

ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE DU 26 AVRIL 2016

AVIS

DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL RÉGIONAL

SUR

L'EXERCICE DU DROIT RÉGIONAL À L'EXPÉRIMENTATION (ARTICLE 72 ALINÉA 4 DE LA CONSTITUTION)

Adopté à l'unanimité des suffrages exprimés des membres présents ou représentés

(ont pris part au vote : Michèle ANDRÉ, Hugues ATCHY, Jasmine BÉTON-MATAUT, Marcel BOLON, Robert BOULANGER, Nicolas CARMi, Florence CAZAL, Olivier DEJEAN, Philippe DOKI-THONON, Jean-René ÉNILORAC, Catherine FRÉCAUT (procuration à Philippe DOKI-THONON), Jean-François FROMENS, Patrick GEIGLÉ, Chantal GRÉGOIRE, Théodore HOARAU, Yvès-Claude HOARAU, Marie-Claire HOAREAU, Alain IGLICKI (procuration à Abdoullah LALA), Jérôme ISAUTIER, Paul JUNOT, Marie LAFITTE, Gilles LAJOIE, Abdoullah LALA, Amaury de LAVIGNE, Jean-Marie LE BOURVELLEC, Céline LUCILLY, Éric MARGUERITE, Bruno MILLOT, Jean-Raymond MONDON, Thierry MOULAN, Gérard MOUTIEN, Théophile NARAYANIN, Stéphane NICAISE, Christine NICOL (procuration à Michèle ANDRÉ), Michel OBERLÉ, Pierre PAUSÉ, Christian PICARD, Jean-Louis PRADEL, Maryvonne QUENTEL (procuration à Marie LAFITTE), Alex SAVRIAMA, Joël SORRES, Dominique VIENNE)

(4 abstentions : Patrick CORRÉ, Georges-Marie LÉPINAY, Chryslène MOUTIAMA, Corine RAMOUNE)

Au préalable, le CESER, pour l'avoir souhaité, tient à souligner l'engagement de la Collectivité régionale de faire du droit à l'expérimentation un axe fort de son programme de mandature. Le Rapport qui lui est soumis à consultation en est la traduction concrète.

L'Europe prône depuis 1999 la mise en place de dispositifs spécifiques pour les Régions Ultrapériphériques de l'Union Européenne (RUP); démarche au demeurant consacrée par l'application de l'article 349 du TFUE¹, et confirmée par l'importante décision rendue par la Cour de Justice Européenne le 15 décembre 2015.

Le CESER a régulièrement demandé que, au plan national, des mesures spécifiques, faisant pendant au TFUE soient prises pour les Outre-mer et la Réunion en particulier.

La réforme constitutionnelle de 2003² modifiant l'article 72 de la Constitution en son alinéa 2, pose le principe de subsidiarité, envisagé dès lors, comme une réponse adéquate à la prise en compte des spécificités locales.

Ce même article 72 dans son alinéa 4 ouvre la reconnaissance du droit à l'expérimentation en offrant la possibilité aux Collectivités Territoriales de « *déroger, à titre expérimental et pour un objet et une durée limités, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent leurs compétences.* » Nécessitant une décision législative, sur proposition du gouvernement, pour en préciser l'objet et la durée (limite de 5 ans renouvelables 3 ans), l'expérimentation demeure très encadrée.

Le droit à l'expérimentation, que la Région Réunion se propose de porter devant le Gouvernement, intervient sur 3 volets spécifiques :

- une fiscalité régionale attractive,
- un schéma régional de développement adapté,
- un pouvoir de coopération régionale autonome.

À travers la mise en œuvre de cette disposition constitutionnelle, le Conseil régional affirme sa volonté de participer à la construction d'un nouveau modèle de développement économique et social ancré sur les réalités locales, et ainsi de faire reconnaître les spécificités territoriales de la Réunion.

Cette démarche d'exercice du droit à l'expérimentation est de surcroît motivée par un contexte local qui entrave la poursuite de notre développement, de plus en plus contraint, sur les plans économique et financier, alarmant sur le plan social (comme le démontrent les indicateurs contextuels).

Le CESER estime qu'il s'avère donc indispensable d'imaginer au préalable et de mettre en œuvre de nouvelles pistes d'innovation économiques, sociales et sociétales, tout en s'accordant à rationaliser l'action publique territoriale. Aussi, le renforcement de la décentralisation, à défaut, dans le cadre actuel, de transferts de moyens financiers conséquents, doit s'accompagner de la possibilité d'adaptation de certaines normes aux besoins du territoire.

Le CESER partage la nécessité impérieuse de repenser le modèle de développement de la Réunion. Au-delà de la « *coordination très étroite des politiques publiques, l'exigence d'efficacité, de gestion rigoureuse et optimale des fonds publics sous-tendent cette stratégie. Pour se déployer, celle-ci s'appuiera sur l'innovation et l'expérimentation afin d'adapter le cadre aux réalités de l'ultra-périphérie et d'inventer de nouvelles formules, notamment de gouvernance, qui permettront à La Réunion de construire son propre modèle économique.* »³.

1 TFUE : Traitement de Fonctionnement de l'Union Européenne.

2 Loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

3 Cf. Stratégie Intégrée Plurifonds – Programmes communautaires 2014-2020.

Le CESER souligne que la mise en œuvre du droit à l'expérimentation a pour corollaire une nécessaire évaluation du dispositif expérimenté, en vue de sa généralisation. Dans ce cadre, il réitère ses préconisations tendant à généraliser la pratique évaluative à l'ensemble des politiques publiques conduites sur notre territoire⁴.

Conformément à l'article 32-2 de la loi NOTRe⁵ modifiant l'article L.41-34-1 du CGCT, le CESER entend pleinement « *contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales* ».

L'expérimentation étant aussi de nature à susciter l'innovation territoriale, le CESER rappelle que : « *Il s'agit de préparer l'avenir, en ouvrant le champ de la prospective. Celle-ci ne peut reposer que sur une évaluation des politiques publiques de qualité, **pour éclairer la réflexion politique**, dans une démarche d'innovation permanente et de progrès collectif* »⁶.

I. UNE FISCALITÉ RÉGIONALE ATTRACTIVE

Sur ce point de la fiscalité, deux idées sont exposées :

- d'une part, la problématique de l'autonomie fiscale de la Collectivité régionale, qui implique de pouvoir agir sur un certain nombre de dispositifs (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques (TICPE), versement transport, taxe d'aménagement, taxe sur le numérique, ...);
- d'autre part, la volonté de rendre le territoire plus attractif en matière économique et d'emploi dans un environnement régional international hautement compétitif.

La demande d'exercice du droit régional à l'expérimentation devrait permettre, ainsi, le développement de facteurs compétitifs en faveur de la production, de la recherche et de l'innovation dans les domaines d'avenir.

Elle vise à fixer un taux forfaitaire de 15 % maximum pour l'impôt sur les sociétés dans tous les secteurs d'activités, ainsi qu'une baisse de moitié des charges sociales patronales. Pour les entreprises ne relevant pas du régime d'impôt sur les sociétés, la Collectivité régionale demande aussi que l'État adopte des mesures fiscales dérogatoires, notamment, pour les entreprises nouvellement créées ou implantées de moins de 10 salariés. Ces entreprises bénéficieraient d'une exonération totale d'impôt sur les bénéfices pendant 2 ans, puis d'une exonération dégressive. De même, une exonération similaire sur les charges salariales patronales devra être envisagée.

Pour le CESER, ce droit à expérimentation devrait s'envisager dans le cadre d'une demande globale concernant les Outre-mer. Celle-ci doit être portée, au niveau national, sur la base d'une plate-forme commune domienne.

Le CESER demande, ainsi, que des précisions soient apportées concernant le cadre normatif au niveau duquel cette expérimentation serait formalisée (loi de finances ou loi d'orientation). Selon lui, la portée symbolique et la validité constitutionnelle (sur la base du principe d'égalité devant l'impôt dans les territoires ultramarins) qui en découleront ne seront pas les mêmes. Le CESER s'exprime clairement pour une mise en œuvre de cette mesure dans le cadre d'une loi d'orientation.

4 Contribution du CESER « Renforcer les capacités d'évaluation des politiques publiques à la Réunion – À partir de l'exemple des programmes européens » – Assemblée plénière du 4 mars 2010.

5 Loi du 7 août 2015 portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République.

6 Contribution du CESER : « Renforcer les capacités d'évaluation des politiques publiques à la Réunion – À partir de l'exemple des programmes européens » – Assemblée plénière du 4 mars 2010.

Par ailleurs, il rappelle que la LODEOM⁷ devrait faire l'objet d'une évaluation dans le cadre de sa reconduction. Aussi, il s'interroge sur l'opportunité qui s'offre de faire inscrire dans ce cadre une réforme plus conforme à l'attente des acteurs économiques et sociaux de notre territoire.

Dans un contexte économique et social encore difficile, les entrepreneurs puisent toujours dans leurs réserves, même s'ils ont retrouvé un certain niveau d'investissement⁸.

Compte tenu de ce contexte et de la nature même des entreprises réunionnaises, la demande de réduction ou d'exonération totale du taux d'imposition sur les bénéficiaires et d'exonération de charges salariales patronales doit être liée à une obligation de réinjection des moyens financiers dégagés dans l'entreprise, afin de servir de base à l'investissement, financier et/ou humain, et/ou à l'augmentation du capital et/ou vers l'internationalisation de son activité.

Le CESER tient à insister également sur la vigilance à adopter concernant le respect des dispositions de la règle de minimis.

Ainsi, comme il l'a exprimé dans un précédent rapport⁹, le CESER propose que des règles d'« e »-conditionnalité soient introduites afin de mobiliser efficacement les exonérations de cotisations sociales pour le rétablissement de la santé financière des entreprises. Le renforcement et la stabilisation interne des paramètres de gestion financière de celles-ci devraient être de nature à améliorer l'environnement économique global et un meilleur ancrage des entreprises sur, et vis-à-vis de, leur territoire.

Pour le CESER, l'expérimentation en matière fiscale n'aura de sens que si des éléments d'appréciation permettent d'appréhender, précisément, comment les entreprises devront l'utiliser. Il est ainsi nécessaire que la stratégie régionale soit clarifiée et déclinée, et qu'elle précise comment seront utilisés les bénéficiaires et les exonérations de cotisations sociales patronales (ex. : constitution de fonds propres, investissement, consolidation de la trésorerie, ...). Cela sera d'autant plus important dans le cadre d'une véritable démarche de Responsabilité Sociétale des Entreprises.

Par ailleurs, au-delà des effets sur la gestion comptable, ces mesures devront également permettre de valoriser, notamment :

- la création de nouveaux emplois ou de nouveaux secteurs d'activités créateurs d'emplois (ESS¹⁰, économie circulaire, filière énergétique, ...) ;
- la mise en œuvre d'une démarche de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences ;
- l'implication des entreprises qui bénéficieront de telles mesures dans un dialogue social renouvelé et permanent dans une démarche de structuration de filière et/ou de branches.

En outre, il sera nécessaire qu'une véritable politique de suivi et d'évaluation soit mise en œuvre.

Enfin, compte tenu de ces différents points, le CESER exprime la nécessité de disposer d'un véritable cadrage concernant la demande d'expérimentation en matière fiscale. Une étude ex-ante des effets économiques et sociaux prenant en compte tous ces éléments serait de nature à donner plus de visibilité et de lisibilité à cette expérimentation.

7 LODEOM : Loi pour le Développement Économique des Outre-Mer.

8 Cf. Enquête de l'IEDOM sur les évolutions monétaires à la Réunion au second trimestre 2014.

9 Rapport du CESER : « La politique d'exonérations de cotisations sociales et leurs impacts sur l'emploi à la Réunion depuis 1990 – E=MC2 » – Assemblée plénière du 19 novembre 2013.

10 ESS : Économie Sociale et Solidaire.

II. UN SCHÉMA RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT ADAPTÉ

Le CESER estime que le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) a atteint ses limites dans les DOM et qu'il doit être amélioré, simplifié et modernisé.

La Collectivité régionale souhaite mettre en place, à titre expérimental, un nouveau type de plan d'aménagement en lieu et place du SAR afin qu'elle puisse assumer pleinement son rôle moteur dans ses domaines de compétences qui ont d'ailleurs été renforcés avec la loi NOTRe.

La Commission « Aménagement, Développement durable, Énergie et Déplacements » avait noté, lors de l'examen des Orientations budgétaires 2016¹¹, que le Conseil régional se proposait de repenser le SAR pour en faire un véritable outil au service du développement économique, afin d'accompagner la déclinaison et la mise en œuvre du Schéma Régional de Développement Économique d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII).

Le CESER reconnaît que le SAR ne correspond plus aux réalités réunionnaises et qu'il est également trop complexe et rigide au regard des évolutions de notre société et du Monde. Il est donc favorable à ce que le Conseil régional mène une réflexion sur un nouveau schéma d'aménagement.

Suite à la rencontre avec M. Jean-Paul VIRAPOULLÉ, Vice-président du Conseil régional¹², le CESER prend acte de la proposition de la Collectivité régionale de faire évoluer le SAR vers un Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) spécifique à la Réunion. L'article 10 de la loi NOTRe qui crée ce nouveau schéma de planification, confie son élaboration uniquement aux régions métropolitaines (sauf la Région Île-de-France). La Commission « Développement économique » du CESER avait d'ailleurs, dans un de ses avis¹³, regretté que la Réunion ne soit pas autorisée à disposer, comme au plan national, d'un SRADDET.

Ce schéma fixe les objectifs de moyen et long termes en matière d'équilibre et d'égalité des territoires, d'implantation des différentes infrastructures d'intérêt régional, de désenclavement des territoires ruraux, d'habitat, de gestion économe de l'espace, d'intermodalité et de développement des transports, de maîtrise et de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique, de pollution de l'air, de protection et de restauration de la biodiversité, de prévention et de gestion des déchets.

Pour le CESER, la procédure d'approbation et de révision de ce document est beaucoup plus souple que celle du SAR. Ainsi, le SRADDET est élaboré par le Conseil régional avant d'être soumis à enquête publique et approuvé par le Préfet de Région. Il est doté d'une portée contraignante à l'égard des documents d'urbanisme.

Cependant, il souhaite que dans le cadre de cette expérimentation, plus de souplesse en matière d'adoption, sans négliger pour autant le rôle des l'État et des différentes Collectivités, soit donnée et ce en regard de ce qui existe en particulier en Corse. De même, qu'il estime importantes la consultation et la concertation avec la population et la société civile organisée. Une telle gouvernance permettrait sa meilleure appropriation par le plus grand nombre.

Par ailleurs, le CESER rappelle que, SAR, SRADDET ou PADDUC, ne sont que des outils aux services d'un projet de développement économique, social et environnemental du territoire. Aussi, il souhaite, avant toute élaboration de ce nouveau schéma, que celui-ci soit réfléchi et adopté de manière partenariale.

11 Cf. Avis du CESER sur les Orientations budgétaires du Conseil régional pour l'exercice 2016 – Assemblée plénière du 18 février 2016.

12 Rencontre qui a eu lieu le 18 avril 2016 avec M. Jean-Paul VIRAPOULLÉ, Vice-président du Conseil régional, Délégué aux Affaires européennes et institutionnelles, Expérimentation : nouveau modèle de développement économique de la Réunion.

13 Cf. Avis des Commissions du CESER sur les Orientations budgétaires du Conseil régional pour l'exercice 2016 – Assemblée plénière du 18 février 2016.

Le CESER remarque que « *ce plan devrait prévoir des critères, indicateurs et modalités permettant à la Région Réunion de suivre l'application de ses dispositions et de leurs incidences.* »

Il rappelle que la notion d'« expérimentation » introduit celles d'évaluation qui est un élément fondamental du processus d'expérimentation, et de réversibilité. Or, le présent rapport ne fait pas mention de ces deux éléments, ni de la durée de l'expérimentation. Aussi, afin de rendre pertinente la démarche d'expérimentation, il est nécessaire de définir les modalités d'évaluation et celles liées à l'issue du processus, à sa pérennisation (avec éventuellement les ajustements nécessaires) ou à son abandon.

Enfin, le CESER souhaite être associé à la démarche d'expérimentation tout au long de sa mise en œuvre.

III. UN POUVOIR DE COOPÉRATION RÉGIONALE AUTONOME

La demande de mise en œuvre du droit à l'expérimentation en ce domaine se fonde juridiquement sur l'article L.4433-4-3 du Code Général des Collectivités Territoriales qui stipule : « *Dans les domaines de compétence de la région, les conseils régionaux de la Guadeloupe, de Martinique, de Mayotte, de Guyane et de La Réunion peuvent par délibération demander aux autorités de la République d'autoriser leur président à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux définis à l'article L.4433-4-2.* ».¹⁴

La situation particulière de la Réunion dans le secteur de la coopération régionale et des relations internationales, au regard de son environnement géographique proche (pays de la COI¹⁵) et plus lointain (grand océan Indien), lui conférant un positionnement géopolitique spécifique, entre pleinement dans le champ d'application de la loi du 13 décembre 2000.

Le programme INTERREG V Océan Indien 2014-2020, dont l'Assemblée régionale assure l'entière responsabilité en sa qualité d'Autorité de gestion, au titre de la loi MAPTAM¹⁶, est nécessairement l'instrument financier privilégié de la politique régionale.

Reposant sur des modalités spécifiques d'élaboration et de mise en œuvre, il instaure une démarche particulière de concertation impliquant un nouveau schéma de gouvernance qui se trouve élargi aux États tiers¹⁷. Sur ce point, le CESER s'était interrogé des conséquences éventuelles sur la programmation des accords non formalisés des pays participants concernés, en l'occurrence l'Afrique du Sud et le Sri Lanka.¹⁸

Au regard de l'augmentation substantielle¹⁹ des financements européens alloués au programme et des nouvelles contraintes communautaires²⁰, il paraît aujourd'hui crucial, pour la Réunion, de mobiliser au plus vite et de façon optimale les porteurs de projets ; d'autant plus que 2016 représente sa première année effective de mise en œuvre opérationnelle.

À la lumière de ces éléments et du caractère stratégique et transversal de cette politique, qui s'exerce « *dans un contexte d'insertion régionale et de dynamique de coopération éminemment*

14 Cf. Loi d'Orientation pour l'Outre-Mer du 13 décembre 2000.

15 Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles.

16 Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles du 27 janvier 2014.

17 Afrique du Sud, Australie, Inde, Kenya, Maldives, Mozambique, Sri Lanka, Tanzanie.

18 Cf. Avis du CESER sur les fiches actions du programme INTERREG V Océan Indien 2014-2020, du 22 mars 2016.

19 De 5 M€ sur 2001-2006 – 35 M€ pour 2007-2013 – 63,2 M€ en 2014-2020 (dont 41,4 M€ pour le volet transfrontalier et 21,8 M€ pour le volet transnational).

20 Concentration thématique, programme unique avec deux volets distincts aux périmètres géographiques propres, accord des États tiers, gouvernance élargie, partenariat renforcé, pilotage de la performance, ...

*complexes*²¹ », qui s'ajoutent à la multiplicité des intervenants, le besoin de cohérence, de lisibilité, d'harmonisation des actions et de réactivité se fait de plus en plus prégnant.

Aussi, le CESER rappelle avec force la nécessité d'organiser une coordination structurée au niveau régional. C'est ainsi que **le fait de conférer clairement le chef de filât de la coopération décentralisée au Conseil régional**, devenant « *un interlocuteur unique* », permettrait de mieux structurer et coordonner les interventions et sources de financement. Il s'agit de rénover le mode de gouvernance de la coopération régionale et des relations internationales, reposant sur une stratégie concertée et partagée, associant les partenaires économiques et sociaux. « *L'intégration de l'île dans son environnement régional nécessite l'acceptation effective par l'État français du rôle essentiel de la Réunion dans les relations internationales françaises dans la zone* ». ²²

À cet effet, le CESER rappelle les principes de bonne gouvernance²³ définis au niveau européen, qui devrait se traduire dans les faits par une meilleure information et implication des acteurs de la société civile.

Aussi, le CESER considère que la nouvelle méthode proposée au titre de l'expérimentation pour la déclinaison du programme INTERREG V, par la formalisation de conventions-cadres conclues avec les pays tiers participants, est de nature à « *définir une nouvelle gouvernance au service du rayonnement de notre territoire*²⁴ ».

De surcroît, la finalité est d'apprécier l'impact global de la politique de coopération régionale, en termes de retombées réelles au bénéfice de notre territoire, en vue de définir les axes à conforter ou à initier. Dans ce cadre, le CESER considère que la réalisation d'études d'impacts préalables doit être systématique avant la conclusion de tout accord de coopération. En outre, ces études feraient l'objet d'une diffusion, aussi large que possible, dans le cadre d'une démarche pédagogique.

Ce faisant, le pouvoir de la Collectivité s'en trouverait renforcé, à plus d'un titre, ce que souhaite le CESER depuis longtemps (cf. supra). Cependant, compte tenu des conséquences sur sa généralisation, le CESER insiste sur la nécessité d'accorder une vigilance toute particulière à l'évaluation du droit à l'expérimentation. Concernant spécifiquement le programme européen de coopération territoriale, il renouvelle sa préconisation relative à l'adaptation du fonctionnement du CRE (Comité Régional d'Évaluation), dont le rôle devrait être conforté en conséquence.

En conclusion, le CESER rappelle que ces dossiers liés à l'expérimentation lui tiennent particulièrement²⁵ à cœur. Aussi, il souhaite être associé à toute réflexion menée par le Conseil régional, en ces domaines, en amont, avant les consultations obligatoires et réglementaires, et ce dans le cadre de ses compétences.

21 Cf. Programme INTERREG V Océan Indien 2014-2020.

22 Note du CESER « Pour une meilleure coopération régionale au départ de la Réunion dans la zone océan Indien » – Bureau du 8 juillet 2005.

23 Cf. Communication de la Commission, du 25 juillet 2001 : « Gouvernance européenne – un livre blanc ».

24 Cf. Budget primitif 2016 du Conseil régional.

25 Cf. l'ensemble de ses avis, notes ou rapports du CESER sur le sujet.