

N° 2905

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 juin 2026.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE LOI, adopté par le Sénat, après engagement de la procédure accélérée, *portant habilitation de l'assemblée de Martinique à fixer des règles applicables sur son territoire en application de l'article 73 de la Constitution en matière d'énergie, d'eau et d'assainissement* (n° 2609).

PAR M. MARCELLIN NADEAU,

Député

Voir les numéros :

Sénat : 283, 464, 465, 463 et T.A. 78 (2025-2026).

Assemblée nationale : 2609.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
COMMENTAIRE DES ARTICLES	11
<i>Article 1^{er}</i> : Habilitation de l'assemblée de Martinique en matière d'énergie.....	11
<i>Article 2</i> : Habilitation de l'assemblée de Martinique en matière d'eau et d'assainissement...	25
EXAMEN EN COMMISSION	39
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	53

INTRODUCTION

Le présent projet de loi, transmis par le Sénat, habilite l'assemblée de Martinique à fixer elle-même, sur le fondement de l'article 73 de la Constitution, les règles applicables sur son territoire dans deux domaines vitaux pour ses habitants : l'énergie (article 1^{er}) ainsi que l'eau et l'assainissement (article 2). Mécanisme technique en apparence, ce texte pose en réalité une question politique simple : la République peut-elle reconnaître que, pour certains territoires et dans certains domaines, la règle la mieux adaptée n'est pas la règle uniforme conçue depuis Paris, et qu'elle gagne à être définie par ceux qui en vivent les effets ? Cette question appelle trois développements destinés à en éclairer la portée : un constat qui est celui de l'insularité et de la vulnérabilité des réseaux, de la dépendance énergétique et du vieillissement des infrastructures ; un contexte propre à la Martinique en matière de production d'énergie et de gestion de l'eau ; enfin, des enjeux institutionnels que ce texte soulève en matière de responsabilité locale et d'efficacité de l'action publique.

I. UN CONSTAT : LA VULNÉRABILITÉ STRUCTURELLE D'UN TERRITOIRE INSULAIRE QU'AGGRAVE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Une insularité qui fragilise structurellement les réseaux. En matière d'électricité, la Martinique constitue une zone non interconnectée (ZNI) : elle n'est reliée à aucun réseau continental et ne peut, en cas de défaillance d'un moyen de production, importer la moindre quantité d'énergie. Cet isolement impose de surdimensionner les infrastructures, de maintenir des capacités de réserve permanentes et de dépendre quasi totalement de combustibles fossiles importés. La même fragilité affecte l'eau : la ressource, pourtant abondante, se concentre au nord de l'île – 94 % des volumes prélevés pour l'eau potable proviennent de captages situés dans le nord et le centre – et doit être acheminée par 3 526 kilomètres de canalisations vers le sud de l'île. Dans les deux cas, l'insularité transforme le moindre incident – panne d'une centrale, rupture d'une conduite, épisode de sécheresse – en risque de rupture du service générale pour les habitants. Ce sont des contraintes intrinsèquement structurelles : l'insularité, les conditions climatiques et les risques naturels obèrent l'efficacité des mesures engagées à l'échelle nationale.

Une dépendance énergétique coûteuse et, pour partie, subie. Le mix électrique martiniquais demeurait en 2023 carboné à hauteur de 73 %, reposant pour l'essentiel sur deux centrales diesel. Il en résulte un coût de production de 360 euros par mégawattheure, soit près de quatre fois le coût hexagonal (92 euros) et six fois celui du parc nucléaire français (60 euros, selon la Commission de régulation de l'énergie). Ce surcoût, neutralisé pour l'utilisateur par la péréquation tarifaire, est compensé par la solidarité nationale au moyen des charges de service public de l'énergie (CSPE), qui ont atteint 405 millions d'euros pour la seule Martinique en 2025. La dépendance aux énergies d'origine fossile a aussi un coût climatique que la population subit plus qu'elle ne le choisit : un Martiniquais émet en moyenne 7,7 tonnes de CO₂ par an, contre 3,95 dans l'Hexagone – près du double,

conséquence directe d'un système électrique fossile et d'une mobilité contrainte, et non d'un mode de vie plus dispendieux.

Un vieillissement des infrastructures aux effets quotidiens. Le constat est le plus sévère dans le domaine de l'eau. Sur une île à la pluviométrie pourtant généreuse, le taux de fuite atteint 48 % du volume introduit dans les réseaux selon l'étude d'impact, soit plus du double de la moyenne hexagonale. La Cour des comptes confirme l'ampleur du décrochage : le rendement moyen des réseaux martiniquais n'est que de 64 %, contre 83,4 % dans l'Hexagone. Les stations d'épuration sont dégradées, l'assainissement non collectif, qui concerne la majorité des foyers, demeure largement non conforme, et le prix du mètre cube dépasse 6 euros, soit plus de 22 % au-dessus de la moyenne nationale. Ce surcoût frappe une population déjà fragilisée : le coût de la vie y est supérieur de près de 14 % à celui de la métropole et le taux de pauvreté y atteint environ 27 %, soit près du double du taux hexagonal. Payer plus cher un service défaillant, c'est la double peine d'un sous-investissement chronique que les acteurs actuels n'ont, seuls, ni les moyens techniques ni les capacités financières de résorber.

Un changement climatique qui amplifie toutes ces fragilités. Territoire exposé au risque cyclonique et sismique, la Martinique voit la hausse des températures alimenter une demande de climatisation toujours plus forte – donc des pointes de consommation que seuls des moyens fossiles satisfont en urgence – tandis que les sécheresses, déjà observées en 2020 et 2024, se multiplient. En mai 2024, un arrêté de sécheresse a imposé une réduction de 25 % de la consommation d'eau et privé jusqu'à 32 000 abonnés d'accès à de l'eau potable. Les perspectives sont préoccupantes : le GIEC anticipe une intensification des cyclones et des précipitations extrêmes, près de la moitié des communes martiniquaises sont concernées par l'érosion du littoral, et l'ouragan Irma a entraîné en 2017 plus de 1,26 milliard d'euros de dégâts indemnisés dans les Antilles françaises. À cette pression s'ajoute un facteur structurel : le déclin démographique du territoire, qui réduit l'assiette des recettes et fragilise les capacités d'investissement des collectivités et des EPCI au moment même où les besoins de mises à niveau – climatique et parasismique – explosent.

II. UN CONTEXTE D'HABILITATION PROPRE À LA MARTINIQUE : DEUX URGENCES CONCRÈTES, L'ÉNERGIE ET L'EAU

L'inadaptation du cadre normatif national. Appliquer à une île tropicale, sismique et cyclonique les mêmes normes thermiques qu'à un immeuble francilien, ou plaquer sur un territoire insulaire un modèle d'organisation de l'eau pensé pour des bassins continentaux, c'est méconnaître les réalités martiniquaises. À l'inadaptation des normes s'ajoute celle des procédures et des financements – un constat que la Cour des comptes fait sien lorsqu'elle recommande d'adapter les procédures administratives aux contraintes ultramarines et estime que les dérogations et expérimentations locales peuvent offrir des solutions adaptées, tout

en relevant que l'État ne dispose plus lui-même de l'ingénierie qu'il mettait autrefois à la disposition des territoires.

En matière d'énergie, l'habilitation de l'article 1^{er} s'inscrit dans une transition encore largement inaboutie. La part des énergies renouvelables dans la production électrique ne dépassait pas 26,3 % en 2023, très en deçà de l'objectif de 55,6 % fixé par la programmation pluriannuelle de l'énergie – un retard qui place la Martinique au dernier rang des quatre départements et régions d'outre-mer, cumulant à la fois le plus faible taux d'énergies renouvelables, la plus forte dépendance aux énergies importées et la consommation par habitant la plus élevée. Ce retard tient pour partie à des choix normatifs anciens, au premier rang desquels les restrictions encadrant le photovoltaïque au sol, qui expliquent qu'à appels d'offres comparables la Guadeloupe ait vu aboutir deux fois plus de projets que la Martinique. Renouveler l'habilitation, c'est d'abord rendre au territoire la capacité de réviser ces règles et de définir un mix énergétique cohérent : sortie progressive du fioul – alors que la conversion au bioliquide de la centrale de Bellefontaine a été reportée par l'État à 2033 –, développement de filières adaptées à la géographie de l'île, tels l'éolien en mer, exposé aux alizés, et la géothermie, pour laquelle deux permis d'exploration ont déjà été délivrés. C'est, au fond, une véritable souveraineté énergétique martiniquaise qui est recherchée : la capacité, pour la collectivité, de fixer sa propre programmation pluriannuelle de l'énergie – toujours attendue pour la période 2024-2028 –, de moderniser une réglementation thermique devenue contre-productive, et d'intégrer le nouvel enjeu de la mobilité durable, dont le déploiement d'un réseau de bornes de recharge de véhicules électriques.

En matière d'eau et d'assainissement, l'habilitation de l'article 2 répond à une défaillance que tous les acteurs s'accordent à qualifier de structurelle. La ressource est paradoxale : abondante au regard de la pluviométrie, mais inégalement répartie temporellement et géographiquement, et tributaire d'un petit nombre d'ouvrages situés au nord. Cette concentration fait des captages et de leur protection un enjeu central et nourrit des tensions récurrentes entre autorités organisatrices mais aussi au sein de la population martiniquaise. Les pertes dans les réseaux traduisent l'ampleur du sous-investissement et appellent un plan de modernisation de long terme. Le renforcement de la saison sèche, enfin, dont la durée et l'ampleur s'accroissent, révèle la vulnérabilité d'un système dont la capacité de stockage n'assure, selon les zones, qu'une autonomie de quelques heures à quelques jours, au point que la population ne dispose pas, aujourd'hui, d'un accès permanent à l'eau potable. La Cour des comptes ne dit pas autre chose lorsqu'elle rappelle que le droit à des services fiables d'eau et d'assainissement est, outre-mer, « très inégalement respecté ». Face à cet enchevêtrement de difficultés, l'habilitation vise à doter le territoire de l'instrument juridique lui permettant de créer une autorité unique, seule à même de porter une politique cohérente à l'échelle de l'île – une évolution de gouvernance que l'étude d'impact juge « non seulement souhaitable, mais impérieuse ».

III. UN ENJEU INSTITUTIONNEL : FAIRE DE LA RESPONSABILITÉ LOCALE LA CONDITION DE L'EFFICACITÉ DE L'ACTION PUBLIQUE

Un besoin croissant de subsidiarité ultra-marine. Les habilitations de l'article 73 sont habituellement présentées sous l'angle du droit à la différenciation : la norme uniforme resterait le principe, et l'adaptation locale une exception que le territoire devrait justifier au cas par cas. Le Rapporteur estime que cette lecture, héritée du principe d'identité législative, mérite d'être dépassée au profit de la subsidiarité. La même révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui a ouvert l'alinéa 3 de l'article 73 a en effet consacré, à l'article 72, le principe selon lequel les collectivités *« ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon »*. Lue à sa lumière, l'habilitation n'est plus une faveur concédée d'en haut, mais l'attribution du pouvoir normatif au niveau le mieux à même d'agir – ce qui, pour l'énergie et l'eau en Martinique, est manifestement l'échelon martiniquais. Cette logique rejoint la philosophie portée par la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer, puis par la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration, qui ont l'une et l'autre acté que l'uniformité formelle de la règle ne suffit pas à produire l'égalité réelle. La pratique normative accumulée depuis vingt ans – habilitations successives de la Guadeloupe et de la Martinique, création par la loi d'une gouvernance unique de l'eau en Guadeloupe – constitue le socle de précédents sur lequel cette logique de subsidiarité devrait désormais s'appuyer.

Au-delà de cette notion de subsidiarité, ce projet de loi soulève enfin un enjeu proprement institutionnel, qui en constitue sans doute la portée la plus durable.

Il engage d'abord la responsabilité locale. En transférant temporairement une fraction de son pouvoir normatif, le législateur ne se dessaisit pas : il fait le pari que les élus martiniquais sont mieux placés que lui pour définir les règles adaptées à leur territoire, et il leur en confie l'élaboration. L'habilitation est à la fois un acte de confiance du législateur envers la collectivité territoriale de Martinique qu'une nouvelle responsabilité pour celle-ci : il appartiendra à l'assemblée de Martinique de s'en saisir avec l'ambition et la rigueur que ses habitants sont en droit d'attendre de leurs élus locaux.

Il engage ensuite l'efficacité de l'action publique. L'expérience démontre que l'uniformité de la norme n'est pas synonyme d'efficacité, et que la dispersion des compétences – en matière d'eau, entre trois communautés d'agglomération aux périmètres sans cohérence avec les bassins versants – interdit toute politique d'investissement coordonnée. Le diagnostic dépasse d'ailleurs le seul cas martiniquais : huit ans après son lancement, le plan « eau DOM » piloté par l'État présente, selon la Cour des comptes, un bilan en demi-teinte, l'effort organisationnel et financier nécessaire restant considérable. La création d'une gouvernance unique vise précisément à substituer la cohérence à l'éclatement et à doter le territoire de la capacité de conduire lui-même les projets structurants. L'exemple guadeloupéen

invite toutefois à la lucidité : la mise en place d'une structure unique ne vaut que si elle s'accompagne d'une trajectoire financière soutenable et d'une gouvernance solide, faute de quoi l'unification ne résout rien. La responsabilité confiée par le législateur doit s'accompagner donc d'une exigence de résultat et de financement partagé par l'ensemble des acteurs, y compris pour l'État.

Il ouvre, enfin, une réflexion sur les évolutions institutionnelles. En n'autorisant qu'au cas par cas, pour une durée limitée et dans un champ étroitement circonscrit, la fixation de règles locales, l'article 73 révèle aussi ses limites : chaque avancée suppose un retour devant le Parlement, et le pouvoir normatif ainsi délégué demeure précaire et fragmentaire. C'est ce constat qui nourrit aujourd'hui, sur l'île, une revendication désormais assumée. Réunis en congrès les 8 et 9 octobre 2025, les élus de Martinique ont adopté le principe de la « domiciliation » d'un pouvoir normatif autonome, présenté comme la condition d'une autonomie réelle au sein de la République et permettant d'adapter, voire d'édicter, des normes différentes du droit commun – dans le prolongement de l'Appel de Fort-de-France de mai 2022, qui appelait à une différenciation claire et assumée du statut de la Martinique. Cette aspiration s'inscrit du reste dans un mouvement qui dépasse la seule Martinique, le débat sur l'autonomie au sein de la République se posant également pour d'autres territoires, à l'image du projet de loi constitutionnelle relatif à la Corse en cours d'examen à l'Assemblée nationale. Le présent projet de loi peut, à cet égard, être lu comme une première traduction concrète de cette ambition : la démonstration que la Martinique est prête à exercer un pouvoir normatif, et que la République peut le lui confier. Il pose ainsi, sans la trancher, la question d'une évolution du statut de la Martinique vers une autonomie accrue et pérenne. Le Rapporteur tient toutefois à rappeler qu'une telle évolution excède l'objet de la présente habilitation : elle relèverait, selon son ampleur, d'une révision constitutionnelle et ne saurait, conformément à la tradition démocratique martiniquaise dont témoignent les consultations de 2003 et de 2010, intervenir sans le consentement de la population.

C'est pourquoi le Rapporteur vous invite à adopter ce projet de loi sans modification, dans la continuité du vote du Sénat. Reconnaître que l'uniformité de la règle de droit n'est pas toujours synonyme d'égalité réelle, et que la responsabilité locale peut être le plus sûr chemin vers l'efficacité, c'est faire honneur à l'esprit même de l'article 73 de la Constitution.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er} **Habilitation de l'assemblée de Martinique en matière d'énergie**

Adopté par la commission sans modification

L'article 1^{er} habilite l'assemblée de Martinique, sur le fondement de l'article 73 de la Constitution, à adopter des dispositions spécifiques à la Martinique en matière d'énergie, notamment dans le domaine de la maîtrise de la demande, de la réglementation thermique des bâtiments, du développement des énergies renouvelables et de la mobilité durable. Cette habilitation s'inscrit dans les limites de la délibération n° 23-569-1 du 21 décembre 2023 de l'assemblée de Martinique, publiée au Journal officiel de la République française du 2 juillet 2025. Cet article renouvelle et élargit une habilitation initialement accordée en 2011 et expirée en 2021 lors du renouvellement de l'assemblée de Martinique, en y ajoutant le domaine de la mobilité durable. Le Sénat a adopté cet article en commission avec deux amendements de précision rédactionnelle, puis sans modification en séance publique. La commission a adoptée sans modification cet article.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CADRE CONSTITUTIONNEL ET ORGANIQUE DES HABILITATIONS DE L'ARTICLE 73 DE LA CONSTITUTION

1. Le mécanisme d'habilitation-fixation de l'article 73 de la Constitution reste très peu utilisé depuis 2003

● L'article 73 de la Constitution, dans sa rédaction issue de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, pose le principe de l'applicabilité de plein droit des lois et règlements dans les départements et régions d'outre-mer (principe d'identité législative). Il prévoit toutefois que ceux-ci peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Il distingue deux régimes, dont les champs sont distincts :

– l'adaptation dans le champ des compétences locales, dite « habilitation-adaptation » (alinéa 2 de l'article 73) : elle autorise les collectivités à adapter elles-mêmes, dans les matières où s'exercent leurs compétences, les dispositions législatives ou réglementaires de droit commun à leurs caractéristiques locales. Elle ne peut ni toucher à des matières qui relèvent de la compétence de

l'État ni créer une nouvelle norme (il s'agit uniquement d'adapter une norme nationale existante) ;

– la fixation autonome de règles y compris dans le domaine de la loi, dite « habilitation-fixation » (alinéa 3 de l'article 73) : elle permet aux collectivités concernées d'établir elles-mêmes certaines normes, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement. Elle représente un véritable « pouvoir normatif délégué » ⁽¹⁾ : le constituant transfère temporairement, sur habilitation du Parlement ou du Gouvernement, une fraction du pouvoir normatif à la collectivité locale. C'est une dérogation au premier alinéa de l'article 73 – qui pose le principe d'identité législative – et une dérogation à l'article 34 de la Constitution qui confie l'élaboration de la loi au Parlement. Cette habilitation n'est pas applicable au département et à la région de La Réunion.

L'article 73 pose également une limite constitutionnelle à l'habilitation-fixation : les matières relatives à la nationalité, aux droits civiques, aux garanties des libertés publiques, à l'état et la capacité des personnes, à l'organisation de la justice, au droit pénal, à la procédure pénale, à la politique étrangère, à la défense, à la sécurité et l'ordre publics, à la monnaie, au crédit et aux changes, ainsi qu'au droit électoral sont expressément exclues du champ des habilitations. De surcroît, l'habilitation « *ne peut intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti* ».

L'énergie, l'eau ou l'assainissement n'étant pas au nombre de ces matières, la constitutionnalité des habilitations du présent projet de loi n'est pas en cause. Le Conseil d'État, dans son avis du 15 janvier 2026 (n° 410354), en a expressément pris acte, estimant que l'habilitation « *tient compte des spécificités de la collectivité territoriale de Martinique* » et répond « *aux conditions prévues par l'article 73 de la Constitution* ».

• Depuis la révision constitutionnelle de 2003 qui a créé ce mécanisme, soit plus de vingt ans, le troisième alinéa de l'article 73 n'a été activé avec succès – c'est-à-dire aboutissant à une loi d'habilitation et à des délibérations effectives – que par la Guadeloupe et la Martinique, dans trois matières distinctes (énergie, formation professionnelle, transports) :

– l'article 68 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) habilite le conseil régional de la Guadeloupe, sur le fondement de la délibération n° 2009-270 du 27 mars 2009 relative à la demande d'habilitation au titre de l'article 73 de la Constitution en matière de formation professionnelle, à créer un établissement public de formation professionnelle. À la suite de cette habilitation, la Région Guadeloupe a mis en place en 2010 un établissement public administratif « Guadeloupe formation », chargé de piloter et de mettre en œuvre l'ensemble de la politique régionale en matière de formation professionnelle à l'échelle du territoire ;

(1) M. Ferdinand Mèlin-Soucramanien, « Les collectivités territoriales régies par l'article 73, La Constitution et l'outre-mer », Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 35, avril 2012.

– l'article 69 de la loi LODEOM habilite le conseil régional de la Guadeloupe à fixer des règles spécifiques à la Guadeloupe en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables, dans les limites prévues dans sa délibération n° CR/09-269 du 27 mars 2009 ;

– l'article 18 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique a habilité le conseil régional de la Martinique, pour une durée de deux ans, à fixer les règles spécifiques à la Martinique en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables. Cette habilitation repose sur la délibération n° 11-287-1 du 15 mars 2011 du conseil régional de la Martinique relative à la demande d'habilitation en matière d'environnement et d'énergie ;

– l'article 37 de la loi n° 2013-1029 du 15 novembre 2013 portant diverses dispositions relatives aux outre-mer habilite le conseil régional de la Martinique à adapter et fixer des règles spécifiques à la Martinique en matière de transports intérieurs de passagers et de marchandises terrestres et maritimes, dans les conditions prévues par la délibération n° 13-1229-1 du 28 juin 2013. Cette habilitation a notamment permis l'adoption de la délibération n° 14-2161-2 du 18 décembre 2014 portant instauration d'une autorité organisatrice de transports unique et d'un périmètre unique des transports en Martinique ;

– l'article 205 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) a renouvelé simultanément l'habilitation énergie de la région Guadeloupe et celle de la Martinique jusqu'au prochain renouvellement général de leur conseil régional. Pour la Guadeloupe, cette habilitation avait été précédée d'une délibération n° CR/13-674 du 14 juin 2013 demandant au Parlement une nouvelle habilitation en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de développement des énergies renouvelables et de planification énergétique. Pour la Martinique, le renouvellement s'est opéré dans les limites prévues dans la délibération n° 13-752-6 du 17 mai 2013 portant demande au Parlement d'habilitation en matière d'énergie sur le territoire de la Martinique.

Il doit être noté que plusieurs demandes d'habilitation, bien que formulées par les assemblées concernées, n'ont jamais donné lieu à l'adoption d'une loi d'habilitation. Le Gouvernement et le Parlement peuvent en effet laisser une demande sans réponse, sans que la collectivité dispose d'aucun recours. Ainsi, les délibérations n° 13-1230-1 et 13-1230-2 du 28 juin 2013 du conseil régional de la Martinique portant demande d'habilitation dans les domaines de la formation professionnelle et de l'emploi n'ont jamais reçu de traduction législative. De même, la délibération n° AP/22-19 du 30 juin 2022 du conseil régional de la Guadeloupe demandant une habilitation en matière de maîtrise de la demande d'énergie, de développement des énergies renouvelables et de planification énergétique, y

compris dans le domaine des infrastructures de recharge des véhicules électriques, demeure à ce jour sans suite législative.

De même, la Guyane a formulé plusieurs demandes d'habilitation : la délibération n° 31 du 20 juin 2011 du conseil régional de la Guyane demandant une habilitation législative pour l'adaptation des dispositions du code minier afin de permettre à la région de soutenir la filière minière aurifère dans le respect du schéma d'aménagement régional et de la protection de la forêt amazonienne ; la délibération n° 32 du même 20 juin 2011 demandant une habilitation pour l'adaptation des dispositions de la loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968 relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles ; et la délibération n° 003673 du 21 décembre 2012 du conseil régional de la Guyane demandant une habilitation pour fixer des règles spécifiques sur l'accès aux ressources biologiques, aux connaissances traditionnelles associées et sur le partage juste et équitable découlant de leur utilisation (accès aux ressources génétiques et partage des avantages, APA). Aucune de ces trois demandes n'a reçu de traduction législative.

2. La procédure organique prévue par le code général des collectivités territoriales encadre les habilitations de l'article 73 de la Constitution

La procédure applicable à l'habilitation-fixation permettant aux collectivités territoriales de Guyane, de Martinique et de Mayotte de fixer elles-mêmes des règles relevant du domaine de la loi ou du règlement est organisée par le chapitre II du titre I^{er} du livre IV de la septième partie du code général des collectivités territoriales (CGCT), aux articles L.O. 7412-1 à L.O. 7412-3. Elle se distingue structurellement de la procédure de l'habilitation-adaptation prévue au chapitre I du même titre (articles L.O. 7411-1 à L.O. 7411-9), qui permet aux assemblées d'adapter les lois et règlements dans les matières où s'exercent leurs compétences. La procédure d'habilitation-fixation se déroule en trois étapes :

– la demande d'habilitation tendant à fixer une règle applicable sur le territoire de la collectivité est adoptée par délibération motivée de l'assemblée, prise à la majorité absolue de ses membres (article L.O. 7412-2). Cette délibération doit satisfaire à trois exigences cumulatives : mentionner la matière susceptible de faire l'objet de l'habilitation ; exposer les spécificités locales justifiant la demande ; préciser la finalité des mesures que l'assemblée envisage de prendre. L'article L.O. 7412-2 précise en outre que la demande d'habilitation devient caduque en cas de renouvellement de l'assemblée ;

– en application de l'article L.O. 7411-4 (rendu applicable par l'article L.O. 7412-3), la délibération est transmise au Premier ministre ainsi qu'au représentant de l'État dans la collectivité. Lorsqu'elle porte sur une disposition législative, elle est en outre transmise par le Premier ministre à l'Assemblée nationale et au Sénat. L'article L.O. 7411-5 ouvre au Premier ministre et au représentant de l'État un droit de déférer la délibération au Conseil d'État dans un délai d'un mois à compter de sa réception, le recours étant suspensif ;

– en application de l'article L.O. 7411-6, lorsque la demande porte sur une matière législative, l'habilitation est accordée par la loi et vaut également habilitation à prendre les dispositions réglementaires d'application ; lorsqu'elle ne porte que sur une matière réglementaire, elle est accordée par décret en Conseil d'État. L'habilitation est accordée pour une durée ne pouvant aller au-delà du prochain renouvellement de l'assemblée. En application de l'article L.O. 7411-7, si la loi ou le décret d'habilitation le prévoient expressément, l'habilitation peut être prorogée de droit, une seule fois, pour une durée ne pouvant aller au-delà du prochain renouvellement de l'assemblée, par délibération motivée de celle-ci adoptée dans les six mois suivant son renouvellement.

Une fois l'habilitation accordée, les délibérations prises sur son fondement obéissent au régime défini à l'article L.O. 7411-8 : elles sont adoptées à la majorité absolue des membres composant l'assemblée, précisent les dispositions législatives ou réglementaires auxquelles elles dérogent, sont transmises au Premier ministre et au représentant de l'État dans la collectivité, et publiées au Journal officiel dans le mois suivant leur transmission. Elles entrent en vigueur le lendemain de leur publication. Les recours dirigés contre ces délibérations sont portés devant le Conseil d'État. Enfin, l'article L.O. 7413-1 dispose que ni les demandes d'habilitation ni les délibérations prises sur le fondement de l'habilitation ne peuvent être soumises au référendum local ou à la consultation des électeurs.

B. L'HABILITATION ACCORDÉE DEPUIS 2011 À LA MARTINIQUE EN MATIÈRE D'ÉNERGIE DOIT FAIRE L'OBJET D'UN RENOUELEMENT

1. Les habilitations accordées depuis 2011 ont permis à la collectivité territoriale de Martinique d'élaborer des règles spécifiques en matière d'énergies renouvelables et de réglementation thermique

L'habilitation de la collectivité territoriale de Martinique en matière d'énergie trouve son origine dans la délibération n° 11-287-1 du 15 mars 2011 du conseil régional de la Martinique, publiée au Journal officiel de la République française du 24 avril 2011, portant demande d'habilitation au titre de l'article 73 de la Constitution en matière d'environnement et d'énergie. Cette délibération a débouché sur l'article 18 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, qui habilite le conseil régional pour une durée de deux ans à compter de sa promulgation, soit jusqu'au 26 juillet 2013, à fixer des règles spécifiques à la Martinique en matière « *de maîtrise de la demande d'énergie, de réglementation thermique pour la construction de bâtiments et de développement des énergies renouvelables* ». Une double ambition de la collectivité territoriale de Martinique motivait l'habilitation : préserver les terres agricoles du développement du photovoltaïsme et doter le territoire d'une réglementation thermique propre, mieux adaptée au contexte climatique tropical que les règles de droit commun.

Cette habilitation a ensuite fait l'objet d'une demande de prorogation par la délibération n° 13-752-6 du 17 mai 2013, puis renouvelée en 2016 par l'article 205 de la loi du 17 août 2015 de transition énergétique pour la croissance verte, qui habilitait une nouvelle fois la collectivité territoriale de Martinique « à *prendre des dispositions spécifiques à la Martinique en matière d'énergie, notamment de maîtrise de la demande d'énergie et d'énergies renouvelables* », avant d'expirer en 2021 lors du renouvellement de l'assemblée de Martinique. Les délibérations prises par la collectivité territoriale de Martinique demeurent applicables mais ne peuvent plus être modifiées.

Sur le fondement de ces habilitations successives, l'assemblée de Martinique a adopté depuis 2013 un ensemble de délibérations intervenant dans deux domaines particuliers : les énergies renouvelables et la réglementation thermique.

● En matière d'énergies renouvelables, la collectivité territoriale de Martinique a adopté le 17 mai 2013 un ensemble de quatre délibérations :

– la délibération n° 13-752-1 modifie la procédure d'appel d'offres en matière d'énergies renouvelables en imposant l'obligation d'un avis conforme du conseil régional, lui conférant ainsi un droit de veto sur les consultations organisées par le ministère. Elle a également imposé la communication au conseil régional des éléments d'analyse des appels d'offres réalisés par la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Ces dispositions n'ont toutefois jamais été mises en œuvre en pratique ;

– la délibération n° 13-752-3 porte planification et programmation de production d'électricité et de chaleur de sources d'énergie renouvelable : elle prévoit que le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables est approuvé conjointement par le préfet et par le président de région, renforçant ainsi l'association de la collectivité aux décisions structurantes en matière de réseau ;

– la délibération n° 13-752-4 porte création d'une commission photovoltaïque et suivi de l'évolution du raccordement des projets photovoltaïques en Martinique : composée de représentants des collectivités locales, de l'État et des professionnels, cette commission avait pour mission d'analyser des projets photovoltaïques pour le compte du conseil régional, qui se prononçait par délibération — elle ne s'est toutefois jamais réunie ;

– la délibération n° 13-752-5 fixe les règles spécifiques applicables en Martinique aux installations au sol de production d'électricité à partir de l'énergie radiative du soleil : elle interdit l'implantation de centrales photovoltaïques au sol en zone A (zones agricoles) et dans certaines zones N (zones naturelles), et plafonne leur emprise au sol à 4 hectares au maximum. Cette dernière restriction, motivée par la volonté de protection des terres agricoles, a eu des effets sur la capacité de la Martinique à développer la filière solaire : sur les trois derniers appels d'offres

publiés par la CRE pour l'implantation de centrales photovoltaïques, deux fois plus de projets lauréats ont été dénombrés en Guadeloupe qu'en Martinique – treize lauréats pour une puissance totale de 48,3 mégawatts en Guadeloupe, contre seulement six lauréats pour 20,1 mégawatts en Martinique.

Par ailleurs, la délibération n° 13-1228-1 du 28 juin 2013 fixe des règles spécifiques à la Martinique en matière d'implantation des éoliennes dans les communes littorales, complétant et dérogeant à l'article L. 156-2 du code de l'urbanisme (désormais codifié à l'article L. 121-39 du même code). Dans le domaine spécifique des dérogations à l'urbanisation en continuité, elle conditionne l'implantation des éoliennes incompatibles avec le voisinage des zones habitées à l'autorisation préalable du conseil régional après avis d'une commission mixte réunissant les commissions sectorielles du conseil régional et du conseil général compétentes en matière d'énergie et d'environnement et de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites.

● En matière de réglementation thermique et de maîtrise de l'énergie, la collectivité territoriale de Martinique a adopté le 28 juin 2013 un ensemble de délibérations formant un corpus applicable à la Martinique :

– la délibération n° 13-1218-1 instaure la réglementation thermique martiniquaise (RTM), applicable aux constructions neuves à compter du 1^{er} septembre 2013. La RTM repose sur deux indicateurs structurants : le besoin bioclimatique (Bbio), qui mesure la capacité intrinsèque du bâtiment à limiter ses apports thermiques, et l'indice de confort thermique (ICT), qui évalue le niveau d'inconfort susceptible d'être ressenti sur l'année dans les conditions climatiques martiniquaises. Elle vise à réduire la surchauffe des bâtiments par la conception architecturale – orientation, protection solaire, ventilation naturelle – avant de recourir à des systèmes actifs de refroidissement ;

– la délibération n° 13-1219-1 institue le diagnostic de performance énergétique martiniquais (DPE-M), applicable aux constructions neuves et à une part significative du parc existant – logements climatisés, tertiaire climatisé de plus de 50 m², bâtiments publics de plus de 500 m², extensions importantes ;

– plusieurs délibérations sectorielles : délibération n° 13-1221-1 relative à la production d'eau chaude sanitaire par énergie renouvelable ou énergie de récupération dans les bâtiments, délibération n° 13-1222-1 relative à la cession du crédit d'impôt pour le développement du chauffe-eau solaire au profit de l'établissement de crédit qui lui consent un prêt pour financer ladite opération, délibération n° 13-1223-1 relative à la contribution du locataire à l'installation d'un chauffe-eau solaire, délibération n° 13-1224-1 relative aux informations en matière énergétique dues aux consommateurs concernant les chauffe-eau électriques, délibération n° 13-1226-1 relative à l'inspection périodique des systèmes de climatisation et des pompes à chaleur réversibles dont la puissance frigorifique est supérieure à 12 kW, et délibération n° 13-1227-1 relative aux études de faisabilité

des approvisionnements en énergie pour les bâtiments neufs et parties nouvelles de bâtiments.

Ce corpus ambitieux souffre cependant d'une lacune structurelle : aucune de ces délibérations n'a été révisée depuis leur adoption il y a plus de dix ans, alors même que les conditions climatiques, les technologies disponibles, le marché de l'énergie et les exigences du droit européen ont considérablement évolué. Depuis l'expiration de l'habilitation en 2021, l'assemblée de Martinique se trouve dans l'impossibilité juridique de modifier ces textes, faute de fondement légal.

2. Un renouvellement de l'habilitation est nécessaire pour permettre une mise à niveau de la réglementation thermique et la définition de la programmation énergétique locale

L'obsolescence du corpus réglementaire de 2013 se manifeste d'abord dans ses effets concrets sur la performance thermique des bâtiments martiniquais. L'étude d'impact du projet de loi indique que de nombreux acteurs de terrain ont mis en lumière un écart significatif entre la conformité réglementaire et le confort thermique réel, notamment la nuit. La RTM, qui met davantage l'accent sur les performances calculées en phase de conception que sur la conception bioclimatique et l'inertie des matériaux, ne parvient pas à éviter la surchauffe nocturne dans un grand nombre de logements. Ce déficit de performance réelle conduit à un recours massif à la climatisation – solution fortement énergivore et responsable de pointes de consommation, ces pics de demande étant particulièrement problématiques dans une zone non interconnectée où les moyens de production fossiles doivent être mobilisés en urgence pour y répondre. La réglementation thermique est ainsi devenue, paradoxalement, un facteur aggravant de la dépendance aux énergies fossiles qu'elle était supposée contribuer à réduire.

Cette inadaptation se double d'une incompatibilité croissante avec le droit de l'Union européenne. La Martinique, en tant que région ultrapériphérique de l'Union au sens de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), est soumise aux directives européennes en matière d'énergie et de performance énergétique. Deux directives récentes ont profondément renouvelé les obligations applicables en matière de réglementation thermique :

– la directive (UE) 2023/1791 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relative à l'efficacité énergétique impose des exigences renforcées de planification, de suivi et d'exemplarité du secteur public en matière d'efficacité énergétique, ainsi qu'un cadre de mesure et de vérification des économies d'énergie réalisées ;

– la directive (UE) 2024/1275 du Parlement européen et du Conseil du 24 avril 2024 sur la performance énergétique des bâtiments, dite directive DPEB, fixe un cadre ambitieux visant à parvenir à un parc immobilier à émissions nulles d'ici à 2050 : exigences minimales de performance énergétique renforcées pour les bâtiments neufs et existants, réalisation d'un plan national de rénovation des

bâtiments, mise en place de normes minimales de performance énergétique, obligation de déploiement de bâtiments à émissions nulles, encadrement de l'intégration de l'énergie solaire dans les bâtiments, système harmonisé de certificats de performance énergétique, création d'une base de données nationale sur la performance énergétique et prise en compte de la qualité de l'environnement intérieur et de l'adaptation au changement climatique. Les premières obligations issues de cette directive sont applicables dès 2026.

Or le DPE-M et la RTM, non actualisés depuis 2013, ne sont plus conformes aux exigences de ces deux directives, ce qui prive la France de l'outil local de transposition adapté au contexte martiniquais et l'expose à un risque contentieux au niveau européen. Une nouvelle habilitation constitue donc un préalable juridique indispensable à la mise en conformité du droit local avec ces obligations communautaires.

La nécessité d'un renouvellement de l'habilitation est également dictée par celle de définir rapidement la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) de la Martinique et préciser les objectifs que s'est fixés l'exécutif local en la matière. La PPE de la Martinique pour la période 2018-2023, publiée par décret du 4 octobre 2018 et révisée en juin 2021, n'a pas atteint la plupart de ses objectifs : le taux d'énergies renouvelables dans la production électrique atteignait 26,3 % en 2023 pour un objectif de 55,6 % ; pour le seul photovoltaïque sans stockage, la production était de 72,2 mégawatts crête (MWc) pour un objectif de 111 MWc ; pour le photovoltaïque avec stockage, la production était de 20,3 MWc pour un objectif de 47 MWc. La PPE 2024-2028 n'a pas encore été publiée à la date du présent rapport, ce que le président du conseil exécutif de Martinique a regretté lors de son audition par les rapporteurs des deux commissions du Sénat, soulignant que ce retard gouvernemental « *fige plusieurs chantiers jugés importants* » : la conversion au bioliquide de la centrale diesel de Bellefontaine, reportée par l'État à 2033, et le développement de l'éolien en mer, dont la prise en charge au titre des charges de service public de l'énergie est subordonnée à la publication de la PPE de la Martinique et aux conclusions des études de faisabilité en cours.

La Martinique, zone non interconnectée : mix énergétique, péréquation tarifaire et mécanismes de maîtrise des charges de service public de l'énergie

La Martinique constitue une « zone non interconnectée » (ZNI) au sens du code de l'énergie : à l'instar de la Corse, des îles du Ponant et des autres territoires ultramarins français, elle n'est pas reliée au réseau d'électricité continental. Cette situation d'isolement géographique engendre des contraintes structurelles majeures pour la gestion du système électrique : impossibilité d'importer de l'électricité en cas de défaillance d'un moyen de production, nécessité de maintenir en permanence des capacités de réserve suffisantes, fort dimensionnement des infrastructures par rapport au volume de consommation, et dépendance quasi totale aux combustibles fossiles importés.

Le mix électrique de la Martinique reste en 2023 très majoritairement carboné, à hauteur de 73 %. L'essentiel de la production fossile repose sur deux centrales diesel qui assurent environ 90 % des moyens de production thermique fossile du territoire. Cinq turbines à combustion constituent une réserve mobilisée lors des pointes de consommation du soir, des défaillances d'autres moyens de production ou des périodes de forte chaleur. La part des énergies renouvelables dans la production électrique, bien qu'en progression régulière depuis 2017 où elle ne représentait que 6 %, n'atteignait en 2023 que 26,3 %. La conséquence directe de ce mix très carboné et de la structure insulaire du système électrique est un coût de production de l'électricité très supérieur à celui de l'Hexagone : 360 euros par MWh en 2023 contre 92 euros par MWh dans l'Hexagone la même année.

Face à ce surcoût structurel, le principe de péréquation tarifaire garantit aux consommateurs des ZNI le paiement de leur électricité au même tarif que les consommateurs de métropole, indépendamment du coût réel de production local. Ce principe implique que les fournisseurs opérant dans les ZNI supportent un écart entre leurs coûts réels de production et les recettes tarifaires qu'ils perçoivent des consommateurs. Cet écart est compensé par l'État à travers les charges de service public de l'énergie (CSPE) qui s'élevaient en Martinique à 325 millions d'euros en 2024 et ont sensiblement progressé en 2025 pour atteindre 405 millions d'euros. Ces montants sont directement et fortement corrélés au prix des combustibles fossiles, et notamment du fioul lourd utilisé par les centrales diesel.

La maîtrise de l'impact des normes locales sur les CSPE fait l'objet d'un traitement spécifique dans le cadre des habilitations. Lors du renouvellement de l'habilitation en 2015, l'article 205 de la loi LTECV a introduit un mécanisme procédural : il imposait que le conseil régional transmette à l'État, préalablement à leur adoption, les dispositions spécifiques qu'il envisageait de prendre au titre de l'habilitation, en vue de leur intégration dans l'enveloppe maximale indicative des ressources publiques mobilisées dans le cadre de la PPE. Si ces dispositions devaient conduire à une évolution significative des CSPE ne figurant pas dans la PPE fixée pour la Martinique, cette programmation devait être révisée préalablement avec l'accord de l'État.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

C'est dans ce contexte que s'inscrit la demande de renouvellement et d'élargissement de l'habilitation formalisée par la délibération n° 23-569-1 du 21 décembre 2023 de l'assemblée de Martinique par laquelle celle-ci demande « à être habilitée, par le Parlement, à fixer les règles spécifiques applicables à la Martinique en matière d'énergie, et notamment dans le domaine de la maîtrise de

la demande en énergie, de la réglementation thermique des bâtiments, du développement des énergies renouvelables et de la mobilité durable ». Dans cette délibération, l'assemblée souligne que « *la Martinique est inscrite dans une démarche de transition énergétique, et plus spécifiquement de maîtrise des consommations d'énergie, de développement des énergies renouvelables, de réduction de la mobilité carbonée, pour tendre vers l'autonomie énergétique de l'île* » et que « *l'inadaptation de certaines de ces règles freine la mise en œuvre d'une politique énergétique ambitieuse et conforme au potentiel du territoire* ».

L'article 1^{er} du projet de loi dispose ainsi, par parallélisme à la délibération, que « *l'assemblée de Martinique est habilitée, en application des deuxième et troisième alinéas de l'article 73 de la Constitution (...), à adopter des dispositions spécifiques à la Martinique en matière d'énergie, notamment dans le domaine de la maîtrise de la demande en énergie, de la réglementation thermique des bâtiments, du développement des énergies renouvelables et de la mobilité durable, dans les limites prévues dans sa délibération n° 23-569-1 du 21 décembre 2023 publiée au Journal officiel de la République française du 2 juillet 2025* ».

Une précision constitutionnelle s'impose quant aux fondements mobilisés pour cette habilitation : contrairement à l'article 2 du projet de loi, qui ne s'appuie que sur le seul troisième alinéa de l'article 73, l'article 1^{er} mobilise simultanément les deuxième (habilitation-adaptation) et troisième alinéas (habilitation-fixation). Cela signifie que l'assemblée de Martinique pourra à la fois adapter des règles nationales existantes dans les matières relevant de ses compétences propres et fixer des règles nouvelles dans des matières relevant du domaine de la loi là où le droit commun national est inadapté à la réalité martiniquaise.

1. Le périmètre et la durée de validité de la nouvelle demande d'habilitation sont presque similaires à ceux de 2011

● L'habilitation couvre les dispositions relatives à l'énergie, et plus particulièrement quatre domaines énumérés à titre non exhaustif :

– la maîtrise de la demande en énergie : il s'agit de prendre des mesures visant à réduire les besoins énergétiques du territoire – normes d'efficacité énergétique applicables aux équipements, obligations d'information des consommateurs, dispositifs incitatifs ou normatifs à destination des professionnels et des particuliers. Ce domaine recouvre notamment la révision des dispositions relatives aux chauffe-eau électriques, aux systèmes de climatisation et aux équipements industriels, toutes matières dans lesquelles le corpus de 2013 appelle une actualisation ;

– la réglementation thermique des bâtiments : il s'agit de permettre à l'assemblée de Martinique de réviser la RTM et le DPE-M, adoptés en 2013 et devenus obsolètes, afin, d'une part, de les mettre en conformité avec les directives européennes et, d'autre part, de corriger les défauts de conception identifiés par les acteurs de terrain. La révision de la RTM constituera l'un des chantiers prioritaires

de l'assemblée dans le cadre de la nouvelle habilitation : comme l'a indiqué le président du conseil exécutif lors de son audition au Sénat, il est envisagé d'y intégrer des exigences bioclimatiques renforcées, une meilleure prise en compte de l'inertie thermique des matériaux et des objectifs de performance nocturne plus exigeants, pour réduire structurellement la dépendance à la climatisation. Pour le DPE-M, la révision devra notamment tenir compte des nouvelles exigences de la directive dite « DPEB » en matière de certification énergétique ;

– le développement des énergies renouvelables : il s'agit de modifier le cadre normatif encadrant les conditions d'installation et de développement des filières d'énergies renouvelables sur le territoire. En pratique, les chantiers les plus structurants concernent la révision de la délibération n° 13-752-5 encadrant les centrales photovoltaïques au sol – dont les restrictions ont conduit au retard de développement de la filière –, ainsi que la définition d'un cadre juridique adapté aux nouvelles filières que la collectivité territoriale de Martinique entend développer : géothermie marine et terrestre, pour laquelle deux permis d'exploration ont d'ores et déjà été délivrés, et éolien en mer, filière prioritaire compte tenu de l'exposition du territoire aux alizés ;

– la mobilité durable qui constitue la principale nouveauté par rapport à l'habilitation de 2011 : il s'agit, en matière de mobilité électrique, d'adapter les obligations relatives au volume et à la répartition géographique des bornes de recharge sur le territoire du fait des enjeux liés à la charge rapide des véhicules au regard de l'intermittence de la production d'électricité, de la gestion des pics de demande induits par le rechargement simultané d'un nombre croissant de véhicules électriques sur un réseau de faible puissance et de la cohérence de la politique de mobilité avec les objectifs de décarbonation du mix énergétique local.

● L'habilitation est accordée pour une durée déterminée, courant à compter de la promulgation de la loi – soit à compter du lendemain de sa publication au Journal officiel – jusqu'au prochain renouvellement général de l'assemblée de Martinique. Cette borne temporelle est conforme aux exigences organiques posées à l'article L.O. 7411-6 du CGCT. Le prochain renouvellement de l'assemblée de Martinique est prévu en 2028, ce qui confère à l'habilitation une durée effective d'environ deux ans.

Le présent article prévoit expressément que cette habilitation pourra être prorogée dans les conditions fixées à l'article L.O. 7411-7 du CGCT : de droit, une seule fois, pour une durée ne pouvant aller au-delà du renouvellement suivant de l'assemblée de Martinique, par délibération motivée de celle-ci adoptée dans les six mois suivant son renouvellement. Cette possibilité de prorogation est pertinente au regard de la nature des travaux à conduire : la révision de la RTM et du DPE-M constitue un exercice long et techniquement exigeant. La prorogation permettrait à l'assemblée issue du renouvellement de 2028 de poursuivre les travaux engagés.

2. L'exclusion des dispositions ayant un impact sur les charges de service public de l'énergie limite les conséquences financières de l'habilitation

L'article 1^{er} assortit l'habilitation d'une limitation similaire à celle mise en place en 2015 : l'assemblée de Martinique n'est pas habilitée à prendre des dispositions ayant un impact sur les charges de service public de l'énergie prises en compte pour le calcul de la péréquation tarifaire.

Cette limitation répond à deux risques symétriques identifiés par l'étude d'impact. D'une part, le risque qu'une mesure adoptée par la collectivité territoriale de Martinique conduise à l'émergence de projets énergétiques ne figurant pas dans la PPE co-élaborée par l'État et la collectivité et dont le surcoût de production, pris en charge au titre des CSPE, serait intégralement supporté par l'ensemble des consommateurs nationaux. D'autre part, le risque d'iniquité territoriale que créerait l'octroi, par la collectivité territoriale de Martinique, d'un cadre de soutien aux porteurs de projets plus généreux que celui en vigueur dans les autres territoires, ou l'adaptation des tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVE) à des conditions plus favorables dont le coût serait mutualisé nationalement à travers les CSPE.

Ces risques sont d'autant plus concrets que la stratégie énergétique affichée par la collectivité territoriale de Martinique est de nature à peser sur les CSPE : la collectivité est en effet opposée à l'éolien terrestre, entend maintenir certaines restrictions sur le photovoltaïque au sol, et privilégie le développement de l'éolien en mer – dont le coût de production et de raccordement est nettement supérieur à celui des filières terrestres – ainsi que de la géothermie, filière encore peu mature dont les coûts d'exploration et de développement sont élevés. Comme le souligne le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques au Sénat, M. Patrick Chauvet, cette limitation permettra à la collectivité territoriale de Martinique de proposer ses propres trajectoires pour atteindre ses objectifs de transition énergétique, à condition de rechercher une diminution de l'impact sur les CSPE, et non d'en accroître le poids pour la collectivité nationale ⁽¹⁾.

Sur le plan financier, l'enjeu est important : les CSPE pour la Martinique s'élevaient à 325 millions d'euros en 2024 et ont progressé à 405 millions d'euros en 2025. Toute mesure locale conduisant à une hausse de ces charges se traduirait immédiatement par un surcoût pour le budget de l'État, dans un contexte où les CSPE de l'ensemble des ZNI ont déjà atteint 3,1 milliards d'euros en 2025. La limitation prévue à l'article 1^{er} constitue donc à la fois une garantie budgétaire et un mécanisme d'alignement des choix locaux sur la trajectoire de décarbonation définie dans la PPE pour la Martinique et co-élaborée par l'État et la collectivité territoriale de Martinique, dont la publication pour la période 2024-2028 est, paradoxalement, toujours attendue à la date du présent rapport.

(1) Rapport pour avis n° 463 de M. Patrick Chauvet, fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi portant habilitation de l'assemblée de Martinique à fixer elle-même des règles applicables sur son territoire en application de l'article 73 de la Constitution en matière d'énergie, d'eau et d'assainissement, Sénat, session ordinaire 2025-2026, enregistré à la Présidence du Sénat le 25 mars 2026.

Lors de son audition par le Rapporteur, le président du conseil exécutif de Martinique a souligné que la collectivité n'avait attendu ni le renouvellement de l'habilitation ni l'élaboration de la programmation pluriannuelle de l'énergie pour engager une politique énergétique volontariste en Martinique : lancement, voté à l'unanimité, d'un appel à manifestation d'intérêt sur l'éolien ; conclusion de partenariats pour l'exploitation de toitures solaires ; relance en 2026 des projets d'éolien en mer et de géothermie. Il a en particulier dressé un bilan positif de la restriction de l'implantation de panneaux photovoltaïques sur les terres agricoles et naturelles, qu'il estime avoir permis de préserver environ 700 hectares de foncier agricole sans freiner significativement le développement des énergies renouvelables. Il a enfin insisté sur l'importance du renouvellement de l'habilitation en matière d'énergie qui viendrait ainsi sécuriser juridiquement et amplifier une dynamique déjà engagée localement.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, saisie au fond, a examiné le projet de loi lors de sa réunion du mercredi 25 mars 2026 et l'a adopté à l'unanimité. Elle a en effet estimé au cours des débats que le Sénat, chambre des territoires, « *ne peut que soutenir cette initiative* » qui prend acte d'une volonté locale tenant à la situation spécifique d'un territoire.

Dans ce contexte, le rapporteur M. Guillaume Chevrollier a présenté deux amendements rédactionnels ou de précision :

– l'amendement COM-3 de précision du rapporteur remplace la notion de « mobilité décarbonée » par la notion de « mobilité durable ». Il s'agit de reprendre les termes exacts de la délibération n° 23-569-1 de l'assemblée de Martinique, qui emploie l'expression « mobilité durable » et d'assurer ainsi une conformité stricte entre le texte de l'habilitation et la demande exprimée par la collectivité habilitée. Toutefois, le terme « durable » est en effet légèrement plus exhaustif que « décarbonée », puisqu'il peut englober des dimensions environnementales ou sociales qui dépassent la seule dimension carbone ;

– l'amendement COM-2 rédactionnel du rapporteur insère, après les mots « service public », les mots « de l'énergie », de sorte que la restriction porte sur « les charges de service public de l'énergie prises en compte dans le calcul de la péréquation tarifaire ».

En séance, le Sénat a ensuite adopté le présent article sans modification. Aucun amendement n'a été déposé ou adopté en séance sur cet article.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté sans modification le présent article.

*

* *

Article 2

Habilitation de l'assemblée de Martinique en matière d'eau et d'assainissement

Adopté par la commission sans modification

L'article 2 habilite l'assemblée de Martinique, sur le fondement du troisième alinéa de l'article 73 de la Constitution, à créer et mettre en œuvre une autorité unique en matière d'eau et d'assainissement. Cette habilitation fait suite à la délibération n° 24-200-1 du 26 juillet 2024 de l'assemblée de Martinique et répond à une situation de gestion de l'eau qualifiée de défaillante par l'ensemble des acteurs, caractérisée par une multiplicité des autorités organisatrices, une vétusté des infrastructures et une gouvernance insatisfaisante à l'échelle du territoire. Le Sénat a adopté cet article sans modification, tant en commission qu'en séance publique. La commission a adoptée sans modification cet article.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE PROCÉDURE D'HABILITATION SIMILAIRE À CELLE DE L'ARTICLE 1^{ER} DU PROJET DE LOI

Sur le plan constitutionnel et organique, l'article 2 s'inscrit dans le même cadre général que l'article 1^{er} du présent projet de loi. L'habilitation repose sur les articles L.O. 7412-1 à L.O. 7412-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), qui organisent la procédure d'habilitation-fixation de règles applicables sur le territoire des collectivités de Guyane, de Martinique et de Mayotte dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement.

L'article 2 se distingue toutefois de l'article 1^{er} sur un point : il ne mobilise que le seul troisième alinéa de l'article 73 de la Constitution, et non les deuxième et troisième alinéas conjointement. Cette différence n'est pas seulement formelle : la création d'une autorité unique en matière d'eau et d'assainissement n'est pas l'adaptation de règles nationales existantes à des particularités locales mais la création juridique d'une organisation institutionnelle nouvelle. L'assemblée de Martinique devra définir les règles relatives à la nature juridique, la gouvernance, le financement et les compétences de l'autorité unique. Il s'agit donc d'un exercice de création de norme autonome, relevant exclusivement du pouvoir normatif délégué reconnu par le troisième alinéa de l'article 73 de la Constitution.

Il convient toutefois de rappeler que, conformément à l'article L.O. 7411-6 du CGCT rendu applicable par l'article L.O. 7412-3, lorsque l'habilitation porte sur une matière législative – ce qui est le cas en l'espèce, la création d'une autorité organisatrice de compétences transférées par la loi relevant nécessairement du domaine de la loi – elle vaut également habilitation à prendre les dispositions réglementaires d'application. L'assemblée de Martinique sera donc en mesure d'adopter l'ensemble des délibérations nécessaires à la mise en œuvre opérationnelle de l'autorité unique, y compris celles portant sur des questions d'organisation et de fonctionnement relevant du domaine réglementaire, sans qu'une habilitation distincte soit nécessaire à cet effet.

Le Conseil d'État, dans son avis du 15 janvier 2026, a validé la constitutionnalité de cette habilitation. Il a relevé qu'elle « *est destinée à permettre à l'assemblée de Martinique de créer une instance disposant des leviers nécessaires pour mettre en œuvre à l'échelle du territoire, en matière d'eau et d'assainissement, une politique publique cohérente et apte à surmonter les difficultés environnementales, financières et techniques constatées de longue date en ces domaines* » et a estimé qu'elle « *répond ainsi aux conditions prévues par l'article 73 de la Constitution et aux dispositions organiques prises pour son application* ». Il a néanmoins formulé une mise en garde : l'assemblée de Martinique devra, dans l'exercice de l'habilitation, s'abstenir de retenir un schéma organisationnel qui conduirait à l'instauration d'une forme de tutelle d'une collectivité sur une autre, ce qui porterait atteinte au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution.

B. UNE GESTION STRUCTURELLEMENT DÉFAILLANTE DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT EN MARTINIQUE

1. L'organisation institutionnelle de la gestion de la compétence eau et assainissement en Martinique

En droit commun, les compétences en matière d'eau potable et d'assainissement des eaux usées relèvent des communes et de leurs groupements. La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe) a procédé au transfert obligatoire de ces compétences aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, avec une effectivité fixée au 1^{er} janvier 2020 pour l'Hexagone et anticipée au 1^{er} janvier 2017 pour les collectivités ultramarines régies par l'article 73 de la Constitution, dont la Martinique.

Ces compétences sont définies aux articles L. 2224-7 et L. 2224-8 du CGCT. L'article L. 2224-7 définit le service public d'eau potable comme un service chargé en tout ou partie de la production par captage ou pompage, de la protection du point de prélèvement, du traitement, du transport, du stockage et de la distribution d'eau destinée à la consommation humaine. L'article L. 2224-8 dispose

que les communes – ou, depuis la loi NOTRe, leurs groupements – sont compétentes en matière d’assainissement des eaux usées. Dans ce cadre, elles assurent le contrôle des raccordements au réseau public de collecte, la collecte, le transport et l’épuration des eaux usées, ainsi que l’élimination des boues produites. Elles peuvent également assurer, à la demande des propriétaires, l’entretien et les travaux de réalisation et de réhabilitation des installations d’assainissement non collectif.

Depuis 2017, la compétence en matière d’eau et d’assainissement est exercée en Martinique par trois communautés d’agglomération à fiscalité propre :

– la communauté d’agglomération du Pays Nord Martinique (CAP Nord), regroupant 18 communes, a confié l’exploitation du service public d’eau potable à SAUR Martinique depuis le 1^{er} janvier 2025, à l’exception des communes de La Trinité et du Robert où la délégation à la Société martiniquaise des eaux (SME) court jusqu’au 1^{er} avril 2027, date à laquelle leur intégration au dispositif SAUR est prévue ; pour l’assainissement collectif, CAP Nord recourt depuis janvier 2023 à deux prestataires – la SME pour La Trinité et Le Robert en délégation de service public jusqu’en mars 2027 et pour les 8 communes du Nord Caraïbe en prestation de services, et la société des eaux et assainissement (SEA) pour les 8 communes du Nord Atlantique en prestation de services ;

– la communauté d’agglomération de l’Espace Sud de la Martinique (CAESM), regroupant 12 communes, a confié à la SME l’eau potable et l’assainissement collectif par contrat d’affermage courant jusqu’au 31 mars 2027 ;

– la communauté d’agglomération du Centre de la Martinique (CACEM), regroupant 4 communes, dont Fort-de-France, gère ces deux compétences en régie communautaire avec ODYSSI.

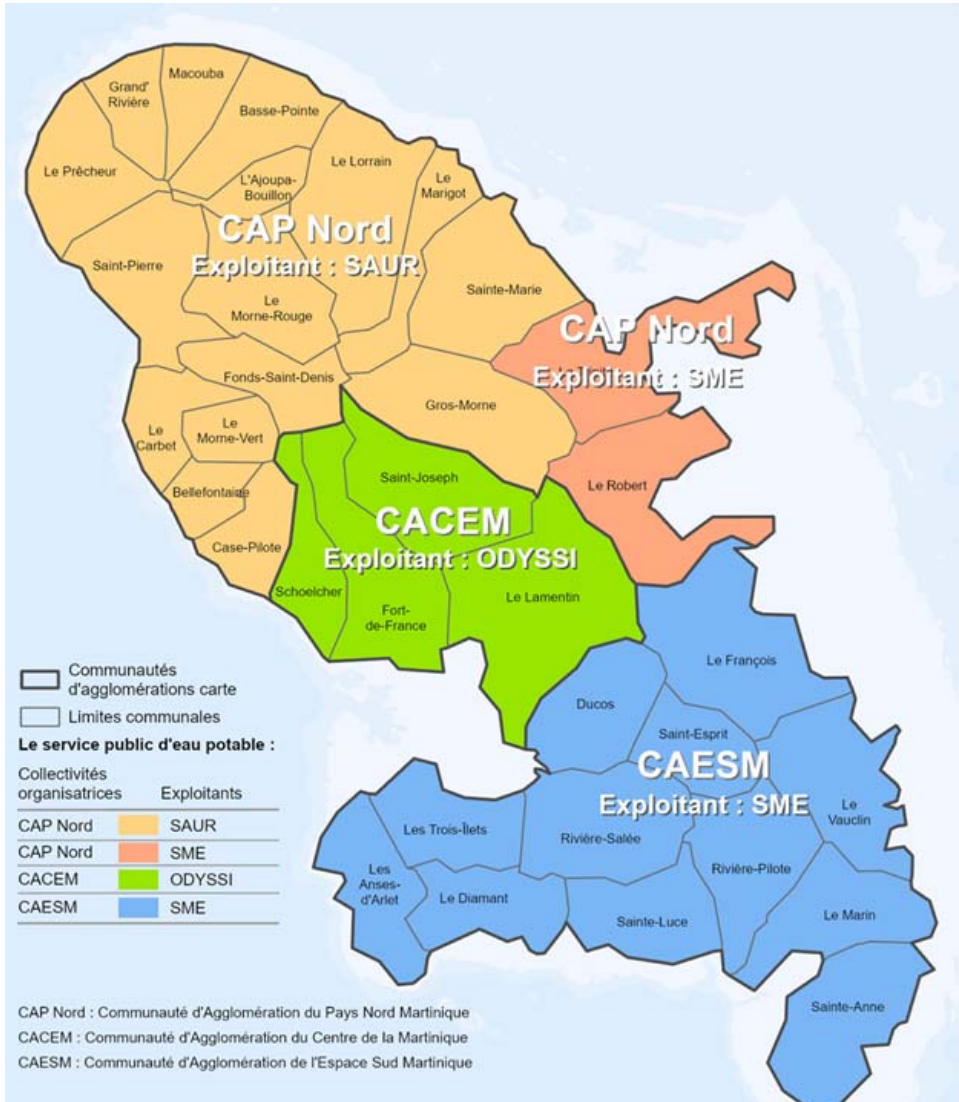
EXERCICE DE LA COMPÉTENCE EAU ET ASSAINISSEMENT EN MARTINIQUE



Source : Observatoire de l'eau en Martinique.

La collectivité territoriale de Martinique intervient par ailleurs dans ce domaine à titre résiduel, en assurant l'exploitation de l'usine de production d'eau potable de Vivé, sur le territoire de la commune du Lorrain, héritée des compétences exercées par l'ancien conseil départemental au titre de la clause de compétence générale. Cette usine assure 15 % de la production d'eau locale et distribue l'eau aux trois communautés d'agglomération. La collectivité territoriale de Martinique intervient également dans le grand cycle de l'eau, à travers la gestion du périmètre irrigué du Sud-Est, le suivi hydrométrique et la surveillance des crues, et la préservation de la ressource en eau.

L'EXPLOITATION ET LA GESTION DU SERVICE PUBLIC D'EAU POTABLE EN MARTINIQUE



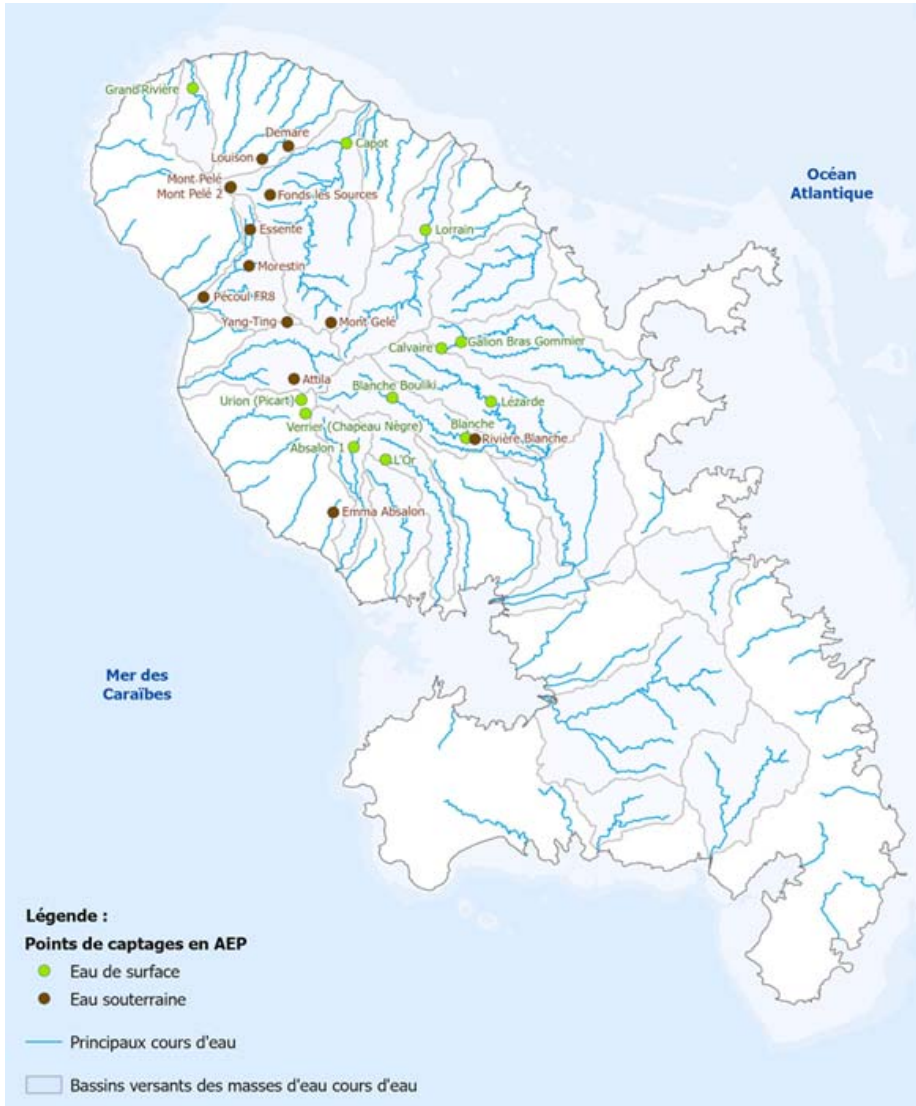
Source : Observatoire de l'eau en Martinique.

2. La gouvernance actuelle ne permet pas de faire face aux besoins de la Martinique en matière d'eau et d'assainissement

- La ressource hydrographique de la Martinique est abondante mais structurellement inégalement répartie sur le territoire. Selon les années, entre 52 et 60 millions de mètres cubes (m³) d'eau sont prélevés dans les milieux, tous usages confondus, soit environ 123 000 litres d'eau prélevés chaque jour. Les ressources

en eau disponibles pour la production d'eau potable se concentrent dans la partie nord de l'île, ce qui impose de longues canalisations parcourant l'île du nord au sud (3 526 kilomètres de réseaux). Plus précisément, 88 % de l'eau potable produite en 2022 est issue de cinq usines : l'usine de Rivière Blanche (24 %), l'usine de Durand (21 %), l'usine de Vivé (17 %), puis les usines de Directoire et de Didier (13 % chacune). Cette hyperconcentration de la production sur cinq ouvrages situés en zone nord-centre crée une dépendance structurelle des acteurs du sud à l'égard de ces usines et génère des tensions récurrentes entre autorités organisatrices sur la question des ventes d'eau en gros et de la répartition de la ressource. Le volume cumulé des 290 réservoirs de stockage atteint 179 678 m³, permettant une autonomie de 6 heures à 5 jours selon les zones – une capacité tampon très inégale qui fragilise les secteurs les moins bien dotés lors des épisodes de sécheresse ou de rupture de production.

LOCALISATION DES CAPTAGES UTILISÉS EN ALIMENTATION EN EAU POTABLE EN 2022



Source : Observatoire de l'eau en Martinique.

Les infrastructures de distribution d'eau sont par ailleurs caractérisées par une vétusté prononcée, fruit d'un sous-investissement chronique. Sur la moyenne de 42,4 millions de m³ prélevés annuellement pour l'eau potable, 39,2 millions de m³ sont produits, mais seulement 22,7 millions de m³ sont facturés aux abonnés : la différence est perdue en fuite lors de la distribution, utilisée pour la production (nettoyage des bassins des usines et des réservoirs), ou encore pour les bornes incendies. Le rendement des réseaux, extrêmement hétérogène selon les EPCI, est

préoccupant : l'EPCI au rendement le plus bas est la CACEM avec 57,5 %, tandis que la CAESM présente le meilleur rendement de l'île à 82 %. L'indice linéaire de perte (ILP), qui traduit les pertes en m³ d'eau perdue par jour et par kilomètre de canalisations, s'établissait à 11,5 en moyenne pour la Martinique en 2018 (6,2 pour la CAESM, 8,2 pour CAP Nord et 22 pour la CACEM), pour une moyenne nationale de 4,5 m³ d'eau par jour et par km. L'étude d'impact du projet de loi souligne par ailleurs que le taux de fuite est de 42 % du volume d'eau introduit, soit plus du double de la moyenne nationale d'environ 20 % dans l'Hexagone.

Pour l'assainissement, les stations d'épuration souffrent elles aussi d'une dégradation avancée. L'assainissement non collectif, qui couvre 55 % des foyers selon l'étude d'impact, se caractérise par un taux élevé d'installations non conformes, des contrôles insuffisants et une maîtrise des systèmes individuels d'épuration encore limitée, générant des risques sanitaires et environnementaux significatifs. Il doit être noté qu'environ 80 % des abonnés au service d'eau potable en Martinique sont en assainissement non collectif, ce qui signifie que ces foyers supportent, indépendamment de leur facture d'eau, le coût de l'installation, de l'entretien et de la réhabilitation de leur système autonome.

- Ces défaillances structurelles se traduisent par un service public de l'eau profondément insatisfaisant pour la population martiniquaise, en dépit d'une pluviométrie relativement abondante. Le prix moyen du mètre cube d'eau dépasse 6 euros en Martinique, contre 4,9 euros en moyenne dans l'Hexagone, soit un surcoût de plus de 22 %. Cette situation est d'autant plus dommageable que le taux de pauvreté en Martinique atteint 27 % selon les données de l'INSEE publiées en 2023, soit le double du taux hexagonal de 14,4 % ⁽¹⁾.

La population subit par ailleurs des interruptions régulières et parfois prolongées du service. En mai 2024, un arrêté de sécheresse a imposé une réduction de 25 % de la consommation pour les activités économiques ; jusqu'à 32 000 abonnés ont subi des coupures d'eau, illustrant de manière dramatique la vulnérabilité du système d'approvisionnement. L'étude d'impact du présent projet de loi relève que ces dysfonctionnements supposent, pour leur résolution, « *une gouvernance forte incompatible avec un paysage institutionnel éclaté et une ressource hydraulique inégalement répartie* », et que les carences techniques ne peuvent être résorbées qu'au prix de lourds investissements que les EPCI n'ont pas les capacités de financer seuls et auxquels la collectivité territoriale de Martinique ne peut juridiquement pas contribuer dans le cadre actuel.

Par ailleurs, des litiges récurrents opposent les trois EPCI sur le partage de la ressource et les modalités de répartition de l'eau. Les arrêtés préfectoraux concernant la répartition des usines de production d'eau potable de Rivière Blanche et de Directoire – qui représentent à elles seules 37 % de la production totale selon

(1) Mmes Armelle Bolusset, Geneviève Burel, Mathilde Gerardin, MM. Pierre-Olivier Lemaire, Jean-François Thillet, Vincent Vallès, Mmes Bénédicte Chanteur, Marcelle Jeanne-Rose (Insee), « *Panorama de la pauvreté en Martinique : une diversité de situations individuelles et territoriales* », Insee Dossier Martinique n° 10, octobre 2023.

les données de l'Observatoire de l'eau – ont tous été annulés par la justice administrative. Des procédures contentieuses sont engagées entre la SME et la régie ODYSSI concernant le règlement des factures de vente d'eau en gros. Cette dernière connaît une situation financière dégradée : recettes insuffisantes, forte dette, retards de paiement des redevances. Les schémas directeurs d'alimentation en eau potable, que chaque autorité organisatrice est tenue d'élaborer, ont tous pris du retard.

Ces conflits institutionnels rendent impossible toute politique d'investissement coordonnée à l'échelle du territoire, alors même que la résolution des problèmes techniques – réduction des fuites, modernisation des stations d'épuration, mise aux normes de l'assainissement non collectif – nécessite des investissements massifs et une planification de long terme.

Face à ces constats, plusieurs démarches convergentes ont été engagées en amont du présent projet de loi pour préparer la création d'une autorité unique. La mesure n° 51 du comité interministériel outre-mer (CIOM) du 18 juillet 2023 avait retenu la création d'autorités uniques de gestion locales pour les services publics du quotidien, dont l'eau et l'assainissement. L'assemblée de Martinique a approuvé le principe de la création d'une autorité unique par la délibération n° 23-452-1 du 30 novembre 2023. Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) de la Martinique 2022-2027 prévoit dans sa disposition I-D-2 de « définir une entité de gestion unique de l'eau potable ». La convention-cadre de territoire du 7 novembre 2023, signée par les trois communautés d'agglomération et la collectivité territoriale de Martinique, a constitué l'acte fondateur du consensus local : elle prévoit la création d'une autorité unique mutualisant les moyens existants de gestion de l'eau et d'assainissement.

Le modèle guadeloupéen : la création directe d'une autorité unique par la loi

La loi n° 2021-513 du 29 avril 2021 rénovant la gouvernance des services publics d'eau potable et d'assainissement en Guadeloupe, issue d'une proposition de loi déposée par la députée Justine Benin, répond à un constat de défaillance du service public de l'eau en Guadeloupe analogue à celui observé en Martinique : elle était fondée sur le constat d'échec de sept régies opérant sur le territoire, se caractérisant par la mise en place de « tours d'eau » dits « solidaires », des coupures d'eau fréquentes, des interdictions régulières de consommer l'eau et des interdictions de baignade. Le service se caractérisait par un taux de pertes de réseau avoisinant 70 %.

Pour y faire face, le législateur national a fait le choix, pour la Guadeloupe, de créer directement une structure unique : la loi instaure, à compter du 1^{er} septembre 2021, un établissement public local à caractère industriel et commercial dénommé « syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe » (SMGEAG), syndicat mixte dont les membres sont les collectivités locales de Guadeloupe. Une commission de surveillance est placée auprès du syndicat mixte, qui examine chaque année les rapports annuels sur le prix et la qualité du service public. Le SMGEAG a notamment pour missions d'intégrer les politiques d'eau potable et d'assainissement dans les enjeux de développement durable du territoire, de conduire une réflexion globale sur la gestion de la ressource en eau à l'échelle du territoire, et d'étudier la faisabilité de la mise en œuvre d'une tarification sociale de l'eau pour les usagers aux revenus les plus modestes.

Quatre ans après sa création, le bilan du SMGEAG est jugé sévèrement par la chambre régionale des comptes de Guadeloupe, qui a publié son rapport d'observations définitives le 1^{er} juillet 2025. Après une courte préfiguration et en raison des difficultés du syndicat à se structurer et à définir une stratégie efficace, un encadrement de la gouvernance a dû être assuré à partir de 2023 par une instance informelle, le comité local d'accompagnement, constitué par l'État, le département, la région et le SMGEAG, le dernier mot restant au syndicat. Sur le plan financier, le service de l'eau potable ne s'autofinance pas, contrairement à ce que prescrit la loi. Malgré l'aide financière de l'État (prêt exceptionnelnel et subventions de fonctionnement), la situation financière reste préoccupante : sur les années 2021 à 2023, le déficit s'élevé à plus de 37 millions d'euros, et la chambre prédit que le déficit cumulé en 2028 pourrait atteindre 130 millions d'euros, avec un manque de financement évalué à 20 millions d'euros par an. La chambre dénonce également un effectif nettement supérieur que dans les régies d'eau au niveau national – en juin 2024, 519 agents, soit un ratio de 2,97 agents pour 1 000 abonnés, largement au-dessus du ratio standard de 2 à 2,5. Le recours massif à du personnel intérimaire et à des prestataires externes, malgré ce sureffectif, n'a pas permis d'améliorer la qualité du service. Les coupures d'eau demeurent fréquentes sur le territoire guadeloupéen, et le taux de pertes de réseau reste structurellement très élevé.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Dans ce contexte, la délibération n° 24-200-1 a été adoptée à l'unanimité par l'assemblée de Martinique le 26 juillet 2024 et a été publiée au Journal officiel de la République française du 2 juillet 2025. Dans cette délibération, l'assemblée souligne « *la nécessité d'avoir une approche globale, à l'échelle de la Martinique, en matière de gestion de la ressource en eau, de distribution de l'eau potable et d'assainissement collectif* » et affirme que « *la mise en place d'une gouvernance*

unique de l'eau et de l'assainissement serait de nature, d'une part, à renforcer les actions initiées pour rationaliser la gestion de l'eau, à un meilleur coût, et d'autre part à adapter les usages aux spécificités du territoire découlant notamment de l'insularité ». Elle demande une habilitation « pour la création et la mise en œuvre d'une autorité unique en matière d'eau et d'assainissement en Martinique à laquelle seront conférées les compétences en matière d'eau et d'assainissement ».

Par conséquent, l'article 2 du projet de loi propose que jusqu'à son prochain renouvellement général et à compter de la promulgation de la présente loi, l'assemblée de Martinique soit habilitée, en application du troisième alinéa de l'article 73 de la Constitution « à créer et mettre en œuvre une autorité unique en matière d'eau et d'assainissement à laquelle sont conférées les compétences en matière d'eau et d'assainissement (...) dans les conditions prévues par la délibération n° 24-200-1 de l'assemblée de Martinique du 26 juillet 2024 portant demande d'habilitation législative relative à la création d'une autorité unique en matière d'eau potable et d'assainissement en Martinique, publiée au Journal officiel de la République française du 2 juillet 2025 ».

Il s'agit ainsi de permettre à l'assemblée de Martinique de définir la nature juridique de l'autorité – établissement public industriel et commercial, syndicat mixte, régie dotée de la personnalité morale, ou toute autre forme adaptée –, son organisation interne, ses modalités de gouvernance, les règles de transfert des personnels et du patrimoine des opérateurs actuels, les modalités tarifaires, et les conditions de reprise des contrats de délégation en cours. Comme le note l'étude d'impact du projet de loi : « à ce stade, les modalités de mise en œuvre d'une autorité unique compétente en matière d'eau et d'assainissement, à laquelle seraient confiées lesdites compétences, ne sont pas connues ».

L'habilitation prévoit que l'autorité unique sera investie des compétences prévues aux articles L. 2224-7 et L. 2224-8 du CGCT, actuellement exercées par les trois EPCI. Il s'agit donc d'un transfert de compétences depuis ces derniers vers la nouvelle autorité, opéré par délibération de l'assemblée de Martinique dans le cadre de l'habilitation. Ce transfert impliquera des choix complexes : définition du rôle résiduel des communes et des EPCI dans la gouvernance de la future autorité, modalités de reprise des contrats de délégation de service public en cours – dont certains courent jusqu'en 2027 ou 2033 –, sort des dettes et du patrimoine des opérateurs actuels, notamment la régie ODYSSI dont la situation financière est dégradée, et définition d'une tarification unifiée à l'échelle du territoire.

Comme pour l'article 1^{er}, l'habilitation est accordée pour une durée courant à compter de la promulgation de la loi jusqu'au prochain renouvellement général de l'assemblée de Martinique, prévu en 2028. Elle peut être prorogée de droit, une seule fois, pour une durée ne pouvant aller au-delà du renouvellement suivant, par délibération motivée de l'assemblée de Martinique adoptée dans les six mois suivant son renouvellement, dans les conditions prévues à l'article L.O. 7411-7 du CGCT. La faculté de prorogation est ici particulièrement importante compte tenu de la complexité du chantier : la création d'une autorité unique supposera des travaux

préparatoires longs – audit technique, financier, juridique et patrimonial des services existants ; études économiques sur l’impact tarifaire ; négociations avec les opérateurs actuels ; définition du schéma de gouvernance – qui pourraient difficilement aboutir avant 2028.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE SÉNAT

Le Sénat a adopté l’article 2 sans modification.

Le rapporteur de la commission au Sénat a en effet qualifié le présent article d’« acte de confiance » à l’égard de la collectivité territoriale de Martinique, reconnaissant que la création d’une autorité unique constitue une solution pertinente – et consensuelle sur le territoire – pour améliorer une gestion aujourd’hui défailante. Il souligne cependant que l’habilitation ne constitue qu’un premier pas, et qu’il reviendra à la collectivité territoriale de Martinique de définir, « *en bonne intelligence avec les autres acteurs, cette gouvernance, en se gardant d’instaurer une tutelle sur les autres collectivités* » ⁽¹⁾.

Le rapporteur de la commission au Sénat a également pris acte des réserves formulées conjointement par les présidents des trois communautés d’agglomération, MM. Bruno Nestor Azerot (CAP Nord), Luc Clémenté (CACEM) et André Lesueur (CAESM), qui, tout en réaffirmant leur soutien de principe à la création d’une autorité unique, ont indiqué qu’ils « *ne disposent pas d’informations suffisantes pour se prononcer de manière circonstanciée et s’inquiètent d’un potentiel désistement total des compétences eau et assainissement que la loi leur a conférées* ». Ces présidents ont subordonné leur adhésion effective au respect de six conditions préalables : la réalisation d’un audit technique, financier, juridique et patrimonial des services existants ; des précisions sur les contours de la prise de compétence et les modalités de transfert ; des précisions sur le devenir du pouvoir de police du service public d’assainissement non collectif, de la gestion des eaux pluviales urbaines et de la prévention des inondations (GEMAPI) ; la réalisation de travaux préalables de mise à niveau des infrastructures avant tout transfert ; une étude économique évaluant l’impact de la nouvelle structure sur le prix de l’eau pour les usagers ; et des précisions sur le mode de gouvernance et le rôle réservé aux EPCI dans la future structure. Ces conditions constituent autant de chantiers que la collectivité territoriale de Martinique devra conduire, en associant les communautés d’agglomération, avant de procéder à la création effective de l’autorité unique par délibération, et illustrent la distance qui sépare encore l’habilitation de sa concrétisation opérationnelle.

Entendu par le Rapporteur, le président du conseil exécutif de Martinique a apporté un éclairage différent sur ces réserves. Il a rappelé que le principe d’une

(1) Rapport n° 464 de M. Guillaume Chevrollier, fait au nom de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable sur le projet de loi portant habilitation de l’assemblée de Martinique à fixer elle-même des règles applicables sur son territoire en application de l’article 73 de la Constitution en matière d’énergie, d’eau et d’assainissement, Sénat, session ordinaire 2025-2026, enregistré à la Présidence du Sénat le 25 mars 2026.

autorité unique avait été validé par plusieurs votes à l'unanimité de l'assemblée de Martinique ainsi qu'à l'occasion d'un congrès des élus — et que les établissements publics de coopération intercommunale avaient été parties prenantes de la convention cadre d'investissement signée le 7 novembre 2023, qui a engagé une première phase de 99 millions d'euros de modernisation des réseaux, principalement financée par la collectivité territoriale de Martinique, les fonds européens et l'État, dans la perspective explicite de cette autorité unique. Il a estimé que les réticences actuelles ne relèvent pas d'un désaccord de fond et a réaffirmé son attachement à une gouvernance unifiée, à un prix unique de l'eau sur le territoire et à l'instauration d'une tarification sociale garantissant un accès universel à la ressource.

Par ailleurs, le Comité citoyen du sud de Martinique, également entendu par le Rapporteur, a insisté sur la dimension démocratique de la réforme. Il a fait de la participation des usagers aux instances de gouvernance de la future autorité une condition de sa légitimité, en demandant que leur soient garantis un droit de regard sur la gestion, le suivi des investissements, la transparence des décisions et l'évaluation des performances. Il a indiqué avoir d'ores et déjà été associé, à l'invitation de la collectivité territoriale de Martinique, au comité de pilotage chargé de préparer la structuration de l'autorité unique, et souhaité que cette association soit pérennisée. Sur les préalables posés par les établissements publics de coopération intercommunale, il a rappelé son soutien à cette démarche et la nécessité de conduire rapidement le travail autour de la création de l'autorité unique.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté sans modification le présent article.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mercredi 10 juin 2026, la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a examiné, sur le rapport de M. Marcellin Nadeau, le projet de loi portant habilitation de l'assemblée de Martinique à fixer elle-même des règles applicables sur son territoire en application de l'article 73 de la Constitution en matière d'énergie, d'eau et d'assainissement (n° 2609).

Mme la présidente Sandrine Le Feu. Adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, ce projet de loi vise à répondre aux demandes exprimées par l'assemblée de Martinique dans deux délibérations de décembre 2023 et juillet 2024 – autrement dit, son parcours est déjà long. Il met en œuvre un mécanisme d'habilitation prévu par l'article 73 de la Constitution, très peu utilisé jusque-là.

Nous serons nombreux à penser que la responsabilité des acteurs locaux est une condition du développement durable et à soutenir ce texte, qui vise à adapter l'action publique à certaines spécificités de la Martinique, comme le climat et l'insularité.

Je me réjouis donc de cette matinée consacrée à l'outre-mer et de l'inscription de ce texte à l'ordre du jour. Nous devrions enfin pouvoir donner une réponse à la collectivité territoriale de Martinique (CTM). Je note qu'au Sénat, seuls trois amendements rédactionnels ou de précision ont été adoptés en commission et aucun n'a été déposé en séance, pas plus que nous n'en avons ce matin. Le texte semble donc faire consensus.

M. Marcellin Nadeau, rapporteur. En Martinique, le ciel ne nous prive pas d'eau : plus de 2 milliards de mètres cubes tombent chaque année sur l'île, quand nous n'en consommons, tous usages confondus, que 90 millions. La ressource est là, surabondante. Pourtant, l'accès à une eau potable fiable n'y est, aujourd'hui encore, pas garanti pour ses habitantes et ses habitants.

En effet, la difficulté n'a jamais été la quantité d'eau : elle tient à sa répartition, dans l'espace et dans le temps. Dans l'espace d'abord, près de 94 % de l'eau potable proviennent du nord et du centre de l'île ; ils doivent être acheminés jusqu'au sud par plus de 3 500 kilomètres de canalisations vieillissantes – des réseaux si dégradés que près de la moitié de l'eau produite se perd avant d'arriver au robinet. Dans le temps ensuite, l'essentiel des pluies se concentre sur la seule saison humide, que les capacités de stockage ne permettent pas de lisser. Demain, les difficultés s'aggraveront : d'ici à 2100, la Martinique connaîtra une hausse des températures de 4 degrés et une baisse de 30 % des précipitations.

L'énergie raconte une histoire voisine, celle d'une dépendance aux ressources fossiles. La Martinique est une zone non interconnectée : n'étant reliée à aucun réseau continental, elle ne peut, en cas de panne, importer le moindre kilowattheure. Cette insularité l'oblige à tout produire sur place et à surdimensionner ses installations de production, qu'elle alimente encore aux trois quarts à partir d'énergies fossiles produites par deux centrales au fioul.

Le résultat est double : le coût, près de quatre fois supérieur à celui de l'Hexagone, la facture étant prise en charge par la contribution au service public de l'énergie (CSPE) ; l'empreinte, puisqu'un Martiniquais émet près de deux fois plus de CO₂ qu'un habitant de l'Hexagone. Pourtant, le potentiel d'énergies renouvelables est bien là, mais sa part dans l'électricité plafonne à 26 %, alors que l'objectif initial était de 56 % – ce qui relègue la Martinique au dernier rang des outre-mer.

Telle est la réalité que ce texte vient affronter. Ces problèmes – l'eau, l'énergie – n'ont pas d'équivalent dans l'Hexagone : ni la même géographie, ni les mêmes contraintes, ni les mêmes urgences. Or, on prétend encore y répondre avec les mêmes règles que partout ailleurs. Derrière son apparence technique – une habilitation au titre de l'article 73 de la Constitution –, le projet de loi tire simplement la conséquence de ce décalage : il permet à la Martinique d'adapter, au besoin de fixer elle-même les règles applicables sur son territoire dans ces deux domaines, non pour s'écarter de la République, mais pour rendre l'action publique enfin efficace, là où la norme uniforme a échoué.

L'article 1^{er} rend à la Martinique la maîtrise de sa transition énergétique. Il renouvelle et élargit une habilitation déjà accordée en 2011, mais expirée en 2021 : depuis, l'assemblée de Martinique ne peut même plus modifier ses propres règles, pourtant obsolètes.

Sa réglementation thermique, conçue il y a plus de dix ans, est devenue contre-productive : elle pousse à climatiser à outrance, donc à brûler davantage de fioul. Elle n'est plus conforme aux nouvelles directives européennes.

Sa réglementation des installations photovoltaïques est elle aussi devenue contre-productive, interdisant la réalisation de projets pourtant utiles au territoire. Je précise que les élus de Martinique ont pris, avec la précédente habilitation, la décision de ne pas installer de panneaux photovoltaïques en zone agricole et en zone naturelle, ce qui était salutaire, mais la limitation de la puissance des dispositifs alternatifs à l'implantation dans ces zones est un problème.

Renouveler l'habilitation, c'est permettre à la collectivité de moderniser ces règles, de bâtir un mix cohérent de production d'énergie – avec l'éolien en mer et la géothermie. C'est aussi lui rendre la main sur les règles encadrant les énergies renouvelables existantes. Elle pourra ainsi revoir les conditions d'implantation du photovoltaïque qui, je l'ai dit, sont parfois trop restrictives, et – nouveauté par rapport à 2011 – organiser la mobilité durable et le déploiement des bornes de

recharge sur son territoire. C'est, au fond, permettre à la collectivité de définir sa propre politique de transition énergétique, avec une seule limite : elle ne pourra pas prendre de mesures alourdissant la CSPE.

L'article 2 donne à la Martinique les moyens d'améliorer la gestion institutionnelle du service de l'eau. L'exercice actuel de la compétence en matière d'eau est éclaté entre trois communautés d'agglomération dont les périmètres sont sans rapport avec les bassins-versants. Cet éclatement nourrit les conflits, bloque tout investissement coordonné et rend impossible une politique cohérente à l'échelle de l'île. L'article habilite l'assemblée de Martinique à créer une autorité unique de l'eau et de l'assainissement – une solution que tous les acteurs du territoire appellent de leurs vœux depuis plusieurs années.

Je veux être clair, car l'honnêteté est ici plus utile que l'enthousiasme qui m'anime : cette habilitation est un point de départ, pas un aboutissement. Elle nécessitera un véritable travail politique au niveau local. L'exemple guadeloupéen doit nous tenir en éveil. Là-bas, la création par la loi d'une structure unique n'a pas suffi à résoudre les difficultés : quatre ans après, le syndicat accuse un déficit de plusieurs dizaines de millions d'euros et les coupures d'eau persistent. La leçon est nette : une gouvernance unique ne vaut que si elle s'accompagne d'une trajectoire financière soutenable et d'un engagement politique durable de l'État et des élus locaux. Il y a, en la matière, une véritable exigence de résultat que la seule création d'une autorité unique ne pourra pas résoudre.

Au-delà des deux articles, ce texte engage notre conception de la République. Trop souvent, l'habilitation de l'article 73 est perçue comme une faveur concédée d'en haut, l'exception qu'un territoire devrait justifier au cas par cas. Je vous propose de renverser le regard. Depuis la même réforme constitutionnelle de 2003, l'article 72 dispose que les collectivités ont vocation à décider à l'échelon où les compétences peuvent le mieux s'exercer : c'est le principe de subsidiarité. Pour l'énergie et l'eau en Martinique, c'est à l'évidence l'échelon martiniquais.

Aucun amendement n'a été déposé en commission. Je m'en réjouis : c'est le signe, je l'espère, d'un large consensus. Le Conseil d'État a validé la constitutionnalité du texte. Le Sénat l'a adopté sans aucune modification de fond. Je vous propose donc de l'adopter à votre tour sans modification, dans la perspective d'un vote conforme en séance, pour ne pas retarder davantage des réponses que les Martiniquaises et les Martiniquais attendent depuis trop longtemps.

Reconnaître que l'uniformité de la règle n'est pas toujours synonyme d'égalité réelle et que la responsabilité locale peut être le plus sûr chemin vers l'efficacité, c'est faire honneur à l'esprit même de l'article 73 de la Constitution. C'est aussi, tout simplement, faire confiance à un territoire et à ses élus.

Mme la présidente Sandrine Le Feur. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

Mme Marie-Philippe Lubet (EPR). Pour la première fois au Parlement, nous examinons un projet de loi exclusivement dédié à l'habilitation d'une collectivité d'outre-mer, les précédentes habilitations ayant été données par des articles adossés à divers projets de loi. Cette initiative témoigne d'une volonté forte de décentralisation et d'adaptation territorialisée de la gestion des ressources stratégiques que sont l'eau et l'énergie.

Comme vous le savez, la Martinique est une zone non interconnectée : elle n'est pas reliée au réseau d'électricité continentale. Le rapport issu du Sénat fait état d'une dépendance critique aux énergies fossiles, 73 % de l'énergie produite étant issu d'une production non décarbonée. Ces contraintes, qui rendent les tarifications particulièrement sensibles aux risques météorologiques comme géopolitiques, entraînent un surcoût de l'électricité, près de quatre fois plus chère que dans l'Hexagone.

L'article 1^{er} entend répondre à ces enjeux, en habilitant l'assemblée de Martinique à actualiser la réglementation mise en place en 2013 sur le fondement d'une première habilitation accordée en 2011, qui a expiré en 2021. Le cadre normatif pourra ainsi être mis à jour afin d'accélérer la décarbonation de l'île, de moderniser la réglementation thermique, qui pousse notamment au recours massif à la climatisation, et de transposer des directives européennes relatives à l'efficacité et à la performance énergétique des bâtiments. Cet article ouvre donc la voie à une gestion territorialisée, tout en protégeant les habitants des potentielles répercussions tarifaires que de tels chantiers peuvent faire peser sur les charges du service public.

La question de l'eau, traitée dans le second article, représente également un enjeu crucial pour la Martinique. En effet, la compétence en matière d'eau et d'assainissement est exercée depuis 2017 par trois communautés d'agglomération, mais la collectivité territoriale de Martinique intervient également dans ce domaine, en captant près de 15 % de la production. Cette organisation, qui pâtit d'une faible coopération entre les acteurs, pose différents problèmes. D'abord, elle permet aux entreprises de captage d'imposer des tarifications différentes, créant de fortes inégalités territoriales. La ressource en eau étant certes présente mais inégalement accessible, certains territoires qui ne possèdent aucun captage – à l'image du sud de l'île – sont fortement exposés à ces disparités d'accès. Par ailleurs, le mauvais état du réseau ainsi que sa gestion inadaptée impliquent des pertes considérables. L'Observatoire de l'eau en Martinique évalue cette déperdition à 46 % en 2025, soit près d'un litre d'eau sur deux.

La création et la mise en œuvre d'une autorité unique en matière d'eau et d'assainissement représentent une réponse concrète à ces difficultés. Ce dispositif viendrait satisfaire une demande unanime de la part des élus de l'assemblée de Martinique, également exprimée par les acteurs locaux de captage de l'eau par une convention-cadre signée en novembre 2023. Soucieux d'apporter des réponses concrètes et attendues, le groupe Ensemble pour la République votera en faveur de ce texte. Je m'interroge toutefois sur les possibilités réelles qu'offre cette

habilitation – ce qui n’enlève rien à la légitimité –, car la délégation prendra fin en 2028, lors du renouvellement de l’assemblée de Martinique.

M. Jean-Philippe Nilor (LFI-NFP). Les deux demandes d’habilitation en discussion – l’une en matière d’énergie, l’autre en matière d’eau et d’assainissement – s’inscrivent dans une logique salutaire de transfert de pouvoir législatif et normatif au niveau local : nous l’appelons de nos vœux de manière récurrente. L’habilitation est limitée dans le temps et dans son champ de compétences, mais nous demeurons déterminés à avancer dans ces deux domaines, grâce au levier qu’accorde le corpus législatif corseté par l’article 73 de la Constitution. Nous voterons ces deux demandes avec une certitude chevillée au corps : ces marges de manœuvre iront en s’amplifiant dans les années à venir.

L’habilitation en matière d’énergie correspond à la demande de renouvellement d’une habilitation obtenue depuis 2011, renouvelée pour la première fois en 2016 et qui a expiré en 2021. Par une délibération de juillet 2023, l’assemblée de Martinique a demandé une nouvelle habilitation, dont le périmètre a été élargi à la mobilité décarbonée. Territorialiser la politique énergétique et respecter la capacité de la Martinique à penser et à construire ses propres solutions sont une nécessité absolue si l’on veut atteindre la souveraineté énergétique d’ici à 2030.

S’agissant de l’habilitation en matière d’eau et d’assainissement, la première loi sur l’eau de décembre 1964 ne contenait aucune disposition concernant les outre-mer. Il a fallu attendre la loi d’orientation pour l’outre-mer, votée en 2000, pour que soient créés les offices de l’eau. La Martinique a, de son côté, toujours cherché à se départir de bon nombre de paradoxes dans la gestion de l’eau : ils sont autant de problèmes à surmonter que de défis à relever. À la partition du territoire en termes de captages d’eau, situés principalement dans le nord de l’île, s’ajoute une partition des acteurs de l’eau, rendant illisible la gestion efficace et cohérente de la ressource. Comment justifier qu’un territoire de 1 128 kilomètres carrés soit découpé en autant de morceaux administratifs dans la gestion d’une ressource aussi vitale ? Cette hyperfragmentation des décideurs, des opérateurs – notamment des opérateurs privés – et des tarifs est une anomalie que les usagers payent au prix fort.

Face à cette crise, j’ai déposé, en octobre 2025, une proposition de loi demandant la création d’une autorité unique de l’eau pour la Martinique : j’ai décidé de la mettre en retrait pour privilégier la voie de l’habilitation, qui augure d’un travail collectif de coconstruction avec l’ensemble des élus martiniquais. L’assemblée de la collectivité territoriale de Martinique et le congrès des élus ont voté à l’unanimité pour la création d’une autorité unique de l’assainissement pour l’ensemble du territoire. Le groupe LFI n’a donc aucune raison de ne pas voter – en conscience et en responsabilité – ce projet de loi.

M. Yoann Gillet (RN). Nul ne peut ignorer la situation des réseaux vieillissants, des pertes d’eau importantes – bien supérieures à la moyenne de l’Hexagone, même si certaines zones y atteignent des niveaux similaires –, des

coupures qui se multiplient et des usagers qui supportent un coût de l'eau supérieur à celui constaté dans l'Hexagone. Cette situation n'est évidemment pas acceptable pour nos compatriotes.

Le texte qui nous est soumis soulève toutefois plusieurs interrogations. Il nous est demandé d'autoriser la mise en place d'une nouvelle gouvernance, sans que nous connaissions réellement ses contours, ni sa composition. Comment seront réparties les compétences ? Quelle place sera laissée aux intercommunalités et aux communes ? Quels seront les moyens financiers mobilisés ? Autant de questions essentielles qui demeurent sans réponse. Le Sénat a d'ailleurs lui-même souligné ce manque de visibilité. La commission saisie au fond a souligné que l'efficacité de cette future autorité dépendra entièrement des modalités de gouvernance, qui seront définies après l'adoption de l'habilitation. Autrement dit, nous sommes invités à approuver un principe sans disposer des éléments permettant d'en évaluer les conséquences concrètes. Or, les Martiniquais n'attendent pas une nouvelle architecture administrative, mais des résultats, des réseaux rénovés, moins de fuites, moins de coupures et un service public plus efficace.

Cette question est d'autant plus importante que le groupe Rassemblement national défend une conviction simple : plus on éloigne la décision du terrain, moins le service est efficace. Depuis des années, on retire des compétences aux communes au profit de structures toujours plus vastes et toujours plus éloignées des habitants. Il est temps de faire confiance à nos maires, à nos élus locaux, plutôt que de poursuivre cette fuite en avant bureaucratique. Rien ne permet en effet d'affirmer qu'une gouvernance à l'échelle de l'ensemble de l'île garantira, par nature, une meilleure qualité de service. Or, c'est bien ce qui nous anime et ce qu'attendent nos compatriotes. Voilà pourquoi nous nous abstiendrons sur ce texte, dans l'attente d'éventuelles réponses d'ici la séance.

Mme Béatrice Bellay (SOC). L'ordre du jour nous amène à débattre spécifiquement de la Martinique et de sa capacité à fixer ses propres règles en matière d'énergie, d'eau et d'assainissement. Bien que l'État ait largement abandonné ses ambitions d'aménageur, particulièrement dans les pays des océans, dits d'outre-mer, ce projet de loi vient répondre à la demande d'habilitation exprimée par la collectivité territoriale de Martinique et par le congrès des élus de Martinique dans des délibérations adoptées à l'unanimité.

Cette procédure est rare et reste peu sollicitée, malgré la volonté des uns et des autres d'avoir davantage de flexibilité et d'autonomie pour répondre de façon adaptée à nos problématiques. L'article 1^{er} du projet de loi porte sur l'énergie, l'article 2 est relatif à la création d'une autorité unique en matière d'eau et d'assainissement et soulève plus de questions.

Je dois me faire le porte-voix de nombreux élus qui m'ont fait savoir qu'à leur sens, la consultation des élus qui siègent dans les communautés d'agglomération compétentes n'a pas été à la hauteur des espoirs et des attentes placées dans le débat démocratique. Il existe un cadre qui doit être expliqué afin de

rassurer la population, ce qui n'a peut-être pas été suffisamment fait. Quelle sera la tarification unique retenue ? Retiendra-t-on le volet haut, le volet moyen ou le volet bas des tarifications appliquées en Martinique ? Quel mode de gestion sera choisi, gestion privée ou gestion publique ? La qualité d'exécution de certains contrats en mode de gestion publique soulève des interrogations au sein de la population, tant les déficits sont importants. À ce sujet, comment seront répartis les déficits des différentes agglomérations lors de la mise en place de cette autorité unique ?

Enfin, outre la gouvernance, l'évaluation me semble nécessaire. J'ai soulevé cette question au sein du congrès des élus de Martinique et je la réitère ici : nous devons introduire la question de l'évaluation des normes et de leur impact sur le quotidien de la population. Si, en tant qu'élus, nous pouvons nous satisfaire d'avoir plus de marges de manœuvre pour produire une législation adaptée à nos réalités, ces réalités n'en conditionnent pas moins la vie de nos compatriotes qui espèrent avoir un retour sur l'impact des mesures adoptées.

M. Éric Liégeon (DR). Ce projet de loi s'inscrit dans le cadre de l'article 73 de la Constitution qui permet aux collectivités d'outre-mer d'adapter les lois aux réalités de leur territoire. Il prévoit d'habiliter l'assemblée de Martinique à intervenir dans deux domaines essentiels : l'énergie d'une part, l'eau et l'assainissement d'autre part.

S'agissant de l'énergie, cette habilitation est pleinement justifiée. La Martinique est une zone non interconnectée, elle doit produire localement l'essentiel de l'électricité qu'elle consomme. Le coût de production y est beaucoup plus élevé que dans l'Hexagone et le territoire reste fortement dépendant des énergies fossiles.

Une première habilitation, accordée en 2011, a permis de mettre en place des règles adaptées aux spécificités locales, notamment en matière d'énergie photovoltaïque et de réglementation thermique. Mais cette habilitation ayant expiré en 2021, il est nécessaire de la rétablir afin de moderniser ces dispositifs, d'accompagner le développement des énergies renouvelables et de mettre la réglementation en conformité avec les nouvelles exigences européennes.

L'article 2 concerne l'eau et l'assainissement. La situation est difficile : les réseaux vieillissants entraînent des pertes d'eau importantes – jusqu'à 50 % – et les coupures restent fréquentes. Face à ces difficultés, la création d'une autorité unique de gestion de l'eau et de l'assainissement apparaît comme une solution de bon sens. Elle doit permettre de mieux coordonner l'action des différentes parties prenantes et d'améliorer l'efficacité du service rendu aux usagers. Naturellement, la question de la gouvernance devra être précisée et les intercommunalités devront être pleinement associées à cette démarche.

Ce texte répond à des besoins concrets exprimés par les élus martiniquais. Il permettra à la Martinique de disposer d'outils mieux adaptés à ses réalités et d'améliorer des services essentiels pour la population. Le groupe de la Droite républicaine le soutiendra.

Mme Lisa Belluco (EcoS). Liberté, égalité, fraternité : ces trois mots guident notre action de législateur. Les lois que nous adoptons ont pour mission d'assurer l'égalité des droits entre tous les citoyens, quel que soit leur territoire d'origine. Pourtant, les territoires ultramarins restent trop souvent à l'écart de cette promesse républicaine et l'héritage colonial continue d'entraver leur pleine émancipation.

La situation en Martinique illustre douloureusement cet écart. La part de la population vivant sous le seuil de pauvreté atteint 27 %, le chômage s'établit à 14 %, les prix sont près de 14 % plus élevés qu'en métropole et un habitant sur deux dispose de moins de 1 000 euros par mois pour vivre. Ces inégalités socio-économiques s'accroissent et se renforcent mutuellement.

À ce contexte déjà difficile s'ajoutent des difficultés structurelles au sein des services publics essentiels : eau, assainissement, énergie. Ces secteurs ne répondent pas aux besoins fondamentaux de la population martiniquaise. En ce qui concerne l'eau, les collectivités peinent à renouveler des infrastructures vieillissantes, ce qui entraîne d'importantes pertes d'eau potable sur le réseau : 42 % en moyenne et jusqu'à 70 % sur certains réseaux, contre moins de 20 % en moyenne dans l'Hexagone.

Ces dysfonctionnements entraînent des coupures multiples et alimentent les tensions autour des ressources. Le prix élevé de l'eau potable et de l'assainissement pèse lourdement sur le budget des ménages. Ces défaillances actuelles des systèmes martiniquais vont faire face à la réalité brutale du changement climatique. En effet, Météo-France et le Bureau de recherches géologiques et minières prévoient une hausse des températures de 4 degrés et une baisse du volume des précipitations de 30 % d'ici 2100. La situation, ainsi que ces projections, impose de repenser en profondeur la gouvernance de la gestion de l'eau.

Cette habilitation permettra de le faire au plus près des réalités du territoire, notamment par la création d'une autorité unique de gestion de l'eau et de l'assainissement. Par ailleurs, les systèmes énergétiques doivent être conçus à l'aune de ces bouleversements : adaptation des logements, développement accéléré des énergies renouvelables, renforcement de la résilience des réseaux. La révision de la programmation pluriannuelle de l'énergie en Martinique permettra d'avancer sur ces sujets. La Martinique dispose d'une spécificité insulaire qui doit être pleinement reconnue. La prise en compte de cette réalité territoriale doit permettre de dépasser les obstacles techniques et administratifs qui freinent le déploiement de solutions énergétiques durables et de l'accès à l'eau potable pour l'ensemble des habitants et habitantes de l'île.

C'est une première, pour notre parlement, de recevoir une demande d'habilitation sous la forme d'un projet de loi. Cette voie de recours ne saurait masquer les échecs répétés des gouvernements successifs à anticiper et à prévenir cette situation. Le groupe Écologiste et social soutiendra ce projet de loi, mais pour que cette démarche soit plus qu'un acte symbolique, nous insistons sur la nécessité

de l'accompagner de moyens humains et financiers. C'est seulement à cette condition que la politique de l'eau et la politique énergétique martiniquaises pourront devenir plus efficaces, résilientes et à la hauteur des défis présents et futurs de ce territoire.

M. Frantz Gumbs (Dem). Le groupe Les Démocrates soutient pleinement ce projet de loi d'habilitation. Il n'est pas seulement nécessaire, il est urgent. Il traduit d'abord le respect d'une démarche démocratique exemplaire : la Martinique a exercé le droit que lui confère l'article 73 de notre Constitution. Son assemblée a délibéré en décembre 2023 sur l'énergie et en juillet 2024 sur l'eau et l'assainissement, puis a construit une demande motivée et précise conformément au cadre prévu par nos institutions. Il nous appartient aujourd'hui d'honorer cette démarche avec la même rigueur.

S'agissant de l'énergie, les faits parlent d'eux-mêmes. La réglementation thermique et le diagnostic de performance énergétique martiniquais sont figés depuis 2013, soit douze années sans mise à jour, tandis que l'Union européenne a adopté deux directives majeures sur la performance énergétique et l'efficacité énergétique. De plus, la Martinique n'a pas atteint ses objectifs de production d'énergie renouvelable : 72 mégawatts-crête effectifs au lieu des 111 visés. Le recours massif à la climatisation continue de peser lourdement sur le pouvoir d'achat des Martiniquais, dans un territoire où les surcoûts de production électrique atteignent 325 millions d'euros. Ce projet rend à la Martinique les leviers dont elle a besoin : mieux utiliser les ressources naturelles qui existent dans la zone caraïbe – l'énergie solaire et la géothermie ; développer les mobilités durables et moderniser la réglementation thermique.

S'agissant de l'assainissement, il s'agit d'une réponse structurelle ambitieuse et nécessaire pour sortir des impasses.

Le Sénat a adopté ce texte, notre rapporteur a réalisé un travail sérieux et les seuls amendements adoptés au Sénat étaient rédactionnels. Il n'y a pas lieu de tergiverser : le groupe Les Démocrates votera pour ce projet de loi parce qu'il traduit la confiance accordée aux élus de la Martinique. Nous leur faisons d'autant plus confiance qu'ils ont su créer un consensus autour du principe de cette demande d'habilitation. Ce texte répond à des urgences, il s'agit pour nous d'adapter la règle commune aux réalités singulières de chaque territoire.

M. Benoît Blanchard (HOR). Ce projet de loi procède d'une démarche rare. C'est la Martinique elle-même qui en est à l'origine, par deux délibérations de son assemblée. L'État n'impose rien, il habilite une collectivité qui a formulé sa propre demande. C'est un acte de confiance autant qu'un acte de responsabilité, puisqu'il reviendra ensuite aux élus martiniquais de se saisir de cette habilitation avec l'ambition que les habitants sont en droit d'attendre.

Le constat qui justifie cette habilitation est documenté et sévère. En matière d'énergie, la Martinique est une zone non interconnectée. Isolée du réseau

continental, elle ne peut importer la moindre énergie en cas de défaillance d'un moyen de production. L'électricité y est produite à 360 euros le mégawattheure, soit quatre fois le coût hexagonal. Les Martiniquais en subissent les conséquences sans les avoir choisies. Ils émettent en moyenne 7,7 tonnes de CO₂ par an, contre 3,95 en métropole, soit près du double. Le projet d'habilitation rend à la collectivité la capacité de moderniser un cadre énergétique figé depuis 2013 et de définir elle-même sa trajectoire de transition.

En matière d'eau, le paradoxe est saisissant. La ressource est abondante, mais inégalement répartie et gérée de façon défaillante. Le taux de fuite peut atteindre 48 % du volume introduit dans les réseaux pour un rendement moyen de 64 %, alors que ce rendement dépasse 83 % en métropole. Le mètre cube d'eau dépasse 6 euros, un cinquième au-dessus de la moyenne nationale. Et en mai 2024, un arrêté de sécheresse a privé d'eau potable jusqu'à 32 000 abonnés. Cette situation pèse lourdement sur un territoire où le taux de pauvreté avoisine 27 %, soit près du double du taux hexagonal. Surtout, la gestion éclatée entre trois communautés d'agglomération interdit toute politique d'investissement coordonnée alors même que la remise à niveau des réseaux suppose des financements massifs et une planification à long terme. La création d'une autorité unique apporte une réponse à ce constat partagé, déjà scellé par la convention de territoire de novembre 2023.

Ce texte n'est bien sûr qu'une étape : il appartiendra à la collectivité de Martinique de bâtir une gouvernance réellement partagée, en bonne intelligence avec les communautés d'agglomération. Mais il illustre une méthode que nous soutenons : faire confiance aux territoires pour exercer les compétences qui touchent au quotidien de leurs habitants, en partant de leurs demandes et de leurs spécificités. Le groupe Horizons & indépendants votera en faveur de ce texte.

M. Gabriel Amard (LFI-NFP). Ces délégations de compétences au profit de l'assemblée de Martinique donnent l'occasion de libérer les Martiniquais des dépendances à l'égard de l'Hexagone en matière d'énergie, d'eau et d'assainissement. Avec mon camarade Jean-Philippe Nilor, je confirme que le groupe de la France insoumise soutiendra pleinement ce texte.

Pour beaucoup d'habitants mobilisés, c'est un aboutissement et une perspective qui s'ouvre. Je pense à ceux qui défendent la source d'Eau Bouillie, à l'association Môn Kapo, à l'association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais (Assaupamar), à l'association de défense des usagers de l'eau en Martinique (Aduem), qui se battent depuis longtemps pour une qualité et une quantité suffisante d'eau tout au long de l'année.

Au sujet de la gestion publique, nous pensons qu'il ne faudrait pas que cette délégation soit l'occasion, pour une multinationale française, de mettre la main sur l'ensemble de la gestion de l'eau et de l'assainissement à la Martinique, tant la gestion privée coûte cher – en moyenne 25 % de plus que la gestion publique.

Il s'agit aussi de fidélité à Aimé Césaire, pionnier en matière de régie publique à Fort-de-France, dont nous prolongerions l'œuvre en défendant la gestion publique de l'eau. Je fais confiance à l'intelligence collective et à la mobilisation des habitants de la Martinique pour ce faire.

M. Marcellin Nadeau, rapporteur. Madame Lubet, nous partageons votre constat. La durée de la délégation est fixée à deux ans car la règle impose qu'une habilitation ne dure pas au-delà d'un mandat électif. Néanmoins, il sera possible pour la collectivité de demander une prolongation de l'habilitation à la suite de son renouvellement, ce qui permettrait de poursuivre le travail engagé sur le mandat suivant.

Monsieur Nilor, il est utile de rappeler l'ancienneté de la démarche et de la volonté politique d'obtenir une habilitation permettant à une collectivité d'adapter les règles relatives à la question énergétique et à la gestion de l'eau à des réalités physiques et humaines qui n'ont rien en commun avec les situations que l'on peut rencontrer dans l'Hexagone.

Monsieur Liégeon, nous sommes d'accord sur le constat et sur le fait que l'habilitation permettrait d'y apporter des réponses.

Madame Belluco, vous avez évoqué la question financière. Elle doit se poser en effet, car il ne sera pas possible de déroger au principe constitutionnel selon lequel tout transfert de compétences s'accompagne de l'attribution des ressources consacrées à leur exercice. Ce sera un point important.

Madame Bellay, on ne peut pas dire qu'il n'y ait pas eu de concertation. Deux délibérations ont été adoptées à l'unanimité par l'assemblée de Martinique, auxquelles s'ajoute une décision unanime du congrès des élus de Martinique. S'agissant des accords et des négociations avec les EPCI – établissements publics de coopération intercommunale –, une convention-cadre entre la collectivité territoriale de Martinique et les trois communautés d'agglomération de la Martinique a été conclue.

En ce qui concerne les interrogations sur le contenu de la politique qui sera menée, je rappelle que cette habilitation ne concerne que la création d'une autorité unique et sa mise en œuvre. Elle laisse toute latitude aux élus martiniquais de débattre des modalités de la participation et de la place des communes et des EPCI au sein de la gouvernance de la future autorité. Faisons confiance à l'intelligence collective des Martiniquais, comme nous y invite notre collègue Gabriel Amard, pour trouver les meilleures solutions dans le cadre d'une concertation assez large. Une fois cette autorité unique en place, il lui appartiendra de définir une politique publique de l'eau portant sur les modalités de gestion et la tarification, en tenant compte de la situation sociale des usagers et de la vie chère.

Nous avons eu le privilège d'auditionner un collectif de citoyens. Ils sont en faveur de la création d'une autorité unique mais ils insistent – particulièrement le comité citoyen du sud – sur la participation citoyenne aux discussions lors de la

phase de concertation, puis au sein des instances de gouvernance. Le collectif du sud a précisé qu'il avait été sollicité et avait pris part à la réflexion sur cette demande d'habilitation.

Monsieur Gumbs, nous sommes d'accord sur l'état des lieux. La création de cette autorité unique n'est pas l'aboutissement de quoi que ce soit, ce n'est que le commencement. C'est une faculté donnée à l'assemblée de Martinique de définir les modalités les mieux adaptées à notre réalité.

Je ne comprends pas les raisons qui ont poussé certains élus à se plaindre d'un manque de concertation. La concertation n'a pas démarré après les dernières élections et peut-être certains élus ont-ils été frustrés qu'elle ait eu lieu avant leur élection, sous le mandat de leurs prédécesseurs, mais c'est l'application du principe de continuité.

Monsieur Blanchard, je vous remercie d'avoir rappelé l'existence de la convention de territoire entre les EPCI et la collectivité territoriale de Martinique.

Pour finir, fort de mon expérience en tant qu' élu de la collectivité territoriale de Martinique, tout comme Jean-Philippe Nilor, je tiens à rappeler que chaque fois qu'il y a eu des difficultés d'approvisionnement en eau potable, la collectivité territoriale de Martinique a dû se substituer aux EPCI et agir en quasi-maître d'ouvrage en apportant les fonds nécessaires. Elle assumait ce rôle à Séguineau, car le problème touchait l'acheminement de l'eau produite par l'usine de Vivé, une formidable usine dépolluant l'eau contaminée au chlordécone, qui a été créée par le conseil général de Martinique, et non par les communes. Mais alors que le chantier du Morne Capot aurait dû relever de la communauté d'agglomération du pays Nord-Martinique, c'est encore la collectivité territoriale de Martinique qui a débloqué la situation en apportant les fonds nécessaires.

Je suis plutôt communaliste de conviction et je ne souhaite pas que les prérogatives des maires soient contournées, mais dans le cadre de la nouvelle gouvernance de l'eau que cette habilitation permettra de mettre en place, les moyens devront être mutualisés. Il existe des questions critiques. S'agissant de l'exposition au risque sismique, combien de châteaux d'eau sont aux normes ? Lors du séisme de 2010 en Haïti, ce ne sont pas les secousses qui ont le plus tué les gens, c'est la crise sanitaire liée au déficit hydrique. J'ai abordé cette question dans un rapport pour le projet de loi de finances pour 2023. Afin de mobiliser les moyens financiers nécessaires aux investissements pour garantir la sécurité des habitants dans une zone à forte sismicité, la collectivité territoriale de Martinique est la mieux placée, en dépit des difficultés que nous connaissons tous. Pour ces chantiers importants, portant sur 150 millions d'euros, la CTM a pu mobiliser ses propres fonds, les fonds européens et des fonds de l'État.

Il n'est pas question de traiter des modalités de la gestion de l'eau, tant sur le plan de la gouvernance que de la politique qui sera menée, il faut laisser aux élus locaux la possibilité de définir les règles les plus adaptées aux réalités de la

population. Je citerai pour finir cette phrase d'un grand Martiniquais, proche d'Aimé Césaire, le docteur Alier : les meilleurs experts des affaires martiniquaises devraient être les Martiniquais eux-mêmes.

Article 1^{er} : *Habilitation de l'assemblée de Martinique en matière d'énergie*

*La commission **adopte** l'article 1^{er} **non modifié**.*

Article 2 : *Habilitation de l'assemblée de Martinique en matière d'eau et d'assainissement*

*La commission **adopte** l'article 2 **non modifié**.*

*La commission **adopte** l'ensemble du projet de loi **sans modification**.*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Table ronde « administrations centrales »

– Direction générale des outre-mer (DGOM)

M. Pierre Chareyron, sous-directeur adjoint des affaires juridiques et institutionnelles

Mme Delphine Colle, cheffe du bureau de l'environnement, du logement, du développement et de l'aménagement durables

– Direction de l'environnement et de la biodiversité (DEB)

M. Frédéric Florent-Giard, chargé de mission eau et biodiversité

– Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)

M. Pierre Fontaine, conseiller auprès du directeur général

Office de l'eau de Martinique (ODE)

M. Loïc Mangeot, directeur adjoint en charge de la connaissance et des interventions

Collectivité territoriale de Martinique (CTM)

M. Serge Letchimy, président du conseil exécutif de Martinique

Comité citoyen du sud de Martinique

M. Roger Lanoix, président du Comité citoyen du sud de Martinique