

**PREMIERE CONTRIBUTION DU C.E.S.R. :**  
**REORGANISATION TERRITORIALE DE LA REUNION**  
**(Version du 27 février 2009)**

**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

Le C.E.S.R. de la Réunion a pris l'initiative de produire une contribution relative à la réorganisation territoriale dans le cadre du projet de réforme territoriale annoncé par le Président de la République dans son discours du 4 avril 2008 consacré à la Modernisation des Politiques publiques et la Réforme de l'Etat.

### **Préambule**

Réforme institutionnelle, réforme ou réorganisation territoriale, c'est là un vieux débat français qui, après les lois de 1982 et 2004, est ainsi relancé.

Différents rapports ont été publiés, plus ou moins récents, dont le rapport Warsmann élaboré par la mission « collectivités » créée par la commission des lois de l'Assemblée Nationale et qui a été adopté le 7 octobre 2008 à l'unanimité.

Le Président de la République, Nicolas SARKOZY a installé le Comité pour la réforme des collectivités locales, le 22 octobre 2008.

Dans la lettre de mission qu'il a adressée à Edouard BALLADUR, nommé Président de ce Comité, le Président de la République demande que lui soient présentées « des propositions de mesures innovantes, volontaristes et audacieuses propres à simplifier les structures des collectivités locales, à clarifier la répartition de leurs compétences et à permettre une meilleure allocation de leurs moyens financiers, ainsi que de formuler toute recommandation qu'il jugera utile à la réforme des collectivités locales ».

Le rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales doit être remis au Président de la République le 5 mars 2009.

Le chantier de la réforme territoriale étant lancé et ouvert, le C.E.S.R. a souhaité également organiser et mener une réflexion sur le sujet. Cette méthode de travail s'inscrit parfaitement dans le cadre des auto-saisines du C.E.S.R., on pourrait même dire qu'elle s'impose, en raison de l'ampleur du sujet.

Elle permet aussi d'apporter un appui éclairé aux travaux de l'Association des Conseils Economiques et Sociaux Régionaux de France lancés fin 2008 ayant pour objectif d'activer favorablement un processus de démocratie participative nécessairement liée à cette réforme.

Nombreuses sont les publications et expressions publiques sur le projet qui s'inscrit dans le droit fil de la R.G.P.P.

## **Le contexte**

Erigée en département le 19 mars 1946, la Réunion compte 24 communes (dont 13 communes/cantons), 5 regroupements intercommunaux (peut-être 4 dans un avenir proche), 49 cantons pour une population totale de plus de 810 000 habitants, d'où une moyenne de 1 élu local pour 835 habitants environ.

La départementalisation, par l'intégration à l'ensemble national, a eu pour effet d'engager un processus de rattrapage économique et social qui s'est traduit par :

- la construction des infrastructures et l'installation d'une structure administrative comparable à celle de la métropole,
- le déclenchement d'un processus de modernisation sociale par la réduction progressive des inégalités,
- un développement économique.

**L'évolution des institutions est marquée par la volonté de démocratiser la vie publique et de faire participer davantage la population à son devenir.**

La départementalisation, puis les lois de décentralisation ont permis de rapprocher les citoyens des centres de décision locaux. Ce rapprochement s'est traduit par une meilleure prise en compte des besoins de la population. Ces lois ont facilité l'expression de la démocratie locale. L'élection des assemblées locales assoie la légitimité du pouvoir des élus locaux qui permet de faire émerger les besoins individuels et collectifs, et de favoriser la cohésion sociale.

**Mais tous constatent des effets pervers.**

**En particulier, l'influence des modes de scrutin n'est pas neutre sur l'action des collectivités.**

Le pouvoir politique est entre les mains d'un petit nombre de personnes : la Réunion compte 24 communes seulement alors que la Corse en totalise 360 pour une population trois fois moindre.

Il est marqué au sein du Conseil général par la forte représentation des maires (17 sur 49 conseillers généraux). Cette situation est préjudiciable à l'exercice de la démocratie locale et amène à s'interroger sur la cohérence politique départementale globale.

L'élection du Conseil régional au scrutin proportionnel, seule grande instance politique française où la parité homme-femme est strictement acquise et ouverte à tous les courants politiques, représente de ce point de vue une avancée.

**De même, l'évolution des institutions et de l'organisation administrative manque de cohérence et de transparence.**

D'une part, le principe selon lequel tout transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités locales doit s'accompagner d'un transfert de moyens financiers correspondant (dotations et fiscalité d'Etat) ne s'est pas vérifié en Métropole et encore moins à la Réunion.

D'autre part, les restrictions budgétaires de l'Etat, menées dans le cadre de sa politique de maîtrise des dépenses publiques, tendent à obliger les collectivités, Région et Département, à intervenir sur des champs ne relevant pas réglementairement de leur compétence et à multiplier les financements croisés.

De ce fait, les collectivités entrent dans un engrenage mis à profit par l'Etat pour se désengager financièrement.

### **L'originalité du système de région monodépartementale**

La difficulté de distinguer le niveau régional du niveau départemental et la place de l'Etat au travers de ses services déconcentrés, amplifie l'effet de chevauchements de compétences et les situations de concurrence. Elle est de nature à engendrer une inflation de la dépense publique liée aux doublons de structures et aux compétences conjointes.

Toutefois, la cohabitation territoriale entre la Région et le Département a déjà donné lieu à des travaux d'harmonisation (transferts croisés et guichets uniques) engagés dès 1990 grâce à la volonté des deux Présidents, deux personnalités de même orientation politique.

### **L'harmonisation des interventions entre le Département et la Région, une initiative volontariste des élus de la Réunion**

Cette démarche partenariale de clarification des compétences a été motivée par deux constats majeurs :

- Le premier avait trait à la légalité des actions : dans nombre de cas, les interventions dépassaient le cadre légal dévolu à chacune des collectivités.
- Le second tenait à la non-cohérence des politiques menées. En effet, dans certains domaines, les deux collectivités intervenaient simultanément avec des critères d'obtention de subventions différents.

La recherche de clarification était surtout guidée par une véritable volonté d'éviter les chevauchements et les contradictions de politiques non seulement au niveau des actions mais aussi de leur définition.

Les Présidents des deux Assemblées ont entrepris une démarche de négociation sur les harmonisations à opérer en y associant leurs collaborateurs directs. La relation personnelle entre les parties s'est avérée fondamentale.

Lors des discussions préliminaires, la constitution de blocs de compétences homogènes a été posée comme principe de base à une harmonisation des interventions et tout échange de compétences devait conforter les attributions naturelles ou réglementaires de la collectivité.

Le second principe qui a émergé lors de la phase de négociation a été de se baser sur l'esprit des lois de décentralisation lorsque les textes d'application étaient suffisants. Ainsi la distinction court terme/long terme a permis une répartition des compétences plus précises entre les deux collectivités et a empêché ainsi certains chevauchements et financements croisés.

Le transfert de compétences devait se traduire par un équilibre financier tant en fonctionnement qu'en investissement. L'évaluation de ces opérations a été faite sur la base de la moyenne des dépenses intervenues lors des trois années précédentes.

La clarification entre la Région et le Département a touché des domaines intervenant à la marge dans les budgets des collectivités locales puisque pour plus de 90% des masses budgétaires, la répartition des compétences était clairement définie.

Cette première phase d'harmonisation des compétences a été complétée par une seconde en 2004 avec la même volonté et le même état d'esprit de ce qui avait prévalu précédemment. Cependant, le C.E.S.R. avait malgré tout estimé qu'il y avait nécessité d'aller encore plus loin dans la démarche d'harmonisation.

Ces accords ont concerné l'assainissement des communes rurales, l'artisanat, l'hôtellerie, la forêt et l'animal. Afin de parvenir à un équilibre sur le plan budgétaire, des harmonisations ont été opérées dans les domaines de la formation, du tourisme et du sport.

Cette recherche d'une plus grande cohérence dans les politiques menées a aussi conduit les deux collectivités à mettre en place des structures communes appelées « guichets uniques » associant la Région, le Département et parfois une administration d'Etat ou un organisme consulaire. Le regroupement en un seul lieu de moyens humains et matériels mis à disposition constitue un avantage appréciable dans les démarches particulières pour faire avancer un dossier.

La clé de répartition peut cependant poser des problèmes de cohérence interne car l'une ou l'autre collectivité n'a pas la maîtrise complète du développement d'une filière. La spécialisation des compétences ne se vérifie pas non plus dans certains cas en raison de l'impossibilité d'opérer une différenciation stricte.

Ces harmonisations ont donné l'occasion aux collectivités d'affiner et d'approfondir leurs interventions avec des critères plus précis.

Le consensus dégagé pour éviter les chevauchements de compétences a bien résisté aux aléas des scrutins électoraux et donné satisfaction dans son ensemble. Il n'a, cependant, jamais fait l'objet d'une officialisation à travers un cadre réglementaire et peut donc être remis en cause à tout moment. Néanmoins, cette hypothèse semble aujourd'hui être écartée car la majorité des acteurs économiques et politiques paraissent se satisfaire des opérations de transferts effectués.

### **Des compétences particulières ont, par ailleurs, été obtenues pour l'Outre-mer.**

Pendant les 20 ans qui ont suivi les premières lois de décentralisation, les collectivités des DOM et de la Réunion en particulier, ont « bénéficié » de quelques transferts de compétences complémentaires par rapport au droit commun : la LOOM (Loi d'Orientation pour l'Outre-Mer) du 13 décembre 2000 en est le dernier exemple.

Cependant, pour le Conseil Economique et Social Régional, il convient de rappeler certaines préconisations et préoccupations exprimées dans le cadre de réflexions antérieures. Il s'agit notamment du rapport sur « l'harmonisation des interventions Département/Région à la Réunion » d'octobre 1996 ainsi que des avis et contributions (cf. notamment la contribution du C.E.S.R. à la Mission Parlementaire de Messieurs LISE et TAMAYA adoptée le 27 avril 1999 par le Bureau du C.E.S.R. sur la Loi d'Orientation pour l'Outre-Mer).

Au travers de ce rappel du contexte institutionnel, il ne paraît pas aisé de pouvoir définir un projet global porté par trois autorités distinctes voire concurrentes (Etat, Région, département) sur un même espace géographique.

A l'inverse, le « livre blanc de la décentralisation » (rapport du C.E.S.R. octobre 1996) trouve des vertus à cette situation par l'obligation de dialogue qu'elle impose aux différents niveaux de responsabilité et par la « bouffée d'oxygène politique » qu'apporte le niveau régional par son mode de scrutin face à un niveau départemental, monopole des « notables municipaux ».

***Enfin, avec l'affirmation de plus en plus forte de la notion de région ultrapériphérique défendue par les articles 299 et 311 bis du Traité de l'UE et la politique européenne d'intégration régionale, le C.E.S.R. s'interroge sur la pertinence de l'échelon départemental. Une telle approche ne s'oppose-t-elle pas au jacobinisme français ?***

## La réforme des institutions

A l'instar de toute organisation, la qualité de la mise en œuvre opérationnelle du projet territorial dépendra de la qualité de la gouvernance elle-même liée à une définition claire des compétences.

### **L'exigence de globalité et de cohérence à tous les niveaux**

L'Etat cumule à un même niveau la responsabilité régionale et départementale, et assure une fonction de suivi et de contrôle des politiques locales.

De même, la clause de compétence générale donne à chacune des collectivités la possibilité d'intervenir sur l'ensemble des champs. Elle génère à la fois un manque de lisibilité pour les citoyens, un gaspillage d'énergie et de moyens et des domaines de compétence non assurés.

La question est donc d'examiner dans quelle mesure l'organisation actuelle permet d'atteindre ces objectifs et à défaut de rechercher et formuler des propositions susceptibles d'apporter les correctifs nécessaires.

L'examen des répartitions des compétences met en évidence des difficultés. A titre d'exemple :

#### **1 – L'action sanitaire et sociale :**

**En matière sanitaire**, l'Etat est le maître d'ouvrage principal. Toutefois, d'autres acteurs interviennent également.

##### La Région

Elle est compétente pour des objectifs particuliers de santé. Dans le budget primitif 2009, le Conseil régional a prévu 40 000 € pour des accompagnements divers. Il peut participer à titre expérimental au financement et à la réalisation d'équipements sanitaires.

##### Le Département

Il est responsable et a la compétence en matière :

- de schéma départemental des établissements et services sociaux et médico-sociaux, l'Etat apportant sa participation,
- de protection sanitaire de la famille et de l'enfance (PMI).

Il a mis en œuvre au travers du chèque santé une aide supplémentaire au dispositif légal relatif à l'acquisition d'une complémentaire santé.

Il préside les conseils d'administration des établissements publics départementaux de santé.

Il peut conduire en convention avec l'Etat des actions de vaccination et de dépistage.

Il finance la lutte vectorielle contre les moustiques.

Il est à noter l'existence d'un certain nombre de conventions entre la Caisse Générale de Sécurité Sociale et le Département, portant sur la mise en œuvre de politiques concernant :

- les centres de dépistage anonymes et gratuits,
- les missions sanitaires à Mafate,
- la planification familiale de la PMI.

### L'Etat

Il a la compétence de la prévention et la gestion des menaces sanitaires graves.

Ces 3 collectivités peuvent attribuer des aides aux professionnels de santé pour faciliter un meilleur accès aux soins.

Par ailleurs, les communes ont compétence en matière de services de désinfection, d'hygiène et de santé et président les conseils d'administration des établissements publics communaux de santé.

Sur ce secteur, l'épidémie de chikungunya a montré les limites de la coordination des acteurs institutionnels. Cela n'a pas été une nouveauté pour le C.E.S.R. de la Réunion qui dans divers avis avait déjà appelé l'attention des décideurs politiques sur la complexité du système.

**Le secteur social**, dont la gestion était partagée entre l'Etat, le Département et les communes dans un système de financement croisé, a été l'un des domaines le plus touché par l'acte I de la décentralisation.

La compétence de droit commun en matière d'aide sociale et d'action sociale a été en partie dévolue au Département lors du transfert.

La montée de la précarité, le développement des phénomènes d'exclusion et l'insuffisance de moyens, ont mis en évidence la nécessité de coordonner les actions des différents intervenants (Etat, collectivités, Sécurité sociale, etc.) à l'échelle du territoire, en optimisant le partenariat financier.

Cette situation a contribué à mettre à mal la logique de bloc de compétences lorsque le cadre était mal défini.

L'acte II de la décentralisation tente de corriger les dérives constatées.

En ce qui concerne l'action sociale, la loi du 13 août 2004 consacre le Département comme chef de file. Il est à ce titre, chargé de :

- l'élaboration des schémas départementaux d'action sociale,
- la coordination de l'action des différents opérateurs, qui gardent leur autonomie dans le choix et la réalisation des projets relevant de leur domaine de compétence.

« La notion de chef de file renvoie plus à des attributions qu'à des compétences, à une régulation qu'à une réglementation ... » Timsit 2004.

L'étude de la répartition des compétences et l'observation du terrain permettent le constat suivant :

- la lisibilité du rôle de chacun est brouillée par le principe de compétence générale qui autorise chaque collectivité à intervenir hors de son champ de compétence au gré d'impératifs politiques et/ ou sociaux divers ;
- le rôle de chef de file, tel que défini par la loi du 13 août 2004 nécessite un encadrement réglementaire plus précis, pour que le pilotage de l'action sociale soit de la compétence de la collectivité qui en a la responsabilité et qu'elle dispose des moyens nécessaires à sa mise en œuvre effective.

La situation de région mono-départementale peut plaider en faveur d'un regroupement voire de la fusion de la Région et du Département, comme préconisé dans certains rapports. Il convient toutefois de noter que les dysfonctionnements en action sociale relèvent essentiellement de la répartition des compétences entre Département, communes, intercommunalités et autres intervenants.

## **2 – Formation éducation :**

La responsabilité des écoles, collèges et lycées est répartie entre les trois niveaux de collectivités alors qu'aucune disposition n'impose une coordination ou une cohérence de l'ensemble.

## **3 – L'aménagement du territoire :**

L'exiguïté du territoire, les compétences exercées complémentaires par les collectivités génèrent un émiettement du pouvoir décisionnel.

En 1999, le C.E.S.R. citait l'exemple des déplacements: le partage des compétences des infrastructures routières et du transport collectif entre l'Etat, la Région, le Département et les communes aboutit à un éclatement du pouvoir décisionnel contribuant à la non définition et à l'absence de stratégie et de maillage en terme de déplacements.

L'exemple des déplacements vaut également dans beaucoup d'autres domaines relevant de l'aménagement, de l'environnement, des déplacements et de l'habitat. C'est le cas pour les déchets ménagers, industriels et spéciaux, pour l'endiguement des ravines...

Dans le domaine de l'énergie, la loi de 2004 précise les compétences d'une part de l'Etat (Programmation pluriannuelle des investissements de production) et d'autre part, celles de la Région (Plan régional des énergies renouvelables et de l'utilisation rationnelle de l'énergie). L'absence d'instance de concertation nuit cependant à la mise en œuvre d'une politique cohérente.

## **4 – La coopération régionale :**

A la Réunion, la Région et le Département ont les mêmes compétences légales en matière de coopération internationale. Compte tenu d'une part, des principes de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, et de libre administration, et d'autre part, des compétences de l'Etat en la matière, trois entités sont donc « responsables » sur ce secteur et chacune « fait » sa coopération. De plus, la nomination d'un Ambassadeur, basé à Paris, pour la zone océan Indien et Afrique australe, vient encore complexifier les choses.

Ainsi, lors de rencontres officielles, « France/Réunion » est perçue, compte tenu du nombre de personnes qui composent sa délégation, comme une véritable « armée mexicaine ». Souvent, se retrouvent côte à côte, pas obligatoirement ensemble, les représentants des différents ministères français (ministère des affaires étrangères, ministère de l'Outre-mer, ministère de la coopération, ambassadeur dans la zone, ...) et ceux de la Réunion (Conseils régional et général, Préfecture/Etat et Officier-Permanent de Liaison qui s'y rattachent). Cette représentation lourde reste illisible pour nos partenaires et ne peut dans l'absolu qu'allonger les délais de prises de décision, voire bloquer celles-ci. Par ailleurs, il s'avère que les projets de coopération de la Réunion se trouvent parfois en concurrence avec les initiatives nationales. Aucune vision commune et partagée n'existe à la Réunion en matière de coopération.

## **Les préconisations**

Dans le cadre de cette nouvelle étape visant la réorganisation territoriale, le C.E.S.R. propose de placer le Citoyen et plus généralement, les bénéficiaires des politiques ou services publics au cœur des préoccupations.

L'objectif doit être la recherche d'une efficacité économique, sociale et environnementale optimale de l'action publique.

Cela nécessite :

- d'une part, de restaurer le lien entre la décision, le financement et la responsabilité politique,
- d'autre part, de rendre plus lisible, plus cohérente notre organisation administrative pour trouver le bon niveau de collectivité pour l'exercice de chacune des compétences publiques.

L'organisation administrative et les transferts de compétences, s'ils concernent les collectivités territoriales (la Région, le Département et la Commune ainsi que leur groupement), ne peuvent faire l'impasse sur le rôle et l'organisation des missions et des services de l'Etat.

A ce titre, les services publics, compte tenu de la situation socio-économique de notre île, doivent être des outils essentiels de la cohésion sociale.

### **I - Préconisations sectorielles**

#### **1 - Le domaine social**

Le pilote de l'action sociale devrait être clairement identifié et disposer de la compétence et des moyens pour définir en concertation avec l'ensemble des acteurs, les besoins et les priorités à inscrire dans un schéma global de développement de l'action sociale. Celui-ci doit intégrer tous les schémas sectoriels, quels que soient les décideurs et/ou les financeurs.

Il serait le garant de l'adéquation des réponses aux besoins, de l'optimisation des moyens, de la cohérence et du suivi de la bonne mise en œuvre sur le territoire.

Cette compétence doit relever d'une seule collectivité et sa mise en œuvre pourrait se concrétiser au travers d'une Agence régionale de l'action sociale.

La compétence générale serait à réserver aux communes qui sont au plus près de la réalité de leur territoire.

#### **2 - L'emploi et l'insertion professionnelle**

La politique de l'emploi est une prérogative de l'Etat qui en fixe le cadre juridique.

Sa mise en œuvre doit consister à :

- adapter le cadre aux réalités sociales et économiques de terrain,
- déterminer les options prioritaires des territoires en fonction de leur géographie économique,
- affirmer certaines orientations volontaristes qui deviennent alors des domaines stratégiques à l'échelle de l'île ou de la zone océan Indien.

Le volet « traitement social du chômage » doit rester au niveau de l'ensemble de l'île. Sa mise en œuvre de proximité doit être déléguée aux communes.

A côté du Pôle Emploi, il faudrait une instance qui permettrait de décliner la politique nationale au niveau de la Réunion et selon les besoins du territoire. Cette instance pourrait être un conseil d'orientation composé notamment de représentants syndicaux (salariaux et patronaux).

Dans le domaine de la Formation professionnelle et de l'apprentissage, la compétence exclusive des décisions doit être renforcée et affirmée. Il faut garder une seule compétence de mise en œuvre : un arbitre et un juge uniques.

Sa compétence doit s'étendre à toutes les filières professionnelles quel que soit leur rattachement (universitaire, secondaire ou apprentissage, AFPA-Réunion, etc.) ou leur niveau.

Le Plan de Développement des Formations doit être un guide fondamentalement évolutif conçu avec les forces économiques.

Un Comité pour l'Emploi et la Formation devrait être mis en place et sa compétence en gestion de carte pédagogique affirmée.

La compétence mobilité doit être rattachée à une seule entité, quel qu'en soit l'objectif.

Des accords de partenariat avec les autres échelons doivent être passés pour repérer les publics en difficulté, les besoins en formation liés à des micro-territoires (les CEP territoriaux).

### **3 – Formation éducation**

L'Etat doit garder le cadre légal et être garant de l'égalité des chances et à ce titre, conserver la gestion :

- des programmes,
- des diplômes,
- des ressources humaines (accès aux concours).

L'Etat doit garder (mais doit partager la réflexion avec la collectivité responsable de la formation professionnelle) la carte de l'enseignement supérieur comme celle de la carte pédagogique du second degré et B.T.S.

De plus, une seule entité doit gérer l'enseignement secondaire (collège et lycée), toutes composantes confondues (la construction, le fonctionnement, le service de restauration, d'internat, de transport, etc.).

Les communes doivent conserver l'ensemble des compétences actuelles sur l'école primaire et maternelle, y compris la restauration. Elles doivent être associées à tous les projets d'implantation d'établissements secondaires ou supérieurs sur leur territoire.

Au niveau de l'île, il n'existe pas de lecture transversale des dispositifs d'apprentissage, d'éducation et de formation professionnelle pour déterminer une réelle stratégie à long terme et arbitrer entre les différentes offres de formation. Il faudrait mettre en place un Haut Comité de l'Education, regroupant les représentants de l'Etat, des différentes composantes territoriales y compris les conseils consultatifs. Il serait chargé de proposer la mise en œuvre d'initiatives stratégiques sur des thèmes tels que les rythmes scolaires, la coopération régionale en matière éducative, les structures de préscolarisation, le bâti scolaire, la prévention de l'illettrisme et la mobilité éducative (cf. *synthèse des assises des libertés locales, atelier 3-2, février 2003*).

Les transports scolaires (supérieur/secondaire/apprentissage) doivent relever d'une seule entité organisatrice.

Des accords de partenariats doivent être conclus avec les partenaires de proximité.

#### **4 - L'aménagement du territoire**

*« L'aménagement du territoire... a pour mission première de préparer le territoire aux évolutions du futur, en lui permettant tout à la fois, de retrouver la compétitivité nécessaire et de garantir la cohésion territoriale et les équilibres spatiaux dans le respect des ambitions du Grenelle de l'environnement. Seule une politique d'aménagement du territoire volontariste peut être garante d'un cadre harmonieux et adapté aux besoins des populations et des entreprises. » (H. Falco, Secrétaire d'Etat à l'Aménagement du territoire et P. Heintz, administrateur territorial).*

Le C.E.S.R. préconise donc la mise en place d'une seule entité territoriale compétente en matière :

*De déplacements :*

- Une direction des routes, pour le réseau routier national et départemental ; le réseau communal restant de la compétence des communes ou des intercommunalités ;
- Une direction des transports collectifs pour les réseaux ferrés et non ferrés.

*D'aménagement :*

Une direction de l'aménagement du territoire qui permettrait :

- De fusionner le schéma d'aménagement régional et le schéma départemental d'aménagement et de développement durable,
- De décliner plus efficacement les politiques d'aménagement,
- De définir une stratégie en matière de gestion du foncier et identifier la responsabilité de mise en œuvre,
- D'agir plus efficacement pour le développement durable,
- De se préparer à l'augmentation de la puissance des phénomènes climatiques (endiguement et franchissement des ravines, protection du littoral...).

*D'environnement :*

Une direction de l'environnement avec des sous-directions :

- Energie qui serait chargée de la mise en œuvre du PRERURE (Plan Régional des Energies Renouvelables et de l'Utilisation Rationnelle de l'Energie). Une instance de concertation devra être créée avec l'Etat qui détient les compétences sur la programmation pluriannuelle des investissements de production,
- Eau (office de l'eau),
- Déchets ménagers, industriels et spéciaux.

*De Logement :*

Une direction du logement dans laquelle l'Etat conserve sa compétence à travers la Ligne Budgétaire Unique (LBU).

## **5 – La Coopération régionale**

Au préalable, il est indispensable à toute politique de coopération, de permettre la circulation des hommes sans entrave excessive. Il est donc absolument nécessaire d'obtenir enfin des autorités françaises et européennes des adaptations à la réglementation afin que les modalités de délivrance des visas soient simples et rapides, et que la venue des ressortissants étrangers (hommes d'affaires, touristes, ...) ne soit plus entravée par des délais ou formalités incompatibles avec la nature de leur déplacement.

*Une Conférence Locale de la Coopération et du Co-développement*

Le C.E.S.R. suggère la création d'une Conférence Locale de la Coopération et du Co-développement réunissant l'ensemble des partenaires institutionnels, économiques et sociaux y compris les acteurs de la société civile. Cette Conférence doit être le lieu pour discuter régulièrement des orientations à prendre ou à modifier, et pour informer les partenaires. L'harmonisation et la cohérence des diverses actions s'en trouveraient confirmées.

Les actions mises en œuvre seraient évaluées (avec identification des écueils et valorisation des réussites) afin de proposer les adaptations éventuelles. Le C.E.S.R. souligne l'importance d'associer à la démarche l'ensemble des acteurs locaux et des organisations françaises intervenant dans l'océan Indien.

Par ailleurs, le C.E.S.R. estime nécessaire pour chaque axe décidé par la Conférence Locale, l'identification d'un chef de file, garant de la bonne application des actions à entreprendre. Ce chef de file aurait pour mission la mobilisation des partenaires locaux et extérieurs susceptibles d'être parties prenantes.

Adossée à la Conférence Locale de la Coopération et du Co-développement, une structure de coordination et de ressources, à l'instar de l'AGILE (Agence de Gestion des Initiatives Locales en matière Européenne) est devenue aujourd'hui une nécessité avec un regroupement dans un seul lieu de moyens humains et matériels mis au service des différents acteurs de la coopération. Cette structure aurait notamment pour finalité, sur le plan économique, de jouer un rôle de veille stratégique afin d'identifier les possibilités d'échanges avec les pays de la zone.

*La déconcentration des services ministériels en charge de la coopération*

Pour plus de réactivité et avoir plus de cohérence, le C.E.S.R. propose que les services administratifs ministériels de la coopération chargés de la zone océan Indien, soient déconcentrés à la Réunion.

Cette déconcentration doit être ambitieuse afin de faciliter le travail en commun et l'échange d'informations avec l'ensemble des différents acteurs, en particulier les collectivités locales.

La déconcentration des services ministériels doit permettre, également de faire remonter au niveau parisien, les attentes de la Réunion en matière de coopération (co-développement).

## **II - Préconisations générales**

### **1 - L'état**

Il doit conserver ses prérogatives régaliennes (justice y compris sociale, sécurité, normes générales, ...) pour assurer à chacun le respect des libertés publiques. Il reste le garant des principes de solidarité nationale et d'égalité (rôle de régulateur). Il doit également procéder à l'évaluation et au contrôle des actions nationales dont il assure ou suit le développement.

L'Etat, pour exercer ses compétences, doit s'organiser tant au niveau central que local. Cette organisation doit en particulier redonner aux Préfets une représentation pleine et entière de l'Etat à la Réunion : il ne peut y avoir de bonne décentralisation, d'une part, sans déconcentration et, d'autre part, sans coordination de tous les services de l'Etat au niveau local.

### **2 – Des principes pour des transferts de compétences**

1/ Tout transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités locales doit s'accompagner d'un **transfert de moyens financiers et humains** et prendre en compte :

- Les retards structurels liés à la jeunesse du territoire de la Réunion,
- Le poids particulier des dépenses scolaires, conséquence de notre structure démographique encore en période de transition, dans les budgets locaux (décrochage entre les dépenses supportées et le niveau de subvention de l'Etat),
- Les dépenses d'aides sociales qui augmentent plus vite que les transferts financiers effectués.

Ces moyens doivent **garantir l'autonomie des collectivités** avec des règles de péréquation permettant d'éviter un creusement des inégalités.

2/ Les transferts de compétences doivent obligatoirement **clarifier les responsabilités** entre, d'une part, l'Etat et chaque niveau de collectivité, et d'autre part, des collectivités entre elles.

Cela doit conduire à privilégier des blocs de compétences ou à définir au minimum un « chef de file » s'il y a plusieurs partenaires et à prévoir un « guichet unique ».

3/ La décentralisation doit s'accompagner d'un **renforcement du rôle des instances consultatives** et de la démocratie qu'elle soit politique ou sociale (découpage communal, cumul des mandats, ...).

## **Changer les façons de faire, pour mieux servir les citoyens**

Cette réforme doit être à l'enseigne de la recherche d'une meilleure équité fiscale et d'une amélioration de la quantité et de la qualité des services publics locaux.

Par ailleurs, si la réforme en cours s'attarde principalement à la question de l'organisation territoriale, elle ouvre implicitement la voie à la révision des responsabilités des collectivités. Comment s'ajusteront les municipalités à ce nouvel environnement institutionnel ?

Le C.E.S.R. attend de l'Etat qu'il mette en place un système de gouvernance qui permette de partager, de mettre en synergie les initiatives, de libérer la créativité, tout en favorisant la coordination et l'action des collectivités à une échelle pertinente (principe de subsidiarité) pour garantir la cohésion territoriale.

### **En matière d'organisation et de démocratie locale, le C.E.S.R. préconise :**

1/ De disposer de trois niveaux d'intervention (cf. tableau) pour l'organisation des collectivités territoriales avec des conseils consultatifs :

- Une assemblée territoriale en charge de la stratégie ;
- Des conseils d'arrondissement correspondant aux bassins de vie (3 à 5) ;
- Les communes ayant pour compétence les politiques de proximité.

2/ D'augmenter le nombre d'élus de proximité qui passe notamment par une partition de certaines communes.

3/ De désigner par élection au suffrage universel des personnes chargées des trois niveaux.

4/ D'adopter le principe de non cumul des mandats entre les trois niveaux.

Il convient dans la période transitoire de codifier les avancées réussies dans l'expérimentation mise en œuvre à la Réunion entre le Département et la Région (harmonisation des compétences). De même, il est nécessaire et important que cette période transitoire ne mette pas à mal les projets engagés.

Pour cela les transferts de compétences devront être anticipés, avec analyse préalable des impacts, mise en place d'un calendrier tout en s'assurant d'une continuité économique, sociale et environnementale dans lesancements et suivi des projets structurants pour notre île.

La mise en place d'une structure de suivi (ou de tout autre système) permettant l'optimisation de cette période transitoire est souhaitable.

## **En conclusion**

**La réflexion menée en amont du projet de loi relative à la réforme territoriale, est une garantie de la bonne mise en œuvre de la réorganisation que le C.E.S.R. souhaite pour la Réunion.**

**Le C.E.S.R. propose aujourd'hui cette première contribution à la réflexion de l'ensemble des autorités et de la population de la Réunion.**

**Cette synthèse des propositions démontre enfin la volonté du C.E.S.R. de la Réunion que soient revues la gouvernance de nos collectivités, leurs compétences et leur fiscalité pour mener, avec un certain courage politique, une réforme majeure, à la hauteur des attentes des Réunionnais.**

### Répartition des compétences sur trois niveaux

	<b>Assemblée Territoriale</b>	<b>Arrondissements</b>	<b>Communes</b>
<b>Voirie</b>			
Infrastructures routières principales (ex RN et CD/RD) et chemins forestiers, de randonnée	X		
chemins ruraux			X
<b>Grands équipements</b>			
Propriété, aménagement, entretien et gestion des aérodromes civils	X		
Propriété, aménagement, entretien et gestion des ports de marchandises	X		
Propriété, aménagement, entretien et gestion des ports de plaisance et de la petite pêche		X	
<b>Transports</b>			
Organisation et financement des services ferroviaires régionaux de voyageurs	X		
Schéma territorial des transports (marchandises, voyageurs et scolaires...)	X		
Organisation et financement des transports scolaires (collèges et lycées)	X		
Organisation et financement des transports routiers de voyageurs et de marchandises (intercommunal)	X		
Organisation et financement du transport scolaire et de voyageurs intracommunal			X
<b>Action économique</b>			
Schéma de développement économique	X		
Aides aux entreprises (y compris agricoles)	X		
Aides à l'installation ou au maintien de professionnels de santé	X		
Participation au capital de sociétés, de fonds de garantie	X		
Création, suppression ou transfert des halles et marchés			X

	<b>Assemblée Territoriale</b>	<b>Arrondissements</b>	<b>Communes</b>
<b>Formation professionnelle</b>			
Plan de développement des formations professionnelles (élaboration et mise en œuvre) et carte générale des formations professionnelles	X		
Gestion des crédits AFPA	X		
Organisation du réseau et des centres d'information sur la VAE	X		
Création et rénovation des CFA	X		
Aides à l'apprentissage	X		
<b>Éducation</b>			
Construction et entretien des lycées, collèges et établissements d'éducation spéciale	X		
Accueil, restauration et hébergement des lycéens et des collégiens	X		
Gestion des personnels TOS des lycées et collèges	X		
Financement des constructions universitaires (maîtrise d'ouvrage déléguée)	X		
Entretien et gestion des IUFM	X		
Construction et entretien des écoles élémentaires		X	
<b>Culture</b>			
Inventaire général du patrimoine culturel	X		
Établissements d'enseignement professionnel initial de musique, danse, dessin, théâtre	X		
Fonds régional d'art contemporain (FRAC)	X		
Musées	X		
Services archéologiques	X		
Archives régionales	X		
Schéma des enseignements artistiques	X		
Établissements d'enseignement initial de musique, danse, dessin, théâtre		X	
Bibliothèques de prêt		X	

	<b>Assemblée Territoriale</b>	<b>Arrondissements</b>	<b>Communes</b>
<b>Monuments historiques</b>			
Propriété d'immeubles classés ou inscrits	X		
Gestion des crédits d'entretien des immeubles classés	X		
<b>Logement</b>			
Gestion des crédits de conservation du patrimoine rural non protégé		X	
Aide au logement étudiant	X		
Plan territorial de l'habitat	X		
Plan d'actions pour le logement des personnes défavorisées		X	
Contrats de ville		X	X
Programme local de l'habitat		X	
Participation aux commissions d'attribution des logements sociaux		X	
Résorption de l'habitat insalubre		X	
Mise en oeuvre du droit au logement opposable (à titre expérimental)		X	
<b>Action sociale</b>			
Schéma territorial d'organisation sociale	X		
Autorisation de création et habilitation des établissements sociaux fournissant des prestations de la compétence du territoire	X		
Fonds d'aide aux jeunes			X
Fonds de solidarité pour le logement		X	
Centre communal d'action sociale (CCAS), instruisant les demandes d'aides sociales, exerçant les compétences déléguées par le territoire			X
Domiciliation des SDF			X
Autorisation de création, extension ou transformation des établissements d'accueil des jeunes enfants		X	
Action sociale facultative (crèches, garderie, accueil des sans abri...)		X	
Revenu minimum d'insertion/Revenu minimum d'activité et RSA	X		

	<b>Assemblée Territoriale</b>	<b>Arrondissements</b>	<b>Communes</b>
<b>Action sociale (suite)</b>			
Allocation personnalisée d'autonomie (APA), CLIC et CODERPA	X		
Prestation de compensation du handicap (PCH) et maisons du handicap	X		
Hébergement des personnes admises dans les CAT, des personnes en maison de retraite		X	
Aide sociale à l'enfance	X		
Formation et agrément des assistantes maternelles	X		
Protection judiciaire de la jeunesse	X		
Accompagnement social personnalisé			X
Action sociale facultative			X
<b>Action sanitaire</b>			
Financement d'équipements sanitaires	X		
Présidence du conseil d'administration des établissements publics de santé spécialisés	X		
Centres et consultation de PMI et de planification familiale		X	
Prévention sanitaire (pour partie recentralisée)		X	
Lutte contre les moustiques		X	
Présidence du conseil d'administration des établissements publics de santé		X	
Cimetières et service extérieur des pompes funèbres		X	
Bureaux d'hygiène		X	
<b>Urbanisme</b>			
Délivrance des autorisations d'urbanisme			X
Plans locaux d'urbanisme			X
Schémas de cohérence territoriale		X	
Droit de préemption urbain		X	
ZAC, ZI, ZA et plan d'aménagement de zone		X	

	<b>Assemblée Territoriale</b>	<b>Arrondissements</b>	<b>Communes</b>
<b>Aménagement du territoire</b>			
Contrat de projet État-région	X		
Schéma de développement et d'aménagement du territoire	X		
Parcs naturels	X		
Gestion des fonds européens	X		
Réseau et service local de télécommunication	X		X
Établissement d'un programme d'aide à l'équipement rural		X	
Réseau de distribution d'électricité	X		X
<b>Environnement</b>			
Inventaires du patrimoine naturel	X		
Plan pour la qualité de l'air	X		
Classement des réserves naturelles	X		
Parcs naturels	X		
Plan d'élimination et de gestion des déchets industriels	X		
Protection, gestion et ouverture au public des espaces naturels sensibles	X		
Schéma de gestion de l'eau	X		
Plan d'élimination des déchets ménagers	X		
Assainissement individuel et collectif		X	
Distribution d'eau potable		X	
Collecte et traitement des ordures ménagères		X	
<b>Tourisme</b>			
Schéma de développement du tourisme	X		
Comité du tourisme	X		
Offices du tourisme		X	
<b>Sport</b>			
Construction et entretien d'équipements sportifs dans les collèges et lycées	X		
Subventions aux associations et sociétés sportives		X	X
Construction et fonctionnement des équipements sportifs de proximité		X	X

	<b>Assemblée Territoriale</b>	<b>Arrondissements</b>	<b>Communes</b>
<b>Associations et syndicats</b>			
Subventions aux associations	X		X
Subventions de fonctionnement aux structures locales des organisations syndicales	X		
<b>Sécurité</b>			
Services d'incendie et de secours (organisation et responsabilité)	X		
Police du domaine public	X		
Participation au conseil de prévention de la délinquance		X	
Police municipale			X
Polices spéciales			X
Centres d'incendie et de secours		X	
<b>Coopération décentralisée</b>			
Coopération internationale	X		

## **ANNEXE**

## POSITION DE L'UIR-CFDT SUR LA REFORME TERRITORIALE

L'union interprofessionnelle de la Réunion CFDT se félicite que depuis le Conseil économique et social régional de La Réunion jusqu'au plus haut niveau de l'Etat, soit abordé enfin, à travers le projet de réforme territoriale, le problème de la gouvernance et de la cohérence politique dans notre petit territoire français de la zone sud de l'océan indien.

L'UIR-CFDT est consciente que cette réforme n'est ni la préoccupation majeure de la population réunionnaise, ni la solution miracle qui améliorerait rapidement les conditions de vie de celle-ci. Cependant, nous estimons que cette nouvelle gouvernance permettrait une meilleure approche des problématiques de notre pays et contribuerait à apporter des solutions plus concrètes. Dès lors, il est impensable que cette nécessaire mutation soit déconnectée des États Généraux prévus pour l'Outre-mer.

L'UIR CFDT partage les préconisations exprimées dans la contribution du Conseil économique et social régional. Dans un souci d'efficacité, de cohérence des politiques territoriales et notamment pour une meilleure mise en œuvre du co-financement européen, il est nécessaire de mettre en place une seule collectivité territoriale chargée de définir les stratégies économiques et sociales de développement de notre pays.

Le conseil d'arrondissement, deuxième niveau de l'organisation territoriale, doit avoir la légitimité du peuple, il est donc essentiel que les membres de ces conseils d'arrondissement soient élus au suffrage universel.

Afin de responsabiliser davantage le citoyen à la gestion publique et de l'impliquer dans les prises de décision, l'UIR CFDT propose de créer pour chaque arrondissement des commissions de la démocratie participative, composée d'acteurs de la vie civile, qui auraient pour rôle de réfléchir et de proposer les axes principaux d'un développement économique et social à la hauteur des attentes et des espérances des citoyens.

La démocratie participative reste trop souvent un enjeu et un vœu pieux lors des campagnes électorales, tout comme le découpage communal.

La crise sociale, financière et économique que vivent nos départements d'Outre-mer doit nous inciter à changer le modèle administratif, économique et social imposé lors de la départementalisation de 1946 et à le rendre plus pertinent et plus performant.