

ASSEMBLEE PLENIERE DU 27 FEVRIER 2009

**AVIS DU C.E.S.R. PREPARE PAR LA
COMMISSION « DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE »
SUR LE RAPPORT D'ETUDE CONCERNANT L'EVALUATION
DES AIDES PUBLIQUES EN FAVEUR DES ENTREPRISES
DE LA REUNION**

*Adopté à l'unanimité des suffrages exprimés des membres présents
et représentés (1 abstention)*

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGIONAL

10, rue du Béarn - B.P. 7191
97719 Saint-Denis MESSAG Cedex 9

Tél. : 0262 97 96 30
Fax. : 0262 97 96 31

cesr@cr-reunion.fr
www.cesr-reunion.fr

Par correspondance en date du 30 mars 2007, le Président du Conseil régional saisissait le Conseil économique et social régional afin qu'il mène une réflexion sur les dispositifs d'aides publiques aux entreprises et qu'il lui fasse des propositions de modifications à ceux existants.

Répondant favorablement à cette saisine le 10 mai 2007, le C.E.S.R. précisait que, pour répondre dans le délai imparti (au plus tard courant octobre 2007), il y avait nécessité de moyens d'investigation et d'expertise.

Le 20 juin 2007, le Président du Conseil régional a confirmé le rôle du Conseil économique et social régional en qualité de pilote de cette étude. Il donnait un accord de principe aux moyens sollicités par celui-ci. Ceux-ci ont été précisés dans une correspondance du 16 juillet 2007.

Le 6 août 2007, le Conseil régional a agréé la méthodologie présentée en proposant des amendements (scinder le projet en 2 phases, pour des raisons d'opportunité de calendrier notamment) et proposant un budget pour démarrer l'étude.

Le 14 août 2007, le C.E.S.R. prenait acte de cette réponse tenant compte des relations à établir entre les commissions compétentes du Conseil régional et du Conseil économique et social régional d'une part, et entre leurs services respectifs d'autre part. Pour gagner du temps (compte tenu des délais impartis), il suggérait que le lancement de l'étude soit exercé directement par les services du Conseil régional, poursuivant pour sa part, en parallèle, les auditions des acteurs locaux. La méthodologie était donc actée :

- les services du Conseil régional étaient chargés de la conduite et du suivi des consultations,
- le C.E.S.R. avait le pilotage de la réflexion.

Le C.E.S.R. a formulé un avis en juillet 2008 sur des notes d'étape rendues par le consultant choisi par le Conseil régional. Le consultant n'a tenu aucun compte de cet avis.

Fin septembre 2008, le C.E.S.R. donnait un deuxième avis critique sur une deuxième version du rapport.

Le 17 décembre 2008, le Président du Conseil régional confirmait son accord pour que le C.E.S.R. puisse formuler un avis en deux temps pour :

- dans un premier temps, réagir au rapport définitif présenté par le consultant,
- et, dans un second temps, formuler un avis plus circonstancié et des propositions à la lumière des décisions finales sur la loi pour l'Outre-mer et en tenant compte des conséquences de la crise actuelle.

Le présent avis concerne le premier temps, et n'est donc qu'une réaction au rapport du consultant.

Observations liminaires

Cette nouvelle étude sur l'évaluation des aides publiques en faveur des entreprises fait suite à d'autres mais dont la pertinence ou l'actualité semblait insuffisante. Le Conseil régional a donc souhaité faire appel à un intervenant externe avec comme objectif d'achever ce travail début 2008. Comme souvent, le délai envisagé n'a pu être tenu, et le Conseil régional a été contraint de prolonger d'un an (fin 2009) le système d'aides prévalant aujourd'hui pour ne pas générer une rupture de continuité.

Le C.E.S.R. a, en son temps, émis quelques objections ou recommandations, tant sur le contenu de l'étude que sur les références prises en compte. La suite se chargera d'en vérifier la pertinence.

L'exercice du bureau d'études n'était toutefois pas aisé dans la mesure où :

- D'une part, une forte volatilité des régimes d'intervention nationaux, de très loin les plus importants, se développe actuellement (remise en cause des exonérations de cotisations sociales, plafonnements fiscaux, débats sur la pérennité de l'octroi de mer, projets de ZFGA, ...).

- D'autre part, l'Etat n'a pas souhaité faire part de son appréciation sur la pertinence de ses propres régimes d'aides, ni même en communiquer les éléments chiffrés disponibles, pour des raisons très contestables.

Le rapport rendu par le Bureau est largement insuffisant sur de nombreux points. En particulier il n'a sans doute pas assez fait apparaître que les modalités d'application d'un système sont souvent aussi, sinon plus, importantes que le contenu du régime. Les critiques vigoureuses qui s'expriment régulièrement portent d'ailleurs très souvent sur cet aspect.

Par ailleurs, par insuffisance de temps ou de moyens ou de motivation, l'évaluation sur les aides existantes est restée souvent très générale sans donner une vision claire de chaque régime existant.

Enfin, ce qui fondamentalement peut motiver un système d'intervention publique à destination des entreprises, c'est la volonté de renforcer l'attractivité de l'entrepreneuriat, soit pour développer localement de nouvelles activités et donc de l'emploi et de la compétitivité, soit pour attirer des investisseurs extérieurs susceptibles de générer les mêmes effets. Cette attractivité doit donc être comparée à celle de solutions concurrentes (épargne, investissements financiers ou extérieurs, ...). Cette tâche n'a pas été demandée au bureau d'études, on ne peut donc pas lui reprocher de ne l'avoir pas réalisée.

Quelle stratégie régionale d'aides aux entreprises ?

L'inventaire fait, par le bureau d'études, des stratégies publiques et privées susceptibles de servir de support à la mise en place d'un système d'aides aux entreprises, fait apparaître de façon cruelle l'existence de plusieurs approches et documents dont aucun n'est représentatif d'une volonté commune claire. Et pourtant, il n'est pas nécessaire de faire un très grand effort d'imagination pour comprendre que chacun met en exergue des préoccupations et des priorités très proches de celles de ses voisins : PR2D, SDAD, Réunion Ile verte et GERRI pourraient en effet aisément trouver leur place dans l'affichage d'une stratégie commune à l'ensemble des acteurs de la Réunion.

En ont-ils envie, sont-ils plus portés par le souci de l'intérêt général que par celui, complètement vain, de paraître seuls dépositaires du futur réunionnais ?

Parmi les priorités évoquées par l'ensemble, figurent l'innovation et l'internationalisation. Hélas, force est de constater avec le bureau d'études que ces orientations demeurent largement des vœux pieux, même s'il est permis de relever quelques succès significatifs. Il sera donc nécessaire d'accorder velléités et volonté si l'on veut sortir des incantations.

Une question importante est évoquée dans cette partie de l'étude : elle porte sur le poids relatif des aides régionales par rapport à l'ensemble des interventions publiques. Sachant que l'essentiel des masses financières mobilisées est d'origine nationale ou européenne, il faut se poser la question de la meilleure application des efforts régionaux. En la matière, la réponse est probablement un mélange entre l'accélération des efforts sur les priorités locales et le traitement des petits dossiers qui ne justifient pas une lourde procédure.

L'analyse du dispositif existant

Cette partie de l'étude est relativement faible, notamment en ce qui concerne les aides nationales et l'octroi de mer, pour des raisons évoquées plus haut (absence de collaboration des services de l'Etat) mais aussi par manque d'approfondissement des systèmes concernés et de leurs impacts sur l'économie.

Il est vrai que les régimes nationaux connaissent de fortes instabilités actuellement, mais il était sans doute possible de mieux cerner les tenants et les aboutissants des mesures les plus importantes. A partir du moment où les aides régionales peuvent avoir comme vocation de servir d'accélérateur d'efficacité sur les domaines d'activité stratégique locaux, il y a nécessité d'avoir une bonne appréciation de l'impact des dispositifs nationaux sur les secteurs d'activité concernés.

Pour les aides d'initiative régionale, l'étude relève en ce qui concerne les interventions cofinancées, trois faiblesses principales, à savoir : le foncier économique et l'immobilier d'entreprise, les démarches export et les TPE. Ce constat est largement partagé par la commission et il eût été intéressant de creuser ces sujets en identifiant les causes du mal : s'agit-il de la faiblesse de la demande ou de l'inadéquation des systèmes d'intervention tant sur le fond que sur la procédure ?

Pour les aides non cofinancées, est relevée la faiblesse des sommes consacrées aux entreprises de TIC. En fait, le Conseil régional s'est plus focalisé sur les problèmes de « tuyaux » que sur les « usages ». Cela se concevait tout à fait jusqu'à maintenant. Le temps est sans doute venu de rééquilibrer les interventions.

Enfin, est posé de façon judicieuse, mais malheureusement peu documentée, le problème de l'accompagnement des petits bénéficiaires, soit pour accéder aux différentes aides, soit surtout pour franchir les différentes étapes du parcours d'obstacles que constitue le développement d'une petite structure.

Les expériences et évolutions comparées

Comme l'avait relevé le C.E.S.R. à l'occasion de l'établissement du cahier des charges de l'étude, s'est posé de façon très claire le problème de la pertinence des références choisies. Les Canaries, avec leur quasi-monoactivité touristique et la Martinique avec son régime trop proche du nôtre n'avaient pas les meilleures chances d'enrichir notre réflexion. Le bureau d'études le reconnaît lui-même qui indique :

« Aucun des dispositifs examinés ne paraît constituer un facteur d'exemplarité, voire d'inspiration, pour la Réunion. »

Néanmoins, quelques indications générales peuvent être tirées de cette partie du travail en termes de besoins pour les entreprises :

- l'unification et la clarification de l'offre,
- la concentration des priorités et des cibles bénéficiaires,
- la mise en place de moyens d'appui aux entreprises.

Enfin, le système retenu en Martinique pour la gradation des aides a manifestement un peu inspiré le bureau d'études dans la 4^{ème} partie : *« ... un taux de base augmenté en fonction du degré de conformité aux priorités régionales. »*

Des propositions pour la révision des régimes d'aides

Le besoin de mise en cohérence des systèmes d'aides avec les priorités régionales conduit le bureau d'études à faire des propositions :

- d'une part, sur le contenu des dispositifs d'aides,
- d'autre part, sur leur lisibilité, leur unicité et sur la promotion de l'offre.

√ Sur le contenu des dispositifs, le cadre général s'appuie sur une batterie de cinq critères de pondération équivalente :

- l'innovation,
- l'ouverture à l'international et l'exposition à la concurrence extérieure,
- la contribution à l'emploi,
- l'appartenance à un secteur prioritaire,
- l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement.

Le fait de respecter deux critères donnerait accès aux aides et le respect de critères complémentaires améliorerait les pourcentages attribués.

Ce système peut être considéré comme acceptable, mais la commission propose que soit scindé celui relatif à l'ouverture à l'international et à l'exposition à la concurrence extérieure. Les deux situations peuvent être en effet très différentes (exportation dans le premier cas, import substitution dans le deuxième). Cette observation est d'autant plus justifiée que la partie export est celle qui a été relevée plus haut comme la plus problématique.

Le bureau d'études, dans cette partie du travail, propose également de fusionner un certain nombre de dispositifs pour améliorer la lisibilité et la souplesse des interventions. Il propose, dans le même esprit, de maintenir les échelons d'instruction en créant un chef de file.

Si le fusionnement de certains dispositifs est parfaitement justifié, les évolutions en matière de modalités d'instruction sont beaucoup trop timides. Une évolution vers la diminution du nombre d'intermédiaires est absolument indispensable au plus tôt.

Par ailleurs, la déclinaison faite en fonction des catégories d'aides (innovation, emploi, présentation des programmes complets, Hauts, secteurs prioritaires, TIC, ...) mériterait une exploration plus approfondie pour être opérationnelle.

Enfin, les parties relatives à l'ingénierie financière, au développement des infrastructures économiques et aux aides « intermédiées » sont traitées de façon superficielle et doivent être reprises sérieusement pour permettre d'en tirer des conclusions efficaces. A cet égard, il est par exemple tout à fait indispensable :

- d'établir un état récapitulatif des interventions en capital et en garantie, et des lacunes qu'il fait apparaître,
- de montrer comment le Conseil régional va pouvoir exercer sa mission de pilote en matière de foncier économique,
- de bien définir les missions des organismes chargés de mettre en œuvre les aides « intermédiées ».

√ La partie lisibilité, unicité et promotion de l'offre est extrêmement riche en propositions diverses, d'une réelle importance, mais à peine évoquées et donc pas opérationnelles.

Le marketing, la restructuration des cadres d'intervention, la simplification des conditions de financement, la rapidité des décisions, l'homogénéisation des pratiques d'instruction, l'effort à faire sur la mise en œuvre partenariale du soutien à l'export, l'allègement des procédures, le traitement spécifique des petits projets et des petits porteurs, la contractualisation en fonction des objectifs, sont autant d'idées intéressantes mais qui sont juste évoquées et peu traitées. Un vrai travail complémentaire est indispensable pour avoir une chance de mettre en œuvre les aspects les plus intéressants de ces préconisations.

L'étude qui a été soumise à la commission du C.E.S.R. a certainement souffert des faiblesses du cahier des charges qui la structurait ; l'ambition affichée quant aux résultats espérés était sans doute quelque peu disproportionnée par rapport aux moyens mis en œuvre et l'on constate assez bien que le rendu final fait apparaître les profondes faiblesses du survol rapide et superficiel.

Néanmoins, un certain nombre d'éléments d'appréciations et de préconisations peuvent être considérés comme tout à fait opportuns et susceptibles d'entraîner des améliorations substantielles de nos régimes d'aides existants. Cela nécessitera certainement un travail complémentaire, vraisemblablement du Conseil régional ou de l'un de ses préposés. En ce sens, le C.E.S.R. souhaite la mise en place d'un groupe de travail au niveau des services du Conseil régional et s'associera très volontiers à cette phase opérationnelle de l'exercice.

Cela permettrait en outre d'évoquer et de traiter quelques sujets importants, qui sont restés dans l'ombre, comme l'indispensable évaluation, le contrôle et ses conséquences, et peut-être même de déboucher sur des conséquences fortes comme la gestion de la commande publique, l'organisation des filières ou l'adaptation du plan régional de formation aux priorités affichées. Saurons-nous saisir cette chance de progresser collectivement, voire de devenir exemplaires ?

AVIS COMPLEMENTAIRES
DES COMMISSIONS SUR L'AVIS PREPARE
PAR LA COMMISSION « DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE »
RELATIF A L'ETUDE SUR L'EVALUATION DES AIDES PUBLIQUES
EN FAVEUR DES ENTREPRISES DE LA REUNION

COMMISSIONS **« POLITIQUE REGIONALE » ET « DEVELOPPEMENT DURABLE »**

Les commissions tiennent à souligner la justesse de l'analyse réalisée par la commission « Développement économique » de l'étude sur l'évaluation des aides publiques en faveur des entreprises de la Réunion. Elles souhaitent cependant, émettre un certain nombre de remarques au premier rang desquelles, sa profonde incompréhension quant à l'attitude de l'Etat de ne pas transmettre ses éléments d'appréciation sur ses propres régimes d'aides (et ce d'autant plus du contexte de crise actuelle).

Les commissions regrettent en premier lieu, le temps perdu pour la réalisation de cette étude qui arrive, aujourd'hui, dans un contexte de profonds troubles empreint d'incertitudes économiques et sociales tant internationales, nationales que régionales. Elles insistent, de ce fait, sur la nécessité d'adopter une posture réactive et dynamique en matière de soutien aux entreprises et à l'activité, supports à la création d'emplois durables à la Réunion.

En second lieu, elles déplorent le choix retenu pour l'analyse comparative. En effet, dans ses propositions relatives à cette étude, le C.E.S.R. avait suggéré de retenir l'île Maurice (pour la dimension régionale), Madère (pour la dimension RUP) et l'Irlande (eu égard à son exceptionnelle croissance).

Les commissions notent que la Réunion connaît un effet de balancier entre une île sans projet à « une île à cent projets ». La multiplication des plans, schémas, projets de développement ne contribue pas à dégager une vision claire et consensuelle du futur. Cela crée une instabilité inacceptable, accrue par la remise en question récurrente des textes de lois pour le développement de la Réunion (LOOM, LOPOM, projet de LODEOM, ...).

Elles estiment ainsi que la pertinence de l'étude est clairement remise en question sachant que l'intervention en matière économique du Conseil régional est corrélée à celle, stratégique, de l'Union européenne et de l'Etat (resté silencieux) sur le territoire local.

Globalement, les commissions sont en accord avec les critères de pondération servant à définir le cadre général d'intervention. Cependant, elles estiment qu'il est nécessaire de les affiner. Ceux-ci doivent être en résonance, notamment, avec ceux du développement durable et prendre en compte :

- l'innovation,
- l'ouverture à l'international,
- l'exposition à la concurrence,
- la contribution à l'emploi,
- l'appartenance à un secteur prioritaire,
- l'aménagement du territoire ainsi que sa protection et sa mise en valeur.

Ces critères doivent induire une démarche visant l'efficacité, l'efficience et la responsabilisation de tous. Cela doit se faire au travers d'une stratégie de développement unique, ambitieuse, hiérarchisée, lisible et déclinée en actions soutenues.

Le système de soutien aux entreprises, qui ont une vraie responsabilité sociale au regard de leur territoire, doit être simplifié et accessible rapidement par la mise en place de guichets uniques et d'un dispositif d'accompagnement efficace pour les P.M.E. et T.P.E.

Les aides qui seraient accordées, doivent par ailleurs, être soumises à conditionnalité au regard de l'emploi, des politiques salariales, de la formation professionnelle, ...compte tenu de la responsabilité des entreprises par rapport à son territoire d'implantation. La nécessité d'un dialogue social franc et loyal s'impose.

En conclusion, l'étude fait apparaître à ce jour beaucoup d'insuffisances empêchant toute évaluation globale et efficace du système. Il est nécessaire que le Conseil régional relance, dans les meilleurs délais, un complément d'étude, qui de plus devra prendre en compte le contexte actuel de crise. Le C.E.S.R. et les partenaires sociaux devront y être associés.

COMMISSIONS **« DEVELOPPEMENT HUMAIN » ET « EPANOUISSEMENT HUMAIN »**

Les commissions prennent acte de l'avis de la commission « Développement économique » et soulignent la finesse de l'analyse réalisée sur l'étude commandée par le Conseil régional concernant l'évaluation des aides publiques en faveur des entreprises de la Réunion. Toutefois, cet avis aurait gagné à être plus court et plus incisif dans sa critique quant à la teneur de l'étude.

Comme le fait remarquer la commission « Développement économique » du C.E.S.R., elles relèvent en particulier les deux points négatifs suivants qui grèvent lourdement toutes les politiques publiques :

- Le manque de coopération et le changement de cap fréquent de l'Etat qui ne plaide pas en faveur d'une stratégie connue et commune,
- Le défaut persistant de l'évaluation, du contrôle et du suivi des dispositifs tant en termes de retombées économiques que d'impact social.

Elles restent de plus sur leur faim et se sentent frustrées en ce qui concerne l'étude proprement dite. En effet, l'étude ne brosse qu'une vision « superficielle » des régimes d'aides existants et survole un panel de propositions pour la révision de ceux-ci. De plus, le choix des pays référents, qui n'est pas celui proposé initialement par le C.E.S.R., leur paraît regrettable à deux points de vue :

- il s'est avéré peu pertinent,
- il fait peser un doute sur la crédibilité de l'opération.

En outre, l'étude leur apparaît déjà obsolète compte tenu du contexte actuel de crise économique aigue.

Les commissions s'interrogent par conséquent sur la réalité de la contribution du rapport d'étude concernant les aides au développement économique et à la création d'emplois à la Réunion.

ANNEXE

POSITION DE L'UIR-CFDT SUR L'ETUDE SUR L'EVALUATION

DES AIDES PUBLIQUES EN FAVEUR DES ENTREPRISES DE LA REUNION

Deux éléments ont attiré l'attention de l'Union interprofessionnelle de la CFDT à La Réunion dans l'étude sur l'évaluation des aides publiques en faveur des entreprises de La Réunion :

1 - Les aides régionales aux entreprises ne sont pas conditionnées à de l'emploi durable.

2 - Elles ne sont pas également conditionnées à la mise en œuvre d'un véritable dialogue social en terme de structuration des branches professionnelles, d'application des conventions collectives, d'obligation de tenir et de réussir les négociations annuelles obligatoires, d'organiser les élections des représentants des personnels.

L'UIR-CFDT ne nie pas la nécessité d'aider les entreprises aux moyens de subventions ou d'exonérations afin qu'elles puissent se développer, encore faut-il que ces deux conditions soient réunies. Qui plus est l'importance du chômage dans notre département et plus particulièrement celui des jeunes, nous oblige à lier la conditionnalité de l'emploi durable à une priorisation de l'emploi local.

La disparité des salaires, notamment due à la non application des conventions collectives, entre La Réunion et la métropole, un indice des prix à la consommation supérieure en métropole et une crise économique, financière et sociale mondiale qui percute de plein fouet nos départements d'Outre-mer doivent faire prendre conscience aux différents acteurs qu'il y a lieu de créer le plus rapidement possible des instances de concertation, par la structuration des branches professionnelles pour la mise en œuvre d'un véritable dialogue social. Cette évidence demandée aujourd'hui par tous est restée pendant longtemps sans écho. Ces branches doivent permettre l'échange, la confrontation des idées et la mise en œuvre d'une politique salariale digne de ce nom, d'améliorer non seulement les conditions de salaire et de travail mais aussi le développement de l'entreprise.

L'UIR-CFDT demande donc que ces deux conditions soient prises en compte lors de la nouvelle définition de la stratégie économique du Conseil régional.

Elle souhaite également, à l'instar de la concertation qui a été organisée pour la construction d'un nouveau schéma régional, que l'ensemble des partenaires sociaux soient associés afin de définir un schéma de développement économique performant, partagé et appliqué par l'ensemble des acteurs.