

N° 292

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 mai 2003

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de **programme pour l'outre-mer,***

**(Urgence déclarée)**

Par M. Daniel SOULAGE,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beauvils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, Serge Mathieu, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Sénat : 214, 293, 296, 298 et 299 (2002-2003)

---

Outre-mer.

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	4
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	6
<b>I. MISE EN PERSPECTIVE : LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE L'OUTRE-MER FRANÇAIS</b> .....	6
A. DES HANDICAPS STRUCTURELS LIÉS À L'INSULARITÉ .....	6
B. UNE SITUATION SOCIALE DIFFICILE .....	7
C. UN MANQUE GLOBAL DE DYNAMISME ÉCONOMIQUE .....	8
1. Une diversification économique insuffisante.....	8
2. Des entreprises confrontées à des contraintes particulières .....	10
D. DES BESOINS IMPORTANTS EN ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS : L'EXEMPLE DU LOGEMENT SOCIAL .....	11
<b>II. LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE LOI ET LA SAISINE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES</b> .....	12
A. PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI .....	12
1. L'encouragement à la création d'emplois (titre I) .....	12
2. La relance de l'investissement privé (titre II) .....	14
3. Le renforcement de la continuité territoriale entre les collectivités locales d'outre-mer et la métropole .....	14
4. Autres dispositions .....	14
B. LE CHAMP DE LA SAISINE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....	15
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	17
• Article 33 - Taux réduit de TVA applicable aux logements évolutifs sociaux .....	17
• Article 34 - Abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements locatifs sociaux ayant fait l'objet de certains travaux d'amélioration.....	18
• Article 35 - Fixation des loyers dans les logements locatifs sociaux ayant fait l'objet de travaux d'amélioration.....	19
• Article 38 - Elaboration du schéma d'aménagement régional .....	20
• Article 39 - Compétences des régions d'outre-mer en matière de transport ferroviaire .....	22
• Article 41 - Offices de l'eau des départements d'outre-mer .....	23
• Article additionnel après l'article 41 - Règles relatives à l'implantation ou à l'extension de grandes et moyennes surfaces de vente de détail à vocation alimentaire.....	30
• Article 42 - Instauration d'une dotation de continuité territoriale.....	31
• Article 43 - Habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires dans certains domaines .....	33
• Article 44 - Ratification d'ordonnances.....	41
<b>AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION</b> .....	47

**ANNEXE I : CARTE DE LA GUYANE ..... 51**

**ANNEXE II - PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS..... 52**

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de programme pour l'outre-mer dont votre commission s'est saisie pour avis intervient dans un **contexte économique particulièrement dégradé**. Alors que le chômage touche durablement une part très importante des populations d'outre-mer et représente deux à trois fois le taux moyen enregistré en métropole, les investissements diminuent depuis trois ans et l'emploi ne progresse pas. Cette conjoncture défavorable est **particulièrement perceptible dans le secteur du tourisme**, dont la crise fragilise l'économie entière de certains DOM, comme la Martinique et la Guadeloupe.

Il est vrai que la **proximité de pays en développement offrant des coûts de production peu élevés constitue une concurrence redoutable** pour des collectivités d'outre-mer dont le régime juridique et social est aligné sur celui de la métropole.

Par ailleurs, les outre-mers connaissent des **retards importants dans de nombreux domaines, comme celui des infrastructures ou de la politique environnementale**. Par exemple, comme l'a souligné la Présidente de l'ADEME que votre rapporteur pour avis a auditionné au Sénat, le traitement des déchets souffre d'un manque d'usines d'incinération, de centres d'enfouissement des déchets, ainsi que de l'impossibilité de pratiquer le recyclage. Les interlocuteurs que nous avons rencontrés ont d'ailleurs unanimement souligné que **toute action publique est plus difficile à mettre en œuvre outre-mer, en raison de la distance et de l'insularité**.

Pour répondre à cette situation, le présent projet de loi, qui se veut une loi de programme pour les quinze prochaines années, propose des mesures fortes articulées autour de l'allègement du coût du travail en vue de favoriser l'emploi et d'un renforcement de la défiscalisation pour relancer l'investissement.

La saisine de votre commission des Affaires économiques porte, quant à elle, sur une dizaine d'articles, se rapportant à des domaines variés allant du logement social au droit de l'eau en passant par la politique des transports.

**Ce rapport pour avis a été adopté par la commission des Affaires économiques lors de sa réunion du 14 mai 2003.**

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### I. MISE EN PERSPECTIVE : LA SITUATION ÉCONOMIQUE DE L'OUTRE-MER FRANÇAIS

#### A. DES HANDICAPS STRUCTURELS LIÉS À L'INSULARITÉ

Les outre-mers français supportent des handicaps structurels liés à leur situation particulière. Ils souffrent, tout d'abord, de **l'isolement géographique** inhérent à l'**insularité** ou à l'enclavement (Guyane) et de leur **éloignement par rapport au continent européen**. 9 300 kilomètres séparent, par exemple, la Réunion de la métropole, ce qui correspond à plus de 10 heures de vol.

Cet éloignement induit des **coûts de transports élevés**, qui sont d'autant plus pénalisants que les échanges sont fortement polarisés vers la métropole, laquelle demeure le premier fournisseur des collectivités d'outre-mer.

Le problème du coût du transport est aggravé, dans le secteur aérien, par la **situation de quasi-monopole dans laquelle se trouve Air France** depuis la disparition d'Air Lib. Cette situation se traduit à la fois par une réduction du nombre de liaisons et par une augmentation des tarifs pratiqués. Ainsi, depuis qu'Air France est seule à desservir Cayenne, les tarifs des vols entre la Guyane et la métropole ont augmenté de 20 %. Ceci démontre que la diversité de l'offre aérienne est une condition indispensable à l'abaissement du coût des transports entre l'outre-mer et la métropole.

Des projets de desserte par de nouveaux transporteurs (Air Dom, Dexamair et Air Caraïbes) sont en cours d'élaboration pour les Antilles. La situation devrait également s'améliorer à la Réunion grâce à l'ouverture prochaine de liaisons vers la métropole par Air Austral et Air Bourbon.

L'insularité est également un **handicap pour le développement économique local**, puisqu'elle induit une **étroitesse des marchés** qui empêche la réalisation d'économies d'échelle et freine les investissements. En outre, les marchés des pays voisins ne constituent pas des débouchés, compte tenu de la faible solvabilité de leurs populations.

Enfin, il convient de noter qu'aux inconvénients de l'insularité et de l'isolement s'ajoutent les problèmes liés à des **conditions physiques** parfois

difficiles (relief, climat) et à une exposition marquée **aux risques naturels** tels que les cyclones et les séismes.

## ***B. UNE SITUATION SOCIALE DIFFICILE***

Pour Mme Marlène Mélisse, rapporteur de l'avis du Conseil économique et social sur le projet de loi de programme pour l'outre-mer, le caractère préoccupant de la situation sociale tient, tout d'abord, à la **forte croissance démographique**.

Alors que la population métropolitaine a augmenté en moyenne de 0,4% par an entre les deux derniers recensements, le taux de croissance de la population a atteint, en moyenne, 0,7 % par an en Martinique, 1 % en Guadeloupe, 1,8 % à la Réunion, 3,6 % en Guyane et même 5,7 % à Mayotte.

De fait, **les sociétés d'outre-mer sont, pour la plupart, encore dans une phase de transition démographique**. A des taux d'accroissement naturel élevés s'ajoute, dans certains territoires, un solde migratoire positif.

Ce dynamisme démographique se traduit par une **forte augmentation de la population active** et, compte tenu de la croissance insuffisante de l'emploi, d'une augmentation parallèle du **chômage**. Le taux de chômage représente deux à trois fois le taux enregistré en métropole. A la Réunion, il touche près de 36 % de la population active. A Mayotte, on estime qu'il concerne 40 % des actifs. Partout, les jeunes sont sur-représentés parmi les chômeurs.

Dans les DOM, cette situation s'accompagne d'un fort taux de **dépendance à l'égard des minima sociaux**, le revenu minimum d'insertion (RMI) concernant en moyenne 20 % de la population.

En conséquence, le **niveau de vie des français d'outre-mer reste durablement inférieur à celui des métropolitains**. Il correspond globalement à la moitié du PIB moyen par habitant dans l'Union européenne.

Enfin, la croissance démographique favorise la **concentration de la population dans les agglomérations urbaines**, entraînant une dégradation de la qualité de vie et des problèmes sociaux analogues à ceux rencontrés dans certaines banlieues en métropole. Elle rend d'autant plus indispensable un rattrapage en matière d'équipements collectifs et d'infrastructures.

### ***C. UN MANQUE GLOBAL DE DYNAMISME ÉCONOMIQUE***

Depuis deux ans, les économies d'outre-mer, en particulier celles des DOM antillais, souffrent d'une **conjoncture défavorable**. En témoigne la dégradation sensible de l'investissement, en relation avec la crise de l'activité touristique et les conséquences de celle-ci sur le secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP).

Cette situation s'accompagne d'une **multiplication du nombre de défaillances d'entreprises**, principalement dans les secteurs de l'industrie et du bâtiment. En Guadeloupe, ces défaillances ont progressé de 9,5 % pour la seule année 2002.

#### **1. Une diversification économique insuffisante**

Ces difficultés s'expliquent, en partie, par la faible diversité des activités économiques de l'outre-mer, qui **conduit à une dépendance à l'égard d'un nombre réduit de secteurs**.

En dehors de cas particuliers comme l'activité spatiale en Guyane et l'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie, les principales activités des outre-mers s'articulent autour du **secteur primaire** (agriculture, industries agroalimentaires et pêche) et du **tourisme**.

Or, lorsque ces secteurs connaissent des difficultés, c'est toute l'économie d'un territoire qui en pâtit.

##### **● L'agriculture ultramarine**

Les **filières héritées de l'économie coloniale**, comme celles de la banane et de la canne à sucre, ont encore un poids économique important dans les DOM insulaires.

Cependant, ce type d'agriculture est fragilisé par la concurrence des produits agricoles obtenus à moindre coût dans les pays en développement.

Selon les représentants de la Fédération des entreprises des départements d'outre-mer (FEDOM), le coût de production des « bananes dollars » d'Amérique centrale est six à sept fois inférieur à celui des bananes martiniquaises. Quant à l'économie de la canne à sucre, elle est aujourd'hui menacée par l'ouverture de l'Union européenne aux importations

de sucre en provenance des pays les moins avancés (PMA), dans le cadre de l'initiative communautaire « Tout sauf les armes ».

Cette agriculture coexiste outre-mer avec une **agriculture de subsistance**, telle qu'on la trouve en Guyane. L'élevage bovin se développe néanmoins en Nouvelle-Calédonie.

Un problème particulièrement préoccupant pour les agriculteurs d'outre-mer, en particulier dans les îles, est celui de la **pression foncière** résultant de la concurrence pour l'utilisation des sols. Cette pression est telle qu'il existe parfois un vrai **risque de disparition du foncier agricole**. Selon Mme Chantal Berthelot, auteur d'un rapport sur les agricultures des DOM au nom du Conseil économique et social, l'agriculture recule, en moyenne, de deux hectares par jour en Martinique. A la Réunion, la menace qui pèse sur les terres agricoles ne permet pas de garantir à l'industrie du sucre un approvisionnement suffisant en canne pour les dix prochaines années et compromet la réalisation d'investissements pourtant nécessaires à la filière.

Si le présent projet de loi ne comporte pas de volet agricole, les agriculteurs d'outre-mer espèrent que leurs problèmes spécifiques, en particulier la question de la protection du foncier, seront traités dans le cadre de la future loi relative aux affaires rurales.

### ● Le tourisme

Le tourisme a conquis une **place déterminante dans l'économie des Antilles** et se développe à la Réunion, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. L'outre-mer français offre à cette activité de **nombreux atouts** : beauté des paysages, environnement sécurisé, niveau d'équipements satisfaisant et image favorable.

Cependant, ce secteur **connaît aujourd'hui une situation dégradée**. La fréquentation est en baisse, y compris dans le domaine du tourisme de croisière et de plaisance. Plusieurs groupes hôteliers, tels que le groupe Accor, ont annoncé leur retrait des Antilles.

Plusieurs raisons expliquent cette situation :

- des dessertes aériennes insuffisantes, en raison de la disparition de plusieurs compagnies ;
- le vieillissement du parc hôtelier, qui appelle une réhabilitation ;

– la concurrence vive des pays voisins tels que Saint-Domingue et Cuba, qui bénéficient d'un coût du travail inférieur ;

– une qualité de l'accueil parfois jugée insuffisante.

Incontestablement, l'atout que représente le tourisme pour l'outre-mer français doit être conforté. S'il convient, à cet égard, de se féliciter des mesures prises par le Gouvernement en faveur de ce secteur, dès décembre 2002 à travers un programme annoncé par le secrétaire d'Etat au tourisme lors de sa visite aux Antilles, puis à travers ce projet de loi de programme, il faut souligner qu'une **mobilisation et une prise de conscience locales sont également indispensables.**

Au-delà, il apparaît souhaitable **d'encourager la diversification des activités économiques des outre-mers** afin, non seulement de remédier à leur dépendance en matière d'approvisionnement, mais également de diversifier leurs exportations. Exemple est, à cet égard, le cas de la Réunion, où se développent des partenariats avec des pays voisins de l'océan indien, tels Maurice et Madagascar, autour de productions comme le textile, contribuant ainsi à l'**intégration de cette île dans le tissu économique régional.**

## **2. Des entreprises confrontées à des contraintes particulières**

Le manque global de dynamisme économique de l'outre-mer doit aussi être relié aux contraintes particulières qu'y supportent les entreprises, notamment :

– le niveau insuffisant de **formation** des salariés ;

– le surcoût lié à l'**acheminement des intrants** en provenance de métropole;

– la nécessité, pour compenser les difficultés d'approvisionnement, de **constituer des stocks** qui pèsent sur les comptes d'exploitation ;

– la difficulté **d'accéder à des financements extérieurs**, le coût du crédit étant rendu plus élevé par la faible disponibilité de l'épargne locale.

Ces contraintes se reflètent dans les principaux indicateurs qui illustrent **l'insuffisante compétitivité de ces entreprises.** Ainsi, le taux de valeur ajoutée des DOM, à l'exception de celui de la Guyane du fait du secteur spatial, reste durablement inférieur à celui de la métropole.

Tout ceci démontre la spécificité des conditions d'exploitation et de rentabilisation des entreprises de l'outre-mer et plaide en faveur **de dispositifs incitatifs particuliers.**

#### ***D. DES BESOINS IMPORTANTS EN ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS : L'EXEMPLE DU LOGEMENT SOCIAL***

**Les besoins en logement social des populations ultramarines sont énormes.** Les représentants des deux principaux bailleurs sociaux outre-mer, les sociétés d'économie mixte et les HLM, que votre rapporteur pour avis a auditionnés au Sénat, estiment que la situation actuelle du logement dans les DOM est analogue à celle que connaissait la métropole au début des années 1960. L'offre de logements sociaux représente aujourd'hui 5 000 à 6 000 logements nouveaux chaque année, alors que **les besoins annuels sont estimés à 10 000 logements au minimum.** La demande devrait se maintenir à ce niveau pendant au moins dix ans.

Le secteur du logement social est confronté à plusieurs contraintes, en particulier :

– l'urgence de **réhabiliter un parc locatif social déjà ancien** et en partie sous-équipé (ainsi, certains logements ne disposent pas d'eau chaude) ;

– l'obligation de trouver des terrains pour construire de nouveaux bâtiments. Le **problème de l'accès au foncier** apparaît aujourd'hui comme le principal frein à la construction de nouveaux logements. Les bailleurs sociaux sont contraints désormais d'investir des zones situées en dehors des villes et doivent, le plus souvent, procéder eux-mêmes à la viabilisation de terrains acquis au prix fort.

La **résorption des logements insalubres** demeure une question d'actualité. Le ministère du logement estime à 69 000 le nombre de logements insalubres dans les quatre DOM et à Mayotte.

Enfin, un enjeu important pour ces collectivités est le **développement de l'accession sociale à la propriété.** Une politique spécifique devrait être mise en place en vue de favoriser son essor, comme l'ont indiqué les représentants des bailleurs sociaux rencontrés par votre rapporteur pour avis.

L'intérêt d'une telle politique est double : d'une part, l'accession rend les résidents plus attentifs à l'entretien du parc de logements, d'autre part, elle contribue au maintien d'une certaine mixité sociale dans les « quartiers », qui sont en pleine formation dans les DOM. S'il existe, dans ces départements, un instrument spécifique pour favoriser l'accession, le **logement évolutif social**

(LES), force est de reconnaître que ce dispositif, qui donne lieu à une subvention de l'Etat pouvant atteindre 50 % du prix d'acquisition, a surtout un objectif d'insertion, dès lors qu'il s'adresse à des populations très défavorisées. Une mesure particulière visant à encourager l'accès à la propriété des foyers modestes, mais non coupés du milieu du travail fait défaut.

## II. LES GRANDES LIGNES DU PROJET DE LOI ET LA SAISINE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES

### A. PRINCIPALES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI

Ce projet de loi de programme s'écarte de la logique de soutien à l'outre-mer par le versement d'aides publiques, au profit d'un **pari sur la relance de l'emploi et de l'investissement** grâce aux **allègements de charges sociales et à la défiscalisation**.

Aux termes de son exposé des motifs, ce projet de loi privilégie trois grands axes, auxquels il convient d'ajouter plusieurs dispositions visant à favoriser le logement et le développement économique des collectivités d'outre-mer :

#### 1. L'encouragement à la création d'emplois (titre I)

Le projet de loi mobilise plusieurs leviers pour favoriser la création d'emplois dans les DOM et les TOM, au premier rang desquels figurent les **allègements de charges sociales**.

Il supprime ainsi le mécanisme dégressif introduit par la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, qui limitait aux entreprises de dix salariés au plus le bénéfice de l'exonération totale de cotisations patronales, dans la limite de 1,3 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance. **Les entreprises pourront donc, quel que soit leur effectif, être exonérées de ces cotisations dans la limite de 1,3 fois le SMIC et de dix salariés.**

De même, le bénéfice de cette exonération ne sera plus réservé aux exploitations agricoles ne dépassant pas 40 hectares, mais également reconnu, dans la limite de 40 hectares, aux exploitations agricoles qui se développent

au-delà de ce seuil afin de diversifier leur production ou de mettre en valeur des terres incultes ou sous-exploitées.

De **nouveaux allègements de charges sociales** sont, en outre, consentis aux secteurs qui doivent être développés en priorité, c'est-à-dire :

- le **secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP)**, pour lequel l'exonération deviendra totale pour les entreprises comptant au plus 50 salariés, dans la limite, pour chaque rémunération, de 1,3 fois le SMIC, cette exonération demeurant à 50 % au-delà de ce seuil ;

- les **entreprises de transport aérien, maritime et fluvial** desservant l'outre-mer bénéficieront d'une exonération totale de cotisations patronales pour l'ensemble des rémunérations dans la limite de 1,3 fois le SMIC ;

- les secteurs de l'industrie, de la restauration, de la presse, de la production audiovisuelle, des énergies renouvelables, de la pêche, des cultures marines, de l'aquaculture et de l'agriculture, des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), pour lesquels la limite dans laquelle s'applique l'exonération de charges sociales est portée à 1,4 fois le SMIC ;

- les **secteurs de l'hôtellerie et du tourisme** pour lesquels cette limite est étendue à 1,5 fois le SMIC.

En outre, pourront également désormais bénéficier des exonérations totales de charges sociales les marins qui créent ou reprennent une entreprise et deviennent propriétaires embarqués. Cette mesure s'appliquera pendant vingt-quatre mois à compter de la création ou de la reprise de leur entreprise.

Pour **favoriser l'emploi des jeunes diplômés**, le projet de loi prévoit plusieurs mesures telles que la création d'une aide de l'Etat aux petites entreprises qui embauchent de jeunes diplômés d'outre-mer et l'adaptation du dispositif de « contrat solidarité », qui lie la cessation d'activité à l'embauche d'un jeune.

De même, il cherche à **promouvoir l'emploi de RMistes**, en offrant à ceux qui retrouvent un travail une « allocation de retour à l'emploi ».

Enfin, pour **simplifier les formalités imposées aux entreprises**, il donne la possibilité aux entreprises de onze salariés de recourir au titre de travail simplifié au-delà de 100 jours de travail par an.

## 2. La relance de l'investissement privé (titre II)

Ce volet repose principalement sur un **renforcement de la défiscalisation**.

Ainsi, le projet de loi **prolonge de quinze ans la durée du dispositif** et étend le champ des secteurs éligibles, par exemple aux investissements nécessaires à l'exploitation de concessions de services publics, cependant que les procédures d'agrément sont simplifiées.

D'autres mesures sont prévues, comme la suppression du plafonnement de l'avantage fiscal (à 50 % de l'impôt dû) ou la création d'une nouvelle forme d'accès à l'aide fiscale à travers la **souscription de parts de capital de sociétés agréées (SOFIOM)** visant à financer exclusivement des entreprises implantées outre-mer.

Enfin, certains secteurs comme celui de l'hôtellerie ou celui du logement sont plus particulièrement encouragés, notamment grâce à un **relèvement du taux de défiscalisation**.

## 3. Le renforcement de la continuité territoriale entre les collectivités locales d'outre-mer et la métropole

Cet objectif est présenté comme le troisième grand axe du projet de loi. Dans ce but est, en effet prévue, outre la mesure d'exonération de charges sociales en faveur des compagnies aériennes, fluviales et maritimes desservant l'outre-mer, la **création d'une dotation de continuité territoriale**.

Celle-ci sera versée tous les ans aux collectivités d'outre-mer, afin qu'elles attribuent à leurs résidents une aide au transport aérien pour leurs trajets vers la métropole.

## 4. Autres dispositions

Au-delà, le projet de loi prévoit d'autres mesures, qui concernent :

– **le secteur du logement** : elles visent notamment à favoriser l'amélioration et la réhabilitation du parc de logements sociaux ;

– **les collectivités territoriales** : il s’agit de renforcer leurs capacités financières en adaptant le mode de calcul de leurs dotations, de compléter le régime des offices de l’eau, qui sont rattachés aux départements d’outre-mer, et les règles d’élaboration des schémas d’aménagement régional (SAR), afin de doter les régions d’outre-mer de compétences en matière d’infrastructures ferroviaires.

Par ailleurs, le projet de loi autorise dans son article 43 le Gouvernement à prendre des ordonnances dans plusieurs domaines et **ratifie** (article 44) des **ordonnances** ayant été publiées sur le fondement de dispositions législatives antérieures.

### ***B. LE CHAMP DE LA SAISINE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES***

Eu égard à son champ de compétences, votre commission des affaires économiques s’est saisie pour avis des dispositions suivantes :

– **l’article 33** qui tend à permettre l’application d’un taux réduit de TVA (égal à 2,1 %) pour les travaux de construction et les ventes de logements évolutifs sociaux en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion ;

– **l’article 34**, qui instaure un abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements locatifs sociaux ayant fait l’objet de travaux d’amélioration destinés à prévenir certains risques naturels ;

– **l’article 35**, qui autorise le déplafonnement des augmentations de loyers des logements locatifs sociaux ayant bénéficié de certains travaux d’amélioration, afin d’inciter les bailleurs sociaux à réhabiliter un parc déjà ancien ;

– **l’article 38** du projet de loi, qui prévoit d’associer les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes responsables des SCOT à la définition des schémas d’aménagement régional (SAR), qui sont des documents d’aménagement du territoire élaborés par les régions d’outre-mer ;

– **l’article 39** du projet, qui reconnaît à ces dernières une compétence pour créer et gérer des infrastructures de transport ferroviaire ;

– **l’article 41**, qui tend à permettre aux offices de l’eau, instaurés dans les DOM par la loi d’orientation sur l’outre-mer du 13 décembre 2000 sur le modèle des agences de bassin en métropole, de percevoir une redevance sur les prélèvements d’eau ;

– **l'article 42**, qui vise à instaurer une dotation de continuité territoriale au profit des collectivités d'outre-mer ;

– **l'article 43**, qui habilite le Gouvernement à prendre des ordonnances dans des domaines variés. Les dispositions relevant de la compétence de votre commission concernent, notamment, le droit rural, le droit de l'urbanisme, le droit des ports maritimes, le droit de la consommation ou encore le droit forestier ;

– enfin, **l'article 44** du projet de loi, qui ratifie trois ordonnances relevant de notre compétence : une ordonnance relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles à Wallis-et-Futuna, une ordonnance relative à l'application du code de l'aviation civile à plusieurs collectivités d'outre-mer et enfin, une ordonnance relative au service public de l'électricité à Mayotte.

La commission des finances, qui est saisie au fond sur ce texte, a donné à votre commission des affaires économiques une **compétence au fond sur les articles 35, 38, 39 et 41 du projet de loi**.

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 33*

#### **Taux réduit de TVA applicable aux logements évolutifs sociaux**

Cet article prévoit l'application du taux réduit de TVA (2,1 %) sur les travaux de construction et les ventes de logements évolutifs sociaux en Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion.

Les logements évolutifs sociaux (LES) sont une catégorie de logements sociaux spécifiques aux DOM, destinés à permettre à des ménages à très faibles revenus d'accéder à la propriété. Ce dispositif donne lieu à une subvention de l'Etat pouvant représenter jusqu'à 50 % du prix d'achat du logement. Il contribue à l'insertion sociale par l'accession à la propriété.

Dans ce secteur, les travaux de construction et les ventes sont aujourd'hui soumis au taux normal de TVA (8,5 % dans les DOM), alors que les travaux de construction et d'amélioration des logements locatifs sociaux, de même que les travaux d'amélioration des logements du parc privé bénéficient du taux réduit, soit 2,1 % dans les DOM.

Cette mesure permettra donc d'harmoniser les taux de TVA applicables en matière de logement social dans les DOM.

**Sur cet article, votre commission vous présentera un amendement rédactionnel.**

<p><b>Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.</b></p>
--

### *Article 34*

#### **Abattement de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements locatifs sociaux ayant fait l'objet de certains travaux d'amélioration**

L'article 34 du présent projet de loi tend à introduire dans le code général des impôts (CGI) un **article 1388 ter** qui prévoit dans les DOM un **abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFBP)** pour les logements locatifs sociaux ayant fait l'objet de travaux d'amélioration destinés à prévenir les risques naturels.

##### **● Champ d'application (I de l'article 34)**

Les logements locatifs sociaux concernés sont ceux mentionnés à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation, c'est-à-dire les logements construits, améliorés ou acquis et améliorés avec l'aide de l'Etat, ou ouvrant droit à l'aide personnalisée au logement, et appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) ou à des sociétés d'économie mixte (SEM).

L'abattement est accordé **pendant cinq ans** suivant l'année d'achèvement des travaux qui doivent avoir été effectués le 31 décembre 2016 au plus tard.

Réalisés avec le concours financier de l'Etat, en application du 3° de l'article L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation, les travaux d'amélioration concernés doivent avoir pour objet de **prémunir les logements contre les risques naturels** mentionnés au I de l'article 562-1 du code de l'environnement, c'est-à-dire les **inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêts, les éruptions volcaniques, les tempêtes ou les cyclones**.

Un arrêté conjoint du ministre chargé de l'outre-mer et du ministre chargé du budget précisera la nature des travaux ouvrant droit à abattement.

##### **● Conditions requises pour bénéficier de l'abattement (I de l'article 34)**

Pour avoir droit à l'abattement de 30 %, les SEM et organismes HLM doivent adresser au service des impôts une déclaration type identifiant les biens concernés, accompagnée des documents attestant du versement de la subvention par l'Etat et de la réalisation des travaux.

Cet abattement ne peut être cumulé avec l'abattement de 30 % prévu à l'article 1388 bis du CGI sur certains logements locatifs sociaux situés dans des zones urbaines sensibles (ZUS). Il s'agit des logements qui, dans ces zones, ont bénéficié d'une exonération ou qui ont été acquis avant 1998 en vue de leur location avec le concours financier de l'Etat en application du 3° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation.

Toutefois, ces logements pourront bénéficier de l'abattement prévu à l'article 1388 ter du CGI à l'expiration de la période pendant laquelle l'abattement au titre des ZUS est valable, c'est-à-dire après 2006. Dans ce cas, l'abattement du présent article est appliqué pour une période de laquelle est déduite la durée d'application du précédent avantage fiscal.

#### ● **Compensation de la perte de recettes (II de l'article 34)**

La perte de recettes que représente ce nouvel abattement de 30 % de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les collectivités territoriales ou pour leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre est **compensée par une dotation versée chaque année par l'Etat**, égale au montant de l'abattement multiplié par le taux de TFBP voté par les collectivités ou les EPCI l'année précédente.

<p><b>Votre commission vous propose d'adopter cet article sans le modifier.</b></p>
---

#### *Article 35*

#### **Fixation des loyers dans les logements locatifs sociaux ayant fait l'objet de travaux d'amélioration**

Cet article tend à préciser les conditions de fixation des loyers pour les logements locatifs sociaux des DOM ayant bénéficié de travaux d'amélioration avec le concours financier de l'Etat dans le cadre du dispositif PALULOS.

Il autorise, en effet, les bailleurs à procéder, après travaux d'amélioration, à **une augmentation de loyers non plafonnée à 10 % par trimestre**. Actuellement, ce plafonnement prévu par le quatrième alinéa de

l'article L. 442-1 du code de la construction et de l'habitation n'encourage pas les bailleurs de logements sociaux à réaliser les travaux de réhabilitation qui s'imposent.

Cette disposition apparaît d'autant plus pénalisante que le parc locatif social dans les DOM est relativement ancien et présente d'importants besoins de réhabilitation.

Il convient de noter que si, en métropole, les bailleurs peuvent s'exonérer de ce plafonnement à 10 % de hausse par trimestre dans certains cas, en particulier dans le cadre du conventionnement à l'aide personnalisée au logement, cette possibilité n'est pas applicable dans les DOM où il n'existe pas de logements conventionnés.

Le présent article permet donc **d'aligner le régime de fixation des loyers des organismes HLM après travaux dans les DOM sur celui en vigueur en métropole.**

La hausse des loyers des HLM devrait inciter les bailleurs sociaux à réhabiliter leur parc de logements. Pour les locataires, cette mesure est compensée par l'amélioration récente du niveau des aides personnalisées au logement, à l'occasion de la fusion des quatre barèmes applicables dans les DOM.

L'article 35 du projet de loi prévoit également que l'autorité administrative détermine les limites dans lesquelles les loyers peuvent être augmentés.

<p><b>Votre commission vous propose d'adopter cet article sans le modifier.</b></p>
---

### *Article 38*

#### **Elaboration du schéma d'aménagement régional**

Cet article prévoit d'associer les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes responsables des schémas de cohérence territoriale (SCOT) à l'élaboration des schémas d'aménagement régional.

Institués par la loi du 2 août 1984, les schémas d'aménagement régional sont des **documents d'urbanisme élaborés par les régions d'outre-mer** en association avec l'Etat, les départements et les communes et approuvés par décret en conseil d'Etat.

Leur objectif est, aux termes de la loi précitée, de fixer « *les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement* ».

Leurs orientations s'imposent aux schémas de cohérence territoriale (SCOT) et aux plans d'occupation des sols (POS). Ils sont l'équivalent des directives territoriales d'aménagement (DTA) en métropole.

Depuis peu, les quatre DOM sont dotés d'un schéma d'aménagement régional :

- la Réunion, en vertu d'un décret n° 95-1169 du 6 novembre 1995 ;
- la Martinique depuis un décret du 23 décembre 1998 ;
- la Guadeloupe par un décret n° 2001-16 du 5 janvier 2001 ;
- enfin, la Guyane par un décret n° 2002-745 du 2 mai 2002.

Dans son rapport pour avis sur la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000, notre collègue Jean Huchon avait constaté l'efficacité toute relative des SAR en terme d'aménagement du territoire. Cette loi a d'ailleurs prévu que chaque conseil régional doit, dans un délai de dix ans, se prononcer sur leur maintien ou sur leur révision.

Ces schémas contribuent à délimiter les espaces naturels, les espaces agricoles et les espaces urbains. Compte tenu de l'importance des besoins fonciers liés à l'expansion urbaine dans certaines zones, et du fait que le schéma d'aménagement s'impose aux autres documents d'urbanisme, les communautés de communes et les communautés d'agglomération souhaitent légitimement être associées à l'élaboration de ce schéma pour faire valoir leurs préoccupations. C'est l'objet de la présente disposition. Il faut souhaiter qu'elle redonne une certaine légitimité et une utilité à ces documents.

<p><b>Votre commission vous propose d'adopter cet article sans le modifier.</b></p>
---

*Article 39*

**Compétences des régions d'outre-mer en matière de transport ferroviaire**

Cet article dote les régions d'outre-mer d'une compétence pour créer et gérer des infrastructures de transport ferré ou guidé d'intérêt régional.

L'article 124 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a confié aux régions, en tant qu'autorités organisatrices des transports collectifs d'intérêt régional, l'organisation des services ferroviaires régionaux de voyageurs et les services routiers effectués en substitution de ces derniers.

A ce titre, les régions peuvent désormais décider, sur l'ensemble de leur territoire, le **contenu du service public de transport**, ce qui renvoie notamment aux dessertes, à la tarification, à la qualité du service et à l'information de l'utilisateur.

La loi « SRU » précise cependant que cette compétence concerne les services ferroviaires de voyageurs effectués **sur le réseau ferré national**. Or, dans les DOM, l'absence de réseau ferré national rend inopérante cette disposition.

Il est donc nécessaire de reconnaître aux régions d'outre-mer, outre la faculté d'organiser les transports collectifs d'intérêt régional, **le droit de créer et d'exploiter les infrastructures de service ferroviaire**.

Il convient de noter que cette disposition répond plus particulièrement au projet de création d'un réseau de transport interurbain ferré à la Réunion, entre Saint-Paul, Saint-Denis et Saint-Benoît.

<p><b>Votre commission se propose d'adopter cet article sans modification.</b></p>
--

## *Article 41*

### **Offices de l'eau des départements d'outre-mer**

Cet article tend à permettre aux offices de l'eau des DOM à percevoir une redevance sur les prélèvements d'eau. Il complète les dispositions introduites par la loi du 13 décembre 2000 d'orientation sur l'outre-mer, à l'origine de la création de ces offices.

#### **● Evolution du droit de l'eau applicable aux DOM**

La loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution prévoyait la création d'agences financières de bassin destinées à doter la politique de l'eau d'une dimension économique, afin de tenir compte du caractère limité de cette ressource.

Sur ce fondement, six agences de l'eau, dont le ressort géographique s'étend sur l'ensemble d'un bassin hydrographique, ont été instaurées en métropole. Elles sont habilitées à percevoir des redevances, d'une part au titre des prélèvements d'eau, d'autre part au titre du rejet d'effluents dans l'eau (redevances pour pollution), enfin en cas de modification du régime des eaux.

Ces redevances qui représentaient, en 2000, un montant de plus d'un milliard et demi d'euros, permettent de financer des actions de gestion de l'eau dans le cadre d'un programme pluriannuel d'intervention.

**Dès l'origine, les DOM sont pourtant restés à l'écart de ce dispositif.** Si la loi de 1964 n'interdisait pas la mise en place d'agences de bassins dans ces départements, aucun décret n'est jamais intervenu pour concrétiser cette possibilité. L'absence de politique de l'eau dans les DOM a rapidement posé problème, entraînant un retard d'autant plus préoccupant dans la mise en place des infrastructures que la ressource en eau y est rare et exposée à un risque important de pollution.

Complétant la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau qui a instauré dans chaque DOM des comités de bassin, instances consultatives chargées d'élaborer des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), l'article 51 de la loi du 13 décembre 2000 d'orientation sur l'outre-mer a conduit à la mise en place de quatre offices de l'eau dans les DOM, inspirés des agences de bassin métropolitaines.

Ainsi, les offices de l'eau sont des établissements publics administratifs locaux qui sont **rattachés aux départements**, à la différence des agences de bassins qui sont placées sous la tutelle de l'Etat.

Comme les agences de bassin, les **offices de l'eau sont chargés de faciliter les diverses actions d'intérêt commun dans le domaine de la gestion de l'eau** et des milieux aquatiques, telles que le suivi des ressources en eau, l'assistance technique aux maîtres d'ouvrages ou encore la formation et l'information en matière de gestion de l'eau. Sur proposition des comités de bassin, ils peuvent également programmer et financer des travaux.

Leur **conseil d'administration** est composé de représentants des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale et des syndicats mixtes ayant des compétences dans le domaine de l'eau, des représentants des services de l'Etat, des usagers, des milieux socio-professionnels, des associations de consommateurs et de protection de l'environnement ainsi que de personnalités qualifiées.

Chaque office est présidé par le président du Conseil général, qui nomme le directeur après avis du préfet.

Enfin, la loi sur l'outre-mer de décembre 2000 prévoit que les **ressources des offices** sont constituées de subventions de l'Etat, de redevances pour services rendus ainsi que des ressources financières prévues par les lois et règlements en vigueur.

#### ● **Les modifications apportées par le présent projet de loi**

L'article 41 du projet de loi tend à codifier les dispositions législatives relatives au fonctionnement des offices de l'eau, en insérant au chapitre III du titre 1<sup>er</sup> du livre II du code de l'environnement une nouvelle section intitulée « Offices de l'eau des départements d'outre-mer » comprenant huit articles numérotés L. 213-13 à L. 213-20.

**A l'article L. 213-13** sont transférées les dispositions que la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer avait inscrites à l'article 14-3 de la loi sur l'eau de 1964.

**Votre rapporteur pour avis vous présentera un amendement visant à corriger une erreur de cohérence liée à ce transfert de dispositions.**

**L'article L. 213-14** du code de l'environnement autorise les offices de l'eau, sur proposition des comités de bassin, à arrêter un **programme pluriannuel d'intervention** déterminant les actions et travaux qu'ils envisagent de conduire et les conditions de leur financement.

Ce même article habilite également les offices de l'eau, sur proposition des comités de bassin, à établir et à percevoir une **redevance pour prélèvement d'eau** en vue de financer le programme précité. Cette redevance est due par toute personne publique ou privée effectuant des prélèvements d'eau dans le milieu naturel. Son montant est obtenu en appliquant au volume d'eau prélevé pendant une année un taux qui diffère selon l'usage qui en est fait. L'article L. 213-14 distingue à cet effet :

- les prélèvements d'eau destinés à l'alimentation en eau potable ;
- les prélèvements d'eau réalisés pour l'irrigation des terres agricoles ;
- enfin, les prélèvements d'eau destinés aux autres activités économiques.

Le taux applicable est déterminé par le conseil d'administration de l'office après avis conforme du comité de bassin. L'article L. 213-14 détermine cependant les limites dans lesquelles ces taux doivent être définis. Elles sont présentées dans le tableau suivant :

<b>Nature des prélèvements</b>	<b>Limites dans lesquelles doit être fixé le taux de la redevance</b>
prélèvements d'eau destinés à l'alimentation en eau potable	entre 0,5 centime d'euros/m <sup>3</sup> et 5 centimes d'euros/m <sup>3</sup>
prélèvements d'eau réalisés pour l'irrigation des terres agricoles	entre 0,1 centime d'euros/m <sup>3</sup> et 1 centime d'euros/m <sup>3</sup>
prélèvements d'eau destinés aux autres activités économiques	entre 0,25 centime d'euros/m <sup>3</sup> et 2,5 centimes d'euros/m <sup>3</sup>

*Source : projet de loi*

Il est précisé que lorsque le prélèvement est destiné à plusieurs usages, la redevance est calculée au prorata des volumes utilisés pour chaque usage.

**Certains prélèvements d'eau sont cependant exonérés de la redevance :**

- les exhaures de mines ainsi que les prélèvements rendus nécessaires par l'exécution de travaux souterrains, dans la mesure où l'eau prélevée n'est pas utilisée directement à des fins domestiques, industrielles ou agricoles ;

- les prélèvements liés à l'aquaculture ;
- les prélèvements destinés à la réalimentation de milieux naturels ;
- les prélèvements destinés à la lutte contre l'incendie ;
- les prélèvements d'eau destinés à la production d'énergies renouvelables ;
- les eaux souterraines prélevées pour le drainage en vue du maintien à sec des bâtiments et ouvrages.

**Sur cette disposition, votre commission vous proposera un amendement rédactionnel.**

Par ailleurs, la redevance n'est pas due lorsque le volume d'eau prélevé est inférieur à 50 000 mètres cube par an.

Enfin, s'il s'avère impossible de mesurer les volumes d'eau prélevés, l'article L. 213-14 du code de l'environnement prévoit que la redevance est calculée en fonction d'un volume forfaitaire propre à chaque type d'activités. Ces volumes forfaitaires sont fixés dans conditions déterminées par décret, après avis du comité national de l'eau. Les offices devraient en être chargés, selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis.

**L'article L. 213-15** du code de l'environnement instauré par le présent projet de loi définit des conditions dans lesquelles l'office de l'eau contrôle les éléments permettant de **vérifier l'assiette de la redevance**.

Le contrôle peut être effectué sur pièces. Dans cette hypothèse, l'office est fondé à demander la production de toute pièce permettant de contrôler le volume prélevé.

Il peut également être effectué sur place. Dans ce cas, l'office doit informer préalablement le redevable qu'il peut se faire assister par un conseil de son choix pendant les opérations de contrôle.

**Votre rapporteur pour avis vous présentera un amendement visant à compléter, conformément au livre des procédures fiscales, les garanties données aux redevables en cas de contrôle sur place, en prévoyant notamment :**

- que celui-ci doit en être informé quinze jours avant le début du contrôle par l'envoi d'un avis de vérification qui précise les années soumises au contrôle et l'identité des personnes qui en sont chargées ;

- qu'il ne peut être procédé à deux contrôles successifs portant sur l'assiette de la redevance pendant la même période.

Dans tous les cas, l'office est tenu de notifier aux redevables les résultats du contrôle. **Sur cette disposition, votre rapporteur pour avis vous propose un amendement rédactionnel.**

**L'article L. 213-16** du code de l'environnement reconnaît aux offices de l'eau un **droit de communication** qui leur permet de prendre connaissance et, au besoin, copie des documents détenus par des tiers en vue de leur utilisation à des fins d'assiette ou de contrôle de la redevance.

Ce même article prévoit que les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements ou organismes de toute nature soumis au contrôle de l'autorité administrative, doivent communiquer à l'office, sur sa demande, les documents de service en leur possession nécessaires à l'accomplissement du contrôle de l'assiette.

Enfin, l'article L. 213-16 prévoit que l'obligation de secret professionnel défini à l'article 226-13 du code pénal s'applique à toutes les personnes intervenant dans l'assiette, le recouvrement, le contrôle ou le contentieux des redevances.

**L'article L. 213-17** prévoit trois cas dans lesquels les **redevances sont établies d'office** :

– lorsque les personnes n'ont pas produit la déclaration des éléments nécessaires à leur calcul dans le délai fixé par la loi ;

– lorsqu'elles se sont abstenues de répondre aux demandes de renseignements, justifications ou éclaircissements présentées par l'office ;

– lorsqu'elles ont refusé de se soumettre au contrôle ou ont fait obstacle à son déroulement. Dans ce cas, les suppléments de droits mis à la charge du redevable sont majorés de 100 %.

L'article L. 213-17 précise qu'en cas de taxation d'office, le redevable est informé des bases ou éléments servant au calcul de la redevance au moins trente jours avant le recouvrement par une **notification** détaillant les modalités de déterminations de ces bases et le montant retenu, et lui signalant qu'il peut présenter ses observations dans le même délai.

Aux termes de **l'article L.213-18** du code de l'environnement, les omissions partielles ou totales constatées dans l'assiette des redevances, les insuffisances, les inexactitudes ou les erreurs d'imposition peuvent être réparées par l'office jusqu'à la fin de la troisième année qui suit celle au titre de laquelle la redevance est due.

**L'article L. 213-19** prévoit que l'office peut prononcer d'office le dégrèvement ou la restitution de redevances et pénalités qui n'étaient pas dues,

et qu'il a la possibilité d'accorder des remises partielles ou totales de redevances et pénalités, sur demande motivée du redevable.

**L'article L.213-20** du code de l'environnement définit les modalités de recouvrement des redevances. Il prévoit que les titres de recettes relatifs à la redevance sont établis et rendus exécutoires par le directeur de l'office. Le recouvrement est effectué par le comptable de l'office comme en matière de contributions directes. La date d'exigibilité est fixée au dernier jour du mois qui suit la mise en recouvrement. La date limite de paiement, au-delà de laquelle le montant de la redevance est majoré de 10 %, est fixée au 15 du deuxième mois suivant la mise en recouvrement. Enfin, ne sont pas mis en recouvrement les redevances ou suppléments de redevance inférieurs à 100 euros.

● Votre rapporteur pour avis considère que **l'établissement de la redevance pour prélèvement d'eau est nécessaire**. Il permettra de compléter les ressources des offices de l'eau. En outre, il convient de relever le caractère modéré de cette mesure puisqu'une seule redevance est pour l'instant mise en place alors qu'en métropole trois redevances différentes peuvent être prélevées par les agences de bassins.

Selon les estimations réalisées par le ministère de l'écologie et du développement durable, la création de cette redevance devrait rapporter entre 1,375 millions d'euros (hypothèse de taux minimal) et 13,64 millions d'euros (hypothèse de taux maximal) aux quatre offices de l'eau dans les DOM.

**ESTIMATION DU PRODUIT DE LA REDEVANCE POUR PRÉLÈVEMENT  
D'EAU DANS LES QUATRE DOM**

	Volume prélevé (en millions de m <sup>3</sup> )	Recettes annuelles évaluées (en millions d'euros)	
		Taux minimal	Taux maximal
Guadeloupe	64	0,290	2,89
Guyane	17	0,09	0,85
Martinique	72	0,235	2,35
La Réunion	238	0,760	7,55
Total	391	1,375	13,64

*Source : Ministère de l'écologie et du développement durable*

Cependant, il faudra aussi qu'en contrepartie **les offices de l'eau soient à même de garantir la qualité et la disponibilité des ressources en eau, ce qui constitue une préoccupation très forte de la population.**

Enfin, votre rapporteur pour avis souligne que l'instauration d'une telle redevance par la loi permet de donner un fondement juridique solide à ce prélèvement.

Il convient à cet égard de rappeler les **grandes lignes du débat sur l'inconstitutionnalité des redevances perçues par les agences de bassin** en métropole.

Si la loi sur l'eau de 1964 prévoit que ce sont les agences qui établissent et perçoivent les redevances, elle renvoie au pouvoir réglementaire la fixation de leur montant, de leur taux et des catégories de personnes assujetties. Cette base juridique s'est toutefois révélée en contradiction avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a classé les redevances dans la catégorie « *des impositions de toute nature dont l'article 34 de la Constitution réserve au législateur le soin de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement* »<sup>1</sup>.

En toute logique, le régime des agences de l'eau devrait donc être défini par la loi. Le caractère inconstitutionnel du système des redevances des agences de l'eau a bloqué pendant des années toute évolution du régime de ces organismes.

<sup>1</sup> DC n°82-124 du 23 juin 1982.

Un projet de loi portant réforme de la politique de l'eau, mettant à plat le système des redevances, a cependant été déposé et examiné en 2001 par l'Assemblée nationale. S'il a été rendu caduc par le changement de Gouvernement intervenu en 2002, un autre projet de loi sur l'eau sera un jour ou l'autre déposé. Dans tous les cas, le droit de l'eau applicable dans les DOM sera, grâce à la présente loi de programme, en avance, sur ce point, sur le droit métropolitain, ce dont il convient de se féliciter.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

*Article additionnel après l'article 41*

**Règles relatives à l'implantation ou à l'extension de grandes et moyennes surfaces de vente de détail à vocation alimentaire**

Votre commission vous propose un amendement visant à renforcer la législation applicable dans les DOM en matière d'implantation et d'extension de grandes et moyennes surfaces (GMS) de vente de détail à vocation alimentaire.

En métropole, toute entreprise commerciale à vocation alimentaire désirant s'implanter ou s'agrandir doit présenter une demande d'autorisation à la commission d'équipement commercial de son département qui prend sa décision de manière discrétionnaire en tenant compte de différents éléments.

Dans les DOM, un régime plus restrictif s'applique. Conformément à l'article L. 720-4 du code du commerce, toute autorisation qui ferait en sorte que la société à l'origine de la demande détienne plus de 25 % des surfaces de ventes destinées à l'alimentation à l'échelle du département doit être refusée, sauf dérogation motivée de la commission d'équipement commercial.

Cette disposition, apparemment protectrice pour le petit commerce de détail s'avère, en pratique, d'application délicate. Il est, en effet, difficile de distinguer, au sein des grandes et moyennes surfaces, la superficie exacte consacrée à l'alimentation dès lors que la composition des rayons change en permanence.

Cet amendement propose une formulation plus englobante en vue de prévenir les abus de position dominante dans le commerce alimentaire des

DOM : **serait désormais refusée** (sauf dérogation motivée de la commission d'équipement) **toute demande qui conduirait l'entreprise concernée à détenir plus de 25 % de l'ensemble des surfaces de GMS de vente de détail à vocation alimentaire.**

**Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel.**

#### *Article 42*

### **Instauration d'une dotation de continuité territoriale**

Cet article instaure une dotation de continuité territoriale au profit des régions de Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion ainsi que de la collectivité départementale de Mayotte, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis-et- Futuna.

Cette dotation qui sera versée par l'Etat est destinée à faciliter le déplacement des résidents entre les collectivités ultramarines précitées et la métropole. Elle permettra l'attribution d'une **aide au passage aérien** des résidents qui, selon l'exposé des motifs du projet de loi, serait forfaitaire et limitée à un voyage par an et par résident.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, la dotation de continuité territoriale s'élèverait à **trente millions d'euros par an**. Elle sera inscrite chaque année en loi de finances et évoluera comme la dotation globale de fonctionnement.

Les modalités de répartition de cette dotation entre ces collectivités seront fixées par un décret en Conseil d'Etat.

Cette mesure **complète le dispositif de « passeport mobilité »**, instauré par une circulaire du 8 août 2002, qui permet de financer, au profit des étudiants et des jeunes en formation originaires des différentes collectivités d'outre-mer, un voyage aller-retour par an entre leur collectivité et la métropole. Le passeport est constitué soit par la remise d'un billet d'avion, soit par le remboursement du coût du billet pour la part non prise en charge par d'autres organismes tels que les conseils généraux et les conseils régionaux.

● Cette aide au transport aérien s'inspire, pour partie, de dispositifs existants :

– un **régime d'aide social au transport des passagers entre la métropole et la Corse**, qui attribue à tous les résidents de Corse, mais également à certaines catégories de métropolitains (jeunes de moins de 25 ans, personnes de plus de 60 ans, étudiants de moins de 27 ans, personnes voyageant en famille, personnes handicapées) une réduction de 30 % du prix de leur voyage, quel que soit le nombre de voyages effectués.

La collectivité territoriale de Corse compense chaque année aux compagnies maritimes et aériennes concernées les tarifs réduits appliqués aux bénéficiaires. Cette dépense, qui représente chaque année 23 millions d'euros, est financée par une dotation de continuité territoriale versée par l'Etat à la collectivité territoriale de Corse, au terme de l'article 78 de la loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut de la collectivité territoriale de Corse.

Il convient toutefois de noter que la dotation de continuité territoriale versée à la Corse, d'un montant total de 162 millions d'euros, n'est pas exclusivement consacrée au financement d'aide au transport de personnes, mais sert également à subventionner le transport de marchandises, conformément à l'article 73 de la loi de 1991 précitée.

– une **subvention de continuité territoriale qui permet de réduire de 33 %, pour les résidents des Canaries et des Baléares**, le prix des transports aériens entre ces collectivités et le reste du territoire espagnol.

● L'aide au transport que représente la dotation de continuité territoriale instaurée par cet article constitue à la fois une **aide à la mobilité des résidents**, qui peuvent souhaiter se déplacer pour des raisons professionnelles, mais aussi sociales et familiales, et **un soutien à l'offre de transport aérien** entre les collectivités d'outre-mer et la métropole.

Au-delà du transport de personnes, qui a incontestablement une forte dimension sociale, il faut souligner que **la continuité territoriale doit concerner également le transport des marchandises**, pour lesquelles la distance induit un surcoût important. Il est donc nécessaire que les **régions d'outre-mer, qui disposent dans le cadre des documents uniques de programmation (DOCUP) de crédits pouvant être utilisés pour subventionner le fret, mettent à profit cette possibilité**, à l'image de ce qui est fait en Guyane et en Guadeloupe. Le traitement du volet fret est indispensable pour favoriser une diversification des activités économiques outre-mer.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

*Article 43*

**Habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires dans certains domaines**

Cet article tend à habilitier le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures destinées à **actualiser et à adapter le droit applicable à l'outre-mer dans divers domaines** allant de la santé publique au statut des élus en passant par la pêche ou encore par les accidents du travail et maladies professionnelles. Vingt-quatre domaines sont concernés. Votre Commission des affaires économiques commentera les seules dispositions intéressant son champ de compétences, c'est à dire :

Une partie des mesures attendues concerne l'ensemble des collectivités d'outre-mer, alors que d'autres s'adressent à certaines d'entre elles.

**1) Le droit applicable aux marins, aux ports, aux navires et aux bâtiments de mer dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer**

Selon l'exposé des motifs du projet de loi, l'ordonnance prévue dans ce domaine aurait pour objectifs :

- la suppression, dans le code des ports maritimes, des dispositions renvoyant à des textes réglementaires visant, d'une part, à créer et à organiser des ports maritimes dans les DOM, d'autre part à étendre à Mayotte des dispositions de ce code relatives, notamment, à la sécurité des ouvrages maritimes portuaires, aux contraventions de grande voirie, à la police de l'exploitation et à la police des matières dangereuses ;

- l'extension ou l'actualisation, à Mayotte, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie de certains textes, tels que la loi du 1<sup>er</sup> avril 1942 relative aux titres de navigation maritime, la loi n° 83-1119 du 23 décembre 1983 relative aux mesures pouvant être prises en cas d'atteinte aux intérêts maritimes et commerciaux de la France, les lois modificatives de la loi n° 83-581 du 5 juillet 1983 sur la sauvegarde de la vie en mer, le code des pensions de retraites des marins français ou encore l'article 9 de la loi n° 2001-43 du 16 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine des transports.

## 2) Le droit rural de l'ensemble des collectivités d'outre-mer

Dans ce domaine, l'habilitation donnée au Gouvernement permettra de prendre par ordonnance des mesures visant à :

- étendre à la Nouvelle-Calédonie des dispositions du code rural nécessaires au développement de son agriculture, relatives, par exemple, à la garde, la circulation et la vente d'animaux de rente, à la définition des activités agricoles, au droit des exploitations ou encore aux chemins ruraux ;

- créer une chambre d'agriculture à Mayotte, en prenant en considération les particularités de son agriculture, ce qui implique d'adapter les règles de fonctionnement de cette chambre, la représentation des agriculteurs, ainsi que la définition de l'activité agricole ;

- préserver le foncier agricole Mayotte et dans les départements d'outre-mer, où il est rare et menacé par la concurrence des usages non agricoles. Il s'agira notamment de mesures relatives au droit de préemption et à la mise en valeur des terres incultes ou insuffisamment exploitées.

## 3) Droit domanial, foncier et forestier applicable à la Guyane

Comptant **plus de 8 millions d'hectares**, soit 96 % du territoire de la Guyane, la forêt guyanaise est la première et même **la seule forêt tropicale de l'Union européenne**. Appartenant à 99 % au domaine privé de l'Etat, sa gestion est, pour l'essentiel, confiée à l'Office national des forêts (ONF).

### RÉPARTITION DE LA SURFACE FORESTIÈRE GUYANAISE PAR TYPE DE PROPRIÉTAIRE

Propriétaire	Surface forestière (en ha)	Part dans la superficie totale
Etat	8 120 324	99,1 %
Département	8 700	0,1 %
CNES	48 500	0,6 %
Propriétaires privés	20 000	0,2 %
Total	8 195 524	100 %

*Source : Orientations régionales forestières de Guyane*

En dépit de plusieurs projets, élaborés notamment en 1981, puis en 1992, **aucune législation forestière n'est aujourd'hui applicable en Guyane**. Comme l'a fait observer M. François Cailmail, coordinateur des directions régionales insulaires d'outre-mer à l'ONF, que votre rapporteur pour avis a auditionné au Sénat, cette situation pose problème puisque l'ONF gère et contrôle une grande partie du territoire guyanais sans base juridique, ce qui nuit parfois à l'efficacité de son action. En outre, ce vide juridique empêche la France de se conformer à ses engagements internationaux en matière d'environnement, par exemple s'agissant de l'instauration d'une écocertification du bois.

Une proposition de loi<sup>1</sup> visant à rendre applicable, tout en le complétant, le code forestier à la Guyane avait été déposée en 1999 par notre collègue Georges Othily, mais n'avait pas été examinée. Une consultation sur le terrain des principaux acteurs intéressés a cependant été conduite sur la base de ce texte, sous l'égide de la commission régionale de la forêt et des produits forestiers de Guyane. Elle devrait permettre de déboucher sur une publication rapide de l'ordonnance.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, celle-ci rendra applicable une grande partie des dispositions :

– du livre préliminaire, du code forestier relatif aux principes fondamentaux de la politique forestière et de la gestion durable ;

– du livre I du code forestier (Régime forestier), qui traite notamment de la permanence de l'état boisé, de l'aménagement forestier et des règles applicables aux coupes de bois ;

– du livre II (Bois et forêts des particuliers), qui fonde notamment les exigences relatives aux plans de gestion ;

– du livre III (Conservation et police des bois et forêts) ;

– du livre IV (Forêts de protection et lutte contre l'érosion) ;

– du livre V (Inventaire et reboisement).

En outre, des dispositions particulières à la Guyane seront prévues, visant notamment à autoriser **la cession à titre gratuit de parcelles forestières** aux collectivités territoriales et aux communautés d'habitants, en particulier aux communautés amérindiennes. Les parcelles cédées aux collectivités locales continueraient à être gérées par l'ONF.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 113 de M. Georges Othily, modifiant le code forestier et portant diverses mesures spécifiques à la forêt de Guyane, annexée au procès verbal de la séance du 3 décembre 1999.

Cette future législation forestière devrait permettre un **aménagement de la forêt guyanaise conforme au développement durable**. A cet égard, l'ONF réfléchit actuellement, dans une optique d'**aménagement du territoire, à un zonage de la forêt guyanaise** distinguant :

– une **zone littorale** d'une largeur de vingt kilomètres environ, dans laquelle des cessions de parcelles forestières pourraient être réalisées pour répondre aux importants besoins de terres liés à l'urbanisation et aux activités agricoles, mais où la protection de la forêt devra aussi être assurée ;

– une **zone de forêt aménagée**, correspondant à un million d'hectares, consacrée principalement à l'exploitation du bois. En pratique, la forêt guyanaise est très peu exploitée, puisque sa production représente 70 000 mètres cubes de bois chaque année, alors que, selon M. François Cailmail, la production des seules forêts publiques de Franche-Comté atteint quelque deux millions de mètres cubes ;

– une **zone de forêt non exploitée**, couvrant 6,5 millions d'hectares, qui fait l'objet d'une simple surveillance par hélicoptère, et dans laquelle est envisagée la création d'un parc national consacré à la préservation des ressources biologiques.

Votre rapporteur pour avis souligne que les Guyanais auraient sans doute préféré l'examen d'un texte de loi. La voie de l'ordonnance permettra toutefois de mettre en place rapidement une législation longtemps attendue. En tout état de cause, **il conviendra de porter une attention particulière à ce dossier lors de l'examen du projet de loi qui ratifiera l'ordonnance visée par cette disposition.**

#### **4) Le droit de la construction et de l'habitation applicable à la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, aux îles Wallis-et-Futuna et aux Terres australes et antarctiques françaises**

Il s'agira d'étendre à ces collectivités certaines des dispositions du code de la construction et de l'habitation, en particulier celles qui concernent les baux à construction et les immeubles menaçant ruine.

#### **5) Droit domanial, foncier et de l'urbanisme, notamment en ce qui concerne la protection, l'aménagement et la mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques à Mayotte**

L'article 43 habilite également le Gouvernement à prendre une ordonnance relative au droit domanial, foncier et de l'urbanisme à Mayotte,

afin notamment de permettre la protection, l'aménagement et la mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques.

● Outre-mer, la zone littorale large de 81,2 mètres constitue depuis 1704 une réserve domaniale appelée **zone des cinquante pas géométriques**.

**Plusieurs statuts juridiques se sont successivement appliqués à cette bande littorale.** D'abord sous le régime de la domanialité publique, elle est passée en 1955 dans le domaine privé de l'Etat afin de permettre des cessions à des particuliers et de faciliter le développement des activités économiques, agricoles et touristiques. La volonté de renforcer la protection du littoral a pourtant conduit, en 1986, à réintégrer cette zone dans le domaine public maritime.

Il est pourtant apparu que **le régime juridique de cette zone constituait un obstacle à son développement.** Elle compte en effet de nombreux occupants, le plus souvent installés sans titre, et qui ne sont pas incités à investir pour améliorer leur cadre de vie. En outre, ils n'ont pas accès aux aides à la réhabilitation de l'habitat. Quant aux communes, n'étant pas propriétaires, elles n'ont pas la possibilité de conduire les opérations de viabilisation et d'aménagement rendues nécessaires par l'urbanisation. **Il en résulte de graves problèmes d'hygiène et de salubrité dans les parties urbaines de cette zone.** Enfin, il convient de noter que la zone littorale est, dans les îles, particulièrement exposée à des pressions foncières.

Pour **les départements d'outre-mer**, la question délicate de cette bande littorale a été réglée par **la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques.** Cette loi a permis de délimiter, au sein de cette zone, les espaces naturels et les espaces urbains, et de céder des terrains à ses occupants, par déplacement du domaine public de l'Etat. De même, elle a autorisé la cession, à titre gratuit, de terrains urbains aux communes en vue de permettre la réalisation d'opérations d'utilité publique, d'aménagement et d'habitat social. Quant à la gestion des espaces naturels, elle a été confiée au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

● **Aujourd'hui à Mayotte, la zone des cinquante pas géométriques relève toujours du régime de la domanialité publique.** On y rencontre les mêmes problèmes que ceux observés dans les départements d'outre-mer avant la loi précitée de 1996. Pour régler ces problèmes et dans la perspective de l'accession de Mayotte au statut de collectivité départementale, il convient de prendre des mesures visant à aménager cette zone littorale.

L'ordonnance prévue par cet article permettra de céder gratuitement à des communes ou à des organismes d'habitat social des terres situées dans la zone des cinquante pas géométriques et identifiées par les documents d'urbanisme comme des zones urbanisées ou des zones d'extension urbaine.

Ce transfert rendra possible la réalisation d'opérations d'aménagement et d'habitat social dans ces zones urbanisées, cependant que la gestion des espaces naturels sera confiée au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ou, en cas de refus de celui-ci, à une ou plusieurs collectivités locales.

L'ordonnance aura également pour objet de mettre en cohérence différentes lois relatives au droit foncier, de l'urbanisme et de l'aménagement à Mayotte et de rendre applicables certaines dispositions concernant la modification des plans d'occupation des sols et la mise en place des outils d'aménagement requis pour la mise en œuvre des concessions d'aménagement.

## **6) Droit de la consommation applicable à Mayotte**

Aux termes de l'article 43, le Gouvernement pourra prendre par ordonnance des dispositions relatives au droit de la consommation applicable à Mayotte.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, il **s'agit d'étendre à cette collectivité l'essentiel du code de la consommation**, afin de tenir compte de l'entrée progressive de la société mahoraise dans l'ère de la consommation.

**Seront toutefois exclues quelques dispositions**, en particulier:

– les sections 2,3 et 4 du chapitre 5 du titre Ier du livre Ier de ce code, relatives aux labels et certifications des produits alimentaires et agricoles, aux appellations d'origine protégées et à la certification des services et des produits autres qu'alimentaires ;

– le titre III du livre II intéressant la commission de surendettement.

De même les dispositions récentes du code de la consommation, introduites par l'ordonnance n° 2001-741 du 23 août 2001 conformément au droit communautaire ne seront pas étendues, d'une part parce que Mayotte, en relevant de la catégorie des « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM) ne fait pas partie de l'Union européenne, d'autre part parce que les dispositions concernées apparaissent, compte tenu de leur degré de sophistication, inadaptées aux besoins de la société mahoraise.

Enfin, le projet d'ordonnance devrait rendre applicable à Mayotte trois autres types de dispositions non codifiées :

– **l'article 6 de la loi n° 89-421 du 23 juin 1989 relative à l'information et à la protection des consommateurs**, ainsi qu'à diverses pratiques commerciales, qui concerne le courtage matrimonial ;

– **l'ordonnance n° 58-1357 du 27 décembre 1958 sur le contrôle de la fabrication des conserves et semi-conserves de poissons, crustacés et autres animaux marins** ;

– **les articles 1 et 2 de la loi n° 66-965 du 25 décembre 1966 relative à la constatation et à la répression des infractions en matière de publicité et de prix des hôtels et restaurants.**

#### **7) Droit applicable à certaines professions et activités commerciales, artisanales et de services à Mayotte**

Dans ce domaine, le projet de loi prévoit l'intervention d'une ordonnance destinée à **accompagner le développement économique de Mayotte**, en donnant une base légale à certaines professions ou activités commerciales.

L'ordonnance prévue devrait ainsi étendre à Mayotte l'application :

– **de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice** des activités relatives à certaines opérations portant sur les **immeubles et les fonds de commerce** ;

L'extension de cette loi suppose quelques adaptations. A titre d'exemple, s'agissant des agences immobilières, son article 8, qui fonde l'existence d'un droit de constitution ou de tenue des dossiers ne sera pas rendu applicable à Mayotte dès lors qu'il méconnaîtrait la compétence fiscale de cette collectivité, du moins jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2007. L'article 68 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte prévoit, en effet, qu'à compter de cette date, le code général des impôts et le code des douanes s'y appliquent.

– **de la loi n° 96-645 du 13 juillet 1992** fixant les conditions d'exercice des activités relatives à **l'organisation et à la vente de voyages et de séjours**, moyennant quelques adaptations ;

– **de l'article 16 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat**, qui énumère la liste des activités devant être exercées par ou sous le contrôle d'une personne possédant une qualification professionnelle ;

– et de **la loi n° 46-1173 du 23 mai 1946** portant réglementation des conditions d'accès à **la profession de coiffeur**.

### **8) Droit de l'eau à Mayotte**

En matière de droit de l'eau, les grands principes de la gestion de l'eau issus de la loi de 1992, en particulier les dispositions relatives aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, de même que, depuis la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, les dispositions du code de l'environnement relatives aux comités de bassin, au Fonds national de solidarité sur l'eau et à l'assainissement s'appliquent déjà à Mayotte.

Il convient toutefois de compléter dans ce domaine la législation applicable, en permettant la **création d'un office de l'eau** dans cette collectivité, comme il en existe dans les départements d'outre-mer. C'est l'objet de l'ordonnance prévue par l'article 43, qui rendra applicable les articles L. 213-13 à L. 213-20 insérés dans le code de l'environnement par l'article 41 du présent projet de loi.

### **9) Droit applicable à la pêche dans les terres australes et antarctiques françaises (TAAF)**

L'article 43 prévoit l'intervention d'une ordonnance destinée à rendre plus efficace la lutte contre la pêche illicite dans les eaux territoriales des TAAF.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur pour avis, les infractions dans ce domaine concernent principalement la légine, une espèce protégée vendue très cher en Asie. Elle est surtout le fait de pêcheurs non français. Le développement de la pêche frauduleuse dans les TAAF est tel que les prises légales représenteraient seulement un tiers du volume total des prises estimées.

Il convient donc de mettre en place un dispositif de surveillance renforcée et de donner aux autorités maritimes les moyens d'agir en particulier lorsque des pêcheurs étrangers sont surpris dans une situation illicite.

<p><b>Votre commission vous propose d'adopter cet article sans le modifier.</b></p>
---

*Article 44*

**Ratification d'ordonnances**

Cet article tend à ratifier plusieurs ordonnances, dont trois relèvent du champ de compétence de votre commission des affaires économiques :

**1) L'ordonnance n° 2000-352 du 19 avril 2000 relative à l'indemnisation des victimes de catastrophes naturelles dans les îles Wallis-et-Futuna**

Le 11° du I de l'article 44 du présent projet de loi ratifie cette ordonnance qui complète l'article L. 111-5 du code des assurances en vue d'étendre à Wallis-et-Futuna l'application des articles L. 122-7 et L. 125-1 à L. 125-6 de ce code.

● **L'article L. 122-7 du code des assurances prévoit que les contrats d'assurance contre les dommages aux biens couvre les assurés contre les effets du vent dû aux tempêtes, ouragans et cyclones**, sauf en ce qui concerne les dommages causés par des vents ayant atteint ou dépassé 145 km/heure en moyenne sur dix minutes ou 215 km/heure en rafales qui relèvent du régime des catastrophes naturelles, défini aux articles L. 125-1 à L. 125-6 du même code.

Il convient de ce féliciter cette évolution qui s'avère favorable aux populations des îles Wallis-et-Futuna, puisque dans ce régime, l'assurance du risque ne peut comporter aucune restriction.

L'assurance des catastrophes naturelles a été rendue obligatoire en métropole par la loi n° 82-600 du 13 juillet 1982.

Selon l'article L. 125-2 du code des assurances, la garantie contre les catastrophes naturelles doit figurer dans les contrats d'assurance des biens contre les incendies ou les autres dommages. Elle doit couvrir l'ensemble des biens mentionnés au contrat et ne peut opérer aucun abattement.

Elle est financée par une cotisation additionnelle à la prime principale, payée par les assurés.

Quant à l'indemnisation, elle doit intervenir au plus tard dans les trois mois à compter de la remise de l'état estimatif des dommages à l'assureur.

● **L'article L. 125-1 prévoit que l'état de catastrophe naturelle, qui résulte de « l'intensité anormale d'un agent naturel », est constaté par un arrêté interministériel**, pris en pratique par le ministre des finances et le ministre de l'industrie, qui détermine les zones et les périodes où s'est produite la catastrophe, ainsi que la nature des dommages en résultant qui sont couverts par la garantie.

Il convient de noter que ce sont les arrêtés pris à l'occasion des sinistres qui ont progressivement permis de définir le champ des catastrophes naturelles concernées par ce régime. Ainsi, les inondations, les avalanches et même la sécheresse sont susceptibles d'être couverts par cette garantie. Pour tenir compte de la réticence des sociétés d'assurance à couvrir les dommages causés par des vents violents, la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer a prévu explicitement, à l'initiative du Parlement, que les dégâts causés par des vents atteignant 145 km/heure en moyenne ou 215 km/heure en rafales relevaient du régime des catastrophes naturelles.

**L'article L.125-3** du code des assurances prévoit que les clauses types relatives à la garantie contre les catastrophes naturelles qui doivent être insérées dans les contrats sont déterminées par arrêté.

Selon **l'article L.125-4**, la garantie contre les catastrophes naturelles permet de couvrir le coût des études géotechniques nécessaires à la remise en état des constructions.

**L'article L.125-5** exclut de ce régime les dommages causés aux récoltes non engrangées, aux cultures, aux sols et au cheptel vif hors bâtiment, qui relèvent du régime de garantie contre les calamités agricoles.

De même sont exclus les dommages causés aux véhicules aériens, maritimes, lacustres et fluviaux, ainsi que les marchandises transportées.

Selon **l'article L.125-6**, l'obligation faite aux contrats d'assurance aux biens de couvrir les dommages liés aux catastrophes naturelles ne s'impose ni pour les terrains considérés comme inconstructibles en vertu d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles, ni à l'égard des biens immobiliers construits et des activités exercées en violation des règles administratives en vigueur. La présente ordonnance précise cependant que les dispositions de cet article relatives au plan de prévention des risques naturels prévisibles ne s'appliquent pas à Wallis-et-Futuna.

Enfin, cette ordonnance rend applicable à cette collectivité le II de l'article 5 de la loi 13 juillet 1982 relative à l'indemnisation des catastrophes

naturelles, qui autorise les salariés résidant ou travaillant dans une zone touchée par une catastrophe naturelle à prendre un congé non rémunéré de vingt jours au plus, en vue de prendre part aux opérations d'aide aux victimes. Cette possibilité s'exerce sous réserve des nécessités particulières de chaque entreprise.

**2) L'ordonnance n° 2002-356 du 14 mars 2002 modifiant les articles L. 213-3 et L. 282-8 du code de l'aviation civile et portant extension de l'adaptation de ces articles à Mayotte, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis-et-Futuna**

Le 2° du III de l'article 44 du projet de loi vise à ratifier cette ordonnance qui comprend deux articles :

– **l'article 1<sup>er</sup> étend l'application à Mayotte, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, et à Wallis-et-Futuna de l'article 213-3 du code de l'aviation civile**, lequel définit la mission des aérodromes en matière de sauvetage et de lutte contre les incendies d'aéronefs, ainsi que de prévention du péril aviaire.

L'article L. 213-3 précité prévoit que les exploitants d'aérodromes peuvent déléguer cette mission, sur le fondement d'une convention, au service départemental d'incendie et de secours, à l'autorité militaire ou à un organisme agréé.

L'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance précitée adapte ces dispositions aux collectivités d'outre-mer concernées, en prévoyant que cette délégation peut se faire au profit, non du service départemental, mais du service local d'incendie et de secours.

– **l'article 2 de l'ordonnance rend applicable à ces mêmes collectivités l'article L. 282-8 du code de l'aviation civile qui concerne la sécurité des vols**. Ce dernier autorise en effet les officiers de police judiciaire et leurs agents à contrôler les personnels, les bagages, le fret, les colis postaux, les aéronefs et les véhicules se trouvant ou pénétrant dans les zones non librement accessibles des aérodromes et de leurs dépendances.

Il prévoit également que ce contrôle peut être exercé, sous les ordres des officiers de police judiciaire, par des agents désignés par les entreprises de transport aérien ou par les gestionnaires d'aérodromes et agréés par le représentant de l'Etat dans le département et le procureur de la République.

L'article L. 282-8 définit aussi les conditions dans lesquelles les fouilles des bagages à main et les palpations des personnes sont autorisées.

Enfin, il habilite les agents des douanes à procéder aux mêmes contrôles, sauf sur les personnes.

**Le I de l'article 2 de l'ordonnance** adapte ces dispositions à la situation spécifique de Mayotte, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, et de Wallis-et-Futuna :

- en prévoyant la suppression de la possibilité de désigner un ressortissant européen comme agent agréé pour procéder aux contrôles ;

- en remplaçant la référence au représentant de l'Etat dans le département par une référence aux représentants de l'Etat dans chacune de ces collectivités.

**Le II de l'article 2 de l'ordonnance** rend également applicable à ces collectivités **l'article 22 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne**, au terme duquel les dispositions du chapitre V (Dispositions renforçant la lutte contre le terrorisme) sont adoptées pour une durée allant jusqu'au 31 décembre 2003, sauf celles des articles 24, 25 et 26 de qui sont applicables jusqu'au 31 décembre 2005.

Votre rapporteur pour avis vous proposera un amendement visant à rectifier une erreur matérielle à l'article L. 213-3 du code de l'aviation civile, dont la rédaction actuelle, s'agissant du renvoi à l'article L. 282-8 de ce code ne tient pas compte de la rédaction de cet article issue de la loi du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne.

### **3) L'ordonnance n° 2002-1451 du 12 décembre 2002 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité à Mayotte**

Le 2° du III de l'article 44 du projet de loi vise à ratifier l'ordonnance du 12 décembre 2002 relative à la modernisation du service public de l'électricité à Mayotte qui rend applicable à cette collectivité le droit métropolitain de l'électricité.

● Cette évolution est une conséquence de la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte qui tend à transformer cette collectivité territoriale de la République en collectivité départementale, ce qui conduit à rendre applicable le droit métropolitain dans de nombreux domaines.

**L'article 67** de cette loi prévoit ainsi l'intervention d'une ordonnance pour étendre à Mayotte l'application du droit métropolitain de l'électricité.

● L'ordonnance du 12 décembre 2002 prévoit d'abord la **séparation de l'activité de production et de l'activité de distribution** d'électricité. Il convient de noter que le droit métropolitain, conformément à la directive européenne du 10 février 2000 distingue également une activité de transport. Cependant, cette distinction n'a pas lieu de s'appliquer à Mayotte où l'électricité, produite sur place par une seule entreprise, la société d'économie mixte «Électricité de Mayotte» (EDM), créée en 1997, est immédiatement distribuée.

Comme en métropole, **l'activité de production**, qui était auparavant régie par une concession passée entre EDM et la collectivité de Mayotte, s'exerce désormais sous un **régime d'autorisation ministérielle**.

Quant à la **distribution d'électricité**, elle est confiée par la collectivité départementale de Mayotte, autorité concédante à une société concessionnaire sur la base d'un **contrat de concession**. En pratique, c'est EDM qui devient la société concessionnaire.

Un nouveau contrat de concession devra donc être conclu entre EDM et la collectivité de Mayotte pour tenir compte de ces évolutions législatives. L'article 3 de l'ordonnance prévoit que cela devra intervenir dans le délai d'un an suivant la publication de cette dernière, c'est-à-dire au plus tard le 12 décembre 2003.

● L'ordonnance rappelle également **les grands objectifs du service public de l'électricité**: développement équilibré de l'approvisionnement, développement et exploitation du réseau public, fourniture d'électricité aux clients éligibles (c'est-à-dire ceux pouvant choisir librement leurs fournisseurs) et aux clients non éligibles (auxquels un fournisseur déterminé est imposé).

Elle prévoit la compensation des charges des producteurs liées au respect des objectifs fixés par la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité définie par l'Etat.

● Enfin, elle pose le **principe de l'alignement des tarifs de vente d'électricité** aux clients non éligibles et des tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution à Mayotte sur les tarifs de la métropole dans un délai de cinq ans.

Cette **mesure de péréquation tarifaire**, qui répond au souhait des élus mahorais, permettra d'abaisser le prix de vente de l'électricité aux usagers

mahorais qui part d'un niveau élevé en raison de l'importance du coût des productions de l'électricité à Mayotte. Un premier arrêté de baisse des tarifs a été pris le 30 décembre 2002.

Sur cette disposition, votre rapporteur pour avis vous présentera un amendement visant à préciser la date à partir de laquelle court le délai d'alignement des tarifs. Celle-ci est, dans l'esprit du législateur, la date de publication de l'ordonnance, c'est-à-dire le 14 décembre 2002.

**Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

\*

\*

\*

**La commission a donné un avis favorable à l'adoption du projet de loi ainsi modifié, les groupes socialiste et communiste, républicain et citoyen s'étant abstenus.**

## AMENDEMENTS PRESENTÉS PAR LA COMMISSION

### Article 33

I. Rédiger comme suit le texte proposé par cet article pour le deuxième alinéa (a) de l'article 296 ter du code général des impôts :

a) Les travaux de construction de logements évolutifs sociaux, financés dans les conditions prévues par arrêté interministériel en application des articles L. 301-1 et L. 301-2 du code de la construction et de l'habitation et facturés aux personnes physiques accédant directement à la propriété à titre de résidence principale et qui concourent à la production ou à la livraison d'immeubles au sens du 7° de l'article 257 ;

II. A la fin de la première phrase du quatrième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article 296 ter du code général des impôts, remplacer les mots :

dans les conditions prévues par l'arrêté du 29 avril 1997

par les mots :

dans les conditions prévues par l'arrêté mentionné au a)

\*

\*                    \*

### Article 41

I. Rédiger comme suit le deuxième alinéa (II) de cet article :

L'article L. 213-13 du code de l'environnement est ainsi rédigé :

II. En conséquence, insérer après le III de cet article un IV ainsi rédigé :

L'article 14-3 de la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime de répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution est abrogé.

\*

\*                    \*

#### Article 41

Rédiger comme suit le huitième alinéa (7°) du V du texte proposé par le III de cet article pour l'article L.213-14 à insérer dans le code de l'environnement :

7° Les eaux souterraines prélevées lors d'un drainage réalisé en vue de maintenir à sec des bâtiments ou des ouvrages.

\*

\* \*

#### Article 41

Rédiger ainsi le III du texte proposé par le III de cet article pour l'article L. 213-15 à insérer dans le code de l'environnement par les alinéas suivants :

Lorsqu'il envisage d'effectuer un contrôle sur place, l'office en informe le redevable par l'envoi ou la remise d'un avis de vérification indiquant les années soumises au contrôle et l'identité des personnes qui en sont chargées. Il précise que le redevable peut se faire assister au cours des opérations de contrôle par un conseil de son choix.

L'avis prévu à l'alinéa précédent est adressé au redevable au moins quinze jours avant le début des opérations de contrôle sur place. Toutefois, en cas de contrôle inopiné, l'avis de vérification est remis au redevable au début des opérations de contrôle.

Il ne peut être procédé à deux contrôles successifs portant sur l'assiette de la redevance pour la même période.

Le contrôle est effectué sous la responsabilité des agents de l'office habilités par leur directeur.

\*

\* \*

#### Article additionnel après l'Article 41

Après l'article 41, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Au premier alinéa de l'article L. 720-4 du code du commerce, remplacer les mots :

la part de surface de vente destinée à l'alimentation

par les mots :

la surface totale des grandes et moyennes surfaces de vente de détail à vocation alimentaire

\*

\* \*

#### Article 41

Au IV du texte proposé par le III de cet article pour l'article L. 213-15 à insérer dans le code de l'environnement, supprimer les mots :

même en l'absence de redressement

\*

\* \*

#### Article 44

I. Après le III de cet article, insérer un III bis ainsi rédigé :

A la fin du premier alinéa de l'article L. 213-3 du code de l'aviation civile, remplacer les mots :

au b) de l'article L. 282-8

par les mots :

au deuxième alinéa de l'article L. 282-8

II. En conséquence, compléter le troisième alinéa (2°) du III de cet article par les mots :

, sous réserve de la modification résultant du III bis du présent article.

\*

\* \*

Article 44

I. Après le IV de cet article, insérer un IV bis ainsi rédigé :

Au premier alinéa du texte proposé par l'article 1 de l'ordonnance n° 2002-1451 du 12 décembre 2002 pour l'article 46-4 à insérer dans la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, après les mots :

délai qui ne peut excéder cinq ans

ajouter les mots :

à compter du 14 décembre 2002

II. En conséquence, compléter le troisième alinéa (2°) du IV de cet article par les mots :

, sous réserve de la modification résultant du IV bis du présent article.

\*

\*

\*



## ANNEXE II

### PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

- **Mme Brigitte Girardin**, Ministre de l'outre-mer ;
- **MM. Yves des Rieux**, conseiller technique en charge des affaires économiques et fiscales, Loïc Charbonnier, conseiller technique chargé de l'équipement, du logement, des transports et de l'environnement au cabinet de Mme la ministre de l'outre-mer et Mme Valérie Wothier, chef du département Habitat et politique de la ville, au ministère de l'outre-mer. ;
- **Mme Anne-Marie Payet**, Sénateur de la Réunion ;
- **M. Jean-Paul Virapoullé**, Sénateur de la Réunion ;
- **M. Eric Ledoux**, responsable du département immobilier à la Fédération des sociétés d'économie mixte (SEM) ;
- **M. Mahieddine Hedli**, Directeur à l'outre-mer et Mme Marie-Pierre Belhomme, chargée de mission à l'Union sociale pour l'habitat (USH) ;
- **Mme Michèle Pappalardo**, Présidente de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et Mme Valérie Martin, chargée des relations avec les élus ;
- **M. François Cailmail**, coordinateur des directions régionales insulaires et d'outre-mer à l'Office national des forêts (ONF) ;
- **M. Gérard Bélorgey**, consultant et M. Germain Simoneau, conseiller technique à la Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM) ;
- **Mme Chantal Berthelot**, conseiller économique et social, auteur d'un rapport sur l'agriculture des départements d'outre-mer, au nom de la section de l'agriculture et de l'alimentation du Conseil économique et social ;
- **Mme Marlène Mélisse**, conseiller économique et social, rapporteur d'un avis sur le projet de loi de programme pour l'outre-mer au nom de la section des économies régionales et de l'aménagement du territoire du Conseil économique et social.