

AVIS DES COMMISSIONS
« Aménagement, environnement et travaux publics »
« Education, formation, emploi et insertion »
« Affaires sanitaires, sociales, culturelles et sportives »

du C.E.S.R.

**SUR L'AVANT-PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION
POUR LA COHESION SOCIALE**

Au préalable et concernant leur avis, les commissions « Affaires sanitaires, sociales, culturelles et sportives » et « Education, formation, emploi et insertion » du C.E.S.R. tiennent à préciser que compte tenu du temps qui leur a été imparti pour émettre un avis et au vu de la complexité des sujets abordés au travers des différents articles qui leur ont été soumis, elles n'ont pu donner qu'un avis généraliste.

Tout d'abord, les commissions du C.E.S.R. estiment que traiter ensemble les problèmes liés à l'emploi, au logement et à l'égalité des chances au travers d'un plan unique permet une approche plus cohérente et va dans le sens d'une amélioration de la cohésion sociale de notre pays.

L'avant-projet de *loi de programmation pour la cohésion sociale* présenté par Monsieur Jean-Louis BORLOO, Ministre de l'Emploi, s'inscrit dans le cadre plus vaste de ce *plan de cohésion sociale* envisagé et dont il ne constitue qu'un élément. De ce fait, se pose la question de son articulation avec les autres dispositions qui seraient prévues et qui demeurent aujourd'hui inconnues ainsi que celle de leur finalité par rapport aux besoins.

Les commissions notent que, dans l'avant-projet de loi, le principe de cohésion sociale semble être en grande partie pensé pour l'Hexagone et demandera donc une vision et une application particulières pour notre île.⁷⁰

De plus, en ce qui concerne les DOM, le texte proposé doit être lu à la lumière tant de la LOOM (Loi d'Orientation pour l'Outre-Mer) que de la LOPOM (Loi de Programmation pour l'Outre-Mer). Il convient donc, de veiller à ce que les mesures mises en œuvre, découlant de ces lois, ne viennent pas percuter celles envisagées par la future « loi BORLOO ».

D'autre part, les mesures proposées ne peuvent être détachées du contexte de décentralisation dont l'acte II a été entériné par le Parlement. Leur impact, en termes financiers, pourraient être non négligeable pour les collectivités territoriales.

Il conviendra donc, de veiller à ce que ce nouveau dispositif ajouté à celui de la décentralisation, ne se fasse à « budget constant », voire à budget minima et ce au détriment des collectivités locales et des habitants de notre île.

En effet, comme dit supra, la cohésion sociale revêt à la Réunion un caractère particulier et l'Union européenne ne s'y est pas trompée en classant notre île Région d'objectif 1. Il paraît dès lors regrettable qu'au niveau de l'Etat, la même disposition d'esprit n'ait pas prévalu alors qu'il s'agit d'un domaine relevant en premier lieu de sa responsabilité et de sa compétence.

Au nombre des éléments qui singularisent notre département, les points suivants peuvent, notamment, être soulignés :

Nombre d'habitants : 753 600 (01/01/03) - 1 029 000 (2030)

Population active : 302 566 (01/01/03)

Taux de chômage au sens du BIT : 31 % (01/01/03)

RMI : 67 915 allocataires (soit 6,35 % du chiffre national en 2002)

C.M.U. : 380 000 bénéficiaires

Logements : 180 000 à construire ou à reconstruire d'ici 20 ans (soit près de 70 % des logements existants actuellement)

Jeunes :

Moins de 20 ans : 36 % en 2004 - 26 % en 2030

44 % de moins de 25 ans

Entre 15 et 30 % des entrants en 6^{ème} ne maîtrisant pas les savoirs fondamentaux

Plus de 7 000 (en grande part diplômés et/ou qualifiés) entrant sur le marché du travail chaque année

Illettrisme : plus de 20 % de la population

Les volets de l'avant-projet

Au seul regard de la situation de notre région, pour les commissions du C.E.S.R. concernées, les 3 volets que comporte l'avant-projet de loi de programmation (emploi, logement, égalité des chances), demandent à être déclinés en un véritable projet territorial de cohésion sociale pour la Réunion.

- EMPLOI

Pour les commissions « Affaires sanitaires, sociales, culturelles et sportives » et « Education, formation, emploi et insertion », l'avant-projet de loi de programmation sur la cohésion sociale est principalement consacré au « retour à l'activité », considéré comme une priorité absolue.

Il y a lieu de souligner, ici, la différence entre le « retour à l'activité » préconisé par le projet de texte et le « développement des activités » préconisé par le *rapport du C.E.S.R. adopté le 24 septembre 2002 et intitulé « Pour un dispositif répondant aux besoins de l'emploi à la Réunion »*. Dans la situation particulière de la Réunion, le simple retour à l'activité relève du traitement social du chômage alors que le « développement des activités », dans le cadre d'un plan de développement économique, social et culturel vise à créer des emplois durables.

L'intégralité des pistes proposées par le C.E.S.R., pour répondre aux besoins dans ce domaine, sont développées dans le rapport du C.E.S.R. ci-joint. Nous en rappelons rapidement quelques éléments :

Rompre résolument avec la problématique de traitement social du chômage,

Le rétablissement de la confiance entre tous les acteurs,

Prôner la responsabilité,

L'établissement de règles,

L'encadrement,

Le suivi,

Une volonté politique forte,

Une contribution de l'Etat pluriannuelle et dégressive,

Une gestion globale et mutualisée,

Fusionner les C.E.S. et C.E.C.

Les commissions tiennent à rappeler qu'en conclusion de son rapport, le C.E.S.R. avait noté « *que cette question des emplois aidés ne pouvaient être dissociée de la question de l'emploi d'une manière générale à la Réunion, et donc de la question du développement des activités qui supposent la mise en place d'une politique de développement économique et social.* »

- **LOGEMENT**

Pour ce qui est du logement, la commission « Aménagement, environnement et travaux publics » relève que ce volet comporte trois parties :

- Un plan pour l'accueil et l'hébergement d'urgence (art. 37 à 38)
- Une amélioration de la situation du parc locatif social (art. 39 à 47)
- Une mobilisation du parc privé (art. 48 à 51)

Pour la première partie :

Concernant l'augmentation du nombre de places en matière d'hébergement social d'urgence (article 37), la commission note que la Réunion souffre d'un déficit important en la matière. Elle rappelle que dans le cadre de l'élaboration de la « Charte pour la mise en œuvre d'une politique globale et cohérente de l'habitat pour la Réunion » signée, entre autres, par le représentant de l'Etat le 30 mai 2003, ce point avait été mis en évidence et correspond à une attente forte. Elle insiste pour que la situation des personnes âgées et des jeunes dans le besoin soient également prise en compte.

Pour la seconde partie :

La commission souligne un net ralentissement des livraisons de logements locatifs tombées à 1 500 par an depuis 2000 (au lieu de 2 500 sur la période 1995-1999) et à 500 pour les logements en accession - contre le double pour ce qui est de la période précédente - et ce, alors que 70 % de la population réunionnaise est éligible au logement social. L'application du principe de cohésion sociale doit donc se concrétiser de manière encore plus forte et au minimum comme en Métropole.

Elle attire l'attention sur le fait qu'en ce qui concerne l'augmentation de la construction de logements locatifs sociaux abordée dans l'article 39, il est nécessaire de retrouver un minimum de production de 2 500 L.L.S.¹ par an à la Réunion. Une intervention lourde en matière d'aménagement du foncier est impérative et incontournable pour atteindre cet objectif.

¹ L.L.S. : Logement locatif social

Le FRAFU² et la PAQ³ doivent être suffisamment abondés, compte tenu des besoins importants.

De plus, le coût du foncier constructible ayant augmenté de 60 % en 10 ans (1993-2002), les produits proposés ne correspondent plus aux capacités contributives des ménages concernés, bloquant ainsi la mobilité résidentielle.

La commission relève qu'à ce jour le régime d'A.P.L.⁴ qui existe en Métropole ne s'applique pas à la Réunion. L'exonération de la T.F.P.B.⁵ pendant 25 ans (article 40) pour le locatif social ne concerne donc pas la Réunion. Elle souhaite que cette exonération puisse être appliquée aux logements sociaux (L.L.S., L.L.T.S.⁶, ...) de notre île du fait de son impact direct sur le budget des ménages.

La commission propose que le régime de taxe spéciale d'équipement unique puisse être étendu aux établissements publics fonciers locaux. En effet, la Réunion connaissant une pénurie de foncier, l'Etablissement Public Foncier de notre île doit pouvoir disposer de moyens financiers suffisants lui permettant de constituer rapidement les réserves nécessaires pour mettre en œuvre une politique cohérente et efficace de construction de logements sociaux.

Alors que les articles 45, 46 et 47 poursuivent l'objectif « du maintien du locataire en situation de défaillance de paiement de loyer et charges » au sein de son logement, la commission regrette, encore plus aujourd'hui, malgré les précédents avis du C.E.S.R., qu'au niveau de la Réunion, le forfait charges pris en compte pour le calcul de l'Allocation Logement (A.L.) reste à un niveau minimum. Sa réévaluation à la hausse permettrait une amélioration de la solvabilité des ménages et une incitation plus forte à la densification de l'habitat social pour un aménagement économe et durable du territoire.

Pour la troisième partie :

La commission pense que l'augmentation des moyens financiers de l'ANAH⁷ est en soi une bonne chose. Cependant, compte tenu du contexte local, elle estime nécessaire que le financement du volet « équipe opérationnelle » se fasse dans le cadre d'OPAH⁸.

² FRAFU : Fonds Régional pour l'Aménagement Foncier et Urbain - pour le financement des Voiries et Réseaux Divers (V.R.D.) primaires

³ PAQ : Participation à l'Aménagement des Quartiers - pour le financement des V.R.D. et équipements de proximité

⁴ A.P.L. : Aide Personnalisée au Logement

⁵ T.F.P.B. : Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties

⁶ L.L.T.S. : Logement Locatif Très Social

⁷ ANAH : Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat

⁸ OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat

Concernant l'article 50, la commission rappelle que les DOM bénéficient déjà du dispositif de défiscalisation. Elle s'interroge donc sur l'application de cet article à notre territoire. Elle invite les élus de notre île à faire preuve d'une extrême vigilance quant à cet article, afin que les conséquences inhérentes à son application ne viennent pas percuter, voire s'opposer, aux mesures prises dans le cadre de la défiscalisation Outre-Mer.

La commission, concernant le dossier logement, s'étonne du projet gouvernemental de suppression du P.T.Z.⁹ Elle rappelle que ce dernier produit connaît un certain succès à la Réunion et a permis ainsi la libération de logements locatifs. Elle souhaite donc que ce produit perdure.

- **EGALITE DES CHANCES**

La commission « Education, formation, emploi et insertion » tient à rappeler que dans le cadre du débat sur le devenir de l'Ecole le C.E.S.R. avait fait un certain nombre de préconisations qui lui semblent toujours d'actualité.

Pour la commission, l'inégalité se marque dès la naissance et, l'Education, au sens large, constitue l'un des moyens susceptibles de rétablir les chances de chacun.

Concernant la formation initiale, les retards tant structurels qu'en encadrement des jeunes scolarisés sont tels, l'écart avec l'Hexagone s'avère si important que les mesures proposées apparaissent totalement insuffisantes. Notre département se situe dans une logique de rattrapage.

Le taux de jeunes réunionnais pré-scolarisés a baissé. Certes, la tranche des 3 ans a progressé mais ce, au détriment des plus jeunes pour lesquels peu d'alternatives existent. Malgré les efforts, les structures d'accueil (crèche, halte-garderie...) sont insuffisantes et leur coût s'avère peu gérable par les familles défavorisées.

Le taux de sortie du système scolaire des jeunes non diplômés ou sans qualification est encore trop important et les situations d'illettrisme (facteur d'exclusion) touchent près d'une personne sur cinq.

Il est dès lors concevable que, pour les entreprises, l'un des plus grands handicaps lors du recrutement se situe aux niveaux V et V bis.

La loi contre les exclusions (29 juillet 1998) fait de la formation un droit. Il convient de le rappeler et de demander qu'elle soit effectivement appliquée.

⁹ P.T.Z. : Prêt à Taux Zéro

A ce titre, les orientations proposées dans le cadre de l'avant-projet de loi, concourant à la modernisation et au développement de l'apprentissage ainsi qu'à l'amélioration du statut et de la rémunération de l'apprenti, paraissent nécessaires. On ne saurait pour autant oublier une mise en application cohérente et simple de la formation tout au long de la vie, facteur de promotion et de développement économique et social, prenant en considération le caractère particulier de la structure des entreprises de la Réunion.

Ces démarches, couplées à celle d'une gestion prévisionnelle des emplois et d'une politique d'orientation efficace, contribueraient à une insertion professionnelle plus efficiente, au bénéfice de tous.

En conclusion, la commission tient à rappeler que si les expériences étaient capitalisées, toute l'énergie dépensée à repartir toujours de zéro serait libérée pour faire mieux et plus. Il semble que si les moyens existent, s'ils étaient fédérés, l'action serait incomparablement plus efficace. Enfin la commission ne saurait sous-estimer les deux autres points évoqués dans l'avant-projet ; elle estime cependant que ces sujets nécessitent aujourd'hui une réflexion globale et plus approfondie et constituent des défis majeurs pour notre île, l'un en termes financiers, l'autre en termes d'intégration dans la zone et de son développement harmonieux.