

ASSEMBLEE PLENIERE DU 14 JANVIER 2009

AVIS DES COMMISSIONS
DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL
SUR LE PROJET DE BUDGET PRIMITIF DE LA REGION REUNION
POUR L'EXERCICE 2009

Adopté à l'unanimité des membres présents et représentés

COMMISSION « POLITIQUE REGIONALE »

I - SECTEUR « AFFAIRES GENERALES, FINANCIERES, PATRIMOINE ET LOGISTIQUE »

Le projet de budget de la collectivité s'élève en capacité d'engagement à 613 728 800 € (216 818 000 € en section de fonctionnement et 396 910 800 € en section d'investissement) en augmentation de 6,3 % par rapport à l'année précédente (574 904 000 € en 2008).

Les crédits de paiements représentent 750 487 554 € (pour 835 367 000 € en 2008) avec une évolution de la structure qui se caractérise par une augmentation de la part dédiée au fonctionnement (38 % en 2009, 32 % en 2008).

Dans un contexte de crise mondiale, la collectivité, en conformité avec les axes prioritaires qu'elle s'est fixée maintient un niveau d'investissement important, parallèlement à la poursuite du recentrage engagé sur ses compétences fondamentales.

Sur la présentation, en l'absence d'éléments de comparaison rétrospectifs et prospectifs, la commission souligne la réelle difficulté pour apprécier les évolutions budgétaires. Elle note que, de ce point de vue, les orientations budgétaires offraient une plus grande lisibilité.

Aussi, la commission déplore, que malgré les multiples demandes du C.E.S.R., le Programme Pluriannuel des Investissements (P.P.I.), document stratégique de référence pour l'élaboration budgétaire n'ait toujours pas été transmis.

Elle réaffirme la nécessité, pour la collectivité, de s'inscrire dans une vision prospective à moyen et long termes déclinant plusieurs scénarii et analysant les impacts des choix budgétaires. Celle-ci est indispensable, compte tenu de l'insuffisance des moyens accordés en contrepartie des charges nouvelles et des difficultés à obtenir le chiffrage de celles liées aux opérations de transfert de personnels de l'Etat. La commission rappelle avoir sollicité, à plusieurs reprises, un bilan chiffré du coût de ces transferts dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004. Par ailleurs, la commission s'interroge sur l'augmentation conséquente, de plus de 9 %, précisée hors transferts, des charges courantes de fonctionnement, alors que la collectivité a fait de la maîtrise de ces dépenses une priorité.

En termes de recettes, la fiscalité représente 35 % des recettes régionales. Si les taux des taxes de la fiscalité directe restent à leurs niveaux antérieurs, pour les taxes indirectes, un réajustement des taux d'octroi de mer est proposé dans le cadre de la révision à mi-parcours du dispositif. Ces modifications apporteront 11 110 000 € de recettes nouvelles à la Région.

Enfin, la commission constate qu'il est fait référence, dans ce projet de budget, à la prise en compte des avis du C.E.S.R. Elle souhaiterait que ceux-ci soient explicitement rappelés.

II – SECTEUR « AFFAIRES EUROPEENNES »

La commission souligne, à nouveau, l'absence de présentation sectorielle pour les affaires européennes. Il lui semble judicieux, alors que 2009 sera une année de rendez-vous citoyen pour les Européens, donc les Réunionnais, qu'un rappel synthétique des différentes interventions régionales bénéficiant de l'appui des financements européens, serait de nature à apprécier l'importance et le rôle de l'Europe pour notre région.

De même, le secteur de la recherche/innovation est affiché comme un axe stratégique prioritaire et transversal. La commission souligne l'effort réalisé dans le rapport de présentation générale, de récapituler l'ensemble des financements accordés à la recherche. Cependant, il lui semble que ce secteur pourrait être identifié clairement dans chacun des rapports sectoriels.

La commission rappelle que d'ici 2010, les contreparties aux financements européens devront trouver leur lisibilité dans les budgets nationaux et régionaux, et ce dans le cadre de la démarche d'earmarking.

Si la commission tient à souligner le rôle joué par l'AGILE dans la gestion des fonds européens, elle souhaite voir celui-ci se perpétuer mais également se renforcer et évoluer. En effet, il devient primordial de préparer d'ores et déjà l'après 2013. De plus, les financements européens ne se limitent pas aux fonds structurels et des moyens doivent être envisagés pour répondre aux appels à projets, nationaux ou européens, régulièrement lancés, qui sont également sources de financement pour la Réunion. Aussi, il conviendrait de mettre en place un accompagnement sous la forme d'une assistance technique. Pour les T.P.E.¹, elle pourrait être portée par les organisations professionnelles (ou consulaires) qu'il conviendrait de soutenir.

Plus spécifiquement pour la recherche (au travers du P.C.R.D.²), il s'agirait d'envisager une mutualisation des moyens (Technopole, I.R.D.³, Université,...) afin de favoriser le travail en réseaux et de développer des synergies. La commission souligne, à ce sujet, l'attention particulière à accorder à l'innovation.

En 2009, vont débiter les opérations d'évaluation ex-post du DOCUP 2000-2006. Au regard du respect du principe de bonne gouvernance, conformément à la stratégie de Lisbonne, et comme cela a été le cas pour les travaux d'évaluation à mi-parcours et finale, ainsi que pour l'évaluation ex-ante pour l'élaboration des P.O.E., le C.E.S.R. devrait y être associé.

La commission rappelle que d'un point de vue stratégique, les RUP devront définir leurs orientations prioritaires dans le cadre du projet de memorandum pour la nouvelle stratégie post 2013 et renouvelle sa demande d'une réflexion partenariale.

III – SECTEUR « COOPERATION REGIONALE »

Le projet de budget primitif pour le secteur de la coopération régionale se chiffre à 3 204 000 € en autorisations d'engagement et 3 887 000 € en crédits de paiement. Il s'inscrit en conformité avec les orientations de l'Assemblée régionale avec une priorité accordée au POCT (Programme Opérationnel de Coopération Territoriale).

¹ Très Petites Entreprises.

² Programme Communautaire de Recherche et Développement.

³ Institut de Recherche et Développement.

Afin d'en garantir sa contrepartie régionale, la commission réaffirme la nécessité de concevoir un plan de communication adapté devant permettre aux porteurs de projets éventuels de s'approprier le dispositif. C'est une condition à la réussite des interventions.

En termes de lisibilité, la commission réitère sa demande d'une présentation analytique et synthétique reprenant l'ensemble des actions (par pays, projets et montants) permettant d'évaluer l'impact global de la politique de coopération. Pour ce faire, un effort de décloisonnement des différents services est toujours d'actualité et serait de nature à contribuer à la cohérence d'ensemble.

La commission a constaté bon nombre de manifestations organisées en 2008, soit à la Réunion, soit dans la zone océan Indien, et regrette, à ce sujet, souvent, l'absence d'invitation des socioprofessionnels. Elle souhaite qu'en 2009, ils puissent y être associés ou invités.

Enfin, la commission souhaite la mise en place rapide du Comité Technique de Coordination FED/FEDER et être destinataire de l'Accord cadre de coopération régionale avec Madagascar.

COMMISSION « DEVELOPPEMENT DURABLE »

Pour ce secteur, la capacité d'engagement s'élève à 247 780 350 €, en augmentation d'environ 1 % par rapport à 2008 (245 502 000 €).

En termes de crédits de paiement (324 298 500 €), la commission note, par rapport à l'année précédente, une baisse dans le secteur des routes et des transports publics, due à la fin du chantier de la Route des Tamarins. La commission constate qu'elle concerne aussi les secteurs de l'aménagement et de l'environnement.

Elle relève que le recours à l'emprunt permettra cette année de mobiliser 133 000 000 € et sera affecté au sous-budget « FIRT ».

I – SECTEUR « AMENAGEMENT »

La commission note que l'année 2009 doit permettre de finaliser la rédaction du projet SAR⁴. Ce document d'orientations et de prospective en matière d'aménagement et de développement du territoire engagera fortement l'ensemble des acteurs. De ce fait et au vu des échanges qui ont eu lieu à ce jour, la commission estime qu'un important travail de concertation avec les autres collectivités est encore nécessaire. Il en va de la compréhension, de l'acceptation et de la volonté pour tous de défendre les orientations qui auront été retenues.

Elle constate avec regret que le Conseil régional ne participera plus financièrement au budget de l'E.P.F.R.⁵ Ce dernier doit constituer des réserves foncières à long terme au service des collectivités locales pour leurs projets d'aménagement et son portefeuille foncier doit ainsi s'étoffer fortement. En conséquence, des moyens financiers importants doivent lui être accordés pour que les orientations d'aménagement retenues dans le cadre du futur SAR trouvent des réponses efficaces sur le terrain.

La commission prend acte de la volonté régionale de recentrer ses interventions sur les pôles d'échanges du futur Tram-train et sur les bourgs engagés dans la démarche « village créole » afin de limiter le saupoudrage. Cependant, elle tient à rappeler que, sur les mi-pentes, des espaces urbanisés ne cessent de se développer « au fil de l'eau » et nécessitent que des actions fortes soient rapidement entreprises.

Lors de la présentation des orientations budgétaires pour 2009, la commission avait insisté pour que la création d'un syndicat mixte de gestion et d'endiguement des ravines se concrétise. Elle note que ce projet n'apparaît pas dans le budget primitif 2009 défendu par le Conseil régional. La commission aurait apprécié, comme il est souligné en page 2 du rapport de présentation, que le Conseil régional tienne compte de l'avis formulé par le C.E.S.R. sur ce point. Elle regrette par ailleurs que la mise en œuvre du PGRI⁶ retarde de fait des travaux d'endiguement.

⁴ Schéma d'Aménagement Régional.

⁵ Etablissement Public Foncier de la Réunion.

⁶ Programme de Gestion des Risques d'Inondation.

II – SECTEUR « ENVIRONNEMENT »

La commission soutient toutes les actions entreprises en matière de développement des énergies renouvelables. Cependant, elle souhaite que celles permettant d'apporter une réponse efficace aux problèmes de l'intermittence et du caractère aléatoire de ces énergies soient particulièrement développées. Elle attend avec une certaine impatience la réglementation thermique pour les bâtiments qui aurait dû être adoptée fin 2008. Elle estime, en effet, qu'elle permettra une meilleure qualité des projets de construction.

La commission déplore que l'idée de la création d'un syndicat mixte de gestion des déchets n'ait pas été reprise par le Conseil régional. Elle reste convaincue de l'intérêt d'un tel outil compte tenu de l'enchevêtrement des compétences et de la nécessaire coordination entre les différents plans élaborés par les collectivités.

III – SECTEUR « DEPLACEMENT »

La commission prend acte de la mise en œuvre par anticipation de projets de chantiers routiers qui permettront en particulier aux entreprises locales de travaux publics de « tenir » durant la phase de transition entre la fin du chantier de la Route des Tamarins et le début des futurs grands projets. Cependant, elle estime qu'il lui est difficile d'émettre un avis circonstancié sur ces mêmes grands projets de déplacement en l'absence de mise en perspective avec un programme pluriannuel des investissements.

COMMISSION « DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE »

I - SECTEUR « ECONOMIE GENERALE »

La commission prend note que le budget s'élève pour ce secteur :

- * en autorisations de programme et d'engagement, à 45 094 000 €, soit une baisse de 4,07 % par rapport à 2008 (47 007 000 €) ; en fonctionnement, la baisse s'explique par le transfert du dispositif de continuité territoriale à l'Etat en 2009 (de l'ordre de 8 M€),
- * en crédits de paiement, à 52 265 500 €, soit une baisse de 5,86 % par rapport à 2008 (55 519 000 €).

1. Améliorer l'environnement des acteurs économiques

La commission souligne à nouveau que l'absence de **foncier à vocation économique** constitue un des obstacles majeurs au développement économique de l'île. Elle ne comprend pas pourquoi le Conseil régional ne s'est pas plus impliqué dans ce domaine et souhaite que ce dernier mène en 2009, une politique active et volontariste sur ce sujet en rencontrant notamment les différents E.P.C.I. afin d'examiner avec eux les raisons pour lesquelles certaines zones d'activités n'ont pu être réalisées.

Concernant **l'octroi de mer**, la commission constate que le projet de mise en réseau des outils des Douanes et de la Région (orientations budgétaires p. 57) n'apparaît plus dans le budget primitif. Ce projet s'il se réalisait aurait permis, dans le cadre des A.P.E., une observation précise des flux entrants permettant une meilleure réactivité.

2. Accompagner le développement du tissu économique local et la création d'emplois

Elle prend acte que le Conseil régional a reconduit le dispositif des **aides régionales aux entreprises** en vigueur jusqu'au 31/12/09, en attente du système révisé. La commission « Développement économique » du C.E.S.R. formulera ses préconisations sur ce sujet au 1^{er} semestre 2009. Il serait opportun qu'un certain nombre de décisions prises précipitamment (cf. rapport « révision à mi-parcours du dispositif de l'octroi de mer ») ne perturbent pas trop profondément le dispositif existant.

Elle relève la mise en place, en attente du vote du projet de loi pour le développement économique de l'Outre-mer, d'une enveloppe spécifique de 2,25 M€ pour **soutenir les exportations** vers l'Europe. Elle souhaite toutefois que tout soit fait pour que le dispositif puisse trouver une base légale pour les exportations hors de l'Union européenne et en particulier dans l'océan Indien.

Elle note la volonté du Conseil régional de **renforcer les outils d'ingénierie financière** existants en participant à un Fonds Commun de Placements Risque (F.C.P.R.). Elle préconise, avec la mise en place de ce nouvel outil, l'élaboration d'un vade-mecum afin que les chefs d'entreprises puissent savoir à quoi ils peuvent prétendre et quelles sont les conditions d'éligibilité. Ce travail permettrait par ailleurs de faire apparaître les améliorations susceptibles d'être apportées en ce qui concerne les champs couverts.

3. Le développement des Domaines d'Actions Stratégiques (DAS)

3.1. Le développement touristique

La commission souhaite vivement que l'année 2009 soit marquée par une véritable mise en réseau de tous les acteurs du tourisme pour améliorer l'efficacité opérationnelle d'ensemble.

3.2. Le développement des secteurs « pêche – aquaculture »

La commission approuve la volonté de la collectivité régionale de structurer la filière pêche et de relancer le projet de Pôle Régional Mer (P.R.M.), outil devant permettre de favoriser le travail en commun de différents organismes de recherche dans les divers domaines de la mer.

Enfin, la commission attend avec impatience que soient déclinées les mesures d'organisation et d'intervention correspondantes aux autres DAS du PR2D (agro nutrition, énergies renouvelables et environnement, santé, formation, ...).

II - SECTEUR « TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION »

La commission relève avec intérêt que le Conseil régional souhaite en 2009, mettre l'accent sur les liaisons intercontinentales en achetant des capacités en gros en grande quantité sur le câble sous-marin Ravenal. Pour ce faire, il est proposé une inscription nouvelle de 57,2 M€ en autorisation de programme.

COMMISSION « DEVELOPPEMENT HUMAIN »

La commission note que le projet de budget 2009 du Conseil régional s'inscrit dans le droit fil des années précédentes. Il s'agit d'un budget stable pour les secteurs de la formation professionnelle et de l'éducation – mobilité.

Cependant, il est ennuagé par la récession économique qui s'annonce et les incertitudes liées aux réformes envisagées par l'Etat tant en matière de système éducatif, de formation professionnelle que de décentralisation. Par ailleurs, les contraintes imposées pour la mise en œuvre du POE-FSE en rendent plus difficiles l'utilisation. Aussi, la commission s'interroge-t-elle de la consommation optimale de ce fonds comme lors des précédentes programmations.

Au-delà, la commission relève la nouvelle présentation adoptée pour le secteur de l'Education- mobilité qui rend plus lisible les interventions régionales et les crédits y afférents. Celle-ci devrait permettre une meilleure lecture des futurs comptes administratifs et budgets primitifs.

Par ailleurs, elle souligne la nécessité d'une évaluation globale de la politique de formation professionnelle. La réponse, notamment, qu'elle est censée donner aux besoins est affirmée, mais elle demanderait à être vérifiée. En ce sens, des avancées pourraient être observées dans le domaine du P.R.D.F.⁷ où des premières indications sur ses axes stratégiques devraient être disponibles en 2009. La commission estime néanmoins qu'une chaîne d'outils cohérente devrait être constituée qui permette :

- la clarification,
- l'évaluation,
- la veille.

S'agissant de la mobilité, la commission constate que le concept demeure flou. Elle souhaite que cette politique soit un véritable investissement et devienne un outil réellement au service de la formation.

⁷ P.R.D.F. : Plan Régional de Développement des Formations.

COMMISSION « EPANOUISSEMENT HUMAIN »

Le projet de budget primitif pour l'exercice 2009 dans les secteurs « sport et socio-éducatif » et « culture » est conforme aux orientations budgétaires du Conseil régional.

Globalement, malgré le contexte budgétaire contraint, il connaît en capacité d'engagement une augmentation en investissement (8 529 000 € en 2008, 9 350 000 € en 2009, + 10 %) et en fonctionnement. Avec une croissance de + 24 %, les dépenses de fonctionnement échappent à la recherche d'économie affichée par la collectivité régionale.

Toutefois, les crédits de paiement s'élèvent pour ces secteurs à 33 693 000 €, en baisse de 9,15 % par rapport à 2008.

I – SECTEUR « SPORT ET SOCIO-EDUCATIF »

Avec une capacité d'engagement globale de 5 920 000 € pour ce secteur, en légère augmentation (+1,4 %) par rapport à 2008, la commission constate que la ligne de conduite de la collectivité reste inchangée : responsabiliser le mouvement sportif, former les cadres du secteur sportif et socio-éducatif, encourager la mobilité sportive professionnelle, construire et maintenir les équipements des lycées.

Cependant, ce niveau d'engagement contraste avec le montant des crédits de paiement prévu de 9 348 000 €, qui connaît une forte diminution de 28,8 % par rapport à 2008.

La commission s'attache à ce que les financements perdurent pour toutes les actions sportives et socio-éducatives qui mènent à une professionnalisation et qui peuvent constituer un tremplin vers l'emploi. Le soutien qu'apporte directement le Conseil régional aux ligues et comités et indirectement aux associations intervenant dans le domaine doit rester vivace à la fois dans un souci de démocratisation de la pratique sportive et d'une structuration plus grande du secteur.

Enfin, comme elle a déjà eu l'occasion de le dire, seuls les résultats d'une évaluation permettront de juger de l'opportunité de reconduire certains dispositifs.

II – SECTEUR « CULTURE »

Pour la culture, la collectivité s'engage à hauteur de 17 158 000 €, soit une augmentation de 24,7 % par rapport à 2008 (13 756 000 €). Les crédits de paiement, d'un montant de 24 345 000 €, progressent également (+ 1,6 %)

La forte augmentation de la capacité d'engagement profite principalement au fonctionnement du nouvel Etablissement Public de Coopération Culturelle « F.R.A.C.⁸ de la Réunion » à hauteur de 500 000 €, mais également à celui de la M.C.U.R. avec une somme de 1 823 000 €. La commission demande à être destinataire d'un récapitulatif des dépenses déjà engagées, par nature, depuis l'origine du projet.

⁸ Fonds Régional d'Art Contemporain.

Concomitamment, si « les principaux objectifs de la collectivité en 2009 » affichés seront de « conforter, améliorer et structurer l'offre de formation relevant des métiers de la culture », la commission constate paradoxalement pour cette année une diminution de 20 % dans l'attribution des bourses individuelles (de 400 000 € en 2008 à 320 000 € en 2009) et de 26 % de la subvention de fonctionnement des associations pour la formation (de 430 000 € en 2008 à 320 000 € en 2009).

La commission considère que la mise en place des outils de gestion pour mutualiser les moyens doit être renforcée d'une part, par un accompagnement optimal des futurs artistes dans leur formation et dans leur professionnalisation, et d'autre part, par un soutien financier aux structures associatives, pour assurer une structuration diversifiée du paysage culturel réunionnais. Le partenariat avec les institutions et les acteurs culturels concernés doit y concourir.

En outre, la commission note la volonté de la collectivité de mettre en œuvre en 2009 une évaluation qui permettra une meilleure lisibilité de son action, une recherche de cohérence et d'interactivité entre les différents intervenants culturels. Elle y souscrit grandement et reste attentive quant aux résultats.

Face à la crise que connaît le théâtre, elle propose qu'à l'instar du dispositif « lycéens au cinéma », un dispositif d'éducation et de sensibilisation à cette forme d'expression artistique à destination des jeunes soit mis en œuvre.

Par ailleurs, la commission s'est toujours attachée à ce que la culture soit accessible au plus grand nombre et soit un facteur de socialisation et d'ouverture vers les autres. En ce sens, elle émet le souhait qu'une réflexion soit entamée sur l'implication des seniors, et sur la valeur ajoutée qu'ils peuvent apporter dans la transmission d'un patrimoine et d'un savoir, profitable à tous.

En matière de mise en valeur des équipements culturels, si les structures muséales (Stella Matutina, Maison du Volcan, Kélonia) semblent avoir trouvé leur rythme de croisière, la commission rappelle que la mise en place d'un pass-musée serait de nature à valoriser davantage ces équipements et développer leur fréquentation.

Pour conclure, elle trouve dommageable pour la collectivité que l'Etat persiste à ne pas transférer les moyens nécessaires pour assurer la mission d'inventaire du patrimoine culturel⁹ et en appelle à sa responsabilité.

⁹ Compétence transférée aux Régions depuis le 1^{er} janvier 2006.