



AVIS SUR
**LE DOCUMENT STRATÉGIQUE
DE BASSIN MARITIME
SUD OCÉAN INDIEN**

Avril 2020

AVIS

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

SUR

**LE DOCUMENT STRATÉGIQUE DE BASSIN MARITIME
SUD OCÉAN INDIEN**

BUREAU DU 28 AVRIL 2020

***Adopté à l'unanimité des membres présents et représentés du Bureau
par délégation de l'Assemblée plénière du 4 avril 2018***

Préambule

Par courrier en date du 12 février 2020, les préfets de La Réunion, de Mayotte et la préfète, administratrice supérieure des TAAF, ont sollicité l'avis du CESER sur le projet de Document Stratégique du Bassin Maritime (DSBM) Sud océan Indien en déclinaison de la Stratégie Nationale pour la Mer et le Littoral (SNML).

Le CESER note la recherche d'une certaine concertation dans le cadre de la réalisation de ce document stratégique participant à la volonté de mettre en œuvre une « *politique maritime intégrée* »¹ et ambitieuse au regard des objectifs stratégiques européens, nationaux et régionaux.

En effet, la puissance maritime de la France a toujours été un enjeu historique que ce soit sur le plan politique ou économique. Cette « *France où le soleil ne se couche jamais* »², présente dans les deux hémisphères, cinq des six continents, trois océans, trois mers, dispose de nombreux atouts stratégiques pour s'imposer, à l'heure de la mondialisation, dans le jeu diplomatique mondial. Le général de Gaulle, visionnaire, en 1969 à Brest déclarait : « *L'activité des hommes se tournera de plus en plus vers la recherche de l'exploitation de la mer. Et, naturellement, les ambitions des États chercheront à la dominer pour en contrôler les ressources* ». Définissant pour la première fois un droit de la mer, la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (CNUDM) signée en 1982 à Montego Bay tente de réguler ces enjeux de souverainetés maritimes en créant les Zones Économiques Exclusives (ZEE) permettant à un État frontalier de régir la pêche, l'exploitation du sous-sol etc. Au delà de 200 milles nautiques, la mer est un espace international. Aujourd'hui, « *l'importance économique, diplomatique, écologique croissante des espaces maritimes dans la mondialisation fait plus que jamais de la mer un enjeu politique grâce auquel un État peut rayonner et affirmer sa puissance sur la scène internationale.* »³.

Le bassin maritime Sud océan Indien en est le reflet : « *un espace qui représente aujourd'hui plus de 22 % de la richesse mondiale et qui représentera bientôt 25 % d'un espace au cœur de tous les flux commerciaux internationaux. La région est l'épicentre du commerce maritime mondial et elle le sera de plus en plus* »⁴. Le bassin maritime Sud océan Indien ne peut ainsi être considéré de la même manière que les autres bassins au regard des enjeux spécifiques qui le concerne (la proximité de ports étrangers dont la stratégie de développement impacte directement celle du Grand Port Maritime de La Réunion en est un exemple). Il s'agit dès lors de saisir les opportunités existantes et à venir en matière d'activités économiques, de recherche/innovation, de développement durable en s'appuyant sur les atouts indéniables dont le bassin dispose (ressources halieutiques, biodiversité, ...) pour répondre aux défis d'aujourd'hui et de demain (changement climatique, catastrophes naturelles, maritimisation, rareté des ressources, ...).

1 Communication de la Commission européenne « Une politique maritime intégrée pour l'UE » - Livre Bleu de 2007.

2 CESER de France, Grands Débats Régionaux, « Pour faire Nation, agir avec les territoires », 2019.

3 Rapport d'information du Sénat n°674 sur la maritimisation, juillet 2012.

4 Discours du Président de la République au salon « Choose La Réunion », 23 octobre 2019.

Au regard de ces enjeux stratégiques, le CESER s'est donc attaché à analyser dans quelles mesures le DSBM Sud océan Indien participe au projet de territoire en termes de retombées économiques, sociales et environnementales mais également de souveraineté, compte tenu des ambitions portées par La France en matière de coopération internationale.

Le CESER souligne la tentative de formalisation des enjeux transversaux et des objectifs stratégiques et opérationnels qui aboutit à un inventaire du cadre d'actions à engager.

Il constate, cependant, au fil des chapitres abordés, un certain appauvrissement des propositions de cadres d'actions notamment économiques. Le CESER estime qu'en la matière il est important de prendre en compte et de hiérarchiser les enjeux transversaux, régionaux et locaux, donnant lieu pour chacun à des enjeux et des objectifs opérationnels déclinés en actions, suivies et évaluées.

Il regrette aussi l'absence d'éléments chiffrés concernant la **mise en œuvre, le suivi, les cibles à atteindre, les montants financiers à la hauteur de l'ambition, les chefs de file, les ETP nécessaires⁵ et plus généralement l'évaluation** de ces cadres d'actions dans une stratégie de long terme à l'horizon 2030. Ceux-ci pourraient avantageusement apparaître dans les « tableaux des éléments de stratégie » avec une déclinaison opérationnelle qui reste à affiner. La démarche évaluative, préconisée par le CESER⁶, permettrait de suivre l'avancée des actions entreprises au regard des cibles fixées, d'aider au pilotage des politiques publiques notamment en cas de révisions, mais également de mesurer les retombées économiques, sociales et environnementales sur la zone océan Indien, et ce, dans une optique d'ancrage territorial. Cette absence d'indicateurs d'évaluation est d'autant plus regrettable que la Stratégie Nationale de la Mer et du Littoral propose pour chaque objectif des indicateurs associés.

Le CESER préconise de s'appuyer sur les indicateurs proposés dans la stratégie nationale pour en élaborer de nouveaux adaptés aux réalités et ambitions locales afin de répondre aux objectifs d'efficacité, d'efficience et de transparence des politiques publiques notamment vis-à-vis des citoyens, à des fins de priorisation des différentes mesures. Cette démarche pourrait être alimentée par les indicateurs liés aux 7 trajectoires à suivre (alimentaire, sociale et du bonheur, démographique et territoriale, citoyenne, éducative et économique) proposées par le CESER dans sa contribution INDICAT'TER⁷.

Conformément à la proposition « *d'un avenir souhaité à horizon 2030* », ces indicateurs chiffrés permettraient de fixer dans la stratégie proposée des cibles à atteindre à long terme et ainsi impulser une approche prospective capable de projeter différents scénarii possibles. Cet exercice offre le mérite d'ajuster les politiques publiques en fonction des défis à relever et de les adapter si nécessaire aux moyens disponibles pour une meilleure cohérence et résilience.

5 ETP : Équivalents Temps Plein.

6 Avis du CESER sur les termes de référence de l'évaluation de mise en œuvre et des évaluations thématiques du programme Interreg V océan Indien – 5 février 2020.

7 Contribution du CESER « Les INDICATEurs de Transformation du TERRitoire : INDICAT'TER » – Assemblée plénière du 15 novembre 2019.

Enfin, le CESER rappelle que son avis intervient dans un contexte particulier d'une crise multidimensionnelle, sanitaire, économique, financière et probablement politique, qui aura de par sa nature et son importance des effets non négligeables sur l'économie mondiale, les relations entre les peuples et entre les acteurs, et sur les nouvelles voies de développement à envisager. Pour sa part, il estime que le document qui lui est soumis devra être revu à l'aune des récents évènements.

I. ÉTAT DES LIEUX ET STRATÉGIE

CHAPITRE 1 : Protection de l'environnement et qualité des sites



La mer est une richesse collective mondiale « *sous la responsabilité de tous* »⁸, qui pourrait être en passe d'être reconnue comme un bien commun⁹. La protection de ses ressources relève donc d'une stratégie et d'une responsabilisation commune. Les Outre-mer sont au cœur de richesses à la fois économiques et naturelles avec des écosystèmes exceptionnels qu'il convient de préserver face aux

menaces auxquels sont confrontés ces territoires (étalement urbain, tourisme de masse, pollutions, pêches illégales, catastrophes naturelles, ...). Il s'agit ainsi de bâtir des stratégies communes de « *préservation, de valorisation et de coopération autour des écosystèmes marins dont les fonctionnalités sont essentielles pour le maintien des mécanismes vitaux de l'océan.* »¹⁰. Celles-ci sont d'autant plus fondamentales dans un contexte de rareté de certaines ressources et de découverte de nouveaux gisements sous-marins pesant de plus en plus sur la « pacification » des eaux internationales et la « conservation des ressources biologiques en haute mer »¹¹ consacrées par la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (CNUDM) signée en 1982 à Montego Bay. Ces enjeux et stratégies de préservation de l'environnement doivent également intégrer les dynamiques économiques de croissance et développement de manière à trouver un équilibre juste, équitable et pérenne.

Concernant la **protection de la biodiversité**, les chiffres clés dressés dans le diagnostic n'intègrent pas de données relatives aux espèces invasives. À titre d'exemple, « *en 2016, 131 espèces invasives végétales et 14 animales sont comptabilisées à La Réunion* »¹². Par ailleurs, le CESER s'interroge sur l'absence de prise en compte de cette situation dans la stratégie. En effet, si le chapitre 1 de l'état des lieux signale qu'« *il n'existe pas d'espèces exotiques marines envahissantes à ce jour* », la stratégie de bassin se doit d'avoir une vision résiliente et sur du long terme de manière à pouvoir anticiper les risques et nuisances apportés par ces espèces. Ainsi, le CESER préconise d'intégrer également un enjeu de lutte commune contre les espèces invasives à l'échelle du bassin en coordination avec les collectivités locales de La Réunion, de Mayotte et des TAAF, au travers de l'Agence Régionale de la Biodiversité, de l'État et des associations de protection de la biodiversité.

Sur la stratégie, il s'agit également de saisir l'opportunité de faire de la protection de la biodiversité « *une source de nombreuses activités économiques (pêche, tourisme,*

8 IHEDN, « Les enjeux des espaces maritimes français », octobre 2012.

9 Appel pour un océan bien commun de l'humanité, <https://oceanascommon.org/#appel>

10 Livre Bleu Sud Océan Indien, décembre 2011.

11 Article 119 de la Convention des Nations Unies sur les Droit de la Mer

12 DEAL, «La biodiversité à La Réunion à travers 20 indicateurs » 2017.

agriculture) et services écologiques/écosystémiques (préservation des ressources halieutiques, protection contre l'érosion et les catastrophes naturelles ...), ... représentant un fort potentiel d'innovations (pharmaceutiques, biotechnologiques, agronomiques, ...) »¹³.

À ce titre, le CESER préconisait dans ses avis précédents le développement d'une filière touristique promouvant la biodiversité y compris maritime¹⁴ qui pourrait s'imaginer à l'échelle du bassin Océan Indien.

Concernant les enjeux de **lutte contre les rejets nuisibles pour les milieux marins**, le CESER salue la volonté de mettre en place une démarche exemplaire en termes de gestion des déchets et pollutions en accord avec la Trajectoire Outre-mer 5.0¹⁵ et en partenariat avec l'ensemble des parties prenantes privées et publiques. En revanche, il note l'absence, dans le diagnostic et la stratégie, de l'enjeu relatif au « zéro carbone », soit à la baisse des émissions de gaz à effet de serre (GES). Pourtant, celui-ci fait partie des objectifs de la Stratégie Nationale pour la Mer et le Littoral (SNML) : « La stratégie vise à ce que la mer et le littoral, ainsi que les activités qui leur sont liées, apportent une contribution à la mitigation de la quantité des gaz à effet de serre dans l'atmosphère ... Cette gestion implique tout d'abord la gestion de l'énergie et l'encadrement des émissions de gaz à effet de serre pour lutter contre les conséquences des changements climatiques »¹⁶. Ainsi, en déclinaison de la stratégie nationale, le CESER recommande d'inclure au sein de la stratégie de bassin des actions en faveur de la surveillance et du contrôle du respect des règles découlant du Code de l'environnement, notamment dans le domaine du transport maritime. Il s'agit d'encourager le développement de normes « antipollution » plus exigeantes en matière de réduction des consommations énergétiques et de renforcer les réglementations internationales et nationales de protection de l'environnement en mer : « sans moyens de répression, la maritimisation risque de se traduire par une détérioration irréversible des océans avec des conséquences sur la flore, la faune et le climat »¹⁷.

13 Contribution du CESER en vue de l'élaboration du prochain Memorandum des RUP 2017 – 30 janvier 2017.

14 Avis n°2 du CESER en vue de l'élaboration d'un diagnostic territorial pour la préparation des futurs programmes opérationnels FEDER et FSE + 2021-2027– 5 février 2020.

15 Trajectoire Outre-mer 5.0, avril 2019 : Zéro carbone, zéro déchet, zéro polluant agricole, zéro vulnérabilité et zéro exclusion.

16 Ministère de la Transition Écologique et Solidaire, Stratégie Nationale pour la Mer et le Littoral, mars 2018.

17 Rapport d'information du Sénat n°674 sur la maritimisation, juillet 2012.

CHAPITRE 2 : Prévention des risques et gestion du trait de côte /changements globaux



La multiplication des activités marines, les catastrophes naturelles et le changement climatique sont autant de facteurs de risques qui impactent et impacteront la gestion du littoral et des océans. Dans ce cadre, une stratégie d'anticipation et de résilience est nécessaire pour proposer des solutions efficaces face à ces phénomènes.

Concernant **l'aménagement**, le CESER considère que l'élaboration des documents comme le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) doit être considérée comme une opportunité d'impulser la construction de stratégies régionales pour la mer et le littoral. Dans ce cadre, il recommande de veiller à la complémentarité et à la cohérence des objectifs et plans d'actions entre les schémas régionaux transversaux (SAR, SDAGE¹⁸, SRDEII¹⁹, SRB²⁰, PPE²¹) et cette stratégie de bassin maritime. Pour ce faire, le CESER rappelle l'importance de valoriser les outils d'ores et déjà existants permettant la surveillance, la connaissance et l'étude de la zone côtière tel l'observatoire SEAS OI²².

Concernant la **sécurité maritime et portuaire** abordée dans le chapitre 2 de l'état des lieux, au vu des échanges croissants dans le bassin océan Indien, la sécurité des routes maritimes et les risques de pollution qui en découlent sont d'autant plus à prendre en considération. En ce sens, le CESER recommande d'intégrer ces éléments dans le cadre d'actions du chapitre 2 de la stratégie, en proposant notamment de renforcer la surveillance du trafic maritime et portuaire.

Concernant le **risque requin**, il s'agit d'un enjeu de taille compte tenu des impacts sur les activités économiques littorales²³, avec plusieurs actions prévues dans le chapitre 2 de la stratégie. Cependant le CESER regrette que l'état des lieux ne fasse que très peu mention de ce risque sachant que les connaissances sur ce sujet ont évolué ces dernières années.

18 SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux.

19 SRDEII : Schéma Régional de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation.

20 SRB : Stratégie Régionale pour la Biodiversité.

21 PPE : Programmation Pluriannuelle de l'Énergie.

22 SEAS OI : Surveillance de l'Environnement Assistée par Satellite pour l'Océan Indien.

23 Avis du CESER sur le projet de modification du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) – Assemblée plénière du 28 janvier 2020.

CHAPITRE 3 : Connaissance, recherche, innovation, éducation et formation



Le CESER constate que l'état des lieux du chapitre 3 présente un recensement de données relativement complet mais il n'inclut pas le nombre de rapports d'études menées sur le milieu marin. Il considère que l'accessibilité aux données en matière de connaissance et recherche maritimes reste limitée. L'appropriation de la stratégie maritime tant par les acteurs du

secteur privé que public suppose une connaissance des milieux marins et côtiers pour éclairer la décision publique. À ce titre, le CESER préconisait²⁴ de « systématiser l'accessibilité des données dans la co-construction d'une ambition commune pour un projet de développement local partagé ». Aussi, salue-t-il l'action d'une meilleure diffusion et valorisation des données à travers le Système d'Information sur le Milieu Marin en Océans Indien et Austral (SIMM-OIA) 2019-2021. Pour aller plus loin, compte tenu de l'importance stratégique de la recherche pour notre territoire, le CESER suggère la mise en place d'une aide à la vulgarisation et à la diffusion des études scientifiques en direction de la population réunionnaise et plus particulièrement en direction des acteurs politiques. Par ailleurs, dans la mise en œuvre d'une « politique maritime intégrée »²⁵, le CESER s'interroge, dans un souci d'efficacité et de lisibilité, sur la bonne articulation des stratégies mises en œuvre par l'ensemble des acteurs dans le secteur de l'économie bleue. Il estime que le Cluster Maritime de La Réunion associant tous les acteurs de l'écosystème maritime (entreprises, laboratoires et centres de recherche, organismes de formation, ...) est l'outil de pilotage stratégique à mobiliser pour renforcer les synergies et mettre en cohérence les politiques publiques maritimes. Véritable bâtisseur de la société réunionnaise, Maurice CERISOLA²⁶ considérait que « la mer est une possibilité immense, à nous de savoir l'utiliser ».

Concernant **la recherche et l'innovation**, le CESER réaffirme tout l'intérêt porté aux développements qui leur sont dédiés devant faire partie des priorités de la filière maritime. Il n'en demeure pas moins que les relations restent insuffisantes entre le monde de la recherche et le secteur économique, induisant une faible orientation de l'innovation vers la recherche appliquée. Il s'avère indispensable pour La Réunion de développer les liens avec les pays de la zone océan Indien, exposés à des problématiques maritimes similaires, par des programmes de recherche communs. Le CESER préconisait de « mutualiser les ressources, équipements et compétences dans le domaine de la

24 Rapport du CESER « L'ancrage territorial des politiques publiques pour le développement des entreprises et de la Réunion » - Assemblée plénière du 2 septembre 2016.

25 Communication de la Commission européenne « Une politique maritime intégrée pour l'UE » - Livre Bleu de 2007.

26 Maurice Cerisola, Président et Fondateur du Cluster maritime de La Réunion en septembre 2011.

Recherche par la valorisation des résultats et le partage des connaissances (en open data), la mise en place de centres de compétences (croissance verte et croissance bleue) et l'innovation en EnR (maîtrise de la consommation et production d'énergie)²⁷ ». C'est ainsi qu'« à partir de cet archipel de France, nous pouvons bâtir ensemble un archipel des savoirs, des compétences, mais aussi de la science ... et faire de l'océan Indien cette présence partagée d'un archipel des Lumières »²⁸.

De même, le soutien à l'innovation représente un enjeu majeur sur le plan du développement durable. L'innovation dans l'économie maritime est source de création d'emplois durables et de développement à l'international. La filière maritime étant en constante évolution, il est primordial de mobiliser l'ensemble des acteurs de la recherche (universités, écoles, laboratoires) et de les associer dans le développement de ce secteur. Le CESER rappelle qu'il s'agit de « renforcer le soutien à la RDI auprès des TPE/PME pour faire de La Réunion un territoire de rayonnement universitaire et scientifique, un laboratoire de développement de savoir-faire et de technologies, un terrain d'expérimentations au profit de sa zone géographique, pouvant être généralisées à une plus grande échelle européenne et mondiale»²⁹.

S'agissant de la **formation aux métiers de la mer**, le CESER réaffirme le rôle essentiel de l'innovation et de la recherche, en faisant des transitions numériques et énergétiques des atouts. Les professionnels actuels et de demain devront se former à ces nouvelles technologies du maritime. Il préconise que soit réalisé un diagnostic sur les besoins en emploi et en formation notamment au regard du renouvellement générationnel. Il est essentiel de développer, d'adapter et de structurer les filières de formations qualifiantes aux métiers liés à la mer. Le CESER soulignait dans le cadre de la PPE³⁰ « l'importance de bien mesurer le potentiel de création d'emplois et la nécessité d'accompagner par une Gestion Prévisionnelle des Effectifs, des Emplois et des Compétences (GPEEC) territoriale, les créations d'emplois et les reconversions induites par la transition énergétique ». De ce fait, l'ouverture du Lycée de la Mer présente un caractère d'urgence compte tenu du développement des nouvelles compétences en cohérence avec la stratégie bleue.

Concernant l'**attractivité des métiers maritimes**, le CESER constate que le secteur maritime est en plein essor et en pleine mutation. À La Réunion, sur 5 ans, le nombre de salariés a augmenté de 18 %, hors tourisme. Néanmoins, les offres d'emplois se concentrent davantage dans le secteur de l'Hôtellerie-Restauration et entraînent des difficultés de recrutement élevées dans les secteurs de la Construction et Maintenance Navale, les Pêches et Cultures Marines, la R&D et Ingénierie maritime ou encore le Personnel embarqué³¹. Pour renforcer l'attractivité des métiers de la mer, il semble primordial de mieux faire connaître les opportunités qu'offre le milieu marin à travers des actions de communication et de mener une enquête auprès des jeunes afin de comprendre les attentes et les réticences envers la filière maritime. Aussi, les

27 Propositions du CESER de La Réunion à la préparation du programme Interreg OI 2021-2027 – 27 mars 2020.

28 Discours du Président de la République au salon « Choose La Réunion », 23 octobre 2019.

29 Propositions du CESER de La Réunion à la préparation du programme Interreg OI 2021-2027 – 27 mars 2020.

30 Avis du CESER sur les rapports relatifs à la PPE et le SRB de La Réunion – Assemblée plénière du 28 mars 2019.

31 Pôle emploi, Statexpress – La filière maritime à La Réunion, Mars 2020.

compétences des métiers de la mer ont le mérite d'être valorisées dans l'ensemble des filières d'activités (marine, industrie, recherche, administration, ...) en promouvant les carrières, en proposant des formations tout au long de la vie et en favorisant une «maritimisation» des emplois existants dans la filière.

Pour **la sensibilisation et l'éducation à la mer**, le CESER souligne la puissance maritime des territoires d'Outre-mer. Les dimensions économique, environnementale, culturelle et touristique de la mer et du littoral requièrent une action éducative forte. Dans ce cadre, il préconise de développer une culture « maritime », dès le plus jeune âge, pour que les citoyens puissent prendre suffisamment conscience et connaissance des enjeux en milieux insulaires. Pour le CESER, au-delà des projets pédagogiques déjà mis en place, un volet dédié à la mer dans le programme d'histoire doit être engagé à l'échelle locale et régionale, de l'école primaire au lycée.

CHAPITRE 4 : Développement durable des activités économiques en lien avec le milieu marin



L'économie maritime française fait appel au dynamisme de secteurs transverses (environnement, formation, numérique, sécurité, ...) et est constituée d'une diversité de filières dites traditionnelles (le transport, la pêche, l'industrie, ...) ou émergentes (tourisme, biotechnologies, énergies marines renouvelables, ...). La France maritime est ainsi « *un exceptionnel réservoir d'innovation et de création d'emplois pour des entreprises dynamiques, capables de saisir les opportunités qui ne manqueront pas de se présenter* »³². Dans ce cadre, la coordination, la valorisation de l'ensemble de ces dynamiques et la reconnaissance d'un certain nombre de spécificités sont fondamentales³³ pour répondre aux enjeux de « maritimisation » et de développement

durable promu à l'échelle internationale, européenne, nationale, régionale et locale. Pour les relever, il s'agit de travailler de manière coordonnée et complémentaire, au travers par exemple de clusters³⁴ et/ou d'Espaces d'Intelligence Territoriale (EIT). Le CESER insiste sur l'importance d'une approche intégrée³⁵ des actions en lien avec le milieu marin. Celle-ci serait de nature à développer sur un espace défini « un processus continu et dynamique, rapprochant les intérêts du gouvernement et des communautés, de la science et de la gestion, des acteurs économiques et du public, par l'élaboration et la mise en œuvre de plan de gestion intégrée pour la protection et le développement des ressources et des éco-socio-systèmes côtiers (sources UNESCO) »³⁶.

La valorisation des activités économiques permettrait de promouvoir des niches d'activités professionnelles potentielles et contribuerait à protéger et assurer la pérennisation des entreprises utilisatrices du milieu marin, **tout en créant de l'emploi**.

Il s'agit de favoriser une utilisation de la mer et de ses ressources pour un développement économique durable et ainsi, de respecter l'intégrité de l'écosystème pour assurer une prospérité économique à long terme (économie circulaire). Pour le CESER, il convient de mettre en place cette boucle vertueuse. Pour ce faire, il est essentiel d'impliquer les acteurs publics et privés à toutes les échelles.

32 Citation de Monsieur Francis Vallat, président du Cluster Maritime Français, Rapport d'information du Sénat n°674 sur la maritimisation, juillet 2012.

33 Contribution du CESER en vue de l'élaboration du prochain mémorandum des RUP – 30 janvier 2017.

34 Avis n°2 du CESER en vue de l'élaboration d'un diagnostic territorial pour la préparation des futurs programmes opérationnels FEDER et FSE + 2021-2027 – 5 février 2020.

35 Contribution du CESER en vue de l'élaboration du prochain mémorandum des RUP – 30 janvier 2017.

36 Rapport : « L'aménagement, la protection et la valorisation du littoral : un défi pour l'avenir » - Assemblée plénière du 21 octobre 2003.

Ainsi, à La Réunion, dans le domaine touristique, secteur porteur, tant en termes de chiffres d'affaires que d'emplois, des investissements sont encore nécessaires sur l'ensemble des zones littorales Nord, Est et Sud. À titre d'exemple, il est important de poursuivre la création et le développement des bassins de baignade sur la frange côtière afin de désengorger les sites actuels d'accueil essentiellement dans les zones lagunaires des récifs coralliens qui connaissent une très forte pression anthropique.

Concernant **la connectivité maritime et la compétitivité portuaire**, le CESER note la volonté d'agir sur deux aspects, d'une part, le renforcement de l'attractivité des ports des territoires français du bassin et d'autre part, en développant leur complémentarité à l'échelle du bassin. À ce titre, il souligne la place déterminante que doit tenir le Grand Port Maritime De La Réunion (GPMDLR) dans le développement de La Réunion. Le CESER insiste également sur les moyens notamment financiers nécessaires afin de mener ces actions. Il réitère à nouveau la nécessité de valoriser comme il se doit la zone arrière portuaire afin d'en faire un véritable support aux activités économiques en lien avec l'offre de services portuaires.

Concernant **la pêche maritime**, le CESER rappelle³⁷, « *compte tenu des opportunités existantes (variété des activités économiques, recherche/innovation, ...) et des atouts indéniables (richesse patrimoniale marine incomparable, ressources halieutiques, zones de pêche, ...), sa demande que soit engagée une véritable réforme de la politique de la pêche et ce jusqu'au niveau européen, tout particulièrement pour La Réunion, afin que le niveau de décisions et les mesures adoptées soient en totale adéquation avec les réalités territoriales pour :*

- *l'accroissement de la flottille de pêche (modernisation et renouvellement/acquisition/construction) dans le respect de la préservation de l'écosystème et de la ressource ;*
- *la diversification des activités en mer et à terre (transformation, aquaculture, transport, ...);*
- *la création de nouveaux lieux de pêche et des créneaux porteurs ;*
- *le soutien à la RDT (technologies bleues, sécurité alimentaire, ...) et la création de réseaux dédiés ;*
- *la lutte contre les distorsions de concurrence dans la zone (quotas de pêche) ;*
- *la modernisation des infrastructures, superstructures et services portuaires ;*
- *le renforcement de la sécurité maritime (pêche illégale, piraterie, gestion des risques, ...) ».*

Le CESER insiste là aussi sur l'importance d'intégrer ces différents objectifs dans la boucle vertueuse de l'économie bleue circulaire. Il est essentiel dans ce contexte de donner une place plus importante à la recherche pour améliorer la connaissance sur les espèces (traits de vie, stocks, quotas de pêche, ...) pour assurer la durabilité de la filière pêche.

Pour ce faire, le CESER rappelle que « *la vision européenne pour une nouvelle politique maritime intégrée renforçait les synergies et la cohérence entre les politiques sectorielles et visait à mieux répondre aux besoins spécifiques. Or, face à un contexte réglementaire*

37 Contribution du CESER en vue de l'élaboration du prochain Mémoire des RUP – 30 janvier 2017.

en vigueur, pour l'heure, toujours insuffisamment adapté à nos réalités locales, il s'avère vital de régionaliser la PCP³⁸ essentiellement bâtie pour l'Europe continentale. La révision du contenu du POSEI³⁹ Pêche permettrait d'accompagner et de soutenir cette démarche »⁴⁰.

Concernant **l'aménagement du littoral et l'offre touristique**, le CESER rejoint et partage les intentions défendues en matière d'information, de communication et d'une approche partagée de l'offre éco-touristique sur le continuum littoral terre-mer. Dans son rapport sur la gestion intégrée des zones côtières⁴¹, il préconisait :

- *la nécessité « de multiplier les aménagements en respectant les équilibres environnementaux et en promouvant des créneaux particuliers d'activités ludiques (création de bassins de baignade artificiels dans l'Est et dans le Sud dont la maîtrise est par ailleurs acquise) et/ou économiques (création de sites de loisirs tels les aqua-parcs). Cela pourrait permettre de rééquilibrer l'offre de structures d'accueil et de services entre les différentes micro-régions et de réduire la pression sur les côtes déjà aménagées où, de ce fait, l'afflux de personnes est important ;*
- *l'indispensable dynamisation des outils d'aménagement ».*

S'agissant des activités pouvant se déployer sur la frange littorale, le CESER considère qu'il convient de veiller au bon équilibre entre protection de l'environnement et développement de l'agriculture, au regard de la surface qui lui est dédiée contrainte par le relief (ex. des bâtiments d'élevage).

Le CESER soulignait également le besoin impérieux de déployer des brigades vertes pour une valorisation et protection de toute la zone du rivage représentant une portion de territoire riche de potentialités de création d'activités. Cette action revêt toute son importance pour une appropriation par les habitants (qui doivent pouvoir accéder à la mer en toute sécurité et dans des conditions sanitaires garanties) et une meilleure image de notre île.

Concernant **les énergies marines renouvelables**, le CESER considère le développement de ce type de projet comme un marché d'avenir notamment au regard « du renchérissement du prix des hydrocarbures et la nécessité de lutter contre le changement climatique »⁴², mais également comme une transition nécessaire pour répondre aux objectifs nationaux d'autonomie énergétique, prévu par l'article L.100-4 du Code de l'Énergie⁴³ et régionaux avec la PPE. Il relève cependant que cet enjeu doit s'accompagner des moyens techniques, humains et financiers à la hauteur pour se développer efficacement dans un contexte tropical qui a beaucoup d'atouts mais aussi des fortes contraintes (ex. houles australes, cyclones, ...). Comme le montre le chapitre 4 de l'état des lieux, le bassin maritime Sud océan Indien dispose du potentiel nécessaire

38 PCP : Politique Commune de la Pêche.

39 POSEI : Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et à l'Insularité.

40 Contribution du CESER en vue de l'élaboration du prochain mémorandum des RUP – 30 janvier 2017.

41 Rapport : « L'aménagement, la protection et la valorisation du littoral : un défi pour l'avenir » - Assemblée plénière du 21 octobre 2003.

42 Rapport d'information du Sénat n°674 sur la maritimisation, juillet 2012.

43 Article L.100-4 du Code de l'Énergie : Cet article prévoit de parvenir à l'autonomie énergétique dans les départements d'outre mer à l'horizon 2030.

(énergie thermique des mers, biomasse marine, énergie osmotique) pour devenir un « véritable pôle d'expérimentation en milieu naturel des technologies innovantes en énergies marines » à l'échelle mondiale⁴⁴. Néanmoins, le CESER note que La Réunion a été le théâtre de nombreuses expérimentations qui n'ont pas donné lieu à déploiement par la suite. Pire, certaines expérimentations ayant permis de récolter de la donnée et des connaissances ont été déployées ailleurs, sans que La Réunion n'en retire quelques bénéfices. De fait, le CESER demande qu'à minima que La Réunion puisse bénéficier de royalties en ce cas.

Concernant **les enjeux de souveraineté et de sécurité**, le CESER s'étonne de l'absence d'actions en lien avec ces enjeux stratégiques dans le chapitre 4 au regard de l'état des lieux dressé précédemment, notamment en termes de sûreté des câbles sous-marins, de pêche et trafic illégaux et des menaces terroristes et de piraterie. Comme le Président de la République le soulignait récemment « *la région océan Indien est en train de devenir le carrefour de demain sur le plan des routes maritimes. Elle est d'ores et déjà devenue le carrefour sur le plan des câbles sous-marins et de la connectivité ... dans un monde où tout se numérise, c'est un enjeu stratégique* »⁴⁵. Le CESER préconise ainsi d'intégrer des actions en faveur du renforcement de la sécurité autour des câbles sous-marins : « *Les flux autour de l'Afrique ainsi que vers l'Asie se densifient donc rapidement. Leur protection devient dès lors capitale, car la rupture volontaire ou accidentelle de ces flux, et notamment des flux d'informations financières, présenterait des conséquences importantes sur l'économie mondiale* »⁴⁶. Par ailleurs, compte tenu de l'augmentation des flux commerciaux dans le cadre de la mondialisation, qui « *entraîne une forte dépendance de nos pays à la sécurisation des principaux axes maritimes mondiaux* »⁴⁷, de celle des actes de piraterie ou des activités illégales (pêche illégale, trafics de migrants, ...) mais également de la dépendance de la France à l'égard des approvisionnements en hydrocarbures et en uranium pour son parc de centrales nucléaires, le CESER estime, comme le Sénat, primordial « *de consacrer les moyens nécessaires pour une maîtrise permanente des approches maritimes* »⁴⁸. Au niveau régional, il s'agit aussi d'assurer et de pérenniser les politiques d'autosuffisance alimentaire ou sanitaire en permettant un commerce sécurisé entre les pays de la zone.

Enfin, en termes de sécurisation, le CESER s'interroge sur les moyens déployés notamment pour avancer sur les possibilités d'intervention de la France dans les zones grises, posant la problématique juridique des Comores et de son espace maritime. En effet, la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer (CNUDM) fait de la lutte contre la piraterie ou le trafic de drogue « une compétence universelle », donnant ainsi les moyens juridiques nécessaires aux États pour la répression de ces faits illégaux.

44 Livre Bleu Sud Océan Indien, décembre 2011.

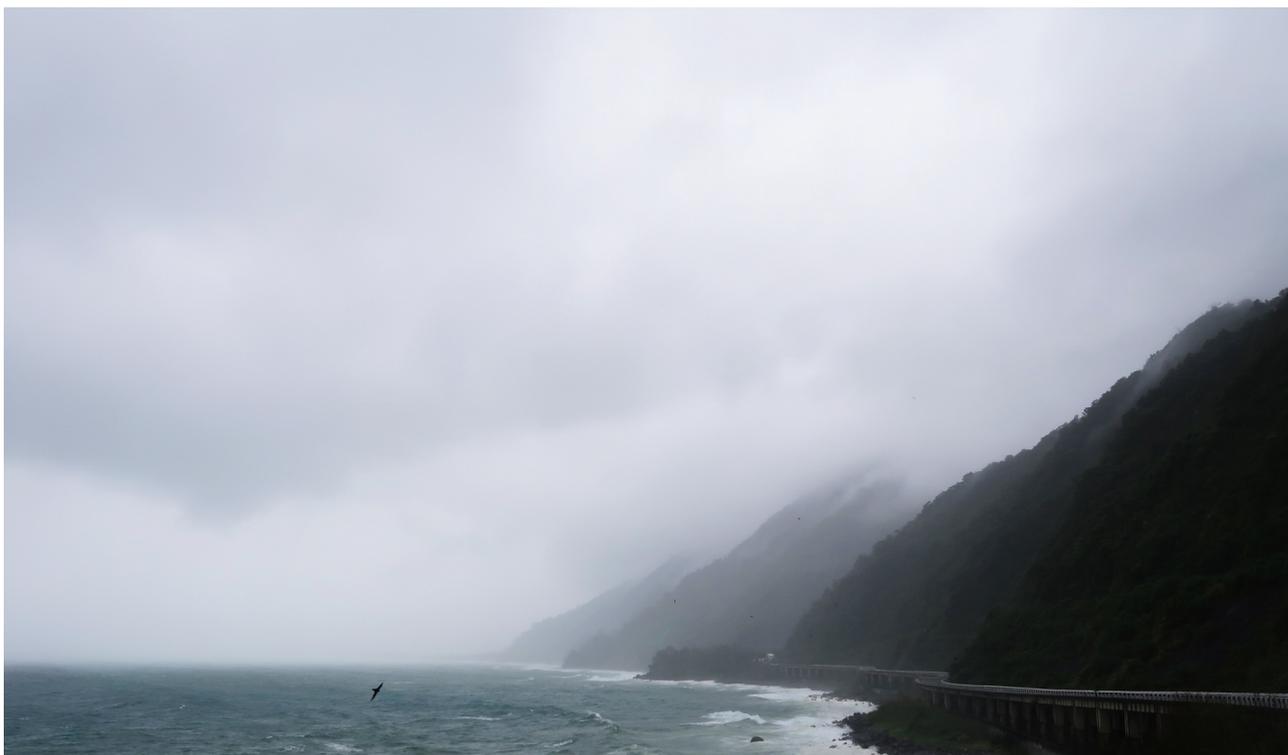
45 Discours du Président de la République au salon « Choose La Réunion », 23 octobre 2019.

46 IHEDN, « Les enjeux des espaces maritimes français », octobre 2012.

47 Rapport d'information du Sénat n°674 sur la maritimisation, juillet 2012.

48 Rapport d'information du Sénat n°674 sur la maritimisation, juillet 2012.

II. ASPECTS TRANSVERSAUX



Le CESER considère que les enjeux liés au **changement climatique**, détaillés dans le chapitre 5 de l'état des lieux, ne doivent pas faire l'objet d'une rubrique spécifique de la stratégie mais être transversaux à l'ensemble des actions prévues. En effet, « *l'océan est un grand régulateur du climat. Il est aussi celui qui est le plus affecté par les conséquences du changement climatique* »⁴⁹: le réchauffement climatique a des conséquences sur tous les pans de cette stratégie : environnemental (avec le bouleversement des écosystèmes et les risques pour la biodiversité), social (avec les impacts des catastrophes naturelles sur les populations littorales) et enfin économique (en ce qui concerne les activités maritimes qui pourront être affectées par la fonte de l'arctique, si elle ouvre de nouvelles voies de navigation). Ainsi dans une vision longtermiste, le CESER préconise de considérer l'ensemble des actions qui seront mises en œuvre dans cette stratégie sous le prisme du changement climatique.

Par ailleurs, la réalisation des ambitions portées par cette stratégie de bassin suppose des coopérations fortes à tous les niveaux (entre territoires, entre Régions et entre États) et ce de manière transversale en intégrant l'ensemble des sujets stratégiques (environnement, numérique, économie, ...), comme détaillé dans les propositions du CESER sur le diagnostic en vue de la préparation du futur programme INTERREG 2021-2027⁵⁰. Dans ce cadre, le CESER regrette que la coopération sanitaire ne soit pas abordée dans le document, notamment dans le chapitre 6 de l'état des lieux, au regard des enjeux en ce domaine détaillé dans le Livre Bleu Sud Océan Indien : « *La coopération régionale en santé représente un enjeu important pour les outre-mer, aussi bien en termes d'optimisation de l'offre de soins, de sécurité sanitaire, de gestion des flux migratoires,*

49 IHEDN, « Les enjeux des espaces maritimes français », octobre 2012.

50 Propositions du CESER sur la partie diagnostic de la zone de coopération dans le cadre de la préparation du futur programme Interreg océan Indien 2021-2027 – 27 mars 2020.

qu'en termes économiques »⁵¹. Cet enjeu est d'autant plus prégnant dans le contexte actuel de crise que nous vivons (en lien avec la pandémie de COVID 19) qui appelle à une solidarité et une coopération de l'ensemble des pays dans la zone, et de surcroît au regard de notre situation géographique et de notre insularité.

De plus, le CESER note que le chapitre 6 du diagnostic fait référence aux coopérations dans le cadre des programmes européens concernant le bassin (INTERREG, FEDER, FED)⁵² mais s'étonne que ne soit pas mentionné le FEAMP⁵³. Il rappelle donc la « *nécessité de maintenir une approche intégrée des programmes y compris en matière d'évaluation* »⁵⁴. Le document stratégique du bassin maritime doit être le reflet et un des outils de cette articulation.

Par ailleurs, en termes de gouvernance, le Livre Bleu Sud Océan Indien (LBSOI) préconisait la « construction d'une gouvernance locale performante grâce à 3 conditions : identifier, au sein de chaque collectivité, les outils de gouvernance existants ... de clarifier leur rôle afin d'articuler les travaux pour susciter la participation de tous ... et affirmer la nécessité du couple État/collectivité dans le pilotage d'une politique maritime »⁵⁵. Le CESER estime indispensable la réalisation de ce co-pilotage État/collectivités compte tenu des nombreux enjeux stratégiques sus-détaillés (sécurité, protection de l'environnement, économie bleue, ...).

51 Livre Bleu Sud Océan Indien, décembre 2011.

52 FEDER : Fonds Européen de Développement Régional, FED : Fonds Européen de Développement.

53 Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche.

54 Avis du CESER sur les termes de référence de l'évaluation de mise en œuvre et des évaluations thématiques du programme Interreg V océan Indien – 5 février 2020.

55 Livre Bleu Sud Océan Indien, décembre 2011.

En conclusion

Le CESER salue la prise en compte dans ce document stratégique des enjeux centraux que représentent l'espace maritime pour la France, où comme l'a fait remarquer Francis Vallat, président du Cluster maritime : « *La mer est l'avenir de la terre, pour l'énergie, l'alimentation, la recherche pharmaceutique, aussi bien que pour les minerais, il faut la préserver* »⁵⁶. Le bassin maritime océan Indien se trouve au carrefour de ces nombreuses problématiques, notamment en ce qui concerne l'esprit de « *développement durable qui concilie les deux impératifs de développement et de durabilité au lieu de les opposer en permanence de manière idéologique* »⁵⁷. Cependant, certaines orientations stratégiques gagneraient à être enrichies sur la gestion des enjeux de sécurité et de coopération où, face à un monde dont les échanges augmentent de manière constante, il est nécessaire de renforcer le respect des normes. Il s'agit de permettre « *la libération des énergies, l'accompagnement du désir d'entreprendre, le soutien renforcé aux secteurs d'avenir qui doivent contribuer à mieux faire rayonner les outre-mer* »⁵⁸, dans un esprit « économie bleue » en prenant en compte simultanément les enjeux environnementaux, sociétaux et économiques.

Ainsi, la déclinaison d'une véritable « stratégie Indopacifique »⁵⁹ intégrée, comme souhaitée par le président de la République dans son discours lors du forum « Choose La Réunion », se doit d'être volontariste et ambitieuse au regard des multiples enjeux portés par l'espace maritime que représente le bassin Sud océan Indien, pour la France riche de ses territoires ultramarins. Celle-ci requiert des actions fortes et des moyens financiers dédiés à la hauteur des ambitions, en particulier en matière de coopération. Aussi, le CESER insiste sur la nécessité que les objectifs identifiés soient clairement distingués selon différentes échelles (transversale, régionale et locale) afin de permettre des actions adaptées à chacune d'entre elles.

56 Citation de Monsieur Francis Vallat, président du Cluster Maritime Français, Rapport d'information du Sénat n°674 sur la maritimisation, juillet 2012.

57 Citation de Monsieur Francis Vallat, président du Cluster Maritime Français, IHEDN, « Les enjeux des espaces maritimes français », octobre 2012.

58 IHEDN, « Les enjeux des espaces maritimes français », octobre 2012.

59 Discours du Président de la République au salon « Choose La Réunion », 23 octobre 2019.

CESER
Monsieur Dominique VIENNE
Président
10 Rue du Béarn
BP 17191
97804 Saint-Denis Cedex

Nos Réf : FV/JA/RB/mb/ 30 /2020

Objet : Avis de la Chambre d'Agriculture sur
le Document Stratégique de Bassin Maritime
Sud Océan Indien

Monsieur le Président,

Nous avons bien pris connaissance du projet d'avis de votre institution que vous avez bien voulu nous transmettre relatif au document stratégique de bassin maritime sud océan indien et nous vous en remercions.

A cette occasion, nous souhaiterions vous alerter sur une problématique qui n'apparaît pas dans le projet de document stratégique et qui pourrait enrichir votre avis tant il concerne le développement économique et social de notre département.

En effet, et sans revenir ici sur l'importance économique, sociale et stratégique des agricultures de nos îles, il apparaît que les dispositions de la loi littorale et de sa déclinaison locale dans le SAR, par son annexe 3 que constitue le SMVM, impactent fortement le développement de nos exploitations au moment où l'ensemble des collectivités et des décideurs s'accordent à un développement de la diversification de notre économie agricole autour du "pivot canne".

La spécificité insulaire de nos départements entraîne une situation très souvent bloquante dans la mesure où la quasi-totalité des communes de La Réunion se trouve sous l'emprise de cette loi.

C'est ainsi que toute demande de permis de construire en zone agricole ou naturelle des Plans Locaux d'urbanisme, zone au sein de laquelle se trouve la totalité de nos exploitations agricoles, doit répondre aux dispositions de l'article L 121-10 du code de l'urbanisme qui permet, par dérogation à l'article L121-8 du même code, la possibilité de constructions ou installations nécessaires aux activités agricoles, sous réserve de l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État, après avis de la Commission Départementale de la Nature, des Paysages et des Sites (CDNPS) et l'avis de la Commission Départementale de la Préservation des Espaces Naturels, Agricoles et Forestiers (CDPENAF).

C'est ainsi que l'ensemble des demandes de permis de construire pour nos agriculteurs sont soumis à l'avis de ces deux commissions. Ce qui a naturellement pour effet de rallonger considérablement les délais d'obtention de ces autorisations tout en obligeant nos agriculteurs à constituer des dossiers spécifiques pour chacune de ces deux commissions en plus de leur demande de permis de construire.

Cette lourdeur administrative est d'autant plus importante lorsque la parcelle devant recevoir la construction se trouve en espace proche du rivage tel que défini au SAR (SMVM), puisque le même article y interdit toute construction (hors celles nécessaires à la culture marine) dans cette zone.

Dans ce cas, l'agriculteur doit démontrer à l'autorité préfectorale que son terrain ne peut être regardé comme constituant un espace proche du rivage dans la mesure où il est situé dans le prolongement immédiat d'une zone entièrement urbanisée, qui la sépare du rivage de la mer, distant d'environ 800 mètres, et interdisant toute co-visibilité entre ce terrain et la mer.

Or, l'étude du Schéma d'Aménagement Régional de La Réunion et de son annexe relatif aux limites du SNVM qui délimite les Espaces proches du Rivage, montrent, à l'évidence, que ces limites montent à des altitudes qu'il est difficile de qualifier proches du rivage et qui pour nombre d'entre elles ne semble pas répondre au trois critères qui déterminent une Zone proche du rivage, à savoir : la distance séparant la zone du rivage, le caractère urbanisé ou non et la co-visibilité entre cette zone et la mer.

Par ailleurs, dans le cas où le territoire de la commune est couvert par un plan local d'urbanisme, la circonstance que la demande de permis de construire respecte les prescriptions du plan local d'urbanisme peut ne pas suffire à assurer sa légalité au regard des dispositions de la loi littorale. C'est ainsi que bon nombre de demandes de permis de construire ayant eu un avis favorable de la CDPENAF et de la commune se voient attaquer par le contrôle de légalité.

En résumé, nous nous trouvons confrontés aux situations suivantes :

- Lourdeur administrative du fait de l'application de la loi littorale à l'ensemble des communes de l'île par la consultation obligatoire de deux commissions.
- Quasi impossibilité de construire dans l'Espace Proche du Rivage qui s'étend bien au-delà.
- De sorte que, si l'on ajoute les zones de coupure d'urbanisation, il devient très difficile pour nos agriculteurs d'obtenir les autorisations de construire des bâtiments d'exploitation sur les zones agricoles, portant nécessaire, à la diversification des exploitations (poulaillers, bâtiments caprins, bâtiments ovins, hangars agricoles, serres.....).

Ainsi, nous souhaiterions que cette problématique puisse être abordée à l'occasion du futur document stratégique de bassin maritime océan indien pour permettre, dans le nécessaire respect de notre bande littorale, d'assurer le développement économique de nos exploitations.

Cette réflexion devrait également pouvoir prendre toute sa place à l'occasion de la révision du SAR et dans les discussions sur le projet de loi Décentralisation, Différenciation, Déconcentration.

Par ailleurs, nous solliciterons Monsieur le Préfet de La Réunion sur ce même sujet dans le cadre du décret 2020-412 du 8 avril dernier qui donne la faculté à ce dernier de déroger aux normes arrêtées par l'administration de l'État pour un motif d'intérêt général.

Nous vous remercions vivement de l'intérêt que vous voudrez bien porter à la présente et vous remercions de nous avoir consultés.

Nous restons à votre disposition et nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de notre considération distinguée.


Le Président
Frédéric VIENNE



CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL RÉGIONAL

10, rue du Béarn - B.P. 17191
97804 Saint-Denis Cedex 9

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

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

 [ceser974](https://www.facebook.com/ceser974)

