h)	0,688	69 (h)
France métropolitaine	0,968	9	0,870	27	0,918	18	0,817	24	0,883	20

Notes : (a) IDH non monétaire ; (b) données et rang mondial 2010 sauf mentions contraires ; (c) indice éducation 2007 et rang 2010 ; (d) données 2007 et rang 2005 ; (e) indice d'éducation probablement sous-évalué ; (f) données de l'année 2008, rang 2010 ; (g) données et rang 2005 ; (h) données 1999, rang 2000

Source : *Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer ?*, AFD, novembre 2012 (Document n° 129)

En ce qui concerne les infrastructures de base, les outre-mer connaissent également des écarts par rapport aux niveaux d'équipement des régions de l'hexagone. En moyenne, ces dernières comptent 5,8 kilomètres de voirie départementale pour 1 000 habitants contre trois fois moins pour les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie. Concernant l'assainissement et la gestion de l'eau, alors que 56 % des eaux douces sont « de bonne qualité » en France hexagonale, cette proportion atteint 12 % en Guyane, 23 % en Guadeloupe, 42 % en Martinique. L'office national de l'eau et des milieux aquatiques souligne ainsi que, dans les outre-mer, « le raccordement d'assainissement concerne en effet moins de la moitié de la population et les équipements relatifs aux eaux usées sont soit defectueux, soit inexistants, et souvent non-conformes aux prescriptions de la directive européenne sur les eaux résiduaires urbaines ». Dans le domaine des infrastructures électriques, le temps de coupure d'électricité moyen s'élève à 551 heures en Guadeloupe, 714 heures en Martinique, 246 heures à La Réunion contre 79 heures en

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

France hexagonale. En matière de logement, les territoires ultramarins sont caractérisés par un grand nombre d'habitats précaires et indignes : ils concentrent 13 % des logements insalubres français contre seulement 4 % de la population.

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

Les écarts entre la France hexagonale et les outre-mer se doublent d'inégalités internes plus importantes dans les territoires ultramarins que dans l'hexagone. Le rapport inter-décile pour les revenus est bien plus élevé dans les outre-mer : 5,4 à La Réunion, 6,7 en Guadeloupe, 10,7 en Guyane contre 3,6 dans l'hexagone. Cette concentration des richesses se traduit également par des indices de Gini bien plus importants dans les territoires ultramarins que ceux observés dans l'hexagone. Ils se situent entre 0,32 à La Réunion et 0,42 en Nouvelle-Calédonie contre 0,29 dans l'hexagone. Le rapport « Les niveaux de vie dans les outre-mer : un rattrapage en panne ? », publié au nom de la Délégation sénatoriale aux Outre-mer, souligne que « *en 2008 (...), la moitié des ménages calédoniens les plus fortunés se partageait 79% des ressources, contre 69% dans l'hexagone (...). Le cinquième des ménages polynésiens les plus aisés capte (...) près de la moitié (47%) du revenu total des ménages tandis que le cinquième le plus pauvre en perçoit à peine 6%* ».

Face à ce constat d'un écart considérable de niveaux de vie entre l'hexagone et les outre-mer ainsi qu'au sein même de ces derniers, le titre Ier du présent projet de loi affirme le caractère prioritaire d'une politique de réduction des inégalités entre les outre-mer et la France hexagonale 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 d'hexagone.

1.3 Objectifs poursuivis par la réforme

Le titre I^{er} de la présente loi relève de la catégorie des « lois de programmation déterminant les objectifs de l'action de l'État » prévue par les dispositions du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République. Il s'agit de donner un horizon commun à l'ensemble des politiques menées par l'État 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.

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 Ier 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 pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73 et sur les statuts des collectivités relevant de l'article 74. Cette logique d'expérimentation est d'autant plus pertinente que les écarts considérables observés entre les

standards hexagonaux et ultramarins obligent à imaginer des dispositifs radicalement innovants pour catalyser la convergence.

Le titre II prévoit de sortir d'une logique de planification sectorielle de moyen terme pour adopter une perspective transverse de long terme. 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'État dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution et avec l'aide et le concours de l'État, 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 matière d'infrastructures, d'environnement, 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'État 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.

Le suivi de ces plans de convergence sera réalisé par l'actualisation en continu d'un tableau de bord d'indicateurs devant faire état des progrès réalisés en matière d'égalité réelle. Les nouveaux indicateurs de richesse prévus par 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 devraient y figurer. Il s'agit du taux d'emploi, de l'effort de recherche, de l'endettement, de l'espérance de vie en bonne santé, de la satisfaction dans la vie, des inégalités de revenus, de la pauvreté en conditions de vie, des sorties précoces du système scolaire, de l'empreinte carbone et de l'artificialisation des sols. Ces indicateurs couvrent un spectre large de problématiques et sont en mesure de rendre compte de la convergence entre la France hexagonale et les outre-mer dans un certain nombre de domaines. Ils pourraient être complétés par des données mesurant les avancées en matière de parité femme-homme, de sécurité des biens et des personnes, de coût de la vie et même de mobilité.

Les tableaux de bord, adossés aux plans de convergence, pourront comprendre un socle d'indicateurs identiques pour l'ensemble des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie et une liste de données sélectionnées lors de l'élaboration de ces documents contractuels en fonction des enjeux prioritaires identifiés à l'échelle de chacun des territoires. En effet, les différentes collectivités sont confrontées à des défis et des dynamiques

variés. Alors que la Guyane et Mayotte sont exposées à une très forte croissance démographique, la Guadeloupe et la Martinique figureront parmi les 3 départements les plus âgés de France à l'horizon 2040. Par ailleurs, les fortes densités de population observables dans les territoires ultramarins exigus contrastent avec les problématiques que connaît le territoire guyanais.

Le renseignement de ces tableaux de bord suppose de renforcer les moyens dédiés à la collecte et au traitement statistique dans les outre-mer. Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) rappelle que : *« l'accès aux données statistiques est une des plus grandes inégalités qui peut concerner les DOM. Faute de données comparatives disponibles, il est impossible de réellement mesurer la situation des territoires ultramarins, leurs spécificités »*. Des efforts conséquents sont en cours pour favoriser la disponibilité de certaines données clés dans ces territoires. La DGOM et l'INSEE ont ainsi signé en septembre 2013 un accord-cadre qui fixe les modalités d'extension des périmètres de certaines enquêtes dans ces collectivités. En 2014, les effectifs de l'INSEE dans les collectivités régies l'article 73 de la Constitution représentent 8,2 % de ses effectifs totaux alors que les populations de ces territoires pèsent pour 3,2 % de la population nationale. Des productions spécifiques à ces collectivités sont réalisées dans ces géographies à l'instar du calcul de l'indice des prix mensuel et des comptes rapides plus complets que les comptes régionaux des territoires hexagonaux. La loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer prévoit par ailleurs en son article 15 que *« toute statistique déclinée au niveau local publiée par le service statistique public défini à l'article 1^{er} de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques comporte obligatoirement des données chiffrées relatives aux départements, aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie »*. De même, la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé contient des dispositions similaires. Les efforts doivent aussi concerner l'harmonisation des méthodes de collecte et de traitement des données entre les pratiques de l'INSEE et celles des instituts statistiques locaux en Nouvelle-Calédonie (Institut de la statistique et des études économiques - ISEE) et en Polynésie française (Institut de la statistique de Polynésie française - ISPF).

En conclusion, 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'État 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, etc.) au-delà des contrats de projet État-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'État 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'État 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 État-région et les contrats de développement signés au cours de l'année 2015 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 notamment par la Commission européenne dans le cadre des programmes opérationnels, et par l'État 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'État 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'État outre-mer. Elle permet de donner un horizon commun à l'ensemble des politiques de l'État 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 existants justifient qu'un texte législatif spécifique définisse son périmètre précisément.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

Compte-tenu de la méthodologie qui sous-tend l'élaboration des plans de convergence, permettant une prise en compte des spécificités locales, et des écarts différenciés en fonction des territoires et des domaines concernés, les dispositions des titres I^{er} et II devraient avoir des impacts différents selon le territoire concerné.

3.1 Impacts juridiques

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 outre-mer en 2009. 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. Cette condition suppose de poursuivre les politiques de consolidation du tissu productif local au travers notamment de la structuration des filières économiques. Elle requiert un effort particulier dans le secteur de la recherche et développement, valorisant notamment la bonification des dispositifs de crédit d'impôt recherche et de crédit d'impôt innovation dans les DOM, la Martinique et la Guyane et s'appuyant sur les stratégies régionales de l'innovation ainsi que les stratégies de spécialisation intelligente élaborées dans le cadre des PO. Elle devrait se traduire par une contribution plus importante de l'investissement privé et des exportations à la croissance économique, un accroissement du taux de survie des entreprises à 3 ans, une croissance de la taille moyenne des entreprises, une amélioration des taux de profitabilité et, en dernier lieu, des recettes fiscales plus importantes pour l'État et les collectivités.

Elle doit aboutir à terme à une réduction de la dépendance de ces territoires aux importations. Les économies ultramarines sont en effet caractérisées par un déséquilibre marqué de leur balance commerciale (les taux de couverture des importations par les exportations varient entre 2,5 % et 21 % pour les collectivités régies par l'article 73 ou les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, hormis en Nouvelle-Calédonie où il a atteint 47,1 % en 2014), du fait de la faiblesse de leur base échangeable, de la concurrence accrue rencontrée par leurs productions historiques destinées à l'export et de leur compétitivité-coût réduite par rapport à leurs voisins. Cette situation se traduit structurellement par une faible intégration des territoires ultramarins dans leurs

environnements régionaux respectifs. Ils effectuent l'essentiel de leurs échanges avec la France et l'Union européenne, avec des situations différenciées en fonction de leur statut. À titre d'illustration, l'hexagone représente 75,8 % des exportations de la Martinique contre seulement 2,6 % pour les pays de la région. Si la France hexagonale reste le premier partenaire commercial de la plupart des COM, elles expédient pour leur part davantage de marchandises à destination d'États n'appartenant pas à l'UE. Par exemple, Hong Kong (34 %) et le Japon (33 %) demeurent, pour les achats de perles brutes, les deux premiers clients de la Polynésie française en 2014. Toutefois, les niveaux des exportations de ces territoires dépendent fortement des cours mondiaux de certaines matières premières et fluctuent de manière conséquente d'une année sur l'autre.

Le développement des échanges régionaux consécutif à l'amélioration de la position commerciale des territoires ultramarins pourra s'appuyer sur l'adhésion récente des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie à de nombreuses organisations politiques régionales et les nouvelles opportunités qui pourraient être offertes par l'adoption de la proposition de loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération de l'outre-mer dans son environnement régional présentée par le député Serge LETCHIMY. Ce développement suppose une spécialisation des territoires au regard d'avantages compétitifs distincts, le renforcement des démarches de coopération fonctionnelle et universitaire ainsi que l'exportation de prestations d'ingénierie pour répondre aux enjeux communs auxquels sont confrontés les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie et leurs territoires voisins. Les études de l'IEDOM et l'IEOM intitulées « Echanges régionaux des Départements français d'Amérique », « Echanges régionaux des départements français de l'océan indien » et « Echanges régionaux de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française : facteurs de frein et éléments de soutien » soulignent l'existence d'une « prime à la métropole » qui limite l'intégration économique régionale de ces territoires.

La diminution du taux de pauvreté passe également par la poursuite de politiques de lutte contre les inégalités internes. La distribution des revenus et des patrimoines est en effet particulièrement concentrée, ce qui constitue un frein au développement et à la croissance économique comme l'ont souligné des travaux récents de la Banque Mondiale et du Fonds Monétaire International. Cette redistribution du pouvoir d'achat doit aboutir à un accroissement de la demande intérieure compte-tenu de la propension marginale à consommer plus importante des ménages à faibles revenus. Couplée à un renforcement de l'offre de produits locaux consécutif à la consolidation du tissu productif local et à une poursuite des politiques de lutte contre la vie chère, cette diminution des inégalités doit nécessairement avoir un effet d'entraînement l'ensemble de l'économie locale.

Le changement de modèle sous-tendu par la dynamique de convergence s'appuie également sur le renforcement de l'attractivité et du rayonnement de ces territoires, particulièrement au sein de leur géographie cordiale. La carte régionale des investissements étrangers publiée par Business France souligne le faible nombre d'investissements directs étrangers réalisés outre-mer malgré des conditions favorables à l'attraction des capitaux d'investisseurs extérieurs : la stabilité de l'euro, la sécurité des biens et des personnes, le niveau de capital humain élevé, le pouvoir d'achat relativement important des populations ultramarins comparé aux consommateurs de leurs États voisins etc. sont autant d'atouts pour attirer de nouveaux investissements.

Cet effort doit se coupler avec la captation de l'épargne de proximité au profit du financement de l'économie réelle. Les ressources épargnées par les Ultramarins ne sont en effet pas nécessairement utilisées pour financer les entreprises locales, induisant un accès restreint aux financements

bancaires et un coût du crédit plus élevé outre-mer que dans l'hexagone comme le souligne les analyses de l'IEDOM et de l'IEOM.

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

Les titres I^{er} et II, qui définissent notamment les contours des plans de convergence, ne présentent aucune charge administrative nouvelle, à l'exception de l'élaboration et du suivi des plans de convergence 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 femmes-hommes 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 femmes hommes afin d'améliorer l'efficacité de l'intervention de l'État pour réduire les inégalités entre les femmes et les hommes.

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* ».

Le CESE, saisi des dispositions relatives aux titres I^{er} et II, a adopté son avis le 12 juillet 2016.

4.2 Autres consultations

Le Conseil national d'évaluation des normes a examiné ces dispositions lors de sa séance du 21 juillet 2016.

Les collectivités d'outre-mer ont été 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
La 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.

TITRE III : DISPOSITIONS SOCIALES EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ RÉELLE

ARTICLE 9 - POLITIQUE FAMILIALE

1. DIAGNOSTIC ET OBJECTIFS DE LA RÉFORME ENVISAGÉE

1.1 État des lieux

La situation démographique à Mayotte présente encore aujourd'hui des spécificités et des singularités par rapport à l'hexagone et à la majorité des autres collectivités régies par l'article 73. Bien qu'en diminution (il dépassait encore 6,7 enfants par femme au début des années 1980), l'indice de fécondité est toujours plus de deux fois supérieur à Mayotte à la moyenne nationale (4,22 contre 1,98).

La population officielle du département (230 000 habitants) est certes très faible à l'échelle nationale (0,3 % de la population française, soit moins que le XV^{ème} arrondissement de Paris), mais **le nombre de naissances mahoraises** est très important : Mayotte est en effet le département le plus jeune de France avec près de **55 % de moins de 20 ans**, proportion en diminution régulière mais lente (60,5 % en 1985).

Caractéristiques démographiques comparées

2014-2015	Nombre de naissances, 2014	Taux de natalité, 2014	Indice synthétique de fécondité (enfants/femme), 2014	Proportion de moins de 20 ans (%), 2015
Guadeloupe	5 001	12,5	2,21	26,9
Guyane	6 591	26,2	3,53	42,3
Martinique	4 367	11,5	2,11	24,3
La Réunion	14 095	16,8	2,45	31,3
Mayotte	7 306	32,7	4,22	54,5
DOM, Martinique, Guyane	37 360	e : 17,9	e : 2,66	33
Hexagone	779 278	12,2	1,98	24,4
France	816 638	12,4	2,00	24,7
DOM, Martinique, Guyane / FR	4,57 %	-	-	-

Source : INSEE (Mai 2016). Périmètre INSEE, hors COM.

Les prestations familiales sont régies à Mayotte par l'ordonnance² du 7 février 2002.

À ce jour, seules quatre prestations familiales *stricto sensu* sont servies à Mayotte : (i) les allocations familiales ; (ii) l'allocation de rentrée scolaire (ARS) ; (iii) l'allocation de logement

² Cf. ordonnance n° 2002-149 du 7 février 2002 relative à l'extension et la généralisation des prestations familiales et à la protection sociale dans la collectivité départementale de Mayotte.

familiale et l'allocation de logement sociale ; (iv) l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH).

Pour resituer Mayotte par rapport au **contexte ultramarin plus global**, on peut relever que le nombre de foyers bénéficiaires d'allocations familiales dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie a augmenté de 0,2 % entre 2011 et 2015 contre 2,8 % dans l'hexagone. Dès lors, la part relative des outre-mer dans le total des dépenses nationales en matière d'allocations familiales diminue, passant de 4,60 % à 4,44 % du total³ (12 705,5 M. €).

Evolution comparée du nombre de foyers bénéficiaires d'allocations familiales

Nombre de foyers bénéficiaires, 2010-2015 (Déc.)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015 (%)	2014-2015 (%)
Guadeloupe	57 611	56 731	56 111	55 586	54 693	53 905	-5	-1,4
Guyane	28 064	28 397	29 291	30 561	31 242	31 962	+ 12,6	+ 2,3
Martinique	51 166	49 859	48 718	47 953	46 711	45 762	-8,2	-2
Mayotte	ND	16 792	17 603	18 614	19 093	19 159	+ 14,1	+ 0,3
La Réunion	127 329	128 168	128 250	128 748	129 357	129 702	+ 1,2	+ 0,3
DOM, Martinique, Guyane	264 170	279 947	279 973	281 462	281 096	280 490	+ 0,2	-0,2
Saint-Martin	5 306	5 204	5 286	5 255	5 245	5 157	-0,9	-1,7
Saint-Barthélemy	850	832	832	888	896	927	+ 11,4	+ 3,5
Collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie	270 326	285 983	286 091	287 605	287 237	286 574	+ 0,2	-0,2
Hexagone	<i>4 437 810</i>	<i>4 461 202</i>	<i>4 486 594</i>	<i>4 534 797</i>	<i>4 574 040</i>	<i>4 587 948</i>	+ 2,8	+ 0,3
France	4 708 136	4 747 185	4 772 685	4 822 402	4 861 277	4 874 552	+ 2,6	+ 0,3

Source : CNAF

L'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) a été étendue dans le département de Mayotte par l'article 6 de l'ordonnance n° 2008-859 du 28 août 2008 relative à l'extension et à l'adaptation outre-mer de diverses mesures bénéficiant aux personnes handicapées et en matière d'action sociale et médico-sociale. Le montant de base de l'allocation s'établit à 130,12 € par mois lorsque l'enfant présente une incapacité d'au moins 80 %⁴. Aucune condition de ressources n'est exigée. Ce montant « de base » est identique à celui versé dans l'hexagone et dans les autres collectivités régies par l'article 73. A Mayotte en particulier, le nombre de foyers bénéficiaires est évalué à moins de 300, cinq fois moins important qu'en Guyane pour une population comparable⁵.

³ Soit un taux désormais légèrement inférieur à la proportion des naissances ultra-marines dans le total national (4,57%).

⁴ Ce taux est apprécié par la Commission des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées (CDAPH).

⁵ S'agissant des foyers bénéficiaires de l'AEEH, ces derniers ont augmenté outre-mer au même rythme que dans l'hexagone entre 2011 et 2015 (+ 24 % contre + 23,2 %). Le coût de la prestation est passé, dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie, de 32,5 M. € à 35,2 M. € entre 2011 et 2014, soit une progression de 8,3 %, nettement

Evolution comparée du nombre de foyers bénéficiaires d'AEEH

Nombre de foyers bénéficiaires, 2010-2015 (Déc.)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2011-2015 (%)	2014-2015 (%)
Guadeloupe	1 525	1 788	2 020	2 166	2 222	2 292	+ 28,2	+ 3,1
Guyane	680	879	1 101	1 285	1 364	1 432	+ 62,9	+ 5
Martinique	1 345	1 527	1 547	1 790	1 639	1 888	+ 23,6	+ 15,2
Mayotte	0	168	217	308	273	255	+ 51,8	-6,6
La Réunion	3 352	3 608	3 845	3 908	3 957	4 027	+ 11,6	+ 1,8
DOM, Martinique, Guyane	6 902	7 970	8 730	9 457	9 455	9 894	+ 24,1	+ 4,6
Saint-Martin	104	94	94	86	77	106	+ 12,8	+ 37,7
Saint-Barth	2	11	15	14	18	14	+ 27,3	-22,2
Collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie	7 008	8 075	8 839	9 557	9 550	10 014	+ 24	+ 4,9
Hexagone	162 460	183 362	195 134	206 028	216 445	225 973	+ 23,2	+ 4,4
France	169 468	191 437	203 973	215 585	225 995	235 987	+ 23,3	+ 4,4

Source : CNAF

1.2 Justification de l'intervention

Hormis l'ARS (depuis 2015 en vertu du décret n° 2012-964 du 20 août 2012) et l'AEEH de base, les prestations familiales sont versées dans des conditions et pour des montants différents de ceux applicables au niveau national. En Guadeloupe, Guyane, à La Réunion et à la Martinique, ces prestations ont toutes été alignées entre 1991-1993 (allocations familiales) et 2007 (Allocation Parent Isolé, API), à l'exception du complément familial et de l'AVPF. Toutefois, les prestations familiales existantes à Mayotte ne sont pas soumises à la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).

L'ordonnance de 2011 a prévu un plan de rattrapage des allocations familiales sur une période de 15 ans dans un contexte de déficit financier de la branche locale. Elle a également prévu l'alignement de l'allocation de rentrée scolaire sur une période de 4 ans (qui s'est achevé en 2015) et le développement important du programme d'action sociale de l'établissement des allocations familiales de Mayotte. L'allocation de rentrée scolaire est versée à Mayotte jusqu'aux 20 ans de l'enfant au lieu de 18 ans dans l'hexagone. Le montant est modulé en fonction du cycle scolaire et non pas comme dans l'hexagone en fonction de la tranche d'âge des enfants.

inférieure à celle constatée dans l'hexagone (+ 14,8 %). Dès lors, la part des outre-mer dans le total des dépenses nationales en matière d'AEEH diminue, passant de 4,71 % du total en 2011 à 4,45 % en 2014 (790,6 M. €). Elle a encore diminué en 2015, à 4,43 % (36,4 M. € sur 822,3 M. €).

Suite à la départementalisation (2011), et à l'instar des autres collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, il est nécessaire, dans une logique de solidarité nationale, de poursuivre la convergence avec le reste de la France.

Ainsi, en ce qui concerne les allocations familiales, au 1^{er} avril 2016, si les montants pour deux enfants s'avèrent désormais proches de ceux servis au niveau national (avec un différentiel négatif de 18,3 % par rapport au montant maximal⁶), l'écart se creuse à partir de trois enfants (différentiel négatif de 52,7 %). Une famille mahoraise de six enfants reçoit 75,3 % de moins que dans l'hexagone ou dans les autres collectivités régies par l'article 73 de la Constitution. Et pour chaque enfant supplémentaire, cette famille ne percevra que 18,83 € contre 166,72 €. Cette dégressivité de l'aide s'explique par la volonté constante des différents gouvernements successifs d'encourager la transition démographique par un dispositif adapté. Ces allocations ne sont néanmoins pas, à Mayotte, contrairement au reste de la France, modulées selon le niveau des ressources des foyers bénéficiaires.

S'agissant du Complément Familial (CF), on rappellera que cette prestation familiale a été créée en janvier 1978. Dans l'hexagone⁷ comme dans les DOM, en Martinique et en Guyane⁸, le CF est soumis à condition de ressources⁹. Il existe un CF de base et un CF majoré¹⁰. Dans les DOM, en Martinique et en Guyane, pour y avoir droit, la famille doit assumer la charge d'au moins un enfant de plus de 3 ans et de moins de 5 ans et ne pas avoir d'enfant de 0 à 3 ans. Cette prestation, non cumulable avec l'allocation de base de la PAJE (versée aux 0-3 ans), n'est pas attribuée à Mayotte.

En ce qui concerne l'AAEH, dans l'hexagone et dans les autres collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution et la Nouvelle-Calédonie concernés, l'attribution de l'allocation de base liée à l'existence du handicap peut éventuellement s'accompagner de l'attribution d'un complément accordé par la CDAPH destiné à compenser les surcoûts et les pertes des familles, liés au handicap de l'enfant. Le montant du complément est gradué en 6 catégories et varie en fonction des dépenses engendrées par le handicap de l'enfant, de la cessation ou réduction d'activité professionnelle de l'allocataire ou de celle de son conjoint (nécessitée par le handicap de l'enfant), ou de l'embauche d'une tierce personne rémunérée. Le montant des compléments varie entre 96 € (montant le plus faible) et 1.575 € (montant le plus élevé) selon la situation de la famille (couple/personne isolée) ou l'impact du handicap sur les charges de la famille.

Les dispositions prévoient l'extension des compléments à Mayotte pour les enfants dont le taux d'incapacité est d'au moins 80 %. En d'autres termes, lorsque le taux d'incapacité, est au moins égal à 80 %, l'AAEH (et, le cas échéant, son complément) pourra être attribuée si l'enfant fréquente un établissement qui assure, à titre principal, une éducation adaptée et un accompagnement social ou médico-social aux jeunes handicapés, ou dans le cas où l'état de l'enfant exige le recours à un

⁶ Les allocations familiales sont désormais versées sous conditions de ressources en France hexagonale et dans les DOM, en Martinique et en Guyane (avec un montant maximal pour les foyers les plus modestes, un montant intermédiaire et un montant minimal). Cette condition de ressources n'est pas applicable à Mayotte à ce jour.

⁷ Cf. loi n° 77-765 du 12 juillet 1977 instituant un complément familial se substituant à l'allocation de salaire unique, à l'allocation de la mère au foyer et à l'allocation pour frais de garde à compter du 1^{er} janvier 1978.

⁸ Cf. loi n° 77-1455 du 29 décembre 1977 instituant un complément familial dans les départements d'outre-mer.

⁹ Par exemple, pour trois enfants à charge et pour l'obtention du CF majoré par exemple, le plafond annuel est de 17 834 € dans les DOM, en Martinique et en Guyane (1 486,2 €/mois)

¹⁰ Cf. art. 73 (V) de la loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013. Conformément au plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, le montant majoré du CF connaît chaque année une revalorisation exceptionnelle (30,93 % de la BMAF à partir du 1^{er} avril 2016).

dispositif adapté ou d'accompagnement au sens de l'article L.351-1 du code de l'éducation (services d'éducation spéciale) ou à des soins (à domicile) dans le cadre des mesures préconisées par la CDAPH. Une majoration pour parent isolé existe, pouvant atteindre 435,08 €/mois dans les cas de handicaps les plus sévères pour les bénéficiaires d'un complément de l'AEEH.

1.3 Objectifs poursuivis par la réforme

S'agissant des allocations familiales, un processus de rattrapage est en cours. Cette mesure se traduit par un gain financier de 28 € par an pour les familles ayant deux enfants à charge et de 64 € par an pour les familles ayant trois enfants à charge et plus, hors revalorisation de la BMAF.

Le Document stratégique « Mayotte 2025 » prévoit (p. 18) d'« *accélérer le rythme d'augmentation exceptionnelle des allocations familiales pour atteindre dès 2021 les montants prévus en 2026* ». Cette mesure concernerait positivement plus de 8 700 familles directement (foyers de deux et trois enfants), et indirectement plus de 5 100 foyers de quatre enfants et plus.

Concernant l'extension du complément familial à Mayotte, seraient ciblées, à l'instar du CF-DOM actuel, les familles mahoraises aux revenus modestes ayant des enfants en bas âge (3 à 5 ans), dans un contexte local de faible densité des modes collectifs de garde d'enfants et, surtout, de retards en matière de taux de scolarisation : en effet, selon l'IEDOM¹¹, seuls 63,3 % des enfants âgés de trois ans sont scolarisés en 2014, la moyenne nationale s'établissant à 98,5 %.

2 300 foyers seraient concernés par la mesure d'extension du CF-DOM actuel à Mayotte : 500 familles toucheraient le CF-DOM de base (96,25 € par mois) et 1 800 familles percevraient le CF-DOM majoré (125,15 € par mois).

Enfin, l'extension des compléments et de la majoration parent isolé de l'AEEH, à partir du 1^{er} janvier 2019, concernerait un peu moins d'une centaine de familles mahoraises.

2. OPTIONS POSSIBLES ET NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1 Options possibles

L'alignement accéléré des prestations familiales et l'extension des compléments AEEH à Mayotte font partie des 324 mesures inscrites dans le document « Mayotte 2025 », signé par le Premier ministre en juin 2015. C'est la feuille de route du Gouvernement.

Avec l'article 9 du projet de loi, il est proposé de franchir une nouvelle étape vers cet alignement tout en veillant à ne pas bouleverser les équilibres sociaux et familiaux et à mettre en œuvre une réforme aux conséquences financières soutenables pour la branche famille de la Sécurité sociale.

L'alignement progressif des prestations familiales et l'extension des compléments de l'AEEH sont assurées par référence aux dispositions en vigueur dans les DOM, en Martinique et en Guyane.

¹¹ Source : IEDOM-Mayotte, Rapport annuel 2014, Juin 2015, p. 134.

2.2 Raisons ayant présidé au choix de l'option retenue

La conformité de l'option retenue à la stratégie « Mayotte 2025 » et les discussions avec les syndicats mahorais, qui ont révélé une revendication forte pour rejoindre le niveau des DOM, de la Martinique et de la Guyane, ont imposé la solution retenue.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1 Impacts juridiques

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

La réforme devrait permettre d'augmenter les revenus et induire une hausse de la consommation des ménages mahorais. Selon l'INSEE (Enquête Budget de Famille¹²), en 2011, la moitié de la population mahoraise vivait avec moins de 384 € par mois et par unité de consommation, contre 1.599 € dans l'hexagone.

Le surcroît de revenu ainsi généré sera en mesure d'induire un cercle vertueux : selon l'étude susmentionnée, s'ils disposaient d'un complément de revenu de 10 %, 28 % des ménages l'utiliseraient prioritairement pour des achats relatifs à l'enseignement. Et parmi les 20 % les plus modestes, ce sont même 35 % des ménages qui prioriseraient l'enseignement, juste devant l'alimentation (34 %).

3.3 Impacts sociaux

Les enfants mahorais sont particulièrement touchés par la pauvreté : selon l'enquête INSEE susmentionnée, 88 % des moins de 15 ans vivent dans un ménage à bas revenus.

S'agissant en particulier des allocations familiales, les objectifs fixés en décembre 2011 sont maintenus, la période de convergence passant en revanche de 15 ans à 10 ans. Cette accélération du calendrier concernera les allocations familiales pour 1 enfant (accélération de la baisse), pour 2 enfants (alignement intégral avancé de 2026 à 2021) et pour 3 enfants (alignement partiel : de l'ordre des 2/3 du niveau national attendu en 2021).

Parallèlement, l'extension du complément familial à Mayotte permettra de mieux soutenir les foyers modestes, et notamment monoparentaux. Selon les résultats du recensement de 2012¹³, un tiers des familles avec au moins un enfant mineur sont monoparentales dans le département (16 % en moyenne nationale), ce qui n'exclut pas qu'elles soient souvent des familles nombreuses.

¹² Source : INSEE-Mayotte, Analyses n°3, Décembre 2014.

¹³ Source : INSEE-Mayotte, Flash n°20, Novembre 2010.

À Mayotte comme dans le reste de la France, il s'agit majoritairement de femmes vivant seules avec leur(s) enfant(s). La part des enfants vivant au sein de familles monoparentales est d'ailleurs élevée dès le plus jeune âge (24 % pour les moins de 3 ans, contre 12 % en France). Et 24 % des familles monoparentales mahoraises ont quatre enfants ou plus.

Montant des allocations familiales par famille avant et après la réforme

Montant des allocations familiales, 1 ^{er} avril 2016 – 31 mars 2017, en fonction du nombre d'enfants à charge, euros courants*	Hexagone	Outre-mer de droit social commun**	Mayotte avant réforme ***	Rapport différence montant Mayotte par rapport à l'hexagone/DOM, Martinique et Guyane (en %), En 2016	Rapport différence montant Mayotte par rapport à l'hexagone/DOM, Martinique et Guyane (en %) En 2021 (prév : Mayotte 2025)
1	0	23,91	47,29****	197,8 %	100 %
2	130,12	130,12	106,25	81,7 %	100 %
3	296,83	296,83	140,49	47,3 %	65,7 %
4	463,55	463,55	159,31	34,4 %	46,2 %
5	630,26	630,26	178,14	28,3 %	36,9 %
6	796,98	796,98	196,97	24,7 %	31,6 %
Enfant supplémentaire	166,72	166,72	18,83	11,3 %	11,3 %

Source : Circulaire interministérielle n° DSS /SD2B / 2016 / 78 du 15 Mars 2016

* Hexagone + dans les outre-mer de droit social commun. Montant maximal correspondant à la tranche 1 du tableau relatif aux plafonds de ressources applicables pour l'attribution du montant modulé des allocations familiales annexé à la circulaire interministérielle du 18 Déc. 2015.

** Cf. article L. 751-1 du code de la Sécurité sociale : Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

*** Montants applicables du 1^{er} avril 2016 au 31 décembre 2016.

**** 57,28 € pour les allocataires qui avaient déjà un droit ouvert avant le 1^{er} janvier 2012. 44,93 € prévus du 1^{er} janvier au 31 mars 2017. La convergence à la baisse vers le niveau des autres collectivités régies par l'article 73 de la Constitution était initialement censée intervenir en 14 ans (2012-2026).

Enfin, l'extension des compléments de l'AAEH permettra de mieux soutenir les familles d'enfants handicapés.

3.4 Impacts sur la jeunesse

Le bénéfice du complément familial va permettre à tous les jeunes parents concernés et particulièrement à ceux qui élèvent seuls leur(s) enfant(s), de leur apporter un panier minimum de biens et services, pour leur éducation, leur scolarisation et leur épanouissement.

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

Le versement d'un complément familial à Mayotte va constituer un puissant facteur de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes puisque le taux d'activité féminine y est faible (environ 1 femme sur 3 est active contre environ 2 sur 3 dans l'hexagone), que le taux de famille monoparentale s'élève à 33 %. Dans une société qui garde des aspects traditionnels, cette réforme devrait contribuer puissamment à la modernisation du statut de la femme et à son indépendance.

3.6 Impacts sur les personnes en situation de handicap

L'extension des compléments AEEH et l'alignement de cette prestation sur les montants servis au niveau national constituent des avancées significatives pour les familles qui ont la charge d'un enfant handicapé, comme en témoigne le tableau relatant la situation actuelle.

Montant de l'Allocation d'éducation de l'enfant handicapé

Montant de l'AEEH, 1 ^{er} avril 2016 – 31 mars 2017, en euros	Hexagone	Outre-mer de droit social commun	Mayotte
Allocation de base	130,12	130,12	130,12
Complément 1 ^{ère} catégorie	97,59	97,59	0
Complément 2 ^{ème} catégorie (majoration pour parent isolé)	264,30 (52,86)	264,30 (52,86)	0
Complément 3 ^{ème} catégorie (majoration pour parent isolé)	374,09 (73,19)	374,09 (73,19)	0
Complément 4 ^{ème} catégorie (majoration pour parent isolé)	579,72 (231,77)	579,72 (231,77)	0
Complément 5 ^{ème} catégorie (majoration pour parent isolé)	740,90 (296,83)	740,90 (296,83)	0
Complément 6 ^{ème} catégorie (majoration pour parent isolé)	1 104,18 (435,08)	1 104,18 (435,08)	0

Source : Circulaire interministérielle n° DSS /SD2B / 2016 / 78 du 15 Mars 2016.

3.7 Impacts sur les administrations publiques concernées

3.7.1 Impacts budgétaires

S'agissant des allocations familiales, le rythme actuel de convergence est estimé à 2,92 M € en 2016, quasiment intégralement dû à la mesure de rattrapage pour les allocations familiales pour 3 enfants (+ 2,94 M €). Le surcoût annuel lié à l'accélération du plan de convergence croît jusqu'en 2021 (date d'achèvement du plan de convergence accéléré). Il s'élèverait alors à 2,9 M€. Il s'estompe ensuite jusqu'à devenir nul en 2026 (date d'achèvement du plan de convergence initial sur 15 ans). Le coût induit par l'accélération liée à l'application du Plan « Mayotte 2025 » s'établit à 14,6 M€ sur l'ensemble de la décennie 2016-2026.

L'extension du complément familial à Mayotte, consistant en un alignement sur le « CF DOM », compte tenu des plafonds et du montant des prestations en vigueur, devrait engendrer une dépense annuelle s'établissant respectivement à 0,6 M€ (CF de base) et 2,7 M€ (CF majoré), soit au total une dépense de **3,3 M€ par an**

Tableau – Estimation de l'impact de la mise en œuvre du « CF DOM » à Mayotte

Type de CF perçu après réforme	Montant mensuel du CF	Effectifs concernés	Impact de la réforme (M€)
CF	96,25 €	494	0,6
CF majoré	125,15 €	1 820	2,7
Total		2 314	3,3

Source : DSS/SDEPF/6C sur données CNAF - échantillon national des allocataires 2013, transposé à législation 2016

Enfin, l'extension à Mayotte des compléments d'AEEH conduirait à un coût estimé à **415.000 €** en année pleine. Le total de la dépense au titre de l'AEEH (actuellement de 455.000 €) approcherait ainsi un million d'euros. Cette estimation s'appuie sur l'application à Mayotte d'une structure identique à celle des DOM, de Martinique et de Guyane (où 68,9 % des enfants bénéficiaires de l'AEEH n'ont perçu aucun complément, 21,8 % bénéficiaient d'un complément d'AEEH, 9,3 % bénéficiaient également de la majoration pour parent isolé au 31 décembre 2014).

3.7.2 Impacts sur l'emploi public et la charge administrative

Compte tenu des nombreux textes à prendre et des délais nécessaires à leur publication, il a été décidé de sécuriser cette évolution. C'est pour cette raison que la date du 1^{er} janvier 2019 a été choisie pour l'entrée en vigueur de l'extension du CF-DOM et de l'extension de l'AEEH.

4. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil national d'évaluation des normes a examiné ces dispositions lors de sa séance du 21 juillet 2016.

De plus, le Conseil départemental de Mayotte a été consulté sur ces mesures et a rendu son avis le 28 juillet 2016.

Enfin, la Caisse nationale des allocations familiales et la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés ont été consultées sur ces dispositions et ont rendu leur avis le 6 juillet 2016.

5. MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME

5.1 Modalités d'application sur le territoire

Modalités d'application dans les collectivités suivantes :	
Guadeloupe	Sans objet
Guyane	Sans objet
Martinique	Sans objet
La Réunion	Sans objet
Mayotte	OUI

5.2 Modalités de suivi de la disposition

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

Par ailleurs, selon le Document stratégique « Mayotte 2025 » (p. 18), une conférence économique et sociale sur le territoire sera réunie au plus tard en 2020 : elle dressera le bilan socioéconomique au regard des équilibres du territoire.

ARTICLE 10 : SYSTÈME D'ASSURANCE VIEILLESSE

1. DIAGNOSTIC ET OBJECTIFS DE LA RÉFORME ENVISAGÉE

1.1 État des lieux

1.1.1 Contexte démographique

Les salariés cotisent au régime de Mayotte depuis sa création en 1987¹⁴. L'assurance vieillesse est régie par l'ordonnance du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte. Le droit régissant le régime général y a été transposé (ordonnances du 22 décembre 2011¹⁵ et du 23 juillet 2015¹⁶) avec de nécessaires adaptations, en raison du contexte local et de la jeunesse du régime. Les principaux paramètres de calcul de la pension (âge, durée d'assurance, revenu de référence, cotisations, etc.) ont ainsi été étendus, soit par ordonnance, soit par décret, avec une montée en charge aménagée et adaptée.

Parallèlement, en 2014 selon la CCSM¹⁷, 48 % des Mahorais âgés de 60 ans ou plus sont pris en charge par la CSSM au titre de prestation vieillesse, alors qu'en France hexagonale, 85 % des 60 ans ou plus perçoivent une prestation vieillesse du régime général. Les effectifs de retraités sont donc particulièrement faibles dans le département de Mayotte, d'autant plus que les spécificités démographiques mahoraises induisent une population très jeune, avec, corrélativement, un vieillissement de la population qui ne s'est pas, contrairement à la Martinique et à la Guadeloupe, encore amorcé. On constate ainsi que les plus de 60 ans sont, à Mayotte, proportionnellement six fois moins nombreux que dans l'hexagone et quatre fois moins nombreux que dans la moyenne de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion.

Nombre de personnes âgées de 60 ans et plus en France

Au 31 Décembre 2014	Nombre	En % de la population
Guadeloupe	90 665	22,7
Guyane	20 165	7,9
Martinique	94 571	25
La Réunion	127 385	15,1
Mayotte	9 458	4,2
DOM	342 244	16,3
Hexagone	15 937 987	24,8
France	16 280 231	24,5
DOM / FR	2,10 %	-

Source : INSEE (Janvier 2016). Périmètre INSEE, hors COM.

¹⁴ Le régime de retraite des salariés du secteur privé et des salariés de droit privé du secteur public de Mayotte a été instauré par le décret n°87-175 du 16 mars 1987. Il est géré par la Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte (CSSM).

¹⁵ Cf. ordonnance n° 2011-1923 du 22 décembre 2011 relative à l'évolution de la sécurité sociale à Mayotte dans le cadre de la départementalisation.

¹⁶ Cf. ordonnance n° 2015-897 du 23 juillet 2015 relative au régime d'assurance vieillesse applicable à Mayotte.

¹⁷ Source : CCSM, « Dossier Retraite, Les prestations vieillesse servies par la Caisse de Sécurité Sociale de Mayotte en 2014 », Déc. 2015, p. 4.

Mayotte se distingue, parallèlement, par une espérance de vie plus faible que dans la moyenne des DOM, et *a fortiori* que dans l'hexagone. Les retards concernent, au demeurant, surtout les femmes.

Ainsi, en 2014, l'espérance de vie à la naissance des Mahorais équivalait à celle atteinte en 1997 dans l'hexagone ; l'espérance de vie des Mahoraises, pour sa part, équivalait à celle constatée dans l'hexagone en 1978.

Espérance de vie à la naissance

2014, en années	Hommes	Femmes
Guadeloupe	76,1	83,4
Guyane	76,7	83,1
Martinique	78,1	83,9
La Réunion	77,1	83,7
Mayotte	74,7	77,9
Hexagone*	79,3	85,4
France	79,2	85,4

Source : INSEE (Mars 2016)

Espérance de vie à 60 ans

2014, en années	Hommes	Femmes
Guadeloupe	22,1	26,8
Guyane	22	26,6
Martinique	23,1	26,7
La Réunion	21,7	26,3
Mayotte	19,4	21,4
Hexagone*	23,1	27,7
France	23,1	27,7

Source : INSEE (Mars 2016)

* Département du Pas-de-Calais : 20,8 ans / 25,9 ans.

Ainsi, fin 2014, sur les 4 228 bénéficiaires d'une prestation vieillesse, les deux-tiers le sont au titre d'allocation spéciale pour les personnes âgées (2 732, contre 3 094 en 2013). La proportion de personnes âgées percevant le minimum vieillesse¹⁸ est en moyenne plus de six fois supérieure dans

¹⁸ En tant que « minimum vieillesse », l'Allocation spéciale pour les personnes âgées (ASP) de Mayotte (équivalent de l'allocation de solidarité aux personnes âgées nationale, ASPA) est une prestation non contributive destinée aux personnes à faibles revenus. Elle permet de garantir sous conditions un montant minimum de ressources. Le montant dépend des ressources et de la situation familiale (seul ou en couple). En 2015, pour prétendre à une ASPA, une personne âgée qui vit seul ne peut pas dépasser 4 149,24 € de ressources annuelles. Ainsi, en 2015-2016, il peut percevoir un montant maximum fixé à 345,77 € par mois, c'est 23 fois moins que celle d'un métropolitain (800 € en 2015 ; 801 € en 2016). Le montant mensuel moyen d'allocation s'établit à 325 €. Le Document stratégique « Mayotte 2025 » (Juin 2015) prévoit (p. 18) de « porter par étapes, à l'horizon 2018, à 50 % du montant métropolitain l'allocation spéciale pour les personnes âgées (ASP) et l'AAH ». Actuellement, l'ASP servie à Mayotte équivaut à 43,2 % du montant national pour une personne seule. Enfin, il convient de rappeler, et de souligner, que les dépenses portées à l'ASP sont faibles, compte tenu du faible nombre absolu de bénéficiaires (autour de 3 000 actuellement) et, surtout, de la structure par âge de la population mentionnée dans le tableau *supra*. Ces dépenses sont aujourd'hui évaluées par la CCSM à 12,84 M. €, soit 60 % des dépenses vieillesse servies au cours de l'année 2014.

les DOM, en Martinique et en Guyane par rapport à la France hexagonale ; à Mayotte, cette proportion est environ dix fois supérieure.

Nombre d'allocataires du minimum vieillesse rapporté à la population âgée de 61 ans et plus

ASV + ASPA, au 31 décembre 2014,	En %
Guadeloupe	24,4
Guyane	20
Martinique	18,8
La Réunion	22,6
Mayotte	e : 32
DOM, Martinique et Guyane (hors Mayotte)	22
Hexagone*	3,4
France	3,6

Source : DREES (Mai 2016). Mayotte : estimation à partir des données CCSM (Déc. 2015) et des données du RGP 2012.

* Département de Corse du Sud : 10,4 % ; Seine-Saint-Denis : 5,7 %

1.1.2. Le renforcement des petites retraites pour les salariés du secteur privé et la valorisation des périodes de travail

Le mécanisme de « pension minimale » actuellement en vigueur à Mayotte pour les retraités du secteur privé a pour objet de relever le montant de la retraite des assurés qui, bien qu'ils réunissent les conditions du taux plein (par l'âge ou la durée d'assurance), perçoivent une faible pension compte tenu de leur durée d'assurance ou des revenus servant à son calcul.

Un montant de pension différentiel complète ainsi la pension de retraite pour la porter à ce minimum, actuellement fixé à 50 % du SMIG mahorais, soit 616 € par mois. Ce montant est calculé (proratisé) en fonction de la durée d'assurance de l'assuré (schématiquement, un assuré qui a travaillé 50 % de la durée requise peut voir sa pension rehaussée jusqu'à 50 % de ce montant minimal, soit 308 €).

Si, la pension ainsi établie est inférieure au montant de l'ASPA à Mayotte, elle peut être complétée par cette allocation pour les personnes qui y sont éligibles.

On estime qu'actuellement, les assurés qui ont cotisé moins de 70 trimestres (soit 60 % de la durée d'assurance de 116 trimestres requise à Mayotte en 2016) perçoivent un montant de pension qui est complété par l'ASPA.

1.1.3. La mise en place d'un système de retraite complémentaire

Les régimes complémentaires ne sont pas en vigueur à Mayotte, à l'exception de la retraite additionnelle de la fonction publique. Ceci accentue le caractère très favorable des dispositions applicables aux fonctionnaires titulaires en comparaison des agents non titulaires ou des salariés du privé.

1.1.4. Le plafonnement des pensions aux agents publics de façon à assurer une égalité avec ceux de l'hexagone

Le système forfaitaire applicable actuellement est généreux mais potentiellement inéquitable puisqu'il revient à traiter de la même manière des agents avec de faibles indices ayant cotisé entre 5 et 24 ans en leur versant une même pension mensuelle de 646,16 €. Le droit à pension unique est donc plus favorable que le droit commun puisqu'aucune disposition ne prévoit le plafonnement de la pension unique au dernier traitement indiciaire. Ainsi, le cumul des deux parts pourrait donner lieu à des pensions supérieures aux pensions de droit commun des fonctionnaires placés dans les mêmes conditions.

1.2 Justification de l'intervention et objectifs poursuivis

Il s'agit d'améliorer le niveau de vie des retraités mahorais en général et ceux du secteur privé en particulier, dans une optique de convergence accrue avec les niveaux nationaux.

1.2.1. Renforcement des petites retraites des salariés du secteur privé et la valorisation des périodes de travail

Il est proposé de renforcer temporairement le mécanisme de minimum de pension afin d'élever le montant des retraites tout en encourageant l'allongement des carrières.

L'objectif est de permettre aux assurés ayant une durée d'assurance modérée mais suffisante d'avoir un niveau de retraite supérieur au montant actuel de l'ASPA.

Ce renforcement, dérogoire du droit commun, accompagnera la montée en charge de la durée d'assurance requise jusqu'à la convergence avec le régime de droit commun et s'éteindra au plus tard à cet horizon.

Ce mécanisme pourra être le cas échéant revu en fonction d'évolutions intervenant par ailleurs en matière de régimes complémentaires de retraite.

Le mécanisme de minimum de pension mahorais sera aménagé sur trois points.

D'abord, son montant, c'est-à-dire le montant auquel la pension de retraite est portée pour une personne à carrière complète, sera revalorisé. Il est actuellement de 616 € par mois. Il est proposé de le porter au montant national, soit 629 € (+ 2 %). Cette augmentation bénéficiera à l'ensemble des retraités éligibles à cette pension minimale, en proportion de leur durée d'assurance.

Ensuite, il sera créé une majoration de la pension minimale pour les assurés à carrière importante dans le régime mahorais (70 % de la durée d'assurance requise, à l'instar de la majoration du minimum contributif dans l'hexagone). Cette majoration constituera une valorisation supplémentaire des pensions des assurés ayant une carrière importante.

Enfin, une mesure temporaire spécifique sera instaurée, permettant de renforcer le minimum de pension pour les assurés dont les carrières sont modestes, afin de limiter l'apport du filet de sécurité que constitue l'ASPA aux situations les plus fragiles tout en valorisant l'effort contributif. Pour une carrière égale au tiers de la durée d'assurance requise pour sa génération (moins de 10 ans

aujourd'hui), l'assuré bénéficiera d'un montant de pension minimal sensiblement majoré. Au-delà et pour un niveau de carrière intermédiaire, inférieur à celui ouvrant droit à la majoration de pension minimale décrite ci-dessus (70% de durée d'assurance), le montant minimum augmentera progressivement jusqu'à un second niveau, représentant la moitié de la durée d'assurance requise.

L'objectif est de permettre aux assurés ayant une durée d'assurance modérée mais suffisante d'avoir un niveau de retraite supérieur au montant actuel de l'ASPA.

1.2.2. Mise en place d'un système de retraite complémentaire

Afin de permettre à l'ensemble des salariés de Mayotte de disposer d'un régime complémentaire de retraite, il est proposé de rendre applicable le régime de l'Ircantec aux salariés de droit public à la date à laquelle seront mis en place, au moyen d'un accord conventionnel, les régimes Agirc et Arrco pour les salariés de droit privé.

1.2.3. Équité de traitement des pensions des agents publics

Il est introduit un dispositif permettant de garantir une équité de traitement entre les pensionnés publics mahorais, quel que soit le régime dont ils relèvent (services des retraites de l'État – SRE, ou caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales – CNRACL), et ceux de l'hexagone.

2. OPTIONS POSSIBLES ET NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1 Options possibles

2.1.1. Renforcement des petites retraites du secteur privé et la valorisation des périodes de travail

L'option proposée consiste à proposer un minimum contributif fortement progressif, permettant de mieux valoriser les années de travail. Ce système a un double avantage : il enclenche une spirale vertueuse où les salariés ont intérêt à déclarer et à cotiser et il permet un renforcement de la pension qui s'éloigne rapidement du minimum vieillesse (ASPA).

2.1.2. Mise en place d'un système de retraite complémentaire

Il y a deux options possibles : permettre le développement de la retraite complémentaire du secteur public indépendamment de celui du secteur privé ou assurer une instauration et un développement coordonné.

2.2 Raisons ayant présidé au choix de l'option retenue

2.2.1. Renforcement des petites retraites des salariés du secteur privé et la valorisation des périodes de travail

Le renforcement du minimum de pension est un système incitatif à la déclaration et aux cotisations car il permet de dépasser rapidement le minimum vieillesse (ASPA). Il contribue donc à la résorption de l'économie informelle. Il constitue un instrument de valorisation des carrières des salariés autant que de garantie pour ceux dont les carrières sont encore modestes.

2.2.2. Mise en place d'un système de retraite complémentaire

Le projet de loi prévoit que le régime complémentaire de retraite du secteur public (pour les fonctionnaires) doit se mettre en place en même temps que celui du secteur privé et des contractuels de la fonction publique afin de ne pas accroître les écarts constatés actuellement.

Les syndicats de salariés et d'employeurs ont admis cette option, notamment lors d'une réunion organisée au ministère des Outre-mer le 3 juin 2016.

3. IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1 Impacts juridiques

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 sociaux et économiques

3.2.1. Renforcement des petites retraites des salariés du secteur privé et la valorisation des périodes de travail

Cette mesure permettra de renforcer significativement le montant des pensions de retraite à Mayotte :

- pour une carrière égale au tiers de la durée d'assurance requise pour sa génération (moins de 10 ans aujourd'hui), l'assuré bénéficiera d'un montant de pension minimal sensiblement majoré, portant la pension à environ 40€ de plus que l'ASPA par mois au niveau de ce premier palier ;
- au-delà, le montant minimum auquel peut être portée la pension augmentera progressivement jusqu'à un second niveau, représentant la moitié de la durée d'assurance requise. À partir de cette durée et ce second palier, le montant du minimum de pension sera également majoré pour le porter à un montant d'environ 120 € de plus que l'ASPA par mois ;
- enfin, la nouvelle majoration de pension minimale (pour 70 % de la durée d'assurance requise) portera, à partir de ce troisième palier, la pension minimale à environ 210 € de plus que l'ASPA par mois.

Par rapport au dispositif existant, ce mécanisme produira des effets particulièrement importants pour les assurés ayant atteint le tiers de la durée d'assurance (moins de 10 ans aujourd'hui), soit la moyenne actuelle de la durée d'assurance des assurés du seul régime d'assurance vieillesse mahorais. Cette mesure rehaussera également le niveau de couverture des assurés pour des durées plus élevées.

Avec ce mécanisme, au moins 35 % des retraités bénéficieront d'une pension d'un montant supérieur à l'ASPA (et également supérieur au montant qu'ils perçoivent avec le dispositif actuel).

3.2.2. Mise en place d'un système de retraite complémentaire

Pour l'IRCANTEC, l'affiliation aurait trois impacts bien identifiables :

- elle permettrait aux agents contractuels de bénéficier au plus vite d'un régime complémentaire qui améliorerait le faible niveau des pensions actuellement versées par la CSSM ;
- elle contribuerait à réduire les inégalités entre titulaires et contractuels dans la fonction publique, en permettant aux deux catégories d'agents publics de bénéficier d'une retraite complémentaire ;
- elle permettrait enfin de réduire l'écart de coût du travail entre contractuels et titulaires qui favorisent l'emploi de contractuels, qui outre leur statut, se trouvent dans une situation plus précaire du fait de cotisations sociales plus réduites.

3.2.3. Equité de traitement des pensions des agents publics

Cette mesure permettra de réduire les inégalités entre retraités à Mayotte, notamment au sein de la fonction publique. Cette mesure contribue également à la pérennité du système de retraites de la fonction publique locale.

3.3. Impacts sur les administrations publiques concernées

3.3.1. Impacts budgétaires

3.3.1.1. Renforcement des petites retraites des salariés du secteur privé et la valorisation des périodes de travail

Le coût du dispositif est estimé à partir :

- d'une projection d'évolution des effectifs de pensionnés sur la période 2015-2030, qui passerait d'environ 1 400 pensionnés en 2015 à près de 6 000 en 2030 ;
- des données relatives à la durée cotisée et au montant des pensions personnelles observées sur un échantillon de dossiers.

Sous ces hypothèses, le coût de la mesure est légèrement inférieur à 1 M€ la première année. Selon l'augmentation des carrières et durées d'assurance, le coût serait de l'ordre de 5 M€ par an (à paramètres – montants du Minimum de pension et de l'ASPA – inchangés).

3.3.1.2. Mise en place d'un système de retraite complémentaire

Les conditions de mise en œuvre demeurent à définir notamment par les partenaires sociaux pour l'Agirc-Arrco. Elles permettront de déterminer les modalités de renforcement des retraites des pensionnés mahorais.

3.3.1.3. Equité de traitement des pensions des agents publics

Pour contenir le régime de la CRFM, il est proposé d'introduire une pension unique plafonnée au maximum de ce qu'aurait un affilié SRE ou CNRACL dans les reste du territoire national au taux plein dans les mêmes conditions.

3.3.2 Impacts sur l'emploi public et la charge administrative

La progression des retraites du secteur privé, la montée en charge simultanée des régimes de retraite complémentaire des secteurs public et privé et le plafonnement des retraites pour les titulaires de la fonction publique vont établir un meilleur équilibre quant à l'attractivité des deux secteurs et permettre ainsi de revaloriser la condition de retraités issus du secteur privé. Le secteur privé devrait devenir plus attractif pour les Mahorais.

4. CONSULTATIONS MENÉES

Le Conseil national d'évaluation des normes a examiné ces dispositions lors de sa séance du 21 juillet 2016.

De plus, le Conseil départemental de Mayotte, consulté, a rendu son avis le 28 juillet 2016.

Enfin, la Caisse nationale des allocations familiales et la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés ont été consultées sur ces mesures et ont rendu leur avis le 6 juillet 2016.

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	Sans objet
Guyane	Sans objet
Martinique	Sans objet
La Réunion	Sans objet
Mayotte	OUI

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.

Par ailleurs, selon le Document stratégique « Mayotte 2025 » (p. 18), une conférence économique et sociale sur le territoire sera réunie au plus tard en 2020 : elle dressera le bilan socioéconomique au regard des équilibres du territoire.

TITRE IV : DISPOSITIONS ÉCONOMIQUES EN FAVEUR DE L'ÉGALITE RÉELLE

ARTICLE 11 : « CADRES AVENIR MAYOTTE »

1. DIAGNOSTIC ET OBJECTIFS DE LA RÉFORME ENVISAGÉE

1.1 État des lieux

Le 101^{ème} département français vit actuellement une phase cruciale de son histoire, marquée par de multiples réformes institutionnelles et administratives que les collectivités locales doivent accompagner. Face à l'ampleur des chantiers à engager et aux défis économiques auxquels le territoire se trouve confronté, des besoins importants en compétences se font sentir, notamment au niveau des postes d'encadrement dans le secteur public comme dans le secteur privé. A ce titre, le Schéma régional de développement de l'économie, de l'emploi et de la formation (SRDE-PRDF) élaboré par le Conseil général de Mayotte souligne que « l'éducation et la formation apparaissent comme l'un des enjeux primordiaux pour le développement de Mayotte et la montée en compétence et en qualification de la population ».

L'enquête BMO de Pôle Emploi à Mayotte indique une croissance de 19 % par rapport à 2015 des embauches prévues en 2016 : 51 % des projets de recrutement se concentrent dans les services aux particuliers, principalement dans l'administration publique, l'enseignement et les activités associatives. Parmi les 10 métiers les plus recherchés figurent un certain nombre d'emplois requérant un niveau de qualification important à l'instar des formations (y compris moniteurs d'auto-école), des professionnels de l'animation culturelle, des éducateurs, des cadres infirmiers et puéricultrices, etc. Les fonctions sociales et médico-sociales, les fonctions administratives et les fonctions d'encadrement correspondent respectivement à 25 %, 6 % et 5 % des profils recherchés.

Graphique : Les profils recherchés par fonction



Source : Enquête des besoins de main d'œuvre 2016 à Mayotte, Pôle Emploi

Le SRDE-PRDF de Mayotte rappelle que l'offre de formation post-baccalauréat, malgré la création récente d'un Centre universitaire de formation et de recherche, reste très peu développée à Mayotte alors même que le nombre de bacheliers augmente d'année en année. Cette situation oblige de nombreux Mahorais à se former hors du territoire. Or, malgré les dispositifs de mobilité existants, le nombre de Mahorais titulaires de diplômes de deuxième cycle (master) est encore marginal et ne permet pas de répondre aux besoins identifiés et à venir.

Dans ce contexte, lors de sa rencontre avec les élus mahorais en avril 2016, le Premier ministre s'est engagé à contribuer à la montée en compétences des ressources humaines dans les collectivités territoriales de Mayotte en soutenant la mise en place d'un plan ambitieux de formation.

1.2 Justification de l'intervention

L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) propose actuellement le passeport mobilité études (PME) à Mayotte. Depuis 2011, plus de 16 061 Mahorais ont bénéficié de ce dispositif, avec une montée en puissance depuis son déploiement.

Graphique : Bénéficiaires de dispositifs gérés par LADOM à Mayotte

DISPOSITIFS	NOMBRE de mesures			
	2011	2012	2013	2014
Formation professionnelle en mobilité (PMFP)	481	406	459	480*
Passeport-mobilité études (PME)	2 453	3 017	4 087	6 504
Aide à la continuité territoriale (ACT)	1 335	3 350	4 132	4 796
TOTAL	4 269	6 773	8 678	11 780

* Il s'agit de 405 mesures de formation auxquelles il faut ajouter 75 mesures de transits pour des oraux de concours

Source : Rapport d'activité 2014, LADOM

Le PME, en vertu des dispositions actuellement en vigueur dans le code des transports, est destiné à prendre en charge uniquement une partie des coûts de transports des étudiants et ne permet pas la prise en charge d'une aide mensuelle ni de frais d'installation.

La mise en place d'un programme spécifique permettant une prise en charge plus large des frais inhérents à la mobilité, nécessite d'élargir le champ des dépenses éligibles au titre du PME. Ces modalités d'accompagnement des jeunes s'inspirent des dispositifs « Cadres Avenir » créés en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna et qui ont connu un grand succès.

1.3 Objectifs poursuivis par la réforme

Le dispositif proposé vise à permettre chaque année à 50 jeunes mahorais de démarrer une formation menant à un diplôme de niveau master 2 en prenant en charge à la fois le transport, une aide à l'installation, une allocation mensuelle et un accompagnement dédié par LADOM. En rythme de croisière, compte tenu de la durée des formations (5 ans), ce sont 250 jeunes qui doivent bénéficier du dispositif chaque année.

Les formations suivies pourront être déterminées dans le cadre d'un dialogue entre les jeunes sélectionnés et l'opérateur (LADOM), lequel s'appuiera sur une identification des besoins réalisée en partenariat avec l'État, le conseil départemental et les autres collectivités locales, et les organisations professionnelles, Pôle Emploi et le Centre national de la fonction publique territoriale.

Au bout de cinq ans de mise en œuvre, le programme permettra d'apporter aux entreprises et administrations mahoraises un flux annuel de 50 cadres susceptibles de répondre aux besoins de main-d'œuvre qualifiée.

Pour garantir que le jeune revienne effectivement travailler ou recherche un emploi sur le territoire de Mayotte compte-tenu de l'investissement conséquent que représente un tel dispositif, une clause de dédit-formation sera intégrée dans la convention signée entre le jeune bénéficiaire et l'établissement gestionnaire. Actuellement, l'utilisation de ce type de clause est limitée aux relations contractuelles dans le cadre d'un contrat entre le salarié et l'entreprise finançant une formation. Elle prévoit que le salarié, en contrepartie d'une formation, rembourse les frais de formation engagés par l'entreprise s'il démissionne avant un certain délai. A l'inverse, l'intégration de ce type de clause est considérée comme nulle dans le cadre d'un contrat de professionnalisation.

La clause qui régira la relation contractuelle entre le jeune et LADOM doit présenter un certain degré de souplesse pour ne pas décourager la poursuite de ce parcours en prévoyant un délai raisonnablement court pour la durée de travail à Mayotte ou, le cas échéant, la recherche d'un emploi sur le territoire. Ce type d'obligation existe déjà pour les étudiants suivant certains cursus en France hexagonale, notamment pour les fonctionnaires stagiaires qui ont vocation à être titularisés après la période de formation dans une école du service public (Ecole nationale d'administration, Institut régional d'administration, Ecole nationale de la magistrature, Ecoles nationales supérieures etc.), qui perçoivent une rémunération dès leur nomination et qui sont tenus de travailler plusieurs années au bénéfice d'une administration. Cette pratique est toutefois plus répandue dans les pays qui cherchent à lutter contre le phénomène de fuite des cerveaux (*brain drain*) et à mettre en œuvre des stratégies pour capitaliser sur leurs investissements dans le capital humain (*brain gain*), à l'instar de certains pays d'Amérique latine et d'Asie qui ont créé des dispositifs de bourses conditionnelles au retour au pays des étudiants.

2. OPTIONS POSSIBLES ET NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1 Options possibles

Deux options étaient possibles :

- 1° Ne pas modifier les dispositions relatives aux PME et laisser l'État conclure avec LADOM une convention financière permettant la mise en place de ce programme en l'absence de référence au dispositif du passeport mobilité études.
- 2° Modifier les dispositions relatives aux PME.

2.2 Descriptions des avantages/inconvénients des différentes options

La première option présente l'avantage de maintenir une stricte égalité de dispositions applicables entre Mayotte et les autres départements d'outre-mer, tout comme en Guyane et en Martinique. Cette égalité juridique serait toutefois contredite dans les faits par la mise en œuvre au profit de Mayotte d'un dispositif conventionnel et financier spécifique et plus favorable.

La seconde option présente, par rapport à la première, l'intérêt d'asseoir la mesure dans un dispositif déjà prévu par le législateur, ce qui favorisera sa bonne articulation avec les autres dispositifs prévus par les textes et que met en œuvre LADOM. Elle permet également de matérialiser l'engagement du législateur à mettre en œuvre au profit du territoire de Mayotte, qui rencontre des difficultés particulièrement aiguës, des outils spécifiques et adaptés.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option retenue

La nécessité d'assurer la bonne articulation de la mesure avec les dispositifs existants, de lui donner une base juridique de même nature que les autres interventions de LADOM en matière de formation professionnelle et de marquer, ce faisant, l'engagement de la Nation en faveur de la résolution de certaines des difficultés les plus importantes auxquelles le territoire de Mayotte est spécifiquement confronté conduit à privilégier la seconde option.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1 Impacts économiques

Ce programme constituera un appui essentiel au développement économique en fournissant aux entreprises et aux collectivités mahoraises des cadres formés en fonction des besoins identifiés en main-d'œuvre qualifiée. Cet investissement dans le capital humain à Mayotte est susceptible de conduire, dans le secteur public, à un renforcement de l'efficacité de l'action publique sur le territoire, à une plus grande satisfaction des usagers quant à leur accès aux services publics, le développement d'une 'approche projet' dans l'administration, une meilleure adéquation des postes et des profils recrutés ainsi que la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Dans le secteur privé, ce dispositif doit permettre l'émergence d'une génération d'entrepreneurs et de managers formés pour revenir travailler à Mayotte, une plus grande pérennité des structures créées, une professionnalisation accrue de certaines fonctions, un accroissement de la taille et de la compétitivité des entreprises, une meilleure connaissance des enjeux locaux et plus globalement un renforcement du tissu productif local et du secteur privé.

Bénéficiant aux Mahorais, ce nouvel outil doit permettre une réduction du chômage, notamment parmi les jeunes, compte-tenu des besoins en main-d'œuvre qualifiée, des offres d'emplois non pourvues requérant un haut niveau de qualification et des perspectives d'embauches telles que révélées par les enquêtes « Besoin de main-d'œuvre » de Pôle Emploi à Mayotte.

Le dispositif permettrait de lutter contre la fuite des cerveaux en organisant un système vertueux pour accompagner la montée en compétences des Mahorais au service du territoire au travers de l'inclusion de la clause de dédit-formation.

3.2 Impacts sociaux

Un impact positif sur l'emploi 5 ans après le lancement du dispositif permettra des créations d'emplois indirectes liées à l'accroissement de la taille des entreprises mahoraises, la plus grande pérennité des structures créées et la stimulation de la consommation induite par les salaires versés aux cadres de l'administration et des entreprises mahoraises.

3.3 Impacts sur les administrations publiques concernées

3.3.1 Impacts budgétaires

Le coût de cette mesure est estimé à 350 k€ au cours de l'année de démarrage et à 1,1 M€ en rythme de croisière (au bout de cinq ans).

La dépense se décompose comme suit en rythme de croisière :

- frais de transport : 230 k€ ;
- prime d'installation : 40 k€ ;
- allocation mensuelle : 750 k€ ;
- 2 ETP d'accompagnement : 100 k€.

La dépense sera prise en charge par LADOM sur la base du financement que cet opérateur reçoit du ministère des outre-mer.

3.3.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Création envisagée de deux emplois au sein de l'Etablissement public administratif LADOM.

3.4 Impacts environnementaux

Compensation de l'empreinte carbone liée aux déplacements des bénéficiaires par un recours moins important à des prestations de consultants extérieurs et l'occupation par des Mahorais, à terme, de certains postes occupés par des habitants de l'hexagone.

3.5 Impacts sur la jeunesse

Cette mesure est favorable à la jeunesse mahoraise à plusieurs égards :

- en permettant chaque année à une cohorte de jeunes d'être accompagnée dans des cursus de formation de haut niveau ;
- en offrant, au-delà des bénéficiaires directs, des perspectives d'emploi à moyen terme à l'ensemble de la jeunesse mahoraise à travers le développement économique escompté.

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

Le Gouvernement veillera à ce que le programme contribue à la réduction des inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes.

3.7 Impacts sur les personnes en situation de handicap

Une proportion à définir de places dans le programme pourra être réservée à des personnes en situation de handicap.

4. CONSULTATIONS MENÉES

Le conseil départemental de Mayotte a été consulté sur les mesures envisagées et a rendu son avis le 28 juillet 2016.

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	NON
Guyane	NON
Martinique	NON
La Réunion	NON
Mayotte	Application de plein droit

Application éventuelle dans les collectivités d'outre-mer :	
Saint-Barthélemy	NON
Saint-Martin	NON
Saint-Pierre-et-Miquelon	NON
Wallis et Futuna	NON
Polynésie française	NON
Nouvelle-Calédonie	NON
Terres australes et antarctiques françaises	NON

5.2 Modalités de suivi de la disposition

Cette mesure donnera lieu à des évaluations régulières de son impact dans le cadre du suivi des crédits budgétaires qui lui seront associés.

5.3 Mesures d'application

Un décret d'application devra être pris consécutivement à la modification de l'article L.1803-5 du code des transports.

ARTICLE 12 : PASSEPORT POUR LA MOBILITÉ EN STAGES PROFESSIONNELS

1. DIAGNOSTIC ET OBJECTIFS DE LA RÉFORME ENVISAGÉE

1.1 État des lieux

L'Agence de l'outre-mer pour la Mobilité propose actuellement plusieurs dispositifs encadrés par le code des transports :

- l'aide à la continuité territoriale qui finance une partie du titre de transport des résidents ultramarins entre leur collectivité de résidence et le territoire hexagonal sous conditions de ressources ;
- le passeport-mobilité études destiné aux étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur dans l'hexagone compte-tenu de l'inexistence ou de la saturation, sur leur territoire de résidence, du parcours d'études choisi. Elle finance également une partie de leur titre de transport ;
- le passeport-mobilité formation professionnelle destiné aux résidents d'outre-mer bénéficiant d'une mesure de formation professionnelle en mobilité. Elle prend aussi uniquement en charge une partie de leur titre de transport.

Graphique : Bénéficiaires des aides de LADOM

Passeport pour la mobilité de la formation professionnelle
(PMFP) : financement-État

	2012	2013	2014
PMFP: Nombre de mesures	7 300	7 894	8 485
BUDGET EN M€	13,3	15,6	17,6

Passeport-mobilité études (PME)

	2012	2013	2014
PMFP: Nombre de mesures	11 629	15 584	17 980
BUDGET EN M€	10,2	12,4	14,6

Aide la continuité territoriale (ACT)

	2012	2013	2014
Nombre de mesures	117 000	142 500	138 850
Financement État en millions d'euros	21,5	25,2	25,1
Financement régions	17,4	22,3	21,0
BUDGET TOTAL	38,9	47,5	46,1

Source : Rapport d'activité 2014, LADOM

Les dispositions actuellement en vigueur relatives au dispositif du passeport mobilité études ne permettent que la prise en charge, sous conditions de ressources, d'une partie des frais de transport liés au démarrage ou à la fin d'une formation supérieure réalisée hors du territoire de résidence.

1.2 Justification de l'intervention

Les élèves en terminale professionnelle ou technologique ainsi que les étudiants en section de technicien supérieur, en institut universitaire de technologie, en licence professionnelle ou en master professionnel sont amenés à faire un stage pratique qu'ils réalisent dans leur académie, sauf dans le cas où, notamment du fait de la technicité du métier et de la rareté des employeurs concernés, aucun employeur n'est en mesure de l'accueillir au sein de l'académie.

1.3 Objectifs poursuivis par la réforme

Il s'agit donc de rendre éligible au passeport mobilité études, et au financement par le fonds de continuité territoriale, la prise en charge, sous conditions de ressources, d'une partie des frais de transport liés à la réalisation des stages mentionnés *supra* lorsque ces stages doivent être réalisés hors de l'académie ultramarine où se déroule la formation.

2. OPTIONS POSSIBLES ET NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1 Options possibles

Deux options étaient envisageables :

- 1° Poursuivre la prise en charge qui existe actuellement dans les faits sans assise législative ;
- 2° Donner à cette prise en charge une assise législative, comme les autres interventions de LADOM dans le champ de la formation.

2.2 Descriptions des avantages/inconvénients des différentes options

La première option ne présente que des inconvénients puisqu'elle oblige soit à interrompre le versement des aides existantes afin de se conformer aux textes en vigueur, soit à poursuivre ces versements sans texte tandis que l'ensemble des autres mesures gérées par LADOM découlent directement ou indirectement de dispositions législatives, qu'il s'agisse du passeport mobilité études, du passeport mobilité formation professionnelle ou de l'aide à la continuité territoriale.

2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option retenue

Cette aide est plébiscitée par les étudiants comme par les rectorats et vice-rectorats ultramarins. Il est donc préférable d'en poursuivre le versement tout en lui donnant une assise législative.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1 Impacts économiques

Indirectement, par sa contribution à la formation professionnelle initiale des jeunes, cette mesure favorise la compétitivité économique des entreprises qui seront amenées à recruter les jeunes concernés à l'issue de leur formation.

Cette mesure n'a de coût que pour l'État et bénéficie aux stagiaires concernés.

3.2 Impacts sociaux

Impact favorable sur la qualification et donc sur l'employabilité des jeunes, et à terme sur l'emploi des bénéficiaires.

3.3 Impacts budgétaires

Cette disposition a une incidence budgétaire nulle car le dispositif est déjà mis en œuvre.

3.4 Impacts sur la jeunesse

Ce dispositif s'adresse aux élèves en terminale professionnelle ou technologique ainsi que les étudiants en section de technicien supérieur, en institut universitaire de technologie, en licence professionnelle ou en master professionnel donc aux jeunes.

Il vise à renforcer la qualification professionnelle des jeunes et favorisera leur employabilité.

4. CONSULTATIONS MENÉES

Les conseils régionaux, conseils départementaux et collectivités uniques de Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte, l'assemblée de la Polynésie française, l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna, le congrès de Nouvelle-Calédonie, ainsi que les conseils territoriaux de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon ont été consultés.

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
La 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	OUI

5.2 Modalités de suivi de la disposition

Suivi dans le cadre des entretiens de gestion MOM/LADOM et du bilan annuel du contrat d'objectif et de performance de LADOM.

5.3 Mesures d'application

Un décret devra être pris afin de modifier les articles D.1803-2 et suivants du code des transports, en cohérence avec la modification des articles L. 803-2 et L.1803-5 du même code.

ARTICLE 13 : –ASSOULISSEMENT DES CONDITIONS D'ACCÈS À LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPÉRIENCE

1. DIAGNOSTIC ET OBJECTIFS DE LA RÉFORME ENVISAGÉE

1.1 État des lieux

L'économie informelle a été pour la première fois définie par le Bureau international du travail en 1993 comme « *un ensemble d'unités produisant des biens et des services en vue principalement de créer des emplois et des revenus pour les personnes concernées. Ces unités, ayant un faible niveau d'organisation, opèrent à petite échelle et de manière spécifique, avec peu ou pas de division entre le travail et le capital en tant que facteurs de production. Les relations de travail, lorsqu'elles existent, sont surtout fondées sur l'emploi occasionnel, les relations de parenté ou les relations personnelles et sociales plutôt que les accords contractuels comportant des garanties en bonne et due forme* ».

Par la suite, le manuel de l'OCDE (2002) a proposé une typologie de l'« économie non observée ». Il en distingue quatre composantes : la production souterraine, la production illégale, la production pour usage final propre et la production du secteur informel.

La production pour usage final propre désigne les activités non marchandes réalisées par les ménages à des fins de consommation propre. Cette notion, dans sa conception restreinte, est souvent rapprochée de celle de travail domestique. La production illégale regroupe l'ensemble des « *activités productives qui contreviennent au code pénal soit parce que ces activités sont interdites par la loi, soit parce qu'elles sont exercées par des personnes non autorisées, ou encore des activités telles que la contrebande, la contrefaçon, la corruption ou le recel de biens volés* » (J. CHARMES). La production souterraine fait référence aux activités volontairement dissimulées pour échapper à diverses obligations telles que le paiement des impôts, des charges sociales... La production du secteur informel correspond aux « *activités qui ne cherchent pas délibérément à se cacher et à se soustraire aux obligations légales, mais qui ne sont pas enregistrées ou sont mal enregistrées du fait de l'incapacité des pouvoirs publics à faire appliquer leurs propres réglementations, de la reconnaissance implicite de l'inapplicabilité de ces réglementations et de la tolérance vis-à-vis de ces activités qui en résultent* » (J. CHARMES).

Suivant cette typologie, une approche exclusivement coercitive ne peut produire ses effets que dans les situations de production illégale ou de production souterraine et doit nécessairement s'accompagner de mesures d'accompagnement dans le cas de la production informelle. Dans ses études sur les travailleurs informels indépendants aux Antilles et en Guyane¹⁹, l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) souligne l'existence d'une économie informelle importante. Elle touche dans la grande majorité des cas des publics en difficulté et recouvre des situations plurielles. Elle est induite par une situation dégradée sur le marché du travail, une absence de

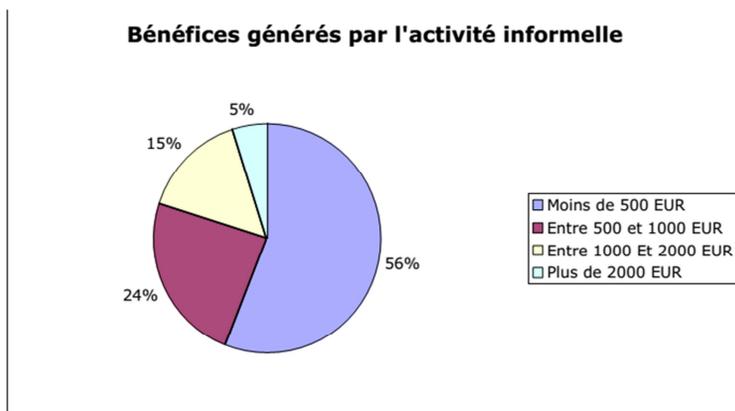
¹⁹ « Le travail indépendant informel à la Martinique », ADIE (octobre 2008)

« Le travail indépendant informel en Guadeloupe », ADIE (mars 2009)

« Le travail indépendant informel en Guyane », ADIE (avril 2009)

connaissance des formalités administratives à accomplir, une fréquence et une nature des activités exercées qui s'inscrivent difficilement dans le cadre défini au niveau national et un phénomène de pluriactivité qui s'exerce hors de toute réglementation adaptée à son déploiement. Cette absence d'enregistrement est d'autant plus préjudiciable pour les travailleurs que les activités exercées ne génèrent que de faibles revenus qui leur permettraient de bénéficier d'un ensemble de droits sans pour autant augmenter considérablement leur contribution.

Graphique : Bénéfices générés par l'activité informelle des travailleurs indépendants informels en Guyane



Source : « Le travail indépendant informel en Guyane », ADIE (avril 2009)

1.2 Justification de l'intervention

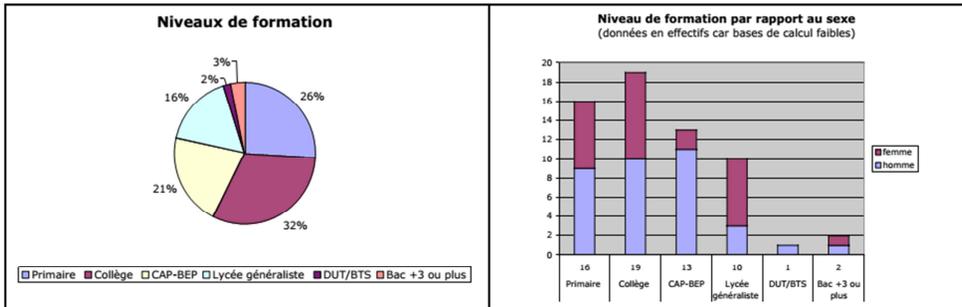
La recommandation n° 204 concernant la transition de l'économie informelle vers l'économie formelle de l'Organisation internationale du Travail, adoptée le 12 juin 2015, rappelle non seulement que « l'économie informelle, sous toutes ses formes, constitue une entrave de taille aux droits des travailleurs (...) et qu'elle a un impact négatif sur l'essor des entreprises durables, les recettes publiques, le champ d'action de l'État » mais aussi que « la plupart des individus n'entrent pas dans l'économie informelle par choix mais du fait du manque d'opportunités dans l'économie formelle et faute d'avoir d'autres moyens de subsistance ». En d'autres termes, le développement de l'informel ne témoigne pas d'une volonté délibérée du travailleur d'échapper aux règles, qui ne sont pas toujours connues, mais d'un état de fait en absence d'alternatives crédibles et d'une inadaptation des normes à la typologie des activités que peuvent exercer ces personnes (faible durée, saisonnalité, fréquence variable...).

Cette recommandation pose pour la première fois les grands principes de la construction d'un parcours d'accompagnement des travailleurs informels dans la formalisation progressive de leurs activités.

Elles invitent : « Les Membres devraient fournir des incitations et promouvoir les avantages qu'offre la transition effective vers l'économie formelle, y compris un accès amélioré aux services aux entreprises, au financement, aux infrastructures, aux marchés, aux technologies, aux programmes d'éducation et d'acquisition de compétences, ainsi qu'aux droits de propriété » (Recommandation n°204, OIT).

Compte-tenu du faible niveau de formation de la plupart des travailleurs informels dans les territoires ultramarins, comme le montrent les études de l'ADIE, la reconnaissance des compétences développées dans l'économie informelle constitue un levier pour les inscrire dans un parcours de formalisation progressive de leurs activités.

Graphique : Niveau de formation des travailleurs indépendants informels en Guyane



Source : « Le travail indépendant informel en Guyane », ADIE (avril 2009)

Le dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE), qui permet aux personnes exerçant une activité professionnelle ou bénévole pendant une durée minimale de 3 ans de bénéficier d'une certification (diplôme, titre ou certification de qualification professionnelle) en rapport directe avec les compétences développées, apparaît comme un levier mobilisable pour inciter les travailleurs à rejoindre un parcours de formalisation de leurs activités. En effet, la plupart d'entre eux exerce une activité non enregistrée pendant une période supérieure à 3 ans.

Graphique : Durée d'exercice moyen d'une activité par les travailleurs indépendants informels en Guyane



Source : « Le travail indépendant informel en Guyane », ADIE (avril 2009)

Compte tenu de leur statut actuel, les travailleurs de l'économie informelle ne peuvent remplir les conditions d'éligibilité au dispositif de validation des acquis de l'expérience puisqu'ils ne sont pas en mesure, par définition, d'attester de l'exercice d'une activité pendant la durée minimum requise pour pouvoir bénéficier de cette reconnaissance de leurs compétences développées dans l'informel.

Afin de permettre à des travailleurs informels d'intégrer l'emploi salarié ou de créer officiellement leur entreprise (notamment artisanale lorsque cette création requiert une qualification spécifique), il convient d'expérimenter des modalités de validation des acquis de l'expérience pour ces travailleurs.

1.3 Objectifs poursuivis par la réforme

Il est proposé, à titre expérimental, de donner aux travailleurs informels la possibilité de s'engager dans une démarche de validation des acquis de l'expérience en contrepartie de leur intégration à un parcours de création d'entreprise, supervisé par une association ou fondation de microcrédit reconnue d'utilité publique telle que l'ADIE (organismes mentionnés au 5° de l'article L.511-6 du code monétaire et financier).

2. OPTIONS POSSIBLES ET NÉCESSITÉ DE LÉGISFÉRER

2.1 Options possibles

Les dispositions législatives actuelles relatives à la VAE ne prévoient pas explicitement la possibilité de prendre en compte au titre de la VAE les périodes d'activité informelle.

En l'absence de disposition législative la prévoyant expressément, l'expérimentation visée risquerait de se heurter à d'importantes difficultés de mise en œuvre compte tenu du risque que les jurys déclarent non satisfaites les conditions prévues par les textes pour bénéficier du dispositif, faute notamment de disposer de justificatifs de durée d'activité.

La mise en œuvre de l'expérimentation souhaitée élève la condition de durée minimale d'activité.

2.2 Raisons ayant présidé au choix de l'option retenue

L'expérimentation constitue une modalité législative adaptée.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1 Impacts économiques

Cette expérimentation constituera un appui essentiel au développement économique des départements d'outre-mer en permettant la régularisation d'une partie du travail informel en inscrivant les travailleurs informels dans un parcours progressif de formalisation de leurs activités économiques.

Elle doit permettre d'accroître à la fois le taux de création d'entreprise et leur taux de survie à 3 ans compte-tenu de l'accompagnement dont bénéficient les travailleurs concernés. Elle est susceptible d'engendrer un accroissement de la taille moyenne des entreprises et des niveaux de qualification des entrepreneurs compte-tenu du recours au dispositif de VAE.

Elle doit aussi aboutir à terme à une réduction des situations de concurrence déloyale auxquelles sont confrontés de nombreux artisans et travailleurs indépendants enregistrés puisque la présente disposition doit permettre une réduction de la sphère informelle, en favorisant le développement d'activités informelles.

L'enregistrement de nouveaux travailleurs doit permettre d'accroître les ressources fiscales de l'État et l'assiette des cotisations sociales tout en réduisant les dépenses de minima sociaux dont bénéficient certains travailleurs informels.

L'accroissement des revenus de transfert est susceptible d'avoir un impact important sur la consommation intérieure. En premier lieu, il doit renforcer l'effet des stabilisateurs automatiques qui résultent du système de protection sociale français. A long terme, il doit aussi permettre de redonner du pouvoir d'achat aux personnes âgées qui auront formalisé leurs activités économiques alors même que certains territoires ultramarins, à l'instar de la Guadeloupe et de la Martinique, sont confrontés à un phénomène de vieillissement accéléré de leur population et que la croissance de la plupart des économies d'outre-mer repose sur la demande intérieure.

3.2 Impacts sociaux

Les travailleurs appartenant principalement aux catégories les plus défavorisées des populations ultramarines, comme le montrent les études de l'ADIE, leur accompagnement dans la formalisation de leurs activités économiques doit leur permettre d'acquérir de nouveaux droits et de nouvelles protections contre les aléas de la vie. La disposition doit, *in fine*, augmenter la probabilité de sortie de la pauvreté de ces populations et réduire la probabilité d'entrée dans l'extrême pauvreté, en accroissant leurs revenus de substitution.

3.3 Impacts sur les administrations publiques concernés

Existence d'un coût de validation (charge administrative liée à l'organisation des jurys) pour les autorités délivrant les certifications (titres et diplômes), mais l'impact budgétaire est quasi nul compte tenu du caractère minoritaire de l'expérimentation dans l'ensemble des demandes de VAE et de la dispersion de ces demandes supplémentaires entre de nombreuses autorités certificatrices (rectorats, centres agréés par les DIECCTE, universités, etc.).

3.4 Impacts sur la jeunesse

Ce dispositif est favorable à l'obtention de qualifications y compris par les jeunes.

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

Cette expérimentation est susceptible de contribuer à la réduction des inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes, notamment en permettant à des femmes exerçant des activités non déclarées (aide à domicile, commerce, etc.) d'intégrer la sphère formelle et de voir leurs droits renforcés.

4. CONSULTATIONS MENÉES

Les collectivités territoriales de Guadeloupe, Martinique, Guyane, Mayotte, La Réunion, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon ont été 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	OUI
Guyane	OUI
Martinique	OUI
La Réunion	OUI
Mayotte	OUI

Application éventuelle dans les collectivités d'outre-mer :	
Saint-Barthélemy	OUI
Saint-Martin	OUI
Saint-Pierre-et-Miquelon	OUI
Wallis-et-Futuna	NON
Polynésie française	NON
Nouvelle-Calédonie	NON
Terres australes et antarctiques françaises	NON

5.2 Modalités de suivi de la disposition

Cette expérimentation est ouverte pour cinq ans. Elle donnera lieu à un bilan dans un délai de six mois avant la fin de sa mise en œuvre.

ARTICLE 14 : « BOUCLIER QUALITÉ-PRIX » AUX ENTREPRISES DE TRANSPORTS MARITIMES ET TRANSITAIRES

1. DIAGNOSTIC ET OBJECTIFS DE LA RÉFORME ENVISAGÉE

1.1 État des lieux

La lutte contre la vie chère constitue une priorité de l'action de l'État outre-mer compte-tenu des différentiels au niveau des prix de vente entre l'hexagone et les territoires ultramarins. La dernière étude de l'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) montre que les prix sont plus élevés de 12 % en Martinique, en Guadeloupe et en Guyane et de 7 % à Mayotte et à La Réunion par rapport aux prix relevés en France hexagonale.

1 Les écarts de prix entre les DOM et la métropole en mars 2015 en %

	Écarts DOM/métropole (panier de consommation métropolitain)	Écarts métropole/DOM (panier de consommation local)	Écarts de Fisher DOM/métropole
Martinique	17,1	-7,1	12,3
Guadeloupe	17,0	-7,5	12,5
Guyane	16,2	-6,8	11,6
La Réunion	10,6	-3,6	7,1

Source : Insee, Enquête de comparaison spatiale de prix de 2015

Cet écart est particulièrement marqué pour les produits alimentaires : ils présentent des prix de vente plus importants de 37 % à 48 % par rapport aux niveaux observés en France hexagonale.

3 Les écarts de prix selon les postes de consommation en mars 2015 en %

Fonction	Martinique		Guadeloupe		Guyane		La Réunion	
	DOM/métropole (panier métropolitain)	Métropole/DOM (panier local)						
Produits alimentaires et boissons non alcoolisées	47,9	-22,6	41,9	-19,6	44,9	-19,2	36,8	-16,6
Boissons alcoolisées et tabac	32,4	-10,4	23,1	-1,7	6,4	4,6	32,4	-17,2
Habillement et chaussures	8,1	-1,9	13,4	-8,9	3,1	4,2	5,4	0,4
Logement, eau, énergie	4,8	-0,1	2,5	6,7	4,8	-2,3	-2,0	7,0
<i>dont loyers</i>	1,8	0,1	11,4	-7,2	13,5	-9,9	4,5	-5,1
Meubles, électroménager, entretien courant de la maison	16,6	-11,7	14,6	-7,1	17,9	-9,2	4,6	0,1
Santé	16,3	-12,3	18,5	-16	17,3	-12,5	14,6	-9,9
Transports	-1,1	9,2	2,6	0,0	4,6	0,6	-4,1	4,8
Communications	37,2	-20,5	37,3	-22,1	40,4	-22,4	18,3	-13,2
Loisirs et culture	9,1	2,1	12	-0,7	10,5	4,1	5,7	6,4
Restaurants et hôtels	6	-2,6	3,4	0,1	11,2	-6,2	-1,2	4,8
Autres biens et services, y. c. enseignement	23,3	-15,3	27,2	-12,1	17,6	-12,3	14,7	-9,9
Ensemble	17,1	-7,1	17,0	-7,5	16,2	-6,8	10,6	-3,6

Source : Insee, Enquête de comparaison spatiale de prix de 2015

Les problématiques récurrentes de « vie chère » en outre-mer ont conduit l'État à prendre des mesures spécifiques visant à limiter l'inflation des prix de certains produits de grande consommation.

Depuis 2013, les représentants des organisations professionnelles du secteur du commerce de détail et leurs fournisseurs (qu'ils soient producteurs grossistes ou importateurs) négocient avec le

représentant de l'État un accord de modération du prix global d'une liste limitative de produits de consommation. Ce dispositif est couramment désigné sous le terme « Bouclier Qualité-Prix » (BQP).

La liste des produits « BQP » comprend des articles génériques décrits par leur composition, leur nature, leur poids et leur volume ou leur conditionnement, à l'exclusion de toute marque (pain, viande, lait, produits d'hygiène corporelle, produits d'entretien ménager, fourniture scolaire, petit équipement ménager). Elle prévoit une proportion minimale de produits issus de la production locale afin de favoriser l'approvisionnement de proximité. Les distributeurs s'engagent sur un prix global maximum pour l'ensemble des produits de la liste du BQP. Les négociations s'ouvrent chaque année après avis public de l'Observatoire des prix, des marges et des revenus territorialement compétent et sont menées par le représentant de l'État. L'accord est rendu public par arrêté préfectoral et, en l'absence d'accord, le préfet fixe le prix global par arrêté.

Ce dispositif a permis une baisse généralisée des prix contenus dans les listes, un renforcement de la consommation locale et un accroissement du nombre de commerce proposant le BQP comme l'indiquent les tableaux ci-après pour le BQP 2015.

BQP 2015

- Une baisse généralisée des prix des produits contenus dans les listes

	Martinique	Guadeloupe	La Réunion	Guyane	Mayotte	St Pierre et Miquelon	Wallis et Futuna
Nb de produits	101	106	107	96	78	51	23
Prix	350€	357€	292€	305€	215€	153€	148,95

- Les catégories d'établissements participant au dispositif

	Martinique	Guadeloupe	La Réunion	Guyane	Mayotte	St Pierre et Miquelon	Wallis et Futuna
Surface en m²	1000 à >2000	<1000 à >2000	950	1100	≥200	-	-
Nombre d'Éts	14	17	52	7	25	1	16

- Des résultats significatifs

	Martinique	Guadeloupe	La Réunion	Guyane	Mayotte	St Pierre et Miquelon	Wallis et Futuna
Baisse des prix pour 2015	-16% estimée	-14,50%	-13,36%	-14,61%	-4,86%	-12,33%	-10,6%

- Un impact sur la production des territoires par l'insertion de produits locaux dans la liste BQP

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Mayotte	St Pierre et Miquelon	Wallis et Futuna
Part des produits locaux	30%	24,5%	9,40%	46%	6,4%	1%	26%

- Des accords spécifiques à chaque territoire

	Martinique	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Mayotte	Wallis et Futuna
Caractéristiques	panier fruits et légumes frais locaux	plusieurs accords en fonction de la surface des magasins	Une convention avec le petit commerce de détail	Une campagne de promotion d'une alimentation saine à partir des produits BQP	Un panier santé de 22 produits au montant bloqué à 62 euros	Un renforcement de la part des produits locaux

1.2 Justification de l'intervention

Ces dernières années, les négociations des accords de modération des prix ont conduit en moyenne à une baisse du montant global de la liste de 12,5 % par rapport aux prix affichés avant l'ouverture des négociations. Néanmoins, cette baisse a jusqu'à présent essentiellement reposé sur la contribution du secteur du commerce. Afin d'obtenir de nouvelles baisses et de mieux répartir l'effort de modération des prix, il apparaît nécessaire de convier d'autres opérateurs économiques aux négociations BQP, à savoir les transporteurs de fret maritime et les transitaires qui ne sont pas explicitement visés par l'article L.410-5 du code de commerce. Le coût de leurs services a en effet une influence non négligeable sur la formation des prix.

Une étude sur la formation du prix de revient de 10 produits alimentaires courants importés en Martinique²⁰ montre ainsi que les taux de fret au départ peuvent aller de 4,55 % à 53,3 % du prix d'achat d'un bien, soulignant l'importance de cette source de coût dans la formation des prix outre-mer. Dans son rapport biennal de 2014, la Commission nationale d'évaluation des politiques publiques outre-mer (CNEPEOM) indique que « *Le poids du fret représenterait, le plus souvent, de 5 à 15 % du prix de vente au consommateur des produits considérés, auxquels s'ajouteraient ensuite les frais divers liés à la manutention.* ». Cette observation s'appuie sur l'analyse de l'Autorité de la concurrence, dans son avis 9-A-45 du 8 septembre 2009, qui a étudié le poids des charges de fret dans la formation des prix.

²⁰ « Le prix de revient du produit importé en Martinique », mars 2009 (Richard Crestor)

Tableau 4 : Charges de fret et octroi de mer en proportion du prix de départ usine des marchandises

Produit	Conditionnement	DOM considéré	Poids des frais en proportion du prix de vente départ usine	Octroi de mer en proportion du prix départ usine	Produit figurant dans le relevé DGCCRF	Ecart de prix avec la métropole (en proportion du prix constaté en métropole)			
						Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion
Légumes surgelés	N.D.	Antilles-Guyane	30%	8%	Légumes surgelés - Haricots verts - 1kg - MN	68%	92%	130%	89%
					Légumes surgelés - Haricots verts - 1kg - MDD	51%	54%	51%	52%
Lait UHT	N.D.	Antilles-Guyane	23%	4%	Lait UHT Pack 6 bouteilles de 1L	60%	28%		
	N.D.	Antilles-Guyane	28%	0%					
	1/2 écrémé UHT Brique 1L	Réunion	36%	0%					
Pâtes et semoules	N.D.	Antilles-Guyane	27%	18%	Spaghetti Panzani 1kg	141%	145%	104%	88%
	Spaghetti Panzani - 1kg	Réunion	31%	Octroi de mer déjà inclus	Spaghetti - 1kg - MDD	98%	98%	83%	40%
Conserves	N.D.	Antilles-Guyane	19%	11%	Conserves de haricots verts - 220g - Boîte 1/2/ - D'Aucy	75%	12%		61%
					Conserves de haricots verts - 220g - Boîte 1/2/ - MDD	48%	18%	55%	18%
	Petits pois extra-fins, boîte 4/4, n. 1	Réunion	22%	8%	Conserves de thon	78%	73%	92%	24%
		Cassoulet Carrefour 4/4	Réunion	8%	14%	Conserves de thon	58%	34%	40%
Gel douche	Tahiti Vanille 250 ml	Réunion	44%	Octroi de mer déjà inclus	Gel Douche - Flacon 250ml - MN	72%	55%	62%	60%
					Gel Douche - Flacon 250ml - MDD	48%	70%	78%	36%
Beurre	Doux Châtelain	Réunion	7%	6%	Margarine - 250g - Planta Fin	85%	104%	83%	54%
Eau	Cristalline, 1,5L	Réunion	18%	16%	Eau minérale plate - 1.5L - MN	142%	158%	146%	122%
		Réunion	30%	7%					
Huiles	Tournesol, Champion, 2L	Réunion	9%	20%	Huile de tournesol - 1L - MN	42%	34%	83%	
					Huile d'arachide - 1L - MN	41%	46%	49%	50%
Boissons chocolatées	Granulée, N. 1, Nesquik 1kg Nesquik 450g	Réunion	17%	20%	Nesquik 450g	98%	55%	57%	53%
		Réunion	23%	22%					
		Réunion	23%	21%					
Corn Flakes	375g N.1	Réunion	50%	8%	375g - Frostie's	111%	103%	108%	83%
Desserts lactés	Yaourts au soja 4*100g, Carrefour	Réunion	537%	28%	Crèmes Danette 4*125g	96%	103%		
					Mousse au chocolat Carrefour	Réunion	341%	55%	Yaourts MDD

Source : Avis 9-A-45 du 8 septembre 2009 relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation dans les départements d'outre-mer.

L'Autorité de la concurrence comme la CNEPEOM expliquent l'importance de ces charges au regard notamment du fait de la structure concurrentielle de l'activité de fret maritime pour des trajets entre la France hexagonale et les territoires ultramarins. La CNEPEOM rappelle, dans son rapport biennal 2013-2014, que : « Les services Méditerranée - Antilles et Europe-Guyane sont gérés en monopole de fait par le VSA passé entre CMA-CGM et Marfret, il n'y a donc pas de concurrence en prix. Sur ces deux lignes, les volumes sont faibles à l'aller et quasi inexistant au retour (...). Sur la période de 2008 à 2011 et sur le marché pertinent des services de transport maritime de ligne régulière par conteneur au départ de l'Europe du Nord et à destination des Antilles françaises, la part de marché cumulée de CMA-CGM, Maersk, Marfret et WEC Lines s'élève ainsi à 88.7% (...). En juin 2013, l'Autorité de la concurrence a obtenu des engagements auprès de ces quatre compagnies maritimes afin de réanimer la concurrence dans ce domaine et de favoriser la baisse des prix des produits dans les Antilles ».

Si la situation a évolué depuis avec un accroissement de l'intensité concurrentielle et l'encadrement de certaines pratiques dans le cadre de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer, dite loi « LUREL », il n'en reste pas moins important d'associer ces acteurs dans les négociations de modération des prix intervenant annuellement sous l'égide du préfet.

1.3 Objectifs poursuivis par la réforme

Il s'agit d'impliquer davantage d'acteurs dans les négociations de modération des prix outre-mer pour répartir davantage l'effort de réduction des prix de vente aux consommateurs ultramarins voire provoquer une diminution encore plus importante du prix des articles du BQP.

2. OPTIONS POSSIBLES ET NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les modalités de négociation du BQP étant fixées par la loi, il est nécessaire de légiférer sur cette nouvelle mesure.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1 Impacts économiques

L'intégration des transporteurs maritimes et les transitaires dans le périmètre des acteurs concernés par les négociations de modération des prix doit permettre une stabilisation ou une diminution partielle des coûts de transport supportés par les importateurs et les grossistes et la grande distribution. Ces derniers doivent répercuter toute réduction sur leurs prix de vente des produits BQP aux consommateurs qui verront leur pouvoir d'achat se renforcer. La réduction de la rémunération d'intermédiaires qui ne dépensent pas nécessairement leurs revenus localement et l'accroissement de la consommation induite par l'augmentation du pouvoir d'achat des ultramarins est susceptible d'avoir un effet d'entraînement sur l'économie locale :

- impact pour le consommateur : baisse des prix en magasin ;
- impact pour la grande distribution : baisse des prix d'achat au stade de gros ;
- impact pour les transitaires et transporteurs : baisse des marges.

3.2 Impacts sociaux

Le BQP étant constitué de produits de consommation courante, la baisse des prix est susceptible de bénéficier aux ménages à faibles revenus.

4. CONSULTATIONS MENÉES

Les collectivités d'outre-mer concernées ont été 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
La 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	NON
Nouvelle-Calédonie	NON
Terres australes et antarctiques françaises	NON

5.2 Modalités de suivi de la disposition

Intégration de ce nouveau secteur dans le cadre général du suivi des accords de modération des prix.

ARTICLE 15 : CARACTÈRE SUSPENSIF DE LA SAISINE DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

1. DIAGNOSTIC ET OBJECTIFS DE LA RÉFORME ENVISAGÉE

1.1 État des lieux

L'Autorité de la concurrence notait, dans son avis 9-A-45 du 8 septembre 2009, que « *les groupes Vindemia et Caille disposent, à La Réunion, d'une part de marché cumulée (en surface commerciale) de 55 % (34 % + 21 %). Le marché géographique de la région Ouest de l'île est particulièrement concentré : le groupe Vindemia y détenant plus de 43 % de part de marché. En Guadeloupe, le groupe Cora détient plus de 40 % de part de marché, tandis que l'enseigne Carrefour occupe une place prépondérante sur la zone commerciale la plus active (celle de Point-à-Pitre). De même, en Guyane, la part de marché du groupe Cora est supérieure à 40 %. En Martinique, en revanche, les positions des différents groupes présents (Cora, Groupe Bernard Hayot, Parfait, Ho Hio Hen, Fabre et Lancry) sont plus équilibrées, chacun détenant une part de marché allant de 13 à 20 %.* »

Cette situation, s'expliquerait, selon elle, notamment par l'existence de barrières à l'entrée plus importantes qu'en France hexagonale, reposant particulièrement sur la rareté et les prix élevés du foncier commercial, voire du gel de ce foncier par les groupes de distribution implantés. Ces observations font ainsi écho à l'avis 07-A-06 du 16 juillet 2007 du Conseil de la concurrence qui soulignait : « *le foncier est l'une des clefs de la distribution dans les Antilles. Certains acteurs ont des réserves foncières dues à des avantages historiques. En Guadeloupe et en Martinique, il est impossible d'acquérir du foncier de grande taille à un prix « normal » dans les zones d'implantation historique* ».

Dans ce contexte, la loi de régulation économique outre-mer a prévu, en son article 12, une modification de l'article L.752-6-1 du code de commerce pour pallier à cette situation. Cette disposition permet, dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution et les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon, aux commissions départementales et territoriales d'aménagement commercial (CDAC et CTAC), lorsqu'elles sont saisies d'une demande d'autorisation pour un projet d'exploitation commerciale portant à plus de 50% la part de marché de l'entreprise sollicitant l'autorisation, de demander, de façon facultative, l'avis de l'Autorité de la concurrence (ADLC).

1.2 Justification de l'intervention

La pratique a démontré la nécessité de renforcer la prise en compte des avis de l'ADLC. En effet, les décisions visées par la loi concernent des projets importants qui peuvent avoir des conséquences

durables sur la structuration du paysage commercial et sur la situation concurrentielle d'un territoire.

Or, en l'état actuel des textes, la saisine de l'ADLC ne suspend pas le processus de décision de la CDAC, ce qui peut donc aboutir à des situations où l'ADLC rend un avis défavorable alors même que la CDAC s'est déjà prononcée favorablement.

Le rapport d'information n° 3363 sur la mise en application de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer prend l'exemple de la saisine du président de la Commission territoriale d'aménagement commerciale (CTAC) en date du 13 avril 2013. Avant même que l'Autorité n'ait rendu son avis, la CTAC a autorisé, par décision du 6 août 2013, les promoteurs à lancer leur projet d'extension d'une exploitation commerciale.

1.3 Objectifs poursuivis par la réforme

Le renforcement de la prise en compte des avis de l'ADLC est nécessaire dans le cadre de la procédure d'autorisation de projets d'urbanisme commercial. Les décisions visées par la loi concernent des projets importants qui peuvent avoir des conséquences durables sur la structuration du paysage commercial d'un territoire. Dès lors, au vu du faible nombre de projets concernés, il est proposé de suspendre la décision de la commission territoriale jusqu' à l'émission de l'avis.

L'ADLC dispose d'un délai de trois mois pour transmettre son avis. En l'absence d'avis de l'ADLC dans ce délai, la commission d'aménagement commercial peut valablement statuer.

2. OPTIONS POSSIBLES ET NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1 Options possibles

Le fonctionnement de la CDAC est fixé par la loi. Toute modification ayant trait à son fonctionnement doit passer par une disposition législative.

2.2 Raisons ayant présidé au choix de l'option retenue

Cette option découle d'une recommandation du rapport d'information présenté par Mme Ericka BAREIGTS et M. Daniel FASQUELLE sur la mise en application de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

En améliorant la prise en compte de l'avis de l'ADLC, cette disposition doit permettre d'éviter les risques de concentration pour les activités de la grande distribution et donc de réduire les situations d'oligopole ou de monopole dans les territoires ultramarins. Ces situations laissent en effet une plus grande liberté aux acteurs implantés pour fixer leurs prix, aboutissant à une situation sous-optimale pour les consommateurs.

4. CONSULTATIONS MENÉES

Les collectivités concernées ont été 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
La 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	NONNON
Polynésie française	NON
Nouvelle-Calédonie	NON
Terres australes et antarctiques françaises	NON

5.2 Modalités de suivi de la disposition

Cette mesure donnera lieu à des évaluations régulières de son impact dans le cadre du rapport d'activité annuel de la CDAC.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

ARTICLES	OBJET	CONSULTATIONS OBLIGATOIRES	AUTRES CONSULTATIONS
1 ^{er} , 2 et 3	Objectif et conditions de la convergence	<ul style="list-style-type: none"> - Conseil économique, social et environnemental - conseils départementaux de la Guadeloupe et de La Réunion - conseils régionaux de la Guadeloupe et de La Réunion - collectivités territoriales de Guyane et de Martinique - conseil départemental de Mayotte - conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon - congrès de Nouvelle-Calédonie - assemblée de la Polynésie française - assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna 	
4 et 5	Instruments de la mise en œuvre de la convergence	<ul style="list-style-type: none"> - Conseil économique, social et environnemental - Conseil national d'évaluation des normes - conseils départementaux de la Guadeloupe et de La Réunion - conseils régionaux de la Guadeloupe et de La Réunion - collectivités territoriales de Guyane et de Martinique - conseil départemental de Mayotte - conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon - congrès de Nouvelle-Calédonie - assemblée de la Polynésie française - assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna 	
6	Dérogation au principe d'interdiction de financements croisés et de cumul de subventions entre collectivités	<ul style="list-style-type: none"> - Conseil économique, social et environnemental - Conseil national d'évaluation des normes - conseils départementaux de la Guadeloupe et de La Réunion - conseils régionaux de la Guadeloupe et de La Réunion - collectivités territoriales de Guyane et de Martinique - conseil départemental de Mayotte 	

ARTICLES	OBJET	CONSULTATIONS OBLIGATOIRES	AUTRES CONSULTATIONS
7	Prise en compte des plans de convergence outre-mer dans les orientations budgétaires des collectivités	<ul style="list-style-type: none"> - Conseil économique, social et environnemental - Conseil national d'évaluation des normes - conseils départementaux de la Guadeloupe et de La Réunion - conseils régionaux de la Guadeloupe et de La Réunion - collectivités territoriales de Guyane et de Martinique - conseil départemental de Mayotte 	
8	Extension du périmètre d'évaluation de la CNEPEOM	Conseil économique, social et environnemental	
9	Renforcement de la politique familiale à Mayotte	<ul style="list-style-type: none"> Conseil départemental de Mayotte Caisse nationale des allocations familiales Caisse centrale de la mutualité sociale agricole 	
10	Renforcement du système de retraite à Mayotte	<ul style="list-style-type: none"> Conseil national d'évaluation des normes Conseil départemental de Mayotte Caisse nationale de l'assurance vieillesse Caisse centrale de la mutualité sociale agricole 	
11	Formation des cadres pour Mayotte	Conseil départemental de Mayotte	
12	Passeport pour la mobilité en stages professionnels	<ul style="list-style-type: none"> - conseils départementaux de la Guadeloupe et de La Réunion - conseils régionaux de la Guadeloupe et de La Réunion - collectivités territoriales de Guyane et de Martinique - conseil départemental de Mayotte - conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon - congrès de Nouvelle-Calédonie - assemblée de la Polynésie française - assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna 	
13	Assouplissement des conditions d'accès à la VAE	<ul style="list-style-type: none"> - conseils départementaux de la Guadeloupe et de La Réunion - conseils régionaux de la Guadeloupe et de La Réunion - collectivités territoriales de Guyane et de Martinique - conseil départemental de Mayotte - conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon 	

ARTICLES	OBJET	CONSULTATIONS OBLIGATOIRES	AUTRES CONSULTATIONS
14	Extension des négociations du bouclier qualité prix aux entreprises de fret maritime et transitaires	<ul style="list-style-type: none"> - conseils départementaux de la Guadeloupe et de La Réunion - conseils régionaux de la Guadeloupe et de La Réunion - collectivités territoriales de Guyane et de Martinique - conseil départemental de Mayotte - conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon - assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna 	
15	Caractère suspensif de la saisine de l'autorité de la concurrence dans les dossiers d'urbanisme commercial	<ul style="list-style-type: none"> - Conseil supérieur de l'éducation - conseils départementaux de la Guadeloupe et de La Réunion - conseils régionaux de la Guadeloupe et de La Réunion - collectivités territoriales de Guyane et de Martinique - conseil départemental de Mayotte - conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon - assemblée territoriale des îles Wallis et Futuna 	

TABLEAU SYNOPTIQUE DES TEXTES D'APPLICATION

ARTICLES	TEXTES D'APPLICATION	ADMINISTRATION COMPETENTE
1 ^{er} , 2 et 3	Application immédiate	
4 et 5	Application immédiate	
6	Application immédiate	
7	Application immédiate	
8	Application immédiate	
9	Décrets revalorisant chaque année jusqu'en 2021 les taux des allocations versées au titre de la politique familiales	Ministère des affaires sociales
10	Décret relatif au minimum contributif, Décret relatif à l'entrée en vigueur de l'accord des partenaires sociaux sur les retraites complémentaires, Décret en Conseil d'État modifiant les règles des pensions de retraites des agents publics.	Ministère des affaires sociales
11	Décret relatif au dispositif de formation en mobilité des cadres de Mayotte	Ministère des outre-mer
12	Décret relatif aux stages en mobilité	Ministère des outre-mer
13	Application immédiate	
14	Application immédiate	
15	Application immédiate	