

ASSEMBLEE PLENIERE DU 21 OCTOBRE 2003

AVIS DES COMMISSIONS
DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL
SUR LES ORIENTATIONS BUDGETAIRES DU CONSEIL REGIONAL
POUR L'EXERCICE 2004

Adoptés à l'unanimité des membres présents et représentés

Le conseil économique et social régional prend acte que les orientations budgétaires 2004 du conseil régional s'inscrivent dans un contexte lié à la fois au projet de loi sur les responsabilités locales et à celui d'une nouvelle répartition des compétences entre la région et le département.

Pour ce qui est des nouvelles compétences attribuées au conseil régional, il renouvelle ses craintes et interrogations compte tenu des difficultés économiques et budgétaires nationales :

Le C.E.S.R. rappelle avec force que le transfert de nouvelles compétences doit s'accompagner de transferts financiers de l'Etat tenant compte, à la fois, des retards structurels, de la situation démographique, de l'éloignement et de l'insularité de la Réunion.

Il préconise que le conseil régional anticipe sur les besoins actuels et futurs pour toutes les compétences qui lui seront transférées.

En l'absence de ces prises en compte, les finances locales auront à supporter in fine cette nouvelle étape de la décentralisation et ces collectivités devront trouver les financements nécessaires afin de répondre aux besoins de l'Ile.

Le C.E.S.R. se félicite de la poursuite des efforts d'harmonisation des compétences entre les conseils régional et général. Il souhaite que cette nouvelle répartition des champs de compétences contribue à « une meilleure cohérence, priorisation et efficacité des projets », qu'elle soit opérationnelle rapidement et aille le plus loin possible, afin d'éviter les chevauchements d'attributions et les financements croisés.

« AFFAIRES GENERALES, FINANCIERES ET EUROPEENNES »

I - SECTEUR « AFFAIRES GENERALES ET FINANCIERES »

La commission prend acte des orientations budgétaires pour 2004 qui s'inscrivent dans le prolongement des orientations stratégiques définies en début de mandature.

Elle constate que certains appels d'offres lancés par le conseil régional pour la réalisation de la route des Tamarins sont restés infructueux. Les recettes du FIRT étant affectées au fonds routier, la commission s'interroge sur les conséquences financières d'un éventuel retard dans le démarrage des travaux d'un tel projet à moins que le conseil régional ne dispose d'un portefeuille de projets de substitution qui permettrait ainsi de consommer ces recettes affectées.

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

La commission prend acte de la continuité de l'action du conseil régional dans le domaine des TIC pour l'année 2004.

Elle note que certaines études ont débouché sur des projets tels que celui de l'école de l'internet.

La commission souligne la volonté du conseil régional de réaliser un réseau régional mutualisé à haut débit ouvert à tous les opérateurs. Elle espère que ces infrastructures seront utilisées à bon escient.

Elle prend acte dans le cadre de la reprogrammation du DOCUP 2000-2006, d'une réorganisation des mesures : les « petites » seraient gérées directement par le conseil régional dans le cadre du processus de décentralisation.

« AFFAIRES ECONOMIQUES »

Dans le cadre de l'examen du projet de loi sur les responsabilités locales, la commission avait noté avec satisfaction la désignation du conseil régional comme collectivité compétente pour l'adoption d'un schéma régional de développement économique, schéma qui apparaît comme une vraie nécessité pour la Réunion.

La commission estime opportun que la réflexion sur ce projet démarre dès maintenant afin que les orientations budgétaires 2005 puissent en tenir compte. Elle souhaite vivement que le C.E.S.R. soit associé en amont à l'élaboration de ce schéma.

S'agissant de la compétitivité des entreprises de la Réunion, la commission souligne que le financement des intrants est une priorité évidente. Elle regrette que le SLAI (Soutien Logistique A l'Importation de biens intermédiaires) n'ait pas été inscrit dans la Loi de Programme pour l'Outre-Mer. Elle estime que son coût (11 millions d'euros) est sans commune mesure sur son impact en matière économique.

Elle souhaite qu'une solution législative soit trouvée pour le bien du développement économique de la Réunion. En effet, la commission considère que la continuité territoriale ne concerne pas uniquement la desserte des voyageurs mais également celle des marchandises¹. Aussi, souhaite t-elle qu'un amendement soit déposé dans ce sens.

A défaut de modification législative, la commission propose que le conseil régional fasse la demande pour être une région expérimentale en matière d'aide aux intrants pour les entreprises de la Réunion. Cette possibilité permettrait ainsi d'expérimenter le système pendant quelques années et d'apporter les modifications nécessaires pour un meilleur fonctionnement.

La commission rappelle les difficultés rencontrées par de nombreux chefs d'entreprise, en termes de foncier, dans le cadre d'une installation ou d'un développement d'activités et préconise une accélération forte des opérations de constitution d'offre en la matière.

Enfin, la commission souhaite, dans le cadre du schéma de développement et d'aménagement touristique, une meilleure transparence et lisibilité des interventions des différents organismes du secteur touristique.

¹ Voir contribution du C.E.S.R. « La desserte aérienne de la Réunion » adoptée en assemblée plénière le 24 septembre 2002

« AFFAIRES AGRICOLES »

La commission « Affaires agricoles » prend acte des orientations budgétaires présentées par le conseil régional pour l'exercice 2004.

Elle note qu'il est proposé de transférer l'intégralité des interventions agricoles au département, la région prenant à son compte le secteur de la pêche et de l'aquaculture et ayant une compétence élargie dans le domaine de la recherche en général (ressource halieutique, recherche agronomique, domaine de la santé, de la coopération régionale, recherche expérimentale, ...).

Aussi, la commission saisit l'opportunité qui lui est donnée pour formuler un certain nombre d'observations.

1) Problématique générale

La commission n'apporte pas d'objection dans son principe au découpage proposé pour le secteur agricole. Toutefois, elle estime que celui-ci doit reposer sur **des critères lisibles**. Ainsi, celui de la proximité qui semble avoir été retenu, entre autres, pour confier le secteur de l'agriculture au département peut être intéressant mais lui paraît insuffisant. A son sens, toutes les dimensions du secteur agricole doivent être prises en compte simultanément lors de la répartition : économique, sociale ou encore environnementale. Le concept d'agriculture durable intègre cette triple dimension.

La commission souligne la nécessité de poursuivre l'harmonisation des compétences pour lever certaines interrogations qui subsistent et notamment sur l'avenir de la sélection variétale.

De plus, une précision des termes s'impose également concernant la dénomination des **blocs homogènes** de compétence. En effet, si la reprise par la région du secteur de l'économie et la rétrocession de l'agriculture au département répond à un souci d'équilibre, cette division induirait-elle que l'agriculture ne fait pas partie intégrante de l'économie ? La scission entre l'agriculture et l'économie ne paraît pas acceptable d'un point de vue sémantique. Aussi, la commission souhaite attirer l'attention sur cette question de forme qui appelle néanmoins une précision de fond : l'agriculture tout comme cela est mentionné pour la pêche (cf. page 48) est un volet de l'économie.

La commission s'interroge sur les **modalités de mise en œuvre des nouvelles compétences**. Les opérations de rétrocession et de reprise des compétences doivent s'opérer dans un souci d'efficacité. Ainsi, dès que les décisions seront actées, il s'agira de procéder immédiatement aux transferts des fonds correspondants entre les collectivités afin d'éviter tout retard ou blocage et donc tout risque de ralentir l'activité.

La prise de décision de la validation des orientations ainsi que le rapport de cadrage doivent se faire dans un souci d'opérationnalité dans les plus brefs délais.

2) Observations particulières

En tout état de cause, cet exercice de clarification relève d'une démarche de simplification. Aussi, dans cette même logique, un processus devrait être engagé pour l'instruction des dossiers relevant **des fonds européens**, la complexité des procédures et la lourdeur administrative ayant été soulignées à plusieurs reprises. Pour répondre à la préoccupation de réduire les délais de traitement, tout aussi longs et coûteux pour les petits que pour les gros projets qui obéissent à une procédure identique, il pourrait être proposé de réserver les financements européens à ces derniers et de financer les autres projets sur fonds locaux, **sous réserve de maintien du champ et des capacités d'intervention**.

Enfin, la commission se réjouit qu'une solution ait été trouvée pour la poursuite des travaux de **retenues collinaires** pour laquelle elle s'est inquiétée à plusieurs reprises des retards pris. Elle constate une baisse de régime pour cette mesure alors qu'il existe encore d'importants besoins.

Elle pense que la solution du portage juridique du programme par la SAFER, lequel sera mis en œuvre en 2004 selon de nouvelles modalités, devrait permettre le rattrapage de ces retards.

La commission rappelle l'intérêt tout particulier qu'elle accorde à la bonne gestion de l'eau pour l'agriculture qui est une condition sine qua non de son développement. Aussi, souligne-t-elle la nécessité de s'acheminer vers des réserves d'eau de plus grande capacité. Pour la zone située au-delà des 1 000 mètres d'altitude, elle suggère de reprendre l'étude de la création d'un « chapelet » de petites retenues qui présenterait l'avantage de mieux prendre en compte la fragilité du sol et sa porosité, et de permettre une interconnexion répondant à l'optimisation de la ressource.

« AMENAGEMENT, ENVIRONNEMENT ET TRAVAUX PUBLICS »

La commission prend acte que les orientations budgétaires 2004 s'inscrivent dans la continuité des axes stratégiques définis dans le projet de mandature pluriannuel (1998 – 2004). En matière d'aménagement, d'environnement et de déplacements, la commission note que l'année 2004 sera de nouveau marquée par :

- La poursuite des travaux en vue de la révision du SAR en 2005 ainsi que de l'accompagnement des documents d'aménagement et d'urbanisme au niveau des communes ou de leur groupement ;
- La conduite des actions dans le domaine des énergies renouvelables dans le cadre notamment de la mise en œuvre du PRERURE ;
- Le démarrage des grands chantiers routiers dans l'Ouest ainsi que l'engagement des études pour la réalisation du tram-train ;
- L'adoption et la mise en œuvre de l'Agenda 21.

La commission tient cependant à émettre quelques remarques.

En premier lieu, dans le **secteur de l'aménagement et du développement durable du territoire**, la forte volonté de voir se concrétiser la création de l'E.P.F. a été satisfaite. La commission souhaite dès lors, que cet établissement bénéficie des moyens financiers adéquats afin d'entrer dans une véritable phase opérationnelle.

La commission souligne toujours avec la même vigueur l'importance de la politique d'endiguement des ravines. Elle souhaite, compte tenu du nombre d'études de faisabilité et opérationnelles aujourd'hui disponibles, que les travaux soient lancés.

Concernant la politique de logement, la commission reconnaît l'implication du conseil régional (aide à l'amélioration de l'habitat). Cependant, compte tenu des enjeux à l'horizon 2020, elle souhaite un effort encore plus soutenu afin de proposer en quantité des produits « logement » véritablement adaptés au contexte local. Elle souhaite que l'effort de densification des villes et de structuration des bourgs soit renforcé afin de réduire pour les collectivités les coûts induits (collecte des ordures ménagères par exemple).

En matière de **déplacements**, la commission relève qu'en 2003, le projet de route des Tamarins accuse déjà des retards. Ces derniers, en partie dus aux procédures de passation de marchés, font courir un risque important sur la livraison finale du chantier, en termes de délai, de coût, ainsi que sur l'augmentation des difficultés de circulation dans l'Ouest. En effet, les solutions d'attente que représentent les déviations de l'Hermitage et de Saint-Leu ne contribuent qu'à déplacer le goulot d'étranglement de la circulation vers le Cap Lahoussaye, aujourd'hui saturé. Par ailleurs, le projet de tram-train et les actions pour développer les transports collectifs doivent être accélérés pour avoir un véritable choix multimodal en matière de déplacement. Elle rappelle qu'en matière de fiscalité, une marge de progression existe encore en termes de taxation des carburants qui pourrait apporter des moyens pour la mise en place de transports collectifs performants.

La commission, afin de contribuer à la réflexion qui doit permettre d'offrir la meilleure solution aux usagers de la route dans l'Ouest, souhaite attirer l'attention sur l'importance de la réalisation du tronçon viaduc de Saint-Paul-RD10 dans les meilleurs délais. Cette portion permettrait de désengorger rapidement le Cap Lahoussaye et de faciliter la circulation au niveau des rampes de Plateau-Caillou.

Enfin, dans le domaine de l'énergie électrique la commission note que deux documents, le PRERURE et la programmation pluriannuelle des investissements (P.P.I.) existent mais semblent s'opposer. Il conviendrait de mettre en cohérence ces deux documents. La commission considère que la mise en œuvre du PRERURE, doit s'accompagner dès le départ de moyens financiers plus conséquents pour couvrir le maximum d'investissements à réaliser. En l'état actuel des dotations, les objectifs du PRERURE apparaissent illusoire.

« COOPERATION REGIONALE »

Pour ce qui concerne les orientations budgétaires 2004, la commission relève que les actions entreprises restent dans le cadre des orientations stratégiques du conseil régional définies dans le projet de mandature (1998 – 2004).

Cependant, afin de donner plus de vie au document présenté, la commission aurait souhaité que ce dernier présente plus précisément la stratégie de la collectivité et les orientations voulues pour l'année à venir. Ces orientations s'apparentent dès lors plus à un début de bilan d'exercice.

La commission s'interroge, compte tenu des compétences de la collectivité dans le domaine de la coopération et de l'augmentation des actions mises en œuvre, sur les moyens dont elle dispose pour une conduite efficace de cette politique. A son sens, le secteur coopération régionale nécessite d'être étoffé. De plus, en matière de coopération, la commission souhaite une clarification dans la répartition des compétences entre les acteurs que sont l'Etat, le conseil régional et le conseil général. Cette lisibilité est nécessaire compte tenu de la nomination d'un ambassadeur au poste de délégué à la coopération régionale dans la zone de l'océan Indien. Une ligne de partage apparaît quelque peu dans la gestion du fonds de coopération régionale et pourrait servir de base.

La commission souhaite que la collectivité régionale définisse plus précisément des domaines d'actions auxquels elle s'attacherait, afin d'en acquérir un degré d'expertise reconnu et de qualité. Les domaines de formation des hommes, des travaux publics, ... peuvent constituer des champs pour de telles expertises, en réponse aux besoins qu'exprime un pays comme Madagascar, par exemple.

La commission reconnaît par ailleurs que le champ d'intervention peut être différent d'un pays à un autre ; ainsi une coopération avec l'île Maurice ne s'appréhendera pas de la même manière qu'une coopération avec l'Afrique du Sud ou le Mozambique. Cependant, il est également important que la dichotomie entre pays du premier, deuxième et troisième cercles, ne laisse pas apparaître une hiérarchie d'intérêts à l'action.

En matière de mobilité dans la zone, la commission souhaite qu'un effort encore plus important se fasse pour que les jeunes appréhendent mieux leur espace de vie au-delà de leurs simples frontières naturelles. En effet, faciliter le déplacement de ces jeunes, dans la zone, peut leur permettre d'accéder à une culture de la mobilité et appréhender plus facilement les grandes distances par la suite.

Enfin, elle se félicite d'être associée aux actions de coopération qui sont menées par la collectivité régionale dans la zone.

« EDUCATION, FORMATION, EMPLOI ET INSERTION »

Remarque préalable générale

Les Orientations du conseil régional pour l'année 2004 s'inscrivent dans la stricte continuité des axes définis pour la mandature et constituent l'ultime déclinaison de ceux-ci. Au-delà de la cohérence que cette approche traduit et qui réjouit la commission, celle-ci a cherché à souligner l'approche anticipatrice ou novatrice qu'avait pu entreprendre la collectivité régionale dans le cadre des diverses évolutions annoncées (loi organique relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, loi relative aux responsabilités locales, ...).

I - SECTEUR EDUCATION

La commission se félicite de la volonté de l'Assemblée régionale de se projeter dans l'avenir en essayant de contractualiser avec l'université en matière de recherche ; ce qui se matérialise par des ouvertures, notamment avec l'Afrique du Sud.

Par ailleurs, après avoir anticipé en intervenant en faveur du logement pour les étudiants, il semble légitime à la commission que la collectivité régionale veuille se recentrer sur son champ propre de compétences, le projet de loi relatif aux responsabilités locales confiant cette responsabilité aux communes et groupements de communes. Cependant, elle attire l'attention du conseil régional sur ce transfert qui risque de pénaliser la population étudiante, en constante augmentation. Elle s'interroge sur la capacité contributive des communes déjà fortement handicapées par la charge du bâti scolaire du 1^{er} degré.

II - SECTEUR DU DEVELOPPEMENT LOCAL ET DE L'ECONOMIE ALTERNATIVE

Dans ce secteur, les interventions qui relèvent de la commission concernent le programme d'aides aux communes pour la rénovation du bâti scolaire du 1^{er} degré, la gestion des emplois-verts et l'accompagnement des emplois-jeunes.

S'il paraît cohérent à la commission que l'année 2004 marque l'achèvement du programme pluriannuel d'aides aux communes pour la rénovation du bâti scolaire du 1^{er} degré, il lui semble en revanche dommage que l'opportunité du dispositif emplois-jeunes n'ait pas été pleinement saisie. Elle s'interroge dès lors, sur l'impact de l'orientation choisie.

III - SECTEUR DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

2004 apparaît comme l'année charnière pour la mise en œuvre de l'acte II de la décentralisation, particulièrement important dans le domaine de la formation professionnelle. La commission en appelle à la vigilance du conseil régional sur l'impact des futures dispositions notamment en matière de quotas de stages A.F.P.A. (Association pour la Formation Professionnelle des Adultes), afin que ne soient pas remis en cause les objectifs définis.

Dans l'optique de cette nouvelle vague de transferts, la commission regrette plus que jamais que l'assemblée régionale n'ait pas anticipé en lançant la démarche d'actualisation du P.R.D.F. élaboré en 1996. Elle l'encourage donc à le faire, en concertation avec les branches professionnelles, sachant qu'au-delà de l'outil de gestion prévisionnelle des formations qu'il représente, il constituerait également un instrument de négociation non négligeable au plan des moyens (financiers, humains, ...).

En outre, la commission « tire la sonnette d'alarme » en ce qui concerne la problématique de l'illettrisme devenue incontournable. Chaque autorité, pour la part qui lui revient, doit mener enfin des actions concrètes pour endiguer ce flux qui ne cesse de gonfler et enrayer cet obstacle majeur à tout développement.

IV - SECTEUR DE LA MOBILITE

Dans ce domaine, la commission se félicite qu'après avoir mis à plat les problèmes de fond, la collectivité régionale se soit attaquée à des chantiers tels que le partenariat entre les différents opérateurs, la lisibilité des dispositifs, ... Elle souhaite que la réflexion lancée pour la création d'un observatoire de la mobilité et des migrations aboutisse rapidement et que 2004 en voit sa concrétisation.

« AFFAIRES SANITAIRES, SOCIALES, CULTURELLES ET SPORTIVES »

La commission « Affaires sanitaires, Sociales, Culturelles et Sportives » prend note des orientations budgétaires 2004 du conseil régional pour les secteurs de la culture et « sportif et socio-éducatif ». Elle observe que ces orientations s'inscrivent dans le cadre de la dernière année de la mise en œuvre des axes stratégiques de la mandature 1998 – 2004.

Dans le domaine de **la culture**, l'année 2004 sera marquée par des opérations d'investissement lourd avec :

- La construction du centre pédagogique de Saint-Benoît du C.N.R., dont le début des travaux est prévu début 2004 ;
- La construction du centre pédagogique de Saint-Paul du C.N.R., dont le lancement des travaux est pour le second semestre 2004.

Parallèlement, elle observe la poursuite des actions traditionnelles en faveur du développement culturel : aide aux associations et artistes dans le domaine de la création et de la diffusion, démocratisation de la culture, ... Dans ce cadre, elle adhère à l'initiative régionale de soutenir les petits musées associatifs qui constituent un véritable réseau de musées et de collections à la Réunion.

En ce qui concerne les structures muséales, la commission souhaite vivement que le programme de renouvellement et d'enrichissement des contenus muséographiques redynamise ces structures (notamment les musées de Stella et de la maison du Volcan) ainsi que leur fréquentation. Elle estime nécessaire d'évaluer l'impact tant qualitatif que quantitatif de ces investissements et rappelle l'intérêt pour les structures muséales de se regrouper afin de mettre en place un pass-musée.

La commission appuie l'initiative de la collectivité régionale d'anticiper les nouvelles lois de décentralisation dans le domaine culturel. Elle souligne l'intérêt d'étudier, le plus rapidement, les moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice des nouvelles compétences (inventaire général du patrimoine culturel) en prenant en compte la situation propre de la Réunion (retards en équipement, situation démographique, géographique, ...) afin de ne pas être démunis lors des futures négociations avec l'Etat.

Par ailleurs, le projet de loi sur les responsabilités locales confirme le niveau régional pour la prise en charge des cycles d'orientation professionnelle des établissements d'enseignement artistique. Elle souhaite que la priorité soit accordée à la démocratisation de l'éducation artistique en favorisant l'émergence de petites structures de proximité sur l'ensemble de l'île. Il importe que ce choix soit pris en compte lors de l'élaboration du projet d'établissement du conservatoire national de région et de son plan de développement.

En ce qui concerne le **secteur sportif et socio-éducatif**, deux grandes manifestations ponctueront l'année 2004 pour le conseil régional :

- au niveau international, les jeux olympiques à Athènes en septembre 2004 ;
- au niveau local, les jeux des jeunes de l'océan Indien (Saint-Denis de la Réunion).

La commission constate que l'année 2004 pour ce secteur se caractérise par :

- la poursuite des actions entreprises ces dernières années en direction des différents acteurs œuvrant dans le domaine sportif et socio-éducatif ;
- la construction de complexes sportifs intégrés aux nouveaux lycées conformément au P.P.I. 3 (1998 – 2002) ainsi que la poursuite du programme de remise aux normes ou complémentaire d'équipements sportifs pour les lycées existants.

Elle « pointe » favorablement le programme régional de développement du gazon synthétique mis en œuvre en direction des communes de l'Ile.

En conclusion, la commission souhaite l'élaboration d'un bilan global des actions menées durant la mandature 1998 – 2004 qui permettrait d'apprécier leurs concordances avec les orientations de départ.