

Services publics, vie chère, emploi des jeunes : La Réunion à la croisée des chemins

Commission des lois du Sénat

RAPPORT D'INFORMATION

de MM. Jean-Pierre SUEUR, président (Soc. – Loiret),
Christian COINTAT (UMP – Français de l'Étranger)
et Félix DESPLAN (Soc. – Guadeloupe)

La délégation de la commission des lois du Sénat s'est rendue à La Réunion entre le 15 et le 18 mars 2012. Au cours de ce déplacement, les sénateurs ont rencontré plus de 40 personnes (services de l'État, élus locaux, acteurs de la société civile et économique).

► LA DÉPARTEMENTALISATION RÉUSSIE DE LA RÉUNION

La Réunion est officiellement découverte en 1512 ou 1513. Au XVII^{ème} siècle, l'île (alors baptisée Santa Apollonia) représente une escale vers la route des Indes pour les bateaux anglais et néerlandais. Les Français prendront possession de l'île en 1642 qui sera alors baptisée « île Bourbon ». Ce n'est qu'en 1665 que les premiers colons s'y installent, avec la création, par Colbert, de la Compagnie des Indes.

Au XVIII^{ème} siècle, La Réunion jouit d'un essor économique important, lié au développement de la culture et de l'exportation de café, à l'origine de l'esclavage dans les colonies françaises. Celui-ci sera une première fois aboli le 4 février 1794 mais les colons refusent son application. C'est pourquoi Napoléon Bonaparte le rétablit en 1802 afin de mettre fin aux troubles. Il faudra attendre le 20 décembre 1848 pour que soit officiellement proclamée l'abolition de l'esclavage à La Réunion.



Rebaptisée, le 19 mars 1793, île de La Réunion, en hommage à la réunion des fédérés de Marseille et des gardes-nationaux parisiens, lors de la marche sur le palais des Tuileries le 10 août 1792, l'île devient, à partir de 1810, le symbole du nouveau conflit franco-anglais pour le contrôle de l'océan Indien.

Alors que l'île de France (île Maurice) devient anglaise, La Réunion devient l'unique base française dans l'océan indien occidental, jusqu'en 1841, année où Mayotte passe sous la souveraineté française. Aux yeux de la métropole, La Réunion présente désormais un intérêt politique et militaire à l'origine d'un nouveau dynamisme économique pour celle-ci.

L'économie réunionnaise, qui repose au XVIII^{ème} siècle sur la culture du café, se convertit dans la production de la canne à sucre, au XIX^{ème} siècle. Mais dès la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle, sont privilégiées la production de la vanille et des plantes à parfum, en raison de la concurrence et des maladies que connaît la canne à sucre. Ces nouvelles cultures ne permettent toutefois pas de combler le déficit causé par la baisse des cours du sucre et la chute de la production. En outre, le percement du canal de Suez a pour conséquence d'éloigner le trafic marchand international de l'île ce qui contribue à son déclin économique.

La Première Guerre Mondiale s'accompagne cependant de conséquences économiques favorables, La Réunion devenant une base d'approvisionnement en produits achetés à l'étranger. L'entre-deux-guerres est une période de modernisation de l'île avec l'arrivée de l'éclairage public à Saint-Denis, l'introduction du télégraphe en 1923 et de la radio en 1926 et la naissance des sociétés anonymes dans l'industrie sucrière. Malgré l'absence de combats sur son territoire, la Seconde Guerre Mondiale représente une période difficile pour l'île, en raison de l'arrêt quasi-total de ses approvisionnements.

Ce document de synthèse et le rapport correspondant n° ... (2011-2012) sont disponibles :

* sur Internet : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2012/r...-...-notice.html>

* à l'Espace librairie du Sénat – tel. 01 42 34 21 21 – espace-librairie@senat.fr

En 1945, La Réunion est ruinée économiquement, physiquement et politiquement. Pour faire face à cette situation, l'île a besoin d'institutions modernes afin de repenser le système économique et de redonner une vigueur physique et morale à toute la population. Pour accomplir cette mutation, **la transformation de l'île en département apparaît comme historiquement la plus logique.**

La départementalisation vise également à marquer la fin de l'ère coloniale de la France et le début d'une nouvelle ère d'assimilation à la métropole. La loi de départementalisation du 19 mars 1946, adoptée à l'unanimité, et avant la promulgation de la Constitution du 4 octobre 1946, permet à La Réunion d'être soumise, en application du principe de l'assimilation (ou de l'identité) législative, aux dispositions de droit commun applicables en métropole sauf exceptions déterminées par la loi. Ce principe sera conforté par les Constitutions de la IV^{ème} et de la V^{ème} République.

Contrairement aux autres départements d'outre-mer (DOM) que sont alors la Martinique, la Guadeloupe et la Guyane, La Réunion n'a pas souhaité recourir aux possibilités d'habilitation et de création d'une collectivité unique, permises par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. En effet, la problématique institutionnelle n'est pas au cœur des préoccupations réunionnaises, ses élus restant, dans leur majorité, hostiles à une évolution trop différenciée de leur statut et du droit applicable par rapport à la métropole. Toutefois, certains élus ont pu exprimer certaines réserves et indiqué que la cohabitation entre conseil général et conseil régional pourrait être repensée à l'avenir.

Au niveau européen, La Réunion est, depuis 1997, à l'instar des autres DOM français, une région ultrapériphérique (RUP) ce qui lui permet de bénéficier de nombreux programmes européens et des fonds structurels européens.

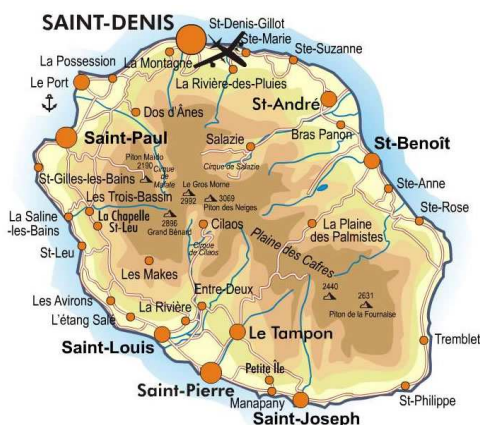
► LA RÉUNION FACE À SES DÉFIS

- **Le défi démographique** : en mars 2012, la population s'élève à 839 480 habitants. Selon les projections de l'INSEE, la population réunionnaise pourrait dépasser le million d'habitants en 2030. Sur un espace de 2 700 km², la densité de population atteint 333 habitants / km² ce qui fait de La Réunion la troisième région la plus densément peuplée de France, derrière l'Île-de-France et la Martinique. Toutefois, en raison de son relief montagneux, la population se concentre principalement dans les zones littorales si bien que la densité atteindrait, en réalité, 817 habitants / km².

- **Le défi de la jeunesse** : les moins de 20 ans représentent le tiers de la population totale (contre le quart en France métropolitaine). Les jeunes Réunionnais connaissent un taux de chômage élevé et de longue durée : au second semestre 2011, 60 % des 15-24 ans sont sans emploi et 64 % d'entre eux le sont depuis plus d'un an. Pour faire face à ce constat, sous l'impulsion de l'État, plusieurs actions significatives en faveur des jeunes actifs ont été engagées (contrats aidés dans le secteur non marchand, expérimentation d'un parcours global de formation de 12 à 13 mois débouchant sur un titre ou une qualification, recrutement par le secteur privé au moyen des CAE-DOM, augmentation de signature de contrats d'apprentissage). Par ailleurs, les jeunes Réunionnais pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse sont, dans la grande majorité des cas, polytoxicomanes. Le « passage à l'acte » est souvent lié à la consommation de substances, qui rend leur encadrement plus difficile lorsqu'ils sont en crise.

- **Le défi scolaire et de l'illettrisme** : l'indice de scolarisation montre un retard persistant de La Réunion vis-à-vis de la France métropolitaine, en raison d'une baisse plus rapide du taux de scolarisation après 16 ans. Par ailleurs, le phénomène de l'illettrisme à La Réunion est prégnant : on estime à 110 000 le nombre de personnes illettrées, soit environ un adulte sur cinq. Face à cette situation, un plan de lutte contre l'illettrisme a été mis en place par l'État en août 2007 et une deuxième charte de partenariat de prévention et de lutte contre l'illettrisme à La Réunion, pour la période 2011-2015, a été signée le 18 novembre 2010, regroupant 13 signataires parmi lesquels des représentants de l'État, de la région, du département, de la caisse des allocations familiales, de La Poste et de l'Université.

- **Le défi de la vie chère** : les facteurs expliquant le niveau élevé des prix sont nombreux et sont, pour la plupart d'entre eux, inextricablement liés à la condition ultramarine du département, à l'opacité entourant la comparaison des prix et à la spécificité du jeu de la concurrence. Malgré la complexité du problème de la vie chère, plusieurs facteurs permettent d'expliquer l'importance du niveau des prix pratiqués en outre-mer et à La Réunion. L'éloignement, l'insularité et



l'étroitesse du marché jouent un rôle fondamental dans l'explication de ce phénomène qui est amplement aggravé par le manque de concurrence.

• **Le défi de la justice** : les juridictions réunionnaises sont confrontées à un double défi : répondre à une demande croissante de justice et surmonter la diminution des effectifs. Elles doivent également faire face à des problématiques plus spécifiques : d'une part, les frais de justice, qui font l'objet d'une politique de maîtrise budgétaire depuis 2006 ce qui conduit les juridictions à retarder le paiement de certains experts qui refusent de poursuivre leur collaboration avec la justice et, d'autre part, la gestion immobilière des bâtiments les abritant, en raison de la vétusté et du manque de sécurité, qui ne peuvent être surmontées par le fléchage des crédits budgétaires qui ne permettent pas la souplesse de gestion pourtant nécessaire.

• **Le défi de la sécurité publique et civile** : les phénomènes de violence sont moins marqués qu'en métropole : alors que La Réunion est au 24^{ème} rang en termes de population au niveau national, les faits d'insécurité la placent comme un département relativement sûr. Toutefois, on constate un fort sentiment d'insécurité lié notamment à la médiatisation des actes de délinquance qui alimente la crainte d'une contagion de la violence. En outre, on constate une forte augmentation de la délinquance des mineurs, qui représentent un mis en cause sur cinq, notamment pour des faits très graves. Le centre pénitentiaire de Saint-Denis représente un modèle d'humanisation et de modernisation, caractérisé par l'absence de surpopulation carcérale et une politique active de prévention du suicide.



Cellule du Centre pénitentiaire de Saint-Denis

Sur le plan de la sécurité civile, La Réunion est confrontée à de nombreux phénomènes climatiques dévastateurs (fortes pluies, inondations, cyclones, feux de forêt, éruptions volcaniques, tsunamis) et des risques sanitaires élevés (chikungunya, dengue), à l'origine de forts enjeux de sécurité civile. L'incendie du Maïdo, qui a débuté le 25 octobre 2011, a détruit 2 000 hectares de végétation et 800 hectares de forêts de production et quelques pâturages, en plein cœur du parc national de La Réunion, inscrit, depuis 2010, au patrimoine mondial de l'Unesco.

Contrairement à Mayotte et aux autres DOM, La Réunion n'est pas concernée par les phénomènes d'immigration illégale. Aucun objectif de reconduite à la frontière n'est assigné à la préfecture et le centre de rétention administrative du Chaudron n'a été ouvert que 70 jours en 2011. Entre janvier et mars 2012, seules 8 personnes ont été retenues.

➤ LA SITUATION BUDGÉTAIRE DES COLLECTIVITÉS RÉUNIONNAISES

La croissance économique de La Réunion entre 2001 et 2009 reposait principalement sur la consommation. Or, le ralentissement économique, qui a débuté en 2008, n'est pas sans conséquence sur les finances des collectivités réunionnaises, dont la part de fiscalité indirecte est plus élevée. En effet, la fiscalité directe locale représente, seulement à La Réunion, 25,6 % du total des produits fiscaux contre 40 % pour les communes métropolitaines tandis que l'octroi de mer et la taxe sur les carburants sont des ressources majeures des collectivités réunionnaises.

Ce constat est particulièrement prégnant pour le conseil régional : aussi, la part des impôts locaux dans le total des produits budgétaires s'élève à seulement 6,6 % contre 24,3 % pour les régions métropolitaines. En revanche, l'octroi de mer représente 18,4 % des produits de fonctionnement et la taxe sur les carburants 27,3 %. En d'autres termes, la région de La Réunion est fortement dépendante des taxes reposant sur la consommation des ménages.

A l'instar des communes des quatre autres DOM (Mayotte inclus), les communes réunionnaises connaissent des charges de personnel importantes qui représentent 64,1 % des charges de fonctionnement contre 52,4 % pour les communes métropolitaines. La forte croissance des charges de fonctionnement des communes réunionnaises pose la question de la soutenabilité des politiques publiques qui les soutiennent.

Les dépenses sociales par habitant du conseil général de La Réunion s'élèvent à 1 394 euros par habitant, soit presque le double de la moyenne nationale qui est de 793 euros par habitant. Les seules dépenses liées au versement du RMI/RSA s'élèvent à 497 euros par habitant contre 106 euros brut en moyenne métropolitaine. A l'instar des départements métropolitains, les finances du conseil général sont soumises à un effet de ciseau lié, d'une part, à la croissance des dépenses de prestations sociales, notamment celles du RSA, et, d'autre part, la stagnation, voire la diminution des ressources du conseil général.

Enfin, le niveau d'investissement de chaque niveau de collectivités territoriales réunionnaises est supérieur à la moyenne nationale, y compris pour la région.

LES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

1. Modifier profondément, par des normes législatives et réglementaires, les mécanismes qui se traduisent par des monopoles de fait dans le secteur de la distribution à La Réunion.
2. Ouvrir le marché réunionnais aux pays voisins, pour une liste de produits de première nécessité.
3. Diminuer les taxes d'importation des produits de première nécessité tout en augmentant celles des produits dits « de luxe ».
4. Réglementer le prix de l'essence et des produits pétroliers.
5. Assurer la transparence de la formation des prix auprès des consommateurs. Faire connaître les prix des mêmes produits en métropole. Sanctionner les entreprises qui pratiquent des marges trop élevées.
6. Renforcer très sensiblement les moyens de l'autorité de la concurrence pour les départements d'outre-mer.
7. Maintenir les postes de magistrats du siège de la Cour d'appel de Saint-Denis-de-La-Réunion, tel que prévu par la circulaire de localisation des emplois de magistrats et de fonctionnaires pour l'année 2012.
8. Pourvoir rapidement la totalité des vingt-sept postes de magistrats du siège du tribunal de grande instance de Saint-Denis-de-La-Réunion.
9. Créer un sixième poste de magistrat du parquet au tribunal de grande instance de Saint-Denis-de-La-Réunion.
10. Créer un sixième poste de magistrat du parquet au tribunal de grande instance de Saint-Pierre.
11. Pourvoir le troisième poste de juge d'instance au tribunal d'instance de Saint-Pierre-de-La-Réunion.
12. Prévoir une dotation exceptionnelle aux juridictions réunionnaises afin de leur permettre d'apurer leurs arriérés en matière de frais de justice et continuer à disposer du concours d'experts.
13. Doubler le nombre d'assistants de justice dans les juridictions réunionnaises.
14. Mettre fin au fléchage des crédits de la justice afin de permettre aux gestionnaires locaux une meilleure affectation et une plus grande souplesse pour leur utilisation.
15. Maintenir la dotation budgétaire allouée au conseil départemental d'accès au droit de La Réunion, au minimum, à son niveau de 2012.
16. Renforcer la sécurité publique de La Réunion et de Mayotte par :
 - la création d'un second escadron de gendarmerie installé soit à Mayotte, soit à La Réunion ;
 - la possibilité de réquisitionner des moyens aériens civils pour permettre l'acheminement des moyens de sécurité entre les deux départements.
17. Créer huit postes supplémentaires à la police aux frontières de La Réunion, afin de faire face à l'augmentation du trafic aérien de l'aéroport Roland-Garros.
18. Raccorder le service d'incendie et de secours de La Réunion, dans les plus brefs délais, au réseau radio numérique Tétrapol.
19. Prévoir un deuxième hélicoptère au service d'incendie et de secours de La Réunion, destiné à assurer, pendant la période la plus propice aux incendies, une surveillance biquotidienne du parc national.
20. Faciliter la création d'entreprises pour les jeunes entrepreneurs, ainsi que leur accès au crédit.
21. Mettre en place un dispositif de complémentarité pour l'encadrement des mineurs délinquants entre la direction territoriale de la protection judiciaire de la jeunesse de La Réunion et celle de Mayotte.
22. Assurer, par le biais de formations adaptées, la professionnalisation des familles d'accueil des jeunes mineurs délinquants de La Réunion.