

ÉCONOMIE, EMPLOI ET INNOVATION

**AVIS SUR LE PROJET
D'AMÉNAGEMENT
OPÉRATIONNEL DE L'ARMATURE
ÉCONOMIQUE DU TERRITOIRE
DE LA CÔTE OUEST (T.C.O.)**

**ENJEUX DES ZONES D'ACTIVITÉS
ÉCONOMIQUES (Z.A.E.)**

MAI 2023



*« Les matériaux
de la planification urbaine
sont les suivants : ciel, espace,
arbres, acier et ciment ;
dans cet ordre et cette
hiérarchie. »*

Le Corbusier, architecte,
urbaniste (1887-1965)

Sommaire

INTRODUCTION 4



I. UN BESOIN DE COHÉRENCE
ENTRE LES DIVERS DOCUMENTS
DE PLANIFICATION 9

II. LA RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE
DES ORGANISATIONS. 17



III. LA NÉCESSITÉ DE VEILLER À UN
ÉQUILIBRE TERRITORIAL POUR
PASSER D'UNE COMPÉTITION
À UNE COMPLÉMENTARITÉ . . . 23

IV. LE DÉVELOPPEMENT
DE L'EMPLOI À TRAVERS
L'ANCRAGE TERRITORIAL . . . 27



CONCLUSION. 30

ANNEXE 31

TABLES. 32

Introduction

Le Conseil économique social et environnemental régional (CESER) de La Réunion a été sollicité par la communauté d'agglomération Territoire de la côte Ouest (T.C.O.) en son courrier du 6 octobre 2022 pour la mise en œuvre des aspects opérationnels de l'armature économique dont elle entend se doter. Le T.C.O. souhaite recueillir la réflexion de notre institution sur la question relative aux enjeux auxquels les zones d'activités économiques (Z.A.E.) doivent aujourd'hui répondre, notamment par rapport aux angles sous lesquels la création, la modernisation, voire la réhabilitation des Z.A.E. doivent être traitées dans un souci de développement harmonieux de l'espace aménagé.

Le CESER tient particulièrement à remercier le T.C.O. pour son engagement dans cette démarche collaborative et se réjouit de pouvoir partager un éclairage issu de la société civile organisée. Il tient aussi à saluer l'ensemble des travaux développés par le T.C.O. dans son projet de territoire. Cette collaboration ne saurait rester sans suite, aussi il propose qu'à l'avenir des échanges réguliers soient entretenus afin d'organiser l'activité des deux instances sur des sujets engageant l'avenir

de notre territoire. Il propose par ailleurs que ce temps de réflexion puisse à l'avenir s'organiser au sein de réunions bilatérales « Conseil de développement (CODEV) et CESER ».

Le CESER soutient le fait qu'il est impérieux d'observer les enjeux d'un point de vue global et macro à plusieurs dimensions :

- spatiale, en intégrant les enjeux du territoire Ouest dans les enjeux du territoire réunionnais ;
- temporelle, en l'inscrivant dans une démarche anticipatrice, planifiée et pilotée.

Le CESER proposera dans cet avis des recommandations organisées autour des thématiques qui lui paraissent essentielles, à savoir :

- le besoin de cohérence entre les divers documents de planification,
- la responsabilité sociétale des organisations,
- la nécessité de veiller à un équilibre territorial pour passer d'une compétition à une complémentarité,
- le développement de l'emploi à travers l'ancrage territorial.

La dynamique territoriale

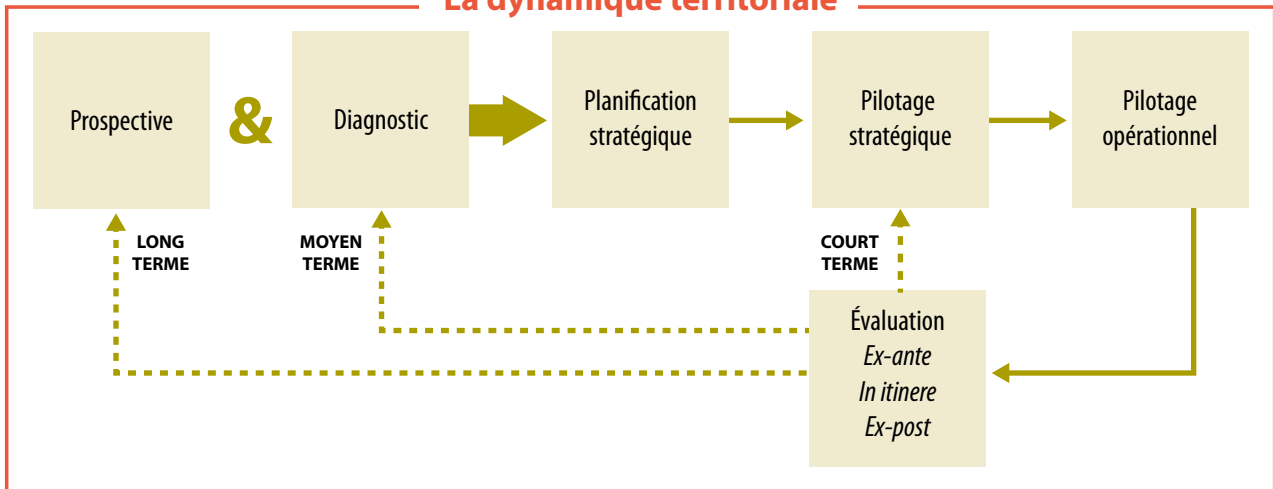


Figure 1. Dynamique territoriale, la démarche évaluative de développement, formulée comme un système scientifique par une boucle qui intègre la réaction du système (extrait de « Contribution sur le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation », CESER Réunion, octobre 2022).

PRÉCONISATION 1.

En préalable le CESER soutient que la bonne réussite du projet porté par le T.C.O. relève de la combinaison¹ :

- d'une prospective, élément fondamental à l'anticipation et à l'adaptation de notre société face à l'accélération des mutations socio-économiques (voir le rapport du CESER identifiant des leviers d'actions pour réussir les mutations²),
- d'un diagnostic obligatoire et préalable à toute action publique,
- de la bonne définition des enjeux qui se posent au territoire et aux micro-territoires,
- d'une stratégie pensée à différentes échelles de temps pour assurer une efficacité,
- et de la déclinaison d'un plan d'action, appuyé par les bons indicateurs d'évaluation, suivi régulièrement et nourrissant le diagnostic, afin que le modèle puisse vivre de manière dynamique et faire face aux évolutions et mutations.

1. Contribution du CESER sur le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, octobre 2022.
2. Rapport du CESER « Enjeux et équilibres de l'économie réunionnaise, pour réussir les mutations socio-économiques et territoriales », octobre 2021.

Pour le CESER, l'aménagement économique du T.C.O. doit s'inscrire dans un continuum logique et complémentaire composé de trois temporalités³ :

- un horizon 10 à 20 ans, qui correspond à la notion de planification stratégique et où l'on retrouve les engagements de temps longs et dont les indicateurs relèvent des impacts ;
- un horizon 5 à 10 ans, pour évoquer le pilotage stratégique. C'est à ce niveau que se définissent les écosystèmes de pilotage et dont les indicateurs relèvent du suivi ;
- un horizon 1 à 5 ans, qui détermine le niveau de l'opérationnalité et de l'action et dont les indicateurs relèvent de la réalisation.

Chacun de ces étages doit faire l'objet d'une gouvernance spécifique, chacune étant nourrie respectivement par les indicateurs d'impact, de suivi et de réalisation. Par cette approche, le CESER propose au T.C.O. d'avoir une vision macro et micro.

Depuis 2017 en application des dispositions de la loi « nouvelle organisation territoriale de la République » (NOTRe), les communautés et métropoles sont les seules collectivités compétentes pour la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion des Z.A.E. de leur territoire telles que les zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaires.

Sur un plan régional, La Réunion est en présence, entre-autres, de trois déséquilibres persistants. Les points noirs les plus importants demeurent :

- la congestion routière grandissante,
- le conflit entre l'étalement urbain et la stratégie d'augmentation de la surface agricole utile (S.A.U.) ;
- la gestion et la préservation des ressources (matériaux, eau, etc.) qui reste à améliorer.

Le CESER estime que ces trois points négatifs sont la résultante d'un manque de cohérence, de coordination et d'anticipation entre le schéma d'aménagement régional (SAR) et les autres schémas programmatiques tant dans la planification de ces stratégies, que dans la gestion des ressources financières affectées et parfois dans le cadre réglementaire lui-même. Le CESER rappelle que les documents de programmation infra-régional se doivent d'être en conformité avec le SAR (cf. chapitre I.).

3. Contribution du CESER sur le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, octobre 2022

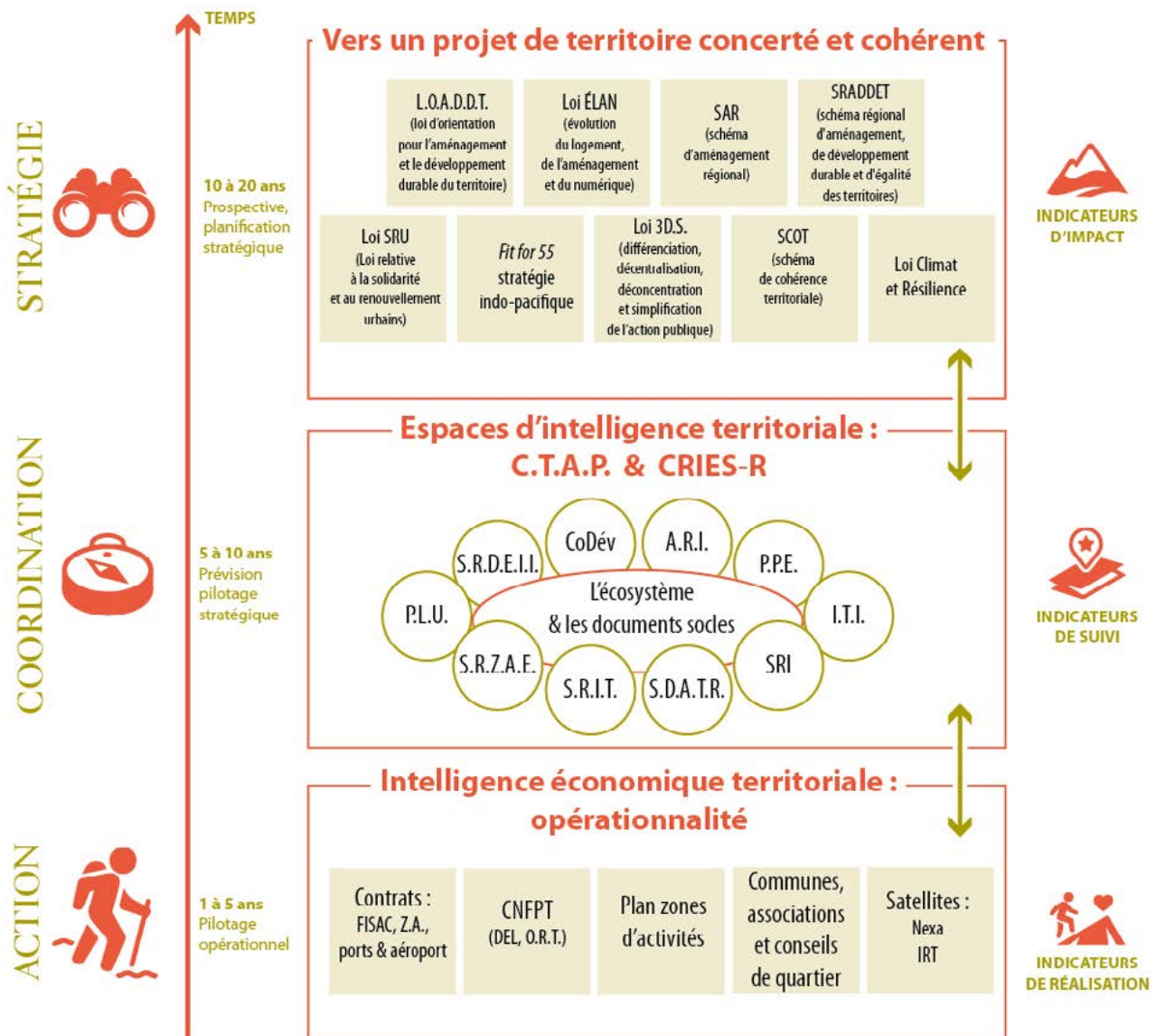


Figure 2. La gouvernance, de la planification stratégique au pilotage opérationnel.



I. UN BESOIN DE COHÉRENCE ENTRE LES DIVERS DOCUMENTS DE PLANIFICATION

En matière d'aménagement économique, les défis à relever sont nombreux à La Réunion. La stratégie régionale s'y rapportant est déclinée au sein de deux documents cadres que sont le SAR, transcrivant les grandes orientations et prescriptions en matière de planification urbaine, et le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (S.R.D.E.I.I.) déclinant la politique de développement économique réunionnaise.

Cadre légal

L'utilisation de l'espace répond à la mise en œuvre d'une politique publique qui se décline au niveau des différentes échelles du territoire. Mais la mise en harmonie des prévisions et des décisions d'utilisation de l'espace inscrite au Code de l'urbanisme, implique une cohérence entre les différents documents de planification, d'où la hiérarchie des normes réglementaires. Le Conseil régional élabore le SAR, document de planification au rang le plus haut, qui s'impose par lien de compatibilité aux schémas de cohérence territoriale (SCOT) et, en l'absence de SCOT, aux plans locaux d'urbanisme (P.L.U.).

Il existe trois types de lien hiérarchique :

- le rapport de conformité, qui impose le respect strict de la règle supérieure ;
- le rapport de compatibilité, qui impose le respect de la non-contrariété aux orientations de la règle supérieure, c'est-à-dire que la mise en œuvre du document subordonné ne doit pas faire obstacle à la règle supérieure ;
- le rapport de prise en compte qui implique la compatibilité avec les orientations d'un autre document avec dérogation possible pour des motifs justifiés.

Le CESER rappelle que le rapport de compatibilité entre les différents documents de planification constitue un élément fondamental pour la mise en œuvre du projet d'aménagement régional. Le code de l'urbanisme impose un délai de mise en compatibilité des documents subordonnés afin de garantir la cohérence entre eux :

- 3 ans au plus tard, après l'approbation du SAR, pour les SCOT ;
- 3 ans au plus tard, après l'approbation du SCOT, pour les P.L.U.

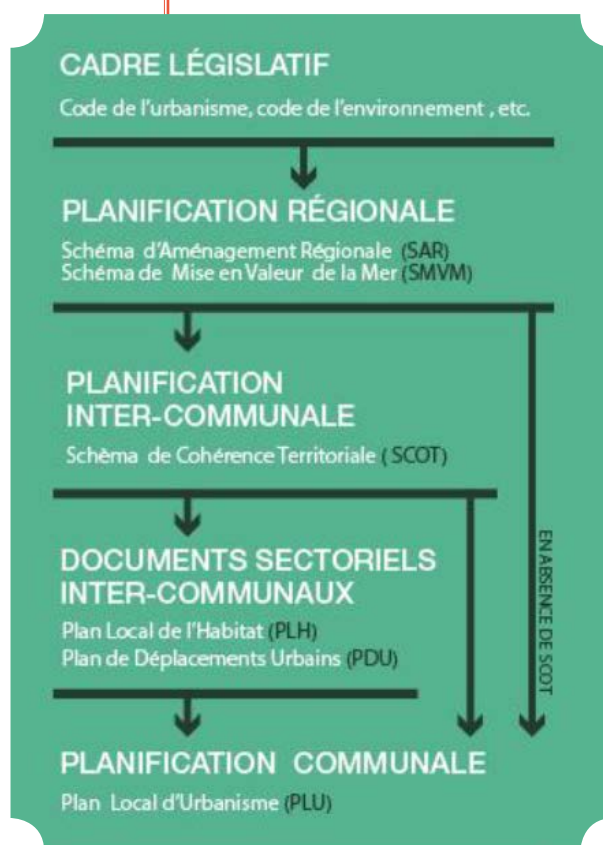


Figure 3. Hiérarchie des normes des documents de planification (du rapport sur l'évaluation du SAR, Agorab, 2020, page 16).

Le schéma d'aménagement régional

Le schéma d'aménagement régional (SAR) fixe les orientations fondamentales à moyen et long terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Il caractérise 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.

Il s'impose par ailleurs aux SCOT et aux P.L.U. qui doivent être compatibles avec ses prescriptions.

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

- la prise en compte anticipée des impacts que cette révision pourrait avoir sur le projet de territoire du T.C.O. ;
- la nécessité de faire valoir les travaux portés en amont par le T.C.O. dans la mesure où ils pourraient alimenter certains aspects du SAR.

Le SAR, dans son écriture actuelle, avait proposé quatre objectifs principaux :

- répondre aux besoins d'une population croissante et protéger les espaces agricoles et naturels ;
- renforcer la cohésion de la société réunionnaise dans un contexte de plus en plus urbain ;
- renforcer le dynamisme économique dans un territoire solidaire : rapprocher l'emploi et l'habitat en créant des zones d'activité dans chaque bassin de vie, constituer des pôles d'activité

- pour les pôles principaux, promouvoir la filière économique des énergies renouvelables, pour un objectif de reconquête des terres agricoles ;
- sécuriser le fonctionnement du territoire en anticipant les changements climatiques : promouvoir la densification pour mieux gérer les réseaux d'eau, préserver la ressource en matériaux, valoriser les projets à grande échelle des énergies de base (biomasse, géothermie, etc.).

Le CESER insiste sur le dernier objectif et encourage le T.C.O. dans la mise en œuvre des actions allant dans ce sens.

PRÉCONISATION 2.

Dans son évaluation⁴ des indicateurs du SAR, l'Agorah souligne que « pour les futures évolutions du schéma, dans le cadre d'une évaluation in itinere, il semble pertinent que les différents acteurs territoriaux puissent continuer à être associés à la démarche, que ce soit en tant que producteurs de données ou en tant que participants à d'éventuels groupes techniques de référence. Il apparaît tout aussi pertinent de se doter d'une méthodologie ou d'une grille d'analyse qui soit concertée, standardisée et fiable. Il serait probablement pertinent d'investiguer la possibilité de créer un observatoire dédié au suivi en continu du SAR. ». Le CESER abonde dans le sens de l'Agorah et invite le T.C.O. à s'inscrire dans cette démarche.

4. Rapport de l'Agorah sur l'évaluation du SAR, 2020.

Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

La Réunion, comme les autres départements d'outre-mer, dispose d'un SAR et n'est donc pas concernée par l'élaboration d'un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) prévu par la Loi NOTRe. Cependant le CESER regrette que la politique régionale ne soit pas encadrée par un SRADDET. 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 et long termes et permet une vision prospective pour le territoire.

Le CESER rappelle⁵ 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.

PRÉCONISATION 3.

Le CESER indique qu'un territoire ne disposant pas de SRADDET, est un territoire qui perd toute capacité à créer de la transversalité entre les différentes politiques publiques (autonomie énergétique, alimentaire, gestion des déchets, etc.). Dans ce cadre, l'un des enjeux immédiats afin de compenser cette situation, serait de prévoir que la période de révision du SAR se fasse sous la houlette d'une Conférence territoriale de l'action publique (C.T.A.P.) élargie.

Le CESER encourage ainsi le T.C.O. à travailler avec le Conseil régional pour la promotion de cette approche.

5. Avis du CESER sur les orientations budgétaires de 2016.

Le schéma régional des zones d'activités économiques

La thématique du foncier économique portée par le S.R.D.E.I.I. est une composante essentielle au développement économique. Pour autant le CESER estime qu'il y aurait un véritable intérêt pour le territoire de La Réunion de disposer d'un schéma régional en matière de Z.A.E. qui permettrait ainsi de :

– donner une meilleure cohérence entre les pres-

criptions du SAR et la mise en œuvre des Z.A.E. par les collectivités ;

- définir de manière partagée des objectifs d'ensemble garantissant un équilibre et une complémentarité entre les Z.A.E. des différents territoires ;
- se doter d'un cahier des charges commun à l'ensemble des Z.A.E.

PRÉCONISATION 4.

Le CESER préconise⁶ une approche plus complète qui va au-delà de la seule gestion du foncier des zones d'activités économiques, approche qui prendrait la forme d'une déclinaison d'un schéma régional des zones d'activités économiques (S.R.Z.A.E.) qui inclurait :

- un axe de connexion numérique,
- un axe de mobilité collective,
- un axe de conciergerie de territoire pour développer les circuits courts.

Cette approche constituerait une contribution structurante à la mise en œuvre d'une bonne gouvernance territoriale dans la gestion des différents strates du foncier économique. Elle propose également qu'une meilleure coordination et gouvernance se fasse entre les acteurs des différents lieux de gestion du foncier.

PRÉCONISATION 5.

En l'absence de S.R.Z.A.E., le CESER invite également le T.C.O. mais aussi les autres établissements publics de coopération intercommunale (E.P.C.I.), à travailler avec le Conseil régional pour la promotion de cette approche, voire la mise en œuvre d'une démarche visant à l'élaboration de ce schéma permettant ainsi de définir les enjeux et répartir la responsabilité de la mise en œuvre des plans d'actions au niveau régional entre les différents E.P.C.I.

Une commission Z.A.E. au sein de la C.T.A.P. pourrait être l'instance de gouvernance d'un futur schéma S.R.Z.A.E.

6. Avis du CESER sur les Bilan d'activités et compte administratif de la Région Réunion pour l'exercice 2018

Le schéma de cohérence territoriale

Le schéma de cohérence territoriale (SCOT), élaboré par un ou plusieurs E.P.C.I., est un document de planification stratégique à long terme (environ 20 ans) créé par la Loi solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000, dont le périmètre et le contenu a été revu par l'ordonnance du 17 juin 2020, afin d'être adapté aux enjeux contemporains. Le SCOT est destiné 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), etc.

Comme indiqué dans le cadre légal (cf. p.12), le SCOT est un document pivot, chargé d'intégrer les documents de planification supérieurs et assure la cohérence avec les P.L.U., les P.L.U. intercommunaux (P.L.U.I.) et les cartes communales qui ne se réfèrent juridiquement qu'à lui.

PRÉCONISATION 6.

Le CESER a pris acte que le T.C.O. a procédé en octobre 2022 à une modification simplifiée de son SCOT (actuellement en vigueur sur la période 2016-2026), afin d'intégrer les dispositions de la Loi littoral modifiées par la Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ÉLAN) du 23 novembre 2018. La commission invite également le T.C.O. à mettre à jour ce document pivot et intégrateur de l'aménagement afin d'y introduire les évolutions dues aux ordonnances de juin 2020 et à la Loi climat et résilience d'août 2021. À ce titre le CESER propose à la collectivité de s'appuyer sur le guide⁷ « Le SCOT modernisé » élaboré dans cette optique par la fédération nationale des SCOT.

Le plan local d'urbanisme

Le plan local d'urbanisme (P.L.U.) est un document d'urbanisme qui construit un projet d'aménagement à l'échelle d'une commune ou d'un groupement de communes (P.L.U.I.). Le P.L.U. est :

- d'une part un document stratégique en ce sens qu'il comporte, comme un schéma directeur, des orientations sur l'évolution de la commune sur un horizon de 10 à 15 ans.
- d'autre part un document réglementaire puisqu'il

régit l'évolution des parcelles, notamment à travers l'instruction des permis de construire et de démolir.

Le CESER appelle l'attention du T.C.O. sur la nécessaire prise en compte des P.L.U. de ses cinq communes dans le cadre de l'élaboration de son projet de territoire.

7. Le guide « Le SCOT modernisé », 2022.

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/guide_le_scot_modernise.pdf

Le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation

En tant que chef de file en matière de développement économique, le Conseil régional définit un schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (S.R.D.E.I.I.)^{8 et 9}. Dans ce schéma sont précisées les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation, d'aides à l'investissement immobilier, d'aides à l'innovation et les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Le Conseil régional est, par ailleurs, seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises de la région. La Loi NOTRe prévoit que les stratégies de développement économiques des E.P.C.I. soient en cohérence avec les orientations du S.R.D.E.I.I.

PRÉCONISATION 7.

Le CESER préconise que le T.C.O. soit particulièrement associée à la co-élaboration de la révision du SAR et à la gouvernance du S.R.D.E.I.I. dans une perspective de cohérence territoriale. Il insiste sur la nécessité de planification et de cohérence des projets des différents territoires infra-régionaux (Conseil régional, Conseil départemental, E.P.C.I., communes), notamment afin de mieux appréhender la disponibilité des ressources humaines, matérielles et financières dans une optique de meilleure mutualisation des ressources à l'échelle du territoire de La Réunion.

-
8. Contribution du CESER sur le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, octobre 2022.
 9. Avis du CESER sur le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation, décembre 2022.



II. LA RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE DES ORGANISATIONS

Au-delà des impératifs portés par les différents schémas, il subsiste un enjeu global rémanent. Ces enjeux sont consignés dans la récente Loi climat & résilience. Elle a, en effet, introduit la nécessité pour les collectivités compétentes de respecter un certain nombre de mesures intéressant les Z.A.E. et les équipements commerciaux :

- l'application du principe du « zéro artificialisation nette (ZAN) des sols »,
- le renforcement des critères dans le cadre des autorisations en commission départementale d'aménagement commercial (C.D.A.C.),
- la réalisation d'un focus sur les entrepôts périphériques de e-commerce en matière d'étalement urbain,
- un inventaire actualisé tous les six ans des Z.A.E. du territoire.

Le CESER appelle de ses vœux le fait que le T.C.O. puisse consolider l'ancrage territorial de son tissu d'entreprises afin que celui-ci laisse une empreinte positive sur son territoire et sur celui de La Réunion.

Il s'agit de construire un modèle de développement dans lequel chaque entreprise créatrice de valeur ajoutée puisse maximiser et afficher la part qui reste effectivement à La Réunion pour contribuer à son tour au développement du territoire.

Plus largement, imaginer un renforcement de l'armature économique sans prendre en considération la Loi climat et résilience serait, pour le CESER, un simple exercice court-termisme. Cette Loi climat ancre l'écologie dans notre société : dans nos services publics, dans l'éducation de nos enfants, dans notre urbanisme, dans nos déplacements, dans nos modes de consommation. La Réunion, au travers de ses différentes collectivités, a la possibilité de revisiter son modèle de développement. Le T.C.O. dispose à travers de son projet d'armature économique de réelles poten-

tialités de conforter et d'amplifier sa place en tant que capitale économique tout en ayant une vision macro économique de La Réunion et en faisant participer les autres territoires en soutien positif à un projet de responsabilité sociétales des entreprises (R.S.E.) et des organisations (R.S.O.) afin de contribuer à la démarche de transition écologique de La Réunion. Dans cette perspective, il nous semble que le T.C.O., avec son ambition de livrer 15 hectares de foncier économique par an, a les cartes en main et dispose des atouts pour implémenter la combinaison gagnante entre :

- développement économique et énergies renouvelables,
- développement économique et zone à faible émission,
- aménagement des Z.A.E. et conception adaptée des bâtiments, etc.

Dans tous les cas cette démarche pourrait passer par la mise en œuvre de contreparties en matière de développement durable pour tous les candidats à l'installation en Z.A.E.

PRÉCONISATION 8.

En droite ligne avec ces orientations, le CESER insiste sur la nécessité d'intégrer les préoccupations sociales et environnementales aux considérations économiques. Au travers des marchés publics, les collectivités disposent d'un puissant outil d'incitation pour les entreprises avec la possibilité d'intégrer des objectifs de développement durable, sous la forme de clauses liées aux conditions d'exécution et sous la forme d'éco-conditionnalités dans le jugement des offres. Le CESER préconise la co-construction d'un cahier des charges intégrant des modifications potentielles des appels d'offres avec les acteurs socio-économiques afin de rassembler les acteurs du territoire autour d'un objectif commun. Cette co-construction permettrait de légitimer ces impératifs adaptés aux très petites entreprises (T.P.E.) et petites et moyennes entreprises (P.M.E.) locales.

PRÉCONISATION 9.

Le CESER invite à la prise de connaissance du rapport¹⁰ du CESER de La Réunion intitulé « L'ancrage territoriale des politiques publiques pour le développement des entreprises et de La Réunion » lequel propose une démarche visant à ancrer territorialement le développement des entreprises à travers une grille de lecture à responsabilité sociétales des entreprises (R.S.E.). Le CESER y puise ses préconisations et incite fortement à :

- mettre en place des espaces d'initiatives territoriales (E.I.T.) véritables outils de gouvernance dans le cadre de l'ancrage territorial des politiques publiques ;
- développer la culture de l'évaluation ;
- identifier et / ou créer une structure évaluative indépendante ;
- systématiser l'accessibilité des données et ce dans le cadre de la mise en œuvre des *open-data* ;
- accentuer la sensibilisation et la formation, notamment des cadres à cette problématique, et ce au regard des orientations européennes en matière de gouvernance.

10. CESER Réunion, rapport Ancrage territorial, septembre 2016.

https://www.ceser-reunion.fr/wp-content/uploads/2019/02/16.09.02_Rapport_ANCRAGE_TERRITORIAL_Site_01.pdf

À l'instar de ce que le CESER a préconisé dans son rapport « Territoire à citoyenneté positive »¹¹, le CESER encourage le fait que des actions de collaboration et de co-construction, avec les parties prenantes du territoire (citoyens, acteurs économiques, associations, etc.) soient mises en œuvre.

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.

À ce titre le CESER encourage les E.P.C.I. à se doter d'un conseil de développement (CODEV) et à les solliciter sur toutes questions intéressant le territoire afin de s'enrichir de leurs réflexions et de leurs expertises.

Ces CODEV prévus par la loi¹² représentent de véritables lieux de dialogue et de propositions citoyennes. Ils permettent notamment l'élaboration, le suivi, l'évaluation et la révision de projet de territoire. Le CESER salue ainsi la mise en place d'un CODEV au sein du T.C.O. et se satisfait que le T.C.O. ait saisi son CODEV sur les lignes stratégiques de son projet de territoire. Comme indiqué par le CODEV¹³, leur contribution a porté sur la philosophie et la structuration générale de ladite stratégie tout en précisant qu'il se réservait, au cours du premier semestre 2023, un travail approfondi dans la dernière phase du projet de territoire. Dans cette logique, le CESER invite le T.C.O. à prolonger sa démarche de consultation en direction de son CODEV sur le sujet particulier ayant trait aux enjeux des Z.A.E. À ce titre le présent avis du CESER pourrait être l'occasion d'une base de discussion.

11. Rapport du CESER, juillet 2020. <https://www.ceser-reunion.fr/2020/07/30/contributions-du-ceser/>

12. Article L.5211-10-1 du code général des collectivités territoriales, créé par l'article 88 de la loi 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.

13. Contribution du CODEV du T.C.O., novembre 2022. <https://www.tco.re/wp-content/uploads/2023/01/contribution-du-codev-a-la-strategie-du-projet-de-territoire-nov-2022.pdf>

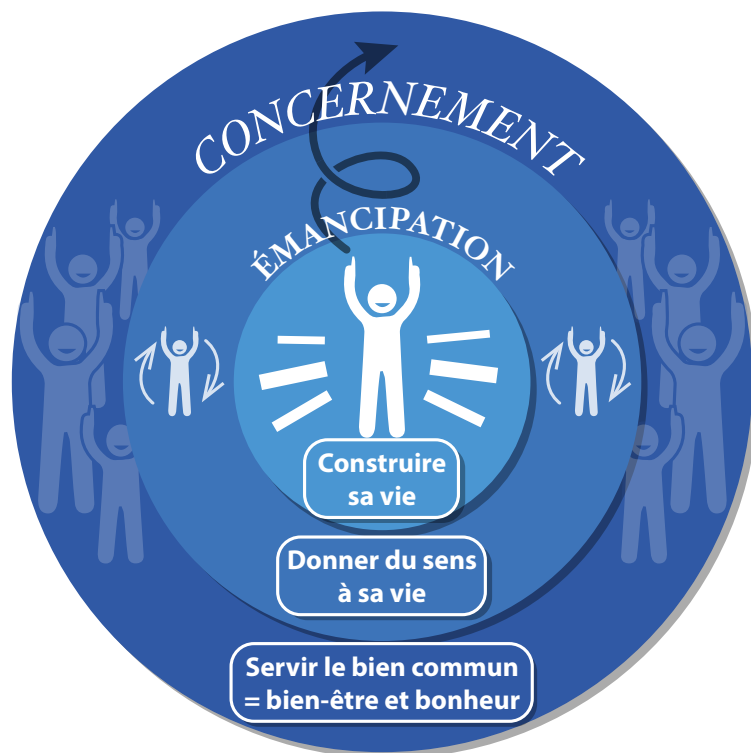


Figure 4. Équilibre territorial co-construit.



III. LA NÉCESSITÉ DE VEILLER À UN ÉQUILIBRE TERRITORIAL POUR PASSER D'UNE COMPÉTITION À UNE COMPLÉMENTARITÉ

L'organisation du territoire Réunion appuyée sur cinq E.P.C.I. portant chacune leurs singularités pose la nécessaire question de la répartition et de l'équilibre territorial. La démarche du T.C.O. dont l'ambition affirmée est celle d'être la capitale économique de La Réunion peut :

- contribuer à une possible compétition entre micro-territoires qui pourrait être contre-productive pour l'ensemble,
- engendrer des problématiques sous-jacentes telles que la congestion des voies de communications, le déséquilibre des bassins d'emplois ou encore la pression sur le parc locatif.

Dès lors, le CESER insiste sur la nécessité de coopérer entre collectivités afin de prendre en compte les enjeux spécifiques de chaque territoire. Cette stratégie de « coopétition », collaboration dans la compétition, permettra la complémentarité et favorisera la stimulation des territoires sur la base d'un objectif commun.

Force est de constater que la spécialisation est souvent considérée comme une condition essentielle pour la performance et la dynamique d'un territoire. Le CESER invite, néanmoins, le T.C.O. à s'ancrer dans une démarche de concertation avec les autres E.P.C.I. et les autres collectivités. Cette démarche pourrait consister en :

- la création d'activités propres au territoire du T.C.O., à savoir des activités imports/exports maritimes (consignation, logistique, maintenance, entreposage, etc.), tourisme, photovoltaïque, aérien (hélicoptère);

- la création de pôles de compétences non installés dans les autres E.P.C.I. ou en rapport avec les activités du T.C.O. : écoles spécialisées, pépinières d'entreprises.

L'équilibre territorial sera aussi à trouver à l'intérieur du territoire du T.C.O. :

- de manière horizontale entre les différentes villes comprises dans son périmètre ;
- de manière verticale entre les hauts et les bas ;
- de manière concentrique entre le centre-ville et la périphérie.

PRÉCONISATION 10.

Le développement du territoire ne doit pas se comprendre comme une addition de projets mais comme une réelle dynamique de co-construction, à travers l'instauration d'une véritable gouvernance des dynamiques territoriales. À ce titre et bien que les textes ne l'imposent pas, le CESER préconise de créer une commission spécifique « projet de territoires » au sein de la C.T.A.P. Le CESER soutient que la voie de l'équilibre territorial passera nécessairement par la définition d'une stratégie globale mettant en évidence les lignes de forces de chacun des micro-territoires.

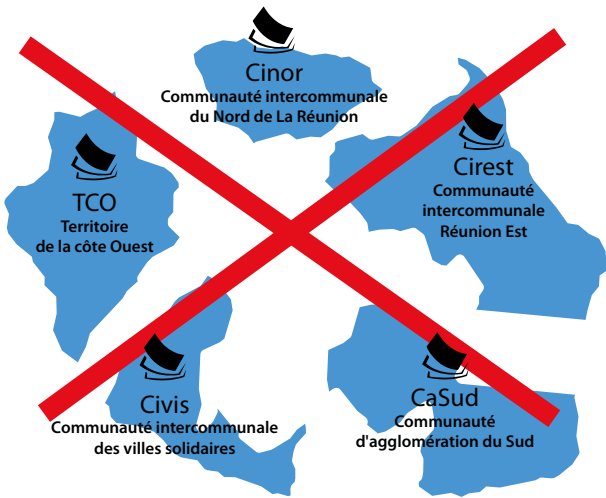
Le CESER invite à :

- une coopération intelligente et volontariste entre les cinq E.P.C.I. tant sur les ambitions que sur les programmations ;
- la mise en place d'une instance de concertation entre acteurs de l'aménagement et ceux de l'économie ;
- l'écriture d'une stratégie régionale du territoire et non des territoires (micro régionaux) placée sous l'autorité du Conseil régional en tant que chef de file en matière de développement économique, afin de proposer une gestion optimisée de l'offre foncière économique.

Cela passe notamment par :

- une offre foncière adaptée et évolutive à tous les profils d'entreprises favorisant leur parcours résidentiel quelque soit le territoire ;
- des Z.A.E. accessibles aux T.P.E. en adaptant les surfaces et les coûts locatifs.

LA RÉUNION



OU



**5 TERRITOIRES, 5 PROJETS
= 5 SOCIÉTÉS ?**

OU

**5 TERRITOIRES, 5 PROJETS
= 1 SOCIÉTÉ RÉUNIONNAISE**

Figure 5. La Réunion, une ambition partagée.



IV. LE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI À TRAVERS L'ANCRAGE TERRITORIAL

Développement de l'emploi

Au regard des secteurs d'activités qui seraient amenés à être priorités pour les Z.A.E., le CESER rappelle l'importance de veiller à leurs impacts sur le tissu économique local et la cohérence entre les besoins locaux, le bassin d'emploi et les formations. Le CESER préconise au T.C.O. de participer et de veiller à articuler sa stratégie avec le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (C.P.R.D.F.O.P.), ce qui permettra d'avoir une approche plus globale et transversale de l'employabilité.

Les Z.A.E. sont également des leviers de développement économique et social endogène, des espaces hybrides offrant des services et solutions mutualisées aussi bien aux entreprises qu'aux salariés et favorisant :

- le développement d'activités économiques annexes supplémentaires, en favorisant par exemple les services de conciergerie (services à la personne, crèches, etc.), la vente en points relais des produits des commerçants locaux indépendants ;
- le lien social en permettant des activités sportives, culturelles ;
- la filière agricole locale, avec l'approvisionnement des restaurants, des restaurants d'entreprises et des restaurations collectives en circuit-court.

Positionnées principalement sur le marché domestique, les T.P.E. de l'artisanat sont au cœur du territoire. Elles offrent à de nombreux Réunionnais des emplois non délocalisables. Pour leur permettre de se développer, les politiques d'accueil des entreprises doivent offrir une visibilité à long terme sur les espaces économiques disponibles dans les différentes intercommunalités et une réelle transparence dans le traitement de leur demande.

Le CESER tient à alerter sur les notions suivantes :

- temporalité des projets de la Z.A.E. : entre le moment où la décision politique de créer une Z.A.E. est prise et le moment où la première entreprise s'y installe, trop d'années s'écoulent. L'horizon économique de l'entreprise n'est pas celui de l'aménageur ;
- choix d'implantation : il faut considérer que les décisions d'implantation d'une entreprise dépendent aussi des atouts du territoire et de ses faiblesses (« désertification »). Force est de constater que sur ce point, les territoires ne sont pas égaux ;
- équilibre concurrentiel : nécessité d'un traitement équilibré entre les différentes formes de commerce, grande surface *versus* petit commerce.

Ancrage territorial

L'ancrage territorial de l'emploi passe aussi par une démarche mobilisatrice des entreprises dans l'élaboration des projets de territoire :

- mobilisation et association des entreprises dans la démarche de projets de territoire par des campagnes de consultations spécifiques auprès d'un public d'entrepreneurs et des organisations socio-professionnelles,
- identification des besoins des entreprises,
- évaluation des impacts des projets sur l'activité,
- amélioration de la compréhension des documents d'urbanisme et de planification.

PRÉCONISATION 11.

Afin de favoriser la création d'emplois et de valoriser le savoir-faire local, la commission préconise au T.C.O. de s'inscrire dans une stratégie du bon achat (S.B.A.)¹⁴. L'achat public pouvant être un puissant levier de développement du territoire et d'ancrage territorial de la valeur ajoutée.

Attractivité des Z.A.E.

PRÉCONISATION 12.

Dans le cadre de la mise en place des actions et moyens pour développer des Z.A.E., le CESER préconise de développer l'attractivité des Z.A.E. pour les employés en intégrant les notions de transport, de garde d'enfants et de qualité de vie.

Ces notions peuvent consister, par exemple, à assurer de bonnes conditions d'accessibilité au site que cela soit par transport en commun ou par toutes autres formules de mobilités douces. Ces notions doivent également recouvrir le développement du parc de logements nécessaire pour les futurs employés de la zone, ainsi que tous les services de proximité qui y sont associés. Rendre les Z.A.E. attractives permettra de pérenniser l'implantation des entreprises.

14. <https://www.cpmereunion.re/medias/static/files/SBA%20depliant.pdf>

Agenda 2030, objectif de développement durable

Le CESER invite le T.C.O. à intégrer, dans sa stratégie, les objectifs de l'Agenda 2030 relatifs aux 17 objectifs de développement durable adoptés par l'Organisation des Nations Unies (O.N.U.). L'objectif de développement durable (O.D.D.) offre une « trajectoire de sens » permettant aux citoyens une projection dans l'avenir cohérent avec celui du monde¹⁵. Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CÉREMA) dans son guide¹⁶ « Appropriation de l'agenda 2030 par les collectivités françaises » présente des retours d'expériences de collectivités pilotes qui ont décliné ces O.D.D. en actions concrètes.

PRÉCONISATION 13.

Dans le cadre de ses procédures, le T.C.O. pourrait par exemple inclure le principe des éco-conditionnalités :

- de responsabilisation des acteurs ;
- de contrôles qui seraient suivis de sanctions effectives permettant de préserver les Z.A.E. au regard des conflits d'usages sur le foncier ;
- de suivi des gestionnaires et opérateurs de services des Z.A.E. ainsi que des entreprises qui y sont implantées, dans un souci de performance globale.

PRÉCONISATION 14.

Enfin le CESER préconise d'accompagner les porteurs de projet et les entreprises dans leur parcours d'implantation dans les Z.A.E. :

- en donnant de la visibilité sur les espaces disponibles par des outils d'informations adaptés et clairs ;
- en ciblant une politique d'aide à l'installation ou de co-financement de projets ;
- en assurant l'accompagnement technique des dossiers de candidatures.

15. Rapport du CESER « Les Indicateurs de Transformation du Territoire INDICA'TER », novembre 2019.

16. https://www.cerema.fr/system/files/product/publication/2019/11/horscollec_guide-odd_et_collectivites-vf.pdf

Conclusion


La Charte d'Athènes élaborée en 1933 sous l'égide de Charles-Édouard JEANNERET-GRIS, dit Le Corbusier, lors du Congrès international d'architecture moderne, présentait une vision prescriptive sur le développement des villes. Elle indiquait dans son article 77 « *Les clés de l'urbanisme sont dans les quatre fonctions : habiter, travailler, se récréer (dans les heures libres), circuler* ». Aujourd'hui, 90 ans plus tard, cette vision est toujours d'actualité et fait particulièrement écho dans le difficile équilibre à trouver entre développement économique, enjeux (devoir) de développement durable et qualité de vie.

Bâtir des Z.A.E. « fonctionnelles », à savoir mêlant les quatre fonctions, nécessite d'intenses efforts de coordination des politiques et des choix d'investissement intelligents concertés. L'insularité couplée à une topographie accidentée induisent un foncier disponible exigü. Face à un foncier rare, seule la définition nécessaire des stratégies territoriales permettra une optimisation de l'occupation spatiale. Un S.R.Z.A.E que le CESER de La Réunion appelle de ses vœux depuis 2012 trouve donc toute son importance.

Le T.C.O., de concert avec les autres autorités locales se doit impérativement de définir une vision partagée de l'aménagement économiques afin de créer des opportunités pour tous.

Annexe

Lettre de saisine



TCO
Économie & Insertion
www.tco.re

TERRITOIRE DE LA CÔTE OUEST
SAINT-LEU · TROIS-BASSINS · SAINT-PAUL · LE PORT · LA POSSESSION

CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL
REÇU LE 25 OCT. 2022

20220606

Le Port, le 6 Octobre 2022

Direction de l'Economie et de l'Innovation
Service Innovation et Animation Economique
Contact : Frédéric Adolphe
Chargé de mission Territoire d'Industrie-Animation
Economique et Structuration de Filières
Tél. : 0262 32 12 12
Nos réf. : 2022D/4914 /JS/WB/FA/BM

CESER
Monsieur le Président
73 Boulevard du Chaudron
97490 Sainte-Clotilde

Objet : Saisine facultative du CESER en vue d'une contribution

Monsieur le Président,

Le Territoire de la Côte Ouest a engagé, en 2022, une étude sur l'aménagement opérationnel de son armature économique. Elle vise à faire du TCO, la capitale économique de La Réunion. Pour cela, il s'agit de bâtir une véritable stratégie de développement économique et d'attractivité pour les années à venir à travers un nouveau modèle économique durable et innovant.

Cette stratégie passe par la mise en œuvre de la nouvelle armature économique et doit aboutir à apporter une réponse aux besoins exprimés par les acteurs économiques du territoire. Elle doit, également, prendre en compte de nouvelles contraintes telles que la mise en œuvre de l'objectif de Zéro Artificialisation Nette à horizon 2050 en optimisant l'usage du foncier au sein d'un espace urbain stable, en veillant à la sobriété énergétique, en promouvant le traitement des déchets dans un processus d'économie circulaire, en proposant une offre de services renouvelée, ...

Par ailleurs, cette démarche d'armature économique est un projet au caractère très transversal au sein du TCO, mais aussi avec nos partenaires comme le Conseil Régional, le Conseil Départemental et les acteurs économiques comme ceux de l'immobilier à l'image du Club de l'Immobilier de La Réunion. La mobilisation de toutes les énergies est nécessaire pour réussir ce pari et retrouver le dynamisme économique dont notre île a besoin pour traverser les crises qui se succèdent.


Dès lors, je souhaite recueillir la réflexion de votre institution sur la question relative aux enjeux auxquels les Zones d'Activités Économiques (ZAE) doivent aujourd'hui répondre.

Celle-ci, issue de la société civile organisée, apportera un éclairage et des éléments guides à l'étude en cours dans ses divers aspects, notamment, par rapport aux angles sous lesquels la création, la modernisation, voire la réhabilitation des ZAE doivent être traitées dans un souci de développement harmonieux de l'espace aménagé.

La remise de votre réflexion d'ici le mois de décembre 2022 permettrait d'éclairer en amont les cabinets qui ont été retenus dans le cadre de cette étude.

Espérant que votre institution sera en mesure de répondre à cette sollicitation, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Signé par : Emmanuel Seraphin
Date : 06/10/2022
Qualité : Président



LE TERRITOIRE DE LA CÔTE OUEST
LE SOUS-LETTRE MARSHALLIEN

B.P. 50049 - 97822 - Le Port Cedex
Tél. : 02 62 32 12 12 • Fax : 02 62 32 22 22 - courrier@tco.re - www.tco.re
Horaires d'ouverture : du lundi au jeudi de 8h à 16h le vendredi de 8h à 15h

Responsable - Équitable - Solidaire - Agréable

Tables

Table des figures

Figure 1. Dynamique territoriale, la démarche évaluative de développement, formulée comme un système scientifique par une boucle qui intègre la réaction du système.	7
Figure 2. La gouvernance, de la planification stratégique au pilotage opérationnel	8
Figure 3. Hiérarchie des normes des documents de planification (du rapport sur l'évaluation du SAR, Agorah, 2020, page 16).	12
Figure 4. Équilibre territorial co-construit. . . .	22
Figure 5. La Réunion, une ambition partagée.	25

Acronymes et sigles

C.D.A.C. : commission départementale d'aménagement commercial	intercommunal
CÉREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement	P.M.E. : petites et moyennes entreprises
CESER : Conseil économique, social et environnemental régional	S.B.A. : stratégie du bon achat
CODEV : Conseil de développement	S.R.D.E.I.I. : schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation
C.P.R.D.F.O.P. : contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle	S.R.Z.A.E. : schéma régional des zones d'activités économiques
C.T.A.P. : conférence territoriale de l'action publique	SAR : schéma d'aménagement régional
ÉLAN : Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique	SCOT : schémas de cohérence territoriale
E.I.T. : espaces d'initiatives territoriales	SRADETT : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
E.P.C.I. : établissement public de coopération intercommunale	R.S.E. : responsabilité sociétales des entreprises
FRAC : fonds régional d'aide au conseil	R.S.O. : responsabilité sociétales des organisations
NOTRE : nouvelle organisation territoriale de la République (loi)	SRU : Loi solidarité et renouvellement urbains
O.N.U. : Organisation des nations unies	T.C.O. : Territoire de la côte Ouest
O.D.D. : objectif de développement durable	T.P.E. : très petites entreprises
P.L.U. : plan local d'urbanisme	Z.A.E. : zones d'activités économiques
P.L.U.I. : plan local d'urbanisme	ZAN : zéro artificialisation nette
	Z.F.E. : zone à faible émission



Contribution élaborée par le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de La Réunion en commission « économie, emploi et innovation » (E.E.I.).

COMMISSION E.E.I.

Président : M. Marcelino BUREL.

Vice-président : M. Karl MAILLOT.

Membres : M. Dominique AUDOUIN, M^{me} Julie CHATEL, M. Loïc Pierre DÉsirÉE, M^{me} Catherine FRECAUT, MM. Haroun GANY et Jean-François LEBIHAN ainsi que M^{me} Marie-Rose SÉVERIN.

Chargé d'études : M. Sébastien GOSSARD.

Directeur de la publication : M. Dominique VIENNE.

Photographes et / ou Illustrateurs :

Wikipedia : M. Maxime HAUGOMAT (p. 1) ;

Pexels : Pixabay (p.4 et 10), M. Leonid DANILOV (p. 4 et 18),

Cottonbro studio (p. 5 et 22) et M. Henrique ROCHA (p. 5 et 26).

Conception et réalisation :

CESER Île de La Réunion, avril 2023, version 1.

2023
50^{ème}
anniversaire du
CESER
ÎLE DE LA RÉUNION

CESER
ÎLE DE LA RÉUNION

**CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL RÉGIONAL**

73, boulevard du Chaudron
97490 SAINTE-CLOTILDE



0262 979 630



ceser-reunion.fr



**S'abonner à « L'actu. du CESER »,
la lettre d'information mensuelle pour suivre
toutes les actualités.**



Facebook LinkedIn Youtube



REGION REUNION

**OUVRIR LA VOIE,
ÉCLAIRER LA DÉCISION,
PARTICIPER À L'ACTION PUBLIQUE**