

**AVIS
SUR LE RAPPORT RELATIF AU
CHANTIER DE LA NOUVELLE
ROUTE DU LITTORAL**



Avis
sur le rapport relatif au chantier
de la Nouvelle route du littoral

**ADOPTÉ PAR VOIE
DE CONSULTATION
ÉLECTRONIQUE
LE 26 OCTOBRE 2021
PAR LES MEMBRES
DU CESER.**

ÉDITO

« Je souhaite remercier les membres de la société civile qui participent à la concertation [régionale pour l'élaboration de ce projet de loi de décentralisation, différenciation, déconcentration (3D)], et notamment les CESER, qui jouent un rôle essentiel d'animation du débat et de prospective pour les collectivités territoriales. »

Cet extrait du discours de Jacqueline Gourault, Ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, a été prononcé à l'occasion du lancement de la concertation pour l'élaboration de la loi 3D, le 6 juin 2020.

À l'heure où de nombreux sujets peuvent laisser penser que le territoire est un agglomérat de « contre », le CESER est un des espaces de l'union des « pour », de ceux qui écoutent, s'écoutent, réfléchissent, proposent et construisent. La pluralité de nos organisations nous permet de disposer d'expertises et d'une connaissance fine des problématiques. Elle nous permet aussi d'exprimer une variété de points de vue, tout en étant en capacité de produire de l'intelligence collective et du consensus.

Représentant de la démocratie sociale organisée, le CESER est une composante forte de la démocratie régionale permanente. Nos travaux sur le « territoire à citoyenneté positive » posent les bases d'un processus apaisé de concertation et de co-construction. C'est en effet un véritable défi que de mettre en œuvre le dialogue territorial structuré auprès des jeunes, des instances représentatives et des citoyens. Pour autant, c'est une condition plus que nécessaire pour répondre aux transitions démographiques, climatiques, ... et réussir l'aménagement durable du territoire qui s'impose à nous et notamment la Nouvelle route du littoral.

Il tient à cœur au CESER, j'ai à cœur de relever ce défi, aux côtés du Conseil régional.

Le Président

DOMINIQUE VIENNE

SOMMAIRE

I. Préambule	P. 7
II. Historique des avis du CESER	P. 8
III. Adapter la gouvernance territoriale aux enjeux environnementaux, financiers et humains	
3.1. Gouvernance et pilotage stratégique	P. 11
3.2. Aménagement et développement durable	P. 12
IV. L'acceptabilité sociale, garante d'une politique publique pérenne	
4.1. Réconcilier les parties prenantes	P. 15
4.2. Activer les ressorts du pacte social territorial	P. 16
4.3. De grands travaux pour faire territoire mais aussi faire société	P. 17
4.4. L'évaluation socio-économique d'un projet, pour quoi faire?.....	P. 18
V. Aménager durablement le territoire: jouer sur le levier de la planification	
5.1. Objectiver, dialoguer, orienter	P. 20
5.2. Questionnements techniques	P. 21
5.3. Hiérarchiser les investissements, optimiser l'usage des ressources	P. 22
5.4. Et demain ?	P. 24
VI. Conclusion	P. 25

I. PRÉAMBULE

Le Conseil économique, social et environnemental régional de La Réunion (CESER Réunion) a été saisi par courrier daté du 14 octobre 2021 par la Présidente du Conseil régional sur le rapport relatif au chantier de la Nouvelle route du littoral.

Ce rapport se compose d'un dossier complet d'une grande transparence. Il reprend l'ensemble des décisions ayant précédé le démarrage de l'opération, puis expose l'état d'avancement des travaux avant de reposer les différentes options ouvertes pour mener à l'achèvement des travaux. Le CESER souligne la **volonté de transparence** du Conseil régional sur un chantier dont l'envergure engage son endettement et ses marges de manœuvre pour les dix prochaines années.

Concernant la poursuite du chantier de la NRL, le CESER prend acte que **dans la conclusion de son rapport, la Présidente du Conseil régional indique qu'en l'état actuel, aucune solution n'est arrêtée et « aucune ne s'impose à l'évidence ».**

Le CESER tient à rappeler qu'il a émis de nombreux avis depuis 15 ans sur le projet de la NRL, à la fois dans le cadre de saisines directes, mais aussi lors des saisines sur les Orientations budgétaires de la collectivité. Le CESER s'attache à les reposer dans ce présent avis grâce à une chronologie en page suivante. Ces avis antérieurs sont joints en annexe du document.

Il rappelle notamment dans son avis¹ du 13 décembre 1999, sur le rapport du Conseil régional « Les déplacements à La Réunion : l'urgence des choix » que « *la préoccupation première des services de l'État vise à la poursuite de la mise en œuvre des deux orientations recommandées par le Schéma général des déplacements (SGD):*

- *Mettre en place un Observatoire des déplacements à La Réunion,*
- ***Mettre à niveau et sécuriser le réseau routier national.*** »

Aussi, le projet de NRL étant né dans sa nécessité de sécurisation publique, dans ses choix techniques et dans ses maquettes financières avant le transfert de compétences, de fait, le CESER pense qu'il faut **requestionner l'intention commune des parties** entre l'État et la collectivité régionale quant au **partage des risques techniques et financiers.**

Le CESER souhaite dans son avis, apporter un éclairage sur la gouvernance territoriale nécessaire pour un aménagement durable du territoire, insister sur l'acceptabilité sociétale à trouver pour une planification des grands travaux adaptée aux réalités financières, humaines et environnementales du territoire.

En effet, le CESER rappelle le besoin de synchronicité du temps de l'aménagement se situant à 20 ans (évolution démographique, besoins de déplacements...), du temps politique, à 10 ans (stratégie), du temps économique à 5 ans (disponibilité des matériaux, des compétences...) révélant le besoin de gouvernance, de planification et d'acceptabilité sociétale.



1. Avis du CESR sur le rapport « Les déplacements à La Réunion: l'urgence des choix », 13 décembre 1999

II. HISTORIQUE DES AVIS DU CESER

1999

Avis sur « Les déplacements à La Réunion: l'urgence des choix »

La priorité pour l'État est de mettre à niveau et sécuriser le réseau routier national

2002

Avis sur « Le projet de développement du système de transports terrestres de l'île de La Réunion »

Le CESR préconise de faire un audit exhaustif du réseau national tenant compte de la modernisation et de l'entretien.

Il préconise qu'avant le transfert de compétences, la sécurisation doit être assurée pour la route du littoral, le Cap Lahoussaye et la RN5 de Cilaos par l'État.

2006

Motion du CESR sur la route du littoral

Le CESR préconise la création d'une instance politique décisionnelle unique compétente pour les routes nationales et départementales.

Avis sur le BP 2006

Concernant les trois chantiers régionaux (liaison ouest-nord, Tram-train, TCSP), le CESR préconise une concertation élargie aux socioprofessionnels ainsi qu'une limitation de l'empreinte sur les terrains agricoles pour préserver les aménagements futurs.

2007

Avis sur BA/CA de 2007

Le CESR s'inquiète, suite à la très forte augmentation du coût de la réalisation de la route des Tamarins, sur les capacités financières du Conseil régional de mener à terme les autres grands projets structurants pour La Réunion tels que le Tram-train et la Nouvelle route du littoral.

Le CESER souhaite que la responsabilité des routes nationales et départementales soit confiée à une seule collectivité, afin de permettre une meilleure mutualisation des moyens humains, techniques et financiers, ainsi qu'une meilleure cohérence dans les phases de programmation et de mise en chantier effective.

Avis sur les OB 2013

2013

Le CESER rappelle que « La réussite de tout projet passe avant tout par l'adhésion de la population à celui-ci, aussi il insiste sur les actions de communication pour sensibiliser les Réunionnais à l'usage des transports en commun. »

Cela passe aussi par la mise en place de Plans de déplacements d'entreprise ou d'administrations (PDE, PDA).

Avis sur le SRIT

2014

Le CESER demande au Conseil régional de porter vigilance à son recours à l'emprunt afin que celui-ci ne pèse pas sur les ménages actuels et futurs.

Avis sur les OB 2015

2015

Le CESER regrette que La Réunion ne soit pas dotée d'un SRADETT car les projets d'aménagement ne tiennent pas assez compte du développement durable et n'ont pas d'indicateurs de suivi.

Le CESER renouvelle son inquiétude sur le manque de synchronisation entre NEO et la NRL.

Le CESER s'inquiète de l'approvisionnement en matériaux pour la réalisation de la Nouvelle route du littoral. Il alerte également sur l'ouverture des carrières en roches.

Avis sur les OB 2016

2016

Cet historique montre à quel point il est important de se rappeler le contexte dans lequel chaque décision concernant la politique régionale de grands travaux a été prise. De se remémorer quelles ont été les conséquences de changements de stratégie, de contexte financier, réglementaire et humain sur ce chantier mais également sur les questions de déplacements, de transport collectif, de développement durable et d'acceptabilité sociale. Ce rappel à l'histoire du CESER démontre également l'importance de s'inscrire dans le temps long et la nécessité du devoir de suite quant aux travaux des instances consultatives dont le CESER.

2008

Avis sur les OB 2008

Le CESER met l'accent sur la nécessité de développer les TCSP en alternative du «tout voiture». Il affirme l'importance de réaliser le Tram-train à des coûts rigoureusement maîtrisés afin de ne pas mettre en péril les projets futurs de la collectivité.

Avis sur le BP 2008

Le CESER invite à plus de rigueur dans la maîtrise et le contrôle des coûts et préconise qu'un audit soit réalisé. Il attire l'attention sur l'importance de l'effet d'emboîtement entre les grands projets structurants.

2009

Avis sur les OB 2009

Compte tenu du coût final de la route des Tamarins, le CESER s'interroge sur la capacité financière du Conseil régional à réaliser par la suite les deux grands projets à venir que sont le Tram-train et la route du Littoral, essentiels pour le développement économique de l'île. Il invite la collectivité régionale à défendre et adapter, notamment auprès de l'Etat, les sources de financement nécessaires à la réalisation de ces projets.

2012

Avis sur les OB 2012

le CESER appelle à la vigilance dans le cadre des projets structurants pour le territoire sur la nécessité de synchronisation entre l'aménagement des entrées de ville et la livraison des travaux.

Le CESER rappelle la nécessité de faire une Enquête des ménages et des déplacements.

Enfin, il rappelle que l'aménagement du réseau routier ne doit pas se faire au détriment de la protection de l'environnement.

À la suite de la crise des Gilets jaunes, le CESER souhaite que soit posée les bases d'une société pleinement agissante en revisitant notre modèle de société, notamment en matière de dialogue territorial. Il pose les marqueurs pour passer du moment de réconciliation au moment d'appartenance.

Rapport « Notre Manière réunionnaise d'agir »

2019

Le CESER définit le « sens du *concernement* » ou la conscience de chaque citoyen à être concerné par la vie démocratique. Il s'agit, par des mécanismes de co-construction, de permettre à tous de passer de l'intérêt personnel à l'intérêt général afin de fabriquer le bien commun.

Rapport « Territoire à citoyenneté positive » - TCP

2020

Le CESER souligne l'urgence de la situation relative à la gestion des matériaux. Il alerte sur le déséquilibre entre les différents sites de production et leur non-adéquation avec les zones de consommation qui induit des impacts défavorables en termes de flux routiers et de coûts. Il propose la désignation d'une instance de concertation relative aux matériaux afin de co-construire, avec l'ensemble des parties prenantes une vision globale de long terme concertée.

Rapport « matériaux »

2021

III. ADAPTER LA GOUVERNANCE TERRITORIALE AUX ENJEUX ENVIRONNEMENTAUX, FINANCIERS ET HUMAINS



3.1. Gouvernance et pilotage stratégique

Les schémas de planification - Schéma d'aménagement régional (SAR), Schéma régional climat air et énergie (SRCAE), Schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT), Schéma régional des carrières (SDC) - représentent des documents éminemment stratégiques dans la mesure où ils offrent un cadre et une vision à long terme sur l'aménagement du territoire réunionnais.

La Réunion, comme les autres départements d'outre-mer, dispose d'un SAR, et n'est donc pas concernée par l'élaboration d'un Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) prévu par la loi NOTRe.

Dans son avis sur les Orientations budgétaires de 2016, le CESER regrettait que La Réunion ne soit pas dotée d'un SRADDET qui permettrait de doter le territoire d'un document englobant tous les enjeux du territoire (mobilités, déchets, logements...).

Le SRIT est un document de planification sur 10 ans représentant le volet « Infrastructures et transports » du SAR. Il s'appuie sur le Schéma régional climat air et énergie (SRCAE). L'objectif de ce document de planification vise à développer une mobilité durable pour La Réunion à l'horizon 2020-2030.

Dans son avis du 28 janvier 2014 sur le SRIT, le CESER avait pointé la problématique de la gouvernance et l'absence d'une Agence régionale de la mobilité qui pourrait être en charge de la définition des priorités en matière de mobilités, de la mise en œuvre du SRIT, de son suivi et de son évaluation.

Ainsi, la synchronicité nécessaire entre le long terme de l'aménagement (10 à 20 ans), le moyen terme du politique (5 à 10 ans) et le court terme de la mise en œuvre opérationnelle (1 à 5 ans) doit être formalisée pour repérer les espaces de gouvernance et les animer. Cette gouvernance permet de mettre en œuvre les indicateurs d'impact, de suivi et de réalisation permettant la transparence par l'évaluation.

Le schéma ci-dessous montre le caractère multidimensionnel quant aux enjeux visés (économiques, sociétaux et environnementaux), aux écosystèmes concernés et aux temporalités recherchées.

Au vu des éléments du rapport de la collectivité régionale, le CESER constate que la synchronicité entre la disponibilité des matériaux, l'attribution des marchés, les aménagements en amont (Saint-Denis) et en aval (La Possession) n'a pas pu être assurée par une gouvernance territoriale efficiente.

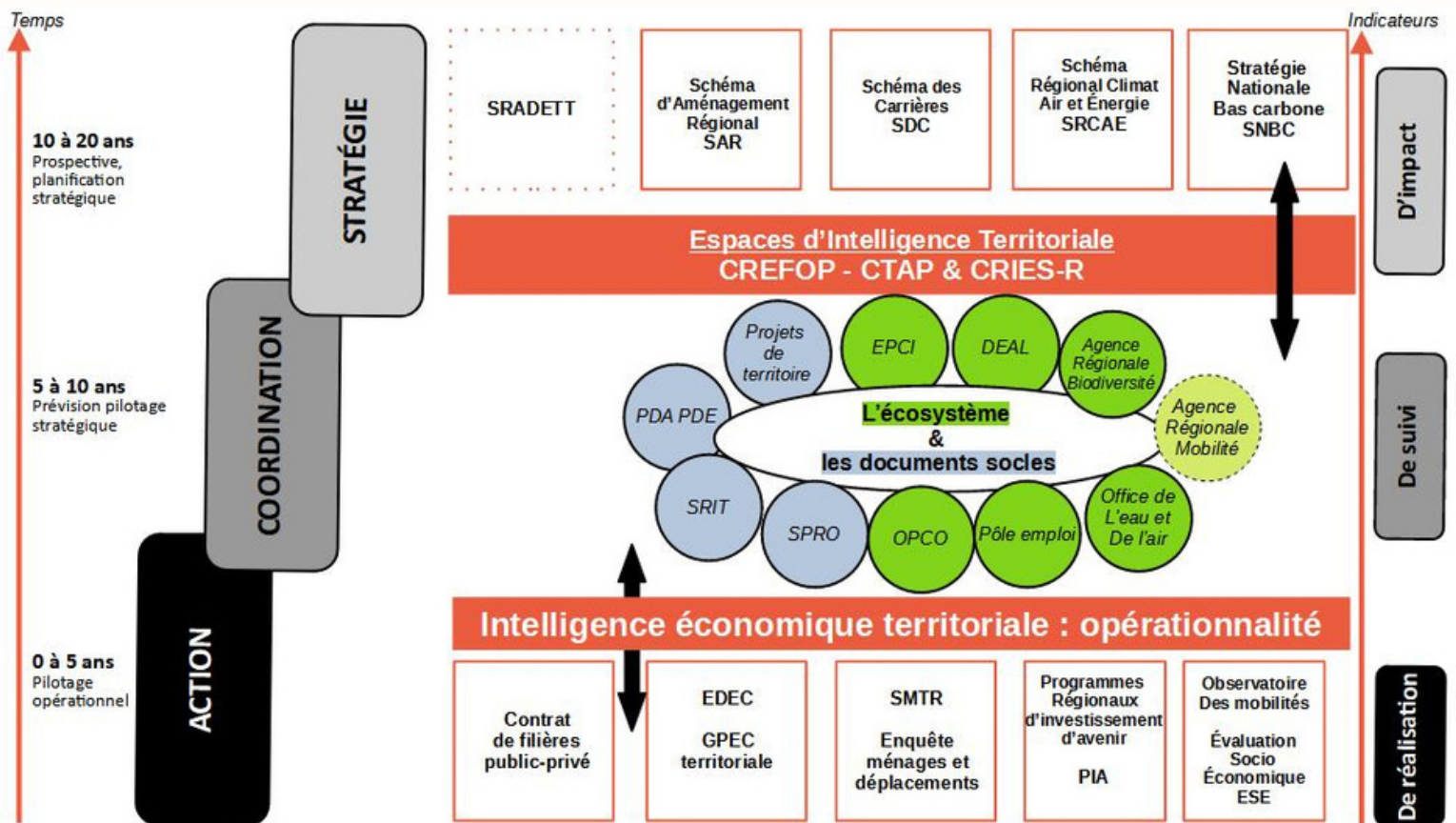


Schéma. Gouvernance : de la planification stratégique, au pilotage opérationnel

3.2. Aménagement et développement durable

Dans son rapport, le Conseil régional indique qu'une organisation environnementale a été mise en place pour le chantier de la NRL « afin de répondre aux exigences réglementaires fixées par les textes ».

Le CESER propose que les enjeux environnementaux soient incorporés dans toutes politiques d'aménagements, au-delà du strict aspect réglementaire.

En 2021, dans son avis sur le rapport « La situation en matière de développement durable de la Région Réunion sur l'année 2020 »¹ du Conseil régional, le CESER partageait la conclusion du Conseil régional « sur le besoin de mieux concilier à l'avenir, dans une vision transversale, l'ensemble des cinq finalités et notamment le développement personnel, culturel et solidaire de La Réunion (finalités 3 et 4) et la préservation de l'environnement, la lutte contre le changement climatique et la consommation responsable (finalités 1, 2 et 5).

Concernant la politique régionale pour la lutte contre le changement climatique et pour la préservation de la biodiversité, des ressources et milieux, le CESER constate les effets neutres des actions réalisées. »

PRÉCONISATIONS

Le CESER préconise de nouveau que ce rapport soit utilisé en amont du vote du budget pour appuyer les Orientations budgétaires du Conseil régional, de manière à appréhender la gestion de ses activités et politiques dans une approche transversale de développement durable et de préservation de la biodiversité et des ressources naturelles réunionnaises.

“

**UNE ÉCOSOPHIE,
UNE SAGESSE COLLECTIVE ET
INDIVIDUELLE QUI NOUS DEMANDE
DE SAUVEGARDER NOTRE RELATION
AVEC LA NATURE VIVANTE.**

EDGAR MORIN

”



1. Avis sur le rapport "la situation en matière de développement durable de la Région Réunion sur l'année 2020" - 2021

IV. L'ACCEPTABILITÉ SOCIALE, GARANTE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE PÉRENNE



4.1. Réconcilier les parties prenantes

Pour le CESER, les décisions inhérentes aux politiques de Grands travaux, et dans ce cas précis, la NRL, c'est-à-dire relevant de l'intérêt général, ne peuvent être pérennes que si elles sont garanties par l'acceptabilité sociale.

La crise sociale des Gilets jaunes en 2018 a témoigné d'une profonde remise en cause de notre modèle de société, et a révélé un sentiment de mal-être ressenti depuis trop longtemps. Pour le CESER, trois grandes fractures sont à l'origine de cette situation : sociale, civique et territoriale.

Dans son rapport « *Notre manière réunionnaise d'agir pour Faire territoire(s) et Faire société* »¹, le CESER a considéré qu'une société pleinement agissante ne naîtra pas du jour au lendemain. Mais c'est bien l'objectif du CESER que de s'inscrire dans le temps long, pour garantir un projet commun durable.

En effet, toute politique publique peut, si elle est mal construite, créer des incompréhensions voire rencontrer de fortes oppositions. Il s'agira alors de distinguer :

1. Le **moment de la réconciliation**, après des épisodes de colère, de violences parfois, desquels il faut savoir tirer des leçons pour mieux avancer ensemble ;
2. Le **moment du discernement**, qui est celui d'avoir la capacité à apprécier avec justesse et équité les récents événements et à les inscrire dans un contexte particulier qui est celui de La Réunion ;
3. Le **moment de la pédagogie**, nécessaire à la compréhension de la société dans laquelle vivent les citoyens réunionnais, de ses acteurs, de ses identités ;

Et enfin, le **moment de l'appartenance**, celui où se consolide l'existence du lien social et où se consacre le sentiment d'attachement à une société, et sûrement aussi celui de la revendication d'une plus grande et forte identité réunionnaise.

Dans son rapport, le Conseil régional veut mettre en place les conditions d'appropriation des Réunionnais du sujet de l'achèvement de la NRL.

PRÉCONISATIONS

Aussi, le CESER propose pour nourrir les phases de réconciliation, de discernement et de pédagogie, de mettre en œuvre une démarche de refondation du dialogue entre parties prenantes (dont le CESER) en s'appuyant sur une maîtrise d'œuvre référente en matière d'outils et d'accompagnement à la concertation. À l'instar de la « concertation volontaire "Projet 2030 Granville" » : associer les acteurs locaux et habitants à la requalification du centre-ville » ou de la "convention citoyenne pour le climat", tous deux accompagnés par Res Publica, en terme de méthodes, d'expertises, la collectivité régionale pourrait renouer avec le dialogue démocratique permettant un moment d'appartenance du plus grand nombre, s'agissant d'un projet d'aussi grande envergure que le chantier de la NRL.

1. Rapport du CESER « *Notre manière réunionnaise d'agir pour Faire territoire(s) et Faire société* », 19 mars 2019

2. <https://www.jenparle.fr>

4.2. Activer les ressorts du pacte social territorial

Pour le CESER, la notion de démocratie permanente est centrale dans la mesure où elle initie un lien entre l'action citoyenne et l'action publique dans une perspective de l'intérêt collectif. Faire émerger à La Réunion, un Territoire à citoyenneté positive² (TCP) implique la *co-construction* d'une démocratie permanente composée des trois dynamiques de *co-construction* :

- la **co-construction institutionnelle** entre les corps représentatifs et les pouvoirs publics, en assurant et en vivifiant les instances prévues par le cadre réglementaire (cf. supra) ;
- la **co-construction territoriale** pour faire émerger des espaces d'intelligence territoriale pour expérimenter, réaliser, dupliquer les projets.
- la **co-construction citoyenne** pour nourrir le concernement et l'engagement des citoyens ;

On entend par « *sens du concernement* » la conscience du citoyen d'être concerné par une question sociétale et de s'éprouver potentiellement acteur pour s'impliquer dans la vie démocratique. S'impliquer dans la vie démocratique nécessite de quitter l'intérêt personnel où l'objectif premier est de construire sa vie, puis de s'émanciper en donnant du sens à sa vie au travers de l'intérêt catégoriel. C'est tout le sens de l'engagement associatif, syndical, politique, etc. pour enfin, développer le sens du *concernement* afin de servir le bien commun. Le CESER préconise dans la perspective de *co-construction* de systématiser et de renforcer :

1. le « **concernement = pas sans moi** »
2. la « **capacité d'agir = avec moi** »
3. la « **durabilité de l'engagement** »

Dans le préambule de son rapport, la collectivité régionale explique que les éléments fournis, visent "à partager avec l'ensemble des Réunionnais, la réalité de ce projet [NRL]: ses impacts financiers pour la collectivité et les contribuables, ses impacts en matière socio-économique pour La Réunion, le bilan environnemental des décisions prises et à prendre pour finir la route et des délais enfin réalistes dans la mise en œuvre des phases du chantier. C'est un exercice de transparence, dicté par un devoir de vérité et de responsabilité, principe fondamental de la nouvelle mandature."

PRÉCONISATIONS

Dans le cadre de la prochaine révision des marchés concernant l'achèvement de la NRL, le CESER préconise la mise en place d'un processus de concertation élargie à l'image de ce qui est possible avec un SRADETT. Ce processus pour le CESER, devrait aussi se faire dans le cadre de la prochaine révision du SRIT ou du SRDEII³, permettant la fondation d'un pacte social territorial des déplacements.

Il souhaite qu'en matière de concernement, de capacité d'agir et de durabilité de l'engagement que ces concertations se traduisent dans les schémas programmatiques territoriaux.

2. Rapport du CESER « Faire de La Réunion du Millénaire un Territoire à citoyenneté positive et un Territoire à défi éducatif », juillet 2020.

3. SRDEII : Schéma régional pour le développement économique par l'innovation et l'internationalisation.

4.3. De grands travaux pour faire territoire mais aussi faire société

Comme expliqué dans son rapport "Territoire à citoyenneté positive", pour permettre de faire territoire et de faire société, la participation citoyenne doit se construire au niveau de la **co-élaboration** qui relève d'un niveau de démocratie participative plus avancé. Ainsi, des citoyens aux intérêts potentiellement divergents élaborent des projets avec l'autorité publique et celle-ci doit se justifier si elle ne suit pas la conclusion des débats.

Ces mécanismes ne sont pertinents que s'ils s'inscrivent dans un climat de confiance et qu'ils intègrent l'information et l'évaluation.

Pour cela, le Conseil régional a souhaité par ce rapport que *"toutes les dimensions de la problématique soient présentées afin de prendre les décisions qui s'imposent en toute connaissance de cause et dans la plus grande transparence."*

PRÉCONISATIONS

Si dans ce cadre, le CESER se satisfait que le rapport NRL transmis soit le premier à être aussi exhaustif, il recommande la réalisation d'un document plus pédagogique à destination du grand public, ainsi que l'instauration d'un rendez-vous d'informations sur le dossier où tout un chacun pourra poser ses questions et trouver réponses. Ainsi, l'information partagée sera claire, continue, pertinente et surtout adaptée au plus grand nombre.

Dans ce cadre, le CESER propose que soit réalisée une Évaluation socio-économique (ÉSÉ) du chantier NRL sur les parties réalisées et prêtes à être livrées (entrées de ville, viaduc, digues Grande Chaloupe). A des fins de meilleures compréhensions, cette préconisation est étayée en page suivante.

Compte tenu de l'ensemble des éléments posés ci-dessus, le CESER propose que s'agissant des politiques de travaux dits structurants et, de fait, relevant de l'intérêt général du territoire, soient, a minima consulté l'ensemble des parties prenantes du territoire et non uniquement celles directement impactées par le chantier.

Plus concrètement, sur un chantier comme la NRL, afin de garantir l'acceptabilité sociale, la décision qui sera prise doit s'inscrire dans le triptyque :

- **Conseil de quartiers des communes de Saint-Denis et de la Possession,**
- **Comité de Développement (CoDev) des intercommunalités de toute l'île,**
- **Conseils consultatifs (CESER-CCEE-CCC).**



4.4. L'évaluation socio-économique d'un projet, pour quoi faire ?

L'évaluation socio-économique dépasse la seule analyse financière, budgétaire et technique pour prendre aussi en considération les dimensions sociales, économiques et environnementales d'un projet. Elle vise la quantification des différents impacts espérés (coûts et bénéfiques) et cherche à en donner une traduction monétaire pour apprécier le bénéfice global.

La valeur d'un projet n'est pas mesurée dans l'absolu mais en comparaison avec une option de référence, qui sert de contrefactuel (ce qui se passerait raisonnablement si on ne faisait pas le projet).

Les hypothèses décrivant le contexte dans lequel le projet se développera et affectant le résultat attendu doivent être explicitées. Elles peuvent porter, par exemple, sur les mutations des comportements de mobilité dans 50 ans. Certaines valeurs utiles pour les calculs sont normées de façon à ce que le cadre d'analyse soit le même pour tous les projets. La loi du 31 décembre 2012 définit qu'un comité d'experts, installé par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) et France stratégie, a la responsabilité de mettre à jour ces données et d'améliorer les méthodologies utilisées.

PRÉCONISATIONS

S'agissant des externalités positives (coût de déplacement, qualité de vie au travail, réduction des temps de trajets, impact sur l'activité économique...) au-delà des coûts des différents scénarii (maîtrise d'œuvre...), le CESER préconise qu'à l'instar de la Fédération nationale des travaux publics¹ qui a mandaté Citizing, cabinet indépendant spécialisé dans l'évaluation de politiques publiques, pour analyser différents projets d'infrastructures dont l'évaluation socio-économique de l'achèvement de l'élargissement en 2 x 2 voies de l'axe Bretagne-Anjou, la collectivité régionale fasse réaliser une évaluation socio-économique des scénarii du chantier de la NRL.

Le CESER est convaincu que cette évaluation permettra de prioriser les choix entre les scénarii et guider la décision de la collectivité régionale, de convaincre de l'utilité du projet ou de le réorienter, de communiquer auprès des différentes parties prenantes et d'en obtenir les financements.

Le CESER souhaiterait savoir si une telle évaluation a été réalisée à l'origine du projet de la NRL et souhaite en être destinataire le cas échéant.

L'OBLIGATION LÉGALE DE L'ÉVALUATION ET LES MISSIONS DU SGPI

L'article 17 de la Loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques oblige tout porteur de projet d'investissement financé par l'État à réaliser préalablement une évaluation socio-économique. Son décret d'application du 23 décembre 2013 confie deux missions au SGPI :

1. **La tenue d'un inventaire annuel** des investissements à l'étude dès que le financement de l'État est susceptible de dépasser 20 M€.
2. **L'organisation d'une contre-expertise indépendante des dossiers d'évaluation socio-économique** dès que le financement de l'État dépasse 100 M€. Sur la base du rapport de contre-expertise, le SGPI rend un avis. Le rapport et l'avis sont transmis au Parlement et au Premier ministre, ainsi qu'au porteur de projet et à son ministère de tutelle.

1. <https://www.fntp.fr/fntp/argumentaires-et-etudes/impacts-socio-economiques-des-investissements-en-infrastructures>

V. AMÉNAGER DURABLEMENT ET ÉQUITABLEMENT LE TERRITOIRE : JOUER SUR LE LEVIER DE LA PLANIFICATION



5.1. Objectiver, dialoguer, orienter

À bien des égards, les politiques de grands chantiers sont à la fois incontournables pour accompagner le développement du territoire et doivent répondre aux enjeux de demain ainsi qu'à une demande sociale forte de transparence quant à l'utilisation des ressources financières et naturelles de La Réunion.

La prise en compte de ces enjeux implique un **changement de paradigme** avec une vision globale et intégrée au sein de chaque projet de territoire.

Le Président de la République lui-même, dans son allocution du 13 avril 2020, lorsqu'il évoquait la nécessité de « rebâtir notre économie plus forte [et de] rebâtir une indépendance agricole, sanitaire, industrielle et technologique », précisait que, selon lui, cela supposait « une stratégie où nous retrouverons le temps long, la possibilité de planifier, la sobriété carbone, la résilience qui seuls peuvent nous permettre de faire face aux crises à venir »¹

La planification permet de définir des objectifs sur un horizon de plusieurs années et de prévoir les différentes étapes pour y parvenir, en coordonnant les différents secteurs qui y concourent.

Cela passe donc par une hiérarchisation des secteurs prioritaires et des investissements nécessaires pour les développer, afin de doter l'économie locale des infrastructures qui auront le plus puissant effet de levier sur l'ensemble des activités jugées utiles.

La notion de « plan » apparaît dans la France d'après-guerre avec la création du Commissariat général au plan en 1946 par le Général De Gaulle. Le Commissaire Général du Plan animait notamment les travaux de plusieurs « commissions de modernisation », consacrées aux différentes ressources et aux différents secteurs d'activité, et réunissant divers acteurs et des experts ou des « personnalités qualifiées ».

La première étape de la **planification** repose en effet sur la **concertation**, associant notamment les partenaires sociaux, afin de définir un **horizon commun, à la fois désirable et accessible**. La participation des « forces vives de la Nation » à l'élaboration du plan est vue, dès Jean Monnet², comme une condition de sa réussite : « On ne pourra pas transformer l'économie française, disait-il à de Gaulle fin 1945, sans que le peuple français participe à cette transformation. Quand je dis "le peuple", ce n'est pas une entité abstraite, ce sont les syndicats, les industriels, l'administration, tous les hommes qui seront associés à un plan d'équipement et de modernisation. » On parlerait presque, aujourd'hui, de « **projet de société** ».



1. Emmanuel Macron, président de la République, « Adresse aux Français », le 13 avril 2020.

2. Monnet J. (1976), Mémoires, Paris, Fayard.

5.2. Questionnements techniques

Le CESER prend acte des montants indiqués concernant les contentieux présentés dans le rapport et ne peut que s'interroger sur les montants réclamés et les délais de traitements de ceux-ci. Il note également que certaines options présentées pourraient faire, a minima, l'objet de recours. Le CESER se questionne sur la responsabilité du maître d'œuvre vis-à-vis des solutions techniques et des coûts associés, au regard des montants des indemnités demandées par les entreprises.

D'autre part, le CESER rappelle que s'agissant des chantiers d'envergure (Route des Tamarins, basculement des eaux Est en Ouest, NRL...), les délais n'ont jamais été respectés, les coûts prévisionnels ont été systématiquement majorés avec des impacts sur l'endettement du territoire et des Réunionnais.

Dans son rapport d'août 2006, le Conseil régional présente l'étude technique de la Direction départementale de l'équipement (DDE). Celle-ci établit un prévisionnel de besoin en matériaux de 9 millions de tonnes (MT). Le CESER s'interroge sur un tel décalage de cette analyse entre l'expression initiale des besoins et le besoin réel à ce jour de 20 MT.

Le CESER questionne également le choix réalisé à la suite de la concertation publique de Neo. En effet, sur les trois options proposées, c'est la digue en mer avec viaduc qui a été retenue par le public. S'il venait à être l'option définitive, ce choix paradoxal souligne encore une fois le besoin de gouvernance et de synchronicité.

Enfin, à l'origine du projet de liaison Ouest-Nord, la commission Süter avait conclu que « *cet ouvrage [Route du littoral] "en fin de vie" (qui n'a sans doute pas toujours été entretenu tel qu'il aurait dû l'être lorsqu'il était sous la responsabilité de l'État) ne possède pas de dispositif permettant de caler la carapace. Le coût d'entretien de cette route ne peut donc aller qu'en augmentant au fil des ans* »¹. Compte tenu de l'impacte des coûts d'entretien, le CESER souhaiterait connaître la comparaison des coûts projetés par rapport aux coûts actuels.



1. Commission Süter, 1998-2005

5.3. Hiérarchiser les investissements, optimiser l'usage des ressources

Le levier majeur que constitue la planification permet aux entreprises réunionnaises d'avoir de la visibilité sur leurs activités et de fait, sur les emplois à créer. Dans son rapport, le Conseil régional rappelle que *"les accords de Matignon II ont été signés pour un ensemble de projets évalués à 2 200M d'euros (NRL, Trans-éco express et un programme d'investissement aéroportuaire). (...) ces travaux participent aussi de manière décisive à la relance de l'activité économique, notamment le bâtiment et travaux publics (BTP), confronté depuis 2008 à une crise sans précédent."* L'étude prévisionnelle des emplois générés faisait état de 1500-1700 emplois directs liés à la NRL.

Le besoin de montée en compétences rendue nécessaire par le développement de l'activité économique locale permettra, sous l'égide du Comité régional de l'emploi, la formation et l'orientation professionnelle (Crefop), de contractualiser des Engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC).

Le CESER rappelle que s'agissant du chantier NRL, il avait alerté la Collectivité régionale sur des tensions quant à l'approvisionnement dès 2016².

D'autre part, la non disponibilité des matériaux à proximité des chantiers rend incertaine la maîtrise des coûts financiers et environnementaux. En effet, le transport des matériaux d'un bout à l'autre de l'île provoque un effet ciseau et a pour conséquence de congestionner des axes routiers tout en ayant une empreinte carbone importante.

Dans son rapport, le CESER rappelle que la demande en matériaux demeure forte alors même que les ressources demeurent incertaines et controversées. En effet, à compter de 2021, la fermeture de carrières commerciales va générer une augmentation du trafic routier et des prix rendus (cf. schéma ci-contre).

Les choix de la meilleure solution pour terminer la NRL doivent se faire en maximisant les retombées en emploi local.

PRÉCONISATIONS

Aussi, le CESER préconise que soit réuni le CREFOP afin de planifier les besoins en emplois liés aux différents plans de relance ainsi qu'à la planification des grands travaux liée à l'achèvement de la NRL mais également à la mise en œuvre des projets de territoire et de nouveaux chantiers structurants tels Neo.

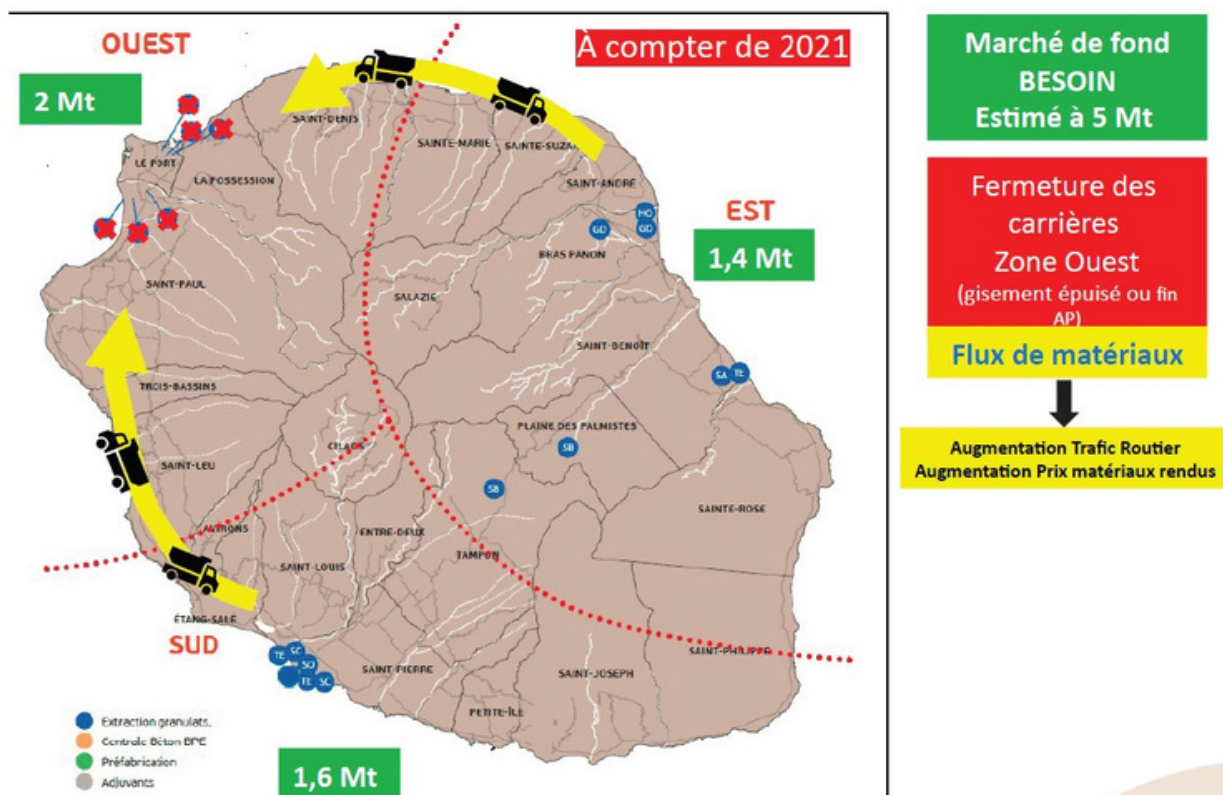
Offrir de la visibilité sur les investissements majeurs de La Réunion ne répond pas qu'à l'unique enjeu socio-économique. En effet, les politiques d'aménagement et de grands travaux réunionnaises ont des impacts majeurs tant sur les ressources en matériaux pour lesquelles, le CESER a fait état de la raréfaction de l'approvisionnement dans son rapport «Diagnostic et vision pour un usage raisonné et concerté des matériaux de construction nécessaires à un aménagement durable de La Réunion»¹.

1. Rapport du CESER « Diagnostic et vision pour un usage raisonné et concerté des matériaux de construction nécessaires à un aménagement durable de La Réunion », janvier 2021

2. Avis du CESER sur les orientations budgétaires du Conseil régional de 2016

PRÉCONISATIONS

Le CESER propose de manière générale la désignation d'une instance de concertation relative aux matériaux et plus particulièrement face à l'urgence, d'activer de nouveau le comité de pilotage des matériaux de la NRL (afin de co-construire, avec l'ensemble des parties prenantes (État, collectivités, représentants de filières, riverains, associations, etc.), une vision globale de long terme concertée pour La Réunion autour d'un objectif d'autosuffisance et de durabilité. Il suggère que cette instance prenne la forme d'un Espace d'intelligence territorial (EIT) visant à établir un plan d'actions partagé de la construction durable à La Réunion.



Source : Unicem, 2020

5.4. Et demain ?

Le CESER ne peut que constater face à l'évolution de la démographie, un impact important et prévisible, sur les infrastructures correspondantes (congestion et sécurité des routes, logements, équipements ...).

L'Insee¹ estime le besoin en logements à horizon 2035 à 168 900 logements soit 7700 par an en moyenne.

En termes d'infrastructures routières, sont envisagées la déviation de Saint-Pierre, la contournante de Saint-Joseph et de Saint-Benoît encore la sécurisation de la route de Cilaos.

À ceux-ci s'ajoutent les projets d'écocité de Cambaie, le projet Omega, les nouveaux lycées de la mer et hôtelier ainsi que les projets de sécurisation des infrastructures portuaires et aéroportuaires.

Loin d'être exhaustive, cette liste interpelle sur la disponibilité des ressources humaines, financières et naturelles permettant de les faire aboutir dans des délais raisonnables.

Dans son rapport, la collectivité régionale rappelle à juste titre que « la responsabilité de la Région ne se limite pas à la NRL. Elle est aussi de conduire des actions au service du territoire et des Réunionnais dans le cadre de ses différentes missions fondamentales: éducation, soutien à la jeunesse, développement économique, déplacements et aménagement du territoire, innovation et recherche, co-développement régional... »

PRÉCONISATIONS

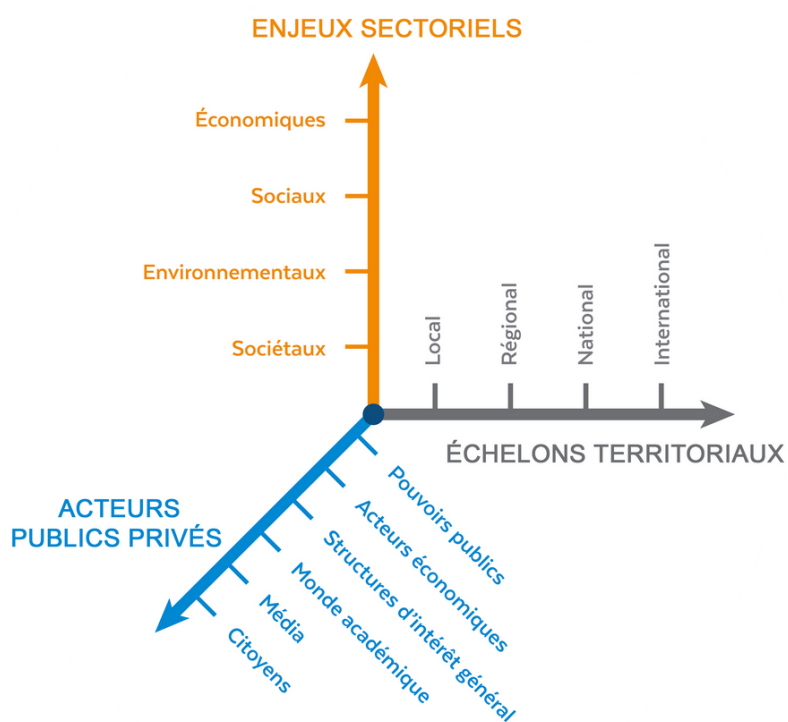
Le CESER préconise que soit réunie d'urgence une Conférence territoriale de l'Action Publique (CTAP) élargie aux intercommunalités, à l'Agence régionale de biodiversité et à l'Agence régionale de la mobilité, aux conseils consultatifs afin que soit créée une commission dédiée à la planification des grands chantiers réunionnais intégrant l'organisation de la concertation citoyenne.



1. Insee, « Les besoins en logements à La Réunion à l'horizon 2035 - Rôle majeur de la croissance et du vieillissement de la population », Insee Dossier n°6, octobre 2018

VI. CONCLUSION

Le CESER a interpellé régulièrement le Conseil régional sur sa capacité financière à mener à terme ce chantier. Dans son avis sur « la liaison Ouest-Nord » de 2006, le CESER estime que la solution viaduc-digue comporte beaucoup d'incertitudes et de risques sur sa pérennité et son sur-coût d'entretien. **Le CESER rappelle l'intention commune des parties sur la nécessité de sécurisation des routes nationales, dont la route du littoral, à ce titre, le CESER questionne la répartition de l'évolution des coûts entre les deux partenaires que sont l'État et la collectivité régionale et l'effectivité de cette sécurisation au vu des risques humains.** La difficulté qu'allait représenter la question des matériaux face aux besoins exprimés est un élément essentiel que le CESER avait mis en avant dès 2016. De même, l'aménagement des entrées de villes et leur articulation synchronisée avec le chantier de la NRL était un point d'alerte soulevé par le CESER dès 2016.



Le schéma ci-dessus montre, pour répondre au choix de la meilleure solution, qu'il faut rechercher un équilibre entre les enjeux sectoriels, les écosystèmes des acteurs publics et privés, en cohérence avec les échelons territoriaux concernés (communes, EPCI et Conseil régional). Le challenge est d'agir en cohérence, en réussissant les mutations nécessaires et de nourrir l'engagement des parties prenantes concernées.

Une étude conduite par la chaire d'économie urbaine de l'ESSEC montre qu'en matière d'aménagements, les vrais blocages peuvent être profonds. Essentiellement organisationnels et socio-culturels, ils se situent au coeur même de l'organisation territoriale et dans la persistance de pratiques trop rigides.

L'évolution démographique du territoire et l'adéquation de l'aménagement (logement, mobilités, eau, éducation) nécessitent cette anticipation et cette **approche multidimensionnelle** et non plus une approche en silo, par politiques publiques, et des mises en œuvres désynchronisées.

La NRL se situe à l'intersection de ces trois dimensions démontrant la complexité d'une réponse à apporter. Aussi, **le CESER propose de passer de l'intérêt catégoriel à l'intérêt général, seule voie des possibles.**

Comme nous l'avons décrit, un nouveau **pacte social territorial** s'impose à toutes les parties prenantes. En effet, si l'on voit se multiplier des projets de pistes cyclables, des initiatives souvent réussies de végétalisation ou de piétonisation, de Transports collectifs en site propre, etc., l'échelle et le rythme du changement sont très loin d'être suffisants pour répondre aux besoins d'aménagement du territoire.

Manquons-nous, comme on pourrait le croire, de solutions techniques pour apporter des réponses concrètes aux enjeux de nos villes et de nos territoires ? La question est-elle uniquement financière ? Faut-il plus d'ingénieries localement ?

Dans cet avis, le CESER propose ainsi, s'agissant des options proposées pour l'achèvement du chantier de la Nouvelle route du littoral (digue à talus, digue à caisson, digue béton, viaduc...) mais également pour **tout chantier** structurant à venir, une méthodologie :

- Recourir à une **gouvernance territoriale** adaptée aux enjeux environnementaux, financiers et humains.
- S'assurer de l'**acceptabilité sociale** du projet grâce à un process de *co-construction* et une **évaluation socio-économique** posée en amont et informant des externalités positives et négatives du projet.
- **Planifier l'aménagement durable** du territoire et construire un horizon commun, lisible et profitable au plus grand nombre.

Sans une mutation vigoureuse dans les pratiques de gouvernance, de planification, de *concernement* des parties prenantes, **aucune transition ne pourra véritablement s'opérer, dans les délais nécessaires.**

La Réunion fait face à des enjeux d'une complexité multidimensionnelle et d'une diversité exceptionnelles, de l'impact carbone à la biodiversité, en passant par la gestion des ressources naturelles, l'équité socio-spatiale, la qualité du cadre de vie, ou encore l'enjeu de la réelle applicabilité d'un contrat **Convergence** à coté des budgets de droit communs. Le CESER rappelle donc la nécessité de disposer d'un budget de convergence et d'un budget de droit commun afin de différencier l'endettement qui relève d'investissements d'égalité réelle et celles relevant du droit commun liées aux besoins du territoire.

CESER

ÎLE DE LA RÉUNION



Conseil économique, social et environnemental régional de La Réunion

73, boulevard du Chaudron
97490 SAINTE-CLOTILDE

Tél. 0262 97 96 30
Fax. 0262 97 96 31

ceser@cr-reunion.fr
www.ceser-reunion.fr

