



ASSEMBLEE PLENIERE DU 23 MAI 2008
--

**AVIS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL DE LA REUNION
SUR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMME POUR LE DEVELOPPEMENT
ECONOMIQUE ET LA PROMOTION DE L'EXCELLENCE OUTRE-MER**

Avis		p. 1 à 6
Déclarations		p. 7
Annexe 1	Tableau synthétique	p. 13
Annexe 2	Avis sur le projet présidentiel pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer (26 octobre 2007)	p. 17
Annexe 3	Premières réflexions sur le projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer (11 mars 2008)	p. 30
Annexe 4	Contribution sur la continuité territoriale (22 juin 2004)	p. 41

***Adopté à l'unanimité des suffrages exprimés des membres présents et représentés
(6 abstentions)***

Le C.E.S.R. a fait part de ses avis et réflexions tant sur le projet présidentiel pour le développement économique de l'outre-mer¹ que sur l'avant-projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer². Bien que le nouveau projet de loi marque certaines avancées, les remarques faites restent pour leur plus grande part d'actualité. Au moment de la saisine des collectivités territoriales sur ce projet de loi, et de celle qui lui est faite par le Président du Conseil régional, le C.E.S.R. tient à rappeler, voire préciser certaines d'entre elles.

Il rappelle que tout document, d'orientation, de planification, ou de programmation doit s'inscrire dans une dynamique de projets, et être en cohérence avec un véritable plan de développement économique, social et sociétal pour la Réunion. Il regrette, par ailleurs, une nouvelle fois, que la question du développement de l'île ne soit pas considérée sous l'angle de son intégration régionale.

Globalement, ce projet de loi introduit des dispositions qui ne vont pas dans le sens d'une simplification et d'une meilleure visibilité.

Concernant sa mise en œuvre, par des décrets ou autres textes réglementaires, le C.E.S.R. rappelle que ceux-ci ne doivent pas venir restreindre l'accessibilité des ayants droit aux dispositifs, notamment par des mécanismes, procédures ou dossiers de demandes complexes. Il demande que l'ensemble de ces dispositifs fassent aussi l'objet d'une procédure de concertation la plus large possible.

Le C.E.S.R. souhaite que cette loi de programme soit complétée par des objectifs quantifiés. De plus, au titre de la transparence, le chiffrage de chaque mesure (en dépenses et recettes) doit être mis à la disposition de tous.

Enfin, il demande que des lois ou textes futurs ne viennent pas remettre en cause les avancées de précédentes lois et en particulier, que des textes actuellement envisagés en matière fiscale, ne viennent amputer certaines dispositions du présent projet.

<p>Titre 1 : Création des zones franches globales d'activités (ZFGA) et autres mesures de soutien à l'économie et aux entreprises</p>
--

Mise en place des ZFGA (article 1)

Le C.E.S.R. se félicite que l'agro-nutrition (dont la pêche), domaine stratégique et l'un des pivots de l'économie réunionnaise, soit réintégré dans ce projet de loi comme secteur prioritaire pour la Réunion.

Il insiste sur ses demandes antérieures^{1 et 2} :

- Les secteurs prioritaires pour ce qui est des critères d'éligibilité ;
- Le secteur énergie (composantes et mise en œuvre de normes de construction environnementales) ;
- La prise en compte de l'agriculture dans ce projet de loi (exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties cultivées/terres agricoles).

Pour la taxe professionnelle et la taxe foncière sur les propriétés bâties, le C.E.S.R. souligne la nécessité de relever les plafonds de la base imposable.

¹ Cf. Avis du C.E.S.R. sur le projet présidentiel pour le développement économique de l'outre-mer du 26 octobre 2007- Annexe 2.

² Cf. Premières réflexions du C.E.S.R. sur le projet de loi de programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer du 11 mars 2008 - Annexe 3.

Par ailleurs, le C.E.S.R. propose l'intégration, sous certaines conditions, du secteur du petit commerce (moins de 11 salariés), dans le dispositif de la ZFGA. Ce secteur bénéficierait du taux d'exonération fiscale à hauteur de 50 % avec une contrepartie en termes d'investissement, et de maintien ou de création d'emplois. Le C.E.S.R. suivra avec attention les travaux menés par les parlementaires réunionnais à la demande du Secrétaire d'Etat à l'Outre-mer sur le petit commerce.

Rétrocession de la T.F.P.B. au locataire (article 2)

Le C.E.S.R. souligne l'amélioration pour l'exploitant.

Mesures diverses relatives à la défiscalisation à l'impôt sur le revenu (articles 3 et 11)

Le C.E.S.R. tient à préciser, dans le cadre de l'examen de ce projet de loi de programme, qu'un système de plafonnement mal conçu des « niches » fiscales limiterait les effets attendus des dispositions prévues dans ledit projet.

S'agissant de la rénovation hôtelière, le système proposé constitue une avancée car il permet à l'exploitant de défiscaliser et d'obtenir un crédit d'impôt. Cependant, le C.E.S.R. renouvelle ses craintes sur la limitation du nombre de chambres. Il insiste sur la suppression de ce seuil ou, a minima, que cette mesure s'applique aux 60 premières chambres des hôtels quelle que soit la capacité de ces derniers.

Mise en place d'une aide aux intrants et aux extrants (article 8)

Cet article indique qu'il est créé une aide aux entreprises destinée au fret des intrants et des extrants. Cette rédaction recueille l'accord du C.E.S.R.

Cependant, l'exposé des motifs donnant des orientations sur les modalités d'application de cet article, génère des interrogations. Aussi, le C.E.S.R. demande l'association des professionnels concernés pour définir les conditions et l'impact de la mise en œuvre de cet article.

Enfin, le C.E.S.R. renouvelle sa demande pour que cette aide concerne l'acheminement en provenance d'un DOM ou de l'Europe vers un autre DOM ou l'Europe. Il insiste compte tenu de l'application des A.P.E. pour que l'élargissement de ce dispositif au commerce mondial (ou au minimum régional) soit recherché, en s'assurant de sa conformité aux normes communautaires et internationales (OMC).

La consolidation des exonérations de charges sociales applicables outre-mer (articles 9 et 10)

Le C.E.S.R. ne change en rien les remarques de ses précédents avis ou réflexions. Il souhaite vivement que les entreprises des secteurs prioritaires de la ZFGA puissent bénéficier d'un taux supérieur d'exonération de charges sociales (1,7 ou 1,8 SMIC).

Il estime indispensable de revoir le système complexe de dégressivité qui d'une part, est en contradiction flagrante avec les intérêts des entreprises et la reconnaissance des compétences pour l'excellence de la Réunion et d'autre part, serait générateur de conflits et de contentieux entre les entrepreneurs et l'URSSAF.

Pour le C.E.S.R., les exonérations de cotisations sociales devraient être accordées sous conditionnalités (emploi, formation professionnelle, ...).

Réforme de la TVA NPR (article 13)

La TVA NPR achat-revente serait supprimée à compter du 1^{er} janvier 2009. Toutefois, les entreprises, continueront de bénéficier du dispositif actuel pour les marchés ou commandes signés ou notifiés avant cette date. Malgré cette modification de mise en œuvre par rapport au texte précédent, le C.E.S.R. rappelle que la disparition de la TVA NPR achat-revente aura un impact sur les prix notamment dans le B.T.P. (+ 4 % environ du coût total).

Création d'un fonds exceptionnel d'investissement (article 14)

Le C.E.S.R. s'interroge sur les sources de financement de ce fonds qui, pour être efficace, doit être géré dans la plus grande transparence.

<u>Titre 2 : Relance de la politique du logement</u> (articles 15 à 24)
--

Le C.E.S.R. insiste sur le fait que le FRAFU constitue l'outil financier essentiel pour la production de foncier viabilisé. Il convient, au travers des modifications réglementaires à venir, de mettre en place une politique volontariste pour les opérations de construction. Le C.E.S.R. rappelle le rôle majeur de l'E.P.F.R. dans la constitution de réserves foncières et l'importance des moyens financiers dont il doit disposer afin d'accompagner les collectivités locales dans l'aménagement de leur territoire.

Le C.E.S.R. rappelle également que la construction de logements – tous logements confondus – représente 10 000 emplois directs dans le B.T.P. et quelques milliers d'emplois indirects dans les activités connexes.

En l'état actuel du projet de loi, les mesures annoncées font craindre la perte rapide de la moitié de ces emplois ! C'est donc peu de dire que les enjeux économiques et sociaux de ce projet sont considérables et les conséquences possibles absolument insupportables.

La situation qui en résulterait, avec de nombreuses défaillances d'entreprises – notamment artisanales – nécessiterait des années de « convalescence » dans un contexte où l'évolution démographique entretient un taux de chômage très élevé, que notre taux de croissance actuel (5 % par an) ne parvient pas à faire baisser de manière significative.

Le C.E.S.R. constate que la réorientation de la défiscalisation vers le logement social est proposée de manière brutale. Il rappelle³ qu'il avait souligné la nécessité de procéder par étapes (sur une durée de 5 ans). Sans période de transition suffisante, le secteur du bâtiment risque d'être mis à mal en provoquant la disparition de nombreux emplois et donc l'apparition de problèmes sociaux non négligeables. Il avait souhaité aussi le maintien, en partie, de la défiscalisation pour le secteur privé en adaptant les curseurs (taux, normes qualités et environnementales, prix plafond au m² de défiscalisation,...) de la défiscalisation afin de ne pas désorganiser le tissu économique et permettre l'accès au logement pour les ménages à revenus intermédiaires. En particulier, le C.E.S.R. demande le maintien du dispositif de la défiscalisation pour la résidence principale des primo accédants car, loin d'être la cause de la hausse généralisée du prix du foncier, il dynamise les activités économiques de l'artisanat du B.T.P. et permet également la sortie du logement social par le haut.

De même, le C.E.S.R. demande instamment que la défiscalisation soit étendue aux travaux de réhabilitation des logements de plus de 20 ans, sous conditions de mises aux normes environnementales H.Q.E. et H.P.E. (à définir).

³ Cf. annexe 2.

Pour une production efficace de logements très sociaux, sociaux et intermédiaires, les opérateurs doivent pouvoir ne recourir qu'à la LBU, ou qu'à la défiscalisation en évitant les cumuls (qui ne devraient être qu'exceptionnels). Cela nécessite, de ce fait, un ajustement à la hausse des paramètres de financement.

De même, ce projet de loi doit contenir un engagement budgétaire pluriannuel de la LBU, afin d'avoir une vision claire de la mise en œuvre du nouveau dispositif de financement de la construction de logement social.

En ce qui concerne la défiscalisation du logement social, le C.E.S.R. préconise, afin d'être plus proche du coût de sortie des opérations, le relèvement du plafond de 1 200 € HT/m² de surface habitable.

S'agissant de la procédure d'agrément, le seuil est passé de 4,6 M€ à 1 M€. Cette disposition reste acceptable si les agréments sont effectivement délivrés localement.

Un décret est prévu pour la revalorisation de la majoration ou le rehaussement de l'assiette de subvention pour les chauffe-eau solaires et les ascenseurs ainsi que pour les risques sismiques. Le C.E.S.R. souhaite que le dispositif soit étendu à l'ensemble des moyens permettant la maîtrise de la demande en énergie, la généralisation des constructions en H.Q.E. et la prise en compte des risques liés aux conditions climatiques des DOM.

Il conviendra aussi de prévoir, en particulier pour le logement social, une communication efficace des dispositifs nouveaux de défiscalisation, à destination des investisseurs, pour susciter leur intérêt.

Titre 3 : La continuité territoriale (article 25)

Le C.E.S.R. rappelle qu'il a mené une réflexion sur la continuité territoriale⁴ en 2004.

Il demande que le concept même de « continuité territoriale » soit défini et clarifié par l'Etat. Le C.E.S.R. propose que son concept de « continuité territoriale » soit partagé. En effet, selon lui, il doit s'agir d'annuler les effets de la distance entre la Réunion et la Métropole. En conséquence, malgré la priorité donnée à la formation et la recherche d'emploi, le dispositif ne doit pas se limiter au déplacement des seules personnes. En outre, s'agissant d'une compétence relevant de l'Etat, il estime que ce dernier doit y mettre tous les moyens nécessaires.

Titre 4 : Evaluation des dispositifs (article 26)

Ce projet de loi consolide la commission nationale d'évaluation de la loi programme pour l'outre-mer en créant la commission nationale d'évaluation des politiques publiques de l'Etat outre-mer qui recueillera l'avis des organisations syndicales et professionnelles. Cette demande d'évaluation doit s'effectuer de la manière la plus large possible. Une déclinaison régionale de cette commission serait de nature à permettre la réalisation d'une évaluation DOM par DOM et secteur par secteur. Elle permettrait de tenir compte de la différenciation des situations et ainsi d'apprécier plus précisément l'impact de chaque mesure (sans lissage inter-DOM).

⁴ Cf. contribution sur la continuité territoriale du 22 juin 2004 – Annexe 4.

De plus, le C.E.S.R., dans le cadre du décret d'application de cet article, demande à siéger dans cette commission nationale ou qu'il puisse être systématiquement saisi pour avis au préalable.

Enfin, le C.E.S.R. demande, d'une façon générale, la mise en place d'une véritable évaluation des dispositifs de chaque politique publique mise en œuvre à la Réunion.

<u>Titre 5 : Dispositions relatives à l'actualisation du droit outre-mer</u>

Suppression du dispositif de Soutien à l'Emploi des Jeunes Diplômés

(article 27)

Le C.E.S.R. déplore la disparition du dispositif de Soutien à l'Emploi des Jeunes Diplômés (SEJD) ainsi que la non reconduction du congé-solidarité qui répondaient, en partie, à la question prégnante du chômage des jeunes.

Dispositions relatives à la lutte contre les discriminations (article 28)

Enfin, le C.E.S.R. souligne l'avancée que représente l'article 28 concernant les dispositions relatives à la lutte contre les discriminations. Mettre fin à l'exigence de domiciliation dans le ressort d'une cour d'appel métropolitaine pour se porter caution, c'est reconnaître sur ce point les ultramarins au même titre que les métropolitains.

DECLARATION DE M. JEAN-MARIE LE BOURVELLEC AU NOM DE LA F.R.B.T.P.

Nous avons examiné avec attention les conséquences des mesures annoncées dans le projet de loi en objet et leur impact sur le secteur de la construction et sur l'emploi à la Réunion. A de nombreuses reprises, nous avons fait part de nos craintes à ce sujet, mais également nos propositions d'amendement du projet, au Gouvernement et au Secrétariat d'Etat à l'Outre Mer, ainsi qu'au CESR de la Réunion.

Les documents qui vous ont été transmis font part de la gravité de la situation et exposent par ailleurs des propositions concrètes qui permettraient de respecter la volonté du gouvernement de construire des logements sociaux indispensables à la Réunion, sans déstructurer une des branches les plus importantes de la Réunion (voire la plus importante si l'on y intègre les activités liées de l'industrie du bâtiment (agrégats, matériaux...) et du transport. S'y ajoute une note commune des acteurs de la construction, également signée par la D.D.E., lesquels s'accordent notamment sur l'absolue nécessité de conserver la défiscalisation à l'IRPP dans le logement intermédiaire. Avec la « chasse » annoncée sur les « niches fiscales », le Gouvernement prend le risque de priver la Réunion d'un apport extérieur de capitaux estimé à un milliard d'euros, qui contribue aujourd'hui à construire un patrimoine immobilier réunionnais et pour les Réunionnais.

Or, la construction de logements – tous logements confondus – représente 10 000 emplois directs dans le B.T.P. et quelques milliers d'emplois indirects dans les activités connexes. En l'état actuel du projet de loi, les mesures annoncées nous font craindre la perte rapide de la moitié de ces emplois ! C'est donc peu de dire que les enjeux économiques et sociaux de ce projet sont considérables et les conséquences possibles absolument insupportables. La situation qui en résulterait, avec de nombreuses défaillances d'entreprises – notamment artisanales – nécessiterait des années de « convalescence » dans un contexte où l'évolution démographique entretient un taux de chômage très élevé, que notre taux de croissance actuel (5 % par an) ne parvient pas à faire baisser de manière significative.

Nous subissons à la Réunion comme ailleurs – voire plus qu'ailleurs - les impacts de la mondialisation, mais aussi de notre position géographique dans l'océan Indien, assorties notamment de menaces persistantes sur l'octroi de mer, ou encore les échéances des A.P.E. Aujourd'hui, la suppression brutale de la TVA NPR va renchérir à due concurrence les coûts de construction de 4 à 5 %. D'autres menaces, au niveau européen, remettraient en cause la TVA à taux réduit.

C'est pourquoi, sans vouloir donner dans le catastrophisme, nous demandons que le Gouvernement prenne pleinement conscience des conséquences du projet de loi en objet et de la nécessité de bien prendre en compte les multiples propositions d'aménagement et d'amendement de ce projet déjà transmises par les acteurs économiques de la Réunion, dont notre Fédération.

Notre souci est bien évidemment de ne pas déstructurer et mettre à mal un secteur d'activité qui est incontestablement l'un des moteurs de l'économie et de l'emploi à la Réunion. Mais au-delà, l'objectif est bien, notamment en matière de logements, de produire les logements nécessaires à la satisfaction des besoins des Réunionnais – dont le logement intermédiaire – en intégrant de nouveaux mécanismes financiers permettant de les réaliser, comme aussi la nécessité d'engager une démarche vertueuse de maîtrise de l'énergie (construction H.Q.E., H.P.E., bâtiments à énergie positive).

DECLARATION DE M. ALAIN IGLICKI AU NOM DE LA CFE-CGC

Le C.E.S.R. a été saisi, pour avis, sur le projet de loi programme pour le développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer proposé par le Gouvernement en application du programme présidentiel pour l'Outre-mer.

En tout premier lieu, la CFE-CGC tient à affirmer que, malgré l'intitulé de ce projet de loi, elle ne voit aucune volonté économique, mais seulement une volonté budgétaire de redéploiement de crédits, peut-être pour plus d'efficacité, et avec affirmation réitérée d'un gain pour l'Outre-mer.

Cependant, aujourd'hui, rien ne permet de croire à cette affirmation de gain pour l'Outre-mer.

L'Union CFE-CGC de la Réunion ressent également, dans ce projet de loi, une volonté politique Jacobine de reprendre la direction dans différents domaines et d'imposer ses vues, qu'il s'agisse du dispositif d'aide aux intrants et aux extrants, ou du dispositif sur la mobilité des personnes .

Quant aux mots « promotion de l'excellence », la CFE-CGC n'y voit que coup de brosse à reluire dans le sens du poil et écran de fumée.

Ceci affirmé, l'Union CFE-CGC de la Réunion reconnaît que ce projet est mieux calibré que l'avant-projet qui avait été soumis au C.E.S.R. début 2008, en faisant entrer notamment l'agro-nutrition dans le champ des zones franches globales d'activités, et qu'il pourra apporter un coup de pouce à l'économie de la Réunion pour les secteurs visés par ce dispositif de zones franches.

Elle reconnaît également que ce projet peut booster le logement social à la Réunion et dit sa satisfaction de ce point de vue.

Cependant, la CFE-CGC constate que le projet de loi qui est proposé à l'examen du C.E.S.R. comporte des omissions (rien sur le social et notamment le congé-solidarité) et apporte des craintes (sur le PIB en général et sur le logement intermédiaire notamment) et de nombreuses incertitudes, puisque la plupart des dispositions seront précisées par des décrets d'application dont on peut d'ores et déjà appréhender les contours, et avec appréhension.

L'avis du C.E.S.R. prenant en compte les vues de l'Union CFE-CGC de la Réunion sur les omissions du projet et sur les craintes et incertitudes qu'il suscite, celle-ci votera pour le projet d'avis.

DECLARATION DE M. GEORGES-MARIE LEPINAY AU NOM DE LA C.G.T.R.

Les syndicats ont été totalement écartés de la concertation qui s'est essentiellement faite avec les milieux patronaux et notamment à partir d'un projet dont la cheville ouvrière est la FEDOM (Fédération des Employeurs des DOM).

L'offre patronale portée par "La Réunion Economique" (MEDEF, CGPME et différentes structures patronales) est le projet "La Réunion île verte". Selon le président du MEDEF, c'est censé être une réponse à la préoccupation des syndicats en matière d'emploi.

Et "La Réunion Economique" annonce, bravache, que "La Réunion île verte" permettrait de réduire de 10 % le taux de chômage à raison de 1% par an. Il s'agit là, avant tout, d'une entreprise de communication.

En fait, "La Réunion Economique" s'est "emparée" de certains des domaines d'activités stratégiques (DAS) définis préalablement par différents acteurs de la vie sociale et économique (et qui recueille l'approbation de la C.G.T.R.). Elle a clairement compris l'opportunité d'être présente sur ces secteurs porteurs et rentables tout en se parant des vertus de champion de l'environnement.

Le projet de loi-programme est bâti sur une approche strictement économique, et de ce fait, la problématique du Social est carrément oubliée ou renvoyée aux calendes grecques.

Les entreprises ont une responsabilité sociale au regard de leur territoire. Quelles sont les contreparties (vrais emplois, salaires, application des CCN ou de branches, structuration des branches et du tissu économique) exigées des entreprises au regard des aides supportées par les contribuables ?

Si l'idée de lier l'aide fiscale à une politique plus forte de formation professionnelle nous agrée dans son principe, la C.G.T.R. reste dubitative quant à sa mise en œuvre, notamment au vu du tissu de micro-entreprises de La Réunion.

Globalement, sur cette question de "l'entreprise citoyenne", le compte n'y est pas, loin de là. Ce projet de loi doit se placer dans une réflexion plus large qui est celle du devenir de notre société réunionnaise. Il est, aussi, indispensable à nos yeux que ce projet s'articule avec les échéances majeures que sont les A.P.E., les réformes OCM-Sucre, octroi de mer et de la politique régionale européenne.

Ce projet de loi renvoie pour sa mise en œuvre à des discussions avec l'Union européenne et les collectivités locales qui, elles, risquent une fois de plus de subir l'insuffisante compensation financière de l'Etat pour perte de recettes fiscales locales.

Le retard de la Réunion en matière d'équipements publics de base (assainissement par exemple) donne, toujours, toute sa pertinence à la notion de "rattrapage". Et l'inquiétude, très partagée à La Réunion, quant au financement de ces dispositions ne tombe pas du ciel. « *La rationalisation des moyens* » évoquée moult fois ne doit pas cacher la mise en œuvre du principe de « *neutralité budgétaire* », ni, pire, la volonté de prendre dans la poche des Réunionnais et notamment salariés.

Et le seul affichage des domaines prioritaires ne peut donner matière à satisfaction béate si les finances manquent. Ainsi, l'intégration souhaitable de l'agro-nutrition, à financement constant, se fera au détriment d'autres priorités. La CGTR souligne que les politiques d'exonération de cotisations sociales et fiscales appliquées depuis longtemps n'ont pas porté leurs fruits au regard notamment de l'emploi durable. Une partie importante de ses laudateurs rabat, depuis, ses prétentions en parlant simplement de « *maintien de l'emploi* ».

Concomitamment, elle a attiré l'attention sur les nombreux effets pervers de ces instruments : écrasement des salaires, atomisation du tissu économique, processus de déqualification. Compte tenu du transfert de la charge financière de l'entreprise vers le contribuable inféré de telle politique de baisse du coût du travail, de l'évolution vertigineuse du montant de ces aides et du coût croissant pour les collectivités publiques, pour le moins, une évaluation claire et transparente s'impose.

La sélectivité des aides, à partir de critères d'éligibilité fiables pour remplir des objectifs clairement et préalablement définis, est essentielle.

Et la notion de secteurs prioritaires ne répond qu'imparfaitement à cette exigence d'efficacité. L'octroi "tout azimut" de ces exonérations ne témoigne pas d'une stratégie de développement, mais plus d'une réponse à une demande pressante du patronat dans son ensemble, quel que soit par ailleurs le rattachement ou non à des sociétés transnationales des entreprises bénéficiaires.

La problématique du service public et de la Fonction Publique n'est pas abordée dans ce texte. Compte tenu de la situation sociale à la Réunion, cette exigence d'un Service Public plus fort et de qualité est impérieuse, si l'on ne veut pas aggraver les inégalités sociales et donc, à terme, peser sur toute tentative de développement.

Par ailleurs, la C.G.T.R. regrette la suppression du congé de solidarité qui, amélioré, aurait pu permettre à 7 000 jeunes de trouver un emploi et à 7 000 travailleurs usés de prendre une bonne et légitime retraite.

DECLARATION DE M. AXEL ZETTOR

Les hommes changent, les gouvernements passent.

Force est de constater que l’Outre-mer demeure une préoccupation constante pour chacun des ministres en charge de nos territoires. Devons-nous pour autant nous en réjouir ? La démonstration du dynamisme qu’ils voudraient nous laisser croire, la fébrilité dont ils font preuve, prêtent plus à la prudence et à la vigilance à l’examen de ce nouveau projet de loi. Un seul exemple pour illustrer mon propos ; l’extension des exonérations des cotisations sociales au profit des compagnies aériennes fixées par la Loi Girardin quasiment inapplicables dans les faits.

Un premier projet de loi a été préparé par Monsieur ESTROSI, en charge de l’Outre-mer. L’ensemble des acteurs économiques directement ou par leurs représentations professionnelles et les politiques autant que le CESR s’étaient attelés pendant plusieurs mois pour tenter d’améliorer les propositions du Ministre.

Sitôt nommé, son successeur reprend le projet à son compte.

Tout ce que la Réunion compte comme acteurs économiques ont fait le déplacement à Paris pour défendre leurs intérêts qui sont un peu ceux de nous tous. Si j’en crois la presse locale, à tous, le Ministre a apporté l’assurance qu’il avait bien compris les demandes et que tout sera fait pour la promotion de l’excellence.

Ce sont là des intentions certainement louables. Cependant, compte tenu des précédents et du contexte budgétaire, il est à craindre que les mesures envisagées ne nous réservent des lendemains qui déchantent.

En premier lieu il convient de s’interroger sur le devenir des mesures de défiscalisation alors que dans le même temps et à plus grande échelle, le gouvernement s’attaque aux « niches fiscales » et déploie la RGPP pour atténuer les effets désastreux du « paquet fiscal » concocté pour les plus fortunés du pays.

Ensuite, la rédaction de l’article 8 relatif au fret des intrants et extrants affirme : « cette aide pourra être cofinancée par l’allocation de compensation des handicaps ». Ce qui veut dire aussi que cette aide pourra ne pas être cofinancée du tout.

Le troisième point de mon intervention concerne les exonérations de cotisations sociales : tout comme les médicaments, elles contiennent du poison pour les éventuels bénéficiaires du fait de leur complexité. J’ai par le passé évoqué les difficultés, d’une part, pour les cotisants de se retrouver dans les méandres de l’empilement des mesures et, d’autre part, pour les services de la Caisse Générale de Sécurité Sociale de gérer ces mêmes dispositifs. Cette fois-ci, on atteint même le paroxysme avec la création des dispositifs d’exonérations dégressives.

Enfin, j’en arrive à la continuité territoriale qui a eu les honneurs de la presse avec la partie de ping-pong entre le Conseil régional et l’Etat. Concrètement, le ministre dit à la collectivité :

- demandez-moi le droit de gérer le dispositif ;
- pour gérer le dispositif, vous devez mettre autant d’argent que l’Etat

Ce qu’il omet de dire, c’est que l’Etat ne participera pas aux frais de gestion que la Région aura à engager. Il dit par contre que c’est l’Etat qui assure le contrôle. C’est là, à mon sens, une drôle de conception de la décentralisation.

A tout cela, il convient de rajouter la création d'un fonds exceptionnel d'investissement dont le financement, de l'avis du Conseil Economique et Social National, sera assuré par la diminution des revenus de certaines catégories de travailleurs exerçant Outre-mer.

En résumé, je voudrais dire qu'une fois de plus les ministres de passage tentent d'enfumer les Réunionnais et les français de l'Outre-mer en général.

Annexe 1

**LOI DE PROGRAMME POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE
ET LA PROMOTION DE L'EXCELLENCE OUTRE-MER**

DISPOSITIF/AVANCEES	REMARQUES/MODIFICATIONS SOUHAITEES
Préambule	<ul style="list-style-type: none"> * Avoir le chiffrage individuel de chaque mesure (en + et en -) * Manque d'approche pour notre intégration régionale * Concertation sur les projets de décrets * Lisibilité et bonne accessibilité aux différentes mesures * Cohérence des futurs textes avec le présent projet de loi
Titre I : ZFGA et autres mesures économiques	
Art. 1 : ZFGA - Secteurs concernés / Entreprises Inclusion de l'agro-nutrition (y compris la pêche) - Mesures * Exo d'IS * " de TP * " de TFPB	<ul style="list-style-type: none"> * Définition des NAF éligibles (sans vision restreinte) * Défisicalisation au niveau 1 pour le petit commerce (moins de 11 salariés) * Relever les plafonds de base imposable pour la TP et la TFPB * Prévoir l'exonération de la TFPNB pour terres agricoles cultivées
Art. 3 : Défisc. 199 undecies B	PAS DE PLAFONNEMENT DES NICHES FISCALES (par ailleurs)
Art. 8 : aide aux intrants et extrants	* Etendre le dispositif aux échanges régionaux car celui prévu par la loi ne peut concerner que les relations Métropole (et peut-être UE) vers ou en provenance des DOM

DISPOSITIF/AVANCEES	REMARQUES/MODIFICATIONS SOUHAITEES
<p>Art. 9 et 10 : exonération de charges sociales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plafond unique 1,4 SMIC - Dégressivité jusqu'à 3,8 SMIC 	<ul style="list-style-type: none"> * Contradictoire avec les objectifs recherchés <ul style="list-style-type: none"> - Réduit l'avantage comparatif des secteurs exposés de la LOPOM (1,5 SMIC) - Conforte les éventuels effets d'aubaine ▶ Création d'un nouveau plafond pour les secteurs ZFGA 2ème étage (1,7 ou 1,8 SMIC) * Contradictoire avec le souci de renforcer l'encadrement dans les entreprises : revoir le système
<p>Art. 11 : rénovation hôtelière Avancées en étendant les mesures à l'exploitant</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Rendre éligibles les 60 premières chambres ou supprimer le plafond
<p>Art. 13 : réforme de la TVA NPR - Suppression de la TVA NPR achat-revente</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Son impact sur le coût de la construction est réel
<p>Art. 14 : création d'un fonds exceptionnel d'investissement</p>	<ul style="list-style-type: none"> * Dispositif peu explicite et nécessité d'une grande transparence pour la gestion de ce fonds

DISPOSITIF/AVANCEES	REMARQUES/MODIFICATIONS SOUHAITEES
Titre II : relance de la politique du logement	
<p>Art. 18 : réforme de la procédure de défiscalisation du logement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Suppression immédiate du libre en résidence principale - Suppression du libre en locatif sous 2 ans - Suppression de l'intermédiaire à l'IR - Création d'une nouvelle catégorie de logements sociaux défiscalisés à IR/IS - Agrément exigé Passe de 4,6 M€ à 1 M€ 	<ul style="list-style-type: none"> * Rôle majeur de l'E.P.F.R. et importance du FRAFU * Réforme insupportable car elle entraînerait des pertes d'emplois importantes et des fermetures d'entreprises notamment artisanales dans le secteur B.T.P. et activités connexes - Inopportun : <ul style="list-style-type: none"> * Brise l'espoir d'accéder à la propriété de bon nombre d'habitants ▶ Garder ce type de financement pour les primo accédants - Trop brutal <ul style="list-style-type: none"> ▶ Transition sur 5 ans <ul style="list-style-type: none"> * En modifiant le taux de défiscalisation, en limitant le coût au m² * Imposer le H.Q.E./H.P.E. - Le logement intermédiaire correspond à une étape indispensable du parcours résidentiel <ul style="list-style-type: none"> ▶ Garder le double accès IS/IR en l'assortissant de limites : <ul style="list-style-type: none"> * Limites de coût au m² (existe déjà) * Obligations énergétiques et/ou environnementales * Loyer plafond - BON principe <ul style="list-style-type: none"> Mais * Modifier le plafond (1 200 €/m² trop bas) * Majoration pour maîtrise de l'énergie et pour risques climatiques * Promouvoir une vigoureuse politique foncière - Accord si agrément délivré localement PREVOIR dispositif de défiscalisation pour la réhabilitation des logements de plus de 20 ans PREVOIR COMMUNICATION sur les nouvelles dispositions de défiscalisation

DISPOSITIF/AVANCEES	REMARQUES/MODIFICATIONS SOUHAITEES
Titre III : la continuité territoriale	
Art. 25 : création d'un fonds de continuité territoriale	REDEFINIR LE CONCEPT * Ne pas se limiter aux déplacements des personnes
Titre IV : évaluation des dispositifs	
Art. 26 : consolidation de la Commission nationale d'évaluation de la LOPOM	* Mesure fondamentale qui ne trouvera sa véritable efficacité que dans une profonde et constante concertation avec les organisations professionnelles et syndicales, ainsi qu'avec les collectivités * Avoir une déclinaison régionale pour une évaluation DOM par DOM * Le C.E.S.R. demande à siéger à la Commission nationale
Titre V : dispositions relatives à l'actualisation du droit outre-mer	
Art. 27 : suppression du dispositif de Soutien à l'Emploi des Jeunes Diplômés	* Rétablir le dispositif de Soutien à l'Emploi des Jeunes Diplômés et reconduire le congé-solidarité
Art. 28 : dispositions relatives à la lutte contre les discriminations Avancée utile	

Annexe 2

ASSEMBLEE PLENIERE DU 26 OCTOBRE 2007

AVIS DU C.E.S.R.

SUR LE PROJET PRESIDENTIEL

POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DE L'OUTRE-MER

*Adopté à la majorité des suffrages exprimés des membres présents et représentés
(6 contre)*

Préambule

Le C.E.S.R. appelle de ses vœux depuis des années la mise en place partenariale d'un véritable projet sociétal à long terme. Il se réjouit donc de la volonté et de l'ambition affichées aujourd'hui dans le projet appelé « la Réunion : île verte », projet qu'il soutient, menant lui-même une réflexion prospective sur ce thème en collaboration avec de jeunes Réunionnais.

La réflexion des différents acteurs du développement de la Réunion (PR2D, SADD, Grenelle de l'environnement, ...) demande de passer au stade de la mise en œuvre effective. Les mesures qui seront prises doivent permettre de valoriser le territoire et les atouts de la Réunion, prenant en compte son évolution démographique et son environnement régional, dynamisant son économie, la rendant plus compétitive tant sur son marché intérieur que sur des marchés extérieurs à conquérir, et anticipant autant que faire se peut les évolutions qui découleront de la mise en œuvre des APE ou des nouvelles politiques européennes, en particulier régionales.

Par ailleurs, le C.E.S.R. estime que la notion de rattrapage reste d'actualité dans notre département et justifie pleinement des mesures différenciées et volontaristes de la part de l'Etat ; celles-ci ne devront pas se limiter au secteur économique. De même, la Réunion connaît encore des retards importants en matière d'équipements, en particulier dans des domaines imputant la notion même de développement durable. Cela doit conduire le Gouvernement, avec les collectivités territoriales, dans ou hors la nouvelle loi, à prendre des mesures courageuses et ambitieuses.

Le C.E.S.R. considère que le projet présidentiel présenté est l'occasion d'avancer vers « la Réunion : île verte ». Cependant, tel qu'actuellement conçu, il ne saurait à lui seul répondre aux ambitions affichées par la Réunion et il y a nécessité d'une veille active afin de faire prendre en considération nos propositions au travers des différents projets nationaux gouvernementaux (logement social, fiscalité, contrat social, Grenelle de l'environnement, Grenelle de l'insertion, mise en œuvre du RSA, réforme des minima sociaux, formation professionnelle, ...).

Enfin, le C.E.S.R. estime que la future loi programme doit être marquée du sceau de la cohérence, répondre à l'objectif qui lui a été défini et ne pas devenir une loi fourre-tout. S'il y a nécessité, il faudra décliner les autres objectifs dans de nouvelles mesures législatives et/ou réglementaires.

LE PROJET PRESIDENTIEL

Le « sur-mesure », proposé pour chaque DOM, est une solution que le C.E.S.R. a appelée de ses vœux depuis des années. Cette prise de position tient compte de leur évolution et de leur situation actuelle, de leur réalité ; elle permet une analyse cohérente et des propositions objectives de leurs potentialités dans le monde qui les entoure. Il se satisfait donc de cette orientation prise et en attend la déclinaison effective au travers des actes et de l'écriture législative du projet présidentiel.

Ce dernier se donne pour objectif de permettre à l'économie des DOM d'avoir un rôle actif dans les différentes communautés auxquelles ils appartiennent : régionale, nationale et européenne. Il peut permettre, en ce sens, d'inscrire la Réunion dans une ambition et volonté d'un véritable projet de développement, dans le cadre de son environnement, en correspondance avec les vœux de l'Union européenne d'une intégration économique régionale en accord avec les objectifs tant de Lisbonne que de Göteborg.

Le C.E.S.R. rappelle que la compétitivité⁵ passe aussi par la qualité des hommes qui font l'économie, et en particulier leur niveau de formation et leur capacité à innover. Il souhaite donc qu'une attention particulière soit portée sur « *la nécessité de développer la formation professionnelle et le niveau de qualification* », même par des mesures contraignantes incluant la nécessité de mettre en place des plans de développement de carrière. Elle se décline également par la mise en place d'un ambitieux dispositif de recherche/développement.

De même, il rappelle que le traitement des éléments de compétitivité des entreprises ne se pose pas simplement en termes de baisse de coûts de production mais aussi en termes de formation, de gestion (incluant les coûts directs et induits de la distance), de financement (incluant la sécurisation des fonds propres). Il lui semble donc nécessaire que l'ensemble de ces problèmes trouve une solution.

De plus, la compétitivité des entreprises à l'export (coût de production, soutien au transport des matières premières et des produits finis exportés, ...), dans le cadre des accords APE doit être prise en considération de manière forte.

La composition du tissu économique de la Réunion ne saurait, non plus, être ignorée : en particulier, il y a nécessité de prévoir des mesures encourageant une mutualisation des moyens des TPE leur permettant d'accéder à des marchés extérieurs et/ou à la formation professionnelle.

Le C.E.S.R. souhaite que les exonérations proposées prennent en considération la notion de développement durable. Une modulation de leur taux pourrait se faire non seulement en fonction de leur degré d'exposition à la concurrence extérieure, mais aussi en fonction de conditions d'écoresponsabilité, d'un minimum de règles de bonne conduite à respecter ou de contraintes à l'égard desquelles elles n'ont pas de parade (travail clandestin).

⁵ Cf. avis du C.E.S.R. sur les POE du 4 juillet 2006 et du 12 septembre 2006.

LA VISION D'UNE ILE EXEMPLAIRE

Pour le C.E.S.R., le projet d'une île ayant une ambition forte et partagée par tous, et qui lui permette de se valoriser et de se différencier des autres pays, est important. En ce sens, il partage avec d'autres la "vision verte" de la Réunion. Cette vision est fondée sur l'utilisation de la nature à des fins économiques et sociales tout en mettant l'accent sur son respect et sa préservation. Son développement est basé sur un concept d'"**expérience verte**".

Des actions de communication, d'information et de formation tant initiale que continue, doivent être menées à destination de la population afin qu'elle se sente concernée et se mobilise.

Les objectifs

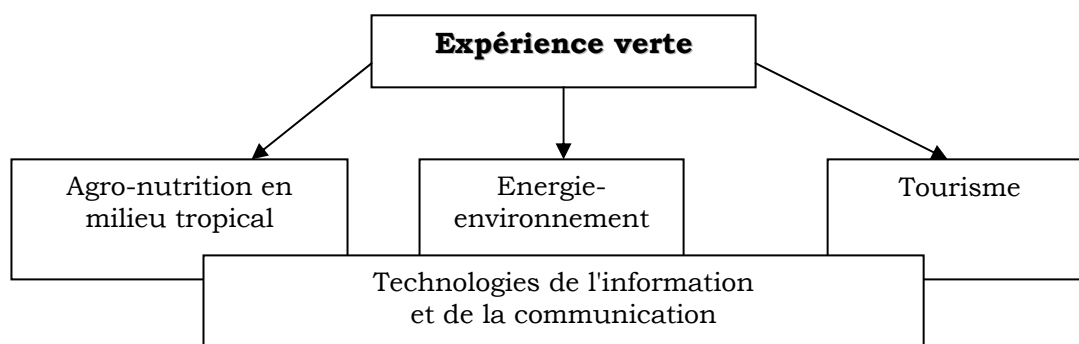
Depuis une quinzaine d'années, la croissance économique à la Réunion est de l'ordre de 5 % par an. L'objectif général pourrait être, au minimum, de 6 % en moyenne pour les 10 prochaines années. Cette progression permettrait de réduire, au minimum, annuellement, le taux de chômage de 1 point. Des objectifs complémentaires seraient :

- de fixer un pourcentage d'énergie alternative à atteindre dans la décennie ainsi qu'une quantification de la diminution du taux de GES (gaz à effet de serre) ;
- de maintenir un taux « d'autosuffisance alimentaire » important.

Les domaines d'activités stratégiques (DAS)

Pour permettre la mise en œuvre du concept d'"expérience verte", le C.E.S.R. considère que les domaines d'activités stratégiques suivants sont prioritaires :

- ◆ l'agro-nutrition en milieu tropical,
- ◆ l'énergie-environnement,
- ◆ le tourisme,
- ◆ les TIC.



Ces secteurs représentent des opportunités intéressantes sur le moyen-long terme pour la Réunion et peuvent également être des leviers de développement pour l'ensemble de l'économie. Les différents dispositifs de formation, initiale et continue, devront prendre en compte les besoins spécifiques de ces secteurs.

L'agro-nutrition en milieu tropical permet à la Réunion de se différencier dans son environnement géographique et du reste du monde. Ce domaine est en partie porté par le pôle de compétitivité Qualitropic (agriculture, nutrition santé et halieutique écologique).

L'énergie-environnement a fait l'objet d'une proposition de pôle de compétitivité portée par l'association TEMERGIE⁶ :

- * faire des économies d'énergie (notamment au niveau de l'habitat, en particulier sur le mode H.Q.E.⁷, des transports et déplacements),
- * développer les énergies nouvelles,
- * améliorer le traitement et la valorisation des déchets dans l'île.

Le tourisme reste l'un des plus importants employeurs de la Réunion, même s'il a connu de grosses difficultés en 2006, avec le Chikungunya. Afin de se distinguer des autres destinations et attirer plus de touristes, la Réunion se doit de mettre davantage l'accent sur la qualité de son offre touristique et de ses services, plutôt que sur la quantité.

Le tourisme à la Réunion est un tourisme proche de la nature et il est nécessaire d'associer l'ensemble de la population à sa promotion, plus particulièrement celle des Hauts afin qu'elle puisse y trouver un revenu complémentaire.

Le secteur des technologies de l'information et de la communication est en fort développement. C'est un secteur sur lequel la Réunion peut se différencier par rapport aux pays voisins. Il est transversal et indispensable au développement des autres activités économiques. Son développement permettra de lutter contre la fracture numérique. Les TIC peuvent également donner à la Réunion une visibilité et un rayonnement international. En ce sens, pour retenir ou attirer des talents et leur permettre de travailler efficacement, notre île se devra d'offrir les meilleurs outils disponibles en matière de TIC.

Les conditions de mise en œuvre

Selon le projet présidentiel, 3 sujets majeurs pourraient faire l'objet de mesures dans le cadre de la loi de programme pour l'Outre-mer :

- ◆ l'amélioration de la continuité territoriale,
- ◆ la réduction de la fracture numérique,
- ◆ la promotion des énergies renouvelables.

Le C.E.S.R. estime que les 2 derniers points pourraient être traités à travers les domaines d'activités stratégiques.

En ce qui concerne la continuité territoriale, il en souligne le caractère transversal et rappelle qu'elle ne concerne pas uniquement ni les personnes, ni la desserte aérienne. Pour lui, elle concerne, entre autres, également :

- les marchandises ;
- le coût de la presse nationale ;
- l'ouverture à la culture par l'accès aux chaînes télévisées publiques nationales ;
- la question des conventions collectives nationales ;
- les transferts de données ;
- les produits et services.

Les mesures mises en œuvre au titre de la continuité territoriale des **personnes** ne remplissent pas, aujourd'hui, complètement les missions prioritaires que sont la formation et la recherche d'emploi.

⁶ TEMERGIE : Technologies des Energies Maîtrisées, Energies Renouvelables et Gestion Isolée de l'Energie de la Réunion.

⁷ H.Q.E. : Haute Qualité Environnementale.

Concernant les **transferts de données**, le C.E.S.R. insiste pour qu'il y ait un véritable plan en termes de qualité des offres de service et de prix d'accès au très haut débit.

S'agissant des **produits** et des **services**, les entreprises rencontrent et rencontreront de plus en plus un problème majeur en matière d'accès aux marchés extérieurs. La prise en charge du fret des "intrants" et des "extrants" est une nécessité impérieuse.

Les dispositifs

Au préalable, le C.E.S.R. insiste sur le fait que la LOPOM doit rester la base des systèmes d'intervention lourds de l'Etat pour l'Outre-mer.

➔ **Les mesures d'ouverture et de continuité territoriale**⁸

En premier lieu, le C.E.S.R. juge indispensable et impérative l'amélioration des conditions de desserte aérienne et maritime (axe Nord-Sud et Sud-Sud). Il suggère la création d'une **compagnie régionale maritime**.

Si la dotation de l'Etat au titre de la continuité territoriale pour les **personnes** évolue à la hausse, il lui semble opportun que cette évolution soit affectée en priorité aux actions de formation et/ou de recherche d'emploi.

En matière de **haut débit et des services** associés aux nouvelles technologies, une expertise doit être réalisée afin d'identifier les besoins en matière :

- * de financement et maîtrise du câble (SAFE) et d'un éventuel second câble permettant la liaison avec l'Afrique de l'Est,
- * d'amélioration de la desserte locale (Gazelle et autres systèmes),
- * d'expertise de ce qui est encore nécessaire pour que les transferts de données arrivent bien au bénéficiaire final (connexion, abonnement, ...),
- * de lancement d'actions de promotion.

Pour les **marchandises**, les exonérations de droits de douane sur les matières premières et les produits semi-finis, ainsi que les exonérations de droits compensateurs à la sortie existent déjà partiellement, mais des améliorations sont indispensables afin de les rendre plus opérationnelles.

Le C.E.S.R. estime que des **interventions complémentaires** doivent figurer dans le projet de loi programme pour l'Outre-mer. Il s'agit notamment du crédit d'impôt export favorisant les actions de promotion, de financement de cadres export et d'implantations extérieures. Le tourisme est concerné par la partie action de promotion.

Concernant le financement de **cadres export**, les entreprises ne peuvent plus bénéficier d'aides en la matière depuis 2006. Pour le C.E.S.R., l'ancien système était beaucoup plus opérationnel que le système centralisé au sein d'UBIFRANCE qui ne favorise que les régions métropolitaines.

⁸ Cf. contribution du C.E.S.R. "La continuité territoriale" - 22 juin 2004.

Concernant la **coopération régionale**⁹, il souhaite une vraie coopération économique avec les pays de la zone et que les entreprises réunionnaises puissent, grâce à des représentations extérieures implantées dans ces pays, être notamment informées des marchés d'appels d'offres. Cela nécessite impérativement une meilleure coordination entre les mondes politique, économique et social.

Le C.E.S.R. propose, par ailleurs, l'extension du dispositif **passport mobilité** vers l'Europe et les pays de son environnement régional. Toutefois, il souhaite une simplification de sa mise en œuvre.

➔ **Les mesures d'accompagnement**

✓ **les mesures de baisse des coûts**

En complément des exonérations fiscales prévues dans la ZFGA (exonération partielle d'impôts sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu, de taxe professionnelle, de taxe foncière sur les propriétés bâties), le C.E.S.R. préconise que soient aussi prises en compte les exonérations de taxe foncière sur les propriétés non bâties et l'application d'une TVA à taux zéro pour le tourisme.

Des mesures d'accompagnement d'ordre réglementaire et fiscal doivent, par ailleurs, être envisagées pour favoriser le développement du concept d'"expérience verte".

✓ **les mesures d'association**

Le monde bancaire et financier doit être associé et être incité à participer pleinement au projet de développement économique de la Réunion.

La population réunionnaise doit aussi participer activement à la mise en œuvre de ce concept d'"expérience verte" et, pour ce faire, un plan de promotion doit être élaboré en sa faveur.

➔ **La rationalisation**

Concernant la « *rationalisation des moyens mis en œuvre au profit des DOM* », le C.E.S.R. estime qu'elle ne saurait se faire sans une évaluation contradictoire préalable.

✓ **Exonérations de cotisations de charges sociales**

Le C.E.S.R., conscient de la volonté du gouvernement de procéder à des corrections du dispositif afin de le rendre plus efficient, souhaite que les secteurs prioritaires soient traités de façon particulière par rapport aux autres secteurs d'activité sans pour autant déstabiliser ces derniers.

✓ **Défiscalisation**

Au-delà des secteurs prioritaires, le C.E.S.R. demande que le champ des activités éligibles soit élargi à la recherche/développement qui est un secteur fondamental.

Dans un souci de simplification et d'efficacité, il suggère que la défiscalisation de la rénovation hôtelière soit transformée en crédit d'impôt.

⁹ Cf. rapport du C.E.S.R. "La coopération régionale : un enjeu pour la Réunion ?" – novembre 1999.

✓ Logement

Sortir le logement social de sa situation de crise est une priorité. Le C.E.S.R. estime en conséquence qu'il est nécessaire d'agir sur quatre points précis :

- le foncier et son aménagement,
- la fiscalité,
- la LBU¹⁰ et les paramètres de financement,
- l'allocation logement.

* Le foncier et son aménagement

Le C.E.S.R. préconise :

- La possibilité de défiscaliser les acquisitions de réserves foncières et leur aménagement pour les collectivités locales et les SEM d'aménagement ;
- L'incitation des promoteurs privés à s'intégrer, par de la défiscalisation, dans les opérations d'aménagement menées par les collectivités locales.

Il propose que soit diminuée, en pourcentage, la part des collectivités dans leur participation à la subvention pour surcharge foncière et demande que soient prorogées, au-delà du 31 décembre 2007, les dispositions permettant aux propriétaires privés d'être exonérés de l'impôt sur les plus-values lors de la cession de leur actif foncier bâti ou non bâti à des opérateurs sociaux.

* La fiscalité

Les mesures fiscales doivent venir en complément de la LBU pour qu'un « plan Marshall » de rattrapage soit mis en œuvre.

S'agissant de la réorientation de la défiscalisation vers les logements sociaux, le C.E.S.R. estime impérative la nécessité de procéder par étapes intermédiaires. Cette progressivité est d'autant plus nécessaire qu'il faut, non seulement traiter le problème de l'aménagement du foncier, mais aussi éviter une « déflation » sur les logements libres avec des conséquences importantes pour l'emploi. Il souligne la nécessité de soutenir la production de logements intermédiaires (type PLS¹¹).

Le C.E.S.R. insiste pour la mise en place d'un circuit de collecte simple et sécurisé des fonds ouvrant droit à défiscalisation du logement social Outre-mer et de dispositifs d'encadrement, de contrôle et d'évaluation.

Ces opérations de défiscalisation pour le logement social pourraient être assujetties à l'obligation d'utiliser les moyens tant de maîtrise de la consommation d'énergie que de démarche de Haute Qualité Environnementale (H.Q.E.).

Le C.E.S.R. préconise que le recours à la défiscalisation dans le secteur libre groupé soit accordé sous condition de mixité sociale pour les opérations d'importance.

Il serait possible d'envisager l'extension de la TVA à taux réduit et l'exonération de la T.F.P.B.⁸ pendant 25 ans aux logements locatifs sociaux financés par le cumul de la LBU et de la défiscalisation.

¹⁰ LBU : Ligne Budgétaire Unique.

¹¹ PLS : Prêt Locatif Social.

⁸ T.F.P.B. : Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties.

⁹ ANRU : Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine.

* Augmenter la LBU et réviser les paramètres de financement

Le C.E.S.R. estime que pour conduire efficacement la politique du logement social dans les DOM, les crédits de la LBU doivent être augmentés en fonction des besoins et des nouvelles réglementations, ainsi qu'une programmation pluriannuelle mise en place. Cela permettra, en particulier, l'application effective de la loi sur le droit au logement opposable (logement sociaux en Outre-mer en augmentation de 30 %).

* Aligner l'allocation logement

Le C.E.S.R. souhaite que les critères servant au calcul de l'allocation logement (AL) soient revus pour permettre une meilleure prise en compte de l'évolution du forfait charges et de la capacité contributive des ménages réunionnais.

Il rappelle que l'alignement de l'AL Réunion sur celle de la Métropole doit permettre une meilleure accessibilité aux logements en centre-ville des ménages relevant de critères sociaux. Pour les populations en situation précaire (personnes âgées, handicapées, en situation d'urgence, ...), le C.E.S.R. demande la création d'une allocation logement spécifique.

Il souligne que la lutte contre le développement des logements insalubres, dont souffre encore aujourd'hui la Réunion, demande pour son éradication des moyens financiers supplémentaires de l'Etat. Il demande également que les règles d'intervention de l'ANRU⁹ Outre-mer (pour la mise à niveau des équipements en réseaux et le financement de l'aménagement opérationnel, ...) soient adaptées à la situation réunionnaise.

✓ **TVA NPR**

Le C.E.S.R. préconise avant de recentrer ce mécanisme uniquement sur les investissements, qu'une analyse grandeur nature soit réalisée sur une année, en demandant aux entreprises bénéficiaires de la TVA NPR, d'indiquer sur leur déclaration trimestrielle, le montant et l'utilisation de cette taxe. En fonction des résultats, il sera possible de porter un jugement plus approprié sur le système et d'en tirer par la suite, les conséquences.

Bien que contraignant, le balayage des lignes de produits (codes NAF) pourrait également être une solution alternative.

✓ **Congé solidarité**

Le C.E.S.R. regrette que **le dispositif de congé solidarité** qui figurait dans la LOPOM n'apparaisse pas. Même s'il ne répond pas aux orientations nationales sur les retraites, il doit être maintenu pour tenir compte du contexte socio-économique de l'île, différent de celui de la Métropole. Répondre à la demande d'emplois des jeunes qualifiés et diplômés des moins de 30 ans, aptes à améliorer et/ou à relancer la compétitivité des entreprises, milite en faveur de ce dispositif. Il doit en ce sens être reconduit, mais avec des améliorations.

Ces dernières doivent porter sur l'identification de secteurs déficitaires en personnel, notamment celui du social et médico-social, qui se tourne vers une recherche de compétences à l'extérieur. De manière plus générale, un travail par branche doit être mené et une optimisation du volet qualification et professionnalisation favorisera l'intégration de jeunes demandeurs d'emplois.

La mise en place d'un congé solidarité nouveau suppose donc une organisation autour de **la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)**, dans tous les secteurs d'activité de l'île, pour programmer les formations et la qualification du personnel futur.

✓ **Economie sociale et solidaire**

Compte tenu de la structure et de l'importance du chômage à la Réunion, il est utopique de penser que l'ensemble des demandeurs d'emplois actuels et futurs soit absorbé uniquement par le secteur marchand. Le C.E.S.R. estime donc que l'économie sociale et solidaire qui comprend le monde des coopératives, des mutuelles et des associations, doit s'intégrer et être partie prenante dans ce projet, car elle est incontestablement porteuse de cohésion sociale, de développement économique et de création d'emplois. Elle peut également avoir un rôle porteur vers une activité marchande.

Pour le CESR, il n'existe pas d'antagonisme entre l'économie marchande et l'économie sociale et solidaire.

Si le rôle de lien social que joue l'association n'est plus à démontrer, son poids économique est aussi une réalité. Le C.E.S.R. propose de sécuriser l'initiative des associations pour qu'elles puissent assumer pleinement leur part dans la prise en charge des problématiques sociales. Dans des secteurs particuliers (activités sociales et économique-sociales), comme la petite enfance (l'accueil) par exemple où le déficit de places est criant, il peut s'agir d'exonérer de charges sociales, les salaires versés par les associations gestionnaires. Il *conviendra de les tenir* à l'obligation de réaffecter les économies induites à la formation des personnels, salariés et bénévoles, et à l'extension de l'offre de services.

Le rôle d'insertion par l'activité des associations doit être conforté. Pour ce faire :

- des sources de financement diversifiées doivent être mises en place, notamment pour la formation des jeunes de moins de 26 ans ;
- une meilleure gestion des contrats aidés doit être organisée. Ils ne doivent plus être monopolisés par le secteur non marchand mais aussi s'ouvrir au secteur marchand. Ces contrats ne doivent pas servir à occuper la personne, mais doivent avoir pour objectif de responsabiliser les salariés sur des tâches ou des missions professionnalisantes.

✓ **Evaluation**

Le C.E.S.R. préconise que puisse être réalisée une évaluation annuelle différenciée DOM par DOM et secteur par secteur. 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, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux que du C.E.S.R.

De plus, il réaffirme l'urgence à mettre en place de véritables instruments d'analyse économique et sociale pour une application optimale d'une politique de développement. En ce sens les travaux du CNIS doivent être accélérés, en concertation avec les différents acteurs locaux.

➔ **Les mesures de suivi et de contribution des bénéficiaires**

✓ **Mesures de suivi**

Les exonérations fiscales ayant pour objectif le développement économique donc le développement de l'emploi durable, le C.E.S.R. estime indispensable la mise en place d'indicateurs pertinents en termes de suivi du développement économique (CA, investissements, marges, ...) et de maintien et de création d'emplois (effectifs, type de contrat, ...) dans notre département par les bénéficiaires de ces mesures.

✓ **Mesures de contribution**

Le C.E.S.R. propose que les entreprises des secteurs bénéficiaires des mesures prévues par le projet présidentiel pour le développement économique de l'Outre-mer, s'engagent dans une véritable structuration par branche professionnelle afin de contractualiser, dans la période considérée, des contrats d'études prospectives (à l'instar du secteur du BTP), qui permettent notamment de définir les formations professionnelles à mettre en place et de construire un système de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

DECLARATION DE LA C.G.T.R.
SUR L'AVIS DU C.E.S.R
RELATIF AU PROJET PRESIDENTIEL POUR LE
DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE DE L'OUTRE-MER

La C.G.T.R. ne votera pas pour le présent projet d'avis.

Les assertions du C.E.S.R. selon lesquelles « le projet présidentiel...est une opportunité permettant d'avancer vers la « Réunion : île verte » ainsi que « (le projet présidentiel) a clairement pour objectif de permettre à l'économie des DOM d'avoir un rôle actif dans les différentes communautés auxquelles ils appartiennent... » restent à prouver.

La généralité de ce projet présidentiel renvoie pour sa mise en œuvre à des discussions avec l'Union européenne et les collectivités locales notamment. D'autre part, la faisabilité de certaines pistes d'actions reste à démontrer (continuité territoriale, mesures douanières, fracture numérique, exonérations de taxe professionnelle...). Et il est difficile de les apprécier car sur nombre de ces points le gouvernement mène des consultations au plan national et européen, consultations dont nous n'avons aucunement la teneur.

Le projet d'avis du C.E.S.R. semble accepter l'approche strictement économique du projet présidentiel, et de ce fait, la problématique du Social est carrément oubliée ou renvoyée aux calendes grecques.

Le nécessaire rattrapage avec la métropole, compte tenu du retard de la Réunion en matière d'équipements publics de base (assainissement p. ex) n'y figure pas. Ce qui nous inquiète quant au plan de financement des mesures. "La rationalisation des moyens" évoquée dans le projet présidentiel ne doit pas cacher une éventuelle mise en œuvre du principe de neutralité budgétaire", voire celui de faire financer le développement économique, pour l'essentiel, par les salariés.

Les politiques d'exonération de cotisations sociales et fiscales appliquées depuis longtemps n'ont pas porté leurs fruits au regard notamment de l'emploi durable.

Les organisations syndicales n'ont eu de cesse de souligner les nombreux effets pervers de ces instruments : écrasement des salaires, atomisation du tissu économique, processus de déqualification.....

Compte tenu du transfert de la charge financière de l'entreprise vers le contribuable inféré de telle politique de baisse du coût du travail, de l'évolution vertigineuse du montant de ces aides et du coût croissant pour les collectivités publiques, la sélectivité des aides, à partir de critères d'éligibilité fiables pour remplir des objectifs clairement et préalablement définis est essentielle.

Or, l'octroi "tout azimuth" de ces exonérations ne témoigne pas d'une stratégie de développement mais plus d'une réponse à une demande pressante du patronat dans son ensemble, quels que soient par ailleurs la taille des entreprises et leur rattachement ou non à des sociétés transnationales.

Les entreprises ont une responsabilité sociale au regard de leur territoire. Quelles sont les contreparties (salaires, vrais emplois, application des CCN ou de branches, structuration des branches et du tissu économique.....) exigées des entreprises au regard des aides supportées par les contribuables ? Rien de tout cela dans le projet d'avis !

Au delà de l'idée de lier l'aide fiscale à une politique plus forte de formation professionnelle qui nous agréé dans son principe, nous restons interrogatifs quant à sa mise en œuvre notamment au vu du tissu de micro entreprises de la Réunion.

Et affirmer, ex abrupto, que l'Economie Sociale et Solidaire est, en soi, « incontestablement porteuse de cohésion sociale » est bien péremptoire.

Globalement, sur cette question de "l'entreprise citoyenne", le compte n'y est pas, loin de là.

La réorientation de la défiscalisation vers le logement social ne doit pas se traduire par une baisse de la LBU et doit prendre en compte la spéculation foncière fortement inférée par les mesures de défiscalisation.

La problématique du service public et de la Fonction Publique n'est pas abordée dans le projet d'avis du CESR. Compte tenu de la situation sociale aggravée à la Réunion, cette exigence d'un Service Public plus fort et de qualité est impérieuse, si l'on ne veut pas aggraver les inégalités sociales et donc, à terme, peser sur toute tentative de développement.

La CGTR note avec satisfaction, cependant, que le C.E.S.R. se prononce sur le maintien du congé solidarité.

Enfin, si les Domaines d'Activités Stratégiques du concept « Expérience verte » nous agréent dans leur principe, il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une proposition strictement économique s'insérant, malheureusement, dans le cadre de cette politique d'exonération sociale et fiscale à tout va que nous décrivons.

Saint Denis le 23 octobre 2007

Ivan HOAREAU

Annexe 3

**PREMIERES REFLEXIONS DU C.E.S.R. DE LA REUNION
SUR LE PROJET DE LOI PROGRAMME POUR
LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET LA PROMOTION
DE L'EXCELLENCE OUTRE-MER**

Présentées en Bureau le 11 mars 2008

Comme sur de précédents projets de loi similaires, le Conseil Economique et Social Régional de la Réunion a décidé de faire part de ses premières réflexions sur ce nouveau texte qui, selon ses auteurs, doit permettre le « développement économique et la promotion de l'excellence outre-mer », donc à la Réunion.

Ce projet de loi est le dernier d'une série débutée en 1986 avec la loi Pons dont les objectifs étaient par le biais d'allègements de charges sociales et fiscales d'apporter une compensation partielle des handicaps de l'Outre-mer. Ces derniers sont d'ailleurs largement reconnus par l'Union européenne (article 299-2 du traité d'Amsterdam et maintenant par celui 87-3-a du Traité européen).

A chaque fois, le C.E.S.R. a eu l'occasion de faire part des positions des socioprofessionnels, donc de la société civile de la Réunion, sur les différents points proposés. Il a ainsi rappelé que les projets présentés devaient impérativement s'intégrer dans un véritable plan de développement pour la Réunion tenant compte de ses réalités dans le cadre des évolutions nationales, européennes ou régionales. C'est dans un contexte où notre île était confrontée à de nombreux nouveaux défis¹⁴ que notre Conseil avait, de son propre ressort, formulé un certain nombre de remarques¹⁵ sur ce qui était appelé « Projet Présidentiel pour le développement économique de l'outre-mer ».

Ce contexte ayant évolué¹⁶, notre Conseil là encore de son propre chef, souhaite faire part de ses premières remarques au Conseil Economique et Social de la République, suite à sa saisine par le Gouvernement.

Dans son précédent avis, le C.E.S.R. avait souhaité que le futur projet de loi « *puisse permettre également à la Réunion de construire un projet sociétal à long terme* ».

Le Président de la République, en Guyane, a apporté un début de réponse à cette demande : « *... nous n'avons pas voulu faire une loi qui soit exclusivement tournée vers l'entreprise. Nous avons voulu aborder la question du développement de façon plus globale en intégrant notamment des mesures relatives à l'amélioration des conditions de vie des ultramarins* ».

Si globalement ce projet de loi de programme a bien une vision économique du développement de l'Outre-mer et de la Réunion en particulier, ce que le C.E.S.R. ne conteste pas, il reste très en deçà d'une part des déclarations gouvernementales en réponse aux demandes des socioprofessionnels de la Réunion et d'autre part, des attentes de notre île pour son développement dans son environnement régional.

Pour le C.E.S.R., il s'agit, en premier lieu, en grande partie, d'une loi qui s'appuie sur des dispositions d'ordre fiscal et de cotisations sociales censées répondre aux attentes des entreprises en quête d'une rentabilité et d'une compétitivité nécessaires et légitimes. Sur ce point, le Conseil rappelle qu'il a toujours défendu l'idée que, concernant ces mesures, « *pour avoir tous leurs effets, il faut que leur pérennisation soit assurée. Tout développement économique demande, en effet, stabilité dans le dispositif et vision à long terme, voire à très long terme* ».

De même, il avait demandé que toute modification ou évolution devait faire l'objet d'une évaluation contradictoire au plus près du terrain afin de tenir compte des diversités ultramarines.

¹⁴ P.O.E., A.P.E., Contrat de projets Etat-Région-Département, Grenelle de l'Environnement,...

¹⁵ Cf. Avis du C.E.S.R. adopté en Assemblée plénière le 26 octobre 2007.

¹⁶ A.P.E. finalisés avec les pays de notre zone, nouvelles orientations gouvernementales sur les aides aux entreprises, programmation législative des engagements faisant suite au Grenelle de l'Environnement, déclarations du Chef de l'Etat et du ministre de l'agriculture sur les négociations agricoles de l'O.M.C., mise en forme législative des déclinaisons du Grenelle de l'Insertion, décision de la mise en œuvre du projet Réunion 2030, ...

Force est de constater que :

- le projet de loi revient largement sur des dispositifs mis en œuvre depuis 3 ans et prévus pour 15 ;
- les remises en cause s'appuient sur des évaluations qui n'ont pas été menées de manière contradictoire, qui l'ont été du seul fait de l'administration centrale et n'ont pas eu la publicité qu'elle méritait (donc avec une absence de transparence) des travaux de la Commission Nationale d'évaluation.

En second lieu, notre Conseil est toujours aussi demandeur de véritables informations sur l'impact réel des exonérations sociales et fiscales en matière de maintien et/ou de création d'emplois pérennes, la structuration du tissu économique local, les politiques salariales et la formation des prix. Il rappelle que notre île est destinataire de multiples mesures européennes et nationales, et, qu'à son sens, il est urgent qu'une véritable évaluation des politiques publiques mises en œuvre, dans leur ensemble, soit réalisée. Il réitère sa demande qu'à l'occasion des différentes réflexions actuellement engagées, une mise à plat de l'ensemble de ces politiques soit effectuée afin de permettre une cohérence des actions, une mutualisation des moyens et une efficacité au bénéfice de la Réunion et de ses habitants au regard des enjeux qu'ils doivent affronter dans les 25 prochaines années.

Le **projet de loi en lui-même** prétend s'inscrire dans une dynamique de projets induite par davantage d'ouverture, d'innovation donc de compétitivité. Pour ce faire, chaque DOM a, en principe, été sollicité pour définir ses domaines d'activités stratégiques¹⁷ pour lesquels il est prévu une concentration des dispositifs. Choisir les domaines d'activités stratégiques, c'est participer à la construction d'un projet de développement pour la Réunion.

Le C.E.S.R. s'interroge d'une part, sur les modalités d'expression de ces priorités¹⁸ et d'autre part, sur les arbitrages qui ont guidé leur choix. Autrement dit, au titre de la bonne **gouvernance**, à quel moment, comment et où les socioprofessionnels (tous leurs représentants) se sont-ils véritablement exprimés ? Un vrai dialogue social a-t-il été instauré sur ce sujet ?

Le projet présidentiel précisait que les secteurs prioritaires devaient être déterminés avec « le partenariat local » et l'exposé des motifs ajoute que l'ensemble des mesures est « le fruit d'une concertation organisée ». Il s'avère, aujourd'hui, que le choix est fait par le Ministère. Ainsi, l'agro-nutrition, proposée par une très grande majorité des acteurs locaux (reconnu pour son intérêt stratégique par un pôle de compétitivité national), ne fait plus partie des DAS du projet de loi.

De même, pour le C.E.S.R., malgré la structuration en deux étages du projet de loi, la sélectivité des aides cède le pas à une certaine systématisation des exonérations qui ne peut être porteuse, à elle seule, d'un projet de développement.

Il craint que ce véritable empilement de mesures fiscales et sociales n'aboutisse à un système encore plus complexe, non profitable pour la majorité des entreprises de la Réunion qui sont en quasi-totalité des TPE.

De plus, ce projet aurait dû être l'occasion d'une mise en application plus dynamique (voire de manière novatrice) des orientations en matière d'aide aux entreprises défendues par le Président de la République au cours de ses récentes interventions. Ainsi, les mesures en faveur de la formation professionnelle, pourtant ciblée comme nécessaire dans le projet présidentiel, n'apparaissent pas suffisamment incitatives, voire contraignantes.

¹⁷ Quatre pour la Réunion selon les déclarations du Secrétaire d'état à l'Outre-mer tant à Paris que lors de sa visite dans notre île.

¹⁸ Dans son avis du 26 octobre 2007, en écho aux déclarations du Secrétaire d'état à l'Outre-mer, le C.E.S.R. avait déterminé 4 D.A.S., issus eux-mêmes des D.A.S. du PR2D.

Il eut été judicieux de proposer que les aides fiscales et/ou sociales le soient sous conditionnalités par exemple, de création d'emplois, de formation professionnelle (cf. supra), de réinvestissement en vue de modernisation, de la structuration de la branche professionnelle, d'un abaissement des coûts intermédiaires et finaux, ou de mise en application des mesures en faveur de l'environnement, ...

Alors que le renforcement de l'intégration de la Réunion dans son environnement régional est identifié tant par l'Union européenne comme un axe stratégique transversal de développement au titre des programmes opérationnels que par le projet présidentiel, le projet de loi ne prévoit rien de novateur dans ce domaine.

Le C.E.S.R. rappelle que si d'importants handicaps structurels n'ont pas encore été compensés, de nouveaux vont apparaître avec des contraintes fortes liées avec la signature des APE. Il est donc essentiel que la poursuite des mesures de rattrapage soit maintenue, voire accentuée. En ce sens, ce rattrapage ne peut se limiter à la seule création d'un fonds exceptionnel d'investissement dont le financement reste largement aléatoire.

Par ailleurs, le C.E.S.R. regrette :

* que certains dispositifs :

- aient disparu sous couvert du développement économique comme le SEJD (Soutien à l'Emploi des Jeunes Diplômés) (cf. article 26),
- ou soient considérablement amoindris voire remis en cause (comme la continuité territoriale, cf. article 24).

Ce qui apparaît même contradictoire alors que ce texte prône la promotion de l'excellence.

* vivement, la non reconduction du dispositif de congé-solidarité qui prenait en considération la situation spécifique de la Réunion en termes de déficits d'emplois.

Enfin, dans la mesure où de nombreuses dispositions doivent être précisées par décrets d'application, le C.E.S.R. demande à ce qu'elles soient soumises à une large procédure de consultation.

Pour conclure, le C.E.S.R. constate l'absence de précision du coût de chaque mesure, en plus ou en moins par rapport à la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003, c'est-à-dire les dépenses et recettes budgétaires en plus et en moins prévisibles pour chaque modification à la loi susmentionnée. Cela constituerait pourtant des indicateurs pour mieux prioriser et appréhender chacune d'elles.

<p>Titre 1 : Création de zones franches globales d'activités (ZFGA) et autres mesures de soutien à l'économie et aux entreprises</p>

Mise en place des ZFGA (article 1)

Le C.E.S.R. rappelle qu'il avait fait part, lors de l'examen du projet présidentiel pour le développement économique de l'Outre-mer¹⁹, de la nécessité de soutenir prioritairement 4 Domaines d'Activités Stratégiques (DAS) qui doivent constituer le socle du développement durable de la Réunion à moyen-long terme :

- ⇒ l'agro-nutrition en milieu tropical,
- ⇒ l'énergie-environnement,
- ⇒ le tourisme,
- ⇒ les TIC.

¹⁹ Avis adopté lors de l'Assemblée plénière du C.E.S.R. du 26 octobre 2007.

Par leur combinaison et leur interdépendance, ces DAS devraient permettre un développement basé sur le concept d'« expérience verte ». Ce concept est fondé sur l'utilisation de l'environnement et des ressources naturelles à des fins économiques et sociales tout en mettant l'accent sur leur respect et leur préservation.

Le C.E.S.R. ne peut accepter que le projet de loi de programme ne retienne pas parmi les secteurs prioritaires pour la Réunion, celui de l'agro-nutrition en milieu tropical, **qui doit rester** un secteur stratégique et pivot de notre économie.

Le maintenir comme secteur prioritaire au sein de la future loi de programme permettrait de rester cohérent vis-à-vis de la stratégie territoriale qui a conduit à sa labellisation du seul pôle de compétitivité de l'Outre-mer. Ce maintien donnerait également une plus grande et meilleure visibilité des politiques publiques mises en œuvre à la Réunion, en cohérence avec les interventions de l'Union européenne en faveur de notre île.

Par ailleurs, pour les secteurs prioritaires, une définition très précise des critères d'éligibilité est nécessaire notamment au regard de la nomenclature codes NAF. Le C.E.S.R. souligne en particulier que le secteur énergie devra inclure les composantes transport, déchets et normes de construction HQE/HPE qui s'inscrivent directement dans la perspective d'une stratégie de développement durable cohérente. La réduction de l'une des priorités de la loi de programme témoignerait d'une vision courte et partielle des enjeux du développement durable.

La cohérence d'un projet de développement impose au contraire que ses composantes stratégiques soient considérées dans leur ensemble, afin de ne pas en limiter ni la portée, ni l'efficacité.

Enfin, en complément des exonérations fiscales prévues dans la ZFGA, le C.E.S.R. préconise que soient aussi prises en compte les exonérations de taxe foncière sur les propriétés économiques non bâties (les terres agricoles) et l'application d'une TVA à taux zéro pour le tourisme.

Mesures diverses relatives à la défiscalisation à l'impôt sur le revenu (article 2 et 10)

S'agissant de la **rénovation hôtelière**, le système proposé est relativement favorable car il permet à l'exploitant de défiscaliser et d'obtenir un crédit d'impôt.

Cependant, le C.E.S.R. craint que l'aide accordée aux hôtels de moins de 60 chambres (subvention de 5 000 euros par chambre) ne crée des effets de seuil préjudiciables pour le secteur. Il propose la suppression de ce seuil ou a minima, que cette mesure s'applique aux 60 premières chambres des hôtels quelle que soit la capacité de ces derniers.

Mise en place d'une aide aux intrants et aux extrants (article 7)

Le C.E.S.R. rappelle qu'il avait, à maintes reprises, indiqué que la prise en charge du fret des intrants et des extrants était une nécessité impérieuse. Il salue donc cette avancée. Cependant, cette aide doit concerner l'acheminement en provenance d'un DOM ou de l'Europe vers un autre DOM ou l'Europe.

Pour le moins, l'élargissement de ce dispositif au commerce mondial devrait être recherché, en s'assurant qu'il soit conforme aux normes communautaires et internationales (OMC).

Par ailleurs, des éclaircissements sont souhaitables sur les modalités de mise en œuvre de cet article avant l'adoption du projet de loi et sa déclinaison par décret.

La consolidation des exonérations de charges sociales applicables outre-mer (articles 8 et 9)

En tout premier lieu, le C.E.S.R. constate que le projet apporte une certaine moralisation des exonérations en excluant de leur bénéfice l'employeur qui n'est pas à jour de ses obligations déclaratives ou de paiement à l'égard de l'organisme de recouvrement.

L'unification des taux (1,4 SMIC) permet une simplification du système mais risque d'accroître l'effet d'aubaine dont pourraient bénéficier certaines activités économiques, au lieu de les faire disparaître. De plus, elle va à l'encontre de l'un des effets recherchés qui étaient d'apporter un avantage à des entreprises exposées à la concurrence extérieure.

Par ailleurs, le système de dégressivité va d'une part, diminuer les avantages liés à l'exonération existante pour les entreprises et d'autre part, risque de freiner l'évolution de l'encadrement intermédiaire dans celles-ci. Le monde socio-économique réunionnais, de même que les sphères institutionnelles, ont pourtant toujours soutenu l'enjeu de développer l'emploi qualifié, notamment les cadres intermédiaires.

Le C.E.S.R. ne peut donc accepter que le projet de loi de programme incite, d'une part, à la création d'emplois sous-qualifiés, et d'autre part, les entreprises à ne pas augmenter les salaires de leur effectif.

D'autre part, tel qu'il est prévu, ce système de dégressivité est très difficilement applicable et ne peut qu'entraîner incompréhensions et contentieux.

Réforme de la TVA NPR (article 12)

Le gouvernement ne légalise que la TVA NPR sur les biens d'investissement neufs et ce, à compter du 1^{er} janvier 2009. Cette disposition entraîne donc la disparition de la TVA NPR achat-revente à la même date.

Parmi d'autres secteurs, celui du BTP est fortement impacté par la TVA NPR sur l'achat-revente qui contribue à réduire les coûts de construction à hauteur de 4 à 5 % (en moyenne). Sa suppression aura donc un impact immédiat sur les prix. Par ailleurs, les entreprises du BTP, qui ont des marchés en cours sur plusieurs années, ou qui répondent aujourd'hui pour des marchés de construction qui ne se réaliseront qu'en 2009, voire 2010, ne pourront supporter un tel impact qui anéantirait totalement leurs marges et les mettraient en difficultés.

Il conviendrait donc de prévoir au minimum le maintien du dispositif actuel pour les marchés signés et en cours de notification avant la suppression de la TVA NPR sur l'achat-revente.

Création d'un fonds exceptionnel d'investissement (article 13)

Au-delà des remarques préalables du C.E.S.R., compte tenu des graves problèmes rencontrés en matière de foncier aménagé et notamment du très grand retard en matière d'assainissement et des stations d'épuration, notre Conseil souhaite que le principal des ressources de ce fonds, dont le montant est fixé chaque année par la loi de finances, permettent d'abonder le FRAFU²⁰ afin de disposer rapidement de terrains aménagés, en particulier pour les zones d'activités.

²⁰ FRAFU : Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain.

Titre 2 : Relance de la politique du logement (articles 14 à 23)

Ce titre a pour objectif la relance de la politique du logement. Mais, aucune des mesures qu'il propose ne permet une telle relance, bien au contraire, sauf en ce qui concerne le logement social. Ces mesures auront, en pratique, un effet négatif sur le volume d'affaires du bâtiment et le nombre de logements construits.

Articles 15 et 16 :

Concernant les indivisions, tous les dispositifs permettant de sortir de l'immobilisme contraint, vont dans le bon sens. Toutefois, il est nécessaire de prévoir l'évaluation du parc concerné afin d'en mesurer, à terme, les effets, de pouvoir se fixer des objectifs et d'en vérifier l'efficacité.

Article 17 :

Une réorientation de la défiscalisation vers les logements sociaux est souhaitable dans le contexte actuel de pénurie de ce type de logement. Cependant, le projet de loi la prévoit de manière brutale et quasi totale.

Le C.E.S.R. rappelle²¹ qu'il avait souligné la nécessité de procéder par étapes intermédiaires et qu'il n'avait pas du tout envisagé que la défiscalisation sur l'I.R.P.P. puisse être supprimée. En particulier, l'accession à la propriété doit être possible par tous, quel que soit leur niveau de revenus.

Le C.E.S.R. insiste sur le fait que pour sortir le logement social de sa situation de crise, il est nécessaire d'agir instamment sur quatre points précis :

- le foncier et son aménagement (cf. article 13),
- la fiscalité,
- l'allocation logement,
- la LBU²² et les paramètres de financement.

Si le projet de loi évoque des modifications sur les trois premiers (avec des remarques afférentes du C.E.S.R.), il n'évoque nullement le dernier point. Il serait opportun que le gouvernement puisse apporter des réponses claires sur le devenir de ce financement. L'objectif devant être de maintenir une pluralité des financements et des produits pour une plus grande fluidité du marché (véritable parcours résidentiel).

Enfin, le C.E.S.R. insiste sur l'importance, dans le cadre de la défiscalisation du logement, de la mise en place de dispositifs d'encadrement, de contrôle et d'évaluation au plus près des territoires afin d'en mesurer les effets.

I – *Suppression, dès la promulgation de la loi, de la défiscalisation pour les résidences principales.*

La capacité à se loger et à suivre un parcours résidentiel n'est plus fermement défendue dans le cadre de ce projet de loi.

²¹ Cf. avis adopté lors de l'Assemblée plénière du C.E.S.R. du 26 octobre 2007.

²² LBU : Ligne Budgétaire Unique.

En effet, les classes moyennes (exclues de l'accèsion à la propriété sociale ou très sociale) qui pouvaient espérer accéder à la propriété par le biais de la défiscalisation, n'auront plus cette faculté : si tel est le cas, cela irait totalement à l'encontre de l'objectif d'accèsion à la propriété des Réunionnais, objectif pourtant mis en exergue par le Président de la République.

Par ailleurs, cette mesure aura de graves conséquences pour les entreprises, plus particulièrement celles artisanales dont la construction de maisons individuelles constitue l'essentiel de l'activité (78 % de l'activité des artisans reposent sur la maison individuelle) : des milliers d'emplois sont ainsi en jeu.

De ce fait, le C.E.S.R. demande le maintien des dispositions prévues au « a) » du 2 de l'article 199 undecies A du code général des impôts.

II – *Suppression à compter de l'imposition des revenus de l'année 2010 de la défiscalisation sur les logements locatifs privés.*

Le C.E.S.R. reste dubitatif sur la décision de mettre fin aussi rapidement au dispositif de défiscalisation au titre de l'article 199 undecies A sur le locatif privé.

En effet, il rappelle que plus de 6 000 logements collectifs construits à la Réunion ont été financés par des investisseurs métropolitains. Rompre brutalement avec ce dispositif de mobilisation financière par un basculement souhaité vers le logement social est hasardeux et ne peut garantir les mêmes niveaux d'investissement.

La progressivité du transfert est d'autant plus nécessaire que les promoteurs sociaux n'auront que peu de temps pour constituer un portefeuille de foncier aménagé suffisant pour que le logement social prenne le relais du logement libre.

La chute d'activité prévisible des entreprises du BTP sera constatée à partir de 2009. Les conséquences sur l'emploi seront automatiques et risquent d'être catastrophiques. En cas de suppression brutale, sans période de transition, le C.E.S.R. craint en particulier que l'année 2009 soit une « année blanche » dans le secteur du bâtiment provoquant ainsi un grave problème social (absence d'offre et demande de logement soutenue) avec la disparition de nombreux emplois.

Enfin, le C.E.S.R. estime que la construction, en nombre, de logements privés locatifs, ces dernières années, qui sont venus combler un besoin, a eu pour effet de faire diminuer le montant des loyers. L'interruption brutale des programmes de logements privés ne pourra que relancer la progression du montant des loyers. De même, les logements intermédiaires ayant bénéficiés de la défiscalisation sont aujourd'hui revendus sans plus-value. Supprimer le dispositif de défiscalisation sur ces logements aura pour effet de diminuer fortement le nombre de leur mise sur le marché, et par voie de conséquence, d'augmenter le prix pour des logements qui font toujours l'objet d'un besoin certain et d'une forte demande.

Le C.E.S.R. estime qu'il est donc préférable d'ajuster les paramètres du dispositif en place depuis 2003 pour le logement locatif privé, et de procéder progressivement et partiellement au glissement du dispositif de défiscalisation du logement libre privé au logement social sur une période de 5 ans.

Ainsi, la défiscalisation du locatif libre privé serait progressivement moins intéressante (par exemple, passant de 50 % à 25 % et de 40 % à 20 %) avec en plus, une obligation de construction répondant aux normes H.Q.E./H.P.E. et de mixité sociale.

III – Eligibilité du logement social à la défiscalisation à l'impôt sur les sociétés par l'article 199 undecies C.

Le basculement du locatif privé vers le social voulu par les dispositions de cet article ne peut méconnaître la réalité économique des secteurs concernés. En effet, comment les promoteurs privés qui commercialisent aujourd'hui des programmes autour de 3 500 €/m², vont-ils pouvoir se rapprocher de la cible des 1 200 €/m² en 2 ans ? La rentabilité de la défiscalisation diminuera encore à partir du moment où l'on s'éloignera de la cible des 1 200 €/m². Par ailleurs, outre le faible intérêt pour l'investisseur, le promoteur social aura du mal à équilibrer son opération s'il l'achète plus chère compte tenu du loyer plafonné du LLS. La transition entre les produits de la défiscalisation, pour de multiples raisons, ne se fera pas automatiquement et les conséquences sur l'activité et l'emploi seront importantes jusqu'à déstabiliser totalement le secteur économique du bâtiment. D'ailleurs, s'agissant du logement locatif intermédiaire, le report du dispositif de défiscalisation de l'impôt sur le revenu sur l'impôt sur les sociétés à partir de fin 2009, ne garantit nullement, à ce jour, un volume de construction de logements locatifs intermédiaires équivalent, voire même suffisant au regard des besoins.

De plus, les opérations de construction qui bénéficieraient de la défiscalisation, risquent de ne concerner que le LLS (et le locatif/accession social). Le C.E.S.R. rappelle qu'il est important de proposer un ensemble de produits « logement » pouvant répondre aux demandes des ménages.

Concernant le 4° de l'article 199 undecies C, le C.E.S.R. rappelle que le projet d'une « Réunion île verte » passe par la valorisation de domaines d'activités stratégiques dont l'énergie fait partie. **Il insiste sur l'importance de soutenir ce secteur, notamment celui des énergies renouvelables et sur la nécessité que la défiscalisation du logement tant social que privé, soit assujettie à l'utilisation de ces énergies.**

Le C.E.S.R. souligne que le financement du logement social relève de la compétence de l'Etat au travers de la LBU. **Le dispositif de défiscalisation proposé dans le cadre du projet de loi ne doit en aucun cas exonérer l'Etat de ses responsabilités financières dans le cadre de la politique de construction de logements sociaux. Le financement par la LBU doit rester le pilier central de la politique de logement social dans les DOM.** La défiscalisation ne peut constituer qu'un complément de financement facilitant le montage de programme en LLS ou en location/accession très social.

Les logements très sociaux (LES en accession et LLTS en locatif) devront impérativement continuer à être financés par la LBU afin de tenir compte de la faible capacité contributive d'un nombre important de ménages réunionnais.

Le dispositif proposé doit préciser clairement l'articulation entre la mobilisation de la LBU et de la défiscalisation, le maintien de la TVA réduite pour les opérations de LLS bénéficiant de la défiscalisation, ainsi que sur l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 25 ans.

Pour le C.E.S.R., l'agrément du ministère du Budget pour les opérations supérieures à 1 000 000 € (soit 8 logements environ) ne va pas dans le sens d'une fluidité dans l'instruction des dossiers. **Il demande que cette instruction puisse se faire localement et que faute de réponse dans un délai de deux mois, celle-ci soit réputée favorable.**

Article 19 :

Le C.E.S.R. estime que l'extension de l'allocation logement foyer bien que constituant une avancée, doit aussi prendre en compte les services associés à ce type de résidence (comme en Métropole).

Article 20 :

Le C.E.S.R. avait souhaité cette revalorisation. Il souligne cependant l'importance de la revalorisation de la majoration forfaitaire au titre des charges locatives applicables aux allocations de logement qui doit être réelle afin de pouvoir correctement entretenir le parc d'habitat social (entretien plus fréquent sous les tropiques des espaces verts et des parties communes, désinsectisations, ...).

Titre 3 : La continuité territoriale (article 24)

L'Etat souhaite reprendre en main le dispositif de continuité territoriale mais il faut qu'il affiche clairement ses priorités. Le C.E.S.R. relève une grande incertitude concernant les sommes affectées à ce fonds et pour éviter des dérives, il suggère que les critères d'éligibilité soient définis dès le départ.

Le C.E.S.R. déplore que le passeport-mobilité soit remis en cause en le conditionnant à la saturation ou à l'inexistence d'une filière de formation sur le territoire. L'étudiant, qui n'a pas les moyens, ne pourra donc plus avoir le choix de l'université dans laquelle il souhaite étudier : ce passeport-mobilité doit rester ouvert à tout jeune désireux d'étudier ailleurs qu'à la Réunion.

En outre, le C.E.S.R. trouve ici l'occasion de rappeler ce qu'il a déjà préconisé pour que les mesures en matière de continuité territoriale mises en œuvre, remplissent « complètement les missions prioritaires que sont la formation et la recherche d'emploi »²³. En effet, les dispositifs de continuité territoriale souffrent d'un manque de lisibilité, qui profite davantage à ceux qui sont mieux informés qu'aux cibles elles-mêmes. L'instauration d'un guichet unique est toujours apparue pour le C.E.S.R. comme une solution appropriée.

Par conséquent, il serait opportun que ce dispositif de continuité territoriale, pour qu'il soit profitable à tous, en particulier aux publics cibles que sont les étudiants et les personnes disposant de ressources modestes, se dote d'un véritable outil de mutualisation des moyens et des acteurs qui participent à sa gestion. Le C.E.S.R. propose qu'un Groupement d'Intérêt Public dont le rôle serait l'information, la programmation, la rationalisation, la gestion et la mutualisation financière, soit mis en place.

Titre 4 : Evaluation des dispositifs (article 25)

Le C.E.S.R. s'il est favorable à la création d'une commission nationale d'évaluation des politiques publiques de l'Etat Outre-mer, s'interroge néanmoins sur son rôle et sur sa composition. Il rappelle ses préconisations d'une évaluation annuelle différenciée DOM par DOM et secteur par secteur de la constitution d'une commission locale ayant les mêmes missions et composée de représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et des partenaires sociaux.

De même, la définition d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs fiables et d'outils appropriés d'évaluation, doit se faire en toute objectivité et dans la plus grande concertation au niveau le plus pertinent.

²³ Cf. contribution sur la continuité territoriale, adoptée par l'assemblée plénière du 22 juin 2004.

Par ailleurs, il propose un amendement dans le deuxième paragraphe de l'article : remplacer « elle *peut* recueillir l'avis des organisations syndicales et professionnelles », par « elle *doit* recueillir l'avis des organisations syndicales et professionnelles » et que dans le cadre du décret d'application de l'article 25, les C.E.S.R. des DOM puissent faire partie de cette commission ou qu'ils puissent émettre leurs avis au préalable.

Enfin, il réaffirme l'urgence à mettre en place de véritables instruments d'analyse économique et sociale pour un suivi optimal de la politique de développement (et de formation des prix).

Annexe 4



CONTRIBUTION SUR LA CONTINUITÉ TERRITORIALE préparée par la commission « Ad hoc » du C.E.S.R.

SOMMAIRE

Introduction	42
 <u>1^{ère} partie</u> : Etat des lieux	
A) La notion de continuité territoriale	43
B) Les dispositifs concourant à la mobilité	47
 <u>2^{ème} partie</u> : Propositions/préconisations du C.E.S.R. en matière de continuité territoriale	
A) Des priorités pour la continuité territoriale	50
B) Des fonds limités	50
C) Autres préconisations	51
 Conclusion	 52
 Annexe 1 : Contribution sur la desserte aérienne de la réunion	 53
Annexe 2 : Extrait de l'avis du C.E.S.R. sur le projet de loi de programme pour l'outre-mer	61
Annexe 3 : Extrait de l'avis de la commission « Ad hoc » du C.E.S.R. sur le projet de décret d'application relatif à la continuité territoriale dans les collectivités d'outre-mer	62

ASSEMBLEE PLENIERE DU 22 JUIN 2004

***Adoptée à l'unanimité des membres présents et
représentés.***

Introduction

Le Conseil régional doit arrêter un cadre d'intervention pour la répartition de la « dotation de continuité territoriale » (pour l'aide au passage aérien des résidents, selon les termes de la loi) qui a été allouée à la Réunion. Il a décidé de procéder à une consultation auprès de différents partenaires et instances. A ce titre, il a sollicité le C.E.S.R. afin de recueillir son avis sur la question ainsi que des suggestions.

Compte tenu de l'importance de la continuité territoriale en termes d'enjeux stratégiques pour la Réunion d'un point de vue économique, social et culturel, et de l'ampleur des débats, le C.E.S.R. a jugé opportun d'engager une réflexion plus approfondie sur ce thème avec pour objectif de dégager des pistes de travail à l'attention des décideurs.

Elles s'inscrivent dans le prolongement de sa contribution sur la desserte aérienne de la Réunion en septembre 2002²⁴ et des différentes positions qu'il a pu prendre lors de l'examen des textes (législatif et réglementaire) relatifs au dispositif de continuité territoriale instauré par la LOPOM²⁵, ou d'avis sur les budgets du Conseil régional ou encore de rapports qu'il a adoptés.

Au préalable, le C.E.S.R. a jugé indispensable, de tenter de mieux définir le concept de continuité territoriale. En effet, à son sens une clarification s'impose, pour une expression qui est trop souvent réduite à la mobilité des personnes voire même limitée à la seule desserte aérienne.

Ensuite, le C.E.S.R. a souhaité procéder à une approche des dispositifs de mobilité existants variés et multiformes. Le travail de collecte d'informations s'est opéré au moyen de questionnaires auprès des institutions concernées. Cependant, ce travail n'est probablement pas exhaustif, compte tenu du manque de centralisation de certaines données, de l'absence de bilan parfois quantitatif et souvent qualitatif et du foisonnement des dispositifs.

Enfin, à la lumière de l'existant, des priorités pourront être proposées :

- d'une part, d'un point de vue global, supposant l'application pleine et entière du principe de continuité territoriale ;
- et d'autre part, plus spécifiquement compte tenu du cadre restreint de la loi relatif à la « dotation de continuité territoriale » affectée à la Réunion.

²⁴ Cf. annexe 1 : Contribution sur la desserte aérienne de la Réunion - adoptée le 24 septembre 2002.

²⁵ Cf. annexe 2 : Avis du C.E.S.R. sur le projet de loi de programme pour l'outre-mer - 25 février 2003 et annexe 3 : avis sur le projet de décret relatif à la continuité territoriale - 14 novembre 2003.

1^{ère} partie : Etat des lieux

A) La notion de continuité territoriale

La question de la continuité territoriale a pris une telle ampleur qu'elle est désormais inscrite dans l'action gouvernementale. Elle a suscité bien des débats, a fait l'objet de nombreux discours, d'un article de loi et d'un avis du Conseil constitutionnel.

1) La position de l'Etat

L'engagement du gouvernement s'est concrétisé tout d'abord par une première mesure mise en place et financée par l'Etat sous la forme du « passeport mobilité » (en 2002). Celle-ci est destinée à faciliter le déplacement des jeunes résidents. Dans ce cadre, ils peuvent bénéficier, sous conditions, une fois par an de la gratuité d'un trajet aérien pour suivre une formation initiale ou professionnelle ou occuper un premier emploi en métropole ou dans une autre collectivité d'outre-mer.

La loi de programme pour l'outre-mer (21 juillet 2003, articles 1 et 60) a eu pour objectif de compléter les moyens existants.

Elle prévoit d'une part, des mesures de défiscalisation et d'allègement des charges sociales pour les compagnies aériennes desservant l'outre-mer et d'autre part, l'instauration d'une participation de l'Etat au financement d'un dispositif d'abaissement du coût des billets d'avion.

La mise en œuvre de cette dernière disposition se traduit par l'attribution annuelle d'une « dotation de continuité territoriale » versée à chaque collectivité d'outre-mer. Elle est destinée à faciliter les déplacements de leurs résidents vers le territoire métropolitain. Son évolution est prévue de façon identique à celle de la dotation globale de fonctionnement.

Ses conditions de répartition entre les différentes collectivités d'outre-mer et de versement ont été déterminées par le décret du 30 janvier 2004.

Enfin, l'arrêté du 2 février 2004 attribue un montant de « dotation de continuité territoriale » pour chaque entité d'outre-mer.

Il se base sur des critères jugés déterminants comme la distance, le nombre d'habitants, le trafic, le caractère archipélagique et l'unicité de l'offre de transport.

Il appartient ensuite aux Conseils régionaux et assemblées territoriales de proposer les critères de répartition de la « dotation de continuité territoriale » entre les bénéficiaires (catégories, conditions d'éligibilité, montant de l'aide et modalités de mise en œuvre).

Ces critères sont soumis pour avis à la Commission européenne pour être entérinés et permettre la mise en place effective de la « continuité territoriale ».

2) L'analyse du Conseil constitutionnel

La loi de programme pour l'outre-mer a fait l'objet d'une saisine au Conseil constitutionnel ayant trait notamment à l'article 60 relatif à la continuité territoriale.

Pour les requérants, le mécanisme proposé de continuité territoriale instauré sous la forme d'une aide au passage aérien ne permet en rien d'améliorer et de favoriser la desserte aérienne de l'outre-mer.

Ils ont invoqué, entre autres :

- la faiblesse du montant de la « dotation de continuité territoriale » affectée aux collectivités et par là-même celle de l'aide susceptible d'être accordée aux résidents ;
- la rupture d'égalité entre les citoyens que le mécanisme engendre car la continuité territoriale doit être un élément de l'indivisibilité de la République.

La décision n°2003-474 DC du 17 juillet 2003 rendue par le Conseil constitutionnel a déclaré l'article 60 de la LOPOM conforme à la Constitution. Les critiques avancées ont été rejetées sur les bases suivantes :

* Le principe dit de « continuité territoriale » n'a pas de valeur constitutionnelle et n'est pas un corollaire, ni une composante du principe d'indivisibilité de la République.

* La « dotation de continuité territoriale » allouée aux collectivités d'outre-mer a pour vocation de financer une « aide au passage aérien ». La disposition de l'article 60 s'en tient seulement à prévoir le versement d'une dotation, celle-ci s'ajouterait aux autres concours de même objet versés tant par l'Etat, que l'Union européenne ou les collectivités.

Cette disposition ne constitue en rien une compétence nouvelle dévolue aux collectivités. Il n'y a pas de création, d'extension ou de transfert de compétences aux collectivités qui justifieraient l'exigence de ressources équivalentes ou déterminées.

De ce fait, l'Etat dispose de la possibilité de verser aux collectivités territoriales des subventions dans un but déterminé.

* S'agissant d'une subvention versée par l'Etat aux collectivités d'outre-mer pour l'exercice d'une compétence facultative, les modalités de répartition de la dotation peuvent être renvoyées à un décret d'application. Cette faculté est mise en œuvre dans la mesure où le législateur a arrêté de façon suffisamment précise le principe et l'objet de la dotation ; le pouvoir réglementaire disposant d'un pouvoir d'appréciation en la matière.

* « Le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général à condition que la différence de traitement soit en rapport direct avec l'objet de la loi.

La Corse de par sa situation géographique et son régime statutaire ne se trouve pas dans la même situation que les collectivités d'outre-mer.

De même, les personnes originaires d'outre-mer vivant en métropole se trouvent dans une situation différente des personnes résidant outre-mer. Cette différence est de nature à justifier le bénéfice de l'aide au passage aérien ».

3) La position du C.E.S.R.

Le C.E.S.R. s'est prononcé à plusieurs reprises sur des éléments concourant à la continuité territoriale. Sa conception s'est enrichie au fil du temps, au fur et à mesure de ses travaux.

a) La contribution du C.E.S.R. sur la desserte aérienne de la Réunion du 24 septembre 2002 (cf. annexe 1)

Ce document constitue une réflexion initiale sur le principe de continuité territoriale mais appliquée à la seule desserte aérienne de la Réunion.

Elle s'est appuyée sur deux grands principes définis par la réglementation européenne :

*la libre circulation des personnes et des marchandises sur le territoire européen,
 *les Obligations de Services Publics (O.S.P.) concernant l'accès des transporteurs communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires.

Pour le C.E.S.R., la continuité territoriale est attachée à la notion de service public. Aussi, pour la satisfaire, il convient de répondre à un ensemble d'obligations en termes de continuité, de régularité, de capacité et de prix.

L'application concrète du principe de continuité territoriale doit permettre d'abaisser le coût des déplacements qu'il s'agisse de voyageurs, de marchandises ou de services afin d'améliorer la desserte de la Réunion.

L'aide au titre de la continuité territoriale ne doit pas exclure la mise en place de politiques particulières complémentaires tant en matière sociale que touristique ou encore d'export ou d'import. Il existe d'ailleurs déjà un nombre relativement important de dispositifs concourant à la continuité territoriale (mobilité-emploi, mobilité-formation, Soutien Logistique A l'Export (SLAE),...).

Au-delà des aides existantes à la Réunion, tous les dispositifs ayant cours en métropole devraient également être applicables à la Réunion au titre de la continuité territoriale. Il doit en être ainsi des réductions tarifaires pour les personnes âgées, les personnes handicapées, les familles nombreuses, ou encore les congés payés.

De même, le développement touristique nécessite la réduction du prix des billets d'avion et une offre conséquente de capacités des compagnies aériennes afin de positionner plus favorablement la destination Réunion tout au long de l'année.

De plus, l'ouverture de la Réunion sur l'extérieur en matière d'activités est un enjeu important de son développement économique et doit donc faire l'objet d'un traitement particulier.

Pour le C.E.S.R., il est donc nécessaire d'appliquer la continuité territoriale dans toute sa dimension afin d'établir un véritable « pont » entre l'Europe et la Réunion, pour compenser le handicap de la distance.

b) La continuité territoriale dans la LOPOM : une conception restrictive

(cf. annexes 2 et 3)

Lors de l'examen du projet de loi de programme pour l'outre-mer et de son décret d'application, le C.E.S.R. avait formulé certaines observations :

* Il avait non seulement souligné que les difficultés de mise en œuvre du **passport mobilité** justifiaient une simplification de procédure (ce qui a été pris en compte) mais que de plus, le dispositif n'étant applicable que sur la seule destination de la métropole, une extension vers l'Europe et les pays de son environnement régional était une nécessité.

* La mesure de **continuité territoriale prise dans la LOPOM** concernant seulement les résidents, le C.E.S.R. s'était interrogé sur les répercussions que son application pourrait engendrer sur le trafic touristique, sachant qu'aucune disposition n'était envisagée dans ce domaine.

Une continuité territoriale qui ne s'attache qu'à la desserte aérienne est apparue très restrictive car elle ne peut se résumer au déplacement des personnes et à l'attribution d'une aide au passage aérien.

Elle concerne également, entre autres, le transport maritime, le fret des marchandises, le coût de la presse nationale, l'accès aux chaînes télévisées publiques nationales, l'extension des conventions collectives nationales pour les salariés, ...

* A l'occasion de l'examen du **projet de décret** d'application relatif aux conditions de répartition de la « **dotation de continuité territoriale** », le C.E.S.R. a constaté que la faiblesse du montant de cette dotation accordée à l'ensemble des collectivités d'outre-mer ne pourrait répondre à la totalité des attentes en matière de continuité territoriale.

Il s'est également interrogé sur la complexité du mode calcul de la dotation pour chaque collectivité et les conséquences de la prise en considération du critère de l'unicité de l'offre de transport sur les situations de monopole.

4) Les autres conceptions

Le débat sur la continuité territoriale a été l'occasion pour divers organismes ou organisations de se positionner sur le sujet. Afin de mieux appréhender leur positionnement, le C.E.S.R. a décidé de les interroger et un questionnaire relatif à la continuité territoriale a été élaboré et leur a été envoyé.

Sur 36 questionnaires, 6 ont été retournés au C.E.S.R. à ce jour (C.G.P.M.E. Réunion, Caisse d'allocations familiales, Syndicat national des agences de voyages, Comité de pilotage de l'industrie, COLIER-MEDEF, Union régionale interfédérale des oeuvres et organismes privés sanitaires et sociaux).

Les réponses apportées ont fait l'objet d'une synthèse.

A la question : « **Quelle est votre définition de la continuité territoriale ?** », les principales réponses suivantes ont été apportées :

* Le premier fondement du principe de continuité territoriale est de nature géographique : l'éloignement, l'insularité, la discontinuité de l'espace, ... engendrent une rupture physique et des disparités d'ordre économique et social, qu'il convient de limiter ou de compenser.

Le principe peut également reposer sur des justifications économiques et sociales et des considérations politiques.

* Sur le plan économique, pour la production locale, la continuité territoriale vise à réduire les coûts des approvisionnements en marchandises (intrants) de l'île pour permettre aux producteurs d'améliorer leur compétitivité.

Elle concerne tous les secteurs d'activités : les conditions de production de l'agriculture, de l'industrie, de l'artisanat, l'acheminement des touristes, les services à travers les échanges d'information, ...

D'un point de vue social, la continuité territoriale vise à permettre aux résidents insulaires confrontés à des difficultés pour se déplacer, de se rendre en métropole sans entraves.

* La continuité territoriale est la traduction concrète de l'égalité des chances qui doit exister entre les différentes parties du territoire de se développer et de jouer un rôle dans l'évolution commune.

La continuité territoriale correspond à l'ensemble des conditions logistiques et/ou financières permettant les mêmes facilités de circulation des personnes, des biens et des services (informations, télécommunication) entre une région insulaire éloignée (la Réunion) et son espace juridique de référence (l'Europe continentale), qu'entre deux régions continentales de ce même espace de référence.

* L'application du concept de continuité territoriale se matérialise par la mise en œuvre de divers dispositifs d'aides, de soutien, d'accompagnement, ... destinés à pallier ou supprimer les handicaps.

Ces dispositifs peuvent s'attacher aux personnes, aux biens, marchandises ou services ; que le transport soit aérien ou maritime.

B) Les dispositifs concourant à la mobilité

Un grand nombre de dispositifs locaux existent et contribuent à faciliter les déplacements de certaines catégories de personnes pour des raisons déterminées.

1) Classement des dispositifs existants par nature (motif) du voyage :

A partir de questionnaires adressés aux institutions et du guide des dispositifs de la mobilité, plus d'une quarantaine de prestations ont été identifiées.

Ces dispositifs peuvent être classés par nature, en fonction de l'objet ou du motif du déplacement.

- Enseignement

Dans le secteur de l'enseignement initial, une quinzaine de dispositifs est destinée au public scolaire, des classes du secondaire au supérieur (collégiens, lycéens, étudiants).

Ces actions visent à permettre aux élèves de compléter leur enseignement. Elles se déclinent sur des axes tels : découvrir un pays, contact avec le monde du travail, pratique d'une langue étrangère, poursuite d'études n'existant pas à la Réunion ou contribution à l'insertion professionnelle des jeunes.

- Formation

Quelques dispositifs concernent la formation professionnelle. Ils peuvent permettre aux demandeurs d'emploi, à partir d'un projet de formation défini, d'acquérir une qualification professionnelle ou encore à des jeunes suivant une formation théorique à la Réunion d'effectuer des stages pratiques à l'extérieur de l'île.

- Emploi

Pour favoriser l'insertion des demandeurs d'emploi, des aides à la mobilité géographique peuvent être octroyées aux titulaires d'un contrat de travail ou bénéficiaires d'une promesse d'embauche. Elles peuvent concerner également les demandeurs d'emploi en prospection.

- Activités sportives et culturelles

Afin de permettre aux Réunionnais de participer à des stages nationaux et des compétitions, de préparer une formation diplômante, de réaliser un stage pratique, diverses prestations sont offertes dans le secteur sportif.

De même, l'Etat ou les collectivités locales assurent la prise en charge de diverses actions en vue de favoriser les formations culturelles et artistiques, la diffusion des œuvres et des spectacles et la promotion artistique.

- Acteurs économiques

Pour favoriser la mobilité des agriculteurs, des pêcheurs et des artisans, des aides existent et peuvent être attribuées dans le cadre de voyages d'études, de stages, de colloques ou de formations.

- Fonction publique

Les fonctionnaires d'Etat dont le lieu de résidence habituel est le territoire européen ou le département d'outre-mer où se trouve le centre de leurs « intérêts moraux et matériels », ont droit à un congé bonifié :

* tous les 3 ans, pour les métropolitains en poste à la Réunion ;

* tous les 5 ans ou 10 ans pour les agents réunionnais (prise en charge totale ou de la moitié du billet d'avion) (cf. décret 78-399 du 20 mars 1978).

Pour la Fonction Publique Hospitalière, cette disposition ne s'applique, à la Réunion, qu'au personnel du corps de direction et qu'aux médecins praticiens.

- Secteur sanitaire et social

Les transferts sanitaires : la pratique d'examens médicaux ou d'interventions chirurgicales impossibles à la Réunion donne lieu à une demande de transferts sanitaires dont la prise en charge est assurée par l'Assurance Maladie.

L'accompagnement social : il est lié à des critères d'âge (moins de 16 ans) ou à des difficultés de déplacement de personnes handicapées ou incapables de remplir les formalités nécessaires au voyage. Il est pris en charge par les caisses de sécurité sociale et/ou par certaines mutuelles.

2) Classement des dispositifs existants selon des critères sociaux ou autres

(cf. annexe 5)

La mise en œuvre des différents dispositifs est soumise à diverses conditions, lesquelles sont prises en compte pour l'attribution des aides qui sont allouées au titre de la mobilité.

Les critères de sélection les plus couramment rencontrés sont relatifs aux ressources ou encore à l'âge.

- * Condition de revenus

On peut considérer que près d'une vingtaine de dispositifs (soit près de la moitié) est assujettie à une condition de ressources. Ce critère s'applique en particulier dans le cas où la prestation est destinée aux élèves boursiers, les revenus des parents ou les ressources personnelles de l'intéressé sont pris en compte ou qu'il s'agisse de personnes censées sans ressources (insertion des demandeurs d'emploi).

- * Condition d'âge

Près de la moitié des dispositifs existants sont destinés aux jeunes : collégiens, lycéens, étudiants et touchent plus spécifiquement les secteurs de l'enseignement, de la formation et de l'insertion.

- * Autres critères

Les critères d'âge et de revenus sont parfois des conditions cumulatives. Mais, pour obtenir la prestation, il peut exister d'autres conditions particulières au dispositif. Pour bénéficier par exemple de la prise en charge de certaines formations, une condition de diplôme, de niveau d'études ou de cursus peut être requise. C'est le cas notamment des stages pratiques ou universitaires, des aides aux travaux de recherche universitaires, de l'assistantat de langue à l'étranger, du projet individuel de formation.

Il peut s'agir aussi d'une condition de résidence de l'intéressé ou de ses parents (pour l'allocation régionale de première installation et la mobilité culturelle) ou encore d'appartenance à une catégorie socio-professionnelle (congrés bonifiés) ou à un secteur d'activités déterminé (agriculture, pêche, artisanat, sport, culture).

3) Quelques remarques

L'examen des différents dispositifs de mobilité ci-dessus, et pour lesquels les informations relatives notamment aux publics bénéficiaires et aux conditions d'éligibilité sont disponibles, a conduit à formuler quelques remarques (non exhaustives) :

- Si l'on considère le critère du revenu qui est déterminant pour l'éligibilité à certains dispositifs en matière d'enseignement ou de formation professionnelle, certains jeunes ne pourront jamais bénéficier de ces prestations, quel que soit le bien-fondé de leur déplacement.

En effet, dans la plupart des cas, les effets de seuil sont préjudiciables à certaines catégories de jeunes qui, à l'euro près, peuvent être exclus, du bénéfice des dispositifs. Il en est ainsi, de l'allocation départementale pour la mobilité des collégiens ou des séjours linguistiques à l'étranger pour les lycéens.

- En considération du critère de l'âge, les jeunes (de moins de 30 ans) font partie des tranches d'âge relativement bien couvertes (sous réserve de certaines exclusions, cf. annexes) puisqu'une vingtaine de dispositifs les concernerait.
- Les demandeurs d'emploi peuvent prétendre à une douzaine de prestations qui peuvent répondre à des besoins divers en matière de formation, d'insertion ou de prospection.
- L'approche par nature d'activités : si le domaine sportif, le milieu culturel et quelques secteurs économiques (agriculture, pêche, artisanat) peuvent bénéficier de la prise en charge de déplacements, d'autres en sont exclus. Par exemple, pour le secteur touristique, les échanges d'expériences, la participation à des manifestations ou des salons s'avèrent indispensables ; les aides existantes ne semblent pas couvrir ces déplacements. Il en est de même pour l'immense majorité des salariés du secteur privé.
- Pour le cas particulier des congés bonifiés : seuls les fonctionnaires d'Etat et certains agents de la Fonction Publique Hospitalière (F.P.H.) en sont bénéficiaires.

Ce dispositif exclu les agents contractuels et certaines catégories de personnel ainsi que tous les agents de la Fonction Publique Territoriale (F.P.T.).

Par ailleurs, au vu des réponses aux enquêtes, il apparaîtrait que cette prérogative est peu utilisée (moins de 10 % du personnel y aurait recours). Cette situation serait due au fait que la prise en charge du billet d'avion pour les ayants droit a pour conséquence entre autres, une réduction de salaire pendant la période de congés.

Par ailleurs, une deuxième question a été posée aux divers organismes et organisations que nous avons consulté : « **Connaissez-vous des dispositifs concourant à la continuité territoriale ?** ».

Les réponses les plus couramment formulées sont :

- * Les Techniques d'Information et de Communication - TIC - (haut débit, télécommunications, ...)
- * Pour la production : les systèmes de type Soutien Logistique A L'Export (SLAE) et Soutien Logistique Aux Intrants (SLAI), les aides diverses aux entreprises pour la récupération de T.V.A., le dispositif d'exonération d'octroi de mer ;
- * Les actions au titre de la mobilité des personnes (étudiants, professionnels, ...).

2^{ème} partie : Propositions / préconisations du C.E.S.R. en matière de continuité territoriale

A) Des priorités pour la continuité territoriale

Pour le C.E.S.R., avant d'établir quelques priorités, la question préalable et primordiale à se poser est : « la continuité territoriale, pour quoi faire ? ». Ce sont, en effet les objectifs recherchés qui apparaissent fondamentaux.

Ainsi, tous les dispositifs touchant l'ensemble des secteurs d'activités (l'agriculture, l'industrie, l'artisanat, le tourisme, les services, ...) susceptibles de favoriser la création de valeur ajoutée locale et d'emplois et donc d'améliorer la compétitivité économique de la Réunion, sont indispensables et prioritaires.

La prise en compte des incidences sur le développement économique et social est un facteur déterminant à retenir pour définir des priorités. Les mesures mises en oeuvre dans ce sens, sont de nature à contribuer au développement de la Réunion et doivent donc être privilégiées.

Il en est ainsi de tous les dispositifs en faveur des entreprises pour le développement des services des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC), pour la production et la commercialisation à l'export de biens marchands (aides au transport des matières premières à transformer, aide à l'export, mesures d'exonérations et d'allègement des charges sociales, défiscalisation, ...).

Une des applications les plus pertinentes, pour le secteur économique, pourrait concerner le différentiel de coût d'approche des intrants participant à la création de valeur ajoutée. Les capacités de fret tant en aérien qu'en maritime doivent être assurées et à des coûts accessibles.

De même, permettre le ressourcement familial ou les rencontres familiales sont une priorité pour le C.E.S.R. Compte tenu du fait que de nombreuses familles réunionnaises sont « éclatées » entre la Réunion et l'Hexagone, le raffermissement des liens familiaux est un bon concours, qui par ailleurs peut permettre une meilleure connaissance et utilisation de la diaspora réunionnaise.

B) Des fonds limités

Les fonds nationaux disponibles étant limités, il n'est donc pas possible de pouvoir couvrir tous les aspects de la continuité territoriale. Le faire, ne pourrait se traduire que par un saupoudrage relativement inefficace et sans réel impact, qu'il soit économique ou social.

Avant d'aller plus avant, le C.E.S.R. rappelle qu'il ne se satisfait pas du montant des sommes mises à disposition des collectivités d'outre-mer pour la continuité territoriale. Il rappelle qu'il s'agit, pour lui d'une compétence nationale.

Dans le cadre de la saisine, les restrictions nécessitent de définir des catégories de personnes éligibles afin de concentrer l'efficacité de l'aide. Aussi, un principe pourrait être retenu : les bénéficiaires d'une autre prestation égale ou supérieure au présent dispositif, seraient exclus.

Ce principe de non cumul de l'aide au titre de la continuité territoriale avec les autres aides existantes par ailleurs (notamment les dispositifs de mobilité), requiert la connaissance de tous les autres dispositifs et surtout des personnes qui y sont potentiellement éligibles.

Après avoir examiné les dispositifs de mobilité existants, il en ressort que certaines catégories de personnes sont exclues des champs d'intervention et ce, pour diverses raisons, qu'elles soient économiques, professionnelles ou sociales.

Ainsi, à titre d'exemple, certains étudiants, de nombreux salariés du secteur privé, une partie des agents du secteur public, ... ne bénéficient d'aucune prestation au titre de la mobilité.

De plus, aucune mesure n'est prévue pour les cas d'urgence autres que sanitaires. Notamment les événements familiaux (comme les décès, mariages, naissances, ...) et la mobilité des familles n'apparaissent pas pris en compte globalement.

Compte tenu de ces remarques, il serait souhaitable que l'utilisation de la « dotation de continuité territoriale » qui doit être une aide au passage aérien des résidents de la Réunion, puisse servir à simplifier, clarifier, uniformiser les dispositifs existants (en réduisant leurs nombres, en les regroupant, ...).

Si la prise en compte des critères de revenus peut favoriser la mobilité des personnes les plus démunies, il est important de bannir tout effet de seuil. De plus, les critères d'âge, de statut (salarié du privé, du public, professionnel indépendant, chômeur, sportif, artiste, ...) ne sont pas à retenir. Il apparaît préférable de privilégier une approche en fonction de l'objectif du déplacement.

C) Autres préconisations

1) La création d'un Office de Transport Aérien

Le C.E.S.R. avait préconisé lors de l'élaboration de sa contribution sur la desserte aérienne de la Réunion (cf. annexe 1), la création d'un Office de Transport Aérien, sous la forme d'un établissement public d'Etat placé sous l'autorité du Préfet.

La proposition de création d'un tel office est toujours d'actualité et cet organisme préfigurerait un futur guichet de la continuité territoriale. Son rôle serait d'assurer la gestion et le suivi de ce service public.

Compte tenu des orientations faites par l'Etat, cette problématique des transports nécessite maintenant, une mise à plat globale et une réflexion approfondie. Ainsi, en termes de clarté, deux pistes peuvent être envisagées :

- soit l'affirmation totale de la compétence de l'Etat (ouvertures de lignes, agréments des compagnies, transports de biens et de personnes, ...) ;
- soit le transfert de compétences en sa totalité à une collectivité locale et les moyens y afférents.

2) L'évaluation des dispositifs

Lors de l'élaboration de la présente contribution, le C.E.S.R. a été confronté à la difficulté d'obtenir certains éléments relatifs aux dispositifs dits de continuité territoriale.

Malgré l'élaboration de questionnaires destinés à faciliter le travail des différents interlocuteurs, gestionnaires de ces dispositifs, le retour d'informations a été relativement long et très partiel (près d'un mois pour certains, d'autres n'ont toujours pas répondu).

Cette situation tend à démontrer l'absence de suivi statistique (nombres de bénéficiaires, coût, ...) et d'évaluation quantitative mais aussi qualitative.

Le C.E.S.R. considère indispensable de mettre en place des indicateurs de suivi et une procédure d'évaluation dès le début de la mise en œuvre du nouveau dispositif, d'autant que les éléments de bilan devront être communiqués par l'organisme gestionnaire, chaque année, au représentant de l'Etat.

En conclusion, comme mentionné ci-dessus, le C.E.S.R. a rencontré de nombreuses difficultés pour répondre à la saisine du Conseil régional.

Ces difficultés sont dues principalement par l'effet combiné :

- de l'ambiguïté du concept et de l'absence d'une définition partagée ;
- de l'obligation que nous avons à répondre dans un délai raisonnable (saisine du Conseil régional en date du 15 mars 2004) ;
- du grand nombre de dispositifs d'aide à la mobilité existant ;
- du manque fréquent d'études statistiques et d'impacts de chacun de ces dispositifs (et globalement) ;
- de l'absence de réponse des gestionnaires de ces dispositifs au questionnaire que nous leur avons envoyé ;
- ...

En conséquence, il n'a pas été possible d'affiner les propositions comme nous l'aurions souhaité tant pour la continuité territoriale que pour la « dotation de continuité territoriale ».

Enfin, s'agissant d'une compétence de l'Etat, le C.E.S.R. attire l'attention du Conseil régional pour que le dispositif qui doit être arrêté pour utiliser la « dotation de continuité territoriale », ne l'oblige pas à venir abonder, sur ses fonds propres, la dite dotation.

En effet, il souligne que l'estimation du nombre de bénéficiaires potentiels et du nombre effectif de demande de ces derniers, reste un exercice qui pourrait être « périlleux » pour le budget de la collectivité régionale.

ANNEXE 1**CONTRIBUTION
DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL
SUR LA DESSERTE AERIENNE DE LA REUNION**

**Adoptée à l'unanimité des membres présents et représentés lors de
l'Assemblée plénière du 24 septembre 2002**

Introduction

Le débat sur la desserte aérienne de l'Outre-Mer en général, et de la Réunion en particulier, qui dure depuis plusieurs décennies, s'est amplifié durant la dernière période, prenant une importance et une acuité jamais connues, au point que la question de la « continuité territoriale » figure désormais dans le programme gouvernemental.

Dans ce cadre, le C.E.S.R. a souhaité apporter sa contribution se référant aux principes définis ci-après, qui découlent de la citoyenneté européenne des Réunionnais :

La libre circulation des personnes et des marchandises ne doit pas être entravée sur le territoire européen (cf. titres I et III du traité instituant la Communauté Européenne).

En application de ce principe, il s'agit de faire véritablement de la Réunion une Région européenne comme une autre, intégrée, de réduire les contraintes liées à l'éloignement géographique et d'abolir l'idée d'éloignement en lui substituant un caractère de proximité, eu égard à la rapidité, à la fréquence et l'efficacité des moyens de déplacement.

Sa concrétisation est une obligation de l'Europe envers une de ses Régions.

Par ailleurs, depuis 1992, la réglementation européenne (règlement n° 2408/92 du Conseil) définit les **obligations de service public** (O.S.P.) concernant l'accès des transporteurs communautaires aux liaisons aériennes intracommunautaires.

« Les obligations imposées à un transporteur aérien en vue de prendre, à l'égard de toute liaison qu'il peut exploiter en vertu d'une licence qui lui a été délivrée par un Etat membre, toutes les mesures propres à assurer la prestation d'un service répondant à des normes fixes en matière de continuité, de régularité, de capacité et de prix, normes auxquelles le transporteur ne satisferait pas s'il ne devait considérer que son seul intérêt commercial ».

Le C.E.S.R. a rencontré, dans le cadre de sa réflexion, les représentants des compagnies aériennes actuellement installées à la Réunion afin d'apprécier la situation et connaître leur positionnement stratégique. Il a recueilli également l'avis des Collectivités Locales sur ce dossier.

Pour compléter les informations obtenues, il a appuyé sa réflexion sur une nombreuse documentation et principalement sur le « Rapport interministériel sur la desserte aérienne et l'activité touristique des Départements d'Outre-Mer et Mayotte » (du 9 septembre 2001) et sur une note établie par l'Agence Française de Développement sur les « Problématiques spécifiques au transport aérien dans les DOM-TOM » (du 5 décembre 2001).

Bien entendu, compte tenu de l'actualité du sujet et de son évolution constante, il a pris connaissance des articles parus tant dans la presse locale que nationale.

Le C.E.S.R. s'est préalablement livré à un exercice de définition de notions utilisées par tous mais derrière lesquelles chacun ne met pas la même chose : le concept de service public et le concept de continuité territoriale.

Il a apporté son appréciation de l'existant à la lumière de ces définitions.

Il a enfin décliné ce que pourrait être la mise en œuvre de la continuité territoriale et du service public conjuguée à une volonté politique de favoriser la mobilité pour certains publics et le désenclavement de la Réunion.

I - LA NOTION DE SERVICE PUBLIC

Si depuis 1992, la réglementation européenne définit les obligations de service public (continuité, régularité, capacité et prix), il convient de noter que des obligations nationales de service public existent depuis déjà longtemps sur la liaison Réunion/Métropole et sont applicables à toutes les compagnies régulières. Elles concernent :

- un service assuré tout au long de l'année avec au moins une fréquence hebdomadaire,
- la publication des tarifs et l'existence d'un tarif enfant (2 à 12 ans) réduit de 33 %,
- l'acceptation des évacuations sanitaires sur le premier vol en partance,
- un nombre d'annulations de vols directement imputables au transporteur, ne dépassant pas 10 % du programme déposé pour la saison aéronautique,
- le respect d'un préavis de 6 mois avant l'interruption des services.

A - Définitions

1) La continuité

La continuité entre la Réunion et l'Europe correspond à l'idée d'une « liaison fiable et permanente ». Ce système doit reposer sur le principe de « l'égalité territoriale », c'est-à-dire permettre l'accès aux transports pour tous, voyageurs et marchandises.

2) La régularité

Assurer la régularité, consiste, quelles que soient les périodes à :

- maintenir une offre de sièges et de fret avec une fréquence systématique évidente ;
- avoir des horaires prédéterminés.

Ce principe de régularité ne peut, bien évidemment, être appliqué que par les compagnies régulières.

3) La capacité

La capacité offerte par les compagnies régulières assurant un service public doit correspondre aux besoins du marché, domestique et touristique.

Le nombre de sièges et les volumes en termes de fret doivent donc s'adapter à la demande.

4) Le prix

Les grilles tarifaires et conditions de vente doivent être simples et lisibles.

Les prix du service public doivent être administrés par les pouvoirs publics.

B - Le constat

Satisfaire à la notion de service public, c'est répondre à l'ensemble des critères énoncés ci-dessus. Le C.E.S.R. constate que l'on est loin de l'application de ces principes à la Réunion.

Le principe de continuité n'est pas appliqué en totalité. En effet, l'accès aux transports à des prix abordables pour tous les voyageurs et les marchandises n'est pas possible à tout moment de l'année.

Le principe de régularité est globalement satisfait par les compagnies régulières.

Le principe de capacité est partiellement respecté : bien que les compagnies fassent des efforts, elles ne répondent pas totalement aux besoins. Des problèmes se présentent régulièrement (fret, périodes de pointe).

La pratique commerciale du surbooking, méthode permettant de vendre plus de billets que de places et entraînant par la suite certaines compagnies à proposer aux clients de partir le lendemain ou surlendemain du jour prévu moyennant une indemnisation, illustre bien cet état de fait. Elle apparaît illégale dans la mesure où la compagnie vend un produit dont elle n'a pas la disposition. Cette pratique du « surbooking » est également constatée pour les marchandises.

Enfin, **en ce qui concerne le prix**, l'affichage est particulièrement opaque et contraignant.

Le système de gestion des avions appelé « yield management » permet aux compagnies de s'assurer le meilleur taux de remplissage en modulant les tarifs mais s'apparente à une loi des quotas totalement incompréhensible pour le passager.

Ainsi, lorsqu'une publicité vante la liaison Réunion/Métropole pour 610 euros, aucun opérateur ne connaît le nombre de places sur lequel s'applique ce tarif. L'expérience montre que seuls quelques sièges sont concernés. Ce type de promotion est aussi proposé sur d'autres destinations, comme par exemple sur l'Amérique du Sud en avril 2002, sur des avions configurés avec le confort « international ».

Ce système aussi apparaît illégal puisque le consommateur ne peut pratiquement jamais acquérir le produit qu'il souhaite au prix où il est affiché.

II - LA NOTION DE CONTINUITÉ TERRITORIALE

1) La situation de la Corse

La Corse depuis 1976, bénéficie d'une subvention aussi bien aérienne que maritime au titre de la continuité territoriale.

Toutes lignes aériennes confondues, la continuité territoriale fait baisser les prix de presque la moitié.

En pratique, l'Assemblée de Corse par le biais de l'Office des Transports lance un appel d'offres. Chaque ligne est mise en concurrence entre les différentes compagnies avec un prix plafond fixé par la collectivité.

Les compagnies proposent leurs offres et la collectivité choisit celles qui, ligne par ligne, lui semble les plus performantes. La Collectivité rembourse à chacune des compagnies retenues la différence entre ce que devrait théoriquement coûter le voyage et ce que payent réellement les passagers.

Cette continuité territoriale (transport aérien et maritime) représente un coût annuel de plus d'un milliard de francs pour le Gouvernement, pour une Région de 260 000 habitants et situé à 160 km de la Métropole.

Depuis 2001, une aide « sociale » s'est ajoutée au système sur les liaisons avec Marseille ou Nice. Elle correspond à une réduction valable pour un voyage annuel aller-retour pour tous les résidents corses, les moins de 25 ans, les plus de 60 ans, les étudiants, les handicapés et les personnes voyageant en famille. Ainsi, un Ajaccio/Marseille coûte 33,54 euros de moins par trajet. Les compagnies se tournent vers les Collectivités pour obtenir la compensation financière.

2) La situation des RUP non françaises

L'Espagne et le Portugal sont placés dans une situation comparable à la France. Mais aux Canaries, aux Açores et à Madère, les populations bénéficient de nombreuses aides à la réduction des handicaps géographiques. Ces RUP reçoivent de leur Gouvernement respectif (avec accord de l'Europe) une aide au transport qui peut aller jusqu'à 30 % du prix du billet.

3) Le champ du possible au titre de l'article 299§2

« La politique commune des transports doit offrir un cadre adéquat au maintien et au développement de services de transport -y compris local et régional- qui, sans avoir nécessairement de rentabilité dans une logique purement financière, revêtent une haute valeur ajoutée du point de vue socio-économique.

La nécessité d'assurer la régularité, la continuité et la fréquence des services de transport sur les liaisons entre le continent et les régions ultrapériphériques ainsi qu'à l'intérieur de ces régions peut justifier la conclusion de contrats de service public imposant à un transporteur des normes qu'il ne respecterait pas s'il était mû par son seul intérêt économique. La Commission considère qu'en principe le remboursement des pertes d'exploitation directement liées aux obligations de service public imposées à un transporteur ne constitue pas une aide au sens de l'article 87 CE. » (extrait du « Rapport de la Commission sur les mesures destinées à la mise en œuvre de l'article 299§2 les régions ultrapériphériques de l'Union Européenne » du 14 mars 2000).

4) Et pour la Réunion ?

A la Réunion, élus locaux, décideurs économiques et acteurs sociaux se sont prononcés unanimement en faveur du développement de la **continuité territoriale**. Pourtant, à ce jour, rien n'est encore fait.

Ceci affirmé, il reste à trouver à la continuité territoriale une application concrète pour compenser le handicap de la distance.

Pour le C.E.S.R., il est nécessaire, d'appliquer rapidement la continuité territoriale dans toute sa dimension afin d'établir un véritable « pont » entre l'Europe et la Réunion.

Ce principe de continuité territoriale ne doit pas par ailleurs, faire obstacle :

- à des politiques sociales particulières,
- à des politiques touristiques particulières,
- à des politiques d'export particulières.

Ce type d'actions existe déjà (bourses et voyages d'étudiants, mobilité-emploi, Soutien Logistique d'Aide à l'Export,...).

III - PROPOSITIONS DU C.E.S.R.

La distance, véritable handicap économique et social doit trouver une solution à travers l'application du principe de continuité territoriale et des aides à caractère social, touristique et d'export.

L'Europe et l'Etat doivent financer la continuité territoriale. Les aides à caractère social, touristiques et d'export sont financées en complément par les organismes ou institutions portant ces politiques.

1) Propositions en matière de continuité territoriale

L'application de la continuité territoriale doit permettre d'abaisser le coût des déplacements.

Il s'agit de mettre en place un système qui reposera sur le principe de « l'égalité territoriale », c'est-à-dire le subventionnement des transports qu'il s'agisse de voyageurs ou de marchandises afin d'améliorer la desserte de la Réunion.

Les transports doivent être assurés dans le cadre d'un service public. Un ensemble d'obligations doit être imposé au(x) transporteur(s) par l'Etat.

Le C.E.S.R. propose **une subvention allouée en fonction du nombre de sièges** mis à disposition. Ce système incitera à la mise en place de capacités supplémentaires et à une augmentation de l'offre de sièges par les compagnies aériennes régulières et permettra une baisse du prix du billet.

Par analogie, pour les marchandises, **une aide aux capacités offertes** doit être privilégiée.

Ce subventionnement doit s'adresser à toutes les compagnies régulières qui s'engageraient à respecter un cahier des charges qui ne doit pas être en retrait par rapport d'une part, aux définitions des obligations de service public énoncées plus haut et, d'autre part, aux éléments suivants :

- des normes de confort minimal

Ces normes doivent répondre à celles définies et en pratique sur les vols intercontinentaux.

- une tarification claire

Les coûts de passage sont prédéterminés (pour les personnes et marchandises).

Cette tarification implique bien évidemment, l'abandon pour les personnes du système de yield management.

2) Propositions en matière sociale, touristique et d'exportation

En complément de la continuité territoriale, des réductions tarifaires au titre des aides à caractère social pourront être attribuées.

a) La mobilité

Ce type d'actions de développement de la mobilité est déjà pratiqué par les Conseils régional, général et l'Etat (étudiants, déplacements professionnels, formation-insertion, ...).

Une évaluation précise des différents régimes d'aides existant est indispensable.

b) Le social

Toutes les réductions tarifaires existant en Métropole doivent être appliquées à la Réunion :

- pour les personnes âgées,
- pour les personnes handicapées,
- pour les familles nombreuses,
- pour les congés payés.

c) Le tourisme

Les organismes de tourisme, de congrès, les Tours Operators, ... doivent pouvoir négocier des réductions de prix et des capacités avec des compagnies régulières.

d) L'export

L'exportation doit pouvoir bénéficier d'aides particulières de type SLAE...

3) Un Office de Transport Aérien

Le C.E.S.R. préconise la création d'un Office de Transport Aérien de la Réunion, établissement public pour la gestion et le suivi du service public de la continuité territoriale.

Placé sous l'autorité du Préfet, il doit avoir pour mission :

- * d'élaborer le cahier des charges et de procéder à son suivi ;
 - * de recevoir les dossiers des compagnies aériennes qui souhaitent s'inscrire dans le dispositif de la continuité territoriale ;
- * d'étudier ces dossiers et de délivrer les agréments ;
 - * de définir et de mettre en œuvre les modalités financières et les procédures de contrôle.

Il sera composé en nombre égal de représentants de chacune des collectivités (Région et Département) et des Conseils consultatifs ainsi que du Préfet et du Trésorier Payeur Général.

Il devra rendre public un rapport annuel.

Les propositions du C.E.S.R. sont des pistes de travail à l'attention des décideurs. Globalement, les mesures qu'il propose doivent entraîner une plus grande offre en termes de sièges et de capacités, favoriser l'arrivée de nouvelles compagnies et faciliter le développement de notre compagnie régionale.

La baisse des prix du billet d'avion, les réductions proposées, l'augmentation des capacités sont de nature à positionner plus favorablement la destination Réunion sur le marché du tourisme. Aux professionnels de saisir les opportunités qui leur seraient offertes et de se montrer conquérants. Il en est de même pour l'export.

Les propositions formulées en matière de transport aérien sont de nature à donner une plus grande ouverture à la Réunion. Elles auront une conséquence sur les liaisons Sud-Sud à partir (et vers) la Réunion qui pourront être développées, faisant ainsi de notre Ile, la frontière active de la France et de l'Europe dans l'océan Indien.

A TITRE D'ILLUSTRATION

Prix moyen d'équilibre d'un aller-retour Réunion/Europe : 1 000
euros
(Source : dires des compagnies aériennes)

Continuité territoriale (30 %) : 300
euros

Prix de vente plafond du billet : 700
euros

Les réductions complémentaires seront applicables sur le prix de vente du billet.

TOUJOURS A TITRE D'ILLUSTRATION

Coût de cette continuité territoriale (appliquée aux capacités 2000) : 180 M
euros

Rappel : coût de la continuité territoriale Corse : 150 M
euros

ANNEXE 2**EXTRAIT DE L'AVIS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL
SUR LE PROJET DE LOI DE PROGRAMME POUR L'OUTRE-MER
Adopté par l'Assemblée plénière le 25 février 2003****VI - Continuité territoriale (Titre V)**

Le C.E.S.R. rappelle ses préconisations relatives à un subventionnement aux sièges de nature à engendrer une offre supplémentaire de la part des compagnies aériennes (cf. annexe 6 : contribution du C.E.S.R., du 24 septembre 2002, sur la desserte aérienne de la Réunion).

Pour assurer la continuité territoriale entre la Métropole et les collectivités d'Outre-Mer, le passeport mobilité a été la première mesure permettant aux jeunes résidents de bénéficier une fois par an de la gratuité d'un trajet aérien pour suivre une formation ou prendre un premier emploi en Métropole ou dans une collectivité d'Outre-Mer. Le C.E.S.R. propose l'extension du dispositif vers l'Europe et les pays de son environnement régional.

Toutefois, le C.E.S.R. souhaite une simplification de la mise en œuvre du dispositif compte tenu des difficultés rencontrées actuellement.

Par ailleurs, pour les résidents, le projet de loi de programme envisage la participation de l'Etat au financement d'un dispositif visant à abaisser le coût des billets d'avion. Pour le C.E.S.R., ce financement doit se traduire par le versement d'une dotation annuelle affectée - qui ne doit pas obérer la Dotation Globale - aux collectivités d'Outre-Mer.

Cependant, le C.E.S.R. estime que cette mesure applicable aux seuls résidents risque d'engendrer des conséquences sur les flux touristiques en restreignant les places disponibles. En effet, rien n'est évoqué sur la mise en place de capacités supplémentaires.

En clair, ce qui est proposé en termes de continuité territoriale ne concernerait que la desserte aérienne alors que pour le C.E.S.R., il s'agirait, également :

- des marchandises (cf. annexe 6 : contribution du C.E.S.R., du 24 septembre 2002, sur la desserte aérienne de la Réunion), y compris le fret maritime notamment pour les intrants (matières premières) afin de soutenir leurs transformations à la Réunion ;
- du coût de la presse nationale ;
- du problème de l'ouverture à la culture par l'accès aux chaînes télévisées publiques nationales ;
- de la question des conventions collectives nationales pour les salariés (l'extension est limitée par l'article 16 de la loi PERBEN).

ANNEXE 3**EXTRAIT DE L'AVIS DE LA COMMISSION AD HOC DU C.E.S.R. SUR LE
PROJET DE DECRET D'APPLICATION RELATIF A LA CONTINUITE
TERRITORIALE DANS LES COLLECTIVITES D'OUTRE-MER**

(Courrier adressé au Conseil général le 14 novembre 2003)

Tout d'abord, la commission a réaffirmé les positions prises par le C.E.S.R., à la fois, lors de l'adoption de sa contribution sur la desserte aérienne de la Réunion, le 24 septembre 2002, et de son avis sur le projet de loi de programme pour l'outre-mer, le 25 février 2003.

Par ailleurs, concernant le projet de décret, la commission a formulé certaines observations complémentaires.

En premier lieu, elle constate que, dans sa globalité, ce document correspond à la déclinaison de l'article 60 de la loi de programme pour l'outre-mer qui prévoyait en particulier : la mise en place de la dotation annuelle versée aux collectivités, la fixation de la répartition de cette aide ainsi que la définition des modalités d'établissement par chaque collectivité.

En second lieu, au-delà du faible montant de la dotation globale fixée pour l'ensemble des collectivités d'outre-mer (soit 30 millions d'euros) qui ne peut pas répondre, à son sens, aux attentes de la mise en œuvre d'une véritable continuité territoriale, la commission du C.E.S.R. estime que ce texte ne répond pas en totalité à ses demandes (relatives notamment à la définition de la continuité territoriale, en termes d'obligations de service public ou encore concernant le montant de l'aide susceptible d'être accordé aux bénéficiaires).

De plus, la commission s'interroge sur :

- Premièrement, la complexité du mode de calcul de la dotation pour chaque collectivité ;

- Deuxièmement, le critère d'unicité de l'offre qui est retenu (article 2 alinéa 4 b) pour la détermination du coefficient correcteur, lequel ne peut que privilégier et favoriser en réalité les situations de monopole aérien (« prime » au monopole) ;

- Troisièmement, la contradiction qui pourrait exister entre la notion d'évolution de la dotation selon le critère D.G.F. prévue par la loi et l'assiette de la taxe sur le trafic intérieur national.

Enfin, la commission considère qu'il est urgent que les critères de répartition régionale de cette dotation attribuée par la collectivité régionale soient rapidement établis (montant, conditions d'éligibilité et modalités de mise en œuvre).