

LE PROJET DE TERRITOIRE DE LA CIVIS

AVIS DE LA COMMISSION TERRITOIRES, EUROPE ET COOPÉRATION - NOVEMBRE 2021



“

**SEUL ON VA VITE,
ENSEMBLE ON VA PLUS
LOIN.**

**ROBERT BADEN-POWELL
(1857-1941)**

”



LE CESER EN BREF...

Le 13 décembre 1973, un an après la création et l'organisation des Régions, a été installé le premier Comité Économique et Social à la Réunion (CESR). En 2010, le CESR devient le Conseil Économique, Social et Environnemental Régional, le CESER.

Représentation organisée de la société civile, le CESER de La Réunion, dont la composition est hétérogène mais d'une grande richesse, a pour rôle de :

- Faire remonter jusqu'aux politiques les préoccupations du monde économique, social et environnemental;
- Informer, réfléchir et faire des propositions à trois niveaux : local, national et communautaire.

Assemblée consultative qui représente la société civile organisée, le CESER compte **55 membres** répartis en quatre « collèges » :

- Entreprises et activités professionnelles non salariées (21 sièges),
- Syndicats de salariés (21 sièges),
- Vie collective (11 sièges),
- Personnalités qualifiées (2 sièges).

Les saisines obligatoires

Préalablement à leur examen par le Conseil Régional, le CESER est obligatoirement saisi pour avis sur :

- Le projet de plan du Conseil régional et son bilan annuel d'exécution;
- Les documents de planification et les schémas directeurs qui intéressent le Conseil régional;
- Les différents documents budgétaires du Conseil régional et leurs orientations générales;
- Les orientations générales, les schémas, les programmes et les bilans d'exécution qui entrent dans les domaines de compétences du Conseil Régional.

Les saisines du Conseil régional

Le CESER peut être saisi de demandes d'avis ou d'études sur tout projet à caractère économique, social, culturel et environnemental à l'initiative du ou de la Président.e du Conseil régional.

Les saisines du Conseil général

Le CESER peut enfin être saisi de demandes d'avis sur tout projet par le Président du Conseil général.

Les auto-saisines

Le CESER peut, de sa propre initiative, décider de conduire des réflexions approfondies sur tout sujet d'intérêt régional dans les domaines économiques, sociaux, sociétaux et environnementaux. Ces travaux sont alors menés au sein de commissions thématiques qui, pour nourrir leur réflexion, sont amenées à auditionner les acteurs et experts concernés par le sujet traité. Une source d'informations pour aller plus loin sur les problématiques économiques, sociales et environnementales de notre territoire.

SOMMAIRE

Introduction	p.4
I. Pourquoi un projet de territoire ?	p.6
1.1. Des mutations sociales et sociétales à accompagner à l'échelle du territoire réunionnais..	p.8
1.2. Le projet de territoire de la Civis	p.9
II. Le projet de territoire, un document stratégique et/ou programmatique ?	p.10
1.1. la rénovation de gouvernance	p.11
1.2. Les documents de planification du territoire	p.12
III. Les acteurs et les démarches d'élaboration du projet de territoire	p.14
1.1. Une gouvernance territoriale à repenser	p.15
1.2. S'appuyer sur une vision partagée du territoire en travaillant avec l'ensemble des acteurs publics, privés ainsi que les citoyens	p.17
IV. Des logiques de ressources à repenser	p.19
1.1. Planifier les ressources financières, humaines et matérielles nécessaires	p.20
1.2. Mobiliser des fonds en misant sur la qualité	p.20
V. Faire vivre le projet de territoire	p.23
1.1. L' évaluation socio-économique	p.24
1.2. La mise en œuvre du projet	p.25
Conclusion	p.26

INTRODUCTION

Le Conseil Économique, Social et Environnemental Régional (CESER) de La Réunion a été saisi par courrier daté du 7 octobre 2021 par la CIVIS sur son projet de territoire.

La CIVIS est un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI), créé en 2003 et constitué en Communauté d'Agglomération. Elle regroupe, actuellement, six communes situées dans le Sud et le Sud-ouest de La Réunion : Saint-Pierre, Les Avirons, Cilaos, l'Etang-Salé, Petite-Ile et Saint-Louis et compte quelques 180 000 habitants soit plus de 20 % de la population réunionnaise...

Le territoire de la CIVIS se caractérise par une diversité d'espaces qui regroupent des territoires aussi divers que le Parc National, la réserve marine, des espaces littoraux, de mi-pentes, des « hauts » dont le cirque de Cilaos. Ses communes, de par leurs diversités géographiques, sociales, économiques, (dont agricoles), et leurs spécificités, s'intègrent et se connectent autour d'un marqueur de terroir fort de « Communes du sud ».

Le dossier transmis comporte :

- un diagnostic établi par un cabinet d'études extérieur puis réactualisé par les services de la CIVIS compte tenu de l'arrêt des travaux dû en particulier à la crise sanitaire ;
- 39 fiches stratégiques,
- Et plus de mille fiches actions.

La Commission TEC prend en compte l'importance de ce travail, mais rappelle que son intention consiste à formuler un avis relevant des prérogatives du CESER, à savoir :

- répondre aux enjeux de **concernement**,
- **remettre en perspective** le projet de territoire, de sa naissance à sa régénération,
- **identifier la place du projet de territoire** dans une perspective de planification à long terme et de coopération territoriale, au sein de la CTAP notamment.

La Commission tient à remercier particulièrement M. Jean-Louis Maillot, Directeur Général des Services de la CIVIS, d'avoir pu se rendre disponible dans un délai très court pour échanger avec ses membres.

Elle tient tout d'abord à saluer l'ensemble du travail engagé par la CIVIS sur ce projet et à souligner également cette démarche de consultation du CESER par une EPCI. Cette collaboration ne saurait rester sans suite, aussi elle propose qu'à l'avenir, et ce afin de respecter les conditions nécessaires aux réflexions de temps long qui est l'ADN du CESER, qu'un délai raisonnable soit respecté et propose que des échanges réguliers soient entretenus afin d'organiser l'activité des deux instances sur de tels sujets engageant l'avenir de nos territoires. Elle propose par ailleurs que ce temps de réflexion soit organisé au sein de réunions :

- CESER - CODEV,
- CTAP élargie.

Elle souhaite, également, que de manière complémentaire à ce premier avis, un avis du CESER puisse être transmis tenant compte des évolutions de ce projet et de sa mise en œuvre. Aussi, elle propose que des rencontres régulières puissent avoir lieu et ce dans le cadre de sa compétence en matière d'évaluation des politiques publiques.

Sur le fond, la Commission indique que la forme la plus classique d'un projet de territoire relève de la combinaison :

- d'un diagnostic,
- de la bonne définition des enjeux du territoire,
- d'une stratégie,
- et de la déclinaison d'un plan d'actions.

Par ailleurs, la définition des enjeux du territoire est essentielle, et la stratégie doit être pensée à moyen et long terme.

Au regard de l'importance du diagnostic en ce domaine, la Commission TEC prend acte que la CIVIS, compte tenu des éléments évoqués supra, a réactualisé la phase de diagnostic en interne, avec les dernières données à sa disposition, tenant compte à la fois de la crise sanitaire, des évolutions de gouvernance des différentes communes, ...

Elle se félicite également que la CIVIS a pu mettre en œuvre une consultation partenariale de ses membres et de sa population par le biais d'outils digitaux.

Son présent avis comportera des préconisations organisées autour des thématiques suivantes :

- Pourquoi un projet de territoire ? (I)
- Le projet de territoire, un document stratégique et/ou programmatique ? (II)
- Les acteurs et les démarches d'élaboration du projet de territoire (III)
- Des logiques de ressources à repenser (IV)
- Faire vivre le projet de territoire (V)



I. POURQUOI UN PROJET DE TERRITOIRE ?

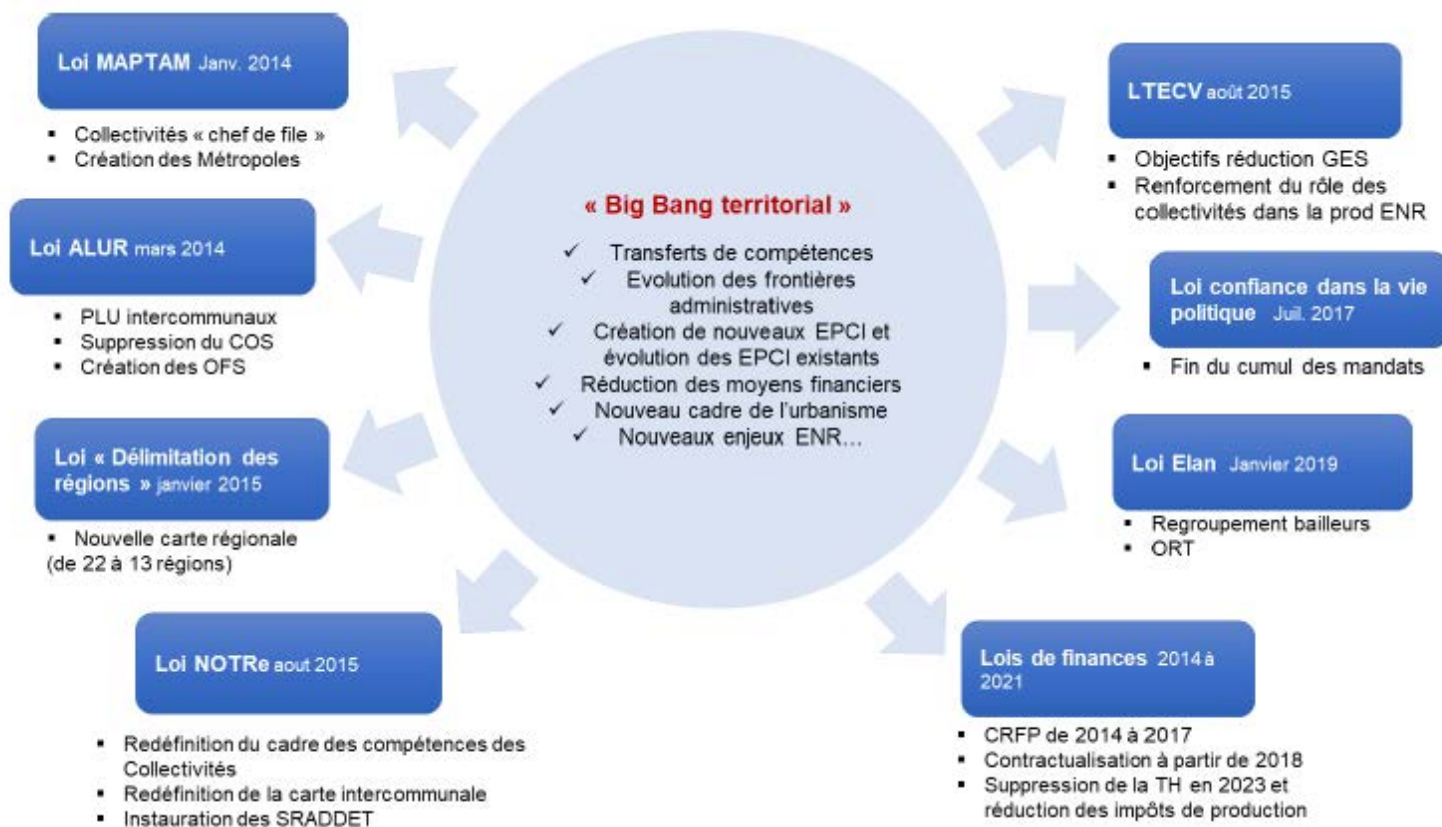


Pour la CIVIS, son projet de territoire représente un document prospectif à un horizon de dix à quinze années qui non seulement intègre ses communes membres mais qui vise aussi à éclairer l'ensemble du territoire de la Réunion.

En préalable, la Commission TEC rappelle que l'élaboration d'un tel projet ne relève pas d'une obligation légale et salue l'ambition et l'engagement volontariste de la CIVIS à élaborer le sien dans un contexte de « big bang territorial » où les évolutions réglementaires, les transferts de compétences et de nouveaux enjeux démocratiques, sociaux et économiques sont légion depuis 2014.

Face à ces mutations, elle considère que le projet de territoire de la CIVIS se doit de reposer sur une rénovation :

- de la gouvernance,
- de l'inclusion citoyenne,
- financière.



Source : Guide « L'économie mixte au service de l'action régionale : état des lieux, enjeux et perspectives » octobre 2021 – Banque des territoires et régions de France.



1.1. Des mutations sociales et sociétales à accompagner à l'échelle du territoire réunionnais

Dans son rapport sur les mutations socio-économiques et territoriales¹, le CESER définit les mutations socio-économiques comme «des événements à déclenchement rapide et à conséquences majeures à court, moyen et long terme.»

Il relève également que le rôle des acteurs locaux apparaît crucial dans la dynamique des mutations socio-économiques, car de nature à enclencher un processus vertueux dans la chaîne de valeur à structurer autour de trois volets :

- L'anticipation et le diagnostic territorial,
- L'acculturation des acteurs publics et privés,
- La gestion des projets et les expérimentations territoriales.

Dans son manifeste de novembre 2017, le CESER du Grand Est et les conseils de développement de la région Grand Est ont conclu qu'afin d'inscrire les actions des conseils de développement dans une démarche progressive avec une vision régionale, la chaîne de valeur de la participation citoyenne devait se structurer telle que décrit dans le schéma ci-contre.

Elle relève que compte tenu des profondes mutations sociales et sociétales actuelles (écologiques, numériques...), les défis du territoire sont multiples en matière :

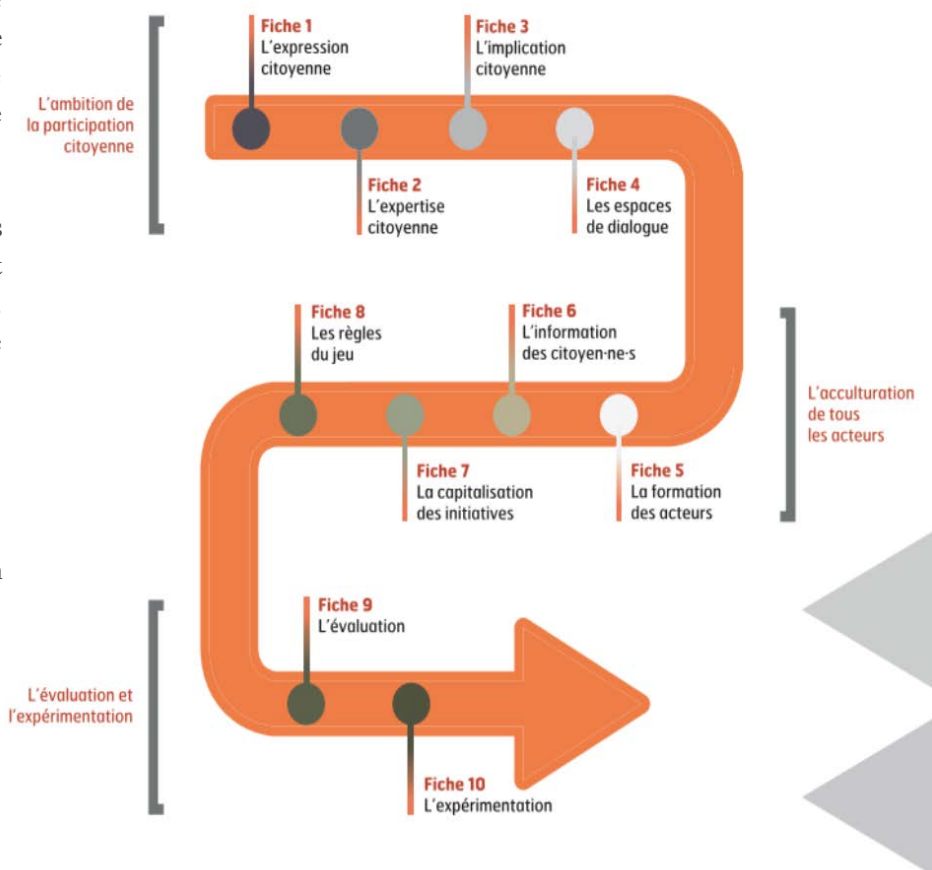
- économique,
 - de transition énergétique
 - de cohésion,
 - d'emplois et de formation,
- et nécessitent d'accompagner la résilience de ces territoires.

Elle relève que les enjeux liés aux déplacements (pour aller travailler, pour aller étudier, pour se soigner...), à la gestion des déchets, à la gestion de l'eau ont été pris comme prioritaires pour le développement du territoire de la CIVIS.

PRÉCONISATION N°1 - COOPÉRER

La Commission TEC préconise, qu'à l'instar de ce travail conjoint mené en Grand Est, la CIVIS et le CESER de la Réunion puissent engager une collaboration sur la mise en œuvre des conseils de développement et d'en définir les ambitions.

Dix fiches pour être consultables par thématique mais aussi dans le cadre d'une démarche progressive



1. Rapport « Enjeux et équilibres de l'économie réunionnaise pour réussir les mutations socio-économiques et territoriales » - Assemblée plénière du 3 novembre 2021.

1.2. Le projet de territoire de la CIVIS

- **Les quatre grands axes du projet de territoire de la CIVIS**

La Commission TEC, prend note que ce projet s'organise autour des quatre axes stratégiques suivants :

- Un Sud Solidaire,
- Un Sud Durable,
- Un Sud Terre d'Innovations,
- Un Sud Compétitif.



Elle salue la volonté de la CIVIS de placer l'humain en son cœur sans occulter les nécessaires mutations économiques, sociales et sociétales et écologiques auxquelles ses territoires devront faire face.

La Commission TEC prend acte des éléments relatifs à une stratégie maritime qui repose essentiellement sur l'activité de croisière et de pêche. Aussi, la Commission TEC attire l'attention de la CIVIS sur l'enjeu d'un « volet maritime » avec une vision à 360° dans son projet de territoire.

Du fait du caractère insulaire de notre île, la mer représente un atout et une opportunité sans conteste en matière d'économie bleue (ressources de la pêche, ports, tourisme, ...) à exploiter dans le cadre du développement territorial de la Réunion du territoire et qui mériterait de faire l'objet d'une stratégie spécifique partagée.

La Commission TEC rappelle que conformément à la Stratégie nationale pour la mer et le littoral¹, chaque projet de territoire doit comporter un «volet maritime». Cette stratégie donne un cadre de référence pour les politiques publiques concernant la mer et le littoral et, plus généralement, pour tous les acteurs de l'économie maritime et des littoraux.

Elle préconise un lien plus explicite avec la Stratégie nationale pour la mer et le littoral, à l'instar du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET) des Régions Provence Alpes Côte d'Azur et Pays de la Loire.

Elle souligne également les synergies possibles avec les ambitions de la collectivité régionale réunionnaise en matière maritime avec le projet d'une compagnie régionale maritime, le développement de l'économie bleue, ainsi que les débouchés liés à ce secteur avec un projet de lycée de la mer au Port.

Cinq communes de la CIVIS sur six ont une zone de contact directe avec la mer (Etang-Salé, Saint-Louis, Saint-Pierre, Petite Ile et Les Avirons). Elles possèdent ainsi un véritable potentiel maritime à exploiter.

Par ailleurs, la Commission TEC relève qu'une fiche stratégique particulière est dédiée aux Terres australes et antarctiques françaises (TAAF).

La Commission TEC prend acte de l'intégration d'un volet aérien et de la volonté de développer l'aéroport de Pierrefonds en complémentarité avec l'aéroport Roland Garros. La synergie entre les projets des communautés aéroportuaires de la CIVIS et de la CINOR est essentielle pour répondre aux enjeux d'attractivité, de compétitivité et de souveraineté régionaux, dont le CESER s'est saisi au titre de la souveraineté de nos connectivités.

1. Stratégie nationale pour la mer et le littoral, février 2017.

II. LE PROJET DE TERRITOIRE, UN DOCUMENT STRATÉGIQUE ET/OU PROGRAMMATIQUE ?



1.1. la rénovation de gouvernance

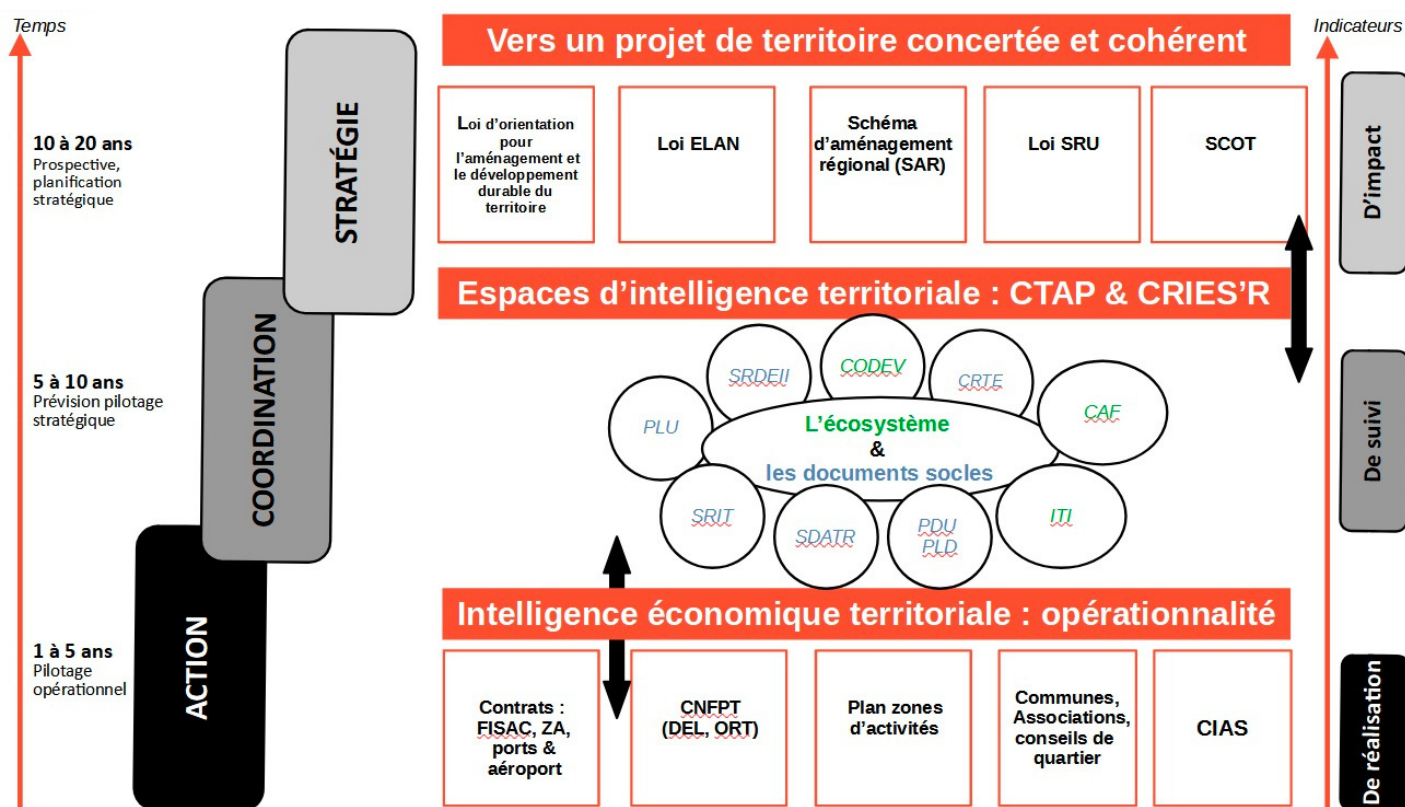
La commission TEC rappelle les précédentes préconisations du CESER évoquées dans son dernier avis sur la Nouvelle Route du Littoral (NRL) concernant le besoin de synchronicité du temps :

- de planification stratégique (10 à 20 ans),
 - de pilotage stratégique (5 à 10 ans),
 - de pilotage opérationnel (1 à 5 ans),
- révélaient le besoin de gouvernance, de planification et d'acceptabilité sociale.

En effet, **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.

La première étape de la planification repose sur la concertation, en associant notamment les partenaires sociaux et les citoyens, afin de définir un horizon commun, à la fois désirable et accessible.

Aussi ce projet de territoire doit se situer comme étant le lien entre le temps stratégique, de coordination et d'action et de la formulation des indicateurs *ex ante* (impact), *in itinere* (suivi) et *ex post* (évaluation).



Gouvernance : de la planification stratégique, au pilotage opérationnel

1.2. Les documents de planification du territoire

- **Le SRADDET, Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires**

Dans son avis sur les orientations budgétaires du Conseil régional de 2016¹, le CESER regrettait que La Réunion ne soit pas dotée d'un SRADDET et que les projets d'aménagement ne tiennent pas assez compte du développement durable et ne comportent pas d'indicateurs de suivi.

En effet, le SRADDET est un document de planification qui, à l'échelle régionale, précise les objectifs, la stratégie et les règles fixées par la Région dans plusieurs domaines de l'aménagement du territoire, dont la protection et la restauration de la biodiversité. Il fixe également des objectifs à moyen-long terme et permet une vision prospective pour le territoire.

La Commission TEC rappelle l'intérêt d'un SRADDET pour La Réunion. En effet, le SAR ne donne qu'une vision spatiale du projet de territoire, alors qu'un SRADDET permet une véritable dynamique de gestion du territoire et une véritable transversalité.

- **Le SAR, Schéma d'Aménagement Régional**

Le SAR fixe les orientations fondamentales à moyen/long terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement.

Il détermine notamment la destination générale des différentes parties du territoire, l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de transports, la localisation préférentielle des extensions urbaines, des activités industrielles, portuaires, agricoles, touristiques, etc.

Le SAR actuellement en vigueur a été approuvé par décret du 21 novembre 2011, après avis du Conseil d'État. La collectivité régionale a annoncé récemment sa révision.

La Commission insiste sur les impacts que cette révision pourrait avoir sur le projet de territoire de la CIVIS actuellement présenté.

La Commission TEC indique que n'ayant pas de SRADDET, nous perdons la capacité à créer de la transversalité entre les différentes politiques publiques (autonomie énergétique, alimentaire, gestion des déchets...). Dans ce cadre, notre enjeu consiste à compenser par l'association des révisions d'un SAR prescriptif et d'une CTAP dynamique et élargie, qui constitueraient l'équivalent d'un SRADDET .

- **Le Scot, Schéma de Cohérence Territoriale**

Les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) sont des documents de planification stratégique à long terme (environ 20 ans) créés par la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, dont le périmètre et le contenu ont été revus par ordonnance du 17 juin 2020, afin d'être adaptés aux enjeux contemporains.

Ils sont destinés à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilités, d'aménagement commercial, d'environnement, dont celles de la biodiversité, de l'énergie et du climat...



1. Avis du CESER sur les orientations budgétaires de 2016 du Conseil régional adopté le 18 février 2016

La Commission TEC prend note que la CIVIS et la CASUD disposent du même SCoT qui a été approuvé par délibération du Comité Syndical du SMEP (Syndicat Mixte d'Etudes et de Programmation) le 18 février 2020.

Ce SCOT révèle la reconnaissance d'un vrai bassin de vie commune composé des 10 communes de la CASUD et de la CIVIS.

La Commission TEC relève la prise en compte par la CIVIS de la dimension « Grand Sud », ainsi que la volonté de développer le Grand Sud à l'aide d'une vision globale et commune des besoins des dix communes des deux EPCI.

• Le PLU, Plan local d'urbanisme

Le Plan local d'urbanisme (PLU) est un document d'urbanisme qui construit un projet d'aménagement à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes (PLUi).

Le PLU est d'une part un document stratégique. Il comporte, comme un schéma directeur, des orientations sur l'évolution de la commune à l'horizon de 10 à 15 ans.

Il est d'autre part un document réglementaire : il régit l'évolution des parcelles, notamment à travers l'instruction des permis de construire et de démolir.

La Commission TEC appelle l'attention de la CIVIS sur la nécessaire prise en compte des PLU de ses cinq communes dans le cadre de l'élaboration de son projet de territoire. Elle prend acte des consultations qui se sont faites auprès d'elles au cours de ces derniers mois.

• Le SRDEII, Schéma Régional de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation

La loi NOTRe a confié à la collectivité régionale l'élaboration du "Schéma régional de développement économique, d'internationalisation et d'innovation". Celui de la Réunion, adopté en décembre 2016, s'articule autour des thématiques suivantes : les aides aux entreprises, l'investissement immobilier, l'attractivité du territoire, l'internationalisation, l'innovation, l'économie sociale et solidaire et l'égalité professionnelle hommes-femmes.

Le Conseil régional a mandaté un cabinet d'études dans le cadre de la révision de son SRDEII.

PRÉCONISATION N°2 RESPONSABILISER

Dans une perspective de cohérence territoriale et d'acceptabilité sociétale, la Commission TEC préconise que les EPCI soient particulièrement associés à la co-élaboration de la révision du SAR et du SRDEII.

PRÉCONISATION N°3 -COOPÉRER

Elle insiste sur la nécessité de planification des projets de territoire, eu égard notamment à la disponibilité des ressources humaines, matérielles (raréfaction de la disponibilité des ressources matérielles), financières mais aussi en vue d'une meilleure mutualisation des ressources à l'échelle du territoire.



III. LES ACTEURS ET LES DÉMARCHES D'ÉLABORATION DU PROJET DE TERRITOIRE



1.1. Une gouvernance territoriale à repenser

- **La nécessité de cohérence de l'action publique locale et des projets de territoire**

La Commission TEC estime que le développement du territoire ne doit pas se comprendre comme une addition de projets mais comme une réelle dynamique de co-construction territoriale, à travers l'instauration d'une véritable gouvernance des dynamiques territoriales.

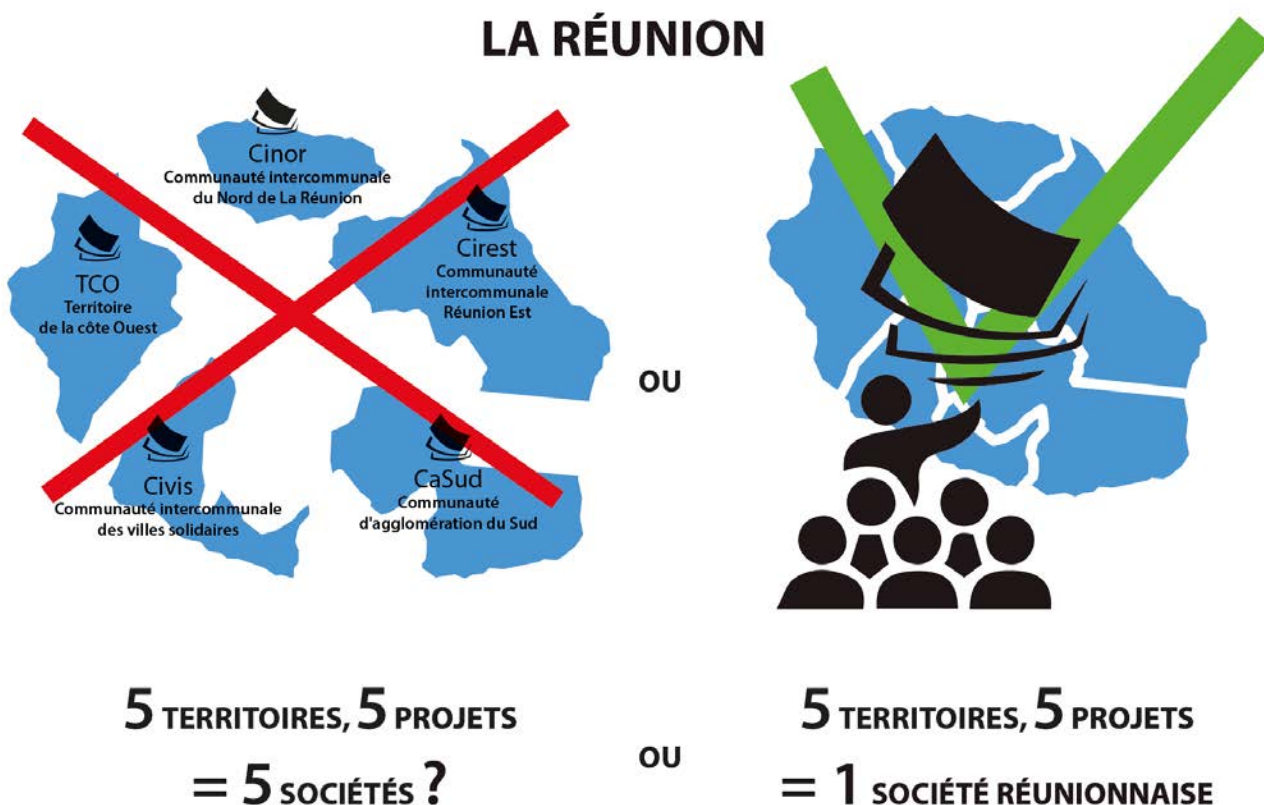
Elle soulève également les difficultés financières, ingénieriques, matérielles et humaines que peuvent engendrer l'absence de concertation et de cohérence entre les différents documents programmatiques du territoire (SAR, SCoT, PLU, SRDEII, SDATR, etc.)

Aussi, elle préconise pour le développement harmonieux et cohérent du territoire «Réunion», des projets de territoire complémentaires et cohérents, ainsi que l'instauration d'une véritable gouvernance à l'échelle régionale.

Les notions de «l'optimal des intérêts» et de la «convergence des intérêts» évoquées dans le récent avis du CESER sur le projet de la NRL prennent ici tous leurs sens.

Aussi, la Commission TEC relève et salue la prise en compte par la CIVIS de la dimension

- « Grand Sud » (CIVIS + CASUD) à travers :
 - Le volet aérien (aéroport de Pierrefonds),
 - Les déchets (Syndicat mixte ILEVA¹),
 - Le SCoT commun aux deux intercommunalités (SMEP Grand Sud),
 - Les modes de déplacements à travers une délégation de service public (DSP) Transports qui a retenu le même groupement.
- du territoire réunionnais dans son ensemble dans le cadre de son projet de territoire à travers les projets suivants :
 - Le développement des aéroports (complémentarité entre l'aéroport de Roland Garros et de Pierrefonds),
 - La gestion des déchets (complémentarité entre l'action de SYDNE² et ILEVA),
 - Les politiques de coopération,
 - L'espace maritime.



1. ILEVA : SYNDICAT MIXTE DE TRAITEMENT DES DÉCHETS DES MICRO-RÉGIONS SUD ET OUEST DE LA RÉUNION

2. SYDNE : Syndicat mixte de traitement des déchets du Nord et de l'Est de La Réunion

- **Mettre en lien l'ensemble des acteurs de la démarche : les élus, les contributeurs techniques, les acteurs associés**

En premier lieu, la commission TEC tient à saluer la démarche de concertation menée par la CIVIS dans le cadre de l'élaboration de son projet de territoire qui s'est traduite par :

- La réunion d'instances politiques, entretiens avec les maires des communes concernées à travers la Conférence des maires,
- Des entretiens avec les vice-présidents de la CIVIS,
- Des journées de consultation organisées en juin 2019 (sur trois jours) réunissant divers acteurs de la vie politique, administrative et civile (cadre de collectivités, personnalités qualifiées, responsables du monde agricole et associatif...) qui ont rassemblé au total 500 personnes.

Par ailleurs, elle note que la CIVIS a prêté attention à l'interférence entre le calendrier électoral et son projet. Aussi, elle salue la démarche menée de consulter les nouveaux exécutifs élus en 2020.

PRÉCONISATION N°4 - COOPÉRER

Bien que les textes ne l'imposent pas, la Commission TEC préconise de créer une commission spécifique «projet de territoires» au sein de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP).

PRÉCONISATION N°6 - RESPONSABILISER

Dans son mémorandum « l'Ancre territorial des politiques publiques », signé par la CIVIS en 2017, le CESER définissait le comité de maximisation «comax».

ACTION N°3

La Commission TEC préconise la création de Comax, en lien avec le CODEV pour analyser la maximisation des retombées économiques du PPI de la CIVIS.

La Commission TEC souligne que pour amplifier le concernement et l'acceptabilité sociale, les communautés peuvent associer divers acteurs à leurs réflexions et à la construction du projet de territoire. En effet, les communautés d'agglomération peuvent disposer d'instances consultatives (conseils de développement, conseils de quartier...) qui leur permettraient de mettre en œuvre plus aisément ce processus.

PRÉCONISATION N°5 ÉLEVER LES COMPÉTENCES

La Commission TEC préconise également le développement d'un parcours de compétences en faveur des acteurs territoriaux afin de renforcer les compétences d'animation et de développement territorial.

ACTION N°1

Relancer le cycle de formation des «développeurs économiques locaux» avec le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) afin d'accompagner les cinq EPCI dans leurs projets de territoires.

ACTION N°2

La Commission TEC préconise que la CIVIS, en partenariat avec le CNFPT, forme ses agents aux Opérations de revitalisation du territoire (ORT).

1.2. S'appuyer sur une vision partagée du territoire en travaillant avec l'ensemble des acteurs publics, privés ainsi que les citoyens

La Commission TEC relève que la CIVIS a organisé une consultation citoyenne limitée à son site Internet, compte tenu des conditions sanitaires.

Le CESER a ainsi préconisé de systématiser et de renforcer :

1. « Le concernement = pas sans moi »,
2. « La capacité d'agir = avec moi »,
3. La durabilité de l'engagement.

A l'instar de ce que le CESER a préconisé dans son rapport "territoire à citoyenneté positive", la Commission TEC propose que des actions de collaboration et de co-construction, avec les parties prenantes du territoire (citoyens, acteurs économiques, associations...) soient mises en œuvre.

• S'appuyer sur les Conseils de développement

Aussi, le CESER salue l'intention portée par la CIVIS de créer un Conseil de Développement (CODEV) pour instaurer une véritable gouvernance du territoire.

En effet, la loi ¹ impose dans les EPCI de plus de 50 000 habitants la mise en place de conseils de développement composés de membres bénévoles issus de la société civile. Ces conseils représentent de véritables lieux de dialogue et de propositions citoyennes.

Ils permettent notamment l'élaboration, le suivi, l'évaluation et la révision du projet de territoire.



PRÉCONISATION N°7 ÉLEVER LES COMPÉTENCES

Compte tenu des éléments indiqués supra, la Commission TEC préconise qu'au travers de conseils de quartiers, soient organisées des réunions d'informations sur le projet de territoire. Elle suggère également que soit organisés des ateliers autour du projet de territoire, qui permettront de renforcer le « concernement ».

ACTION N°4

Elle suggère de mettre en place des caravanes itinérantes afin d'aller au plus près de la population, pour l'informer, la consulter et la concerter.

ACTION N°5

Faire le point en CTAP sur les instances de démocratie participative qui sont opérationnelles sur le territoire.

1. Article L.5211-10-1 du Code général des collectivités territoriales, créé par l'article 88 de la NOTRe du 7 août 2015 et complété par l'article 57 de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté & l'article 80 de la loi Engagement et proximité.

- **Associer les citoyens à la démarche**

La Commission TEC préconise d'associer les citoyens à la démarche de projet de territoire à l'instar des initiatives originales qui ont pu être mises en œuvre dans d'autres territoires¹.

- **La mise en place d'Observatoires du territoire**

Comme le CESER l'a préconisé dans son rapport sur les mutations socio-économiques, la mise en place d'un Observatoire des territoires permettra de développer un outil de veille, d'anticipation et d'accompagnement des mutations socio-économiques afin d'alimenter les espaces de concertation territoriale. L'Observatoire des territoires rassemble, analyse et diffuse les données relatives aux dynamiques et aux disparités territoriales, en particulier les données géographiques. Il favorise l'harmonisation des méthodes d'observations aux différentes échelles territoriales et la mutualisation des connaissances afin de faciliter l'élaboration de diagnostics territoriaux.

PRÉCONISATION N°8 - COOPÉRER

La Commission TEC insiste sur la nécessité, que soit mis en place un Conseil de Développement (CODEV) et ce dans les meilleurs délais.

PRÉCONISATION N°9 AGIR

La Commission TEC préconise l'appropriation et la déclinaison territoriale de l'Observatoire des territoires, créé par décret en 2004¹ qui a fait ses preuves pour les régions métropolitaines.

PRÉCONISATION N°10 RESPONSABILISER

De manière plus générale, la Commission TEC préconise qu'à l'instar des régions métropolitaines, soit préfigurée la conférence régionale des conseils de développement dans le même temps que soient créés et organisés les premiers CODEV au sein de chaque EPCI à des fins de cohérence régionale.



1. Rennes Métropole, Nantes Métropole, le Pays de Montbéliard (« balades échanges », « boîtes à sons », « bus métropolitain », site internet participatif...
2. Décret n° 2004-967 du 7 septembre 2004 portant création de l'Observatoire des territoires

IV. DES LOGIQUES DE RESSOURCES À REPENSER



1.1. Planifier les ressources financières, humaines et matérielles nécessaires

Dans le cadre d'investissements et de projets structurants pour le territoire, la collectivité locale initiatrice doit disposer des ressources nécessaires qu'il s'agisse de ressources financières, de ressources humaines ou de ressources matérielles.

La planification du projet de territoire s'avère indispensable afin de disposer des ressources nécessaires au moment opportun, idéalement en s'appuyant sur l'ancrage territorial.

Dans son récent avis sur la NRL, le CESER a évoqué la notion de planification.

La planification du projet de territoire s'avère indispensable afin de disposer des ressources nécessaires au moment opportun, idéalement en s'appuyant sur l'ancrage territorial. Elle 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 Commission TEC rappelle, dans le cadre du levier de la commande publique comme moteur du développement territorial, le rôle fédérateur et facilitateur du Haut Conseil de la Commande Publique (HCCP) qui regroupe l'ensemble des parties prenantes de l'achat public (collectivités, organisations professionnelles, syndicats de salariés...)

1.2. Mobiliser des fonds en misant sur la qualité

Pour des projets de grande ampleur, les financements peuvent s'appuyer (hors emprunts) :

- sur les fonds propres de la collectivité,
- sur des fonds nationaux,
- sur des fonds européens.

La commission TEC salue les prises d'initiatives de la CIVIS afin de mobiliser des fonds grâce à des projets anticipés et bien préparés.

Comme le CESER le préconise régulièrement dans ses avis sur les fonds européens, elle rappelle que les financements ne doivent pas uniquement se baser sur des guichets de projets mais représenter une véritable évaluation de la dynamique territoriale (et non de la consommation budgétaire).

Conformément à l'objectif stratégique (OS) n°5

« Une Europe plus citoyenne » du programme opérationnel européen 2021-2027, la Commission TEC suggère à la CIVIS de mobiliser davantage les fonds européens qui visent dans cette prochaine programmation à se rapprocher plus des citoyens et des territoires par le biais notamment des conventions d'Investissements Territoriaux Intégrés (ITI).



A titre d'illustration, les projets suivants (culture, patrimoine, développement urbain et rural, aménagement des espaces de vie et santé...) visent à améliorer le quotidien des citoyens et notamment leur habitat.

Par ailleurs, la Commission TEC souligne qu'à côté des fonds de cohésion (FEDER, FEADER, FEAMP...), la CIVIS peut aussi répondre à des appels à projets passés dans le cadre de programmes ou d'instruments indépendants (LEADER pour les territoire, LIFE pour l'environnement et le climat, ERASMUS...)

- **Le Contrat de Relance et de Transition Ecologique (CRTE)**

Ce nouveau type de contrat proposé par le Gouvernement aux collectivités territoriales vise à accélérer la relance et accompagner les transitions écologique, démographique, numérique et économique dans les territoires.

Le CRTE signé pour six ans, représente la traduction de l'ambition d'un projet de territoire. Il intègre les dispositifs d'accompagnement de l'État à destination des collectivités territoriales, renforcés par les crédits du plan de relance lors des deux premières années.

- **L'économie mixte : les sociétés d'économie mixte et leur effet financier multiplicateur**

Compte tenu des défis à relever et de la montée en puissance des compétences des collectivités locales notamment des EPCI, beaucoup d'entre elles ont eu recours à l'économie mixte.

L'expérience montre que les entreprises publiques locales permettent d'associer à la fois la rigueur de la gestion publique et la souplesse de l'initiative privée au service de l'intérêt général.

PRÉCONISATION N°11 - AGIR

Compte tenu du contexte de baisse des dotations allouées aux collectivités locales, et afin de financer ses projets, la Commission TEC suggère à la CIVIS, comme elle le fait déjà par ailleurs, de s'appuyer sur les fonds européens notamment dans le cadre de la prochaine programmation 2021-2027 en cours de finalisation, de l'initiative *React-EU*, du Plan de relance, du CRTE et des Investissements territoriaux intégrés (ITI).

PRÉCONISATION N°12 RESPONSABILISER

La Commission TEC préconise à la CIVIS de communiquer son Plan pluriannuel d'investissement (PPI) au vu du nouveau projet de territoire.

En effet, en tant qu'entreprises régies, pour l'essentiel, par le code du commerce, ces sociétés sont à la recherche de performance, de résultats et de motivation de leurs salariés. Dans le même temps, en tant qu'entreprises publiques, elles agissent dans le cadre des compétences des collectivités pour réaliser des missions ou gérer des services d'intérêt public.

Ces entreprises qui agissent pour le compte de collectivités locales, créent de ce fait de la valeur ajoutée au plus près du territoire, en apportant des réponses adaptées aux spécificités et enjeux de celui-ci (ancrage territorial).

Par ailleurs, la stratégie de filialisation qui peut être menée dans le cadre d'une Société d'Economie Mixte (SEM) permet de bénéficier d'un effet levier maximisé, sur les financements publics apportés, en associant d'autres partenaires privés. Cet effet de levier peut être très important en fonction des mécanismes de filialisation mis en œuvre et du montant d'investissement des partenaires privés.

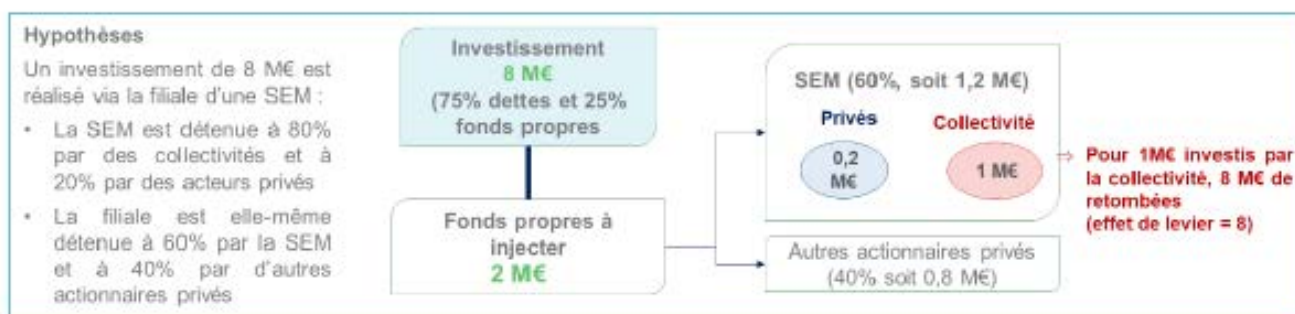


Illustration SCET : effet de levier sur les financements publics

PRÉCONISATION N°13 - COOPÉRER

La Commission TEC suggère à la CIVIS de se rapprocher de la Banque des territoires, de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et du Nouveau conseil aux territoires (NCT) qui a vocation à accompagner les porteurs de projets pour nourrir les enjeux d'anticipation et de planification.

PRÉCONISATION N°14 - AGIR

La Commission TEC préconise à la CIVIS d'envisager l'économie mixte comme un effet levier important pour trouver les ressources financières à son projet de territoire.

PRÉCONISATION N°15 COOPÉRER

La Commission TEC préconise à la CIVIS de s'investir dans la Stratégie du Bon Achat (SBA) afin de maximiser les retombées positives de son projet de territoire vis à vis des entreprises locales.

V. FAIRE VIVRE LE PROJET DE TERRITOIRE



1.1. L' évaluation socio-économique (ESE)

Le CESER a régulièrement rappelé l'importance de l'évaluation selon les enjeux de gouvernance de l'action publique et de transparence. L'intérêt de l'évaluation socio-économique a également été décrite dans son récent avis sur la NRL d'octobre 2021.

Ainsi, le CESER explique que l'évaluation socio-économique dépasse la seule analyse financière, budgétaire et technique pour prendre en compte 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.

Le CESER est convaincu que l'évaluation socio-économique permet de prioriser les choix entre différents scénarii et de guider au mieux la décision de la collectivité compétente.

Par ailleurs, la Commission TEC tient à rappeler que l'évaluation relève d'une obligation légale inscrite à l'article 17 de la loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques qui oblige tout porteur de projet d'un investissement financé par l'État à réaliser préalablement une évaluation socio-économique.

Un décret d'application du 23 décembre 2013¹ est venu préciser les champs d'application, les seuils d'inventaire et de contre-expertise, le cahier des charges du dossier d'évaluation socio-économique, l'avis du Secrétariat général pour l'investissement (SGPI) qui complète le rapport de contre-expertise, l'évaluation triennale de la procédure...

Deux missions sont confiées au SGPI :

- la tenue d'un inventaire annuel des investissements à l'étude dès que le financement de l'État est susceptible de dépasser les 20 millions d'euros,
- l'organisation d'une contre-expertise indépendante des dossiers d'évaluation socio-économique dès que le financement de l'État dépasse les 100 millions d'euros.

PRÉCONISATION N°16 RESPONSABILISER

La Commission TEC préconise, pour le projet de territoire de la CIVIS, la mise en œuvre d'une évaluation socio-économique, à des fins de transparence, vis à vis de toutes les parties prenantes du territoire.

ACTION N°6

S'agissant des externalités positives (coûts de déplacements, 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...), la Commission propose que la CIVIS réalise une évaluation socio-économique de son projet de territoire.



1. Décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013.

1.2. La mise en œuvre du projet

La Commission TEC relève que la CIVIS a déjà associé ses équipes administratives à l'élaboration du projet de territoire ce qui permettra, en toute logique, un meilleur déploiement du projet à l'échelle du territoire.

PRÉCONISATION N°17 - AGIR

La Commission TEC préconise une diffusion du projet de territoire aux élus, à la population (mise en ligne sur le site Internet), à la presse afin de faire vivre le projet de territoire à l'instar de la fiche action n°12 du rapport « Territoires à Citoyenneté Positive »

ACTION N°7

La Commission TEC préconise d'élaborer un support de communication spécifique relatif au « Projet de territoire ».

ACTION N°8

Elle suggère que la CIVIS soit partenaire, avec les autres EPCI, de la création d'une coopérative régionale de la démocratie participative afin de permettre d'outiller, en méthodologie, les porteurs de projets (cf schéma ci-dessous).

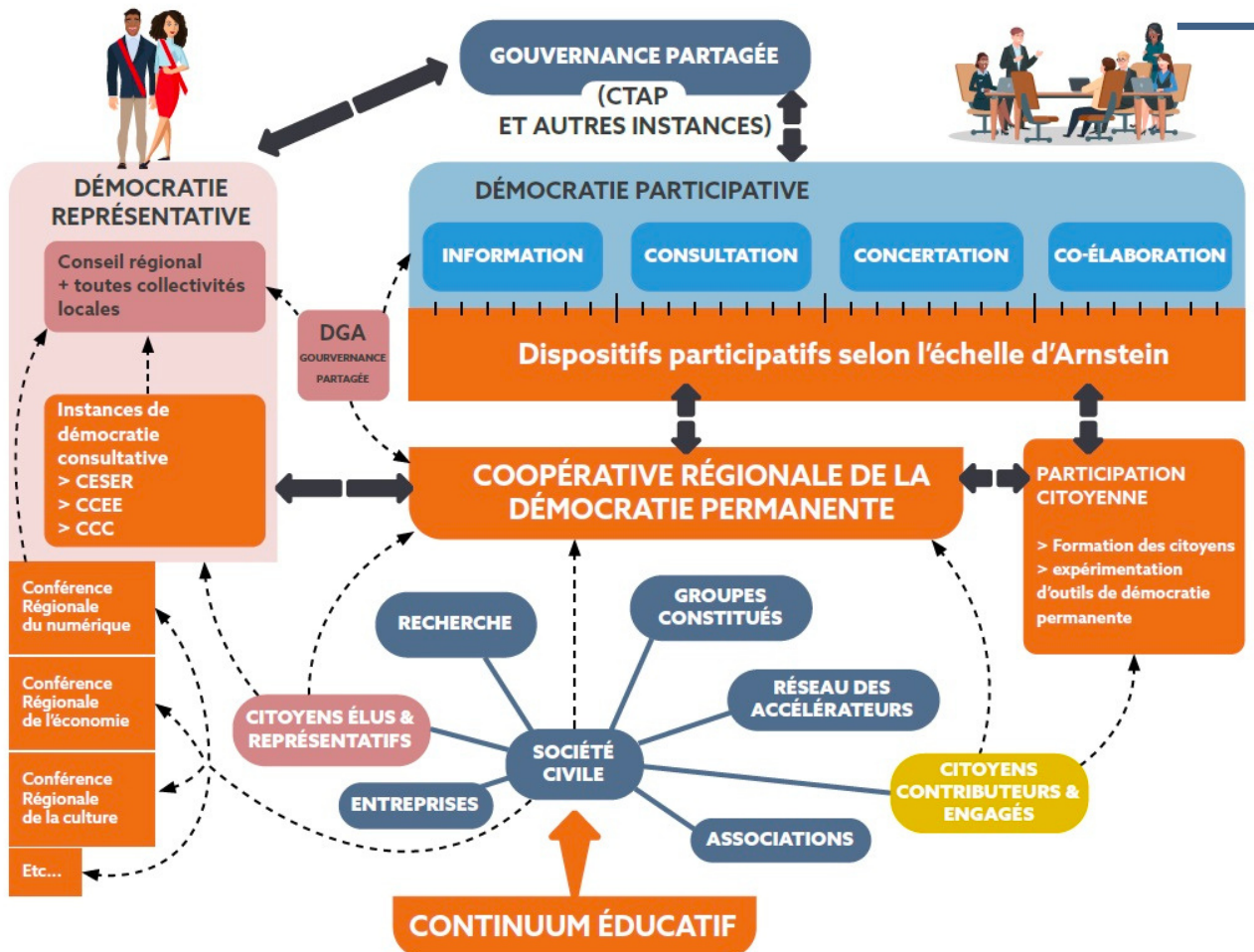


Figure 15 : La démocratie permanente, clé de voûte de TCP

CONCLUSION

La Commission TEC salue la démarche volontariste de la CIVIS de se tourner vers la société civile organisée.

Pour rendre pérenne cette collaboration, il sera vital de nourrir les liens entre les Conseils de développement intercommunaux et régionaux, et de nourrir la gouvernance et la planification du développement intracommunautaire par le biais de la Conférence Territoriale de l'Action Publique (CTAP) notamment.

La Commission TEC préconise de bâtir des relations consultatives et institutionnelles au nom de la concertation.

Enfin, la Commission TEC réaffirme que les conditions de réussite d'un projet de territoire s'organisent autour du triptyque suivant:

- un projet de territoire qui répond aux enjeux de mutation mais dont il faut renforcer l'appropriation sociétale grâce au CODEV et à l'évaluation continue garantissant la transparence,
- un document de planification cohérent pour le Grand Sud mais qui doit trouver sa place dans la planification stratégique régionale notamment au sein des schémas programmatiques régionaux en cours de révision (SAR et SRDEII) grâce à l'usage de ressources financières de l'État et de l'Europe,
- nourrir le projet par le développement de nouvelles compétences, des administratifs et des élus, en partenariat avec le CNFPT et des citoyens avec la coopérative régionale de la démocratie participative.

Ce triptyque pourrait être une nouvelle manière réunionnaise pour faire territoire(s) et faire société.





Conseil économique, social et environnemental de La Réunion

73 Boulevard du Chaudron
97490 SAINTE CLOTILDE

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

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

