

**DEVOIR DE SUITE  
DU « PLAN DE RELANCE  
ET DÉCLINAISON TERRITORIALE  
DANS LES OUTRE-MER »**

AVIS ADOPTÉ À L'UNANIMITÉ DES MEMBRES  
DE L'ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE DU 17 DÉCEMBRE 2021





# SOMMAIRE

Préambule . . . . . p.5



Première partie . . . . . p.6

## UNE CONCEPTION DÉCONNECTÉE DES TERRITOIRES



Deuxième partie . . . . . p.8

## UN PLAN DE RELANCE DE RATTRAPAGE ?



Troisième partie . . . . . p.10

## COHÉRENCE ET COORDINATION

Conclusion . . . . . p.13

Annexe . . . . . p.14



**MINISTÈRE  
DES OUTRE-MER**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*



# Déclinaison du plan de relance en Outre-mer

# PRÉAMBULE

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a sollicité, pour la seconde fois le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de La Réunion sur le Plan de relance économique de la France de 2020-2022 (France relance) lancé par le Gouvernement et sa déclinaison territoriale dans les Outre-mer. Un an après sa première contribution<sup>1</sup> au CESE, la lecture du tableau de bord<sup>2</sup> de ce plan n'est pas très encourageant (cf. annexe). La première contribution du CESER avait été articulée selon trois axes :

- les finances des collectivités locales, les délais de paiements et l'impact sur les entreprises ;
- les difficultés d'ingénierie ;
- le champ normatif.

Depuis lors, le CESER a tenu à maintenir une veille sur la mise en place de ce plan dans notre territoire. Il tient à saluer l'engagement et la disponibilité du sous-préfet à la relance, M. Gilbert Manciet, pour la réponse à ses demandes et à ses interrogations. Cela nous a permis d'avoir une vision un peu moins pessimiste des retombées potentielles de « France relance » sur notre territoire. Aussi, c'est fort de ces éléments que le CESER apporte sa nouvelle contribution faisant suite à la demande du CESE. Enfin, il tient aussi à rappeler qu'en marge de « France relance », le plan régional de l'Union européenne (Réact-UE) a été, lui aussi, déployé sur notre territoire.

- 
1. Contribution du CESER « Plan de relance et déclinaison territoriale dans les Outre-mer », 9 novembre 2020.
  2. <https://www.economie.gouv.fr/plan-de-relance/tableau-de-bord>.

## PREMIÈRE PARTIE

# UNE CONCEPTION DÉCON

Pour le CESER, l'évaluation de « France relance » territorialisé à La Réunion n'est pas forcément pertinente à ce stade. En effet, d'une part, l'indicateur utilisé pour en « mesurer » les impacts est le produit intérieur brut (PIB) et, d'autre part, compte tenu de la mise en œuvre, dans la même temporalité, du Réact-UE, il apparaît compliqué, sinon plus, qu'il soit possible d'évaluer les résultats de l'un sans ceux de l'autre. Pour le CESER, le plan « France relance », objet de la demande du CESE, dès sa conception, n'a pas su tenir compte de principes importants que sont :

### La différenciation

Chaque territoire a ses propres besoins au regard de son développement, et de ce fait sa propre stratégie économique confortée par son Schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII), déclinée pour un tissu économique qui lui est propre.

### La décentralisation

Les lois qui se sont succédées depuis 2014, Maptam<sup>3</sup>, Notre<sup>4</sup>, Égalité réelle<sup>5</sup> et la future loi « différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification de l'action publique » (3DS) renforcent les compétences, notamment économiques, des collectivités territoriales, régionales et intercommunales. Un lien étroit s'est donc créé entre ces collectivités et les acteurs socio-économiques locaux, que le plan de relance a semblé méconnaître en systématisant les appels à projet.

### La déconcentration

Moyen privilégié de sa mise en œuvre, il s'est surtout agi de nommer des sous-préfets à la relance, sans moyens supplémentaires dédiés, notamment humains. Ainsi, les services déconcentrés de l'État, déjà sollicités par la mise en œuvre des

mesures d'urgence sanitaires, ont dû ajouter cette nouvelle mission à d'autres missions régaliennes.

### La simplification

Pour se déployer, il a utilisé deux leviers : le premier consistant à financer des projets, principalement de travaux, de l'État et des collectivités locales, cela a permis de soutenir la commande publique; le second relevait d'appels à projets passés par les services de l'État avec, cependant, une complexité tant dans l'information (quels sont les appels à projet disponibles?), que dans la dépose de candidature (dimensionnement trop élevé, dématérialisation quasi systématique). Sur un territoire composé, à près de 66%, d'entreprises sans salarié, ce mode de fonctionnement est rédhibitoire.



3. Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

4. Loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

5. Loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

# — NECTÉE DES TERRITOIRES

## RECOMMANDATION

Un plan de relance territorialisé doit, pour le CESER, s'articuler autour d'un triptyque vertueux pour le territoire :

1. Protéger les entreprises réunionnaises,
2. Soutenir l'économie réunionnaises,
3. Accélérer la convergence.

Ce triptyque doit s'organiser autour de huit priorités que sont l'emploi, l'économie, la jeunesse, les solidarités, la santé, la mobilité collective, l'habitat et la croissance verte.

S'agissant du levier de la commande publique, le CESER a proposé dans sa contribution « Notre manière réunionnaise d'agir pour faire territoire(s) et faire société : Informer, bâtir et transmettre » la création d'un Comité de maximisation (Comax) afin d'analyser et maximiser les retombées locales des investissements tant publics que privés et, parallèlement, de conditionner les aides publiques afin d'agir en faveur de l'ancrage territorial<sup>6</sup> et du développement durable.

L'objectif est de consolider et développer les secteurs d'activités qui composent l'économie locale dans une démarche d'ancrage et de responsabilité sociétale des entreprises (RSE) et de la responsabilité sociétale des organisations (RSO), thématiques qui font l'objet de travaux depuis plusieurs années et qui ont été publiés notamment dans le rapport du CESER « *l'ancrage territorial des politiques publiques pour le développement des entreprises et de La Réunion* » de septembre 2016 ainsi que dans le mémorandum sur l'ancrage territorial de décembre 2017. Ces textes visent à mettre en action les politiques publiques, selon la

6. Cf. documents ancrage territorial.

grille de lecture de la RSE et de la RSO. Le territoire étant ici appréhendé sous l'angle géographique et également communautaire, dans lequel existe une forte interaction entre les acteurs de terrain et les institutions dans une démarche collective de développement. Cette vision commune se traduit par l'émergence d'espaces de gouvernance partagée, appelés « espace d'initiative locale » visant à responsabiliser les parties prenantes, à les faire agir et à les faire coopérer dans une optique d'actions communes.

## Principales étapes de réalisation :

- étape 1, court terme, création d'un Comax ;
- étape 2, moyen et long terme, identification de la liste des besoins structurants pour La Réunion ;
- étape 3, moyen et long terme, mise en cohérence des investissements structurants avec les secteurs d'activités qui doivent être considérés comme moteurs pour l'île (nouveaux relais de croissance).

## PRÉCONISATION

Le CESER souligne que cet épisode de crise sanitaire non encore terminé et la batterie de mesures de soutien à l'économie dont une certaine partie a dû être rapidement révisée pour s'adapter aux territoires d'Outre-mer, rappelle une nouvelle fois la nécessité pour ces Régions ultra-périphériques (Rup) de se doter d'instances de concertations actives au titre desquelles on peut citer la CTAP appuyée à chaque fois que nécessaire par un Comax afin d'irriguer là où le territoire en a le plus besoin.

## DEUXIÈME PARTIE

# UN PLAN DE RELANCE OU DE RATTRAPAGE ?

Les mesures de « France relance » ont été conçues pour répondre aux quatre défis structurels de l'économie française : **l'accélération** de la transition écologique, **l'amélioration** de la compétitivité des entreprises, **le renforcement** des compétences et **le développement** de tous les territoires.

Or, au regard du bilan territorial proposé (voir tableau de bord en annexe), il est difficile d'y voir un plan de relance sauf à le simplifier à un « choc de consommation ». En effet, son ingénierie et sa temporalité favorisent les projets « matures » appelant une « consommation » immédiate des moyens (matière et main d'œuvre), écartant de fait de nouvelles initiatives ce qui était pourtant le sens même des annonces présidentielles, prolongées par les propos du Premier ministre qui avaient pour visée de changer concrètement la vie des citoyens.

L'un des impératifs qui gouvernait ce plan, consistait dans une contractualisation avant le 31 décembre 2021. Aussi, dans le contexte de crise sanitaire actuel et, avec des restrictions qui se sont imposées à nos territoires, avec les différenciations que l'on connaît, seuls les projets quasi matures et/ou finalisés ont pu être retenus.

Même si dans l'urgence, il était important de relancer l'activité des entreprises, il convient toutefois de souligner qu'il est une différence importante entre relancer l'activité d'une entreprise de manière ponctuelle et relancer l'économie d'un territoire ou d'un pays dans sa globalité sur une trajectoire pluriannuelle. Cette globalité en est tout l'enjeu, c'est l'exemple de l'Allemagne au cours des dernières décennies qui nous le démontre. Certains secteurs économiques ne verront un retour à la normal qu'à échéance 2023-2024. C'est le cas du tourisme par exemple, alors même que les « vagues » n'en finissent pas et que les voyageurs n'ont pas retrouvé leurs conditions de liberté d'avant crise.

Pour le CESER, envisager le plan actuel comme un plan de rattrapage et de développement, sur plusieurs années, comme il l'avait écrit dans son avis concernant le projet de loi « Égalité réelle », et non comme un plan de relance, permettrait de modifier la vision des stratégies économiques à mener pour les années à venir.

Ce changement de paradigme permettrait d'évaluer les conséquences de tels plans sur un horizon de plus long terme. En effet, outre le plan de relance européen (Réact-UE), certaines aides d'État dites d'urgence, comme le prêt garanti par l'État (PGE), le fonds de solidarité national (FSN), etc. sont encore effectives, notamment pour les Outre-mer.

Le CESER rappelle qu'à défaut d'avoir eu une réelle *co-construction* du plan de relance, l'appropriation par le plus grand nombre est d'importance tant au regard des montants engagés que de ses retombées. Cette appropriation viendra nourrir le *concernement*<sup>7</sup> de la population, lui-même alimenté par une information claire et transparente.

Dans la présentation de « France relance », il était prévu qu'au « *niveau local, les comités de suivi régionaux qui devaient veiller à informer l'ensemble des acteurs locaux des modalités de mise en œuvre du plan, à suivre l'avancement des projets sur les territoires et à identifier et résoudre les points de blocage éventuels. Ils incluront notamment les services de l'État, les représentants des collectivités locales et les partenaires sociaux. Un tableau de bord des projets dans les territoires et des indicateurs de suivi sera régulièrement rendu public. Par souci de transparence, le Premier ministre s'est engagé à que soit rendu compte au Parlement de l'exécution du plan de relance tous les deux mois.* »



#### PRÉCONISATION

Pour le CESER, ces comités régionaux n'ont pas été assez audibles et les communications ne permettent pas d'apprécier, pour le plus grand nombre, sa territorialisation. Il préconise de rendre public les bénéficiaires des plans de territorialisation, comme cela est le cas pour les bénéficiaires des subventions européennes. En effet, annoncer des montants sans en décliner ses bénéficiaires, ses bénéfices et retombées, et les externalités positives, alimente le manque de transparence et, donc, à terme la défiance.

---

7. Rapport du CESER « Faire de La Réunion du nouveau millénaire, un territoire à citoyenneté positive ».

## TROISIÈME PARTIE

# COHÉRENCE ET COORDINATION

Comme évoqué supra, « France relance » cohabite avec de nombreux autres dispositifs ayant une vocation similaire ou s'y rapprochant. L'enjeu pour les mois à venir est multiple. En effet, la crise sanitaire n'est pas terminée et si de nouvelles restrictions sont en vigueur, d'autres ne sont pas à sous-estimer. Toutefois, avec un accompagnement plus territorialisé avec une plus grande concertation et collaboration entre les différents acteurs locaux (institutionnels et autres), les différents dispositifs pourraient permettre de, non seulement passer les quelques mois à venir, mais aussi, et surtout, de construire un avenir partagé pour tous et pour les territoires.

Dans le même temps, il s'agira de s'assurer de la cohérence et de la coordination avec les prochains programmes européens 2021-2027, France 2030 et les actions menées par les Conseils départemental et régional ainsi que les Établissements publics de coopération intercommunale (ÉPCI).

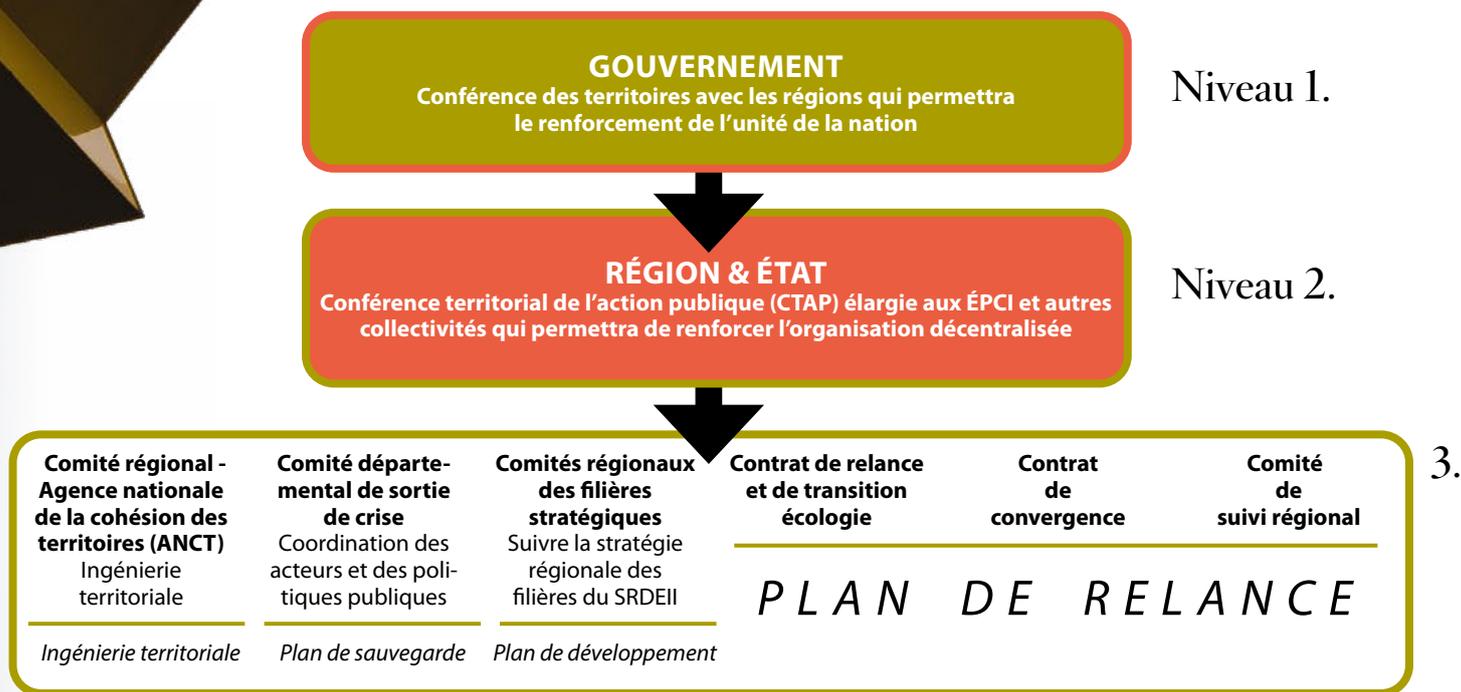
Pour rappel, le CESER, dans sa première contribution en réponse au CESE, avait appelé à « *une coordination entre les services de l'État et ceux des collectivités locales, à l'image de ce qui se faisait sur*



les fonds européens par le biais de l'Agile permettrait d'avoir la mise en place d'un guichet unique, bras armé d'un espace d'intelligence territorial (EIT) dans lequel se retrouverait en Comité de pilotage : l'État, le Conseil régional, le Conseil départemental et les intercommunalités permettant :

- aux ayant droits de mieux accéder aux diverses mesures prises,
- une cohérence dans les mesures arrêtées. »

Enfin, le CESER souhaite rappeler que la notion de cohérence doit aussi s'appliquer aux politiques européennes tant en interne qu'en externe, et que, au-delà du plan de relance européen, les conséquences mal évaluées, d'un nouvel accord régional (accords de partenariat économique – APÉ) pourraient mettre à mal « France relance », comme les autres dispositifs qui seraient mis en œuvre par l'État et les différentes collectivités territoriales.



**Un nouveau pacte de gouvernance territoriale pour un nouveau contrat social territorial**

# CONCLUSION

Le CESER regrette que « France relance » n'ait pas eue une réelle déclinaison territoriale, au sens de sa conception et de sa *co-construction* avec les différents territoires. En effet la territorialisation s'est plus exactement traduite par le fait de s'assurer que tous les territoires aient pu bénéficier des dispositifs de relance [la déconcentration accrue par le fait qu'un tiers des décisions d'attribution de crédits ait été réalisé par les préfets en apporte la preuve] que par le fait de s'assurer que tous les territoires aient participé à la régionalisation du plan en fonction de leurs spécificités et leurs besoins.

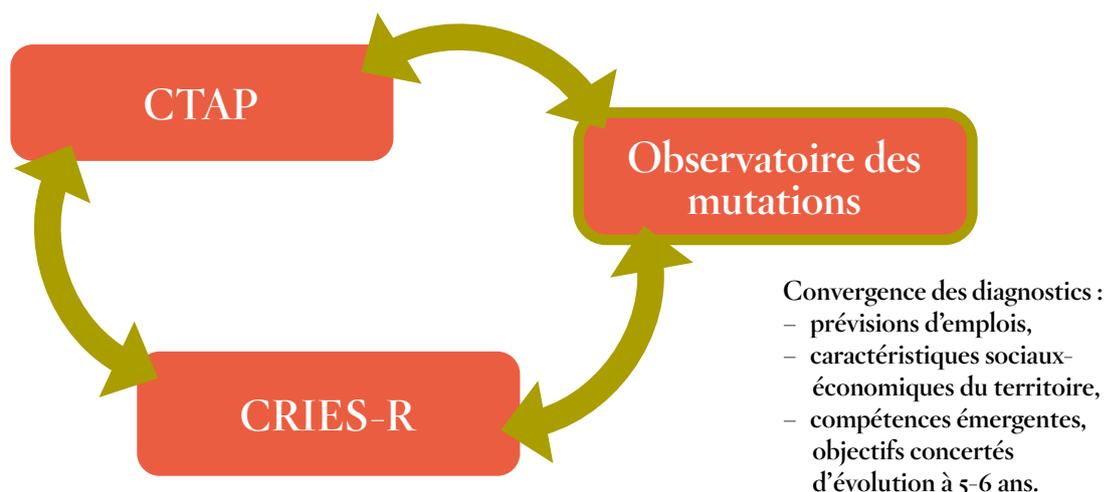
Toutefois, ce plan permet, à ce jour, de relancer des projets qui auraient mis plus de temps à être financés et donne la possibilité aux acteurs publics de rattraper des investissements ou travaux pour lesquels ils n'avaient pas de finances jusqu'alors.

Le CESER rappelle que la commande publique réunionnaise, tout en étant le levier majeur de l'activité économique, doit s'améliorer dans son accessibilité, ses délais de paiement et son ancrage territorial. Pour ce faire, il rappelle que le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) dispose d'une formation spécifique de développeurs économiques locaux qu'il convient de promouvoir largement.

Le CESER appelle à la vigilance quant à la cohérence et la coordination du prochain programme opérationnel et France 2030. En effet, si dès le début, il n'y a pas de contractualisation avec les différents échelons, européens, nationaux et régionaux, l'activité économique ne saurait se développer de manière pérenne et durable.



Enfin, le CESER rappelle que la création – plus que d’actualité – du Comité des mutations socio-économiques<sup>8</sup> permettrait à toutes les parties prenantes du territoire d’être mieux préparées, mieux armées face aux mutations qui se présenteront de nouveau. En effet, pour le CESER, une des composantes de ce comité est l’observatoire des mutations.



Cet observatoire permettra d’augmenter la capacité de développer une veille et une observation attentive des signaux faibles et forts tant exogène, qu’endogène, afin d’adapter en amont, les axes stratégiques de développement, l’organisation des entreprises et de leurs activités ainsi que le travail et les compétences en leur sein. Cette anticipation vise à développer une capacité d’adaptation, qualité dont La Réunion a appris et sait faire preuve en période de crise. Dès lors, il sera totalement possible d’agir alors, là où cela est nécessaire, d’éviter tout phénomène de saupoudrage et d’entrer dans une territorialisation des plans de relance.

Enfin, cette territorialisation doit, pour le CESER, être guidée par deux principes :

- **la réactivité et l’agilité** de sa gouvernance au plus près des besoins territoriaux,
- **la coopération** autour d’actions conjointes entre l’ensemble des acteurs régionaux, l’État en régions et l’État central.

8. Rapport du CESER « Enjeux et équilibres de l’économie Réunionnaise, pour réussir les mutations socio-économiques et territoriales », novembre 2021.

# ANNEXE

## DÉPLOIEMENT DE FRANCE RELANCE DANS LES TERRITOIRES

Dossier de presse du 1<sup>er</sup> mars 2021, pages 259 et 260.

### LA RÉUNION

La Réunion bénéficie d'ores et déjà pleinement des mesures de France Relance.

#### Volet écologie

France Relance c'est :

- 40 millions d'euros mobilisés pour la rénovation énergétique de 53 bâtiments publics ;
- 4,5 millions d'euros mobilisés pour le verdissement des ports ;
- Pour le grand port maritime de La Réunion, ce financement contribuera notamment à réduire la pollution liée aux carburants (dock flottant de réparation / refit des navires), changer l'éclairage du port Est, optimiser l'efficacité énergétique des terminaux frigorifiques, maintenir le trait de côte et renforcer la carapace de protection d'ou-vrages essentiels (année 2021 et 2022).

En 2020, le dispositif « Ma prime rénov' » a permis que 800 000 euros soient mobilisés par des particuliers réunionnais afin réduire l'empreinte carbone de leur logement.

#### Volet Compétitivité

France Relance c'est un soutien à l'industrie réunionnaise :

- 6 entreprises via le dispositif « Territoires d'industrie » pour 3 millions d'euros permettant de réaliser 10 millions d'euros d'investissement : Glass'ternative, Starus, Archipel bois habitat-Bourbon bois expérience, Bourbon plastiques emballages, Soretote et Arma sud ;
- 3 millions d'euros dédiés à la relocalisation industrielle ;
- 2,2 millions d'euros (33 dossiers) pour l'investissement via Bpifrance ;
- 1,2 million d'euros (13 dossiers) pour l'innovation via Bpifrance ;
- 350 000 euros au titre du programme d'investissements d'avenir (PIA).

France Relance renforce la compétitivité du territoire avec une baisse des impôts de production de 57,4 millions d'euros pour 6 287 entreprises du département.

France Relance c'est aussi le souci de maintenir un réseau de services culturels, de préserver notre patrimoine et notamment les monuments historiques avec 3,6 millions d'euros alloués pour :

- la restauration et l'aménagement de la Cathédrale de Saint-Denis ;
- la restauration du Palais Rontaunay ;
- la remise aux normes du Fonds régional d'art contemporain.

## Déploiement du plan de relance

### Volet Cohésion

France Relance c'est donner des perspectives aux jeunes avec le plan « 1 jeune, 1 solution » : plus de 5 000 jeunes réunionnais ont bénéficié du Plan jeunes en 2020 dont :

- 1 289 primes à l'embauche,
- 2 159 contrats d'apprentissage,
- 1 744 emplois aidés.

Aussi, 13 millions d'euros ont été alloués pour la rentrée scolaire.

France Relance c'est l'État aux côtés des communes dans leurs projets d'investissement local : 12 millions d'euros de dotation à l'investissement local ont été dégagés pour réaliser 26 millions d'euros d'investissements publics et notamment :

- la construction d'une salle culturelle et ludique à Sainte-Suzanne ;
- la construction du groupe scolaire sur la zone d'aménagement concerté Avenir à Saint-Pierre ;
- la réhabilitation de trois logements témoins dans le cadre de la réhabilitation de la caserne Beaulieu à Saint-Benoit ;
- la réhabilitation de l'école primaire du centre-ville à Sainte-Rose.

La liste des projets et plus d'informations, chaque mois, sur :  
<http://www.reunion.gouv.fr/france-relance-r498.html>.

**Conception et réalisation :**

CESER de La Réunion,  
décembre 2021.

**Crédits photographiques**

Unsplash : Langa HLATSHWAYO (p. 1),  
Ibrahim BORAN (p. 6), Dave WEBB  
(p. 9), Mika BAUMEISTER (p. 10),  
Christina WOCINTECHCHAT-  
COM (p. 12);  
Ministère des Outre-mers : p. 8.

OUVRIR LA VOIE,  
ÉCLAIRER L'ACTION PUBLIQUE

CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL RÉGIONAL

73, boulevard du Chaudron  
97490 SAINTE-CLOTILDE

Tél. 0262 97 96 30  
Fax. 0262 97 96 31

[ceser@cr-reunion.fr](mailto:ceser@cr-reunion.fr)  
[www.ceser-reunion.fr](http://www.ceser-reunion.fr)

