

ÉCONOMIE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENT

# AVIS SUR LES MESURES DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE L'OUTRE-MER – CIOM –

DÉCEMBRE 2023



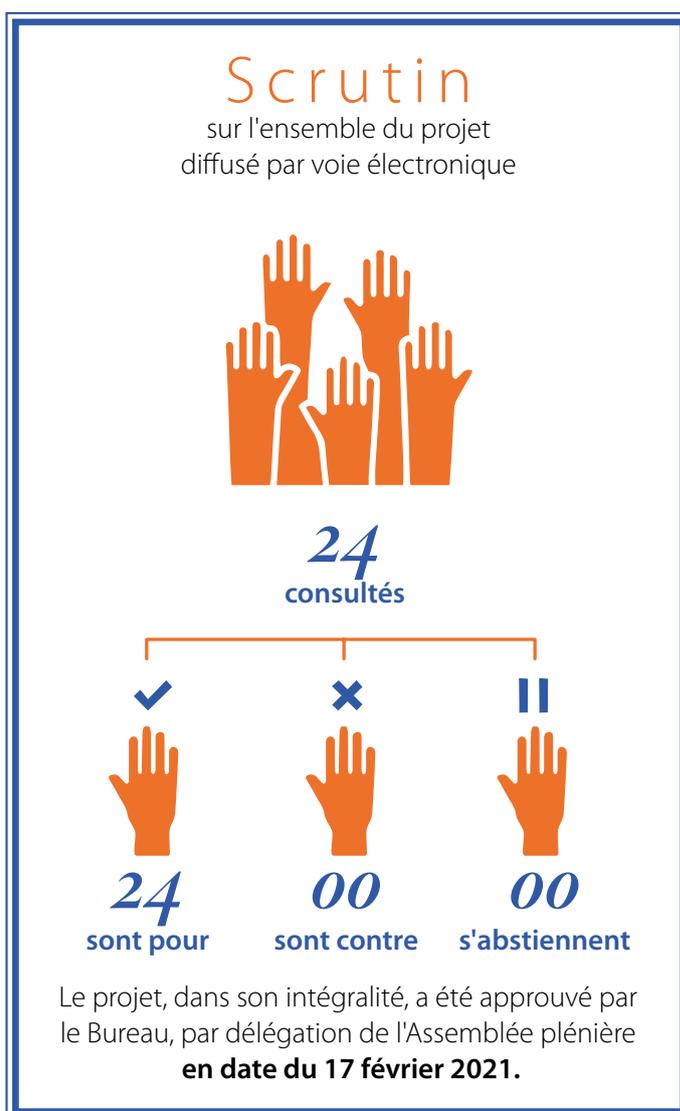


# AVIS SUR LES MESURES DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE L'OUTRE-MER – CIOM

## Avis approuvé par l'ensemble des membres du Bureau

### ONT PRIS PART À LA CONSULTATION ÉLECTRONIQUE

M. Dominique AUDOUIN  
M<sup>me</sup> Jasmine BÉTON-MATAUT  
M. Marcelino BUREL  
M<sup>me</sup> Pascale CHABANET  
M. Érick CHAVRIACOUTY  
M<sup>me</sup> Sylviane DIJOUX  
M<sup>me</sup> Patricia DOXIVILLE  
Mme Catherine FRÉCAUT  
M. Haroun GANY  
M. Jean-Marie LE BOURVELLEC  
M<sup>me</sup> Sylvie LE MAIRE  
M. Karl MAILLOT



M. Éric MARGUERITE  
M. Jean-Raymond MONDON  
M. Stéphane NICAISE  
M. Pierrick OLLIVIER  
M. Alain PUELLE  
M<sup>me</sup> Maryvonne QUENTEL  
M<sup>me</sup> Corine RAMOUNE  
M. Jean-Pierre RIVIÈRE  
M. Guillaume SELLIER  
M. Patrick SERVEAUX  
M. Joël SORRES  
M. Dominique VIENNE



# SOMMAIRE

## CONTOURS DE LA SAISINE

Contexte. . . . .	p.6
Historique. . . . .	p.8
Objectif et enjeux . . . . .	p.11

## PREMIÈRE PARTIE . . . . . P.13

### La gouvernance : point d’ancrage de la réalisation des mesures du CIOM

1. Pour la construction d’une dynamique d’un pacte territorial. . . . .	p.14
2. Remise en œuvre de la CNEPEOM. . . . .	p.16
3. Commission « différenciation territoriale » au sein de la CTAP. .p.17	

## DEUXIÈME PARTIE . . . . . P.19

### Autres mesures du CIOM

1. Transformer les économies ultramarines pour créer de l’emploi et lutter contre la vie chère	
A. Moderniser la fiscalité . . . . .	p.20
B. Investir pour libérer l’initiative et stimuler la concurrence . . . . .	p.24
C. Dynamiser l’insertion économique régionale. . . . .	p.26
D. Renforcer la souveraineté alimentaire	p.30
2. Améliorer la vie quotidienne dans les outre-mer . . . . .	p.31
Lutter contre le mal logement . . . . .	p.32
3. Mieux accompagner les enfants, les jeunes et les étudiants à grandir, créer, se former, se cultiver et enrichir en compétences les Outre-mer. .p.33	
4. Construire l’avenir avec des équipements et infrastructures adaptés aux nouveaux défis . . .p.36	
A. Sécuriser l’accès à du foncier aménageable. . . . .	p.37
B. Anticiper la transition écologique. . .	p.38

## CONCLUSION. . . . . P.40

ANNEXE : LETTRE DE SAISINE . . . . .	P.42
TABLE DES FIGURES . . . . .	P.44
ACRONYMES & SIGLES. . . . .	P.45

## INTRODUCTION

# CONTOURS DE LA SAISINE

## Contexte

Le 16 mai 2022 s'est déroulé **l'Appel de Fort-De-France**, où les collectivités ultramarines se sont mobilisées pour appeler à un renouveau des relations entre l'État et les collectivités d'outre-mer. En réponse à cet Appel, le Président de la République a reçu le 7 septembre 2022, les élus ultramarins. C'est ainsi que **l'organisation d'un Comité interministériel dédié à l'Outre-mer a été acté**.

L'étude et la compréhension des évolutions des départements, régions et collectivités d'outre-mer (DROM) revêtent une importance cruciale dans la quête de **solutions adaptées aux défis et opportunités que ces territoires uniques rencontrent**. Les DROM sont caractérisés par une diversité culturelle, géographique et économique remarquable, mais aussi par des enjeux spécifiques tels que le développement économique, la préservation environnementale, la cohésion sociale, et la gouvernance territoriale. Dans ce contexte, le Comité interministériel des Outre-mer (CIOM) se révèle être une instance gouvernementale inestimable **pour l'étude, la coordination et la mise en œuvre de politiques publiques adaptées à ces territoires**. Le CIOM, en tant que plateforme interministérielle de réflexion et de décision, offre un cadre propice à l'analyse des dynamiques et des évolutions propres aux DROM, tout en favorisant la concertation entre les différents acteurs gouvernementaux et locaux. En explorant les avancées et les transformations des outre-mer à travers l'histoire et les réformes récentes, il devient évident que le CIOM constitue un instrument précieux pour identifier des solutions pertinentes et inno-

vantes aux défis auxquels sont confrontés ces territoires insulaires et ultramarins. **Cette étude des évolutions passées et actuelles des DROM au sein du CIOM ouvre la voie à une meilleure compréhension de ces territoires et à la formulation de politiques publiques mieux adaptées à leurs besoins spécifiques**. À cet effet, le CESER avait proposé, en juin 2023, une contribution intitulée « **Différenciation territoriale** », en réponse à la consultation du Préfet de La Réunion sur « **les processus d'optimisation de l'action publique en outre-mer** » et en prévision de l'organisation du CIOM 2023.

Dans cette contribution, le CESER avait souhaité travailler sur une **vision globale** d'une différenciation territoriale renforcée. La **différenciation** permet de donner aux collectivités **une souplesse** d'adaptation de leurs actions **aux particularités et aux attentes du territoire**. La loi de différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification de l'action publique (3DS)<sup>1</sup> propose notamment de :

- Renforcer les outils de la différenciation territoriale,
- Ouvrir des possibilités de différenciation dans l'organisation des intercommunalités,
- Prendre en compte les enjeux propres à l'Outre-mer.

---

1. Ministère de la Cohésion des territoires, La loi 3DS, Février 2022.

Par la suite, le CIOM 2023 s'est réuni sous l'autorité de la Première ministre le 18 juillet 2023, à Matignon. Cette rencontre a permis d'établir un plan de 72 mesures qui vise « **à ce que nos compatriotes ultramarins vivent mieux, et qu'ils voient des changements, rapidement** ».<sup>2</sup>

Dans la perspective d'analyse de la conception, l'orientation et la mise en œuvre de ces mesures, **la Présidente du Conseil régional a saisi le CESER** en date du 17 août 2023, **afin d'émettre un avis sur les 72 mesures** présentées par le plan d'action du CIOM. À ce titre, le CESER a eu pour mission d'apporter des éclairages sur les constats et pistes de solutions possibles pouvant impacter positivement le développement social, économique et environnemental de l'île. Aussi, à travers cette mission, le CESER a souhaité inscrire sa réflexion sur la structuration de l'action collective et la mise en place d'un modèle de gouvernance territoriale pour dynamiser et « faire vivre » ces solutions à travers une différenciation territoriale vertueuse et partagée.

Ainsi, le CESER a été amené à traiter la saisine du Conseil régional en trois dimensions :

- Dans un premier temps, il a été nécessaire de porter un regard sur **l'historique et les évolutions du CIOM** pour mettre en lumière les différents changements que cela a porté en outre-mer.
- Dans un second temps, le cheminement de la réflexion a induit la nécessité de **mise en place d'une dynamique de construction d'un pacte territorial** pour le suivi et les évolutions des mesures.
- Enfin dans un troisième temps, le CESER **propose des préconisations quant à l'opérationnalité des mesures.**

---

2. Discours d'Elisabeth BORNE, première ministre, lors de la présentation des mesures du CIOM en juillet 2023

## Historique

Le Comité interministériel des Outre-mer, anciennement Conseil interministériel de l’Outre-mer (CIOM) est une instance gouvernementale française créée pour coordonner les politiques publiques en faveur des DROM. Son histoire remonte à plusieurs décennies, et il a évolué au fil du temps pour mieux répondre aux besoins spécifiques des territoires ultramarins.

Le CIOM a été créé en 1963 sous la présidence du Général de Gaulle<sup>3</sup>, à une époque où la France cherchait à moderniser ses politiques envers ses territoires d’outre-mer. L’objectif était de renforcer la coordination entre les différents ministères concernés par les affaires ultramarines, afin de mieux prendre en compte les spécificités de ces territoires.

Au fil des décennies, le CIOM a gagné en importance dans les politiques gouvernementales. Il a été utilisé pour lancer des initiatives spécifiques visant à améliorer la vie quotidienne des habitants des DROM, à promouvoir le développement économique et social, à renforcer les liens entre la métropole et les territoires ultramarins, et à prendre en compte les spécificités culturelles et géographiques de ces territoires. C’est notamment en **novembre 2009**, sous la présidence de M. Nicolas SARKOZY, qu’un CIOM important s’est tenu<sup>4</sup>. Celui-ci avait pour objectif

de définir une stratégie globale de développement des territoires d’outre-mer. Plusieurs axes ont été abordés, notamment l’économie, l’emploi, l’éducation, la santé, et la sécurité. Des mesures spécifiques avaient été annoncées pour chaque territoire afin de répondre à leurs besoins spécifiques, notamment le plan « d’actions en faveur de l’Outre-mer<sup>5</sup> » avec 137 mesures<sup>6</sup>, qui concernaient principalement la « vie chère », le « développement économique endogène », la lutte contre l’illettrisme, les aides à l’industrie hôtelière ainsi que la mise en place d’un dialogue social...

C’est dans cette même année qu’a été instituée la Commission nationale d’évaluation des politiques publiques en outre-mer (CNEPEOM), par l’article 74 de la loi du 27 mai<sup>7</sup> et qui concerne le développement économique des outre-mer. Sa mission principale est d’assurer le suivi et la mise en œuvre des politiques publiques de l’État en Outre-mer, en particulier les mesures qui sont prises pour le développement économique et social.

---

3. Le Général De Gaulle a présidé un conseil consacré aux territoires d’outre-mer, Le Monde, 04 juin 1966

4. L’outre-mer au menu d’un Conseil interministériel exceptionnel, Les Echos, 06 novembre 2009

5. Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, sur le plan d’actions en faveur de l’Outre-mer, à Paris le 6 novembre 2009.

6. Les 137 mesures du Conseil Interministériel de l’Outre-Mer.

7. LOI n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

Le « **3<sup>ème</sup> Acte de la décentralisation** » initié en 2010 par la loi dite de réforme des collectivités territoriales (RCT) du 16 décembre vise à organiser, rationaliser et simplifier la décentralisation pour éviter le terme de *millefeuille territorial*<sup>8</sup>. Ce 3<sup>ème</sup> acte s'est poursuivi en 2014 et 2015 par l'adoption de deux lois :

- **La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles**, dites MAPTAM du 27 janvier 2014 permettant trois avancées majeures : un nouveau statut pour les métropoles, une nouvelle répartition des compétences et un pacte de gouvernance territoriale
- La loi portant sur la **nouvelle organisation territoriale de la République** (NOTRe), promulguée le 7 août 2015 confie de nouvelles compétences aux régions et redéfinit les compétences attribuées à chaque collectivité territoriale

Le 28 février **2017**, la loi sur l'égalité réelle Outre-mer a mis en exergue des dispositions relatives à la mise en œuvre d'une stratégie de convergence de long terme sur le territoire en tenant compte des institutions, du régime législatif et de la répartition des compétences propres à chaque collectivité.

Sous la présidence de M. Emmanuel MACRON, le 1<sup>er</sup> CIOM s'est tenu le **22 février 2019** et présente le « Livre bleu Outre-mer<sup>9</sup> », outil au service de tous les territoires. Le Livre bleu constitue la feuille de route du Gouvernement qui engage chaque ministre. Il illustre « l'Outre-mer des solutions », de la transformation, du développement, avec des outils, des engagements et des ambitions pour accompagner chaque territoire.

Conçues sur la base d'un diagnostic partagé, de

priorités collectivement discutées, les ambitions du Livre bleu et les leviers mobilisés pour les réaliser constituent la feuille de route du gouvernement pour le quinquennat dans les territoires.

Huit mois plus tard, le **18 septembre 2019** s'est tenu le 2<sup>ème</sup> CIOM, se présentant comme une réunion de chantier<sup>10</sup> portant sur la mise en œuvre des mesures annoncées par le Gouvernement dans le Livre bleu. Sur les 333 mesures, 283 étaient engagées, soit près de 85 %.

La loi du 7 décembre **2020** sur l'accélération et la simplification de l'action publique abroge les dispositions relatives à la CNEPEOM, celle-ci viendrait en doublon aux délégations parlementaires en Outre-mer et au Conseil économique, social et environnemental (CESE).

L'année **2022** marque deux événements importants, qui pourraient être qualifiés comme la mise en œuvre d'un « **4<sup>ème</sup> Acte de décentralisation** ». En premier lieu, **l'adoption de la loi 3DS**, publiée le 21 février 2022, relative à la différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification de l'action publique locale et présentant de nombreuses dispositions concernant les collectivités. En second lieu, **l'appel de Fort de France** de la part des élus d'Outre-mer interpellant l'État à changer la politique d'aide et la constitution sur les territoires ultramarins. Une nouvelle feuille de route pour un renouveau Outre-mer a émergé permettant d'identifier les neuf thématiques citées ci-après, qui seront abordées pour l'optimisation de l'action publique en Outre-mer :

- Le retard des infrastructures,
- Les questions environnementales,
- Les aides au développement économique,
- L'efficacité et la création de valeur des poli-

---

8. Expression utilisée pour désigner la complexité de la répartition des compétences de l'État.

9. Livre bleu Outre-mer.

10. Dossier de presse du 2<sup>ème</sup> Comité Interministériel des outre-mer

- tiques publiques,
- L'inadaptation des normes,
  - L'insertion des territoires dans leur environnement,
  - La culture et la mémoire,
  - La fiscalité,
  - Les institutions.

Aujourd'hui, en **2023**, il y a un enjeu de différenciation territoriale important sur le territoire de La Réunion. 72 mesures ont été annoncées en **juillet 2023** lors du 3<sup>ème</sup> CIOM, sous la présidence de M. MACRON. Ces mesures, qui touchent de nombreux domaines, sont le fruit d'une large consultation dont l'intention est d'obtenir des résultats rapides.

## Objectif et enjeux

Suite à l'annonce de ces 72 mesures, **l'objectif** est la mise en œuvre de celles-ci, en étroite collaboration avec les élus, tout en associant les acteurs socio-économiques, pour transformer les Outre-mer et permettre une projection dans l'avenir.

Pour cela, le CESER rappelle l'importance des enjeux auxquels doit faire face notre territoire :

### Un enjeu de gouvernance

- Analyser les **différents modes de gouvernances actuelles et possibles**, dans le cadre de la construction d'une politique intégrée sur le territoire

### Des enjeux de *co-construction* / coopération :

- Cartographier la répartition des compétences entre l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs privés, et leurs rôles dans les financements en lien avec le développement du territoire ;
- Explorer les possibilités de **renforcer l'implication des citoyens** dans la définition des politiques intégrées (démocratie participative, dialogue structuré territorial etc.).

Ainsi le CESER, en prenant en compte ces enjeux, préconise d'établir un « pacte de dynamique territorial » visant à impliquer les parties prenantes sur une vision globale à l'échelle du territoire tout en s'inscrivant dans l'anticipation, l'articulation et l'évaluation des politiques publiques. Pour cela, il est nécessaire de prendre en compte les différents aspects économiques, sociaux, environnementaux et sociétaux dans les politiques publiques, en concertation avec les acteurs du territoire.



**PREMIÈRE PARTIE**

**LA GOUVERNANCE :  
POINT D'ANCRAGE  
DE LA RÉALISATION DES  
MESURES DU CIOM**

**MESURE 72. Assurer un suivi interministériel régulier**

Le CESER propose que cette mesure puisse être le point d'ancrage d'une gouvernance partagée effective afin de mesurer, évaluer (logique des 3E : efficacité, efficacité et évaluation) et ainsi faire évoluer les différentes mesures.

## 1. Pour la construction d'une dynamique d'un pacte territorial

Comme préconisé dans sa contribution<sup>11</sup> de juin 2023, la dynamique d'un pacte territorial placerait l'évaluation et la prospective au centre et permettrait d'imaginer les différents scénarios en cohérence avec la déconcentration et la décentralisation.

**La construction de cette dynamique serait le socle pour la planification stratégique de la différenciation territoriale sur le territoire.**

**PRÉCONISATION N°1 DU CESER**

Dans un cadre méthodologique prospectif, le CESER préconise de construire un **pacte territorial** pour La Réunion afin d'assurer l'évaluation pour le développement de l'action publique sur le territoire.

---

11. CIOM, « La différenciation territoriale », contribution.

### (Re)mise en œuvre au titre de l'évaluation

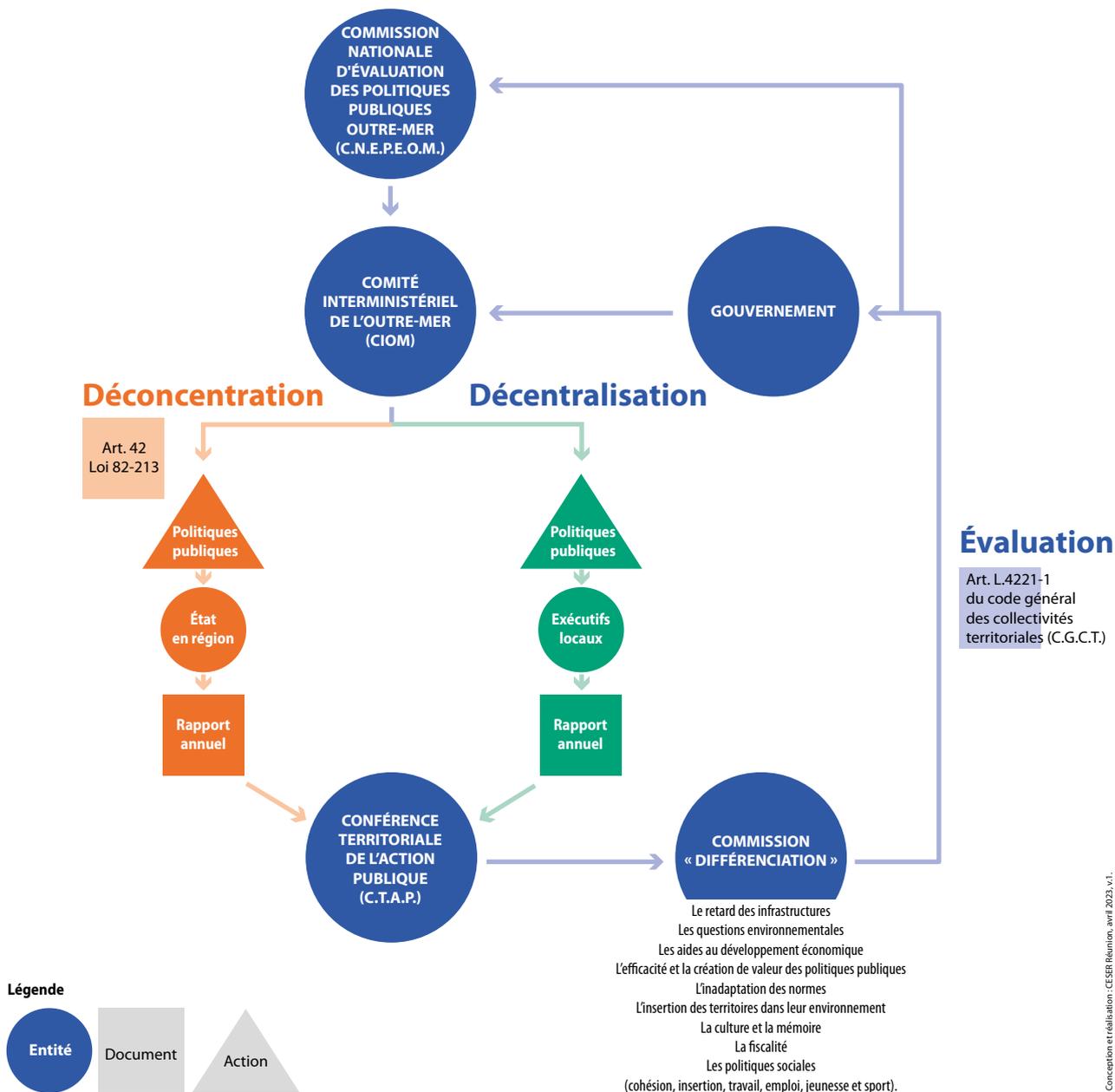


Figure 1. La dynamique d'un pacte territorial.

## 2. Remise en œuvre de la CNEPEOM

La CNEPEOM avait pour mission de suivre la mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques de l'État Outre-mer. Elle avait été instituée par l'article 74 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer (LODEOM) et assurait ainsi le suivi des stratégies de convergence mises en œuvre par l'État et les collectivités à la suite de la loi de 2017 sur l'égalité réelle Outre-mer.

Sa démarche d'évaluation reposait sur plusieurs principes :

- **L'aide à la décision**, pour affiner le contenu et le pilotage des politiques publiques outre-mer ;
- **La consultation**, les principaux acteurs concernés (État, collectivités ultramarines, organismes sociaux, opérateurs, etc.) sont associés à la démarche afin de construire une vision collective des enjeux, des objectifs et des résultats de chaque politique évaluée ;
- **La visibilité**, accroître la visibilité des politiques de l'État en Outre-mer.

L'article 11 de la LOI n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique a abrogé les dispositions relatives à la CNEPEOM, la commission étant perçue par l'État comme venir en doublon vis-à-vis des délégations parlementaires Outre-Mer (la délégation sénatoriale notamment).

Le CESER exprime l'importance de la remise en place de la CNEPEOM. En effet comme l'a souligné le Sénat au travers de son amendement<sup>12</sup> proposé le 2 mars 2020 : « Sans évaluation, comment mettre en œuvre les mesures de rattrapage budgétaire, économique ou social au regard des besoins propres des habitants de chaque territoire ? ». La délégation sénatoriale Outre-mer dispose d'un rôle davantage prospectif qu'évaluatif. Disposer d'une instance d'évaluation institutionnelle, eu égard aux difficultés que connaissent les territoires d'Outre-mer particulièrement impactés par le manque d'accès aux services publics, paraîtrait donc plus que judicieux.

**PRÉCONISATION N°2 DU CESER**  
**Rétablissement de la CNEPEOM.**

12. Sénat, amendement sur l'article 11 du projet de loi « Accélération et simplification de l'action publique », 2 mars 2020.

### 3. Commission « différenciation territoriale » au sein de la CTAP

Comme le prévoit l'article L1111-9-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ainsi que le règlement intérieur de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), de nouvelles commissions thématiques pourraient être rapidement créées au sein de celle-ci. En effet elle serait la véritable clé de voûte du dispositif de la concertation entre les acteurs locaux et constituerait aussi le principal lieu d'échange pour le développement de la coopération territoriale<sup>13</sup>, l'objectif essentiel étant d'élaborer une stratégie commune, à partir des propositions des différentes parties prenantes et ce, en cohérence avec les ressources et les financements mobilisables. Pour construire une démocratie locale permanente constituée de la démocratie électorale, représentative et participative, le CESER préconise un renforcement de l'usage des consultations auprès des citoyens qui favoriserait une sensibilisation de la société aux enjeux économiques, sociaux, environnementaux et sanitaires de notre territoire, ainsi que le renforcement du sentiment d'appartenance territoriale.

#### PRÉCONISATION N°3 DU CESER

**Créer au sein de la CTAP, une commission différenciation afin de co-construire des évaluations sur la base des neuf thématiques identifiées.**

Cette dynamique du pacte territorial prendrait donc la forme d'une démocratie locale permanente avec des échanges infra-annuels, en fonction des urgences de développement et de différenciation sur le territoire.



Figure 2. *Soutenabilité et co-construction.*

13. CESER Réunion, « Faire de La Réunion du Millénium un Territoire à citoyenneté positive et un Territoire de défi éducatif », contribution, 16 juillet 2020.



## DEUXIÈME PARTIE

# AUTRES MESURES DU CIOM

En fonction des volets présentant  
les mesures du CIOM,  
le CESER a établi une liste  
de préconisations, effectuées  
au sein de ces précédents travaux.

# 1. Transformer les économies ultramarines pour créer de l'emploi et lutter contre la vie chère

## A. Moderniser la fiscalité

### MESURE 1. Réformer l'octroi de mer

#### PRÉCONISATION N°4 DU CESER

En date du 3 juin 2015, le CESER avait été saisi, par le Président de la Région, pour avis sur le rapport intitulé : « octroi de mer : réforme du dispositif de taxations et d'exonérations ». Le CESER y rappelait que le dispositif d'octroi de mer vise plusieurs objectifs :

- Premièrement, il est un outil de compensation des handicaps de compétitivité liés à l'ultrapériphéricité et donc de soutien à l'activité économique de La Réunion (notamment dans le secteur industriel).
- Deuxièmement, avec les différentiels de taxation appliqués aux produits, il constitue un outil de politique économique. Ainsi, il permet de donner la priorité à tel ou tel secteur d'activités en accord avec les orientations stratégiques de développement économique.
- Enfin, il permet aux collectivités locales, en premier lieu les communes, de disposer d'une autonomie fiscale substantielle.

Globalement, ce sont près de 400 millions d'euros (M€) de ressources qui sont ainsi réinjectées, chaque année, dans l'économie locale.

Le CESER rappelle que l'octroi de mer, dont le Conseil régional a la maîtrise, est un instrument de politique fiscale indispensable au développement économique de la Réunion. Il note que peu de collectivités peuvent s'enorgueillir d'avoir la maîtrise d'un outil de ce type. C'est pourquoi, il insiste sur l'importance d'une grande lisibilité sur les modalités de mise en œuvre du dispositif. De plus, l'octroi de mer permettant, aux communes, de disposer de ressources financières importantes, le CESER demande que la plus grande lisibilité et visibilité soient apportées quant à son utilisation pour le développement du territoire.

De plus, les bénéficiaires publics de l'octroi de mer devraient faire preuve d'une plus grande transparence, **par le biais d'un rapport annuel**, sur son utilisation mais aussi sur celle du fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE). Ces rapports pourront être analysés comme prévu par le Conseil régional et les Conseils consultatifs.

Le CESER insiste sur l'importance d'une évaluation périodique de l'octroi de mer, afin d'en mesurer le degré d'efficacité économique. Le CESER reste persuadé que la possibilité de faire évoluer les listes dans le temps, de manière souple, serait de nature à rendre l'outil plus efficace. En effet, les listes des produits bénéficiant du différentiel de taxation peuvent être redéfinies au regard de leur degré d'exposition à la concurrence externe, de leur situation actuelle sur le marché intérieur, de leur potentiel de développement et de la stratégie de développement économique de La Réunion.

Le CESER tient à réaffirmer que le scénario qui consisterait à substituer, à terme, le dispositif octroi de mer à de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) « standard » est à écarter, car toute rupture en matière fiscale induit toujours des risques systémiques. Un tel dispositif serait, à charge des consommateurs, plus élevé, et ce, avec un risque que le produit financier ne soit plus attribué aux ressources des collectivités, avec donc une perte de l'autonomie fiscale existante.

Le CESER estime, au contraire, que la compatibilité du régime avec les règles du marché intérieur et la reconnaissance de la permanence des handicaps structurels (et au-delà, globalement des handicaps de compétitivité) sont de nature à justifier la permanence de l'octroi de mer. Pour l'avenir, il invite le Conseil régional à réfléchir sur les modalités à mettre en œuvre afin de pérenniser le régime au niveau de l'ordre juridique communautaire.

Le CESER note que dans un esprit de bonne gouvernance, le comité de pilotage de suivi et d'évaluation du dispositif d'octroi de mer, proposé par le Conseil régional, associera les socio-professionnels ainsi que le CESER. Il partage la proposition de méthode utilisée, et ce, compte tenu des évolutions complémentaires nécessaires, dès lors, que seront publiées les dispositions législatives et réglementaires nationales.

Enfin, le CESER, après avoir insisté sur l'importance des notions de lisibilité et de visibilité concernant l'octroi de mer, souligne également celle d'une bonne communication sur cet outil de développement. En effet, celui-ci est décrié, voire dénaturé pour justifier le coût de la vie depuis trop longtemps. Or, le décrier met en danger le financement des collectivités, l'équilibre économique des entreprises et l'emploi. Il convient, dès lors, d'expliquer et de faire comprendre sa véritable fonction ainsi que son importance afin qu'il soit mieux défendu par le plus grand nombre de Réunionnais.

Dans le rapport du CESER « Notre manière réunionnaise d'agir »<sup>14</sup>, le CESER préconise notamment d'accentuer le caractère redistributif de l'octroi de mer au profit des Réunionnais en rappelant ses deux fonctions primordiales :

- Un octroi de mer social qui vise à soutenir les actions et les emplois publics ;
- Un octroi de mer économique qui vise à soutenir et développer la production et l'emploi local.

Par ailleurs, comme l'avait proposé le Conseil régional et souhaité le CESER, une information des plus complètes devra être effectuée vis-à-vis des Réunionnais concernant les tenants et les aboutissants de l'octroi de mer, pour éclairer les consommateurs sur les bénéfices mutuellement profitables (emplois, fiscalité, apprentissage).

- l'octroi de mer est la cible d'un « ras-le-bol fiscal », qui justifierait sans doute de mieux informer les citoyens : Combien coûte-t-il ? Sur quels types de produits est-il appliqué ? Ainsi, les produits de première nécessité en sont, par exemple, largement exemptés, beaucoup trop de personnes ne le savent pas.
- À quoi sert-il ? Quels autres avantages fiscaux les ménages en retirent-ils par rapport à la situation en Hexagone, en sachant que la TVA à La Réunion est à 8,5 % au lieu de 20 % ? Il faut savoir, par exemple que dans de très nombreux cas, octroi de mer + TVA locale donne un résultat inférieur à la TVA appliquée dans l'Hexagone.
- Quel serait le prix à payer si on le supprimait ? Sur les prix ? Sur les emplois publics ? Sur les emplois marchands ? Sur la production locale ?

Il convient en effet de rappeler que l'octroi de mer est un outil fiscal, dont les revenus restent à La Réunion. Par ailleurs, le Conseil régional peut proposer à Paris et à Bruxelles une modification des taux. À ce titre, cela permet à la fois de faire des choix de redistribution et de développement local. Pour le CESER, il s'agit ainsi de mettre en œuvre véritablement une évaluation de l'octroi de mer, comme cela est prévu par les textes, celle-ci devant se faire en collaboration notamment avec la société civile par le biais des Conseils consultatifs.

Enfin, le CESER demande que la population soit informée des conséquences positives et/ou négatives concernant le remplacement de l'octroi de mer par une TVA, nationale ou locale, et du remplacement d'une fiscalité indirecte qui finance les collectivités locales par une fiscalité directe exercée par les collectivités auprès des citoyens, et ce, pour équilibrer leur section fonctionnement et/ou section investissement.

---

14. <https://www.ceser-reunion.fr/2019/07/15/rapport-notre-maniere-reunionnaise-dagir-pour-faire-territoire-faire-societe/>

**MESURE 2. Un soutien renforcé élargi à toute l'activité industrielle et la possibilité de créer des zones franches portuaires**

**PRÉCONISATION N°5 DU CESER**

**Le rapport « La Réunion dans un monde en mutation : enjeu de souveraineté de nos connectivités » met en évidence l'accent sur la dimension locale dans la mondialisation et ses effets encore trop peu étudiés. Le CESER y définit plusieurs préconisations sur le secteur portuaire mais aussi aérien. Au-delà de zones franches, l'activité industrielle se pensera aussi en termes de connectivité de notre territoire.** Qu'il s'agisse de connectivité maritime ou aérienne, il apparaît un manque de mise en cohérence et de coordination des politiques publiques au sein du territoire. En effet, le schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT) n'ayant pas de vocation prescriptive, contrairement au schéma d'aménagement régional (SAR) et le transport de marchandises n'étant pas abordé au même titre que les autres types de transport, il n'y a de coordination de la chaîne logistique.

Dès lors, le CESER préconise d'organiser des Assises de la logistique pendant lesquelles, il s'agira de répondre aux enjeux suivants :

- intégrer la logistique dans le développement des territoires avec la prise en compte de la dimension urbaine de l'activité logistique ;
- les ports doivent favoriser la mise en place de « chaînes logistiques intégrées, économiquement compétitives et pérennes, favorisant les moyens massifiés » (stratégie nationale portuaire<sup>15</sup>) ;
- améliorer les conditions de circulation sur le réseau routier afin de limiter le coma circulatoire.

---

15. <https://www.ecologie.gouv.fr/strategie-nationale-portuaire-snp>

## B. Investir pour libérer l'initiative et stimuler la concurrence

### **MESURE 4.**

#### **Renforcer le contrôle de la concurrence**

##### **PRÉCONISATION N°6 DU CESER**

Le CESER développe dans son rapport « Regard juridique sur les enjeux et les équilibres des marchés en territoire insulaire »<sup>16</sup> questionnant les enjeux et les équilibres de l'économie réunionnaise pour réussir les mutations socio-économiques et territoriales. Le rapport propose tout d'abord acculturation conceptuelle et juridique des grandes problématiques d'équilibre des économies de marchés en particulier en territoire insulaire (zones réelles de chalandise, approvisionnement, pouvoirs de marchés créés par des situations monopolistiques locales) et des grands principes et effets des phénomènes de concentration.

Ce rapport sera suivi par une étude<sup>17</sup> sur la localisation des centres de décision et un panorama économique et financier de La Réunion intitulé « Panorama économique et financier des entreprises réunionnaises ».

---

16. <https://www.ceser-reunion.fr/2020/02/03/saisine-sur-les-enjeux-et-les-equilibres-dans-les-secteurs-economiques-a-la-reunion-synthese-du-cafe-du-territoire-regard-juridique-sur-les-enjeux-et-les-equilibres-des-marche/>

17. [https://www.ceser-reunion.fr/wp-content/uploads/2022/03/Etude\\_AcseI\\_LA\\_REUNION\\_2020\\_08\\_12\\_VD.pdf](https://www.ceser-reunion.fr/wp-content/uploads/2022/03/Etude_AcseI_LA_REUNION_2020_08_12_VD.pdf)

**MESURE 6. Soutenir la création de fonds d'investissements destinés à stimuler la croissance des PME ultramarines**

**PRÉCONISATION N°7 DU CESER**

Un prochain rapport du CESER prévu pour le dernier trimestre 2023 sur le terme du financement de l'économie réunionnaise proposera un panel de préconisations pour stimuler l'économie locale notamment par le bon dimensionnement de fonds d'investissements mais aussi disposer d'une politique de soutien indirect au financement des entreprises par la création d'un fonds de garantie.

**MESURE 7. Mettre en œuvre dans chaque bassin un programme d'accompagnement de chefs d'entreprise prometteurs « accélérateurs petites entreprises »**

**PRÉCONISATION N°8 DU CESER**

Dans sa contribution<sup>18</sup> « schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation – SRDEII – levier de transformation du territoire » propose en matière d'accompagnement, à l'image de la Région Grand Est et de leur plan de relance et de transformation « Business act 2<sup>19</sup> », de sortir d'une logique de guichet qui se traduit bien souvent par un soutien ponctuel à une entreprise et à sa demande, pour passer à une logique de parcours, d'accompagnement global et au long cours. En effet la Région Grand Est a généralisé et structuré un nouveau mode opératoire pour soutenir ses filières économiques, le parcours comprend plusieurs grandes étapes successives allant de la sensibilisation via un pool d'experts, à un diagnostic à 360°, jusqu'à la mise en œuvre des modules thématiques et la construction d'un plan d'actions.

---

18. <https://www.ceser-reunion.fr/2022/10/27/s-r-d-e-i-i-levier-de-transformation-du-territoire/>

19. <https://www.grandest.fr/wp-content/uploads/2021/12/business-act-2-210x27mm-11-2021-v11-bd-1.pdf>, page 33.

## C. Dynamiser l'insertion économique régionale

**MESURE 9.** Définir une stratégie, sous six mois, pour développer les échanges commerciaux des territoires de l'océan Atlantique et de l'océan Indien.

### PRÉCONISATION N°9 DU CESER

Dans son avis sur le projet de loi de programmation relative à l'égalité réelle (2016), le CESER proposait des préconisations pour le renforcement de l'insertion régionale de La Réunion au sein de sa zone géographique :

- Renforcer la déconcentration des services ministériels en charge de la coopération dans la zone pour faciliter le travail en commun et permettre les échanges entre le niveau français, européen et celui de La Réunion : en vue de développer une coopération régionale d'insertion et d'engager des négociations, notamment celles liées aux accords de partenariat économique (APE), en accord avec les stratégies indocéaniques développées par la France et l'Europe.<sup>20</sup>
- Mettre en place une coordination structurée au niveau régional et attribuer à la Région le chef de filât en matière de coopération décentralisée : Un chef de filât conférer au Conseil régional serait de nature à répondre aux besoins de cohérence, de lisibilité, d'harmonisation des actions et de réactivité. Pour atteindre ces objectifs, le Conseil régional se doit

de définir un nouveau mode de gouvernance de la coopération régionale et des relations internationales reposant sur une stratégie concertée et partagée, associant, de l'amont à l'aval, les partenaires économiques et sociaux.

- Valider un plan stratégique global partagé en matière de développement dont la coopération constituerait un des axes : ce plan doit comporter les objectifs, décliner les moyens nécessaires pour les atteindre. Par ailleurs, il doit prévoir les modalités de son suivi et de son évaluation, sans pour autant négliger un plan de communication approprié.
- Créer une Conférence locale de la coopération et du co-développement : elle doit réunir l'ensemble des partenaires locaux (institutionnels, économiques et sociaux, y compris les acteurs de la société civile) et associer les organisations et les principaux acteurs français intervenant dans l'océan Indien. Cette instance serait chargée d'élaborer et de coordonner la politique réunionnaise en la matière, d'informer les différents partenaires, et de concourir aux évaluations. Elle aurait aussi pour mission d'être un centre

20. Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir (volume 1, rapport) - Sénat

de veille des opportunités dans la zone, et en particulier, de recenser et regrouper toutes les informations sur les actions de coopération (mission d'observatoire et d'information par l'organisation de rencontres/formations).

- Développer l'apprentissage et la maîtrise des langues étrangères : La formation à l'anglais et au portugais constitue un impératif dans le but de favoriser la mobilité vers les pays de la zone et au-delà, des jeunes.

Le CESER encourage vivement les ministres chargés du commerce extérieur et des Outre-mer à intégrer les acteurs locaux dans l'élaboration de cette stratégie. En impliquant les entreprises, les organisations professionnelles, les acteurs de la recherche et de l'innovation, ainsi que la société civile, il est possible de créer une vision partagée et de favoriser l'émergence de partenariats durables.

En rassemblant ces différentes parties prenantes au sein du Conseil stratégique pour l'internationalisation des entreprises (COSIE), cet espace deviendrait le catalyseur naturel permettant de concrétiser cette approche collaborative, en offrant une coordination propice à la mise en œuvre de stratégies internationales cohérentes et adaptées aux spécificités locales.

Le CESER salue la mesure numéro 9 du CIOM 2023, qui propose de définir une stratégie visant à développer les échanges commerciaux des territoires de l'océan Atlantique et de l'océan Indien. Cette initiative revêt une importance capitale dans le contexte actuel de mutations économiques mondiales. Le CESER reconnaît que cette mesure présente des opportunités considérables pour renforcer la coopération régionale et promouvoir le développement économique durable des territoires ultramarins.

La coopération régionale est un pilier de cette stratégie, favorisant un échange mutuellement bénéfique entre les territoires de l'océan Atlantique et de l'océan Indien. En encourageant les partenariats commerciaux, techniques et scientifiques, ainsi que culturels et éducatifs, les régions ultramarines peuvent tirer profit de leurs spécificités respectives, tout en contribuant à l'enrichissement mutuel. La coopération régionale favorise également la résilience économique en renforçant les liens entre les territoires, créant ainsi un réseau solide capable de faire face aux défis économiques mondiaux.

Le CESER encourage vivement les ministres chargés du commerce extérieur et des Outre-mer à intégrer les acteurs locaux dans l'élaboration de cette stratégie. En impliquant les entreprises, les organisations professionnelles, les acteurs de la recherche et de l'innovation, ainsi que la société civile, il est possible de créer une vision partagée et de favoriser l'émergence de partenariats durables.

Il est impératif que cette stratégie prenne en compte les spécificités culturelles et économiques de chaque territoire. En encourageant les échanges interculturels et en valorisant les savoir-faire locaux, cette stratégie peut contribuer à renforcer l'identité régionale tout en favorisant le développement économique.

En partageant ses bonnes pratiques et en coopérant avec les pays de la région, La Réunion peut contribuer à renforcer le développement économique et social de l'ensemble de la zone océan Indien. Pour autant, La Réunion est encore mise de côté<sup>21</sup> dans les négociations de commerce international comme les APE entre l'Union européenne et les pays de la zone, notamment les cinq pays de l'Afrique orientale et australe (AFOA5 : Maurice, Zimbabwe, Seychelles, Comores et Madagascar). La prise en compte des APE revêt une importance cruciale pour le développement du territoire de La Réunion. Ces accords, en favorisant une coopération économique équilibrée et mutuellement avantageuse, ont le potentiel de dynamiser la croissance locale et de renforcer les liens commerciaux de la région.

En intégrant pleinement les APE dans la stratégie de développement territorial, La Réunion peut bénéficier de nouvelles opportunités commerciales, d'une diversification des échanges, et de l'optimisation des ressources disponibles. Il est impératif de mettre en place des mécanismes efficaces pour tirer parti des avantages offerts par ces accords, en promouvant notamment le développement des secteurs clés de l'économie locale.

Le CESER insiste sur l'importance de cette stratégie dans le cadre plus large de la coopération régionale et encourage la mise en place de mécanismes d'évaluation réguliers pour mesurer son impact et ajuster les actions en conséquence. Le prochain CIOM serait l'opportunité idéale pour cela. En soutenant les échanges commerciaux et en favorisant la coopération, ce document stratégique peut véritablement transformer les territoires ultramarins de l'océan Atlantique et de l'océan Indien en des acteurs économiques dynamiques et résilients, contribuant ainsi à renforcer l'influence de la France dans ces régions stratégiques.

---

21. « La Réunion, terre d'Europe 2050 : construction, stabilisation et projection », Assemblée plénière du 31 octobre 2023, CESER de La Réunion

**MESURE 9. Faciliter les importations régionales de matériaux de construction grâce à un marquage « RUP » en substitution du marquage « CE »**

**PRÉCONISATION N°10 DU CESER Agir sur les coûts de la construction et de la rénovation en révisant les normes et les réglementations**

Les prix des matériaux sont impactés par les certifications imposées à La Réunion (certifications d'exigences nationales - NF - et européennes - CE), à l'inverse des autres territoires (régulièrement calés sur les normes relatives à l'Organisation mondiale du commerce - OMC - ou des certifications locales), ce qui empêche de se fournir sur les marchés de matériaux de construction, qui conférerait aux produits le droit de libre circulation dans les bassins géographiques concernés. Dans cette optique, le CESER appelle à une concertation immédiate entre l'État et les acteurs locaux du bâtiment afin de faciliter et d'anticiper l'adoption de cette proposition qui pourrait intervenir en 2024. Afin qu'une telle intention se traduise en réa-

lité concrète, cette collaboration doit dès à présent s'établir pour permettre in fine de rendre possible un approvisionnement moins lointain et coûteux, tout en maintenant un haut niveau d'exigence de qualité. Le CESER incite dès lors les acteurs locaux de la construction à se concerter dans l'optique de proposer une contribution à même de nourrir la feuille de route qui sera présentée lors des assises de la construction durable en Outre-mer qui se tiendront en février 2024. Ces assises doivent avoir pour objectif de franchir une étape dans l'élaboration de référentiels adaptés aux conditions du territoire réunionnais et acceptés par les assureurs, tant pour les normes de construction que pour leur mise en œuvre.

**PRÉCONISATION N°11 DU CESER Impulser une dynamique de construction durable à travers la mise en place d'une industrialisation de matériaux biosourcés, géosourcés et recyclés**

Par ailleurs, face à la contrainte du foncier et compte tenu des choix que le futur schéma d'aménagement régional (SAR) devra trancher, il conviendrait, le cas échéant, et sous réserve d'une territorialisation effective des normes, d'envisager un approvisionnement nécessaire à un aménagement durable de la Réunion » avec des territoires tels

que Madagascar ou le(s) continent(s) africain et/ou asiatique afin de permettre un approvisionnement en matériaux de construction biosourcés ou *géosourcés* à même de répondre à la demande tout en respectant un haut niveau d'exigence de sécurité et une réelle considération environnementale.

## D. Renforcer la souveraineté alimentaire

### **MESURE 14. Accompagner les plans de souveraineté alimentaire des territoires**

#### **PRÉCONISATION N°12 DU CESER**

**Rendre l'économie réunionnaise plus inclusive notamment par un soutien affirmé à l'économie sociale et solidaire et à l'agroécologie**

Dans son rapport intitulé « Prévention santé à La Réunion » adopté le 26 octobre 2022, le CESER préconise de rendre l'économie réunionnaise plus inclusive notamment par un soutien affirmé à l'économie sociale et solidaire et à l'agroécologie (cf. préconisation 11). Cela passe les objectifs suivants :

- Favoriser le développement de Société coopérative de production ;
- Encourager le développement d'Associations de maintien de l'agriculture paysanne (AMAP) et de jardins familiaux ;
- Adopter un plan alimentaire territorial ambitieux qui vise l'utilisation des produits locaux et éco-responsables que les restaurations collectives publiques (écoles, collège, lycée, université) ;
- Faire appliquer la loi Égalim (2018) sur le territoire réunionnais en visant 20 % minimum de produits labellisés « agriculture biologique » dans les achats pour restauration collective à l'horizon 2025.

### **MESURE 15. Donner aux agriculteurs ultramarins des moyens de protection adaptés contre les organismes et adventices nuisibles**

#### **PRÉCONISATION N°13 DU CESER**

**Rendre contraignant les moyens de préservation de l'environnement pour atteindre un usage moindre de produits chimiques dans l'agriculture et plus d'économie circulaire**

Le CESER, à nouveau dans son rapport sur la Prévention santé, préconise de rendre contraignant les moyens de préservation de l'environnement pour atteindre un usage moindre de produits chimiques dans l'agriculture et plus d'économie circulaire (cf. préconisation 12).

## 2. Améliorer la vie quotidienne dans les outre-mer

### **PRÉCONISATION N°14 DU CESER**

#### **Renforcer l'empowerment des citoyens par un plus grand déploiement d'acteurs de terrain formés au développement des compétences psycho-sociales (CPS)**

Dans son rapport sur la prévention santé, le CESER préconise de renforcer l'empowerment des citoyens par un plus grand déploiement d'acteurs de terrain formés au développement des compétences psycho-sociales – CPS (cf. préconisation 1) :

- Mettre en place des ateliers de développement des CPS, avec l'accompagnement de Santé publique France et de l'ARS, au sein des structures accueillant tout public ;
- Faire se multiplier les pratiques de sport-santé-bien-être (SSBE) sur le territoire en s'appuyant sur tous les acteurs et, en particulier, sur ceux de l'éducation populaire.

## Lutter contre le mal logement

### Mesure 21 : Renforcer les leviers d'action pour l'aménagement urbain du FRAFU aux petites opérations en quartier urbain

#### **PRÉCONISATION N°16 DU CESER**

#### **Accroître le financement et le champ d'intervention du fonds régional d'aménagement foncier et urbain (FRAFU).**

Considérant que les enjeux dans les domaines de l'aménagement foncier (endiguements, préparations des terrains en vue de la réalisation de lotissements, etc.), des réseaux d'assainissement (extensions, mises aux normes, créations, etc.) et des équipements structurants (ponts, etc.) constituent des défis majeurs à relever, le CESER préconise d'accroître le financement du FRAFU à travers une mobilisation renforcée accrue des fonds européens, un volet dotation exceptionnelle des contrats de plan État-Région et une participation des collectivités territoriales via l'impulsion du comité régional des financeurs, afin que ce dernier soit en mesure de répondre aux besoins actuels.

Par ailleurs, l'État et le Conseil régional doivent envisager un élargissement du périmètre d'intervention du FRAFU, au-delà de l'aménagement du réseau secondaire, afin que celui-ci intègre également un champ d'action sur le réseau « primaire », à savoir des équipements de viabilisation lourds, tels que des stations d'épurations, qui ne peuvent être imputés à une opération particulière de logements.

Enfin, le CESER milite pour que le champ d'intervention du FRAFU soit de nature plus globale et aille au-delà du logement social (élargissement aux zones d'activité notamment).

### 3. Mieux accompagner les enfants, les jeunes et les étudiants à grandir, créer, se former, se cultiver et enrichir en compétences les Outre-mer

**PRÉCONISATION N°15 DU CESER** Coconstruire un plan régional d'éducation populaire grâce à une commission dédiée au sein de la Conférence territoriale de l'action publique

Dans sa contribution intitulée « L'éducation populaire à La Réunion » voté le 31 octobre 2023, le CESER préconise, pour lutter contre l'illettrisme, de coconstruire au sein d'une commission dédiée de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), un Plan Régional d'éducation populaire (PREP) englobant le PR2C (Plan Régional des Compétences Clés), dont la visée sera de renforcer la cohésion sociale et la responsabilisation individuelle par le développement des compétences psychosociales.

Le CESER avait engagé une réflexion en 2019 : « Faire de La Réunion du millénaire, un territoire à citoyenneté positive et un territoire de défi éducatif », cette réflexion met en exergue des préconisations et des pistes d'actions pour un nouveau modèle sociale et éducatif, pour des citoyens mieux formés, mieux informés et donc plus autonomes, plus solidaires et plus responsables de leurs choix. Parmi cela, le CESER à insister sur l'investissement nécessaire dans la

petite enfance, pouvant être une source d'une plus grande égalité des chances, et également une source de croissance économique. Selon les économistes, il est en effet possible de mesurer l'impact de la qualité de prise en charge des jeunes enfants sur l'économie d'un pays. Négliger d'investir dans la petite enfance peut donc engendrer de graves conséquences pour un État, ce qu'illustre la courbe d'Heckman représentée ci-après.

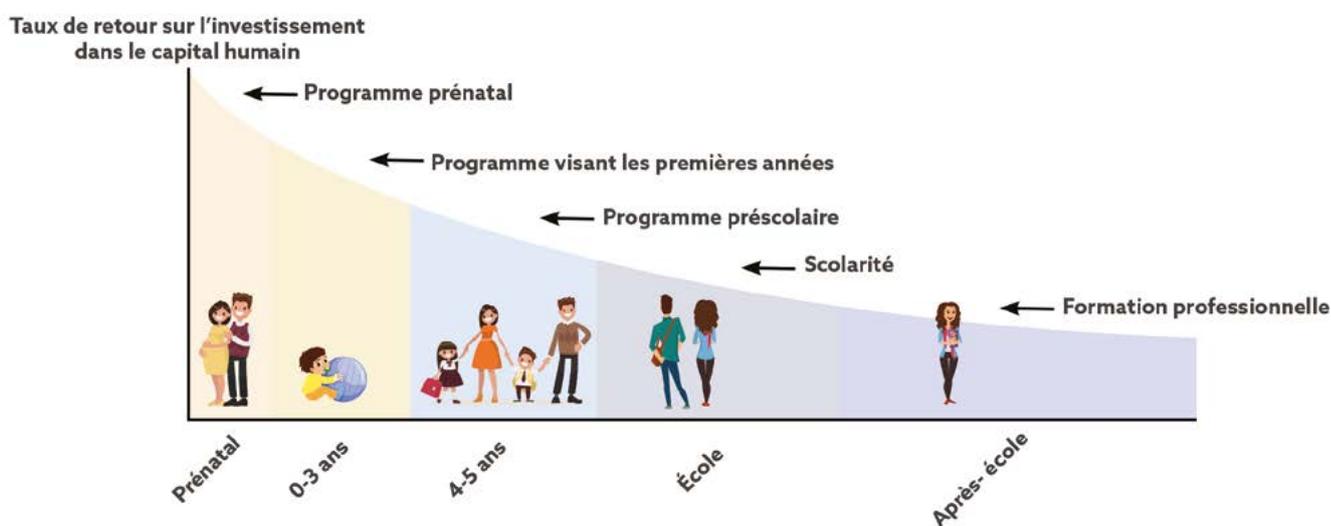


Figure 3. Courbe de Heckman  
 « Investir dans la petite enfance est la meilleure garantie pour le futur »  
 (MM. James HECKMAN et Dimitri MASTEROV, 2007, prix Nobel d'économie).

En effet, économiquement, des enfants en mauvaise santé et moins aptes à apprendre présentent donc une capacité de gain réduite, ce qui peut entraîner à terme une économie affaiblie et une charge plus importante pour le système éducatif, de santé et de protection sociale d'un État. À plus long terme, cela peut signifier des cycles intergénérationnels de précarité.

Les différentes études démontrent ainsi que plus on investit tôt, plus l'investissement est efficace sur la trajectoire des enfants. En moyenne, un euro investi dans la petite enfance représenterait dix euros d'économie pour la société<sup>22</sup>.

La construction d'un individu en futur parent autonome, responsable et éclairé implique la mise en place de structures éducatives adap-

22. Association Ensemble pour l'éducation de la petite enfance. Pourquoi investir dans la petite enfance ? Consulté sur <https://eduensemble.org/pourquoi-investir-dans-la-petite-enfance/>

tées, pour accompagner le jeune de sa naissance jusqu'à l'âge adulte. Certains dispositifs existent d'ores et déjà à La Réunion.

**Toutefois, le CESER ambitionne d'aller au-delà de l'identification de ces dispositifs et souhaite proposer une nouvelle vision de la gouvernance éducative sur le territoire réunionnais, partagée par tous les acteurs du système éducatif.** En ce sens, le 19 septembre 2019, le Président de la République française, M. Emmanuel MACRON a officiellement installé une commission d'experts présidée par le pédopsychiatre, M. Boris CYRULNIK, qui devra se pencher sur l'amélioration de la prise en charge des 1 000 premiers jours<sup>23</sup>. C'est dans ce contexte que le CESER souhaite réaffirmer **la nécessité de disposer d'une feuille de route** en la matière, exigeante et ambitieuse pour La Réunion, comme il l'avait également recommandé dans son rapport « Notre manière réunionnaise d'agir pour faire territoire(s) et faire société : informer, bâtir et transmettre », fiche action 17 – lancer un grand plan territorial de la petite enfance.

**Le CESER fait ainsi des « 1 000 premiers jours » une priorité au sein du défi éducatif.**

---

23. <https://sante.gouv.fr/prevention-en-sante/sante-des-populations/1000jours/>

## 4. Construire l'avenir avec des équipements et infrastructures adaptés aux nouveaux défis

**MESURE 58. Mobiliser Expertise France et le CEREMA pour apporter une assistance technique réactive aux collectivités**

**PRÉCONISATION N°17 DU CESER**  
**Anticiper et planifier la résilience du territoire**

L'île de La Réunion est confrontée à sept des huit principaux aléas naturels prévisibles identifiés au niveau national (cyclones, tempêtes, éruptions volcaniques, inondations, mouvements de terrains, séismes, ainsi que feux de forêt et de végétation). Cette situation pose des contraintes techniques en matière d'habitat et d'aménagement. Le territoire réunionnais doit ainsi faire preuve de résilience et se montrer novateur pour se renouveler sur lui-même malgré la dangerosité des aléas cités.

Le CESER préconise d'anticiper et planifier la résilience du territoire afin de s'approprier et de développer une culture du risque. Cela passe par la réalisation d'une démarche de résilience à travers un inventaire des vulnérabilités au sein de chaque commune, associée à des solutions d'adaptation.

Le Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) propose une offre intégrée d'accompagnement à travers une approche collective, associant la population à la gestion des risques afin de la rendre actrice de sa sécurité. Cette démarche se traduit par l'élaboration d'un diagnostic participatif, l'identification des priorités d'actions, l'élaboration d'un plan d'action résilience avec l'outil « boussole de la résilience », une formation à la résilience des territoires, ainsi qu'une évaluation de l'impact des différentes mesures mises en œuvre.

Le CEREMA propose également un accompagnement aux collectivités pour la réalisation d'un diagnostic prospectif sur les 20 à 30 prochaines années, afin d'intégrer les principes de la résilience dans les projets et stratégies existantes, ou encore pour bâtir des stratégies de transition vers des territoires plus sobres, plus résilients et plus inclusifs.

**PRÉCONISATION N°18 DU CESER**

**Renforcer et systématiser le recours au conseil et à l'ingénierie territoriale**

Enfin, le CESER encourage les collectivités à adhérer au CEREMA, dans l'optique d'intégrer la gouvernance de l'établissement. L'adhésion permet notamment de disposer d'une relation privilégiée avec un réseau d'experts, et d'accéder aux prestations proposées par simple voie conventionnelle (« quasi-régie ») dans des domaines d'activité liés à l'habitat, notamment en ingénierie des territoires, en performance et gestion patrimoniale des bâtiments, en mobilités ainsi que sur des thématiques environnementales et de gestion des risques.

## A. Sécuriser l'accès à du foncier aménageable

**PRÉCONISATION N°19 DU CESER** Adopter une stratégie foncière propice à une planification de l'aménagement

La maîtrise du foncier est un préalable à toute démarche de projet, qui permet aux acteurs publics d'agir pour corriger les déséquilibres et orienter les développements des territoires à partir d'une vision globale et prospective. Le guide foncier Outre-mer 65, rédigé par le CEREMA à la demande de la Direction générale des Outre-mer, présente à travers neuf fiches synthétiques les différents enjeux relatifs aux questions foncières en outre-mer, ainsi que les différents outils de clarification du désordre foncier et de mise en application des stratégies foncières et territoriales.

Dans cette optique, le CESER préconise que l'ensemble des collectivités territoriales et/ou intercommunalités se dotent d'outils d'identification, à l'image des plans d'actions foncières élaborés entre l'Établissement public foncier de La Réunion (EPFR) et les communes / Établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), ainsi que d'outils de pilotage permettant de se doter d'une stratégie foncière de long terme. Il conviendra pour cela que le SAR et les documents amenés à le retranscrire anticipent les évolutions des espaces bâtis et des espaces non bâtis des territoires, sur les fonctionnalités et les usages qu'ils permettent et de penser la stratégie foncière collectivement, pour un équilibre entre habitats, activités et espaces naturels.

Pour que les stratégies foncières ne soient pas pleinement tributaires de cette échéance, le CESER rejoint la position de l'EPFR qui plaide pour que certaines zones d'urbanisation futures faisant dès à présent l'objet de consensus puissent être figées préalablement à la révision effec-

tive du SAR. Cette possibilité permettrait ainsi aux collectivités et à l'EPFR de posséder une certaine visibilité sur une base de réserves foncières à acquérir d'ici la parution du SAR révisé. Enfin, dans l'optique de maîtriser l'impact économique du foncier, le CESER préconise d'évaluer l'opportunité de développer le recours au bail réel solidaire (BRS) au sein des différentes micro-régions et de l'expérimenter le cas échéant.

## B. Anticiper la transition écologique

### PRÉCONISATION N°20 DU CESER

Dans sa contribution du 5 juillet 2019 « Pour réussir la trajectoire énergétique » et ses avis du 23 novembre 2020 sur le « Rapport du Conseil régional sur le projet de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) de La Réunion, révisée pour 2019-2028 » et sur « la PPE et le schéma régional biomasse (SRB) 2019-2028 » le CESER préconise de :

- Poser des objectifs ambitieux en matière de maîtrise d'énergie,
- Amplifier durablement la résilience énergétique donc plus de biomasse locale et de photovoltaïque,
- Favoriser la création d'emplois et prioriser les actions d'énergies renouvelables choisit en fonction du taux d'emploi tout en proposant de lancer un engagement de développement de l'emploi et des compétences (EDEC),
- Souligner l'ambition régionale d'un plan solaire pour tous.

Le CESER est très attaché aux enjeux de transition énergétique au travers de la PPE régionalisée qui doivent exprimer la territorialisation des objectifs d'autonomie énergétique

et de neutralité carbone à 2050. Le CESER estime qu'il est encore possible de s'approprier, par une véritable politique publique, une maximisation de la ressource de la biomasse locale sans conflit d'usages ; et qui garantirait souveraineté et développement de l'emploi. Il souligne l'ambition régionale du plan du « solaire pour tous », qui devra permettre aux acteurs du photovoltaïque d'avoir des tarifs adaptés, au même titre que les tarifs de gré à gré avec les fournisseurs d'énergie de base, permettant ainsi la structuration d'une filière photovoltaïque réunionnaise. Pour les enjeux de maîtrise de l'énergie, il s'agira de sensibiliser chaque Réunionnais à la sobriété énergétique, de l'école à l'entreprise. Enfin, pour le CESER, l'enjeu de la PPE qui suivrait les attendus du code de l'énergie visant l'autonomie énergétique, n'est pas « d'aller vite » par des choix de court terme mais « d'aller loin » pour permettre d'atteindre, en premier lieu, l'autonomie énergétique en 2030 puis la neutralité carbone en 2050. Par ces trajectoires environnementale, économique et citoyenne, la Réunion contribuerait pleinement aux défis du changement climatique et apporterait une réponse forte au développement humain, économique et durable.

**MESURE 67. Sécuriser l'accès à l'eau potable en renforçant le plan Eau DOM**

**PRÉCONISATION N°21 DU CESER**  
**Mieux gérer la ressource en eau**

Le CESER préconise de mieux maîtriser la consommation d'eau à travers une vigilance pédagogique et citoyenne. Il appelle à continuer les efforts d'amélioration du réseau, notamment au regard du taux d'efficacité. L'amélioration de la qualité de l'eau potable destinée à la population constitue un enjeu majeur sur le territoire compte tenu du fait que l'eau potable est fréquemment de mauvaise qualité pour 5 % de la population et jusqu'à la moitié lors des épisodes de fortes pluies<sup>24</sup>.

Dans son rapport « Mieux connaître et mieux gérer l'eau à La Réunion », le CESER invite à disposer d'une meilleure couverture de la connaissance hydrologique sur toute l'île : sur la base des travaux réalisés, un inventaire encore plus exhaustif du sous-sol réunionnais doit être réalisé. Enfin, il propose de mettre en place un nouvel indicateur de gestion, le *non-revenue water* – *NRW* (traduit de l'anglais par « revenu hydrique non perçu ») qui permettrait d'évaluer la perte financière liée aux déficiences du réseau ou de sa gestion.

---

24. <https://www.insee.fr/fr/statistiques/7700254>

# CONCLUSION

Bien que la mise en place d'une gouvernance partagée et l'évaluation des politiques publiques en conformité avec les mesures du CIOM représentent des défis complexes, la proposition de dynamique d'un pacte territorial met en évidence l'importance de ces démarches pour garantir la santé et le bien-être de nos citoyens. La gouvernance partagée, qui repose sur la collaboration active de toutes les parties prenantes, offre une plateforme pour construire des politiques économiques, environnementales et de santé plus inclusive, responsables et équitables. L'évaluation constante de nos politiques publiques à la lumière des mesures du CIOM permet de garantir que les ressources sont utilisées efficacement et que les objectifs de développement durable sont atteints.

Le CESER a également constaté que les approches de gouvernance partagée, telles que l'inclusion de la société civile, des experts et des citoyens dans le processus décisionnel, favorisent une meilleure acceptation des politiques publiques et renforcent la transparence.

De plus, en évaluant les politiques publiques, on peut identifier les domaines qui nécessitent des améliorations, que ce soit en termes de financement. Ces évaluations guident les efforts pour optimiser l'utilisation des ressources publiques et garantir que les politiques sont justes, équitables et centrées sur les besoins de l'ensemble de la population.

En fin de compte, la gouvernance partagée et l'évaluation des politiques publiques conformément aux mesures du CIOM représentent un fondement essentiel dans le développement des politiques publiques. En travaillant ensemble de manière collaborative et en maintenant un engagement constant envers la mise en place et l'amélioration des mesures du CIOM, un avenir plus sain et plus équitable pourra être créé pour tous. Les enjeux sont importants, mais les bénéfices sont incommensurables, et il est de notre devoir de continuer à progresser dans cette direction. En unissant nos forces, nous pouvons réaliser la vision d'un monde en meilleure santé pour les générations futures.



# ANNEXE : LETTRE DE SAISINE



Sainte-Clotilde, le 17 AOUT 2023



**Monsieur Dominique VIENNE**  
Président du Conseil Économique,  
Social et Environnemental  
Régional  
Bâtiment du Chaudron  
73, Boulevard du Chaudron  
97490 SAINTE-CLOTILDE

D2023/11894

Affaire suivie par : Annie-Claude CLAIN  
DGS SAC  
Tél : 0262 48 71 08 - Mèl : annie-claude.clain@cr-reunion.fr

**N/REF : D2023/11894**

Monsieur le Président,

Le 16 mai 2022, je signalais avec mes homologues des collectivités ultramarines, l'Appel de Fort-de-France.

L'objectif poursuivi était d'appeler à un renouveau des relations entre l'État et les collectivités d'outre-mer, à la hauteur de la gravité et de l'urgence de la situation qui s'était notamment traduite dans les résultats des élections présidentielles.

En réponse à cet Appel, le Président de la République a reçu, le 7 septembre 2022, les élus ultramarins et le principe d'un Comité Interministériel dédié à l'Outre-mer (CIOM) a alors été acté.

Celui-ci s'est réuni sous l'autorité de la Première ministre le 18 juillet 2023. Le Gouvernement a rendu public un train de 71 mesures dont la conception, les orientations et la mise en œuvre méritent d'être évaluées et concertées.

Parallèlement, la Commission d'enquête de l'Assemblée Nationale sur le coût de la vie dans les collectivités d'outre-mer a rendu public son rapport le 20 juillet dernier.

Enfin, la perspective d'une réforme de l'octroi de mer est annoncée dans ce contexte.

Ce sont autant de sujets qui se situent au cœur de la vie économique et sociale de notre île.

Ces différentes communications interviennent au moment où notre collectivité jette les bases de la « Nouvelle Économie » à travers la révision du SRDEII (Schéma Régional de Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation), qu'elle engage la mise en œuvre du nouveau POE 2021-2027 et que l'État ouvre les discussions sur le futur contrat de convergence et de transformation 2024-2027.

La simultanéité de ces rendez vous exige plus que jamais la nécessité d'une approche globale et cohérente, notamment à la lumière des orientations de notre mandature.

C'est dans cet esprit que je souhaite recueillir votre avis sur les mesures du CIOM et sur le rapport de la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale sur le coût de la vie.

...



CONSEIL RÉGIONAL, Avenue René Cassin Moufia, BP 67190, 97801 SAINT-DENIS CEDEX 9  
Tél : 0262 48 70 00 - Mèl : region.reunion@cr-reunion.fr



Les réponses qui y seront apportées doivent en effet être appréciées dans toutes leurs conséquences car elles sont susceptibles d'orienter durablement le développement économique et social de La Réunion.

A cet effet, vous trouverez, en annexe, l'intégralité de ces deux documents ainsi qu'une grille de lecture établie par nos services.

Je vous informe que j'ai saisi également le CCEE, ainsi que, naturellement, les commissions sectorielles du Conseil Régional.

Il me serait agréable de pouvoir recevoir votre contribution dans un délai d'environ un mois.

Les contributions sollicitées ont vocation à nourrir les travaux de concertation que nous appelons de nos vœux sur les différents chantiers ouverts par le Gouvernement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

La Présidente,  
Huguette BELLO



CONSEIL RÉGIONAL, Avenue René Cassin Moufia, BP 67190, 97801 SAINT-DENIS CEDEX 9  
Tél : 0262 48 70 00 – Mèl : [region.reunion@cr-reunion.fr](mailto:region.reunion@cr-reunion.fr)

# TABLE DES FIGURES

Figure 1. La dynamique d'un pacte territorial. . . . . p.15

Figure 2. Soutenabilité et co-construction. . . . . p.17

Figure 3. Courbe de Heckman« Investir dans la petite enfance est la meilleure garantie pour le futur » (MM. James HECKMAN et Dimitri MASTEROV, 2007, prix Nobel d'économie). . . . . p.34

# ACRONYMES & SIGLES

3DS : différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification de l'action publique (loi)	EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
3E : efficacité, efficience et évaluation	EPFR : Établissement public foncier de La Réunion
AfOA 5 : cinq pays de l'Afrique orientale et australe (Maurice, Zimbabwe, Seychelles, Comores et Madagascar)	FRDE : fonds régional pour le développement et l'emploi
AMAP : Association de maintien de l'agriculture paysanne	LODEOM : loi pour le développement économique des Outre-mer
APE : accords de partenariat économique	MAPTAM : modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (loi)
BRS : bail réel solidaire	NOTRe : nouvelle organisation territoriale de la République (loi)
CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement	NRW : Non-revenue <i>water</i>
CESE : Conseil économique, social et environnemental	OMC : Organisation mondiale du commerce
CESER : Conseil économique, social et environnemental régional	PPE : programmation pluriannuelle de l'énergie
CGCT : code général des collectivités territoriales	RCT : réforme des collectivités territoriales
CIOM : Comité interministériel de l'outre-mer	RUP : Région ultra-périphérique
CNEPEOM : Commission nationale d'évaluation des politiques publiques en outre-mer	SAR : schéma d'aménagement régional
CPS : compétences psycho-sociales	SRDEII : schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation
CTAP : Conférence territoriale de l'action publique	SRIT : schéma régional des infrastructures et des transports
DROM : départements, régions et collectivités d'outre-mer	SSBE : sport-santé-bien-être
EDEC : engagement de développement de l'emploi et des compétences	TVA : taxe sur la valeur ajoutée



**Rapport élaboré par le Conseil économique,  
social et environnemental régional (CESER) de La Réunion.**

**Président :** M. Dominique VIENNE.

**Vice-président(e)s :** M<sup>me</sup> Maryvonne QUENTEL et M. Joël SORRES.

**Directrice :** M<sup>me</sup> Valérie FERRERE.

**Chargés d'étude :** MM. Faïçal LERY, Nadessen APAVOU,  
Mathieu POUJADE et Sébastien GOSSARD.

**Directeur de la publication :** M. Dominique VIENNE.

**Conception et réalisation :**

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

55 ANS  
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](http://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