

AVIS

**DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL RÉGIONAL**

SUR

**LE PROJET DE LOI DE PROGRAMMATION
RELATIVE À L'ÉGALITÉ RÉELLE OUTRE-MER**

*Adopté à l'unanimité des membres présents ou représentés du Bureau
(par délégation de l'Assemblée plénière du 17 juillet 2012), le 13 juillet 2016.*

Par lettre du 5 juillet 2016¹, le Président de la Région Réunion a saisi le CESER, pour avis, sur le projet de Loi de programmation relative à l'égalité réelle Outre-mer.

Ce projet a été transmis le 28 juin, pour avis, au président du Conseil régional de la Réunion, en vertu de l'article L.4433-1 du CGCT et comporte :

- un exposé des motifs ;
- un projet de loi.

Au préalable, le CESER tient à exprimer ses remarques sur la méthode concernant cette saisine. Même si chacun s'accorde à reconnaître que le concept d'égalité réelle se pose en des termes multidimensionnels, pour autant, il aurait été plus significatif et réaliste que les objectifs de ce projet reposent sur des lignes de force, clairement et courageusement posées et non pas seulement sur une méthodologie. Ainsi, s'il est pour le moins ambitieux dans son étendue, puisqu'il souhaite couvrir l'intégralité des champs sociétaux, le texte proposé n'établit pas pour autant une hiérarchie des priorités. Le CESER avait dénoncé cette absence de hiérarchisation dans le rapport LUREL.

En premier lieu, il constate, au regard de la lettre de saisine² de Monsieur le préfet de La Réunion, que le gouvernement n'a pas utilisé la procédure d'urgence. S'il peut s'en féliciter, sur la forme, il regrette que, sur le fond, au regard de la lettre de saisine du CESE³, le temps de la concertation avec les collectivités locales d'Outre-mer s'avère des plus restreints.

Le CESER estime que, compte tenu de la teneur et des objectifs de ce projet de loi, il eût été judicieux de consulter, sur le titre I, les collectivités concernées à la même date que le CESE. Il s'interroge donc sur ce décalage.

De ce fait et comme il a eu l'occasion de le souligner lors de précédentes consultations des collectivités d'Outre-mer, le calendrier imposé traduit une apparente précipitation, fortement dommageable au nécessaire débat public. Ce choix est en contradiction avec les objectifs affichés par le gouvernement en la circonstance. Ils auraient nécessité une démarche réellement concertée de co-construction, avec et pour les populations de nos territoires, en parfaite adhésion avec l'ensemble des acteurs locaux profondément impliqués dans le développement de leur région. Aussi, le CESER regrette l'absence de cette large concertation préalable.

En la circonstance, le choix opéré ne peut se concevoir sérieusement quand on met en perspective les enjeux et la durée d'un programme d'actions censé se décliner sur une génération. « *Accélérer la marche des outre-mer vers l'égalité réelle* », déclaration du Président de la République dans son discours du GOSIER le 10 mai 2015, ne peut avoir pour corollaire une précipitation dans la procédure d'élaboration du texte de programmation. Ce d'autant plus que, dans de nombreux domaines, des mesures fortes sont attendues, aujourd'hui encore, par la population réunionnaise, 70 ans après la loi de départementalisation du 19 mars 1946.

En second lieu, le CESER constate que les documents qui lui ont été transmis consistent en un projet de loi comportant trois titres, précédé d'un exposé des motifs. Il s'interroge sur l'absence de l'étude d'impact concernant le titre I, document qui a été pourtant transmis au CESE et qui apporte un éclairage sur la volonté gouvernementale.

Enfin, les lois de programmation qui remplacent les lois dites « de programme » depuis la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, ont vocation à déterminer les objectifs de l'État, généralement dans un domaine déterminé. Faut-il en conclure, d'une part, que comme toutes les autres lois de programmation des révisions sont à attendre au gré de la situation budgétaire

¹ Cf. en annexe 2 (p. 11), la lettre de saisine en date du 5 juillet 2016 du Président de la Région Réunion.

² Cf. en annexe 3 (p. 12), la lettre de saisine en date du 28 juin 2016 du Préfet de La Réunion.

³ Cf. en annexe 4 (p. 13), la lettre de saisine en date du 14 juin 2016 du Premier ministre.

de la France et que, d'autre part, le « domaine » s'entend très largement en la circonstance comme « la réduction des écarts de développement » ?

Ces remarques étant posées, le CESER entend assumer pleinement sa mission consultative et apporter sa contribution sur les dispositions contenues dans le texte proposé et émettre ses observations et remarques. Considérant ses missions et sa responsabilité vis-à-vis de la population réunionnaise, et malgré les délais fortement contraints, les documents ayant trait à cette saisine ont été soumis, d'abord à l'avis de l'ensemble de ses membres sous la forme de consultation électronique, puis, conformément à son règlement intérieur, à l'examen de son Bureau, par délégation de son Assemblée plénière.

Le CESER a choisi de regrouper sous cinq sections les observations que cet avant-projet de loi appellent de sa part.

I – LA PRIORITÉ DE LA NATION – LA DURÉE DU PLAN DE CONVERGENCE

Sous le titre I – « *Stratégie en faveur de l'égalité réelle pour les outre-mer* », au chapitre premier définissant l'objectif et les conditions de l'égalité réelle, il est spécifié (article 1) que « *la réduction des écarts de développement ... constitue une priorité de la nation* ». Le CESER prend acte de cette déclaration de principe mais s'étonne, à la lecture de l'article 4 chapitre II, que la mise en œuvre opérationnelle de cet objectif, pourtant déclarée solennellement prioritaire par le gouvernement, soit programmée sur une durée aussi longue « comprise entre dix et vingt ans ».

Si l'engagement dans la durée, par la contractualisation et la programmation, présente, à certains égards, un facteur de confiance dans le temps, le CESER en appelle néanmoins au réalisme politique et émet, en conséquence, de forts doutes quant à la pérennité d'engagements soumis, sur cette période, aux aléas des changements de majorité et de programmes à tous les niveaux institutionnels.

II – LE DIAGNOSTIC PARTAGÉ – LES OBJECTIFS

En son article 4 (chapitre II), le projet de loi prévoit, au titre des instruments de mise en œuvre de la convergence, que soit réalisé un « *diagnostic économique, social, financier et environnemental* » reprenant ainsi la recommandation 6 du rapport LUREL. Le CESER, dans son analyse dudit rapport, avait approuvé cette proposition. Il avait cependant précisé que ce diagnostic préalable implique la réalisation d'évaluations (ex-ante, in itinere et/ou ex-post) des dispositifs et des documents de planification existants.

Il tient à rappeler, qu'au-delà des indicateurs d'évaluation permettant de vérifier la « convergence », il existe, à la Réunion, des indicateurs territoriaux de développement durable qu'il lui semble nécessaire de prendre en compte. Ces derniers ont été élaborés, dans la plus grande concertation, avec tant l'État, les collectivités que les socioprofessionnels et sont aujourd'hui portés par la DEAL.

Ce même article 4 ajoute que le plan de convergence du territoire devra définir « *une stratégie de convergence à long terme* » qui « *fixe les orientations fondamentales pour y parvenir et prévoit des actions en matière d'infrastructures, de développement économique, social et culturel, de santé et d'accès aux soins, d'éducation, de formation professionnelle, d'emploi, de logement, d'accès à la justice, de sécurité, de télécommunications, d'accès aux services publics, à l'information, à la culture et au sport* ». Pour le CESER, le temps passé à l'élaboration de cadres normatifs laisse bien peu de place à l'action, attendue par nos populations, et à l'évaluation qui n'est jamais mise en œuvre, bien qu'elle revête, de par la loi, un caractère obligatoire.

III – LA VALEUR JURIDIQUE DES PLANS DE CONVERGENCE – LE PRINCIPE DE LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

À la lecture de ce même article 4, il ressort que les plans de convergence sont des documents contractuels « *de planification et de programmation conclus entre l'État, les collectivités et leurs établissements publics* » et dont le contenu devra préciser, au regard des orientations retenues, les mesures et actions à mettre en œuvre de manière opérationnelle, ainsi que leur programmation financière.

Il est également précisé, en ce même article, que ce document contractuel devra intégrer « un volet regroupant l'ensemble des actions opérationnelles en matière d'emploi, de santé, de jeunesse, de logement et de gestion des ressources naturelles figurant dans les outils de planification pluriannuelle élaborés au niveau national et déclinés au niveau de chaque territoire ultramarin ».

La rédaction de ces dispositions et celle du point III pose un certain nombre de questions préalables.

En particulier, le CESER s'interroge de l'impact du plan de convergence pour les dispositifs de programmation existants à l'échelle territoriale :

- Quelle articulation entre ce document de planification contractuel et les nombreux et divers contrats et programmes stratégiques, en application dans les régions et sur sa force opposable ?
- Quelle portée et valeur juridique de ce document contractuel ?
- La volonté de l'État pourrait-elle s'imposer aux collectivités territoriales dans la planification des actions et mesures concernant leur territoire ?

Autant de questionnements qui appellent des clarifications.

Le CESER, pour sa part, estime avoir toutes les raisons d'y voir, là, un écueil au principe fondamental, à valeur constitutionnelle, de libre administration des collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences ; d'autant que l'article 7 vient, de surcroît, imposer aux communes, départements et régions, l'obligation de faire état, dans leur rapport annuel sur leurs orientations budgétaires, des mesures prévues par le plan de convergence couvrant leur territoire.

Il est d'ailleurs plus que surprenant de voir inscrites de telles dispositions, à caractère normatif, dans une loi de programmation, sans pour autant qu'elles aient fait l'objet d'une concertation avec les représentants des institutions concernées.

Au regard de cette observation, et de la question de l'ordonnancement et de la hiérarchisation des multiples documents de planification, prescriptifs ou non, s'appliquant sur un même territoire (programmes européens, Contrat de plan État Région, SRDEII, SEFORRE, SAR, etc.), le CESER s'interroge sur la cohérence avec la loi NOTRe et les différents plans annoncés par le gouvernement ces dernières semaines !...

Chacun s'accorde à décrier le mal français du « mille-feuilles » institutionnel ou autre, pour le CESER, l'amoncellement de ces « couches » successives de documents stratégiques, de planification et de programmation, ne sera pas de nature à clarifier et à simplifier le cadre administratif d'application de l'action publique et ne peut qu'être source de difficultés pour les différents bénéficiaires.

IV – L’HARMONISATION DES MESURES SOCIALES À L’ENSEMBLE DES OUTRE-MER

Le CESER s’étonne que des mesures quasi opérationnelles, aussi légitimes soient-elles, puissent être insérées dans un dispositif législatif de cette nature, en principe dénué de portée normative.

Au-delà de cette remarque, il rappelle que lors de son assemblée plénière du 21 juin dernier, ont été présentés les travaux des commissions et l’avis du Bureau sur l’analyse du rapport LUREL. L’assemblée a, alors, exprimé la nécessité de décréter « *l’état d’urgence sociale* » pour l’ensemble des territoires ultramarins conformément à la recommandation 22 du rapport sus mentionné.

Concernant le projet de loi, le titre II et l’article 11 du titre III sont consacrés exclusivement au département de Mayotte.

Le CESER considère que la situation sociale, les inégalités et les écarts sont tels dans ce département voisin, que les mesures annoncées présentent, sans conteste, un caractère d’extrême urgence.

Néanmoins, il s’étonne, s’agissant d’une loi concernant l’ensemble des Outre-mer, de ce seul focus sur Mayotte. En effet, il n’a eu de cesse de plaider en faveur d’une harmonisation des prestations sociales. La Réunion, faut-il le rappeler, a dû attendre plus de 40 ans, après la loi de départementalisation, pour bénéficier d’un alignement de certaines des prestations sociales et des minima sociaux.

Le CESER prend acte de la proposition faite dans l’article 12, de mettre en œuvre un nouveau dispositif de continuité territoriale en faveur de la mobilité dans le cadre des stages professionnels.

Cependant, il souligne la vigilance dont il faut faire preuve afin de garantir la cohérence entre tous les dispositifs existants tant à l’échelon local que national.

Par ailleurs, il s’interroge sur la rédaction de cet article, qui ne précise pas l’éligibilité à ce dispositif pour les étudiants de l’enseignement supérieur (hors filière professionnelle), qui doivent effectuer leurs stages professionnels hors du territoire.

Pour le CESER, la notion de continuité territoriale doit s’entendre au sens le plus large (personnes, marchandises, téléphonie et internet, ...). En rester à ce stade ne répond en rien au discours du Président de la République pour qui « *l’égalité réelle (...) doit être la capacité de s’épanouir, s’accomplir et notamment sur le plan économique* ». Comment le faire si on ne prend pas en considération le coût des intrants dont notre territoire a besoin pour son développement économique ?

S’agissant de l’article 15, le CESER prend acte de la possibilité donnée à titre expérimental, aux personnes qui ont signé une convention en vue de la création d’une entreprise avec un des organismes mentionnés au 5° de l’article L.511-6 du code monétaire et financier, de s’intégrer dans une démarche de Validation des Acquis de l’Expérience (VAE).

Néanmoins, il est interpellé par la référence faite aux « *travailleurs informels* » dans l’exposé des motifs du projet de loi. Ce terme peut porter à interprétations et à débats.

De ce fait, le CESER s’interroge sur la définition précise à donner aux termes « *personnes qui ont signé une convention en vue de la création d’une entreprise avec un des organismes mentionnés au 5° de l’article L.511-6 du code monétaire et financier* ».

V – LA COLLABORATION DES CESER DANS LE PROCESSUS D'ÉLABORATION ET LORS DES PHASES D'ÉVALUATION ET DE SUIVI DES PLANS DE CONVERGENCE

Le CESER tient à souligner la totale absence de mention du rôle et de la place de la société civile organisée dans ce projet de loi, tant dans le processus d'élaboration du plan de convergence, que dans son suivi et son évaluation.

Il tient à rappeler qu'il est une assemblée réunissant les acteurs de la société civile du territoire réunionnais, et qu'il est **LA chambre de dialogue et de confrontation d'idées**, de par l'expertise de ses membres. Il est ainsi en mesure, sans conteste, dans le débat démocratique et participatif, d'apporter une vision et une plus-value sur l'analyse des différents aspects de la société réunionnaise, de ses problématiques et de ses enjeux sociétaux et des mutations en cours dont elle est l'objet.

Par ailleurs, son rôle a été conforté par l'article 32 de la loi NOTRe qui lui confère une mission complémentaire tendant à « *informer le conseil régional sur les enjeux et conséquences économiques sociaux et environnementaux des politiques régionales, de participer aux consultations organisées à l'échelle régionale, ainsi que de contribuer à des **évaluations** et à un **suivi** des politiques publiques régionales* ».

Or, en vertu de son **article 8**, ce projet de loi prévoit de confier à la seule Commission Nationale d'Évaluation des Politiques Publiques de l'État Outre-Mer (CNEPEOM) le soin d'assurer « *le **suivi** du plan de convergence de chaque collectivité* ».

Cette disposition fait écho à la recommandation 34 du rapport LUREL. Sur ce point, le CESER a fait part de ses objections⁴ quant à l'efficacité de cette instance, considérant qu'elle s'apparentait plus à une chambre d'enregistrement des décisions gouvernementales qu'à un véritable organisme d'évaluation.

Par ailleurs, l'article 4 (IV) dispose que « *le plan de convergence fait l'objet d'une présentation et d'une discussion au sein de la conférence territoriale de l'action publique* » et que « *ce débat porte notamment sur l'articulation et la coordination de ces politiques entre les différents niveaux de collectivités et l'État* ». Le CESER considère qu'il conviendrait de légiférer afin de modifier l'article L.1111-9-1 du CGCT pour que les conseils consultatifs deviennent membres de droit de cette instance.

EN CONCLUSION

Dès l'annonce faite par le Président de la République d'un projet de loi en faveur des Outre-mer, le CESER s'est autosaisi du sujet. Sur la base de son rapport sur les États généraux des Outre-mer et du rapport LUREL, ses commissions sectorielles ont mené une importante réflexion afin que le CESER puisse apporter sa contribution au débat. Elles ont produit des éléments argumentés bâtis sur leurs propositions à la précédente réflexion gouvernementale concernant le devenir de l'île.

Le texte produit par le gouvernement et soumis à l'avis du Conseil par le Président de la Région Réunion ne répond en rien aux réflexions de ses Commissions. Le CESER tient donc, en conséquence, à exprimer sa déconvenue et son scepticisme.

⁴ Cf. en annexe 5 (p.14), l'avis du CESER sur le rapport LUREL.

Enfin, il s'interroge sur la capacité de concrétisation de ce projet de loi. Se pose inévitablement la question des ressources et moyens. Dans ce projet, aucun aspect financier n'est abordé, aucun élément de nature à en mesurer la faisabilité n'est évoqué.

Même si les Lois de programmation n'ont pas de valeur normative et obligatoire sur le plan financier, le CESER aurait souhaité que le gouvernement puisse apporter quelques indications sur ce point essentiel, ce qui aurait eu pour effet de conforter la confiance des acteurs de l'Outre-mer dans son engagement à aller vers une vraie « égalité réelle » !

En définitive, ce projet aurait dû se faire dans un climat de confiance, dans les relations entre l'État central et les collectivités des outre-mer, ce qui n'est pas le cas. Ces dernières sont, dans le cadre d'une responsabilité partagée, aptes à mener des actions ou des programmations les concernant directement.

ANNEXES

Annexe 1 : Intervention de M. Paul JUNOT au nom de la CFTC

Annexe 2 : Lettre de saisine en date du 05 juillet 2016 du Président de la Région Réunion

Annexe 3 : Lettre de saisine en date du 28 juin 2016 du Préfet de La Réunion

Annexe 4 : Lettre de saisine en date du 14 juin 2016 du Premier ministre

Annexe 5 : Avis du CESER sur le rapport LUREL intitulé « *Commentaires et propositions du Conseil Économique, Social et Environnemental Régional de la Réunion sur « les 35 recommandations du rapport LUREL déclinées en 23 axes et 75 propositions »* »

Intervention de M. Paul JUNOT au nom de la CFTC

De Socrate nous apprenons par Platon que le rôle du politique est de créer les conditions permettant aux citoyens d'accéder au bonheur dans la cité.

À défaut de créer les conditions du bonheur, si les politiques pouvaient par leurs exemples et leurs comportements ne pas ôter ces conditions, la société ferait déjà une avancée.

UN CONSTAT

La situation économique et sociale d'une région est la résultante de ce que les Hommes qui y vivent peuvent faire sur ce territoire.

Après avoir connu le projet pour l'égalité sociale avec François Mitterrand, les EGOM avec Nicolas Sarkozy (états généraux des Outre-mer) aujourd'hui arrive l'EROM (égalité réelle Outre-mer) avec François Hollande.

En 2009 les EGOM (États Généraux des Outre-Mer) dans un de ses axes stratégiques affirmaient enclencher une nouvelle dynamique sociale réductrice des inégalités afin de neutraliser les effets de la mondialisation et le malaise sociétal résultant de la crise économique, faire de chaque citoyen les acteurs de leur propre développement, renforcer la gouvernance politique et améliorer la gouvernance économique, en définitive il s'agissait de s'attaquer aux règles du jeu et non aux joueurs...

Malgré les bonnes volontés et toute l'expertise réunie autour de cette démarche projet, 7 ans plus tard nous faisons le constat d'une situation inchangée sur le plan du chômage et de l'illettrisme considérés comme deux des plus grands fléaux de notre société.

VU le projet de loi EROM, nous pouvons être assuré que le même constat sera fait après la vague médiatique soulevée lors des discussions au parlement le temps de quelques lunes. Une fois passée le tourbillon de discours qui accompagne, la société réunionnaise ne retirera rien de significatif et il n'en restera rien par la suite.

Tel qu'il est présenté ce projet entretient l'illusion d'une possible égalité entre tous les citoyens juste par quelques aménagements de la loi. Susciter et entretenir l'illusion d'une égalité réelle fera naître des déceptions. L'enchaînement des désillusions accumulées au désespoir nourrit et renforce le populisme berceau de tous les extrémismes.

QUE FAIRE ALORS ?

Si nous considérons avec :

- AMARTYA SEN que l'économie est une science morale et que l'éthique est fondamentale en politique
- MUHAMMAD YUNUSS que la pauvreté n'est qu'une création de l'homme.

Alors nous rejoignons Socrate qui parcourant les rue d'Athènes proclamait « ***Je vous répète que ce ne sont pas les richesses qui donnent la vertu, mais que c'est de la vertu que proviennent les richesses*** ».

En définitive nous avons tenté de changer les règles du jeu sans vouloir changer les acteurs. Mais face aux échecs répétés des plans proposés, peut être devrions nous changer non pas les acteurs mais la mentalité et la moralité des acteurs trop éloignées d'une certaine éthique, et des valeurs humanistes caractérisant les grandes civilisations. Comment attendre de ces acteurs qui font les règles du jeu un comportement en adéquation avec les valeurs éthiques et morales qui à ce jour restent des formules incantatoires ?

Comprenant en définitive que la perte des valeurs éthiques et spirituelles précèdent toujours la faillite matérielle, que la pauvreté morale entraîne toujours la pauvreté matérielle, il nous faut remettre l'éthique au centre des débats politiques par des hommes incarnant ces valeurs ... ce serait une première étape vers le bonheur. Et tout le reste sera donné de surcroit...

À défaut nous pourrions refaire toutes les lois de la République, reprendre tous les codes de bonne conduite remplissant toutes les bibliothèques du monde, et réécrire d'autres codes pour d'autres lois, le monde ne changera pas pour autant.

Pour la CFTC, aussi longtemps que durera la perte des valeurs humanistes, toutes les discussions du monde politique et économique ne feront pas avancer d'un pouce la situation actuelle, et ceux qui travaillent, regrettent de devoir consacrer autant de temps à un projet sans consistance réelle, où les corps intermédiaires (syndicats, associations personnes qualifiées...) sans grand moyen sont utilisés comme caution.



Sainte-Clotilde, le

05 JUL. 2016

Monsieur Jean-Raymond MONDON
Président du Conseil Economique
et Social Régional

10, rue du Béarn
B.P 7191
97719 SAINT-DENIS Messag Cedex 9

D2016016316

Affaire suivie par : Tania MINATCHY
Service : CAB ASSEMBLEES
Tél : 0262487127 - Mél : tania.minatchy@cr-reunion.fr

N/REF : N° D2016016316

OBJET : Saisine pour avis en urgence sur le projet de Loi programme relative à l'égalité réelle outre-mer

Monsieur le Président,

Je vous adresse le projet de Loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer sur lequel je vous serais obligé de bien vouloir me faire parvenir l'avis de votre Assemblée en urgence.

Vous en remerciant,

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président,

Didier ROBERT

LA RÉUNION!
positive!



PRÉFET DE LA RÉUNION

Préfecture

Direction des relations avec
les collectivités territoriales
et du cadre de vie
Bureau du contentieux et de
l'assistance juridique

Saint-Denis, le 28 juin 2016

Le préfet

à

Monsieur le président
du Conseil régional
Hôtel de région
Avenue René Cassin
97179 Saint-Denis

Objet : Projet de loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer.

Vous trouverez, ci-joint, copie du projet d'ordonnance et du projet de décret cités en objet que vient de me transmettre le Secrétariat général du gouvernement.

Conformément aux dispositions de l'article L.4433-1 du code général des collectivités territoriales, je vous saurais gré de bien vouloir me faire connaître l'avis de votre assemblée sur ce texte et accuser réception de cet envoi en me retournant le formulaire, ci-joint, complété.

Je vous remercie de l'attention que vous voudrez bien apporter à ce dossier.

Pour le préfet et par délégation,
pour la directrice des relations avec les
collectivités territoriales et du cadre de vie,
le Chef du bureau du contrôle de la légalité et
de l'urbanisme par intérim



Patrick LEFORT

Affaire suivie par : Marie VIENNE
Tél : 02 62 40 76 64
marie.vienne@reunion.pref.gouv.fr



PREMIER MINISTRE

LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

- 8 3 1 / 1 6 / SG

Paris, le 14 JUIN 2016

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 70 de la Constitution, j'ai l'honneur de vous adresser, pour avis, le titre Ier du projet de loi de programmation et son étude d'impact.

Il est prévu d'inscrire ce projet à l'ordre du jour du conseil des ministres le 27 juillet prochain.

Je vous saurai gré de bien vouloir me faire connaître l'avis du Conseil économique, social et environnemental pour le 18 juillet prochain au plus tard afin que le Conseil d'Etat puisse en tenir compte dans l'avis qu'il rendra sur le projet de loi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Pour le Premier ministre
et par délégation,
Le Secrétaire général du Gouvernement

Marc GUILLAUME

*Monsieur Patrick BERNASCONI
Président du Conseil économique,
social et environnemental
Palais d'Iéna
9, place d'Iéna
75775 PARIS CEDEX 16*

COMMENTAIRES ET PROPOSITIONS

DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL
RÉGIONAL DE LA RÉUNION

SUR

« LES 35 RECOMMANDATIONS DU RAPPORT LUREL
DÉCLINÉES EN 23 AXES ET 75 PROPOSITIONS »

*Adoptés à l'unanimité des membres présents et représentés du Bureau
(par délégation de l'Assemblée plénière du 17 juillet 2012), le 16 juin 2016.*

Par lettre en date du 17 juin 2015, le Premier Ministre, Manuel VALLS confiait à Monsieur Victorin LUREL, Député et ancien Ministre, la mission de « *préfigurer un texte législatif permettant l'élaboration de plans, territoire par territoire et reposant sur une série d'objectifs donnant corps à la notion d'égalité réelle* ».

Cette démarche a donné lieu à un rapport contenant 35 recommandations déclinées en 23 axes et 75 propositions.

Le CESER de la Réunion a jugé nécessaire de prendre part au débat et d'apporter sa contribution et son éclairage à la réflexion. À cet effet, les Commissions sectorielles du CESER de la Réunion, sur la base de l'examen attentif des propositions contenues dans le rapport LUREL, ont souhaité consigner dans la présente note leurs avis et préconisations.

En liminaire le CESER constate que l'auteur du rapport note un « essoufflement du modèle économique ultramarin » et par conséquent « la nécessité d'inventer un nouveau modèle de développement pour les outre-mer ».

Or, force est de constater que les mesures préconisées s'inscrivent, pour nombre d'entre elles, dans la continuité des politiques jusqu'ici conduites par les gouvernements successifs, avec les résultats que le rapporteur lui-même souligne et que chacun s'accorde à reconnaître.

Les axes proposés, pour prioritaires qu'ils soient, ne suffiront pas à construire un « modèle de développement pour les outre-mer » réellement novateur. Ce modèle ne peut être créé que par les acteurs ultramarins, chacun pour ce qui les concerne, à l'échelle de chaque territoire singulier, en toute responsabilité, dans une vision partagée avec l'État. Et c'est sur la base de ce projet de territoire, qu'il convient de déterminer, en accord avec les parties prenantes, l'ensemble des moyens à mettre en œuvre pour sa réalisation.

Par ailleurs, les membres du CESER, perçoivent ce rapport plus comme une réponse budgétaire et comptable à des problématiques persistantes encore, soixante dix ans après la départementalisation, que comme une véritable ambition nationale pour les territoires ultramarins.

Une réponse budgétaire et comptable qui n'en est pas vraiment une, comme ont pu le souligner les membres des Commissions sectorielles et qui caractérisent ce rapport comme « un véritable accélérateur de désengagement financier de l'État » dans la mesure où il est demandé aux domiens de financer eux-mêmes leur égalité réelle. En effet, qu'il s'agisse de l'alignement et de l'augmentation du taux de TVA, de l'instauration d'une TVA investissement, de la réduction de l'abattement fiscal, de la révision de la sur-rémunération, de la suppression de l'index de correction spécifique, etc, l'ensemble des moyens envisagés pour financer les plans de convergence consistent à dégager de nouvelles ressources sur les ménages ultramarins et se traduisent par une réduction des flux monétaires de l'Hexagone vers les DOM.

En outre la durée de mise en œuvre de ce plan interpelle et la question est posée de savoir s'il faut encore attendre plus de vingt ans pour obtenir l'égalité réelle.

Enfin, sur la forme, au regard de l'ordonnement des trente cinq recommandations du rapport, les membres du CESER s'interrogent la priorisation du niveau d'urgence dans la mise en œuvre des mesures. Quelles sont celles qui relèvent du moyen terme et quelles sont celles qui relèvent du long terme ? Ainsi l'urgence sociale (recommandation 22) serait-elle moins prioritaire que la nécessité de faire rayonner les outre-mer et de les rendre plus attractifs aux investisseurs (recommandation 4) ? Une classification des axes et propositions selon le degré

d'urgence aurait eu le mérite de conférer une plus grande lisibilité dans le calendrier d'exécution des actions à mener.

À noter que certaines recommandations envisagées, relevant directement de la compétence du Ministère des Outre-mer, auraient pu être mises en application depuis longtemps sans recourir à un rapport.

Telles peuvent être ainsi résumées les remarques générales émises par les Commissions dont les avis sont reproduits ci après.

1. Établir une égalité sociale en droits

Recommandation n° 1 :

- Aligner progressivement sur 3 ans, à compter de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2017, les prestations sociales relevant du domaine de la loi des départements et des collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre et Miquelon sur la situation prévalant dans l'Hexagone (conditions d'éligibilité, montants servis, services prestataires). Pour les mesures relevant du domaine réglementaire, intégrer au Plan santé Outre-mer des mesures d'application directe pour parvenir au strict alignement des prestations.

Le CESER est favorable au principe d'aligner les prestations entre l'Hexagone et la Réunion, à condition que cet alignement se fasse au regard du régime le plus favorable. Il recommande donc de considérer chaque prestation dans le détail, afin de déterminer celles, actuellement en vigueur, qui sont les plus favorables aux familles, que ce soit dans les DOM ou dans l'Hexagone, et le cas échéant, d'aligner les prestations sur celles qui sont les plus favorables.

- Rattacher les fonctionnaires aux CAF des départements d'outre-mer.

L'article 45 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2016 acte le principe du transfert aux CAF de la gestion des prestations familiales dues aux fonctionnaires dans les départements d'outre-mer. Cette mesure doit entrer « en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1er janvier 2017 »¹.

Le CESER se prononce favorablement sur cette recommandation.

Recommandation n° 2 :

- Mesurer le taux de pauvreté outre-mer sur les mêmes bases et références que dans l'Hexagone.

Pour ce qui est de la Réunion, l'INSEE procède déjà selon les modalités préconisées. De fait, le CESER estime que cette recommandation est cohérente pour que soit appréhendée globalement et façon objective la situation de l'ensemble des outre-mer par rapport à l'Hexagone.

2. Inscrire la recherche de l'égalité réelle dans un monde en mutation

Recommandation n° 3 :

- S'approprier d'ores-et-déjà l'internet des objets et le Big data ;

- Investir massivement dans le Très Haut Débit ;

La Réunion est engagée dans une démarche de développement et d'aménagement numérique afin de réaliser, à moyen terme, une couverture plus homogène de son territoire en Très Haut Débit. Le SDTAN est approuvé par la Région Réunion. Pour le CESER le développement et l'innovation numériques doivent être mis au service du développement économique et social du territoire².

¹ Loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016.

² Avis du CESER sur le projet de Budget primitif de la Région Réunion pour l'exercice 2016 – (26 avril 2016).

- Former les citoyens à l'utilisation des moyens numériques.

Concernant le développement des services et des usages, et en lien avec l'ambition de développer l'internet pour tous, notamment pour les ménages les plus modestes, le CESER préconise que le développement du numérique soit intégré dans une démarche plus large d'Éducation populaire et que les associations intervenant dans ce secteur puissent avoir recours à des volontaires au service civique³.

3. Faire rayonner les outre-mer et les rendre plus attractifs aux investisseurs

Recommandation n° 4 :

- Mobiliser les diasporas d'Ultramarins et en faire des ambassadeurs du rayonnement outre-mer.

Toutes les actions permettant à la Réunion de bénéficier de relais dans les pays cibles sont à encourager et dynamiser. Néanmoins, le rayonnement des outre-mer, en l'occurrence la Réunion, ne saurait se limiter à la seule mobilisation des diasporas d'ultramarins pour en faire des ambassadeurs, ni à la seule dimension économique, mais aussi à celle sociale et culturelle.

Il serait réducteur et illusoire de considérer que le rayonnement des outre-mer se résume à la seule mobilisation des diasporas :

- D'une part, si les choses n'évoluent pas à l'intérieur, cette « mobilisation », à elle seule, n'aurait que peu d'effet ;
- D'autre part, et c'est le plus important, le rayonnement des territoires pose la question de la place et du rôle des outre-mer dans leurs espaces géographiques, et même au-delà.

Le cas de la Réunion, sur ce plan, est intéressant. En effet, elle est département français et « européenne », mais en même temps, elle est dans un espace géographique communément désignée sous l'appellation « indianocéanie » (Madagascar, Maurice, etc) et de par les origines même de son peuplement elle a des attaches avec l'Asie, les Indes (hindoue et musulmane), mais également l'Afrique de l'Est. C'est là une de ses spécificités, qui peut constituer, pour elle, autant d'atouts, au service de son propre développement, et au service du projet national contribuant ainsi à la définition de l'égalité « réelle » telle que définie par le Président de la République.

Il y a donc là une complémentarité à trouver et un partenariat, voire des actions convergentes à développer, dans le respect de nos partenaires.

Faire rayonner les outre-mer implique aussi qu'on puisse y venir pour mieux les connaître. Il y a donc nécessité de simplifier les procédures de délivrance des visas, pour l'ensemble des déplacements, professionnels ou autres.

La question de la continuité territoriale et celle des transports aériens et maritimes doivent être également abordées, en direction de l'Europe, mais aussi en direction des pays de la zone, en regard de l'insertion régionale et du développement des échanges.

³ Avis du CESER sur le projet de Budget primitif de la Région Réunion pour l'exercice 2016 – (26 avril 2016).

- Instituer une Citoyenneté économique par un visa de long séjour avec la possibilité de naturalisation aux investisseurs en contrepartie d'investissements et de création d'emplois.

Tous les leviers qui peuvent permettre de créer de l'activité et donc de l'emploi à la Réunion doivent être activés.

4. S'adapter à des contextes institutionnels spécifiques

Recommandation n° 5 :

- Modifier l'article 73 de la Constitution en supprimant l'alinéa 5 qui exclut le département de La Réunion du dispositif d'habilitation et en élargissant les possibilités de la notion d'adaptation pour mieux tenir compte des handicaps permanents, des caractéristiques et contraintes particulières des départements d'outre-mer.

Il paraît bien prématuré de vouloir, dès ici, engager une quelconque modification de tel ou tel article de la Constitution, voire quel que texte législatif que ce soit. Ce serait préjuger des évolutions à venir, y compris du plan de développement lui-même.

Le CESER, pour sa part, a toujours considéré – ainsi qu'il l'a exprimé lors des États Généraux de l'Outre-Mer⁴ – qu'il convenait préalablement de construire, à la Réunion, un projet de développement partagé, programme qui donnerait lieu ensuite à échanges, discussions, voire négociations avec l'État.

C'est sur la base de ce programme que seraient alors définis les moyens à mettre en œuvre avec le cas échéant, la nécessité de procéder à des évolutions législatives et réglementaires, notamment une éventuelle révision constitutionnelle, dans le but de donner à la collectivité réunionnaise « *la capacité de s'épanouir, s'accomplir notamment sur le plan économique* ».

En revanche vouloir ouvrir, avant toute chose, le débat sur la modification de tel ou tel article, c'est diviser et renvoyer au plus loin tout projet de développement.

Au-delà du débat d'ordre institutionnel, le CESER estime que la Nation France doit mettre en application les dispositions arrêtées par l'Union européenne en faveur des Régions Ultrapériphériques (RUP). En effet, elle a érigé en principe fondamental la reconnaissance de leurs spécificités. Ces dispositions sont consacrées par l'article 349 du TFUE, dont la portée juridique vient, de surcroît, d'être confirmée tout récemment par l'importante décision rendue par la Cour de Justice Européenne le 15 décembre 2015.

Le CESER a régulièrement demandé qu'au plan national des mesures spécifiques, faisant pendant à celles inscrites dans le TFUE, soient prises en faveur des territoires ultramarins français et de la Réunion en particulier.

⁴ Contribution du CESER aux États Généraux de l'Outre-Mer – Assemblée plénière du 3 juillet 2009 – Avis du CESER sur les États Généraux de l'Outre-Mer – Réunion – Assemblée plénière 19 août 2009.

5. Définir une « vision stratégique » préalable

Recommandation n° 6 :

- Faire l'inventaire et l'évaluation des démarches de planification menées outre-mer et élaborer pour chaque territoire intéressé, avec le concours d'experts de haut niveau, un diagnostic et une « vision stratégique » à l'horizon 2040.

Planification

Au préalable, le CESER rappelle que nombre de documents de planification sont assujettis à évaluation, disposition bien souvent ignorée. Il en est ainsi par exemple du CPER règlementairement soumis à une évaluation annuelle. Il serait donc judicieux de passer des intentions aux actes.

Diagnostic

Un diagnostic préalable est indispensable, ce qui implique la réalisation d'évaluations ex ante des dispositifs existants et autres documents de planification.

Vision stratégique

Pour le CESER, « *Les grandes orientations prioritaires pour l'avenir doivent être partagées, validées et déclinées en commun. Un arbitrage sur les priorités de développement pour la Réunion est devenue une nécessité impérieuse face aux besoins croissants (rattrapage non achevé, évolution démographique, ...), aux évolutions externes (mondialisation, APE, défis technologiques et économiques à relever, ...) et à l'assèchement des fonds publics* »⁵.

Valider les priorités de développement pour la Réunion

La Réunion a déjà élaboré plusieurs projets stratégiques. Des exercices plutôt aboutis en ont résulté. Exemples : le PR2D initié par le Conseil régional, le SDADD du Conseil général, La Réunion Ile Verte animée par la Réunion Économique, GERRI émanant de l'État, ...

Ces documents présentent des convergences sur les grandes orientations prioritaires pour l'avenir de notre Ile. Leur synthèse, élaborée par le CRI, a apporté une première réponse. Elle a été reprise et remaniée par le CESR dans sa contribution aux États Généraux de l'Outre-Mer.

6. Décliner des plans de convergence dans des engagements contractualisés

Recommandation n° 7 :

- Élaborer, à la demande des collectivités intéressées, et en concertation avec la société civile, un plan de convergence vers l'égalité réelle contractualisé avec l'État qui définira les politiques publiques à mettre en œuvre pour corriger les inégalités externes et internes ainsi que les moyens budgétaires et fiscaux nécessaires à leur réalisation.

Plans de convergence

Cf supra. Cependant, le CESER sera particulièrement attentif à la place donnée à la Société civile organisée, tant en ce qui concerne la CTAP, qu'au regard des dispositions en matière d'évaluation des politiques publiques (Loi NOTRe).

⁵ Contribution du CESR « 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.

7. Inscrire la marche vers l'égalité dans un calendrier raisonnable et la mesurer avec des indicateurs pertinents

Recommandation n° 8 :

- Les plans de convergence contractualisés entre les collectivités intéressées et l'État ne dépasseront pas une durée maximum de 25 ans.

Le CESER, d'une part, émet des doutes quant au caractère improbable de l'échéance fixée, dans la mesure où la déclinaison des plans de convergence subira inévitablement les aléas des changements de majorité politique et de programmes à tous les niveaux d'élections et, d'autre part, il réitère l'observation mentionnée en introduction quant au temps bien long qui s'écoulera avant d'atteindre l'objectif d'une égalité réelle attendue depuis soixante dix ans.

- Établir un tableau de bord propre à chaque territoire permettant de mesurer sa convergence, composé d'un tronc commun (PIB/habitant, IDH, rapport inter décile) et d'une sélection d'indicateurs pertinents au regard de la stratégie de développement choisie.

Le CESER de la Réunion par le biais du CRIESR a été à l'origine de la mise en place :

- d'un tableau de bord publié par l'INSEE ;
- de la définition d'indicateurs de développement durable en réponse à une demande européenne et nationale.

Il souscrit donc pleinement à cette proposition.

8. Évaluer la convergence avec des outils statistiques modernisés

Recommandation n° 9 :

- Assurer un égal traitement statistique des outre-mer par rapport à l'Hexagone, afin de disposer des données nécessaires à l'appréciation de leur convergence réelle.

La Réunion étant une région où la balance commerciale est mesurée, **ce qui n'est pas le cas des régions hexagonales**, il serait opportun :

- de le faire pour toutes les régions,
- de prendre en compte et donc de mesurer l'ensemble des activités faisant l'objet d'échanges avec l'extérieur. À ce jour, peu de données sont mesurées en matière de services.

- Inciter à l'harmonisation des méthodologies des enquêtes réalisées par les instituts statistiques relevant de compétences territoriales (ISPF pour la Polynésie française, ISEE pour la Nouvelle-Calédonie).

9. Proposer nationalement et localement les efforts sociaux, budgétaires et fiscaux en faveur de la réduction des inégalités

Recommandation n° 10 :

- Dresser le récapitulatif de toutes les dépenses de l'État dans chaque territoire, afin de constituer l'état des lieux à partir duquel des redéploiements pourront être envisagés ;
- Remplacer le DPT Outre-mer, dès le PLF 2017, par un jaune budgétaire consacré à l'Outre-mer ;
- Dans chaque mission budgétaire, indiquer, par programmes et actions, les dépenses de l'État consacrées aux plans de convergence.

On ne peut que regretter qu'en 70 ans cette idée de bon sens n'ait pas émergée !

Recommandation n° 11 :

- Dans le but de réduire les inégalités internes, engager, après au moins deux plans quinquennaux de convergence, une réflexion sur une réforme du dispositif des sur-rémunérations en réaffectant les économies dégagées au financement des plans de convergence.

Recommandation n° 12 :

- Après au moins deux plans quinquennaux de convergence, engager la suppression progressive de la réfaction de l'impôt sur le revenu.

Recommandation n° 13 :

- Dans le cadre du financement des plans de convergence, plusieurs pistes pourraient être explorées afin de faire évoluer la fiscalité :
 - Aligner, au terme de plusieurs plans quinquennaux, les taux de TVA en Guyane et à Mayotte sur vingt ans jusqu'au niveau atteint dans les autres DROM.
 - Envisager une augmentation, au terme de plusieurs plans quinquennaux, d'un ou de deux points de la TVA dans les trois départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion.

Une augmentation de la TVA constituerait un coup porté au panier de la ménagère. Cette proposition va à l'encontre du principe d'égalité par rapport, notamment, à la consommation de certains produits. Elle va à l'encontre de la recommandation n° 20.

- Extension, à terme et de manière progressive, de l'octroi de mer aux activités de service, laissée à la discrétion des collectivités, ou les soumettre à un taux spécifique additionnel de TVA.

Proposition clairement écartée par la Réunion dans le cadre de la réactualisation du dispositif d'octroi de mer. Concernant un taux spécifique additionnel de TVA, le danger est qu'elle ne revienne pas pleinement sur le territoire réunionnais.

- Augmentation progressive sur 15 ans du plafond des taux d'OMR jusqu'à 5 %, dont le produit sera consacré au financement des investissements en infrastructures.

Cette recommandation, tout particulièrement, a amené les membres du CESER à conclure, ainsi qu'il en est fait état en introduction, que les départements et régions d'outre-mer doivent au

final financer eux même leurs attentes en matière d'égalité réelle (en contradiction avec la recommandation n° 20).

Or il est important de rappeler, comme le fait Victorin LUREL dans son rapport que « *si les efforts fournis en matière d'infrastructures, de services collectifs (...) ont indéniablement rapproché les outre-mer des standards de développement nationaux, de nombreux écarts subsistent* » Il ajoute : « *Le niveau des investissements publics mérite également d'être interrogé. Contrairement aux idées reçues, l'État investit moins outre-mer que dans l'Hexagone (...) Les dépenses d'investissement par habitant sont inférieures d'un tiers en outre-mer chaque année par rapport à l'Hexagone* ». Ce constat est illustré par les données de la direction du Budget et de l'INSEE également mentionnées dans le rapport : les dépenses d'investissement de l'État ont été inférieures de 54% en 2012 et de 29 % au regard des montant inscrits dans le PLF de 2016.

Chacun s'accorde à reconnaître l'importance de l'effort financier à engager pour mener à bien un programme ambitieux en vue de réduire les inégalités, mais il convient de mesurer de manière équitable la part qui incombe à chacune des parties.

- Étudier la possibilité de transformer l'octroi de mer en TVA régionale.

Proposition clairement écartée par la Réunion dans le cadre de la réactualisation du dispositif d'octroi de mer, le risque étant de voir échapper au territoire réunionnais cette ressource locale.

- Engager une discussion avec les autres collectivités et Pays sur une révision et une modernisation de leur fiscalité.

- Affecter, pendant au moins 25 ans, les économies faites sur les impôts d'État et les recettes supplémentaires encaissées au financement des plans de convergence en cogérant les fonds avec les collectivités.

Le CESER dans ses avis adressés à la Collectivité régionale préconise l'utilisation des marges de manœuvre existantes en matière de fiscalité sur les énergies fossiles (Octroi de mer, Taxe Spéciale de Consommation sur les Carburants). L'objectif des propositions d'évolution formulées en la matière, consiste à :

- rendre la fiscalité « plus vertueuse et respectueuse de l'environnement » ;
- maintenir un « niveau d'acceptabilité pour le consommateur » ;
- préserver les recettes pour chacune des Collectivités bénéficiaires⁶.

10. Mettre à niveau des infrastructures de base

Recommandation n° 14 :

- Identifier et hiérarchiser dans chaque territoire ultramarin les investissements publics de base et de couverture à réaliser pour mettre en œuvre les stratégies de développement et de convergence.

Le CESER est favorable à cette mesure. Cependant, identifier et hiérarchiser ne suffisent pas. Il y a nécessité de mettre en place un plan de rattrapage pluriannuel avec les fonds correspondants et ce grâce à un effort particulier de l'État par le biais d'une contractualisation avec les différentes collectivités concernées (exemple du FEDER).

De plus, les investissements publics de base concernent également les liaisons avec l'extérieur, en particulier les liaisons numériques.

⁶ Réponse du CESER à la saisine du Président de la Région Réunion sur « La problématique des carburants ».

Recommandation n° 15 :

- Définir, d'ici la présentation du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2017, un plan de financement de la Stratégie nationale de santé pour les Outre-mer afin de renforcer la prévention, anticiper les évolutions démographiques et lutter contre les inégalités territoriales en matière de surmortalité infantile, d'accès aux soins et aux prestations sociales.

- *Les évolutions démographiques*

Une véritable évaluation doit être menée concernant le secteur des Services à la personne afin de bâtir une stratégie de développement et de consolidation efficace et réaliste.

Il y a nécessité de combler le déficit actuel d'accompagnement des plus jeunes (moins de 6 ans) et de répondre aux besoins qualitatifs et quantitatifs des Réunionnais de plus de 60 ans qui représenteront un quart de la population en 2040⁷.

- *La prévention en matière sanitaire*

En termes de santé, l'enjeu des vingt prochaines années réside principalement dans deux problématiques :

- la question des complications des maladies chroniques ;
- celle du vieillissement de la population et, par voie de conséquence de l'accroissement des besoins en matière d'équipement et de santé publique.

Il y a donc lieu d'anticiper par la mise en œuvre notamment de mesures de prévention afin de préserver une plus large autonomie de la population.

- *Changer de logique*

Passer d'une politique guidée par une logique de soins à une politique guidée par une logique de santé.

- *Organiser différemment les filières de soins*

- *Faire évoluer les modes d'exercice de la profession médicale*

L'exercice de la profession médicale doit suivre l'évolution de la société et du mode de vie. Une des évolutions envisageables réside dans la maison de santé pluridisciplinaire.

- *Reconnaître les médecines ancestrales traditionnelles*

Plus que dans n'importe quelle autre région française, le caractère multiethnique de la population nécessite que soient reconnues, voire promues, les médecines non conventionnelles comme la médecine chinoise, indienne, ...

- *Avoir une enveloppe « Assurance Maladie » spécifique aux DOM*

La reconnaissance de la nécessaire majoration des actes cliniques des médecins spécialistes à la Réunion (mais aussi à Mayotte)

Cette majoration conventionnelle ne s'applique pas aux actes techniques (K, KC, Z), principalement réalisés par les médecins spécialistes, ce qui peut paraître inadapté à la Réunion au regard du coût de la vie dans le département et donc défavorable à l'installation de spécialistes. Or, le nombre de médecins spécialistes diminue nettement dans notre île et les praticiens en exercice présentent une moyenne d'âge élevée qui présage mal de la situation dans les années à venir.

⁷ Source : INSEE – Projections de population 2010 à La Réunion « Horizon 2040 : La croissance de la population ralentit et le vieillissement s'accélère ».

Le renforcement spécifique des crédits DAF en santé mentale et pour les activités de soins de suite et réadaptation

Ce renforcement permettrait une mise à niveau des dotations. Ainsi les crédits consacrés à la psychiatrie publique à la Réunion sont quatre à sept fois inférieurs à la moyenne nationale par habitant.

Recommandation n° 16 :

- Étendre l'aide fiscale aux investissements aux infrastructures publiques.

En l'état actuel de la recommandation, le CESER note que l'État pourrait lui aussi faire appel à l'aide fiscale dont notamment la défiscalisation. Ce qui correspondrait à un cadeau fait à lui-même. Le CESER, en conséquence, se prononce contre cette proposition.

Recommandation n° 17 :

- Construire des parkings à la périphérie des villes et des routes solaires générant de nouvelles recettes ;

Le Conseil régional s'est engagé dans une politique de construction de parkings à proximité des grands axes routiers, favorisant ainsi le développement du covoiturage.

Les parkings situés en périphérie de ville, près des grands axes routiers, doivent cependant être reliés au centre-ville grâce aux réseaux de transports en commun. Ils doivent être également sécurisés et attractifs en termes tarifaires.

Les **routes solaires** : un programme national a été lancé le 21 mars dernier. Le CESER est favorable à ce que l'État fasse de la Réunion un terrain d'expérimentation.

- Instituer, à terme, des péages ou un droit d'entrée pour être autorisé à aller au cœur des villes ;

Le CESER n'est pas favorable à cette mesure. Cette proposition est difficilement envisageable à la Réunion, les principales objections étant les suivantes :

- pour des raisons de justice sociale ;
- complexité de la gestion de ce péage urbain et son caractère discriminant au regard des réductions réservées à une partie de la population ;
- nécessité d'avoir comme alternative un transport en commun de qualité répondant réellement aux besoins des usagers (desserte, horaires, prix, ...) ;
- taxation supplémentaire des automobilistes ;
- report de trafic vers les zones non soumises à péage ;
- baisse de fréquentation des commerces se trouvant dans la zone de péage...

- Taxer, à terme, l'importation des véhicules, après mise à niveau des infrastructures de transport public.

Le CESER est pour la mise à niveau des infrastructures de transport public et ce au regard des besoins de chaque territoire. Il y a là, en la matière, nécessité d'une participation financière de l'État. À l'issue de cette mise à niveau, pourrait être envisagé une taxation supplémentaire.

Recommandation n° 18:

- Identifier et chiffrer les besoins en infrastructures scolaires et en personnel éducatif de chaque territoire, selon les projections d'évolutions démographiques différenciées, et définir un plan de financement d'une Politique éducative dans les Outre-mer sur la période 2017-2027.

Concernant le développement de l'offre scolaire dans les territoires ultramarins, le rapport reconnaît l'existence d'une offre de formation diversifiée et la mise en œuvre d'actions d'accompagnement à la mobilité par les pouvoirs publics, pour la poursuite d'études hors du territoire insulaire.

Cependant ce rapport admet également la présence de certains freins, dont l'ampleur est propre aux territoires ultramarins. Il s'agit notamment de l'illettrisme, phénomène qui serait davantage lié à un manque de considération des spécificités qui animent ces territoires dans la conception des politiques éducatives.

Illettrisme

Les mesures curatives ne suffisant pas à éradiquer le phénomène de l'illettrisme, le CESER souhaiterait que l'accent soit mis sur son volet préventif⁸, et qu'une attention particulière soit apportée à l'accès à la culture.

Il convient de souligner également la nécessité de la mise en place des tuteurs ou référents, au titre de la prévention de l'illettrisme et du décrochage scolaire et universitaire.

Pré-scolarité obligatoire plus tôt qu'en hexagone

Le CESER soutient la socialisation de l'enfant dès son plus jeune âge.

Le système éducatif, dans ses composantes les plus professionnalisantes, et la formation professionnelle continue

Le CESER note que l'amélioration d'une offre de formations post-bac mieux adaptée au territoire et au profil de ses bacheliers constitue la priorité⁹.

Au regard du ratio de bacheliers professionnels et technologiques de l'Académie, sans commune mesure avec les autres académies françaises, un effort particulier doit être mené dans le but de combler les retards pris en la matière.

Le CESER renouvelle¹⁰ sa proposition de compléter ces dispositifs par la mise en place de titres ou d'autres certifications.

Il est urgent d'enrichir la carte des diplômes professionnels offerte, pour mieux répondre puis anticiper les besoins en compétences du marché du travail local. Cette démarche devra s'accompagner d'une véritable reconnaissance de l'apprentissage comme voie de formation d'excellence permettant une insertion professionnelle plus rapide que les formations longues. Elle devra également viser une plus grande mixité des parcours de formation en associant l'ensemble des acteurs du système pour permettre notamment le droit au retour en formation.

- Immatriculer à la Sécurité sociale dès le départ l'ensemble des personnes des collectivités d'outre-mer ou permettre rapidement leur immatriculation via par exemple les instituts locaux (ISPF en Polynésie, ISEE en NC).

⁸ Avis du CESER sur les États Généraux de l'Outre-Mer, 19 août 2009 – Contribution du CESER aux États Généraux de l'Outre-Mer, 3 juillet 2009.

⁹ Avis des Commissions du CESER sur les Orientations budgétaires du Conseil Régional pour l'exercice 2016 – Assemblée plénière du 18 février 2016.

¹⁰ Avis du CESER sur le Budget primitif de la Région Réunion pour l'exercice 2016 – Assemblée plénière du 26 avril 2016.

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

11. Redéfinir les politiques publiques en faveur de l'emploi et de l'insertion professionnelle

Recommandation n° 19:

- *Élaborer dans chaque territoire ultramarin un plan égalitaire de formations de masse, glissant et actualisé, tenant mieux compte des transformations structurelles des économies, de l'évolution des métiers et des besoins des marchés.*

Pour tendre à la création et à la pérennisation d'emplois dans les territoires ultramarins, le rapport pointe la nécessité de mettre en œuvre une politique d'insertion professionnelle, d'accompagnement vers l'emploi des demandeurs d'emploi, au moins aussi efficace que sur le territoire national.

La faiblesse de coopération entre les acteurs

Le rapport relève une certaine faiblesse de coopération entre les acteurs qui œuvrent dans le champ de l'emploi et qui peut nuire à l'efficacité de la mise en œuvre des politiques en faveur de l'insertion professionnelle.

En ce sens, le CESER a régulièrement rappelé sa volonté de voir s'installer une concertation plus approfondie entre les acteurs et donner ainsi vie aux partenariats existants, afin d'éviter un cloisonnement et un éparpillement des dispositifs mis en place par les différentes institutions¹¹.

L'insuffisance des moyens alloués en faveur de l'insertion professionnelle et de l'accompagnement vers l'emploi

Le rapport met en exergue l'insuffisance des moyens alloués en faveur de l'insertion professionnelle et de l'accompagnement vers l'emploi à la Réunion, notamment au regard des effectifs des services de la DIRECCTE¹² et de Pôle Emploi.

Le CESER réitère sa demande de l'installation d'une antenne locale de l'APEC.

Mise en adéquation entre l'offre de formation et les besoins en emploi des entreprises

Le rapport indique la nécessité de mettre en adéquation l'offre de formation et les besoins en emploi des entreprises. A ce propos, le CESER rappelle¹³ qu'« Il n'y a pas de fatalité : la situation économique et sociale à la Réunion amène à un pessimisme destructeur qu'il nous faut combattre ; d'où cette nécessité anticipative et préventive dans la gestion des emplois mais surtout des compétences. (...) Un langage commun doit être développé au service d'une stratégie territoriale commune. Si chacun reconnaît la nécessité d'une anticipation, celle-ci n'est pas encore effective dans les pratiques. Au final, l'intérêt du territoire doit guider toute démarche de GPEC¹⁴ et pour cela, il est indispensable de dépasser les intérêts particuliers ».

Le préalable à cette démarche collective passe obligatoirement par une vision partagée pour la Réunion, en élaborant un document de Stratégie Régionale de Développement Économique et Social.

¹¹ Avis des Commissions du CESER sur le Bilan d'activités et le Compte administratif de la Région Réunion pour l'exercice 2014 – Assemblée plénière du 25 juin 2015.

¹² DIRECCTE : Direction des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi.

¹³ Rapport de novembre 2013 intitulé « La GPEC : de l'outil de prévision à la démarche collective d'anticipation, enjeux et perspectives ».

¹⁴ GPEC : Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences.

Les dotations d'emplois aidés et des contrats d'avenirs

Le CESER souligne ici l'importance de rendre plus clairs et lisibles les avantages et les inconvénients de chaque type de contrats, tout en veillant à éviter une certaine mise en concurrence entre ces dispositifs.

Il regrette le manque de moyens alloués aux Missions Locales pour répondre à leurs missions, notamment en ce qui concerne la communication et la diffusion de l'information.

En outre, il tient à rappeler¹⁵ la nécessité d'œuvrer en faveur de la formation et de la professionnalisation des personnes employées sous ce type de contrat. Il pourrait être ainsi envisagé d'associer les OPCA¹⁶ et Pôle Emploi via le CPRDFOP¹⁷.

Concernant les contrats d'avenir, le CESER suggère la simplification des procédures administratives qui incombent aux employeurs pour leur signature et ainsi éviter le découragement du fait de la lenteur et la complexité de certaines démarches.

12. Poursuivre la lutte contre la vie chère

Recommandation n° 20:

- Poursuivre la lutte contre la vie chère en mettant en œuvre, dans un premier temps, les recommandations du rapport d'application de la loi de régulation économique outre-mer ;

- Mettre en œuvre des politiques de concurrence outre-mer et lutter contre les barrières à l'entrée dans tous les secteurs ;

- Inciter à la création de centrales d'achats pour les commerces de proximité.

Le CESER souligne la contradiction à vouloir mettre en œuvre les principes de la Loi de Régulation de l'Économie et en même temps à vouloir étendre l'octroi de mer aux services (effets évidents sur le coût de la vie) et/ou la création ou l'augmentation d'un taux de TVA.

Il est à noter que :

- d'une part il n'y a, à ce jour, aucune évaluation des résultats de la « lutte contre la vie chère » ;
- d'autre part, rien n'est dit sur les « surcoûts » résultant de situations de monopole existantes. Si l'on y ajoute tous les autres « surcoûts » dans bien des secteurs (le bâtiment, la distribution, l'automobile, les services, etc., sans oublier la santé) le total se chiffre à des montants considérables, probablement supérieurs aux « économies » envisagées tant sur la rémunération des fonctionnaires que du fait de l'abattement sur l'impôt.

¹⁵ Avis du CESER sur les États Généraux de l'Outre-Mer, 19 août 2009 – Contribution du CESER aux États Généraux de l'Outre-Mer, 3 juillet 2009.

¹⁶ OPCA : Organismes Paritaires Collecteurs Agréés.

¹⁷ CPRDFOP : Contrat de Plan Régional de Développement des Formations et d'Orientation Professionnelles.

13. Donner du pouvoir d'achat aux plus précaires

Recommandation n° 21 :

- En vue de compenser la faiblesse des retraites des salariés ultramarins, créer à compter de 2017, dans les territoires mentionnés au 2ème alinéa de l'article 72.3 de la constitution, et par convention dans les autres territoires, un complément temporaire de retraite pour les retraités dont la pension est inférieure au taux de pauvreté national.

Pourquoi « temporaire » ? Le rapport indique que « *les fortes inégalités passées de revenus ont généré les faibles retraites actuelles. (...) ces inégalités dues au passé se résorberont mécaniquement mais sur une génération. C'est donc sur les « anciens travailleurs pauvres » qu'il faudrait faire un effort temporaire, en offrant plus de pouvoir d'achat par la création par exemple d'une contribution extra-légale versée aux retraités des DOM sur la base de la différence des revenus du passé.* ».

Cette proposition consiste à compenser « temporairement » la faiblesse de « certaines retraites » en prenant comme valeur de référence le seuil de pauvreté national, et non pas le seuil de revenu minimum pour les personnes âgées.

Le revenu minimum, versé à la Réunion, pour les personnes âgées étant inférieur au seuil de pauvreté ces personnes restent en dessous du seuil de pauvreté. (cf. recommandation 2)

Le CESER est favorable à l'alignement du montant du revenu minimum pour les personnes âgées à un niveau au moins équivalent à celui du seuil de pauvreté.

14. Décréter l'état d'urgence sociale et conduire un plan d'actions

Recommandation n° 22 :

- Décréter l'état d'urgence sociale et mettre en œuvre un big bang social ;

- Rendre obligatoire pour le système éducatif une formation pour les décrocheurs et les sortants du système sans titre, sans diplôme, sans qualification ;

Le CESER note que cette recommandation correspond déjà à l'un des objectifs partagé par les pays européens dans le cadre de la Stratégie Europe 2020, qui consiste à réduire sous la barre de 10 % le nombre de décrocheurs scolaires d'ici 2020.

Au regard de la fréquence importante de sorties sans qualification du système scolaire réunionnais¹⁸ et du taux de réussite en Licence en baisse à l'Université de la Réunion¹⁹ il ne peut qu'encourager la volonté du Gouvernement de se saisir de cette question.

Il y a cependant nécessité de doter les établissements de moyens supplémentaires pour satisfaire à cette nouvelle mission, d'autant qu'il est envisagé de les évaluer en partie sur leur capacité à répondre à cette nouvelle demande.

Une fréquence de sorties sans qualification du système scolaire importante²⁰

Le CESER estime que les actions de prévention en matière de lutte contre le décrochage scolaire sont impératives, s'agissant des volets intervention et remédiation, le repérage des jeunes décrocheurs est essentiel. Dans ce cadre, le SIEI/RIO²¹ paraît être un système encore perfectible,

¹⁸ Repères statistiques édition 2012, p.59, Académie de la Réunion.

¹⁹ Source : Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.

²⁰ Repères statistiques édition 2012, p.59, Académie de la Réunion.

²¹ SIEI : Système Interministériel d'Échange d'Information ; RIO : Répertoire d'Information et d'Orientation.

notamment en termes de collecte et de traitement au vu des délais de transmission aux Missions Locales.

D'autre part, suite au transfert au Conseil régional de la coordination des actions de prise en charge des jeunes sortis sans qualification, il est urgent que soit mis en œuvre un partenariat avec l'État, l'Académie, notamment pour partager et compléter les connaissances et les données disponibles sur le territoire.

Le CESER rappelle également que la prise en charge globale de la problématique du décrochage, en partenariat par les différentes parties prenantes, est la condition sine qua non à la mise en cohérence des actions et à leur efficacité.

Un taux de réussite en Licence (en 3 ans) en baisse à l'Université de la Réunion²²

Le taux de réussite en Licence (en 3 ans) s'est effondré à l'Université de la Réunion entre les années 2010 et 2014, dû pour une grande part à la nature des primo-inscrits en première année de Licence (titulaires d'un baccalauréat professionnel).

Pour le CESER l'amélioration d'une offre de formations post-bac mieux adaptée au territoire et au profil de ses bacheliers constitue la priorité²³. En effet, le manque criant de places en BTS et en DUT conduit l'essentiel de l'effectif des bacheliers professionnels et technologiques à s'inscrire dans des filières universitaires pour lesquelles les pré requis en termes de connaissances les condamnent le plus souvent au décrochage puis à l'échec.

- Régionaliser le SMIC et le suivi des chômeurs avec un système de compensation différentielle aux salariés.

Cette idée de confier aux collectivités régionales le suivi des chômeurs et la compétence de régionaliser le SMIC avec une compensation par l'État de la différence éventuelle par un dispositif d'aide aux ménages ou aux salariés, apparaît redondante avec l'existence de certains dispositifs d'exonérations de charges ou la mise en place des contrats aidés dans le secteur marchand.

Plutôt qu'une régionalisation du SMIC, le CESER propose de développer et de consolider les dispositifs d'aides à l'embauche pour les entreprises.

Par ailleurs, en ce qui concerne la proposition de reverser le montant du revenu solidarité à l'entreprise qui accepte d'embaucher, cette idée apparaît également redondante avec la mise en œuvre des contrats aidés.

Enfin, le CESER souligne que la loi de Finances pour 2015 a majoré les taux du Crédit d'Impôt pour la Compétitivité et l'Emploi (CICE) au titre des rémunérations versées aux salariés affectés à des exploitations situées dans les DOM. Ce taux a été porté à 7,5 % pour les rémunérations versées en 2015 et à 9 % pour celles versées à compter du 1er janvier 2016. De plus, un équivalent CICE à 12 % existe pour les secteurs dits « exposés » comme le tourisme, l'hôtellerie, les transports, l'agroalimentaire, la recherche et les TIC.

Sur ces deux points, le CESER estime nécessaire qu'un débat se fasse dans chacun des territoires avec les représentants des organisations économiques et sociales avant toute prise de décision.

²² Source : Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.

²³ Avis des Commissions du CESER sur les Orientations budgétaires du Conseil Régional pour l'exercice 2016 – Assemblée plénière du 18 février 2016.

- Réviser le système du chômage partiel pour éviter à l'entreprise en difficulté de faire l'avance de la trésorerie.

- Adopter outre-mer le contrat unique d'embauche accompagné d'un compte personnel d'activité élargi de droits portables attachés aux salariés.

- Instituer ou réactiver outre-mer la garantie universelle de loyers pour faciliter l'hébergement et rassurer les bailleurs.

On notera que **la Garantie universelle des loyers (GUL), une des mesures phares de la loi Alur votée en 2014, a été abandonnée et remplacée par Visale, caution locative gratuite**, ciblant en priorité les salariés jeunes ou précaires.

Il est proposé dans le cadre de ce rapport d'instituer une garantie universelle de paiement pour les loyers ou de réactiver la Garantie DUFLOT, il s'agirait de compléter et non pas dupliquer les dispositifs préexistants pour ne pas en affecter l'efficacité.

Bien que sceptique sur la possibilité de sa mise en œuvre, considérant ce qu'il est advenu de la GUL par le passé, le CESER est néanmoins favorable à cette recommandation.

L'urgence, cependant, est de lancer une campagne d'informations pour que les potentiels bénéficiaires de ces dispositifs puissent bénéficier de leurs droits.

- Instituer un compte individuel pour les entreprises et taxer celles qui licencient trop.

- Mettre le Big data au service des chômeurs en créant une plate-forme numérique dédiée à cette tâche au sein de Pôle emploi.

- Améliorer la conciliation et matière de conflit du travail et instaurer une semaine obligatoire de négociation entre l'employeur et le salarié avant saisine des tribunaux.

Concernant la proposition relative à la mise en place d'une semaine obligatoire de négociation entre employeur et le salarié avant saisine des tribunaux, le CESER s'interroge sur l'opportunité d'une telle mesure. Il défend surtout l'idée d'un dialogue social constant au sein des entreprises dans le cadre de la structuration des branches ou des filières qui reste encore à consolider, voire développer. Ce dialogue permettrait, par ailleurs, une meilleure connaissance de l'état de santé des entreprises et de la réactivité en cas de tension économique.

Il reste perplexe quant à l'efficacité d'une telle mesure et rappelle, concernant la résolution de conflits, que des procédures existent, d'ores et déjà, dans le cadre prud'homal.

Cette recommandation fait écho à l'entretien préalable au licenciement, déjà prévu par la Code du travail et obligatoire dans toutes les entreprises. En effet, la loi impose à l'employeur de convoquer le salarié à un entretien préalable lorsqu'il envisage de le licencier pour motif personnel. Ces règles doivent être suivies aussi bien dans les grandes entreprises que dans les TPE, aucune condition liée aux effectifs ou au chiffre d'affaires n'étant applicable. Cette obligation d'entretien préalable s'impose même en cas de suspension du contrat de travail (pour cause de maladie par exemple). À noter également qu'une procédure de mise à pied conservatoire ne peut pas se substituer à l'entretien préalable.

Par ailleurs, le CESER rappelle que la saisine des Prud'hommes entraîne de facto une procédure préalable de conciliation entre les parties, à l'exception des demandes en faveur d'une requalification du contrat de travail. C'est le Bureau de Conciliation et d'Orientation (BCO),

composé d'un conseiller prud'homme salarié et d'un conseiller prud'homme employeur qui convoque les parties à une audience de conciliation, pour tenter de mettre fin au litige sans qu'un jugement ne soit nécessaire.

- Mieux doter en effectifs Pôle emploi et mobiliser encore plus ses services.

Favorable à cette mesure, le CESER préconise à cet égard de « redimensionner Pôle Emploi à la hauteur de ses missions sur le territoire. ».

- Décréter le zéro charges sur l'emploi partout outre-mer.

Le CESER demande qu'un véritable dispositif de suivi et d'évaluation soit mis en œuvre afin de mesurer l'efficacité de cette mesure. Il s'agit d'un « contrat gagnant-gagnant » qui doit être respecté de part et d'autre dans la perspective partagée de créer de l'emploi (cf. rapport sur les exonérations de cotisations sociales du CESER).

15. Relancer la création de valeurs et d'emplois

Recommandation n° 23 :

- Créer, pour dix ans renouvelables, des zones franches globales sur l'ensemble des secteurs d'activité et sur tous les territoires outre-mer avec des bonifications pour les îles des archipels et les zones déshéritées.

Le CESER rappelle qu'une telle demande avait été faite en 2006 et 2011 et qu'elle avait été écartée par les différents gouvernements. De telles mesures n'ont de sens que si elles sont véritablement stables dans la durée. Les exemples du passé ne plaident pas en ce sens !...

16. Redonner du souffle aux TPE/PME

Recommandation n° 24 :

- Raccourcir les délais de paiement trop longs imposés aux petites entreprises par les collectivités, les grands clients et les titulaires des marchés publics à leurs sous-traitants. Une garantie universelle de paiement leur serait proposée en exigeant d'une banque publique (CDC, BPI ou AFD) de prendre en Dailly (à taux zéro) les factures dues depuis plus de deux mois, le recouvrement pour les grandes banques étant plus aisé.

Le respect des délais de paiement est une condition évidente pour préserver la santé financière et comptable des entreprises locales. Il serait déjà important que les mesures existantes soient réellement appliquées. Or la crainte de ne plus accéder aux marchés freine les demandes !...

- Demander le remboursement immédiat par l'État des créances fiscales (crédits d'impôts, de TVA...) dues aux entreprises.

- Prendre des arrêtés ou circulaires qui inciteraient l'URSSAF, comme en 2013, à accepter plus facilement les délais de paiements et les moratoires en cas de difficultés.

En faisant le lien avec la recommandation n° 22 qui propose de « décréter le zéro charges sur l'emploi partout outre-mer », le CESER note que cette proposition tend à accorder plus facilement des délais de paiements et des moratoires aux entreprises en difficulté.

Il estime qu'un diagnostic des entreprises en retard de paiement, sur la base de critères objectifs doit permettre de repérer celles qui, par un accompagnement et un soutien efficace, auraient la possibilité d'être sauvegardées.

Une segmentation des entreprises concernées doit permettre de proposer un niveau d'intervention spécifique (conseils, accompagnement humain, soutien par le biais notamment d'échelonnement des dettes sociale et fiscale, création d'un fonds de retournement, outils financiers spécifiques tel que le « lease back », procédure administrative, ...).

Le CESER appelle l'attention sur le risque de fuite en avant et de déresponsabilisation en matière d'aide et de soutien. Il est nécessaire de tout mettre en œuvre pour sauvegarder les entreprises et les activités qui méritent de l'être. En revanche, pour celles dont le passif serait trop lourd, toute forme d'aide pourrait s'avérer insuffisante ou aléatoire.

Le fait d'accorder aux entreprises en difficulté de paiement de leurs cotisations des délais de paiement et des moratoires a pour effet induit de leur permettre d'accéder aux marchés publics. Il convient donc de veiller à une réelle application du principe du « mieux disant ». Ce qui implique une meilleure relation et un travail collaboratif entre les services marchés des collectivités et le monde économique. Des pools de rencontres pourraient être ainsi régulièrement organisés à cet effet afin que des échanges puissent se faire entre le secteur privé et les collectivités publiques²⁴.

- Mettre au point l'équivalent d'un Small business act en réservant un tiers des commandes publiques aux TPE et PME, tout en veillant à ne pas surenchérir les coûts.

- Relever le seuil de chiffre d'affaires à 70 000 euros pour les activités de services et à 160 000 euros pour les activités commerciales des micro entreprises pour favoriser la création d'entreprises et d'emplois.

17. Mettre l'épargne et les services financiers au service de la production et de l'investissement local

Recommandation n° 25 :

- Élargir le fonds d'investissement de proximité DOM à l'ensemble des contribuables nationaux et relancer le fonds de garantie géré par BpiFrance.

Pour le CESER, il serait en outre judicieux de favoriser les conditions d'une meilleure concurrence bancaire, et de proposer plus de solutions de retournement pour les entreprises, en cas de crise. Par ailleurs, les missions de la BPI, à la Réunion, doivent être élargies en fonction des objectifs poursuivis.

18. Aider les classes populaires et moyennes à épargner et à investir davantage

Recommandation n° 26 :

- Créer un livret nouveau d'épargne défiscalisé ; Créer des programmes d'aides pour primo-accédant à la propriété ;

Le CESER souligne la nécessité de proposer des taux attractifs.

²⁴ Voir contribution de la Commission « Développement économique » dans le cadre de la réflexion menée sur le soutien aux entreprises en difficulté – 8 mars 2013.

- Concevoir un programme de 150 000 logements sur dix ans par augmentation de la LBU et obligation faite aux compagnies d'assurance d'investir 5% de leur collecte annuelle dans le logement outre-mer.

Pour le CESER, il y a nécessité d'avoir une meilleure vision pluriannuelle de la LBU autant sur les moyens financiers alloués à cette politique sur la durée que sur la stabilité des règles.

S'agissant de « l'obligation faite aux compagnies d'assurance d'investir 5 % de leur collecte annuelle dans le logement Outre-mer » : elle aura inévitablement pour conséquence une répercussion sur les cotisations à la charge des assurés et se traduira en conséquence par une sur une augmentation des tarifs.

Recommandation n° 27 :

- Dynamiser, avec les grands réseaux français de la micro finance, l'accès des classes populaires au microcrédit.

Recommandation n° 28 :

- Vérifier la mise en œuvre des dispositions du code monétaire et financier portant sur le plafonnement des frais de tenue de compte, et, en cas de non-respect, s'assurer de la définition, territoire par territoire, d'un plan d'actions permettant d'atteindre ses objectifs.

Cette mesure est largement mise en œuvre à la Réunion.

19. Investir massivement dans la recherche & développement

Recommandation n° 29 :

- Définir, au sein de la stratégie de développement propre à chaque territoire, un modèle d'innovation adapté aux territoires à faible densité en « facteurs classiques d'innovation ».

Le CESER rappelle la définition de l'innovation dans le cadre de la SRI et de la S3, « l'innovation c'est la valorisation d'une idée, dans son usage et/ou dans son utilité, pour le développement économique, mais aussi social et culturel ».

20. Optimiser la gestion et la maîtrise du foncier par l'État et les collectivités

Recommandation n° 30 :

- Parallèlement aux investissements en matière d'aménagement du territoire définis dans les plans de convergence, l'État doit adopter une politique volontariste et dynamique de gestion de son patrimoine foncier outre-mer.

Le CESER prend acte de cette proposition, cependant elle n'est pas nouvelle, tant au plan des outre-mer qu'au plan hexagonal. Elle se heurte toutefois à la nature du territoire réunionnais avec les contraintes liées tant au littoral qu'aux hauts. Il s'agit plus là d'avoir une politique de dentelière qu'autre chose, en particulier en ce qui concerne les surfaces permettant une occupation « touristique ».

- Engager une réforme foncière en Guyane sur au moins 100 000 hectares de terres.

- Réserver des surfaces agricoles minimales dans les schémas d'aménagement régionaux et territoriaux.

Cette obligation existe déjà dans les SAR. Il y a nécessité d'avoir une vision prospective de l'aménagement du territoire en mettant en place aussi des surfaces « flottantes ». Ces dernières liées aux conflits d'usage entre ruralité et urbanité doivent être mieux gérées avec aussi plus de souplesse. De même, compte tenu de l'exigüité de nos territoires (hormis la Guyane), il y a nécessité de mener une réflexion pour avoir une agence unique en matière de gestion de foncier.

- Taxer les cessions et les plus-values de cession.

Cette proposition, intéressante de prime abord, doit cependant être plus développée en tenant compte de la situation patrimoniale existante, du niveau du patrimoine et des revenus.

- Donner une priorité d'acquisition aux résidents.

Cette mesure est assez incompréhensible et demande à être précisée. On peut s'interroger au regard de celle concernant la nationalité aux investisseurs étrangers.

- Rétrocéder comme prévu la zone des 50 pas géométriques aux collectivités concernées.

Le CESER est favorable à cette recommandation.

21. Solenniser l'objectif de convergence vers l'égalité réelle dans une loi

Recommandation n° 31 :

- Proposer au Parlement d'adopter, d'ici la présentation des textes budgétaires pour 2017, une loi d'orientation relative à l'égalité réelle outre-mer en en faisant une priorité de la Nation et comportant un volet interne et un volet externe de réduction des inégalités.

22. S'assurer que les moyens budgétaires et financiers prévus soient réellement mobilisés

Recommandation n° 32 :

- Le Conseil Interministériel de l'Outre-Mer, devra être réuni chaque année en mars, par le Président de la République et devra veiller au respect des engagements, notamment budgétaires, pris par l'État.

On peut s'interroger sur la portée des « décisions » ou « délibérations » du CIOM au regard des pouvoirs conférés au Parlement ? Les CIOM qui ont suivi les EGOM ont montré leurs limites.

- De même les collectivités seront tenues d'évoquer ces plans de convergence lors des débats d'orientations budgétaires et de prévoir leurs financements dans leurs budgets primitifs.

Cette recommandation se heurte au principe fondamental de libre administration des Collectivités, inscrit dans la Constitution.

23. Mettre en place un dispositif de suivi des plans de convergence.

Recommandation n° 33 :

- Créer un observatoire de la convergence outre-mer au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires.

Recommandation n° 34 :

- Confier à la Commission Nationale d'Évaluation des Politiques de l'État Outre-Mer, dotée de nouveaux pouvoirs et de moyens renforcés, la compétence d'assurer le suivi de la mise en œuvre des engagements contractuels pris par l'État en faveur de la convergence des Outre-mer.

Cette Commission existe déjà et n'a pas donné la preuve de son efficacité ni de sa cohérence avec les politiques menées localement. Elle s'apparente plus à une chambre d'enregistrement des décisions gouvernementales plutôt qu'à une véritable Commission d'Évaluation indépendante (cf. Infra).

Recommandation n° 35 :

- Établir une obligation légale pour la Commission nationale d'évaluation des politiques publiques de l'État Outre-mer de transmettre au Parlement et au Gouvernement, tous les deux ans, un rapport d'application des plans de convergences chargée du suivi des plans de convergence.

- Réunir chaque année une conférence entre l'État et les collectivités d'évaluation et de suivi des engagements pris.

Où se trouve la cohérence entre cet alinéa et celui précédent ?

Le CESER s'interroge fortement sur la place donnée au niveau régional sur le suivi des différentes mesures ?

Quelle serait la déclinaison au niveau régional de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer ?

Quid des évaluations à mener par les Collectivités concernées et du pilotage des évaluations au niveau territorial ?

Le CESER rappelle l'importance de la mise en place d'une instance locale d'évaluation des politiques publiques.

Quel serait rôle de la Conférence territoriale des politiques publiques en la matière ?

Quelle serait la place accordée à la société civile (cf. article 32 de la loi NOTRe concernant la contribution des CESER à l'évaluation des politiques publiques régionales) ?

Quel rôle serait dévolu au représentant de l'État au niveau territorial ?