

ASSEMBLEE PLENIERE DU 14 MARS 2000

***AVIS DU
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL
REGIONAL SUR LE
PROJET DE LOI D'ORIENTATION
POUR L'OUTRE-MER***

I – Observations préalables

Compte tenu des objectifs affichés par le Gouvernement qui visent en priorité le développement économique et social, le C.E.S.R. déplore de ne pas avoir été saisi pour avis sur ce projet de loi.

Il regrette également l'importance du temps qui s'est écoulé entre la déclaration de politique générale du Secrétaire d'Etat à l'Outre-Mer annonçant cette loi et la parution effective du texte.

Malgré l'affirmation dans l'exposé des motifs que la priorité est donnée au développement économique et à la lutte contre l'exclusion et le chômage, le C.E.S.R. ne trouve que peu de traduction effective en actions concrètes de cet objectif dans le projet de loi. De plus, il estime que **ce projet manque d'ambition et de volonté marquée pour inscrire La Réunion dans un véritable projet de développement des différents secteurs économiques et sociaux.**

Il tient par ailleurs à rappeler ses positions antérieures dont il ne trouve pas la traduction dans l'actuel projet de loi (cf. avis en annexe adopté par le Bureau du C.E.S.R. le 12 janvier 2000).

Ainsi, d'importantes mesures n'ont pas été retenues, en particulier :

- Dans le domaine économique : le financement des investissements ; un véritable régime destiné à favoriser l'ouverture des marchés ; le développement et la délocalisation de la recherche ; ...

- Dans le domaine social : l'instauration d'un régime de préretraite à partir de 50 ans pour les catégories de travailleurs opérant dans des secteurs où la pénibilité du travail est forte et 55 ans pour les autres secteurs (public et privé) ; l'amélioration des conditions d'accueil et d'aide aux personnes âgées et dépendantes ; ...

- Dans le domaine de l'aménagement : la création d'un établissement public foncier ; la transformation du SAR en S.R.A.D.T. et Directive Territoriale d'Aménagement (D.T.A.) ; le rattrapage des retards en matière d'équipements ; ...

Le C.E.S.R. regrette que l'économie sociale qui comprend le monde des coopératives, des mutuelles et des associations, ne fasse l'objet d'aucune mesure spécifique. Or, ce secteur est incontestablement porteur de cohésion sociale, de développement économique et de création d'emplois.

II - Observations sur le projet de loi d'orientation pour l'Outre-Mer

Titre I : Des réformes institutionnelles et administratives

Le chapitre I propose de modifier le code général des collectivités territoriales en créant un congrès dans les Régions d'Outre-Mer qui ne comprennent qu'un seul Département. Le chapitre III quant à lui porte création de deux Départements à La Réunion.

*** Réforme des compétences consultatives des assemblées locales** (article 3)

Le C.E.S.R. adhère à cette réforme et souhaite que soit précisé à qui peuvent être transmises les propositions des assemblées départementales (article L. 3444-2).

Il préconise que le Conseil Régional, qui peut formuler des propositions au Gouvernement en matière économique, sociale et culturelle, saisisse au préalable pour avis les conseils consultatifs.

De plus, les propositions des assemblées locales doivent faire l'objet d'un accusé de réception du Premier Ministre et d'une réponse au fond dans un délai fixé par ce dernier.

*** Bidépartementalisation de La Réunion** (article 4)

La bidépartementalisation ne constitue pas une priorité pour le C.E.S.R.

La Réunion a besoin d'une véritable réforme administrative à travers d'une part, un nouveau découpage communal et cantonal permettant de renforcer l'expression de la démocratie et, d'autre part, une accentuation de la déconcentration administrative au profit des arrondissements. Le C.E.S.R. préconise que l'Etat en fasse un préalable indispensable à la bidépartementalisation.

Le C.E.S.R. souhaite dès maintenant l'instauration d'un débat démocratique et transparent sur ses modalités, ses implications et conséquences en termes d'emploi, de coûts, d'organisation des services..., puis l'organisation d'une consultation de la population réunionnaise avant une telle réforme.

*** L'exercice des compétences nouvelles**

Au préalable, le C.E.S.R. souligne son accord au principe d'un transfert complémentaire de compétences nouvelles aux Régions et aux Départements d'Outre-Mer à condition toutefois, que ce transfert s'accompagne des moyens (financiers, humains, matériels, ...) correspondants, garants de l'efficacité des collectivités dans leurs nouvelles compétences ; l'expérience démontre qu'en matière d'Education notamment cet accompagnement est loin de couvrir les besoins.

De plus, pour être efficace, la décentralisation doit être accompagnée d'une forte déconcentration et d'une plus grande clarification des compétences entre la Région et le (ou les) Département(s) car la situation actuelle ou future est source de conflits et de pesanteurs.

Le C.E.S.R. demande donc que soient précisées, soit dans l'exposé des motifs de la loi, soit dans la loi elle-même, soit encore dans les projets de décrets d'application, et ceci préalablement au vote de la loi, les conditions dans lesquelles seront mieux clarifiées et réparties les compétences entre les collectivités et renforcées la déconcentration au profit des services de l'Etat.

*** Transfert de l'Etat aux Régions de la compétence sur les routes nationales**
(article 5)

Le C.E.S.R. prend acte de la possibilité de transférer aux Régions d'Outre-Mer la compétence en matière de routes nationales. A La Réunion, le réseau routier national pourra être transféré dans le patrimoine de la Région qui en assurera la construction, l'aménagement, l'entretien et l'exploitation. Le C.E.S.R. propose que ce transfert se réalise après sécurisation des routes nationales.

Le C.E.S.R. s'interroge sur la pertinence de déroger à l'article L. 1614-1¹ du code des collectivités locales. Il souhaite une transparence sur ce point afin que La Réunion ne soit pas lésée.

Cependant, il attire l'attention sur la nécessité des compensations financières de l'Etat vers les Régions à la hauteur des besoins. Le fait que les agents de l'Etat soient mis à disposition de la Région et restent sous la responsabilité de l'Etat constitue à terme un désengagement de l'Etat (comme en 1982). Pour le C.E.S.R., si l'Etat transfère une compétence, il doit donner les moyens d'accompagnement technique aux Régions : le personnel, selon les principes du volontariat, devra être détaché ou intégré et rémunéré par la Région avec en compensation un transfert de l'Etat vers les Régions des crédits correspondant au montant des salaires et du coût de fonctionnement des services.

Il note avec intérêt la possibilité pour les Régions de passer des marchés relatifs aux routes nationales en faisant application du Livre III du code des marchés publics (pour les Régions qui n'auront pas demandé ce transfert de compétence).

*** Exploitation des ressources naturelles de la mer** (article 6)

Sur le principe, le C.E.S.R. approuve le transfert de l'Etat à la Région des compétences en matière d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, de la mer et de son sous-sol.

De même, il adhère aux nouvelles attributions confiées aux Régions en matière de pêche qui portent en priorité sur la politique de gestion et de conservation de la ressource. Cependant, il s'interroge sur les conditions de ce transfert de compétences qui seront définies par décret en Conseil d'Etat et des moyens financiers qui l'accompagnent. En particulier, il s'interroge sur l'étendue de ce transfert tant sur la zone géographique concernée, sur les pouvoirs de police, que sur les moyens financiers.

Il souligne tout l'intérêt pour La Réunion d'exploiter prioritairement les ressources naturelles (et en particulier halieutiques) des Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF) et de leurs Zones Economiques Exclusives (Z.E.E.)

¹ Cette dérogation consiste à évaluer les moyens financiers liés au transfert sur une moyenne des cinq dernières années au lieu de la dotation de l'année précédente.

*** Compétence de la Région pour définir des orientations en matière de développement** (article 7)

Le C.E.S.R. s'interroge sur le devenir du SAR si, à l'expiration du délai de 10 ans à compter de sa date d'approbation, aucune délibération du Conseil Régional ne maintient ou ne met en révision le document.

Le C.E.S.R. regrette que le projet de loi ne prévoie pas la transformation du SAR en S.R.A.D.T. Il préconise que la loi d'orientation pour l'Outre-Mer confirme la compétence des Conseils Régionaux des DOM pour l'élaboration de Directives Territoriales d'Aménagement (D.T.A.) permettant ainsi de garder les éléments prescriptifs du SAR² et qu'un S.R.A.D.T. (Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire) soit élaboré. Ce document exprimerait les orientations fondamentales pour La Réunion à l'horizon 2020, en matière d'aménagement et de développement, de transport, ...

Il souligne qu'un projet de loi doit prochainement être discuté à l'Assemblée Nationale prévoyant que le SAR vaudra schéma de cohérence territoriale qui en Métropole serait une compétence des communautés de communes ou d'agglomérations.

*** Dispositions relatives à l'énergie** (article 8)

Le C.E.S.R. adhère au principe d'un transfert du programme de prospection, d'exploitation et de valorisation des ressources énergétiques aux Régions, mais s'interroge et s'inquiète des conséquences de cet article en terme de coût de vente de l'électricité aux consommateurs. Le C.E.S.R. souhaite cependant que l'ensemble des secteurs énergétiques soit couvert par ce transfert. Il souligne par ailleurs l'absence de compensations de l'Etat dans le cadre de ce transfert de compétence.

*** Création d'offices de l'eau dans les Départements d'Outre-Mer** (article 9)

La création d'un office de l'eau est une nécessité pour La Réunion, mais la rédaction de cet article apparaît peu claire (voire incohérente).

Compte tenu de l'existence de l'Observatoire Réunionnais de l'Eau (ORE), la création de cette structure devra s'effectuer dans le cadre d'une agrégation des outils existants. L'office de l'eau devra constituer le guichet unique pour le financement de toutes les actions qui seront entreprises dans le domaine de l'eau.

S'agissant du financement de cet organisme, son fonctionnement serait assuré par des subventions de l'Union Européenne, de l'Etat, des collectivités territoriales et une redevance locale. Le C.E.S.R. observe que la redevance locale à La Réunion ne pourra être que symbolique (capacité contributive réduite des ménages de La Réunion) car cela entraînerait un renchérissement du prix de l'eau pour les particuliers.

Le C.E.S.R. regrette que la loi d'orientation ne soit pas l'occasion d'un débat pour résoudre le problème du financement des retards d'équipement public en eau et assainissement et faire face à l'accroissement démographique.

² En application de la loi du 5 février 1995 dite loi PASQUA, le SAR de La Réunion approuvé le 6 novembre 1995, tient lieu de Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (S.R.A.D.T.) et vaut D.T.A. (Directive Territoriale d'Aménagement).

*** Compétences du Département en matière de logement** (article 10)

Le C.E.S.R. observe que la bidépartementalisation entraînerait la création de deux Conseils Départementaux de l'Habitat (C.D.H.) à La Réunion. Il s'interroge sur l'intérêt de créer cette seconde structure face aux difficultés rencontrées par le C.D.H. actuel dans la programmation des logements.

Il réitère sa demande d'augmentation des crédits de l'Etat (L.B.U.) compte tenu des besoins encore non satisfaits.

Titre II : De l'action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion dans leur environnement régional

Globalement le C.E.S.R. estime intéressants les transferts de compétences permettant aux DOM de développer les liens avec leur environnement régional.

Toutefois, pour être efficace, ces dispositions doivent s'accompagner d'une véritable déconcentration des services ministériels de la coopération chargés de la zone océan Indien à La Réunion.

De plus, comme le préconise le rapport ALDO, La Réunion pourrait « *accueillir une unité déconcentrée de la Commission en vue d'animer et de coordonner les projets soutenus par l'Union Européenne au titre de la coopération et de mettre en œuvre au plus près des réalités locales, les politiques qu'elle a la charge d'exécuter* ».

Enfin, le C.E.S.R. rappelle sa demande d'être associé au développement des actions de coopération avec les pays de la zone.

*** Accords internationaux conclus dans les domaines de compétences de l'Etat** (article 15)

Le C.E.S.R. approuve la possibilité pour les autorités de la République de déléguer aux collectivités locales la négociation et la signature des accords avec les pays environnants ou des organismes régionaux de l'océan Indien. Cette mesure favorisant la concertation avec le niveau politique local permettra une meilleure prise en compte des intérêts de l'île dans son environnement régional.

L'objectif visé est que les intérêts du développement de La Réunion soient légitimés par l'Union Européenne et la France dans leur politique d'échanges avec les pays de la zone océan Indien.

*** Accords internationaux conclus dans les domaines de compétences du Conseil Régional et des Conseils Généraux** (article 16)

La possibilité accordée aux collectivités locales de négocier, dans leurs domaines de compétences, directement avec les pays environnants va dans le bon sens car elle va leur permettre de devenir de véritables partenaires dans la concertation.

Il appartiendra à l'Etat, en cas de litiges, de régler les conflits de compétences entre le Conseil Régional et le ou les Conseils Généraux.

*** Accords internationaux portant à la fois sur des domaines de la compétence de l'Etat et des Départements ou des Régions** (article 17)

Concernant les compétences partagées entre l'Etat et les collectivités locales, le C.E.S.R. note que les exécutifs de ces dernières peuvent participer, à la demande des autorités de la République, à la négociation et à la signature d'accords entre La Réunion et son environnement régional.

*** Participation des DOM aux organisations régionales** (article 18)

L'intégration de La Réunion aux blocs régionaux est une nécessité pour que l'île puisse participer à des ensembles douaniers préférentiels et donc, de ce fait, bénéficier de l'abaissement des barrières tarifaires et non tarifaires.

La possibilité ouverte au Conseil Régional et au(x) Conseil(s) Général(aux) de participer aux organisations régionales en tant que membres associés ou observateurs est une première étape importante. L'objectif à terme est que La Réunion intègre une zone de libre échange régionale afin de pouvoir bénéficier d'accords (avantages fiscaux, droits mieux négociés au niveau maritime et aérien, accords préférentiels d'installation, ...).

*** Comité de gestion du fonds de coopération régionale** (article 19)

Le C.E.S.R. note la création d'un fonds de coopération régionale et demande que le comité de gestion de ce fonds comprenne des représentants du C.E.S.R.

Le fonds de coopération régionale sera informé des autres actions ou projets d'actions de coopération de l'Etat dans la Région et devra donner son avis à leur sujet.

Titre III : Des finances locales

*** Augmentation de la D.G.F. pour les communes** (article 20)

Compte tenu de son montant et de son impact sur les finances communales, le C.E.S.R. s'interroge sur l'intérêt de cette majoration de la dotation forfaitaire, par rapport au calcul de droit commun de la D.G.F. pour les communes qui leur serait peut-être plus favorable.

En tout état de cause, la dotation supplémentaire de 40 millions de francs octroyée aux communes des DOM en 2001 est totalement insignifiante et en recul par rapport aux besoins de rattrapage de ces collectivités. Il réaffirme la nécessité d'une dotation globale de rattrapage.

*** Elargissement du champ d'intervention du Fonds Régional pour le Développement et l'Emploi (F.R.D.E.) (article 21)**

Le C.E.S.R. est favorable à l'élargissement des bénéficiaires du F.R.D.E. aux établissements publics de coopération intercommunale.

Il craint cependant qu'avec l'insertion des termes "ou contribuant à la réalisation d'infrastructures publiques nécessaires au développement des entreprises", une dérive de l'utilisation des crédits de ce fonds ne se fasse au détriment de l'emploi et de l'activité.

*** Taxe sur les tabacs (article 22)**

Le C.E.S.R. relève la mesure prise pour augmenter le taux de la taxe sur le tabac, devant permettre au Conseil Général de bénéficier de recettes complémentaires. Compte tenu de la campagne antitabac menée parallèlement par le Gouvernement, il juge cette disposition intéressante. Le C.E.S.R. souhaite l'harmonisation du taux de la taxe entre les deux éventuels Départements de La Réunion.

Titre IV : Du développement économique et de l'emploi

D'une manière générale, le C.E.S.R. rappelle sa demande pour une mise à plat de l'ensemble des aides aux entreprises.

Il note que le projet de loi « règle » le problème de l'emploi par une mesure fiscale. Or, l'emploi ne se règle pas seulement par l'allègement des charges qui a pour principale conséquence une rotation et non une création effective d'emplois. Le C.E.S.R. doute de la pertinence de ces mesures en matière de création effective d'emplois et *a fortiori* en matière d'avancée économique et sociale.

Il s'interroge sur l'acceptabilité de ces mesures par la Commission Européenne, traditionnellement opposée à une généralisation des exonérations dans une quelconque Région européenne.

Il rappelle que les difficultés rencontrées par les entreprises ne se posent pas simplement en termes de baisse de coûts de production mais également en termes de formation, de gestion, de financement. Or ce projet de loi n'évoque pas l'ensemble de ces problèmes.

*** Cotisations et contributions des employeurs et travailleurs indépendants (article 25)**

L'article 25 instaure au profit des employeurs et travailleurs indépendants ainsi que des marins des DOM un allègement substantiel de leurs cotisations, qui seront calculées à partir d'une assiette réduite de moitié, pour la partie des revenus inférieurs au plafond de la sécurité sociale.

Le C.E.S.R. souligne l'utilité de cet allègement pour une partie des professions concernées.

Cependant, il constate que certains travailleurs indépendants bénéficieront d'une aubaine pour laquelle aucune contrepartie n'est exigée.

Au-delà de l'intérêt de développer le travail indépendant, le C.E.S.R. attire l'attention sur le risque d'écarter les salariés de la législation du travail en les « forçant » au statut d'E.T.I. Il s'agirait d'un dévoiement du travail salarié sous diverses formes : essaimage forcé, sous-traitance, faux contrat de mandat, ...

En outre, il souligne que la mesure proposée ne réglera aucunement les problèmes des E.T.I. en difficultés, qui resteront soumis à leur charge la plus lourde, la C.S.G.

Le C.E.S.R. note avec intérêt la mise en place dans chaque DOM d'un dispositif de recouvrement unique de l'ensemble des cotisations et contributions sociales par la C.G.S.S. Il souhaite que cela puisse concerner aussi le dispositif déclaratif.

*** Exonération des cotisations patronales de sécurité sociale (article 26)**

Le C.E.S.R. relève que cette mesure d'exonération des cotisations patronales peut constituer une bonne mesure dans son principe pour les très petites entreprises qui forment environ 95 % du tissu économique local, au regard de leurs réelles difficultés financières. Il note qu'une part des 5 % restants sont dans les secteurs de l'industrie, l'hôtellerie-restauration, la presse, la production audiovisuelle ou l'agriculture et donc bénéficient aussi de l'exonération au titre de la loi.

Par ailleurs, le C.E.S.R. observe que la généralisation de l'exonération totale des cotisations patronales de sécurité sociale jusqu'à 1,3 SMIC pour les entreprises de moins de 11 salariés, quels que soient les secteurs d'activité et le chiffre d'affaires, engendrera des effets pervers (de plus ce seuil est différent de celui préexistant en matière sociale et en matière de cotisation) :

- éclatement des structures existantes déstructurant le tissu économique et entraînant une perte d'acquis techniques et de performance ;
- affaiblissement des structures représentatives des salariés au sein des entreprises et par conséquent du dialogue social ;
- emploi de personnes à un salaire inférieur à 1,3 SMIC quelle que soit leur qualification (encouragement à la déqualification et écrasement des salaires) ;
- licenciements dans les entreprises de plus de 10 salariés ;
- blocage en matière de création d'emplois et de valeur ajoutée pour les entreprises de 10 salariés dans le but d'un maintien de ces exonérations ;
- tentation d'employer un supplément de personnel, au-delà de 10 salariés, clandestinement. Cette disposition va à l'encontre des mesures préconisées pour lutter contre le travail informel ;
- pour certaines activités, cette mesure d'exonération ne constitue qu'un effet d'aubaine.

Le C.E.S.R. préconise des exonérations ciblées et adaptées qui prennent en compte les entreprises en fonction de leur degré d'exposition à la concurrence extérieure ou à des contraintes à l'égard desquelles elles n'ont pas de parade (travail au noir), de la création effective d'emplois et des stratégies de développement économique pour La Réunion.

Par ailleurs, le C.E.S.R. constate que le financement de ces mesures serait supporté par la sécurité sociale, ce qui conduit à des remises en cause de notre système de sécurité sociale à terme.

Il s'interroge également sur l'intérêt d'un allègement supplémentaire de cotisations pour les entreprises exonérées afin de les inciter à réduire effectivement la durée du temps de travail. Il craint que cette disposition, qui vient en substitution des mesures nationales sur la réduction de la durée du temps de travail, n'aille à l'encontre des effets recherchés : la création effective d'emplois.

Le C.E.S.R. demande que toute exonération soit soumise à conditions, à un minimum de règles de bonne conduite que les entreprises devraient respecter : paiement du précompte, pas de licenciement économique pour franchissement de seuil, représentation du personnel pour les entreprises qui y sont soumises.

Enfin, le C.E.S.R. attire l'attention sur les risques de précarisation de l'emploi dans les entreprises de moins de 11 salariés qui pourront employer des salariés non qualifiés au titre du T.T.S.³ pendant 100 jours (par année civile pour un même salarié).

*** Soutien au désenclavement des DOM** (article 27)

Le C.E.S.R. constate que la rédaction de l'article 27 est flou. Il souhaite disposer du texte du décret sur ce dispositif de primes à la création d'emplois pour les entreprises qui participent au désenclavement de l'économie et dont le siège et l'établissement principal sont situés dans un DOM.

Il souligne que l'export est un secteur exposé et qu'une simple prime à l'emploi ne constitue pas un plan export. Cet article ne traite pas réellement des problèmes de compétitivité des entreprises à l'export (coût de production, soutien au transport des matières premières et des produits finis exportés...).

*** Plan d'apurement des dettes sociales et fiscales** (article 28)

Le C.E.S.R. observe que la mesure est généreuse mais qu'elle a également pour effet de distordre la concurrence. Les entreprises qui bénéficieront d'un plan d'apurement de leurs dettes sociales et fiscales constatées au 31 décembre 1998 bénéficieront d'un avantage compétitif par rapport aux entreprises à jour de leurs cotisations.

Il ne peut adhérer à l'idée d'abandon partiel des créances que si des mesures compensatoires sont définies pour rétablir l'égalité des chances avec les entreprises en règle : de petites entreprises sont fragilisées car elles font l'effort de payer régulièrement leurs cotisations.

De plus, le C.E.S.R. est opposé à la mise en place d'un échéancier de 2 ans concernant le paiement de la part salariale des cotisations sociales.

³ T.T.S. Titre de Travail Simplifié - cf. article 33

*** Dispositions relatives aux exonérations de charges sociales des exploitants agricoles** (article 29)

Dans le secteur agricole qui compte 8 000 entreprises, le C.E.S.R. fait remarquer que l'agriculture est consommatrice de main-d'œuvre (22 000 emplois) et que pour vivre de leur exploitation, les agriculteurs sont amenés à diversifier leur production par l'élevage, le maraîchage, l'arboriculture, ...

Or, bien souvent, avec des coefficients de pondération mis en place par l'AMEXA⁴ et variables selon les productions, l'agriculteur qui diversifie sa production, serait tenté de ne pas déclarer les surfaces sur lesquelles il pratique cette diversification afin de ne pas dépasser le seuil⁵ des 40 ha pondérés (1 ha d'ananas équivaut à 6 ha pondérés par exemple).

En conséquence, le C.E.S.R. propose le réexamen à la baisse de certains coefficients de pondération qui freinent la diversification.

De plus, pour éviter tout effet de seuil, il préconise l'exonération des cotisations AMEXA pour les premiers 40 ha pondérés et ce, afin de permettre sur les moyennes exploitations une diversification des productions.

*** Projet initiative-jeune (PIJ)** (article 30)

Afin d'offrir aux jeunes des Départements d'Outre-Mer de nouvelles possibilités d'insertion professionnelle, l'article 30 vise à permettre le soutien financier par l'Etat de certains projets professionnels.

Le C.E.S.R. estime que le PIJ est intéressant dans son principe et ses objectifs. Toutefois, il n'incite pas à la mobilité formatrice. En effet, dans le rapport FRAGONARD⁶, les mesures en faveur des projets professionnels des jeunes étaient, à cet égard, plus ouvertes :

- Le PIJ ne vise que la formation professionnelle proposée et suivie par l'Agence Nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'Outre-Mer. De plus, la prospection ou la prise d'un emploi hors du Département (zone géographique avoisinante, Union Européenne, autres pays étrangers) est écartée du dispositif.

- La mensualité versée est soumise à cotisation (article L. 962-3 du code du travail) et est intégrée dans les ressources pour le calcul du revenu minimum d'insertion ou d'autres prestations sociales. Cette disposition réduit l'intérêt de la mesure.

⁴ Assurance Maladie des EXploitants Agricoles

⁵ Seuil au-dessus duquel il ne pourra prétendre à aucune exonération

⁶ « Les Départements d'Outre-Mer : un pacte pour l'emploi » - Rapport à Monsieur le Secrétaire d'Etat à l'Outre-Mer - Monsieur Bertrand FRAGONARD, Conseiller-Maître à la Cour des Comptes - Juillet 1999.

*** Développement des formations en alternance (article 31)**

L'article 31 prévoit l'intervention en entreprise de tuteurs agréés par l'Etat, choisis parmi les chômeurs indemnisés et les retraités des professions artisanales, industrielles et commerciales pour améliorer qualitativement le parcours des jeunes en contrat de qualification ou en apprentissage.

Le C.E.S.R. est favorable aux objectifs recherchés, mais observe que ce dispositif :

- apporte un encadrement clandestin aux entreprises ;
- peut introduire une concurrence déloyale vis-à-vis des organismes de formation ; une articulation devra être recherchée ;
- risque de multiplier le nombre d'apprentis et de jeunes en contrat de qualification, précarisant ainsi l'emploi dans les entreprises.

En conséquence, le C.E.S.R. préconise que le tutorat pour améliorer qualitativement le parcours des jeunes en contrat de qualification ou en apprentissage soit assuré exclusivement par des salariés des entreprises, qui eux-mêmes devraient avoir accès à des formations continues. Cette mesure permettrait d'accompagner les départs à la retraite, ou en préretraite, des plus âgés en valorisant leurs compétences.

Enfin, le C.E.S.R. constate que les préconisations du rapport FRAGONARD, en matière d'apprentissage, n'ont pas été reprises par le Gouvernement malgré les avis favorables des chambres consulaires.

Titre V : De l'égalité sociale et de la lutte contre l'exclusion

Le C.E.S.R. tient à souligner concernant ce volet du projet de loi qu'il est impossible de parler d'égalité sociale sans respecter le Droit et sans traiter le handicap majeur que constitue l'illettrisme.

Aussi, au nom de l'équité il rappelle la priorité et l'urgence à mener une lutte réelle contre l'illettrisme, facteur d'exclusion sociale au premier chef qui touche plus de 120 000 Réunionnais.

*** Création de l'allocation de retour à l'activité (ARA) (article 32)**

L'ARA qui vise à favoriser l'accès ou le retour à l'activité des bénéficiaires de minima sociaux constitue une avancée.

Le C.E.S.R. souligne que l'ARA ne sera attractive que si son montant est supérieur aux minima sociaux et en particulier au R.M.I.

Le C.E.S.R. attend avec intérêt les modalités d'application qui seront déterminées par décret. Il souhaite une concertation préalable et être consulté sur le projet.

*** Titre de Travail Simplifié (T.T.S.) (article 33)**

Le T.T.S., créé dans les DOM, voudrait constituer selon l'exposé des motifs une extension du champ et un assouplissement du chèque emploi service.

Ce n'est nullement le cas, et la question du paiement des cotisations sociales le prouve, puisque ces dernières seront versées à la C.G.S.S. et non à St-Etienne (le texte ne précise d'ailleurs pas par qui).

Le C.E.S.R. ne peut être favorable au T.T.S., mais le serait à un chèque emploi service étendu pour les particuliers et les activités saisonnières ; mais il est opposé à son extension aux entreprises (les salariés en cause n'étant pas pris en compte pour le calcul des seuils d'effectif de personnel prévus par la législation sociale).

En effet tel que le texte est rédigé, le T.T.S. permet :

- d'organiser la précarité de l'emploi dans les entreprises de moins de 11 salariés qui pourront employer, tous les 100 jours, une nouvelle personne (ou plusieurs) pour bénéficier des avantages du T.T.S. ; des échanges de T.T.S. entre les entreprises seront même possibles, au bout de 100 jours pour couvrir tout l'exercice ;

- l'emploi de salariés non qualifiés avec des cotisations et contributions sociales réduites (ce qui pourrait entraîner des conséquences importantes sur les retraites de ces derniers).

Enfin, le C.E.S.R. souligne que le T.T.S. de 100 jours n'ouvrira pas droit à indemnisation au chômage et que pour un travailleur ayant bénéficié de plusieurs T.T.S. et ayant dépassé le seuil de 120 jours de travail, l'indemnisation chômage à laquelle il aura droit sera réduite et assise sur le forfait servant de base au paiement des cotisations.

*** Alignement du R.M.I. dans les Départements d'Outre-Mer (article 34)**

Le C.E.S.R. estime qu'après plus de 10 ans de non-application du droit en matière de R.M.I., il ne saurait être prévu encore un délai de 5 ans pour verser cette allocation dans les mêmes conditions dans les DOM et les Départements métropolitains.

C'est le principe même de la citoyenneté des Réunionnais qui est en cause et en conséquence, il y a lieu d'y apporter le plus rapidement possible une clarification à travers l'alignement du R.M.I. dans les DOM et ce, dès cette année.

Il souhaite formuler, dans ce cadre, une observation :

Le C.E.S.R. rappelle que près de 4 MMF ont été prélevés aux bénéficiaires du R.M.I. ces 10 dernières années. Ces sommes consacrées à l'habitat en substitution des crédits d'Etat devaient en principe permettre aux bénéficiaires du R.M.I. d'accéder au logement (ce qui n'est que rarement le cas).

*** Renforcement de l'insertion et des contrôles** (article 35)

Le C.E.S.R. attire l'attention sur l'article 42-14 venant compléter le chapitre IV du titre II de la loi n°88-1088 du 1^{er} décembre 1988 indiquant que : « *Sans préjudice des dispositions de l'article 40 du code de procédure pénale, chaque fonctionnaire ou agent d'un service public doit signaler sans délai au représentant de l'Etat les informations dont il dispose sur la situation des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, de leur conjoint ou concubin ou ayants droit, aux fins de vérification du dossier* ».

Il dénonce le recours à la délation que constitue cet article et demande sa suppression.

*** L'alignement de l'Allocation de Parent Isolé** (article 36)

Le C.E.S.R. demande l'alignement de cette allocation dès cette année.

Titre VI : Du droit au logement

*** Mesure relative à l'unification des barèmes de l'allocation logement en secteur locatif** (article 37)

Le C.E.S.R. prend acte de l'unification des barèmes de l'allocation logement en secteur locatif dans les Départements d'Outre-Mer. Il souhaite que celle-ci se fasse dans l'intérêt des locataires aux revenus les plus faibles.

Il s'interroge cependant sur les modalités qui seront précisées par arrêté interministériel.

En matière de logement social, le C.E.S.R. souligne les besoins importants non couverts par les dotations de l'Etat (L.B.U.).

*** Création du Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain** (article 38)

Le C.E.S.R. prend acte de l'officialisation de l'existence du FRAFU à La Réunion qui est alimenté par l'Etat et les collectivités locales.

Il rappelle l'intérêt d'un tel fonds : d'une part, la constitution de réserves foncières, d'autre part, la réalisation d'un certain nombre de travaux d'infrastructures (alimentation d'eau primaire par exemple).

Le C.E.S.R. attire l'attention sur la rédaction du II de l'article 38 : il souligne la nécessité que le Comité des institutions, présidé par le Préfet, comprenne outre le Président du Conseil Régional, les Présidents des Conseils Généraux.

Il se demande lequel des 2 directeurs départementaux de l'équipement assurera le secrétariat du Comité des institutions.

Il propose qu'un bilan annuel soit réalisé sur l'utilisation des fonds d'aménagement foncier et urbain par une instance indépendante et présenté à la CRADT et que le C.E.S.R. puisse faire partie du comité d'évaluation.

Titre VII : Du développement de la culture et des identités outre-mer

*** Meilleure prise en compte par les programmes scolaires de la culture et de l'histoire des Départements d'Outre-Mer** (article 39)

Le C.E.S.R. propose de remplacer le terme « les programmes scolaires » par « les programmes scolaires **nationaux** ».

*** Création d'un I.U.F.M. en Guyane** (article 40)

Le C.E.S.R. fait observer que cet article est l'occasion de faire un point global sur l'opportunité des recrutements et des formations dans les fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière et notamment sur les problèmes de recrutement des jeunes dans tous les secteurs d'administration.

Il souhaite -comme il est prévu la création d'un I.U.F.M. en Guyane- la création d'un institut de type IRA (Institut Régional d'Administration) à La Réunion pour la formation de tout le personnel des fonctions publiques d'Etat, territoriale et hospitalière. Cet institut pourrait avoir un rayonnement régional.

*** Valorisation des langues régionales des Départements d'Outre-Mer** (article 41)

Pour le C.E.S.R., « les langues régionales en usage dans les Départements d'Outre-Mer font partie du patrimoine linguistique **mondial** (et pas seulement de la Nation) ... » Il préconise que la loi⁷ relative à l'enseignement des langues et des dialectes locaux soit applicable dans les DOM et en particulier à La Réunion.

*** Développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication** (article 42)

Selon le C.E.S.R., cet article constitue une déclaration d'intention. Il souhaite qu'avant la fin de sa mandature, le Gouvernement respecte ses engagements en matière d'équipements des administrations et des écoles en nouvelles technologies de l'information et de la communication et qu'un effort particulier soit fait dans les DOM.

De plus, en matière télévisuelle, outre l'ouverture de la retransmission de toutes les chaînes nationales au Paysage Télévisuel Réunionnais (P.T.R.), le C.E.S.R. préconise qu'une chaîne régionale traite davantage des problèmes économiques, sociaux, culturels et linguistiques de La Réunion et de la zone environnante.

*** Egalité du prix des biens culturels avec la Métropole** (article 43)

Le C.E.S.R. adhère à cet article dont il souhaite également l'application à la presse écrite ainsi qu'aux services culturels.

Il rappelle la demande d'une dotation pour La Réunion au titre du principe de la continuité territoriale.

⁷ La loi DEIXONNE (loi n°51-46 du 11 janvier 1951), abrogée aujourd'hui, a été remplacée par la loi BAS-LAURIOL de 1975 et par la loi TOUBON de 1994.

*** Création du Fonds de promotion des échanges à but éducatif, culturel et sportif** (article 45)

Le C.E.S.R. prend acte de la volonté du Gouvernement de mettre en place un tel fonds en partenariat avec les collectivités territoriales des DOM qui le souhaitent. Il s'interroge cependant sur la façon dont celui-ci sera alimenté.

Par ailleurs, il souhaite que ces échanges se fassent vers la Métropole et les **pays étrangers** (et non pas seulement, comme le précise l'article, « *vers les pays situés dans leur environnement régional* »).

Titre IX : De la transparence et de l'évaluation des politiques publiques

*** Création de la Commission des Comptes Economiques et Sociaux des DOM et du suivi de l'application de la loi d'orientation** (article 48)

Le C.E.S.R. relève l'importance de cet article instituant la création de la commission des comptes économiques et sociaux des DOM et de suivi de l'application de la loi d'orientation.

Toutefois, il préconise que puisse être réalisée une évaluation annuelle différenciée DOM par DOM et secteur par secteur.

Le C.E.S.R. souligne que cet article ne précise pas les conditions de publicité du rapport d'évaluation qui sera fait par cette commission. Il souhaite que des dispositions identiques à celles prévues à l'article L. 5912-08 soient applicables au rapport d'évaluation.

De plus, il estime judicieuse la mise en place en amont, d'une commission locale ayant les mêmes missions et composée aussi bien de représentants de l'Etat et des collectivités territoriales que du C.E.S.R.

ANNEXE

AVIS DU C.E.S.R. SUR LA NOTE CONCERNANT LES PRINCIPES ET ORIENTATIONS DU PROJET DE LOI RELATIF AUX DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

*Adopté à l'unanimité des membres du Bureau présents et représentés,
le 12 janvier 2000*

Depuis le débat à l'Assemblée Nationale du 23 octobre 1998 annonçant la préparation d'une loi d'orientation sur les Départements d'Outre-mer qui devait être présentée au Parlement en septembre 1999, plusieurs rapports devant servir de base de réflexion à cette future loi ont été rendus publics. Il s'agit en particulier des rapports de Mme Eliane MOSSE, MM. Claude LISE et Michel TAMAYA et M. Bertrand FRAGONARD.

Le Conseil Economique et Social Régional de La Réunion a formulé, lors de ses rencontres avec les auteurs de ces rapports ainsi que pour la préparation du XII^e Contrat de Plan Etat-Région et du Plan de Développement Régional (P.D.R.) pour la période 2000-2006, des contributions mettant en avant les priorités pour le développement économique et social de La Réunion. Ces propositions, rassemblées dans le document intitulé « Contributions-cadres du C.E.S.R. de La Réunion pour la préparation de la loi d'orientation pour l'Outre-mer », ont été transmises au Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer et restent d'actualité.

Le 10 décembre 1999, le Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer a lancé une consultation à partir d'une note intitulée « Principes et orientations du projet de loi relatif aux départements d'Outre-mer ».

Cette note appelle de la part du C.E.S.R. les remarques suivantes :

I - OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS GENERALES

Au préalable, le C.E.S.R. regrette le moment choisi par le Gouvernement pour procéder à cette consultation. Pour La Réunion, la période des fêtes de fin d'année et de vacances australes ajoutée au délai imparti par le Gouvernement (avis avant le 15 janvier 2000) ne permettent pas de réunir des conditions de travail propices à un examen attentif et minutieux de ce projet important pour l'Outre-mer.

Sur le fond, le C.E.S.R. rappelle que :

- Dans une déclaration au Sénat le 1^{er} décembre 1998 sur le projet de loi d'orientation pour les DOM, M. Jean-Jack QUEYRANNE, Secrétaire d'Etat à l'Outre-mer, a précisé que la loi d'orientation serait « axée en priorité sur le développement économique et social des Départements d'Outre-mer ». Le C.E.S.R. constate que la note du 10 décembre 1999 sur les principes et orientations du projet de loi relatif aux DOM ne répond pas à cette déclaration.

- Contrairement à la préconisation de M. Jean-Jack QUEYRANNE qui avait parlé de « sur-mesure » pour chaque DOM, c'est finalement une globalisation qui a prévalu. Or, la globalisation des 4 DOM, dans la présentation de leur évolution et de leur situation actuelle, constitue un amalgame pernicieux qui déforme la réalité, entraîne une analyse erronée préjudiciable à toute proposition cohérente et altère la lisibilité des intentions gouvernementales.

Le C.E.S.R. estime que ce document manque d'ambition et de volonté pour inscrire La Réunion dans un véritable projet de développement. Les propositions sont à la fois en retrait, comparées à celles des rapports MOSSE, LISE-TAMAYA et FRAGONARD (notamment concernant l'emploi et les jeunes), tout autant que très éloignées de celles formulées par le C.E.S.R. dans ses différentes contributions. De ce fait, le texte proposé apparaît comme réducteur et comporte de nombreux manques aussi bien au niveau des réformes administratives qu'en matière d'aménagement ou de développement économique et social.

Ainsi, un déséquilibre flagrant apparaît entre, d'une part, les 21 propositions sur la rénovation du pacte républicain liée au cadre institutionnel et qui concernent essentiellement un nouveau partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, et d'autre part, les 10 propositions trop floues sur le développement et la solidarité. Du point de vue stratégique, l'accent mis sur la réorganisation administrative ne saurait satisfaire le C.E.S.R. qui considère que l'enjeu majeur réside dans le développement économique et social du département. Par conséquent, l'élaboration d'un projet à long terme de développement économique et social pour La Réunion reste à faire. Sans vision à long terme du Gouvernement malgré les préconisations faites par les partenaires locaux, sans ambition pour que La Réunion assume le rôle de territoire avancé de la France et de l'Europe dans son environnement géographique, il apparaît difficile de définir une stratégie et des priorités d'actions.

Plus grave enfin, le document n'aborde pas les questions budgétaires. Aucune des mesures préconisées ne fait l'objet d'un chiffrage précis. Il n'indique pas clairement comment et par qui seront financées les réformes proposées.

Le C.E.S.R. rappelle les retards importants que connaît La Réunion, notamment dans le domaine du développement économique et social et en matière d'équipements. Cela doit conduire le Gouvernement à tenir ses engagements passés, à prendre des mesures courageuses et ambitieuses de mise à niveau et de discrimination positive, à l'instar de ce qui est préconisé dans le mémorandum français adressé au Président de la Commission Européenne : la solidarité nationale, conjointement à celle de l'Union européenne doivent être mobilisées en priorité.

II - ANALYSE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

Le C.E.S.R. souligne que les propositions de la note gouvernementale sont issues des rapports LISE-TAMAYA et FRAGONARD.

a) Administration et statut

- Bidépartementalisation

La création d'un deuxième département ne constitue pas une priorité. L'enjeu démocratique exige en tout premier lieu un découpage des communes réunionnaises, pour beaucoup tentaculaires.

- Transferts de compétences et de crédits

La majorité des dispositions visent des situations déjà réglées dans les faits ou d'importance mineure. En lieu et place d'un transfert de compétences, le C.E.S.R. aurait souhaité un transfert de responsabilités réellement accompagné des crédits nécessaires (et non uniquement ceux actuellement affectés par l'Etat).

L'expérience des collectivités locales en la matière démontre que c'est un leurre. Celui-ci est d'autant plus manifeste que le calcul pour 2000 de la D.G.F. pour les collectivités locales des DOM par rapport à celles de métropole, est en leur défaveur : il prévoit d'étaler l'augmentation de la D.G.F., due à l'impact de leur croissance démographique, sur 2 ans.

Néanmoins, au niveau de la coopération régionale, la possibilité accordée aux collectivités locales de négocier, dans leurs domaines de compétences, directement avec les pays environnants va dans le bon sens. Il importe que cela concerne aussi la possibilité pour le Conseil Régional de négocier l'ouverture de liaisons aériennes à partir de La Réunion.

b) Le volet économique et social

LE PLAN INITIATIVE JEUNE (P.I.J.)

Sur le principe, compte tenu de la situation sociale du département, cette mesure est intéressante car elle permet d'élargir la palette des aides disponibles en faveur des jeunes. Le P.I.J. est notamment ciblé sur la mobilité, essentielle d'une part à l'épanouissement des jeunes et facilitant d'autre part leur possibilité d'insertion professionnelle.

Le C.E.S.R. reste néanmoins vigilant quant aux modalités d'application de cette mesure et de sa cohérence avec les diverses interventions déjà mises en œuvre par les Conseils Général et Régional.

Cette disposition ne doit pas, en tous les cas, se substituer au Contrat Emploi-Jeune, lequel doit être privilégié.

L'EXONERATION DES CHARGES SOCIALES

La généralisation de cette mesure à toutes les entreprises de moins de 11 salariés, quels que soient les secteurs d'activité et le chiffre d'affaires, risque d'engendrer des effets pervers (licenciements, atomisation des entreprises, effet de seuil, droit des salariés...) et inciter, notamment, à un éclatement des structures existantes.

Les entreprises auront donc la tentation à devenir ou rester officiellement des entreprises de moins de 11 salariés et à employer le supplément de personnel clandestinement. Cette disposition va à l'encontre des mesures préconisées pour lutter contre le travail informel.

Le C.E.S.R. préconise, à l'inverse, des exonérations sectorielles qui prennent en compte les entreprises en fonction de leur exposition à la concurrence extérieure, de la création effective d'emplois et des stratégies de développement économique pour La Réunion.

L'ALLOCATION DE REVENU D'ACTIVITE (ARA)

Le retour vers l'activité des bénéficiaires du R.M.I., de l'A.S.S. ou de l'A.P.I. par l'octroi d'une allocation, constitue une avancée, mais doit pouvoir permettre à l'intéressé d'exercer des travaux déclarés chez des particuliers ou pour le compte de toute entreprise (sans limite de salariés et sans limite de durée). Le C.E.S.R. préconise en ce sens l'extension du chèque « emploi-service » (et non sa substitution).

III - LES MANQUES DU DOCUMENT ET LES PRECONISATIONS DU C.E.S.R.

a) Le volet institutionnel (cf. contribution du C.E.S.R. à la mission parlementaire de MM. LISE et TAMAYA).

Pour le C.E.S.R., les priorités sont :

- Le découpage des communes.

La commune reste le principal échelon où s'exerce et se développe la citoyenneté ; cette étape doit précéder l'éventuelle création d'un second Département.

- La clarification des compétences entre l'Etat et chaque niveau de collectivité (cf. rapport du C.E.S.R. sur l'harmonisation des interventions Département/Région à La Réunion).

La clarification des compétences passe notamment par la poursuite de l'affinement des compétences entre le Département et la Région et par la recherche de blocs homogènes de compétences.

b) Le volet économique et social (cf. contribution du C.E.S.R. à la mission de M. FRAGONARD – mai 1999 ; orientations stratégiques du développement).

Le document préparatoire présente de graves carences dans de nombreux domaines, et notamment :

*** *Le social***

- L'instauration d'un régime de préretraite à partir de 50 ans pour les catégories de travailleurs opérant dans des secteurs d'activité où la pénibilité du travail est forte et 55 ans pour les autres secteurs.
- La forte intervention de l'Etat pour améliorer les conditions d'accueil et d'aide aux personnes âgées et dépendantes.
- L'alignement, dans les meilleurs délais du R.M.I. et de toutes les lois sociales.

*** *L'économie***

- L'étude sur la formation des prix.
- L'agriculture réunionnaise n'est pas mentionnée alors que ce secteur compte 8 000 entreprises agricoles et 22 000 emplois. Comment peut-on évoquer l'économie globale sans prendre en considération l'économie agricole ? Le C.E.S.R. rappelle notamment ses préconisations en matière d'indemnisation de calamités agricoles et d'exonération des cotisations AMEXA.
- L'indispensable mise à plat des aides accordées aux entreprises, et la nécessaire définition d'une politique ambitieuse et attractive d'aides aux entreprises comprenant des mesures simples, lisibles et pérennes, sont absentes du document.
- Le plan export : exonérations compensées des taxes sociales, patronales et professionnelles, entreprise franche, soutien logistique aux intrants et à l'export...
- La recherche : cf. rapport du C.E.S.R. intitulé « Eléments de réflexion sur le schéma des services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche pour La Réunion » - avril 1999, et le mémorandum de la France pour la mise en œuvre de l'article 299 § 2 du traité d'Amsterdam – décembre 1999.

*** *L'aménagement***

Les principes et orientations du projet de loi relatif aux Départements d'Outre-mer ne prévoit aucun volet relatif à l'aménagement du territoire, contrairement à ce qui est prévu dans la loi VOYNET du 25 juin 1999. Il pourrait être prévu :

- La création d'un établissement public foncier qui constitue un intérêt majeur pour les collectivités locales de La Réunion afin de mener à bien une politique foncière à moyen et long terme.

Plusieurs options sont possibles :

* La création d'un E.P.F. d'Etat : compte tenu des enjeux, il paraît opportun que l'Etat pallie le manque d'initiative locale et prenne la décision de la création d'un E.P.F.

* La mise en place d'un établissement public régional calqué sur l'E.P.F. d'Etat (les prérogatives de l'Etat étant attribuées au Conseil Régional).

- La transformation du SAR en S.R.A.D.T.

Le C.E.S.R. rappelle qu'en application de la loi du 5 février 1995 dite loi PASQUA, le SAR de La Réunion approuvé le 6 novembre 1995, tient lieu de Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (S.R.A.D.T.) et vaut D.T.A. (Directive Territoriale d'Aménagement). Le C.E.S.R. préconise que la loi relative aux DOM confirme la compétence des Conseils Régionaux des DOM pour l'élaboration de Directives Territoriales d'Aménagement permettant ainsi de garder les éléments prescriptifs du SAR et qu'un S.R.A.D.T. soit élaboré. Ce document, en reprenant pour base les éléments contenus dans le SAR, exprimerait les orientations fondamentales pour La Réunion à l'horizon 2020, en matière d'aménagement et de développement. Il présenterait également l'avantage d'intégrer l'aspect économique du développement durable du territoire, de mentionner nos retards structurels en matière d'équipements (routes, équipements culturels, sportifs, sanitaires, adduction d'eau,...), nos besoins dans ces domaines et de traiter des transports.

*** *Le suivi et l'évaluation***

Le C.E.S.R. réaffirme l'urgence à mettre en place de véritables instruments d'analyse économique et sociale pour une application optimale d'une politique de développement (tableau de bord économique, commissions nationale et locale d'évaluation et de suivi des mesures mises en place, ...).

*** _ ***

Enfin, le C.E.S.R. souhaite que la concertation ne s'arrête pas à la consultation sur le document « Principes et orientations du projet de loi relatif aux Départements d'Outre-mer », que les avis et propositions des socioprofessionnels soient pris en compte dans l'avant-projet de loi et que ce dernier fasse l'objet d'une nouvelle consultation-concertation.

CONTRIBUTIONS DIVERSES ANNEXEES
A L'AVIS DU C.E.S.R.
SUR LE PROJET DE LOI D'ORIENTATION POUR L'OUTRE-MER

Contribution de M. Polycarpe K/BIDY
Représentant de l'UDAF
(Union Départementale des Associations Familiales)

Réactions sur l'article 25 du projet de loi

Sans méconnaître la nécessité absolue de la mise en place de mesure de simplification administrative pour les travailleurs indépendants submergés par la paperasse, je considère que le recouvrement unique n'est pas la panacée ; l'harmonisation des procédures par exemple (URSAFF, assurance maladie et vieillesse, ...) ou l'utilisation des moyens modernes de paiement serait plus efficace.

Je crois devoir rappeler, par ailleurs, que les commerçants, artisans et professions libérales ne sont pas représentés en tant que tels à la Caisse Générale et celle-ci ne dispose pas d'un fonds social pour la prise en charge des cotisations des plus démunis d'entre eux.

Intervention de M. Axel ZETTOR
Secrétaire Général de l'U.I.R. C.F.D.T.

Pour l'U.I.R. C.F.D.T., il est particulièrement choquant que le Conseil Régional n'ait pas jugé opportun de saisir pour avis le C.E.S.R. sur un projet de loi dont l'ambition affichée est forte justement en ce qui concerne le développement économique et social de notre Département.

Le projet était attendu par tous les acteurs locaux. Depuis les années 90, en effet, il a été publié un nombre considérable de rapports sur la situation économique et sociale de La Réunion.

La seule année 1999 compte au moins trois rapports importants : LISE-TAMAYA, MOSSE, FRAGONARD.

Ces 3 rapports, à l'initiative du Gouvernement, ont préparé la rédaction du projet de loi, en débat, aujourd'hui, dans les différentes assemblées.

D'une certaine manière l'Union Interprofessionnelle de La Réunion C.F.D.T. considère qu'il y a urgence, pour le Gouvernement à répondre à l'attente des Réunionnais qui majoritairement désespèrent de la situation économique et sociale et ont le sentiment que l'action de l'Etat est sans effet sur leur quotidien, à plus forte raison sur leur avenir.

Le projet de loi en discussion, s'il contient des propositions intéressantes susceptibles de faire avancer la situation à La Réunion, laisse néanmoins un bon nombre de questions sans réponse.

Sur la forme, le projet de loi est présenté comme un vaste chantier dans lequel tout peut être débattu.

Seule la bidépartementalisation ne semble pas être discutable, elle est actée dans le projet de loi comme une disposition acquise. Personne pourtant n'a jamais débattu, nulle part de cette prétendue nécessité qui, de plus, est présentée comme une avancée importante du débat.

Sur le fond, le projet de loi entend favoriser l'emploi, par diverses mesures comme par exemple l'éternelle exonération des charges sociales ou des mesures d'apurement de dettes ou encore le contrôle du travail clandestin.

La réorganisation administrative arrive au plus mauvais moment car elle va mobiliser pendant plusieurs années toutes les énergies, tous les services publics alors que la priorité affichée est le développement économique et social de La Réunion.

Sur le plan économique et social

La généralisation de l'exonération des charges sociales des entreprises de moins de 11 salariés est dangereuse.

En premier lieu il y a le risque grave de l'éclatement de nombreuses entreprises qui verront là une opportunité de profit rapide et sans contraintes ce qui ne manquera pas de peser sur les droits des salariés.

En second lieu, l'effet de seuil va être redoutable parce qu'il va inciter les entreprises à maintenir à 10 leur nombre de salariés déclarés.

Cette mesure pour avoir un sens devrait être ciblée et les entreprises retenues contraintes à des devoirs puisqu'il s'agit de les aider en faisant appel à des fonds publics.

En matière d'emplois

Le niveau du chômage, de la pauvreté et de l'exclusion nécessite de la part de l'Etat des efforts importants.

Or, il est regrettable que le Gouvernement n'ait pas retenu la proposition du rapport de FRAGONARD pour instituer dans les DOM un système de préretraite équivalent au dispositif ARPE.

C'est la seule mesure qui aurait pu permettre de créer immédiatement plusieurs milliers d'emplois.

Même la mesure spécifique jeune est en retrait par rapport aux préconisations FRAGONARD.

Le projet initiative jeune ne concernera que ceux qui ont un diplôme ou une qualification.

Il sera donc très sélectif et ne suffira pas pour répondre au problème du chômage des jeunes.

Enfin, les 11 400 agents non titulaires des communes sont les grands oubliés du projet de loi.

En conclusion, la volonté affichée d'engager La Réunion sur la voie d'un développement économique et social durable ne pourra se concrétiser si les acteurs politiques locaux et nationaux persistent à ignorer les propositions tant du C.E.S.R. que des organisations syndicales.

**Intervention de M. Ivan HOAREAU
Secrétaire Général de la C.G.T.R.**

Le projet de loi d'orientation pour l'Outre-Mer s'est concocté en l'absence de toute concertation des organisations syndicales.

Langue n'a pas été prise avec nous lors des rapports MOSSE et LISE-TAMAYA, de la visite sénatoriale de décembre 1999, de celle du Secrétaire d'Etat aux DOM-TOM de janvier 2000.

Et si Monsieur FRAGONARD et la mission des parlementaires nous ont rencontrés, c'était plus pour faire semblant : toutes nos propositions ont été bottées en touche.

Depuis des années et des années, les organisations syndicales font des propositions. Elles sont connues de tous. Mais rien n'y fait : aucun commencement de mise en œuvre.

Par contre, les oreilles du Gouvernement et de tous ses « missi dominici » sont larges ouvertes pour écouter et entendre le patronat.

Dans ces conditions, que vaut l'appel à la concertation ? Que vaut l'appel à la responsabilité pour définir ensemble un développement durable de notre pays ?

Aujourd'hui se pose à la C.G.T.R. la question de savoir s'il faut continuer à jouer à cette concertation-caution, cette concertation-alibi ?

Cette observation de forme et de fond étant faite, que penser du texte qui nous est « proposé » ?

La question de la bidépartementalisation occupe le devant de la scène politique. **Nous laissons à chaque salarié et citoyen le soin de décider en son âme et conscience.** Nous inscrire dans ce débat nous ferait courir le risque de disperser et de gaspiller nos énergies sur le terrain politique en délaissant notre champ de compétences plus immédiat : le domaine économique et social.

Cependant, la mise en application de la bidépartementalisation interpellera inévitablement nos structures, notamment des trois fonctions publiques.

Les autres dispositions en matière administrative constituent des pistes intéressantes dans leur principe.

La valorisation des compétences consultatives des assemblées locales et le transfert à la Région des routes nationales, de la mer et sous-sol, de l'énergie, contribuent au renforcement du pouvoir local de décision.

Cependant, c'est à l'examen notamment des décrets d'application que se confirmera ou pas la volonté d'œuvrer dans le bon sens.

D'autres points importants restent en attente : quelle déconcentration ? Quels transferts de ressources ? Quelle marge réelle de liberté pour les autorités locales ?

Le titre II relatif à l'action internationale de La Réunion peut répondre de façon intéressante à notre indispensable insertion dans la Région océan Indien. Cependant, la multiplication des décideurs locaux nous semble source de conflits.

Le titre III « Des finances locales » apparaît bien en retrait du rattrapage nécessaire : rien sur la dotation de continuité territoriale, rien sur la dotation globale de rattrapage. L'augmentation de 40 MF de la D.G.F. pour les 4 DOM en 2001 est insignifiante. Quid de la D.G.E. ?

L'élargissement du F.R.D.E. (article 21) ne nous semble pas propice à l'objectif prioritaire de l'emploi.

Ceci étant, **la C.G.T.R. tient à exprimer fortement sa profonde déception quant aux mesures économiques et sociales du projet de loi. Non seulement elles ne créeront pas d'emplois, mais pire, elles vont déstructurer notre économie déjà bien mal en point.**

Encore une fois, le Gouvernement ne fait pas preuve d'originalité. Adepte de la politique de l'offre, il se donne pour objectif de supprimer les rigidités supposées qui briment l'offre de travail et qui renvoient selon lui pour l'essentiel à l'abaissement du coût du travail.

Les exonérations de cotisations sociales « patronales » vont être généralisées et surmultipliées.

Sont concernées, toutes les entreprises :

- quel que soit le secteur, occupant 10 salariés au plus (97 % des entreprises réunionnaises) rémunérés à 1,3 fois le SMIC,
- quel que soit leur effectif : l'industrie, le tourisme, l'hôtellerie-restauration, la presse, la production audiovisuelle, l'agriculture, la pêche, la conchyliculture, l'aquaculture, le B.T.P.

En bref, c'est la quasi totalité des entreprises et des salariés qui généreront les exonérations. Et ce sans obligation de création d'emplois ! Et donc sans engagement du patronat.

En 1993, le Président de la République demandait au patronat : où sont passés les 85 Mdf qui vous ont été accordés pour créer des emplois ?

Où sont les 400 000 emplois promis par le C.N.P.F. en échange de la suppression de l'autorisation administrative de licenciement ?

Les salariés attendent toujours comme « sœur Anne » : rien ne pointe à l'horizon.

Difficilement suspect de sympathies pour les organisations syndicales, M. FRAGONARD reconnaissait dans son récent rapport que, dans le cadre de la défiscalisation PONS, 3 Mdf d'investissements ont été défiscalisés sans que pour autant le patronat ne mette un franc de plus ! En d'autres termes, l'effet levier de la défiscalisation a été totalement inopérant.

N'oublions pas que la succession de M. GANDOIS par le Baron SEILLERES traduit la montée au sein du MEDEF de l'aile la plus ultra-libérale et la plus guerrière du patronat français. A « l'entreprise citoyenne » de GANDOIS succède l'entreprise dont l'objectif essentiel est de valoriser la rémunération de l'actionnaire et en aucun cas de se préoccuper de l'emploi et du social.

A La Réunion, le patronat se contente de préserver l'emploi. Et encore ! Voilà qui est un peu fort. On nous bassine les oreilles sur la potentialité créative d'emplois des P.M.E. Et aujourd'hui qu'on propose à celles-ci des aides à la création d'emplois, elles nous disent : « attendez, avant de créer des emplois, l'essentiel c'est d'en préserver ! »

Trop c'est trop, il faut mettre « cartes sur table », c'est en ce sens que nous demandons la mise à plat des aides afin d'évaluer leur impact sur l'emploi, sur la structuration de l'économie, sur la concurrence..., ce qui permettrait, à partir d'un diagnostic, de définir un système plus cohérent et efficace faisant appel à une fiscalité des entreprises rénovée avec des objectifs clairs et précis en faveur de l'emploi et du développement économique et social.

C'est aussi en ce sens que **nous réclamons la mise en place immédiate des mesures de préretraite** qui permettraient de libérer 20 000 postes dont 10 000 immédiatement et également un rajeunissement salutaire de la pyramide des âges dans un certain nombre d'entreprises et de secteurs.

Il est de la responsabilité de notre organisation syndicale de veiller à un contrôle rigoureux de l'utilisation des crédits publics pour l'emploi.

Et si les entreprises ont le droit à la solidarité de l'ensemble de la société, elles ont aussi des devoirs au regard de la cohésion sociale que pourtant elles mettent tant à mal par leur politique de licenciement à tout va et de précarisation.

La nature perverse de ce système d'exonération sans conditions, généralisé, renvoie aux effets pervers de celle-ci :

- **Atomisation des entreprises** : une entreprise de 15 salariés aura intérêt à se scinder en 2 unités de 8 et 7 salariés. Ainsi sera accentué le caractère de très petites entreprises de notre tissu économique. Non seulement dans ces conditions, l'application du droit du travail et du droit social sera considérablement remise en question ; mais encore peut-on se poser la question de quel développement possible avec pour l'essentiel des micro entreprises ? De plus, a-t-on pensé à la perte de capacité productive issue de tels démembrements ?

- **Ecrasement de la masse salariale** (et précarisation à outrance) : un employeur ne paiera son personnel qu'à concurrence de 1,3 fois le SMIC et veillera à ce que les négociations de salaires à venir ne lui fassent pas franchir ce seuil. Et puis, les salariés de longue date dont les rémunérations dépassent ce seuil seraient des candidats potentiels au licenciement.

- **Déqualification** : quelle que soit la qualification du salarié, son salaire ne devrait pas dépasser 1,3 fois le SMIC. Comment à l'heure de « la nouvelle économie » (N.T.I.C.) concilier l'indispensable élévation de la qualification et de la performance des salariés avec cette déqualification massive ?

- **Augmentation du travail au noir** : un employeur a 10 salariés, s'il embauche le 11^{ème} salarié, il perdra à l'issue de 6 ans le bénéfice de l'exonération... sauf s'il ne déclare pas ce 11^{ème} salarié ou embauche un bénéficiaire de l'Allocation de Retour à l'Activité (ARA) qui n'entre pas en compte dans le calcul du seuil.

- **Effet d'aubaine et de substitution.**

- **Accentuation du déséquilibre financier de la Sécurité Sociale**, l'Etat compensant de moins en moins la totalité des exonérations.

- **Déresponsabilisation du patronat...**

La C.G.T.R. ne peut que rejeter de la façon la plus énergique cette politique d'abaissement du coût du travail et ce d'autant plus que la part des salaires dans la valeur ajoutée ne cesse de diminuer et que les emplois seront aux abonnés absents.

Au-delà des exonérations, les mesures d'ordre économique et social sont critiquables à maints égards.

La réduction des cotisations du régime général des travailleurs indépendants concernera autant le petit artisan que le médecin, le pharmacien, le notaire,... qui en général ne mangent pas dans la même assiette ni les mêmes choses !

Les plans d'apurement des dettes sociales ouvrent la possibilité d'abandon partiel des créances sociales et fiscales même si la part salariale des cotisations n'est pas payée, sous réserve de la signature d'un échéancier de paiement d'une durée maximale de 2 ans !

Le Titre de Travail Simplifié (T.T.S.) constitue une remise en cause du C.D.D. qui ne doit avoir ni pour objet ni pour effet de pourvoir un emploi régulier dans le cadre de l'activité normale de l'entreprise.

L'égalité du R.M.I. sera réalisée dans un délai de 5 ans. Ainsi, 10 ans après la loi l'instaurant, le Gouvernement demande aux Rmistes de patienter encore au nom de l'esprit de responsabilité. Mais qui est responsable et qui ne l'est pas entre ceux qui réclament l'application du droit (alignement immédiat du R.M.I.) et ceux qui parlent d'échéancier au mépris du droit ?

L'appel à la délation fait au fonctionnaire et agent du service public qui « doit signaler sans délai au représentant de l'Etat les informations dont il dispose sur la situation des bénéficiaires du R.M.I., de leur conjoint ou concubine aux ayants droit » est un véritable scandale, une ignominie qui renvoie à la période noire de l'histoire de France.

Sur ce point, **la C.G.T.R. appelle l'ensemble des fonctionnaires à dénoncer vigoureusement cette disposition.**

Non, les mesures économiques et sociales du projet de loi d'orientation ne peuvent que rencontrer l'opposition ferme de la C.G.T.R.

Certes, elle apportera peut-être une bouffée d'oxygène à certaines petites entreprises, mais une bouffée d'oxygène ne guérit pas un corps atteint d'une grave maladie. Les problèmes que rencontrent les petites entreprises renvoient à des causes multiples : manque de formation, gestion approximative, coût de financement, déséquilibre dans la relation entre donneurs d'ordre (entreprise principale) et entreprises sous-traitantes.

L'injection, même massive, de crédits publics dans une économie malade ne règle en rien le problème de l'emploi et du développement.

La réponse en matière **de logement** est nettement en recul par rapport à la nécessaire augmentation substantielle et à la bonne utilisation des crédits publics.

La question de **la formation des prix** et de leur transparence est reportée « sine die ». Comment réussir un développement avec des prix anormalement élevés du fait de rentes de situation ? Question taboue ?

La question de la **titularisation des « journaliers communaux »** : connaît pas !!!

L'abrogation de l'article 16 de la loi PERBEN qui exige une mention expresse pour l'application des Conventions Collectives Nationales dans les DOM : pas à l'ordre du jour... quitte à écorner sérieusement « le nouveau pacte républicain ».

Face aux atteintes fortes et urgentes en matière économique et sociale, les réponses apportées apparaissent en décalage tant dans leur nature que dans le temps.

Ce ne sont pas des exonérations mais bien une relance de l'activité qui créera l'emploi.

Et s'il convient de prendre en compte l'augmentation des fonds structurels européens (P.D.R. III : 9,2 Mdf pour La Réunion en augmentation de 60,15 %) et des crédits d'Etat (C.P.E.R. 2000-2006 : 2,016 Mdf en augmentation de 16,61 %) force est de constater d'abord que ces crédits supplémentaires proviennent pour l'essentiel de l'Union Européenne, ensuite qu'une véritable politique de relance de l'activité exigerait des moyens de tout autre envergure et enfin que la loi d'orientation n'a pas joué, loin de là, son rôle d'orientation pour une politique de développement durable.