

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

**SUR LE PROJET DE STRATÉGIE INTÉGRÉE PLURIFONDS
(PSIP)**

**PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES
2014-2020**

23 septembre 2013

Préambule

Faute de temps et compte tenu des délais, le CESER de la Réunion n'avait pu officiellement faire part de son avis sur le diagnostic territorial. Néanmoins, ses Commissions avaient travaillé sur ce sujet¹ et ce, dans l'objectif de préparer un avis sur le « Projet de Stratégie Intégrée Plurifonds (PSIP) ». C'est donc sur ce travail préalable qu'il s'appuie pour formuler le présent avis.

Globalement, le CESER souligne l'importance du travail effectué. Il note que la rédaction de ce projet de stratégie est nettement améliorée par rapport à celle du projet de diagnostic². Néanmoins, il regrette qu'un document aussi important que la stratégie intégrée plurifonds ne fasse, à aucun moment, référence à l'évaluation des précédents programmes. Il réitère sa demande que « *soit mis en place un **bilan** à partir de la programmation 2007-2013 afin de montrer, à l'avantage de la Réunion, l'utilisation des fonds européens. Sans cet outil, et notamment l'identification des réussites et des échecs rencontrés lors des programmes 2007-2013, le CESER estime qu'il est impossible de se projeter dans l'avenir* »³.

Le CESER rappelle que la construction d'une véritable stratégie régionale de développement économique et social doit être le socle des politiques européennes et nationales quant à leur mise en œuvre et à leur gouvernance sur le territoire réunionnais.

Pour la formulation de son avis, le CESER emploie la méthodologie suivante. Dans un premier temps, il reprend l'introduction du projet de stratégie intégrée plurifonds, en y apportant quelques modifications et/ou des éléments de précision (souligné). Puis, il fait part de ses remarques sur les axes prioritaires mis en exergue dans le PSIP. Enfin, il reprend la conclusion en y apportant quelques modifications (souligné).

De manière générale, le CESER aurait souhaité que l'introduction comporte quelques indicateurs de comparaison avec les autres RUP et les régions de l'Europe continentale. De même, il s'étonne qu'aucune référence à la stratégie des RUP 2020 ne soit faite. Enfin, il est fait état « de nouveaux défis », sans que pour autant cette désignation ne soit éclairante.

¹ Cf. annexe «*Projet d'avis sur le diagnostic en vue de la préparation des programmes européens*».

² Il serait, toutefois, souhaitable que l'orthographe utilisée pour les habitants de la Réunion « Réunionnais » soit harmonisée dans le PSIP.

³ Cf. annexe «*Projet d'avis sur le diagnostic en vue de la préparation des programmes européens*» page 18.

INTRODUCTION

(propositions de modifications)

La Réunion présente le troisième indice de développement humain le plus élevé de l'océan Indien après l'Australie et les Seychelles ; mais cet indice la place au 72^{ème} rang mondial, loin derrière la France hexagonale qui occupe le 20^{ème} rang⁴.

Indéniablement, la longue, constante et continue dynamique de rattrapage par rapport aux régions continentales d'Europe, soutenue, en particulier, par les fonds européens depuis quatre programmations, a contribué à produire ce résultat. La Réunion, région ultra-périphérique d'Europe, a connu un développement de son économie et de ses services publics, (et notamment de son système de santé, de son appareil éducatif et de l'accès à l'eau et à l'électricité) ; ce qui a permis une progression non négligeable du niveau et de la qualité de la vie de ses habitants. Mais si la comparaison avec son environnement régional permet de constater son développement, la comparaison avec la France hexagonale et les autres régions d'Europe révèle les efforts qui restent à accomplir. L'île présente aussi bien les atouts du décollage économique et social que les risques de décrochage. Les avancées économiques et sociales mettent globalement au niveau européen une part de sa population, qualifiée et en emploi et qui témoigne d'une forte dynamique entrepreneuriale. Les décrochages et les risques de décrochage affectent une part importante de la population notamment les jeunes, les seniors et les familles monoparentales ; celle-ci ayant souvent un bas niveau de qualification et devant compter sur les minima sociaux pour subsister. Entre les deux, une part médiane de la population, de divers niveaux de qualification, voit sa dynamique de développement humain menacée par la précarité du travail et l'insuffisante création d'emplois. De plus, la très grande majorité de la population est touchée par l'augmentation du coût de la vie.

La stratégie adoptée pour la programmation 2007-2013 affichait la volonté de passer de la logique de rattrapage à celle de la compétitivité. Mais la crise économique mondiale a ralenti ce processus et a en fait révélé l'extrême fragilité de l'île, en particulier, la vulnérabilité de son modèle économique et social. Celui-ci doit être repensé à la lumière de ces nouveaux défis, auxquels se rajoutent les enjeux, maintenant globaux, de la transition énergétique et du changement climatique. Le CESER attire l'attention sur la nécessité de poursuivre la logique de rattrapage et au-delà, aller vers une logique de compétitivité.

La présente stratégie intégrée prend acte de ces défis plus aigus. Elle propose des choix décisifs pour accentuer la volonté de la dernière programmation de dépasser la seule logique de rattrapage et de préparer résolument l'avenir en se basant sur un modèle de développement renouvelé. Ce dernier doit s'inscrire dans la durée et s'attacher à la lutte contre la précarité, à la création d'activités et d'emplois durables. Cette stratégie n'ajoute pas une couche supplémentaire à un millefeuille stratégique déjà très riche au plan local, mais elle procède à une synthèse des orientations qu'elle porte dans une ambition concertée pour le développement de l'île.

⁴ Source : « Quel niveau de développement pour les départements et collectivités d'outre-mer ? Une approche par l'indice de développement humain. » Olivier Sudre, cabinet DME pour l'AFD.

Le premier bloc de priorités stratégiques regarde le futur million d'habitants et son évolution, ancré dans ses valeurs et dans son histoire, comme un atout économique et sociétal ; il est axé tant pour les jeunes que les seniors sur la qualification et l'emploi. Il est traversé par la conviction que les mobilités géographiques et professionnelles sont l'une des clés d'un nécessaire élargissement de l'ouverture de l'ensemble des Réunionnais vers de nouvelles compétences, de nouveaux parcours et de nouveaux marchés du travail. La priorité stratégique centrale est de mettre en œuvre un pacte pour la jeunesse, condition première d'une croissance inclusive.

Un deuxième bloc de priorités stratégiques veut irriguer l'ensemble du tissu économique d'une capacité accrue d'innovation et d'ouverture sur le monde, et stimuler l'initiative économique et la culture d'entreprise, principal moteur de la création d'emplois. Le défi a minima de la stabilité des secteurs traditionnels et de la croissance des filières d'avenir doit s'accompagner de la recherche d'accès aux marchés extérieurs, réaffirmé comme nécessaire à la sécurisation et au développement des entreprises réunionnaises, donc de la Réunion. Les écosystèmes d'innovation et la priorité définie pour quatre secteurs stratégiques au cours de la précédente programmation assurent d'une capacité à développer de nouveaux produits, de nouvelles techniques, de nouveaux savoirs et savoir-faire dans la bio-économie au service du vivant, les technologies de l'information, l'énergie décarbonée et le tourisme durable et réunissent pour l'avenir les conditions d'une croissance intelligente.

Le CESER rappelle que l'innovation doit être aussi sociale et que celle-ci est également un élément de compétitivité globale.

Un troisième bloc de priorités stratégiques consacre le capital environnemental de l'île comme un atout pour son attractivité, sa capacité à accueillir sa croissance démographique et ses activités économiques. Engagée depuis près d'une décennie dans une transition énergétique dont elle figure comme l'un des précurseurs aux plans national et européen, La Réunion entend poursuivre sa progression vers l'autonomie électrique. Si la distance tant avec les pays de la zone qu'avec l'Europe et les économies émergentes, limite considérablement les possibilités de décarboner l'ensemble de son économie, les projets en faveur d'une mobilité interne engageront d'avantage l'île dans cette voie. De même, la ville éco-tropicale, qui reste à concevoir⁵ doit résoudre la problématique de la densification et d'une qualité urbaine économe en énergie et riche en lien social au service de la population. Elle contribuera aussi aux équilibres fragiles à surveiller, entre le foncier urbain, les espaces agricoles à maintenir et à reconquérir et les espaces naturels à préserver, et en particulier le cœur du parc national ainsi qu'une partie du littoral. La mise en œuvre de ces priorités est la première condition d'une croissance durable.

Cette voie de développement, inclusive, intelligente et durable s'inscrit résolument en cohérence avec la stratégie Europe 2020. Les programmes qui en découlent se positionnent à l'intersection des stratégies locales, nationales et européennes. Ils mobiliseront de manière intégrée les fonds européens et les différents instruments des politiques européennes (Horizon 2020, POSEI, Erasmus, ...), ainsi que les dispositifs des politiques publiques nationales et locales.

⁵ Cf. axe prioritaire 3 : optimiser les performances du territoire.

Au-delà de cette coordination très étroite des politiques publiques, l'exigence d'efficacité, de gestion rigoureuse et optimale des fonds publics sous-tendent cette stratégie. Pour se déployer, celle-ci s'appuiera sur l'innovation et l'expérimentation afin d'adapter le cadre aux réalités de l'ultra-périphérie et d'inventer de nouvelles formules, notamment de gouvernance, qui permettront à La Réunion de construire son propre modèle économique. La bonne gouvernance nécessitera d'une part, une évaluation de l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre sur le territoire ; et d'autre part, la facilitation pour les ANE⁶ d'accès aux dispositifs européens qui leur sont destinés.

Un autre principe transversal et structurant de cette stratégie est l'ouverture de l'île dans toutes ses composantes et sous toutes ses formes. Elle traverse tous les enjeux auxquels elle constitue une réponse forte et réaffirmée. À ce titre, l'insertion régionale, à ses diverses échelles, est une dimension de chacun des trois blocs de priorités qui doit permettre de consacrer La Réunion comme la base avancée de l'Europe dans l'océan Indien. Pour ce faire, le statut de région ultra-périphérique de l'Europe tel que prévu à l'article 349 du TFUE⁷, doit conduire à des dérogations, des adaptations et des assouplissements réglementaires tenant compte de son appartenance à son bassin géostratégique et rendant possible ce rayonnement. Cette même application intelligente de l'article 349 du TFUE doit conduire à une meilleure compensation de nos handicaps structurels. Il est attendu à cet égard, un principe d'intelligence territoriale. Dans de nombreux secteurs, pourtant affirmés comme relais de croissance, des stratégies doivent être mises en place pour que les marchés de la zone intertropicale et du pourtour india-océanique s'ouvrent. La mise en cohérence des politiques internes et externes (en particulier la PCP⁸, la politique commerciale et celle de développement) contribuera à cet enjeu et à l'émergence d'une véritable « croissance bleue ».

La mobilité (intégrant les problématiques du retour) vers le grand océan Indien, la France hexagonale et l'Europe, des jeunes, des scolaires, des étudiants et des actifs doit être soutenue et pratiquement généralisée. Si la recherche-innovation irrigue également les trois blocs de priorités, elle ne va pas non plus sans son intégration à la recherche nationale, européenne et internationale ; à cet égard, les liens entre les écosystèmes d'innovation réunionnais et européens doivent être développés pour, entre autres, optimiser la capacité de La Réunion à adapter au milieu tropical les innovations de rupture réalisées en Europe.

Enfin, cette ouverture de l'île au monde mais aussi cette présence de l'Europe au cœur de l'océan Indien impliquent aujourd'hui la continuité territoriale numérique et l'accès pour tous au Très Haut Débit ; des investissements lourds sont nécessaires dont la portée sera triple : sur les performances des entreprises, sur la cohésion sociale et territoriale et sur la maîtrise des émissions carbone. Cette ouverture nécessite tout autant l'amélioration des infrastructures d'échanges (port, aéroport) que celle des liaisons aériennes et maritimes.

La présente stratégie exprime donc une vision et une ambition de La Réunion : celles d'un nouveau modèle de développement économique apte d'une part, à amortir la crise économique et à en protéger sa population de ses effets négatifs sur l'emploi et d'autre part, à actionner des leviers de croissance en reliant effectivement l'île tant à ses horizons naturels de l'océan Indien, à ceux historiques d'Europe qu'au reste du monde. Cette triple appartenance ne doit plus l'isoler, mais l'ouvrir et la relier concrètement à ces espaces culturels, économiques et politiques. Alors pourraient être neutralisés les risques de décrochage et sera renforcée l'attractivité et optimisé le potentiel de croissance de l'île.

⁶ Acteurs Non Étatiques.

⁷ Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne.

⁸ Politique Commune de la Pêche.

LES AXES

AXE PRIORITAIRE 1 : DYNAMISER LA MONTÉE EN COMPÉTENCE, L'ACCÈS À L'EMPLOI ET LA COHÉSION SOCIALE DE LA POPULATION RÉUNIONNAISE

Lors de l'examen du diagnostic par ses Commissions, le CESER avait souligné :

“Le diagnostic est essentiellement statistique. Il contient énormément de chiffres et pêche par l'absence de marqueurs humains. Or, une évolution s'est produite dans la population réunionnaise qui certes connaît une « paupérisation » comme le souligne le diagnostic mais surtout semble avoir « démissionné » (absence de projet, spirale de l'échec, contre-productivité, ...)”.

Cette absence de marqueur humain fait que l'on renouvelle les orientations déjà prises lors de l'actuelle programmation sans tenir compte de l'évolution de la société réunionnaise et de la conjoncture économique. Le CESER regrette, en particulier, que la problématique des seniors ne soit pas prise en considération, que ceux-ci soient encore actifs ou retraités :

- D'une part, les chiffres du chômage nous montrent qu'ils ont été fortement touchés par la crise économique, ce qui, compte tenu du manque d'offre d'emploi, de leur qualification souvent moindre et de l'évolution des conditions de départ à la retraite (âge, durée de cotisation, ...), ne leur offre aucune véritable proposition en matière d'inclusion sociale ;
- D'autre part, leurs conditions de vie se dégradent de plus en plus et aucune proposition précise et élaborée de prise en considération de la dépendance n'est faite ; cette prise en compte aurait pourtant un impact positif en matière de création d'emplois et favoriserait la cohésion sociale dans notre île.

1.1 Mettre en œuvre un pacte pour la jeunesse en réponse à la dynamique démographique

1.1.1 Atténuer les fractures éducatives

- **Prévenir et lutter contre le décrochage scolaire**

Le CESER regrette que la notion de décrochage ne soit abordée que sous deux angles, celui du repérage et celui de l'illettrisme. Pour lui, l'absence de perspective en matière d'emplois devrait interpeller les pouvoirs publics car cela constitue une des causes premières de ce décrochage, en particulier, dans les classes du secondaire professionnel. De même, parler de *“lutte contre l'illettrisme, corollaire du décrochage scolaire”* relève de la simplification à outrance. Il rappelle ses avis sur ce dossier ainsi que ses propositions en matière de repérage concernant les jeunes en difficulté dans les classes primaires. Ce dépistage doit se faire dès le 1^{er} cycle des apprentissages afin de permettre aux jeunes de ne plus se sentir isoler du système. Par ailleurs, sur ce point, il eut été nécessaire de faire aussi référence à la problématique de la diglossie existante sur le territoire.

- **Promouvoir l'égalité d'accès à une formation de bonne qualité**

Si le CESER est en accord sur ce point, il note cependant que l'objectif n'est pas uniquement de répondre aux besoins de l'économie réunionnaise. Une telle assertion vient percuter la volonté exprimée de mobilité, en particulier professionnelle, et d'ouverture de la Réunion sur son environnement géographique (ZOI⁹, Chine, Australie) et sur le reste du monde (Europe, Québec, ...).

1.1.2 Soutenir l'accès à l'emploi des jeunes

Le dossier de la formation professionnelle a retenu très souvent l'attention du CESER. Il est complexe et multiforme. Le CESER rappelle qu'il a toujours demandé à ce qu'une attention particulière soit portée sur la partie qualitative de la Formation professionnelle et ce, en particulier, à partir d'une GPEC¹⁰ fort peu utilisée dans notre région.

- **Créer les conditions nécessaires à l'accès à l'emploi**

Le CESER aurait souhaité que la notion de perspective financière stable et durable ne soit pas oubliée. De plus, l'insertion professionnelle durable doit être de mise autant sur le plan local que dans le cadre la mobilité¹¹.

- **Renforcer les systèmes d'accès direct à l'emploi**

Le CESER rappelle ses propositions en matière d'apprentissage, en particulier en ce qui concerne les entreprises accueillantes (taille, facilité, ...) et les maîtres d'apprentissage.

1.1.3 Améliorer la coordination des politiques d'emploi, de formation et d'insertion

Le CCREFP¹² est l'instance permettant l'amélioration de cette coordination, il est nécessaire d'utiliser ses compétences.

Le CESER rappelle les propositions faites en ce domaine dans son avis sur le CPRDFP¹³, en particulier en ce qui concerne l'orientation. Il serait temps que les organismes qui doivent en être les lieux ressources soient enfin opérationnels.

De plus, pour établir les passerelles entre politique d'emploi, offre de formation et démarche d'insertion l'outil GPEC doit être davantage mobilisé et les démarches GPEC réalisées mises en œuvre.

Ces préalables étant mobilisés en amont, le CESER partage les autres propositions formulées sur ce point.

⁹ Zone Océan Indien.

¹⁰ Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences.

¹¹ Cf. 2.3.3 du PSIP : soutenir le développement économique à l'international à la conquête des marchés insulaires et intertropicaux.

¹² Comité de Coordination Régionale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle.

¹³ Contrat de Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles.

1.2 Favoriser l'inclusion sociale en renforçant la formation et l'accompagnement des publics

1.2.1 Prévenir et lutter contre les facteurs d'exclusion dont l'illettrisme

- **Améliorer les conditions d'accès à l'activité, à l'insertion sociale et professionnelle afin de garantir une société inclusive**

Le CESER estime que la première condition à résoudre est celle de la solvabilité des personnes en matière financière.

Cette même sécurité financière doit être assurée aux associations assurant des missions de services publics qui ont un rôle de cohésion sociale dans notre société. En effet, celles-ci doivent souvent faire face à un sous-financement et à une précarisation de leurs ressources mettant en jeu leur survie.

1.2.2 Soutenir l'entrepreneuriat et la création d'activités porteuses d'emploi

Le CESER estime important qu'une action vigoureuse soit menée tant en ce qui concerne les créations d'entreprise (auto-emploi, unipersonnelle, ...), que pour leur assurer un développement et leur permettre d'aborder le défi des marchés accessibles (local et extérieurs). La préoccupation de la structuration du tissu économique faite de micro-entreprises doit être prise en compte.

De surcroît, toutes les mesures prises dans le soutien à l'entrepreneuriat n'auront d'effet que si elles intègrent les notions de durabilité, de responsabilité et de liaison avec le territoire.

1.2.3 Améliorer les compétences, notamment dans les domaines stratégiques

- **Investir dans l'apprentissage des langues étrangères**

Le CESER estime qu'il serait temps de passer aux actes et qu'une véritable stratégie soit mise en place en matière d'apprentissage des langues étrangères. Il y va de nos filières d'avenir, en particulier le tourisme (cf. infra) ou la conquête des marchés extérieurs. Dans ce cadre, il ne faudrait pas non plus oublier les opportunités que peut offrir la francophonie en matière économique.

1.3 Faciliter la mobilité pour la formation et l'emploi

Le CESER n'est pas contre la mobilité bien au contraire, mais il insiste pour qu'elle soit bien pensée dans sa mise en œuvre du début à la fin, en prenant en compte les éventuelles possibilités de retour.

AXE PRIORITAIRE 2 : INVESTIR DANS LES LEVIERS DE CROISSANCE ET AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DES ENTREPRISES

Lors de l'examen du diagnostic par ses Commissions, le CESER avait indiqué son regret : *"que la compétitivité soit abordée uniquement sous l'angle économique. Une telle approche est pour lui, réductrice. Il est essentiel de prendre en compte la dimension sociale et notamment la compétitivité humaine, compte tenu des retards en matière de conventions collectives, de la faiblesse du dialogue social dans les entreprises, ..."*

De même, il avait souligné « *l'absence d'approche du Marché du travail et de précarité dans le document. De même, aucune analyse de la pauvreté n'est faite. Le CESER souhaite une meilleure prise en compte de ces aspects au vu de leur importance pour la Réunion* ».

La notion européenne de PME doit être revue dans le cadre d'une meilleure prise en compte de notre tissu de micro-entreprises.

2.1 Investir dans les leviers de croissance

2.1.1 Soutenir les nouvelles filières stratégiques : bio-économie, tourisme, énergie et TIC

Pour le CESER, la Réunion ne doit pas seulement être "un laboratoire expérimental permettant d'offrir des solutions d'avenir." On doit aussi souligner les possibilités de développer des activités, à la Réunion, à partir de la recherche. Les résultats de ces expérimentations et innovations diverses ne doivent pas être envisagés qu'à des fins de valorisation à l'extérieur, mais d'abord au bénéfice du territoire.

Le CESER partage l'avis exprimé en ce qui concerne tant la partie bio-économie que celle de l'énergie avec toutefois le regret que la notion de MDE¹⁴ (avec l'expertise acquise) ne soit pas citée.

Le CESER propose l'amendement suivant¹⁵ : « *Préserver les ressources naturelles terrestres et marines par la poursuite et le renforcement du développement de modes de productions durables et respectueux de l'environnement (pratiques agricoles écologiquement intégrées, gestion et préservation de la ressource halieutique en particulier)* ».

En matière touristique, le CESER rappelle qu'il a toujours demandé que la dimension transports intérieurs et hôtels de haut niveau ne soit pas négligée. Par essence, le tourisme est volatil et les moyens modernes de communication peuvent jouer aussi bien dans le bon sens que dans le mauvais. Le soutien doit toucher aussi l'ensemble des activités et des services liés au secteur touristique (sport, culture, activités de nature, locations de vélo ou de voitures, ...).

Pour ce qui est des TIC, il renouvelle sa demande d'une plus grande sécurisation de ses liaisons extérieures par la mise en place de câbles sous-marins. De plus, il apparaît indispensable de généraliser l'accès au très haut débit, avec une qualité des lignes et des tarifs équivalents aux pays européens ainsi qu'un accompagnement de la population aux nouveaux usages.

2.1.2 Investir dans la recherche et l'innovation

Si le CESER partage grandement ce qui est proposé. Si la recherche ne doit pas se concevoir uniquement par le fait de déposer des brevets, (qui en grande majorité n'implique pas le développement d'activités et d'emplois) ; il rappelle cependant le nécessaire soutien en termes de moyens. Certes, l'évolution faite en ce domaine au niveau de l'Union européenne est une avancée, mais il faut avoir une vision mondiale sur ce point. Dans ce cadre un appui technique, administratif et financier est d'importance¹⁶.

Le CESER insiste sur le fait que, afin d'être au service du territoire, la recherche doit être en parfaite relation avec lui et répondre en priorité à ses besoins. L'innovation sociale doit être constamment recherchée afin d'atteindre des objectifs tant au niveau social qu'économique.

¹⁴ Maîtrise de la Demande en Énergie.

¹⁵ Cf. page 12 du projet de stratégie intégrée plurifonds, au premier point.

¹⁶ Cf. 2.3.3 : soutenir le développement économique à l'international à la conquête des marchés insulaires et intertropicaux.

2.2 Améliorer la compétitivité et la performance des entreprises dans les secteurs productifs

Le CESER rappelle l'impératif de structuration par branches et filières de l'économie réunionnaise. Sans cela, aucun progrès significatif ne pourra être obtenu. De même, les aides aux entreprises doivent être assorties d'un minimum de contreparties sociales et économiques (qualité des emplois, structuration par branches, application des conventions collectives nationales ou de branches, ...).

2.2.4 Développer une stratégie de différenciation offensive

Si le CESER est globalement en accord avec ce qui est dit, il rappelle cependant que concernant le marché intérieur, il faut aussi mettre l'accent sur les problématiques liées aux intrants, au financement des entreprises ainsi qu'au maintien et à la création des unités de production dans le contexte de marché qui est le nôtre.

- **Valoriser les qualités intrinsèques du territoire**

2.2.6 Libérer le potentiel de développement de la pêche et de l'aquaculture

En ce qui concerne le secteur de la pêche, le CESER avait noté lors de l'examen du diagnostic territorial que « *les interventions de l'UE au titre de la PCP sont inadaptées aux caractéristiques de la pêche réunionnaise car il n'a pas été fait de distinction entre le contexte des eaux européennes (raréfaction de la ressource) et celui de l'océan Indien où les potentialités de développement existent* ».

Le CESER a, de par ses avis, défendu les spécificités de la Réunion en matière de pêche et notamment prôné la mise en place d'une « *régionalisation de la politique commune de la pêche, tenant compte pour nos régions de leur océan respectif et des capacités existantes* »¹⁷. Il s'était félicité que cette volonté soit clairement identifiée dans un document aussi important que le diagnostic territorial stratégique. Il avait cependant souhaité que des propositions soient formulées dans le but d'atteindre cet objectif. Il se retrouve donc pleinement dans les propositions faites.

Il rappelle que l'activité de la pêche doit être considérée de manière intégrée (depuis les captures jusqu'à la commercialisation, en passant par les intrants, la transformation et l'export, sans oublier la maintenance des bateaux). Le développement de la pêche hauturière nécessite aussi, pour le territoire, de répondre à de nombreuses questions, qui à ce jour, ne sont toujours pas résolues. Sans cette prise de conscience, seules resteront les incantations vers l'extérieur.

2.3 Favoriser un environnement économique attractif et ouvert sur le monde

2.3.1 Structurer les espaces économiques du territoire

Si le CESER partage largement tant les objectifs que les moyens proposés, il rappelle que cette structuration spatiale nécessite une meilleure gouvernance à tous les niveaux du territoire et entre ces niveaux.

¹⁷ Note du CESER sur l'article 349 du TFUE du 11 février 2013.

Le CESER note une erreur de donnée dans la phrase suivante : « *L'objectif est de répondre aux besoins de l'économie estimés à **500 ha à l'horizon 2020 et à 800 ha en 2030*** ». En effet, le SAR¹⁸ stipule que « *L'objectif est de répondre aux besoins de l'économie estimés à **500 ha à l'horizon 2030***¹⁹ ». Aussi, le CESER souhaite que cette correction soit prise en compte.

AXE PRIORITAIRE 3 : OPTIMISER LES PERFORMANCES DU TERRITOIRE

Lors de l'examen du Diagnostic territorial, les Commissions du CESER avaient fait remarquer que :

- « *Au regard des enjeux transversaux portés par l'aménagement du territoire, le CESER estime qu'il aurait été judicieux de lui consacrer une thématique propre au même titre que la pêche et l'aquaculture, l'agriculture et les Hauts. En effet, **une croissance durable** n'est envisageable qu'en enrayant l'étalement urbain, en « construisant la ville sur la ville » et en améliorant la gestion de la ressource eau (optimisation des rendements AEP²⁰, limitation de l'assainissement individuel). La réussite d'une approche intégrée et économe de l'aménagement du territoire participerait ainsi à remplir les objectifs de l'Europe 2020 et à faire de la Réunion un territoire pionnier en matière de gestion équilibrée des ressources. Par ailleurs, le CESER s'étonne qu'aucune solution ferrée ne soit envisagée dans le diagnostic stratégique territorial.*»
- « *S'agissant des risques naturels, le CESER souligne qu'il est primordial de développer des grandes retenues collinaires à usage collectif (agricole, sylvicole, lutte contre l'incendie) en réservant un volume d'eau conséquent pour la protection des forêts contre l'incendie.*»
- « *Le CESER prend acte des efforts réalisés en matière de gestion de l'eau (basculement des eaux d'Est en Ouest, retenues collinaires, ...). Cependant, ils doivent être poursuivis. Le CESER met notamment l'accent sur la nécessité de valoriser l'eau douce captée dans la rivière de l'Est pour la centrale hydroélectrique de Sainte-Rose afin d'éviter le rejet direct en mer.*»

Le CESER retrouve donc dans cet axe des éléments de réponse à ses interrogations portées.

3.1 Densifier et organiser les villes en garantissant la qualité éco-urbaine et le lien social

Sur ce point, le CESER rappelle les propositions qu'il a formulées dans son rapport sur l'aménagement des mi-pentes²¹. Il regrette que la notion culturelle du bien vivre créole n'ait pas été mis au même niveau de préservation que celle de la biodiversité. Garder ses racines tout en regardant l'avenir est de nature à permettre un développement harmonieux de la Réunion et de ses habitants.

¹⁸ Schéma d'Aménagement Régional.

¹⁹ Cf. page 95 du SAR.

²⁰ Adduction en Eau Potable.

²¹ Rapport « Quel aménagement pour les mi-pentes de la Réunion à l'horizon 2030 ? » adopté en Assemblée plénière du 19 novembre 2008.

Il souligne également que les institutions européennes, particulièrement le Parlement, identifient d'ores et déjà les types d'investissements qui pourraient être soutenus par les fonds européens en matière d'aménagement urbain et de logements, notamment sociaux. Si les fonds européens ne doivent pas se substituer aux soutiens financiers nationaux en la matière, ils pourraient utilement les compléter dans l'objectif d'économies d'énergie et dans la perspective de création et développement d'écoquartiers et d'écocités.

3.3 Développer les modes de mobilité durable et optimiser les flux de déplacements

Le CESER partage les orientations et propositions émises, ce d'autant plus qu'il les a défendues dans ses différents avis, notes et rapports. Il souhaite cependant que ne soit pas écartée l'idée d'étudier sérieusement le cabotage par transbordement en ce qui concerne le transport des marchandises. Il souhaite que cette thématique soit aussi en lien avec celle des liaisons extérieures d'autant que la perspective d'une compagnie maritime régionale est évoquée.

3.4 Progresser vers la transition énergétique et l'autonomie électrique

Le CESER aurait souhaité que l'accent soit aussi mis sur la préservation de la qualité de l'air. En effet, cette dernière reste un enjeu majeur en matière de santé publique, surtout à la Réunion, dans la mesure où le taux de prévalence de l'asthme notamment chez les enfants reste élevé par rapport à la Métropole.

Par ailleurs, le défi de la réduction de la consommation d'énergie passe certes par les nouvelles constructions mais aussi – et c'est là un défi important à relever – dans la rénovation et la réhabilitation du bâti qu'il soit social ou autre.

3.5 Accélérer la transition écologique

3.5.2 Mettre en œuvre une gestion responsable et durable des ressources naturelles et des espaces naturels et agricoles

- **Réduire la production de déchets et développer les filières de traitement et recyclage**

Le CESER propose de supprimer le terme « *agricoles* » dans la phrase suivante : « *La valorisation locale des déchets à des fins agricoles ou énergétiques... valeur ajoutée* ».

- **Préserver et gérer les espaces naturels et agricoles**

Le CESER propose d'ajouter dans la phrase suivante : « *La consommation des espaces agricoles pour l'urbanisation doit être fortement limitée et combinée à la reconquête agricole de certains espaces (friches, coupures d'urbanisation et zones de continuité écologique, zones sous-exploitées, pâturage dans les Hauts) ; ce qui implique une veille foncière partagée avec les collectivités locales et l'optimisation des outils de protection et de planification existants* ».

3.6 Protéger et valoriser le patrimoine réunionnais

Lors de l'examen du Diagnostic territorial, les Commissions du CESER avaient indiqué que :

« Le CESER reconnaît que « La protection et la valorisation des paysages sont un enjeu majeur dans le contexte de fort développement urbain attendu d'ici 2020 ». Les objectifs à atteindre passent par une prise de conscience de la population. Aussi, le CESER insiste sur la nécessité de mener des campagnes de sensibilisation auprès du grand public et non pas seulement dans le milieu scolaire afin que la population réunionnaise prenne conscience de la beauté et de la richesse des paysages de l'île à préserver ».

Il demande que cette dimension soit prise en compte dans la stratégie intégrée.

CONCLUSION

UNE GOUVERNANCE OPTIMISEE : POUR UN PACTE SOLIDAIRE ET RESPONSABLE DE GOUVERNANCE EN FAVEUR D'UN NOUVEAU MODELE REUNIONNAIS DE DEVELOPPEMENT (PROPOSITIONS DE MODIFICATIONS)

La stratégie intégrée plurifonds 2014-2020 affiche résolument comme ambition de préparer l'avenir du territoire réunionnais dans une autre voie de développement. Elle s'inscrit dans la durée, s'attache à prendre en compte les fragilités, la précarité et les emplois. Il s'agit de dessiner une voie de développement qui s'inscrit en cohérence avec les orientations de l'UE 2020 y compris pour celles des RUP et dans sa déclinaison au travers de la stratégie de spécialisation intelligente du territoire.

S'appuyant sur la contribution active des acteurs ayant participé aux ateliers et réunions de travail, elle se veut à la fois la synthèse actualisée des documents de stratégie sectorielle et territoriale et la feuille de route pour l'ensemble des forces vives du territoire.

À cet égard, la cohérence des politiques est une condition pour l'atteinte des objectifs. Elle dépasse la seule logique des programmes européens et doit se décliner tant au niveau communautaire qu'aux niveaux national et local, dans un cadre global permettant à La Réunion d'optimiser son appartenance européenne et de valoriser son potentiel. Quels que soient la place, le rôle et la responsabilité des acteurs, cette gouvernance doit se renforcer et être favorisée par l'adaptation des outils, y compris réglementaires.

Comme La Réunion l'a conçue et mise en œuvre dans le cadre des programmes européens depuis près de 25 ans, une gouvernance originale lie l'État, le Conseil Régional et le Conseil Général, au niveau du pilotage institutionnel. Les autres acteurs publics et de la société civile sont informés voire associés ou consultés dans certains cas au titre du partenariat élargi. Cette organisation est la clé de voûte de la bonne performance des politiques publiques, illustrée par la réussite de la gestion des 4 générations de programmes.

L'expérimentation de nouvelles formules de gouvernance : telle est la priorité de La Réunion, afin de définir et de mettre en œuvre son propre modèle de développement économique, à l'image des principes qui sous-tendent la gestion des fonds européens. Elle repose sur le renforcement d'une gouvernance, partenariale par principe, solidaire dans l'action et coresponsable dans la durée. Ainsi, les fondements de cette démarche devraient s'étendre à d'autres domaines d'actions publiques dans lesquels de multiples acteurs sont partenaires comme par exemple la réalisation des pôles d'intérêts économiques régionaux, l'innovation, le tourisme etc.

Par ailleurs, il convient de promouvoir et renforcer les démarches d'aménagement et de développement local à l'instar de la politique d'aménagement des Hauts et de la politique de la ville, tout en y associant les EPCI, garant de la cohérence des projets de développement au niveau des micro-régions. À ce titre, les acteurs adéquats devront être encore plus associés aux différents niveaux des processus de pilotage et de décision, afin d'en améliorer les performances.

Cette situation appelle également à de nouvelles méthodes et compétences en matière de pilotage et d'ingénierie de projets. En effet, à titre d'illustration un pilotage en mode projet est à privilégier pour les « projets complexes » faisant intervenir une pluralité d'acteurs politiques, économiques, sociaux et associatifs ou de thématiques pour un même objectif ou territoire. Il en est de même pour l'optimisation des financements mobilisant notamment des participations publiques et privées.

Enfin, comme nous y invite la Commission, il faut organiser un recours renforcé aux nouvelles technologies par la dématérialisation et tendre à la simplification des procédures. En effet, l'optimisation des moyens, et surtout le maintien d'un service de qualité aux usagers participent à la bonne gestion des programmes.

ANNEXE

Projet d'avis sur le diagnostic en vue de la préparation des programmes européens 2014-2020

La préparation des programmes européens 2014-2020 constitue une étape essentielle dans le cadre du processus lancé pour la nouvelle contractualisation. La Réunion se trouve ainsi à un carrefour déterminant pour son avenir. Aussi, le CESER estime qu'on ne peut pas travailler dans l'urgence sur un document aussi important que le diagnostic stratégique territorial. Il souhaite que suffisamment de temps soit laissé à l'ensemble des partenaires afin qu'ils aient la possibilité d'étudier de manière approfondie le document et ce, avant la réunion de l'instance de concertation et des réunions d'échanges et d'informations.

De manière générale, en ce qui concerne les futurs programmes européens, le CESER note d'une part, l'élaboration d'un objectif UE 2020 avec l'identification de 11 objectifs thématiques ; et d'autre part, la mise en place d'une Stratégie RUP UE 2020 dans laquelle la Commission européenne identifie 5 axes stratégiques²² pour ces dernières. Le CESER souhaite, pour plus de cohérence, avoir la possibilité de faire usage de l'article 349 du TFUE pour s'adapter à la fois aux 11 objectifs thématiques ainsi qu'aux 5 axes stratégiques identifiés.

1. Sur la forme

Le CESER relève une rupture dans la méthodologie employée pour l'élaboration du diagnostic 2014-2020 par rapport à celle des programmes 2007-2013 qui lui semblait plus adaptée. Il note que, par contrainte de temps, une synthèse du diagnostic a été élaborée avant même d'avoir établi les profils thématiques, ce qui est complètement incohérent. Pour le CESER, la méthodologie concernant l'élaboration du diagnostic 2007-2013 était plus cohérente. Il souligne, cependant, avec beaucoup d'intérêt la mise en place d'un profil thématique consacré à l'insertion régionale. La Réunion dispose de nombreuses potentialités de par son positionnement géostratégique et représente un véritable atout pour l'Union européenne. Par ailleurs, identifier les enjeux de la coopération régionale pour son développement s'avère de mise.

Le CESER souhaite, pour plus de lisibilité et de compréhension, que le diagnostic stratégique territorial soit structuré en deux parties. D'une part, le diagnostic en lui-même et d'autre part, les préconisations. Même si les enjeux sont nombreux et définis dans le diagnostic stratégique territorial, peu de propositions d'actions concrètes sont énoncées et les pistes de réflexion restent trop générales.

Il note de nombreuses incohérences (chiffres et commentaires), imprécisions et de lacunes dans le diagnostic stratégique territorial. Il rappelle que, comme son nom l'indique, c'est un document « **stratégique** ». Par conséquent, il doit s'attacher à mettre en exergue **uniquement** les axes stratégiques de développement qui s'appliquent à la Réunion et les éléments qui y ont trait, à l'exemple de la recherche agronomique, ... Il y a certes des réalités qu'on ne peut contester mais aussi des éléments qui n'ont rien à voir avec les 11 objectifs thématiques définis dans le cadre des POE 2014-2020. Le CESER préconise une meilleure prise en compte des spécificités locales dans les objectifs thématiques.

²² Accessibilité au marché unique, compétitivité, intégration régionale, dimension sociale, lutte contre le changement climatique.

2. Sur le fond

A) Remarques générales : synthèse du diagnostic stratégique territorial

Le CESER a souligné dans son avis sur le projet de diagnostic en vue de la préparation des programmes européens 2007-2013²³, la nécessité de mettre en place « une approche spécifique de la Réunion, tenant également compte de son positionnement géopolitique, de son insularité et de son exigüité ». Il se félicite des avancées que l'on peut constater à ce sujet dans ce document²⁴.

Il souhaite que soit mis en place un **bilan** à partir de la programmation 2007-2013 afin de montrer, à l'avantage de la Réunion, l'utilisation des fonds européens. Le diagnostic stratégique territorial se doit de montrer les projets concrétisés grâce aux fonds européens et les travaux qu'il reste à mener. Sans cet outil, et notamment l'identification des réussites et des échecs rencontrés lors des programmes 2007-2013, le CESER estime qu'il est impossible de se projeter dans l'avenir tant qu'il existera des incertitudes sur la maquette financière.

Le CESER regrette que la compétitivité soit abordée uniquement sous l'angle économique. Une telle approche est pour lui, réductrice. Il est essentiel de prendre en compte la dimension sociale et notamment la compétitivité humaine, compte tenu des retards en matière de conventions collectives, de la faiblesse du dialogue social dans les entreprises, ...

Au regard des enjeux transversaux portés par l'aménagement du territoire, le CESER estime qu'il aurait été judicieux de lui consacrer une thématique propre au même titre que la pêche et l'aquaculture, l'agriculture et les Hauts. En effet, **une croissance durable** n'est envisageable qu'en enrayant l'étalement urbain, en « construisant la ville sur la ville » et en améliorant la gestion de la ressource eau (optimisation des rendements AEP, limitation de l'assainissement individuel). La réussite d'une approche intégrée et économe de l'aménagement du territoire participerait ainsi à remplir les objectifs de l'Europe 2020 et à faire de la Réunion un territoire pionnier en matière de gestion équilibrée des ressources. Par ailleurs, le CESER s'étonne qu'aucune solution ferrée ne soit envisagée dans le diagnostic stratégique territorial.

Enfin, le CESER souligne l'absence d'approche du Marché du travail et de précarité dans le document. De même, aucune analyse de la pauvreté n'est faite. Le CESER souhaite une meilleure prise en compte de ces aspects au vu de leur importance pour la Réunion.

B) Remarques particulières : les profils thématiques

Le CESER souligne avec intérêt l'identification et la mise en évidence des enjeux de chaque thématique²⁵ pour la Réunion.

◆ Profil insertion régionale

Le CESER trouve judicieux de faire de l'insertion régionale, une thématique à part entière au vu de son importance pour le développement de la Réunion.

²³ Cf. Avis du Bureau du Conseil Économique et Social Régional sur le projet de diagnostic en vue de la préparation des programmes européens 2007-2013.

²⁴ Identification des enjeux particuliers liés à l'ultrapériphérie.

²⁵ Insertion régionale, développement économique, social/sociétal, environnement.

En matière de coopération régionale, le CESER relève avec satisfaction qu'« à compter de 2014, les calendriers des fonds de cohésion et du FED seront fusionnés sur la prochaine programmation »²⁶. Il espère que cette mesure tendra à se concrétiser, ce qui permettra selon lui, de faciliter les actions futures dans le domaine de la coopération. En effet, la problématique majeure réside dans la différence des plannings d'exécution, les échéanciers du FED par rapport à ceux du FEDER. Avec une meilleure articulation de ces deux fonds, ce problème sera en partie résolu.

En ce qui concerne le secteur de la pêche, le CESER note qu'il est clairement souligné dans le diagnostic que « les interventions de l'UE au titre de la PCP sont inadaptées aux caractéristiques de la pêche réunionnaise car il n'a pas été fait de distinction entre le contexte des eaux européennes (raréfaction de la ressource) et celui de l'océan Indien où les potentialités de développement existent ». Le CESER a, de par ses avis, défendu les spécificités de la Réunion en matière de pêche et notamment prôné la mise en place d'une « régionalisation de la politique commune de la pêche, tenant compte pour nos régions de leur océan respectif et des capacités existantes »²⁷. Il se félicite que cette volonté soit clairement identifiée dans un document aussi important que le diagnostic territorial stratégique. Il aurait cependant souhaité que des propositions soient formulées dans le but d'atteindre cet objectif. À titre d'exemple, en attendant que cela se fasse, il faudrait mettre en place des aides à la modernisation et au renouvellement de la flotte par la régionalisation préconisée par la nouvelle politique commune, ...

◆ Profil économique

Le CESER émet les remarques suivantes dans le cadre de l'analyse du document relatif au profil économique de la Réunion pour la préparation des programmes européens 2014-2020 à la Réunion.

Il est d'accord pour partie, en ce qui concerne le contenu du profil qui lui a été soumis dans son approche macroéconomique. Cependant, le CESER regrette l'absence d'analyse plus fine permettant de mettre en relief l'état de santé des entreprises locales. Cette analyse permettrait de mieux évaluer les actions futures financées dans le cadre de la prochaine programmation et en constituer l'état 0.

En effet, il est d'avis que si la Réunion souhaite poursuivre son développement notamment dans les secteurs d'avenir, elle doit également être attentive à la santé des entreprises qui en sont les vecteurs.

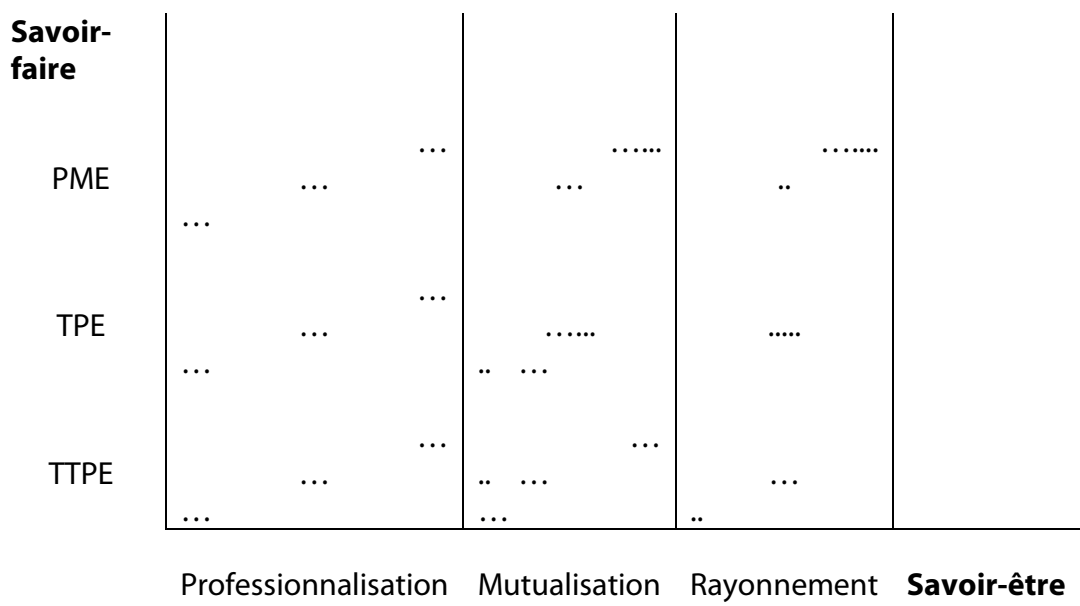
Il aurait été intéressant de compléter ce diagnostic territorial par un volet relatif aux entreprises mêmes, (leur taille, leur nombre par secteur, leur niveau d'encadrement, ...).

Dans le secteur de l'innovation par exemple, il aurait été opportun de préciser combien d'entreprises se situent dans une démarche d'innovation, combien d'entre elles ont ou sont susceptibles de déposer des brevets et ce que représente le volume du crédit d'impôt recherche à la Réunion.

²⁶ Cf. Profil insertion régionale, page 41.

²⁷ Note du Conseil Économique, Social et Environnemental Régional sur l'article 349 du TFUE – 11 février 2013.

Enfin, le CESER estime qu'il aurait été également judicieux de faire apparaître un volet sur les structures porteuses et de mutualisation (GIE, cluster, pôle de compétitivité, plates-formes technologiques et scientifiques, ...) afin de mieux mettre en relief le dynamisme de ces structures intermédiaires.



Exemple de graphique permettant de cartographier le tissu économique
nuages de X entreprises représentatives

◆ **Profil environnemental**

Les enjeux de l'«île nature»

Le CESER reconnaît que « *La protection et la valorisation des paysages sont un enjeu majeur dans le contexte de fort développement urbain attendu d'ici 2020* ». Les objectifs à atteindre passent par une prise de conscience de la population. Aussi, le CESER insiste sur la nécessité de mener des campagnes de sensibilisation auprès du grand public et non pas seulement dans le milieu scolaire afin que la population réunionnaise prenne conscience de la beauté et de la richesse des paysages de l'île à préserver.

Le CESER aurait souhaité que l'accent soit davantage mis sur la préservation de la qualité de l'air. En effet, cette dernière reste un enjeu majeur en matière de santé publique, surtout à la Réunion, dans la mesure où le taux de prévalence de l'asthme notamment chez les enfants reste élevé par rapport à la Métropole.

S'agissant des risques naturels, le CESER souligne qu'il est primordial de développer des grandes retenues collinaires à usage collectif (agricole, sylvicole, lutte contre l'incendie) en réservant un volume d'eau conséquent pour la protection des forêts contre l'incendie.

Les enjeux de l'«île habitée»

Le CESER prend acte des efforts réalisés en matière de gestion de l'eau (basculement des eaux d'Est en Ouest, retenues collinaires, ...). Cependant, ils doivent être poursuivis. Le CESER met notamment l'accent sur la nécessité de valoriser l'eau douce captée dans la rivière de l'Est pour la centrale hydroélectrique de Sainte-Rose afin d'éviter le rejet direct en mer.

En matière d'énergie, le CESER relève le décalage entre l'objectif d'autonomie énergétique à l'horizon 2030 et l'augmentation de la dépendance énergétique par rapport aux énergies fossiles. Cela étant, il estime prioritaire de mettre l'accent sur la maîtrise de la demande en énergie (MDE).

◆ Profil social / sociétal

Le diagnostic est essentiellement statistique. Il contient énormément de chiffres et pêche par **l'absence de marqueurs humains**. Or, une évolution s'est produite dans la population réunionnaise qui certes connaît une « paupérisation » comme le souligne le diagnostic mais surtout semble avoir « démissionné » (absence de projet, spirale de l'échec, contre-productivité, ...).

L'impression qui s'en dégage est extrêmement négative. La situation qu'il décrit figure dans tous les documents de ce type depuis plus de 20 ans (Cf. par ex. le rapport RIPERT) avec cependant une aggravation.

Le plus grave reproche qui puisse lui être fait réside dans l'absence d'appui sur une **évaluation** de ce qui a été fait sur la période précédente, permettant de savoir d'où la Réunion est partie (objectifs) et où elle est arrivée 6 années plus tard (atteinte ou non des objectifs, pourquoi ?).

En outre, les Commissions soulignent l'impact des changements législatifs et réglementaires nationaux qui viennent modifier les responsabilités politiques et les capacités des Collectivités territoriales (transfert des TOS à la Région, acte III de la décentralisation en cours de gestation, ...).

En conclusion, le CESER note une meilleure prise en compte des spécificités des RUP dans ce diagnostic par rapport à celui élaboré pour les programmes 2007-2013. Le document soumis à concertation reste toutefois un document très général. Les incohérences constatées, de même que la présence de certaines problématiques qui relèvent souvent du niveau national ou local, doivent être corrigées afin d'avoir un document réellement stratégique.