

CONTRIBUTION

LA DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE

**COMITÉ INTERMINISTÉRIEL DE L'OUTRE-MER
– CIOM –**

MAI 2023

*« La grandeur du génie consiste à savoir
dans quel cas il faut l'uniformité
et dans quel cas il faut des différences »*

Montesquieu,
De l'esprit des lois, 1748.

NOTRE RAISON D'ÊTRE

"Organe de la démocratie représentative et pivot de la démocratie territoriale, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de La Réunion est une Assemblée consultative pour ouvrir la voie, éclairer la décision et participer à l'action publique régionale."



"Avec une culture du débat constructif, nous, membres du CESER, engagé(e)s et exerçant au quotidien des responsabilités associatives et socioprofessionnelles, mettons en commun et unissons nos connaissances de terrain, pour porter des analyses et des propositions au service de la décision publique régionale"

Contribution adoptée à l'unanimité des membres du bureau par délégation de l'Assemblée Plénière en date du 17 février 2021

ONT PRIS PART AU VOTE

Scrutin

sur l'ensemble du projet présenté par **le
bureau du CESER de La Réunion**



24
votants



sont pour sont contre s'abstiennent

L'ensemble du projet a été adopté par
consultation électronique le
vendredi 05 mai 2023

M. Dominique VIENNE
M. Dominique AUDOUIN
Mme. Jasmine BETON-MATAUT
M. Marcelino BUREL
Mme. Pascale CHABANET
M. Eric CHAVRIACOUTY
Mme. Sylviane DIJOUX
Mme. Patricia DOXIVILLE
Mme. Catherine FRECAUT
M. Haroun GANY
M. Jean-Marie LE BOURVELLEC
Mme. Sylvie LE MAIRE

M. Karl MAILLOT
M. Eric MARGUERITE
M. Jean-Raymond MONDON
M. Stéphane NICAISE
M. Pierrick OLLIVIER
M. Alain PUELLE
Mme. Maryvonne QUENTEL
Mme. Corinne RAMOUNE
M. Jean-Pierre RIVIERE
M. Guillaume SELLIER
M. Patrick SERVEAUX
M. Joël SORRES

MOT DU PRESIDENT

La soutenabilité : une voie pour repenser l'action publique



Nous traversons depuis quelques années de nombreuses crises à multiples dimensions : écologique, sociale, démocratique, géopolitique(...). Sur l'ensemble de ces crises, nos politiques publiques peinent à apporter des réponses durables et soutenables.

Alors comment rénover « la fabrique de l'action publique » pour faire **POUR, AVEC et PAR** la société civile ?

Les immenses défis qui s'imposent à nous, paraissent plus difficiles à relever. En effet, les inquiétudes sur **la soutenabilité de nos modèles économique et social** mais aussi **les inégalités réelles et ressenties**, renforcées par les crises liées au changement climatique, bousculent les fondamentaux de la démocratie, en diluant l'appartenance à notre contrat social et politique.

Notre modèle démocratique semble échapper aux citoyens qui du coup, s'en échappent...

Ce sentiment **de désengagement et d'impuissance démocratique** se renforce avec l'absence de plus en plus visible de l'intégration dans l'exercice démocratique, **du temps long** et des **aspects multidimensionnels** des défis à mener.

C'est à ce titre que notre assemblée du "**temps long**", dans ses travaux "*Notre manière Réunionnaise, de Faire Territoire, Faire société*", suite au mouvement dit des "gilets jaunes" en 2018, avait souligné les enjeux du **POUVOIR d'AGIR** et de la **CAPACITE d'AGIR** de la société civile. Les contributions "*Territoire à Citoyenneté Positive*" et "*Territoire à Défi Educatif*" avaient aussi permis de prolonger ces réflexions pour **(re)engager** les réunionnais(e)s dans l'action publique et dans l'intérêt général.

« *La grandeur du génie consiste à savoir dans quel cas il faut l'uniformité et dans quel cas il faut des différences* » disait Montesquieu. Aussi, s'inscrire dans **un pacte territorial et une gouvernance collective** permettraient d'assurer l'adhésion des acteurs publics et privés, des citoyens et des acteurs de la société civile organisée, redonnant ainsi du sens à l'action des politiques publiques.

Répondre aux défis de la soutenabilité des politiques publiques supposera de trouver les voies et les moyens de dépasser un mode "en silo", de transformer le pilotage des politiques publiques et ses articulations européennes, nationales/régionales, et enfin de gouverner en évaluant avec des indicateurs d'impacts mesurant de façon partagée, **la durabilité et la soutenabilité** de nos décisions collectives.

Le Président

Dominique VIENNE

LA DIFFÉRENCIATION TERRITORIALE

Contribution du CESER pour le CIOM

Comité Interministériel de l'Outre-Mer

Réponse à la consultation de la Préfecture de La Réunion

MAI 2023

SOMMAIRE

1. Contours de la contribution	p. 7
1.1 Problématiques	p. 7
1.2 Introduction	p. 7
1.2.1 Contexte	p. 7
1.2.2 Historique et perspective	p. 10
1.2.3 Enjeux et objectifs	p. 12
2. Co-construire des politiques intégrées pour une optimisation de l'action publique	p. 13
2.1 Pour une différenciation vertueuse	p. 14
2.2 Pour une planification stratégique	p. 16
2.2.1 Le pilotage opérationnel sur 1 à 5 ans	p. 18
2.2.2 Le pilotage stratégique sur 5 à 10 ans	p. 21
2.2.3 La planification stratégique sur 10 à 20 ans	p. 27
3. Assurer une évaluation prospective des politiques intégrées	p. 30
3.1 La construction d'un pacte territorial pour La Réunion.....	p. 31
3.2 L'exécution des dépenses de l'Etat en Outre-mer	p. 34
4. Les fiches actions proposées par le CESER	p. 38
Conclusion	p. 49
Annexes	p. 50
<i>Lettre de saisine</i>	p. 50
Éléments bibliographiques	p. 52
Tables	p.53
<i>Figures</i>	p. 53
<i>Acronymes et sigles</i>	p. 54

1. Contours de la contribution

1.1 Problématiques :

- ➔ Comment co-construire des politiques intégrées prenant en compte les enjeux de développement du territoire, le partage d'information des parties prenantes publiques et privées et la coordination entre elles, ainsi que l'optimisation des usages du cadre législatif et réglementaire ?
- ➔ Comment optimiser l'action publique en l'inscrivant dans une méthodologie d'évaluation ?

1.2 Introduction

1.2.1 Contexte

Le Conseil Économique, Social et Environnemental Régional (CESER) de La Réunion a été consulté, par courrier daté du 8 novembre 2022, par le préfet de La Réunion sur les moyens d'optimiser l'action publique au sein des territoires ultramarins, et plus particulièrement à La Réunion.

Le CESER souhaite mettre en avant le principe de différenciation territoriale, l'un des axes forts de la nouvelle réforme de la loi 3DS, afin de co-construire des politiques publiques intégrées sur le territoire de La Réunion pour optimiser l'action publique par une meilleure concertation des parties prenantes.

Les propositions du CESER s'inscrivent également dans la continuité des échanges entrepris en 2020 initiés par le discours prononcé par Mme Jacqueline GOURAULT, ancienne ministre de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités, à l'occasion du lancement de la 1^{ère} concertation régionale pour l'élaboration du projet de loi 3DS.

À cet effet, le CESER avait proposé¹ en interne la création d'un groupe de travail sur le sujet. Ce projet fut mis en suspens en raison de l'apparition de la crise sanitaire.

Ce nouvel exercice interministériel se porte sur les 9 thèmes suivants :

- ⇒ Le retard des infrastructures
- ⇒ Les questions environnementales
- ⇒ Les aides au développement économique
- ⇒ L'efficacité et la création de valeur des politiques publiques
- ⇒ L'inadaptation des normes
- ⇒ L'insertion des territoires dans leur environnement
- ⇒ La culture et la mémoire
- ⇒ La fiscalité
- ⇒ les institutions²

¹ Bureau du CESER de La Réunion, avril 2020

² Et/ou Les politiques sociales (cohésion, insertion, travail, emploi, jeunesse et sport) car la demande préfectorale est différente sur ce point de celle du ministre

L'ensemble des contributions alimentera le comité interministériel de l'Outre-mer (CIOM) prévu à la fin du premier trimestre 2023.

L'objectif sera d'identifier les mesures législatives et réglementaires, nationales ou locales, permettant de rendre plus efficace l'action des collectivités, dans le respect des compétences de chacune et en tenant compte des spécificités propres à chaque territoire.

C'est ainsi que le CESER souhaite 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 3DS³ 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

La contribution du CESER comporte :

- le présent document, qui met en perspective la différenciation territoriale à La Réunion
- les fiches actions⁴ définissant les modalités de mise en œuvre des préconisations.



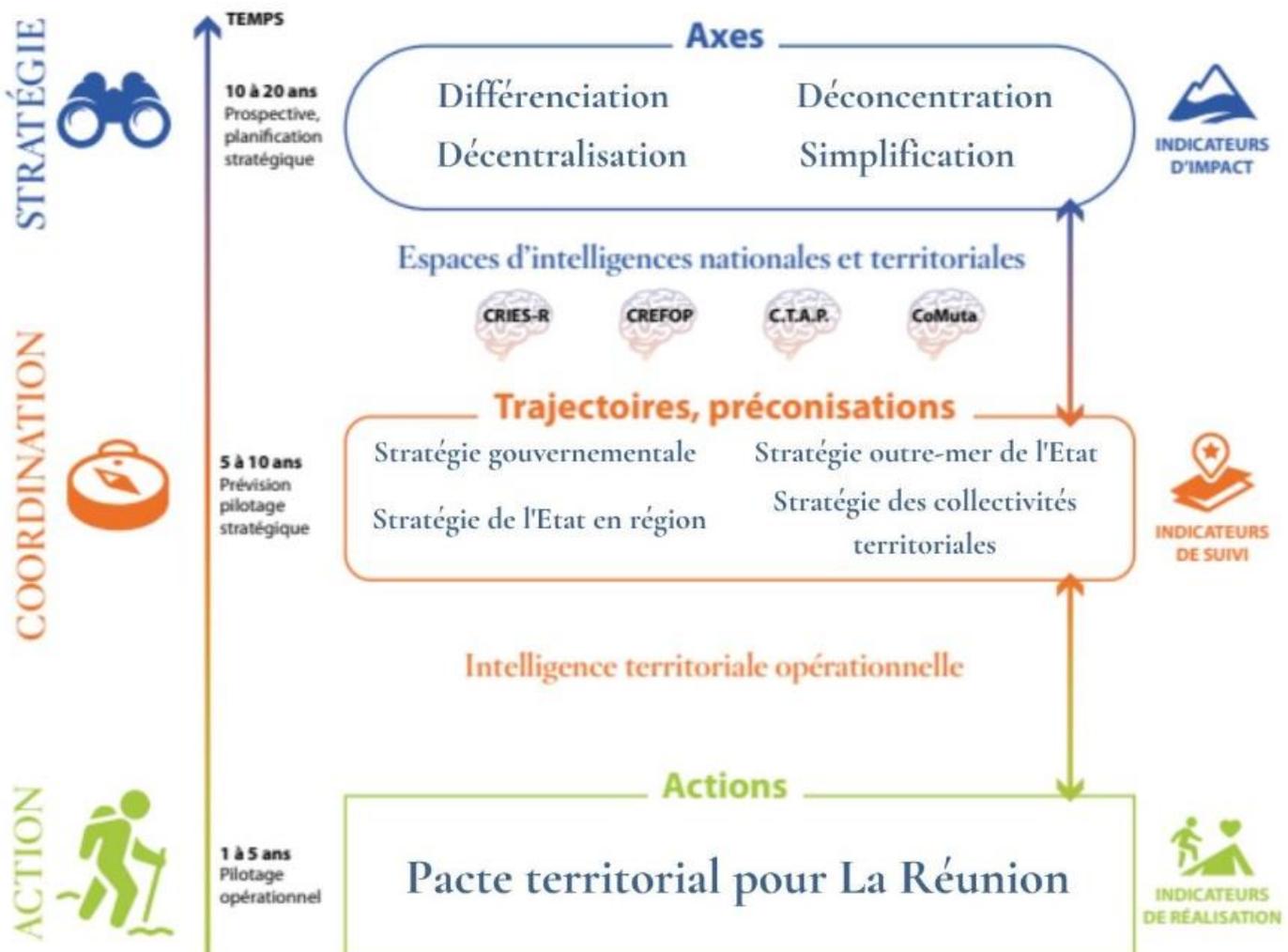
³ [Ministère de la Cohésion des territoires, La loi 3DS, Février 2022](#)

⁴ *Au format préconisé par les services de l'Etat*

Le CESER rappelle sa sensibilité à établir une planification échelonnée de cette différenciation territoriale :

1. une planification stratégique (10 à 20 ans)
2. un pilotage stratégique (5 à 10 ans)
3. un pilotage opérationnel (1 à 5 ans).

Chacune de ces étapes devra faire l'objet d'une gouvernance spécifique, chacune étant nourrie respectivement par des indicateurs d'impact, de suivi et de réalisation. Par ce moyen, le CESER propose au territoire d'avoir une vision macro et micro qui permet de mesurer que tout ce qui se passe au niveau opérationnel, alimente correctement la volonté d'optimisation de l'action publique.



Le développement, un « voyage au long cours »

1.2.2 Historique et perspective

Initialement, l'article 73 de la Constitution de 1946 indiquait que *"le régime législatif des départements d'Outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi"*. Cette loi est le point de départ de l'histoire de la départementalisation en Outre-mer.⁵

En 1958, cette mesure a évolué, sous le même article 73 de la Constitution en prenant en compte cette fois-ci que les départements d'Outre-mer *"peuvent faire l'objet de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière"*. Cela permet de renforcer le principe d'assimilation et le rendre praticable sur les départements d'Outre-mer.

En 1982 et 1983, la France a fait de la décentralisation l'un des aspects essentiels de toute politique de changement. Les lois des 2 mars 1982, 7 janvier et 22 juillet 1983 modifient la répartition des compétences entre l'Etat, les communes, les départements et les régions. 25 lois sont votées, cette période est appelée **"l'Acte 1 de la décentralisation"**. Cette 1^{ère} décentralisation a permis, pour les 4 départements ultramarins, l'émergence et la légitimité des Conseils régionaux qui ont vu leurs rôles et compétences renforcés.

"L'Acte 2 de la décentralisation" a été lancé en 2003 par la loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République. Cette réforme constitutionnelle actualise le cadre posé en 1958 et pose de nouveaux principes. Elle a été accompagnée par des lois organiques, notamment la loi organique du 1er août 2003 relative à *"l'expérimentation par les collectivités territoriales préalable à toute politique différenciée de décentralisation, et de celle du même jour relatif au référendum local qui correspond à la nécessité d'affirmer de nouvelles formes de démocratie participative."*

L'article 73 de la Constitution a également évolué et prévoit que les départements et régions d'Outre-mer (DROM) peuvent avoir des compétences normatives, dès lors que l'exercice de cette compétence ne relève pas des compétences régaliennes de l'Etat (par exemple, définir une politique publique sur la mobilité douce, l'environnement).

Cependant, l'alinéa 5 de ce même article prévoit que l'application ne sera pas possible à La Réunion : seule région d'Outre-mer à ne pas pouvoir l'exercer.

En outre en 2009, la Commission nationale d'évaluation des politiques publiques en Outre-mer (CNEPEOM) est instituée par l'article 74 de la loi du 27 mai et 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'Etat en Outre-mer, en particulier les mesures qui sont prises pour le développement économique et social.

⁵ [Actes du Colloque, 70 ans de la départementalisation à La Réunion, 5 octobre 2016](#)

Le **"3ème Acte de la décentralisation"** a été initié en 2010 par la loi dite de réforme des collectivités territoriales (RCT) du 16 décembre qui vise à organiser, rationaliser et simplifier la décentralisation pour éviter le terme de *millefeuille territorial*⁶.

Ce 3ème 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 et 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 qui 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.

La loi du 7 décembre 2020 sur l'accélération et la simplification de l'action publique abroge les dispositions relatives à la CNEPEOM, l'existence de 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 **"4ème 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'Etat 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 9 thématiques citées précédemment, qui seront abordées pour l'optimisation de l'action publique en Outre-mer.

Aujourd'hui, en 2023 pour de nombreuses parties prenantes publiques et privées, il y a un enjeu de différenciation territoriale important sur le territoire. Une concertation interministérielle⁷ a été lancée fin 2022 jusqu'au 1er trimestre 2023. Cette concertation vise à concevoir et co-construire des propositions pour améliorer l'efficacité de l'action publique en Outre-mer en général, et à La Réunion, dans notre cas d'espèce.

⁶ Expression utilisée pour désigner la complexité de la répartition des compétences de l'Etat

⁷ Courrier du 8 novembre 2022 par le préfet de La Réunion

1.2.3 Enjeux et objectifs

Afin d'établir un processus d'optimisation de l'action publique à travers la différenciation territoriale, le CESER rappelle l'importance des enjeux et des objectifs auxquels doit faire face notre territoire :

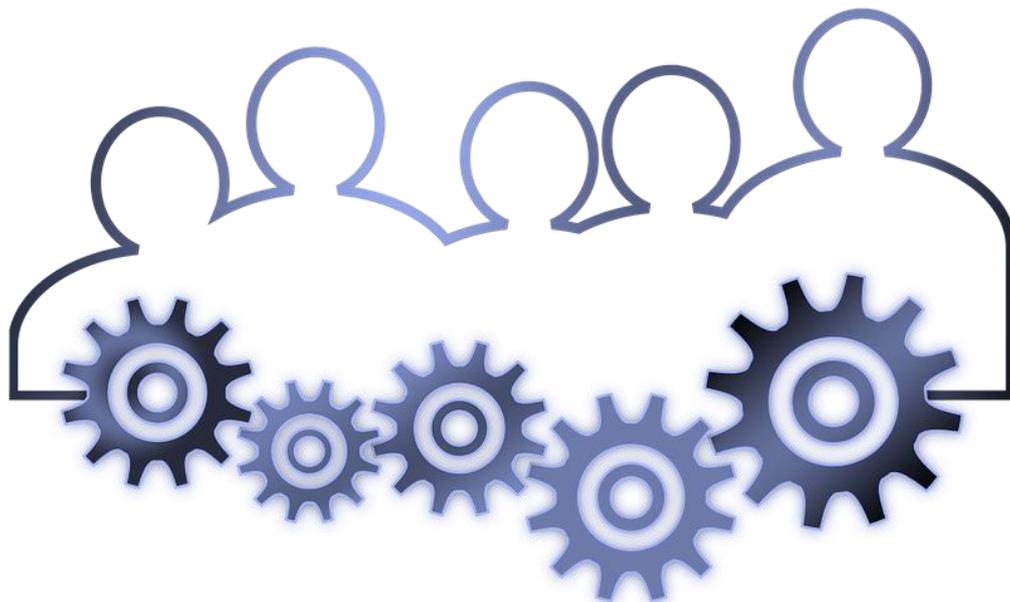
⇒ *Un enjeu de gouvernance*

- 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 une stratégie et une vision globale à l'échelle du territoire, qui s'inscrit également dans le long terme à travers l'anticipation, l'articulation et l'évaluation des différentes politiques intégrées. 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.



2. Co-construire des politiques intégrées pour une optimisation de l'action publique

La **décentralisation** est un processus institutionnel, dans lequel un transfert des compétences et ressources de l'Etat est effectué vers des entités ou collectivités locales distinctes, où s'exerce le principe de subsidiarité. Ainsi, les territoires peuvent bénéficier grâce à ce processus d'une notion de "sur-mesure". Cette notion renvoie ainsi *"à la prise en compte des singularités de chaque territoire pour en adapter l'habit, en l'espèce les compétences en matière de politiques publiques"*⁸.

La **différenciation territoriale** serait donc une réponse à ce "sur-mesure" en Outre-mer, notamment à La Réunion. L'application d'une différenciation pourrait être définie par la mise en œuvre de règles de droit distinctes selon les différentes entités territoriales au sein de la République, en l'occurrence, c'est le questionnement de l'existence de lois ou de règlements différents selon les régions. Cette différenciation permettrait notamment l'optimisation de l'action publique.

Le développement d'une **politique intégrée** consiste à la mise en place d'une co-construction et d'une coordination entre un ensemble d'acteurs publics ou privés, se situant à des niveaux ou à des échelles différentes et qui agissent pour le développement du territoire.

Le CESER préconise, en travaillant sur une approche globale de la différenciation territoriale pour le développement des politiques intégrées, d'instaurer une **boucle de différenciation vertueuse** avec l'ensemble des parties prenantes. Cette coordination serait accompagnée également d'une **boucle évaluative** permettant de se projeter sur le temps long.



⁸ [*Institut de la gouvernance et de la décentralisation, Réforme constitutionnelle. La différenciation territoriale : la singularité des territoires dans l'unité nationale - Alain-Joseph POULET*](#)

2.1 Pour une différenciation vertueuse

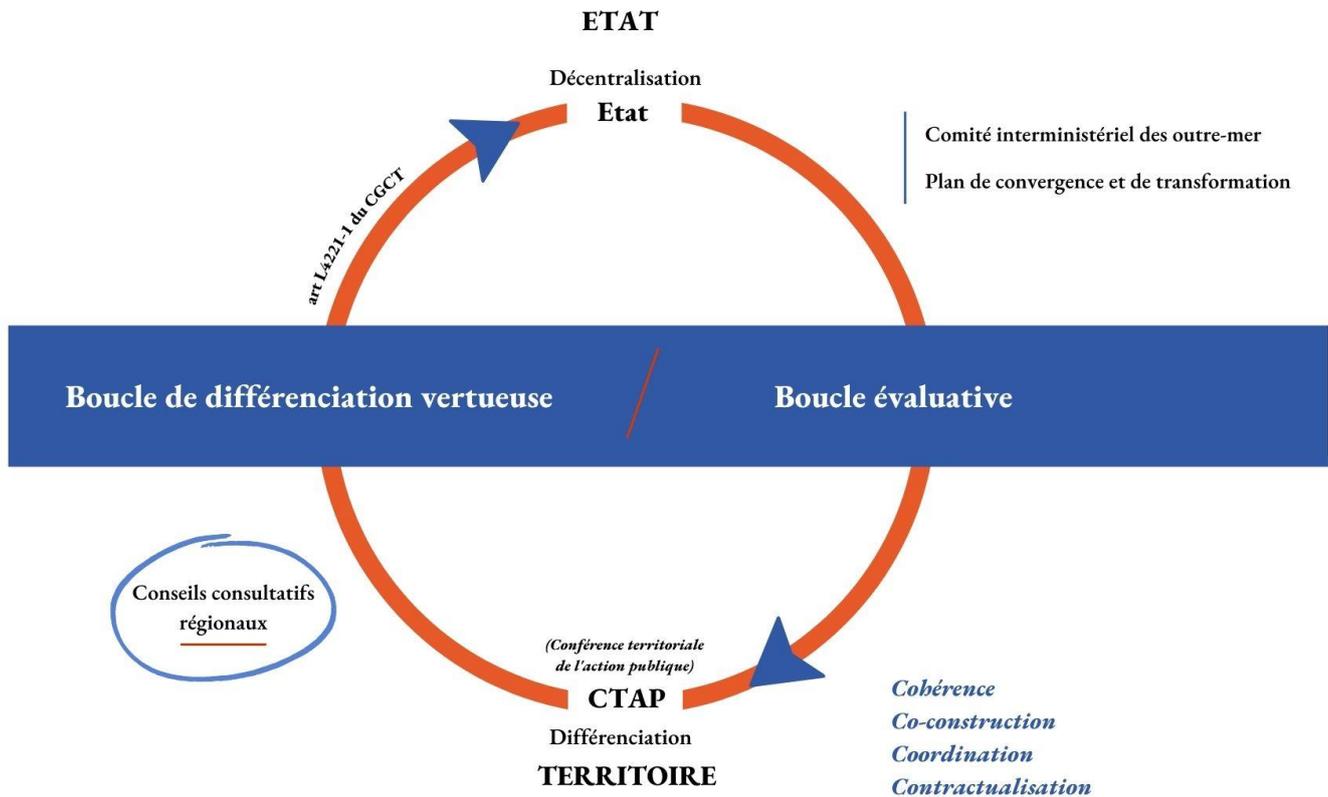


Figure 1 : Le dynamisme d'une politique intégrée



Préconisation n°1 => Fiche action n°1 : Instaurer une boucle de différenciation vertueuse avec l'ensemble des parties prenantes.

Mettre en place une différenciation vertueuse, c'est permettre une rétroactivité positive de l'action publique. La **décentralisation** et la **différenciation** se manifeste sous un ensemble de relations de cause à effet permettant **d'évaluer, d'améliorer, d'optimiser** l'action publique (cf figure 1).

Dans son illustration de différenciation territoriale vertueuse, le CESER met en exergue l'article L4221-1 du Code général des collectivités territoriales⁹(CGCT) disposant que le Conseil régional peut engager des actions complémentaires de l'État, des autres collectivités territoriales ou établissements publics dans *"les domaines et les conditions fixés par les lois déterminant la répartition des compétences entre l'Etat, les communes, les départements et les régions."*

Ainsi, le Conseil régional pourrait présenter des propositions pouvant modifier ou adapter les dispositions législatives ou réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration, concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement. Ces propositions peuvent concerner la différenciation *"pour tenir compte des différences objectives de situations dans lesquelles se trouvent la région"*¹⁰.

⁹ Article L4221-1 à L4221-6 « Compétences du Conseil régional » du Code Général des Collectivités Territoriales

¹⁰ Article L1111-3-1 « Principe de libre administration » du Code Général des Collectivités Territoriales

Le CESER propose que ces propositions de différenciation soient abordées dans le cadre de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP). Cette dernière pourra être élargie pour plus de représentativité et de coopération territoriale, afin d'agir dans une logique de co-construction, de cohérence, de coordination et de contractualisation pour la simplification de l'action publique et les conseils consultatifs régionaux pourront être saisis pour émettre des avis sur ces propositions.

Pour rappel, le CESER pourrait être identifié par le Conseil régional comme partie prenante pour l'évaluation de ces propositions. En effet, « La loi NOTRe du 7 août 2015 confère aux CESER la mission de contribuer à des évaluations et à un suivi des politiques publiques régionales ».

Par la suite, ces propositions, conformément à l'article L4221-1 du CGCT, *« pourront être transmises au Premier ministre, au représentant de l'Etat et lorsqu'elles portent sur des dispositions législatives, aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat. Le Premier ministre accuse réception des propositions qui lui sont transmises, un rapport annuel est ensuite rendu public pour indiquer les suites qui ont été données à ces propositions et confirmer la bonne mise en œuvre et le champ d'application de celles-ci. »*

Ce principe de différenciation vertueuse est un processus itératif pour atteindre, par exemple, les objectifs de développement durable à La Réunion¹¹ d'ici 2030 et comme rappelé dans le rapport Indica'ter¹², la déconcentration et la décentralisation étant les éléments essentiels pour la différenciation territoriale.

Le CESER préconise qu'une expérimentation de cette différenciation territoriale vertueuse soit réalisée dans le prochain contrat de plan Etat-région (CPER) ou/et le plan de convergence et de transformation (PCT).



¹¹ Direction de l'environnement de l'aménagement et du logement de La Réunion, Outils d'intégration des ODD pour collectivités locales

¹² CESER de La Réunion - contribution "Indicateurs de transformation du territoire : Indica'ter" - 2019

2.2 Pour une planification stratégique

Dans une logique de mise en action, le CESER recommande, par le concernement et l'engagement, de matérialiser les moteurs de la différenciation territoriale autour de 4 orientations pour une planification cohérente :

-Responsabiliser les acteurs au sein des services de l'État, des collectivités territoriales, des centres de formation et de recherche, des acteurs privés et publics, la société civile organisée ainsi que des citoyens sur les enjeux de la différenciation pour le développement économique, social et environnemental du territoire. Cette prise de conscience collective servira à l'élévation de la connaissance territoriale. C'est un enjeu clé pour poser un diagnostic fidèle du territoire qui sera l'étape préalable du pilotage et de l'évaluation des actions.

-Agir en posant et priorisant les actions dans un cadre planifié qui participera à une meilleure synergie entre acteurs.

-Coopérer pour développer l'intelligence collective au sein d'instances de gouvernance existantes (par exemple la CTAP).

-Elever les compétences associées à la compréhension, à l'analyse et à l'évaluation de l'action publique. Cela pourrait permettre à des établissements de formation de développer une offre de formation axée sur la différenciation territoriale et capable de faire de La Réunion un territoire d'optimisation de l'action publique afin de gérer les perspectives de développement, par exemple au travers de modules, de cours magistraux, de formations en alternance ou à distance.

La planification permettrait donc de définir des objectifs sur un horizon de plusieurs années et de prévoir les différentes étapes pour y parvenir, en coordonnant les différents acteurs qui y concourent. La première étape de la planification repose sur la concertation, afin de définir un horizon commun, à la fois désirable et accessible. Aussi ce projet de différenciation territoriale devrait se situer comme étant le lien entre le temps stratégique, de coordination et d'action et de la formulation des indicateurs *ex ante* (impact), *in itinere* (suivi) et *ex post* (évaluation).

Par ce moyen, le CESER propose d'avoir une vision macro et micro du territoire, afin de mesurer que tout ce qui se passe au niveau opérationnel, alimente les trajectoires permettant de combler les fractures sociales, citoyennes et territoriales dans une démarche **d'Efficacité, d'Efficiences et d'Évaluation (3E)**.



Préconisation n°2 => Fiche action N°2 : Établir une planification en trois temporalités pour accroître l'efficacité et la mise en place de la différenciation territoriale, dans le déploiement opérationnel, dans le pilotage stratégique et dans la planification.

Dans l'effort d'optimisation de l'action publique, la réflexion du CESER l'amène à préconiser et à prendre en compte 3 temporalités déclinées de la manière suivante :

- **Une planification stratégique sur 10 à 20 ans** où se retrouvent les engagements de temps long avec des outils comme la loi 3DS, ayant pour objectif de promouvoir la différenciation territoriale consistant *“à attribuer par la loi des compétences spécifiques à une collectivité territoriale ou la capacité des collectivités territoriales à exercer de manière différente une même compétence”*. Le principe de différenciation est, selon Jacqueline Gourault, *« la pierre angulaire de ce projet de loi¹³ »*. Cette planification stratégique permettrait d'identifier **les indicateurs d'impacts** mesurant les effets de la différenciation sur le long terme.
- **Un pilotage stratégique sur 5 à 10 ans** pour évoquer les stratégies engagées, telles que les stratégies Outre-mer de l'Etat ou encore celles des collectivités territoriales (...). C'est à ce niveau que les écosystèmes de pilotage se coordonneraient pour mettre en cohérence le développement de la différenciation territoriale, la contractualisation étant l'objectif final de cette phase. **Les indicateurs de suivi** seront posés dans ce cadre.
- **Un pilotage opérationnel sur 1 à 5 ans** afin d'activer les démarches de co-construction sur le territoire en réunissant des instances de gouvernance partagée et en alimentant, via la réflexion sur la différenciation et l'élaboration des politiques publiques intégrées, les trajectoires¹⁴ de développement du territoire. Ce sont **les indicateurs de réalisations** qui permettraient de mesurer cette phase.

¹³ Ministère de la Cohésion des territoires et des Relations avec les collectivités territoriales, Discours de Madame Jacqueline GOURAULT lors du lancement de la première concertation régionale pour l'élaboration du projet de loi 3D, janvier 2020

¹⁴ [Contribution du CESER « Notre manière réunionnaise d'agir pour faire territoire\(s\) et faire société : informer, bâtir et transmettre »](#), Assemblée plénière du 19 mars 2019.

2.2.1 Le pilotage opérationnel sur 1 à 5 ans

ACTIONS

Pilotage opérationnel 1 à 5 ans

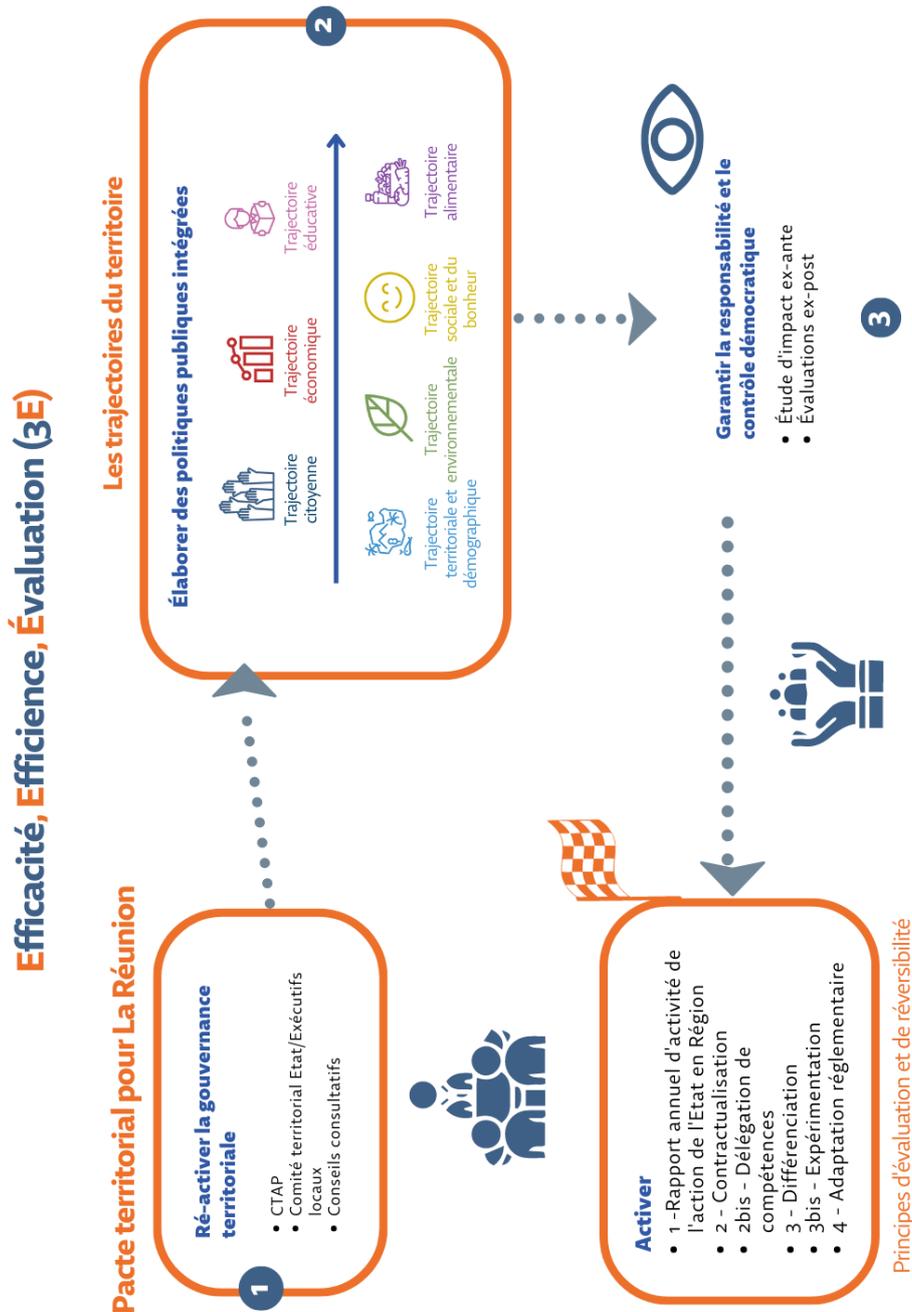


Figure 2 : Phase de pilotage opérationnel (1 à 5 ans)

Le CESER propose donc que le pilotage opérationnel puisse s'effectuer dans le cadre d'une démarche 3E : **Efficacité, Efficience, Évaluation**. Il propose la mise en place **d'un pacte pour La Réunion** visant à réactiver la gouvernance territoriale, par une extension des contractualisations entre les parties prenantes publiques et privées, tout en expérimentant la mise en place d'adaptations réglementaires sous des principes d'évaluation et de réversibilité. C'est un objectif de différenciation. Ce principe d'expérimentation et de réversibilité permet une flexibilité de l'action publique future laissant la possibilité de redéfinir, ensuite, les actions mises en place.

La finalité de cette phase est de garantir **la responsabilité et le contrôle démocratique** avec des études d'impact *ex ante*, des évaluations *ex post*, permettant d'alimenter et de développer les 7 trajectoires¹⁵ du territoire :

- La trajectoire citoyenne
- La trajectoire économique
- La trajectoire éducative
- La trajectoire territoriale et démographique
- La trajectoire environnementale
- La trajectoire sociale et du bonheur
- La trajectoire alimentaire



¹⁵ [CESER Réunion, Contribution « INDICA'TER : Les Indicateurs de Transformation du Territoire »](#)

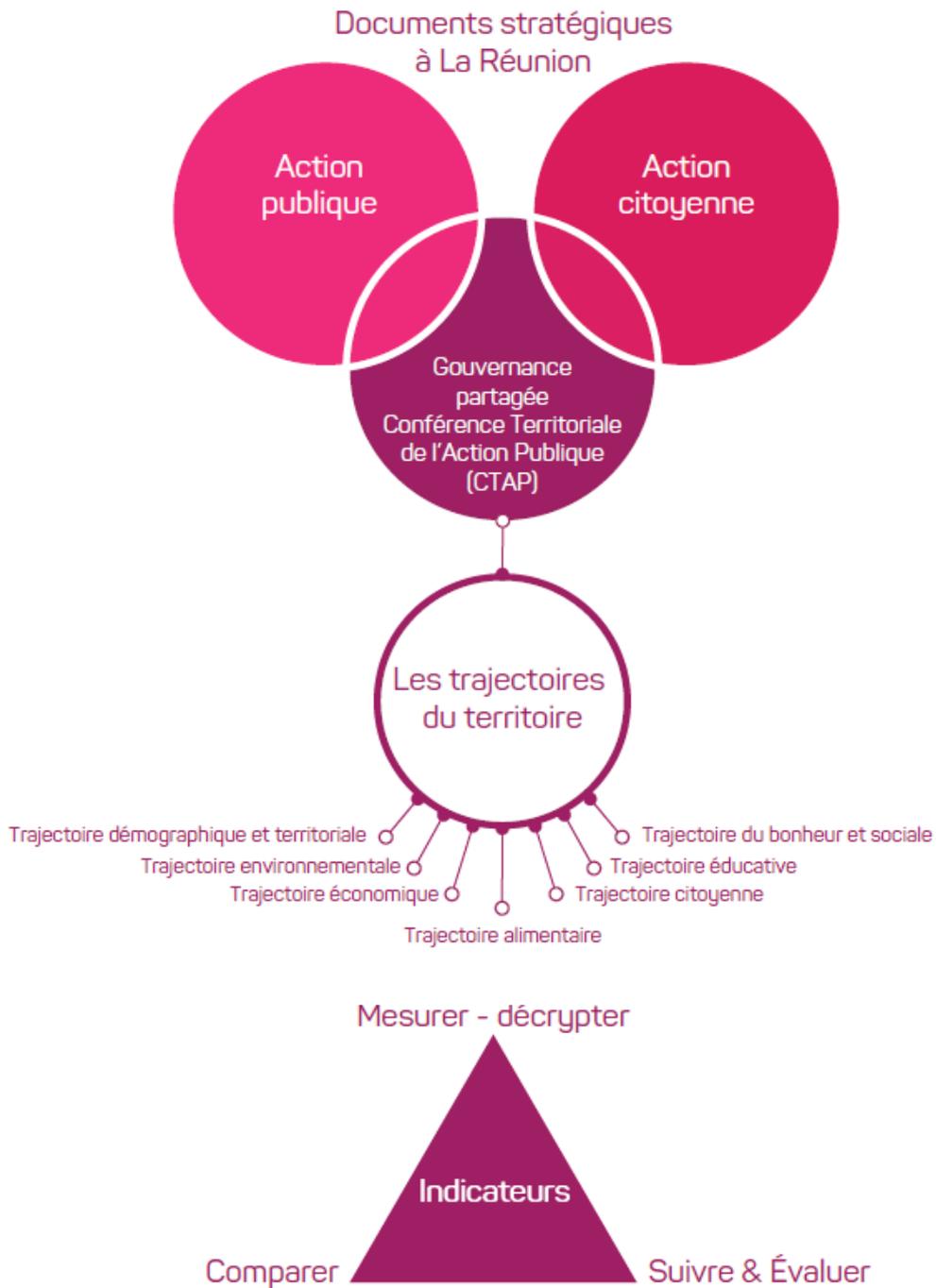


Figure 3 : Démarche d'amélioration continue des politiques publiques au service du territoire et les trajectoires

2.2.2 Le pilotage stratégique sur 5 à 10 ans

COORDINATION
Pilotage stratégique
5 à 10 ans

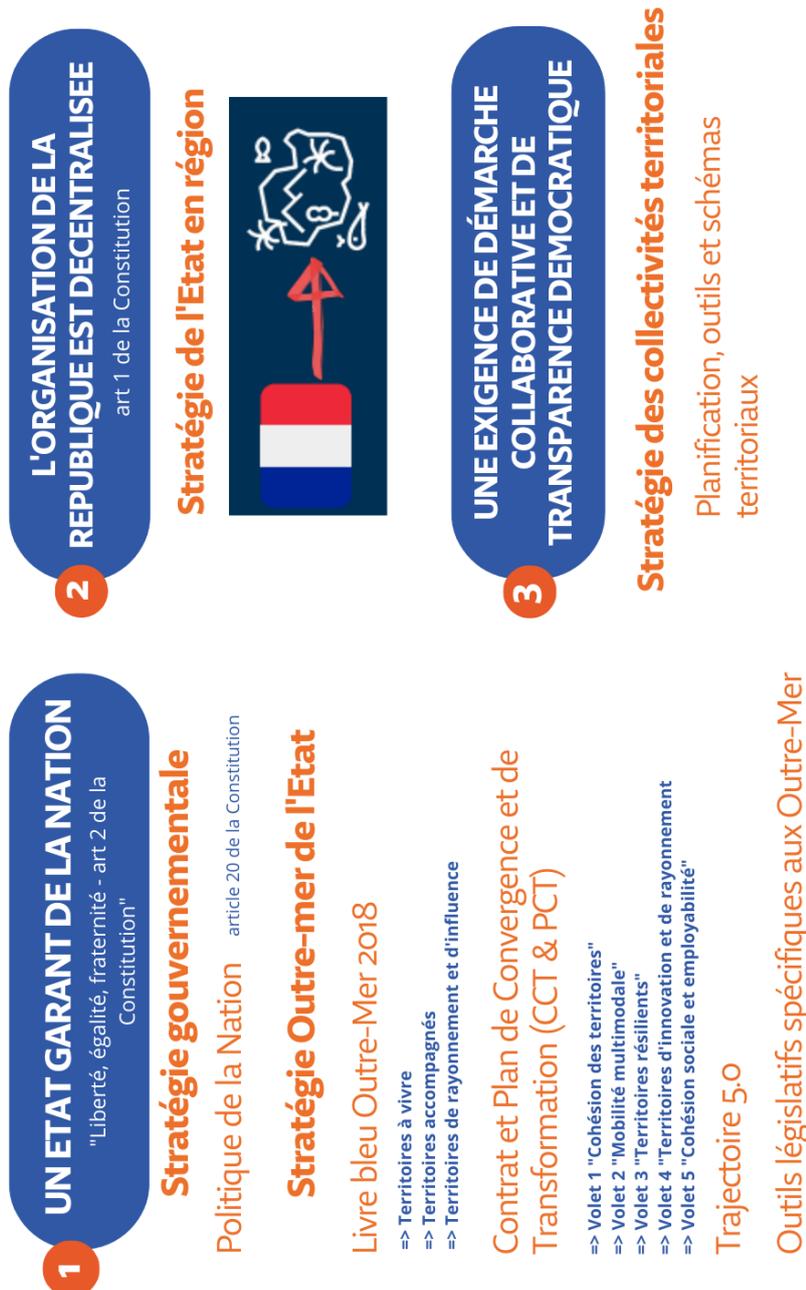


Figure 4 : Phase de pilotage stratégique (5 à 10 ans)

Dans cette phase de pilotage stratégique, le CESER met en avant trois grands axes :

1 UN ETAT GARANT DE LA NATION
"Liberté, égalité, fraternité - art 2 de la Constitution"

Il s'agit ici de mettre en lumière les différentes stratégies ainsi que les étapes de mise en œuvre, à savoir :

- **La stratégie gouvernementale**

- La politique de la Nation, relative à l'article 20 de la Constitution

- **La stratégie Outre-mer de l'État**

- Le Livre bleu Outre-mer 2018

- =>Territoires à vivre
- =>Territoires accompagnés
- =>Territoires de rayonnement et d'influence

Pour rappel, lors du 2ème CIOM qui s'est déroulé le 18 septembre 2019, il avait été annoncé que sur les 333 mesures du Livre bleu, 283 étaient désormais engagées soit près de 85%. Le CESER s'interroge aujourd'hui sur le niveau final de la mise en œuvre du Livre bleu, ainsi que sur la stratégie et l'analyse à déployer sur les impacts de ce dernier.

- Les Contrats et Plans de convergence et de transformation (CCT & PCT)

- =>Volet 1 "Cohésion des territoires"
- =>Volet 2 "Mobilité multimodale"
- =>Volet 3 "Territoires résilients"
- =>Volet 4 "Territoires d'innovation et de rayonnement"
- =>Volet 5 "Cohésion sociale et employabilité"

Le plan de convergence et de transformation¹⁶ (PCT), succédant aux contrats de plan Etat-Région (CPER) pour les territoires d'Outre-mer, est arrivé à échéance fin 2022. Le CESER regrette que les enjeux de gouvernance définis au chapitre 4 du PCT de La Réunion décrivant les COPIL et COTECH n'aient pas été déployés tels que définis initialement. A ce titre, le CESER souhaite être destinataire du dernier bilan annuel des indicateurs définis et inscrit en annexe du PCT.

Aussi, le CESER questionne le renouvellement de ce plan pour éviter une rupture de l'intervention publique, ainsi que la déclinaison d'une méthode et d'un calendrier de travail se basant sur des indicateurs territorialisés autour des 9 chantiers validés par la feuille de route proposée par le Gouvernement.

¹⁶ Article 7 « Dispositifs en faveur de la convergence », LOI n° 2017-256 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, 28 février 2017

L'élaboration et la mise à jour d'indicateurs territorialisés au niveau de La Réunion viendraient alimenter ce nouveau PCT/CPER, qui devra innover en proposant la tenue **d'un tableau de bord « temps réel »** pour permettre de dynamiser les espaces de gouvernance, notamment dans le cadre de la CTAP, conformément à l'article 7 de la LOI n°2017-256 de programmation relative à l'égalité réelle Outre-mer, qui précise que :

“Le plan de convergence fait l'objet d'une présentation et d'un débat au sein de la conférence territoriale de l'action publique mentionnée à l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités territoriales. Ce débat porte notamment sur l'articulation et la coordination de ces politiques entre les différents niveaux de collectivités et l'Etat.”

-La trajectoire Outre-mer 5.0

En corrélation avec les contrats de convergence et de transformation, il s'agira de continuer à mettre en perspective les enjeux des différentes trajectoires en prenant en compte les spécificités et les besoins des Outre-mer, à savoir zéro carbone, zéro déchet, zéro vulnérabilité au dérèglement climatique, zéro intrant polluant, zéro exclusion.

- Les outils législatifs spécifiques aux Outre-mer

Le CESER préconise de lister et de catégoriser les possibilités législatives et réglementaires, déjà existantes dans les nombreuses lois et réglementations, qui pourront être mobilisées pour atteindre les objectifs définis. Il s'agira notamment d'analyser la loi 3DS **“4ème Acte de décentralisation”**, en lien avec les autres outils législatifs tels que la loi égalité réelle Outre-mer.

2 L'ORGANISATION DE LA
REPUBLIQUE EST DECENTRALISEE
art 1 de la Constitution

● **Stratégie de l'Etat en Région (SER)**

La Stratégie de l'Etat en Région (SER) a été initiée en 2016, par lettre de mission adressée à chaque préfet de région¹⁷. Elle avait pour objectif de présenter la stratégie de l'Etat en Région sous une forme synthétique avec des objectifs chiffrés et des indicateurs de suivi.

Le CESER préconise que celle-ci soit posée en coordination avec les autres schémas stratégiques européens, nationaux et régionaux. Elle avait pour but de donner une nouvelle impulsion pour la mise en place de projets concrets dans les domaines de compétence de l'Etat.

La conception de cette SER pourrait se faire sous la forme de la création d'un groupe de travail entre les services de l'Etat, tout en instaurant un dialogue concerté et partagé avec les membres de la CTAP. Le CESER préconise donc que le prochaine CTAP puisse se saisir en concertation avec le préfet de région sur ce sujet.

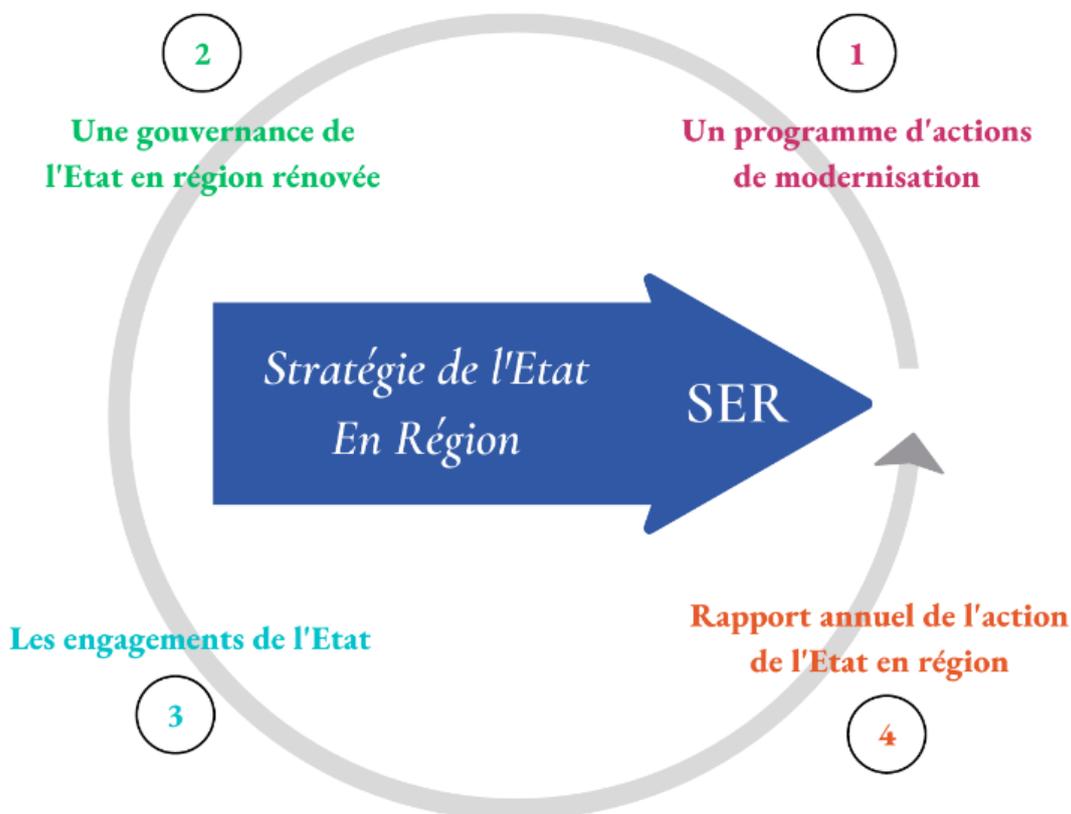


Figure 5 : Déclinaison de la stratégie de l'Etat en Région

¹⁷ Lettre de Mission du 1er ministre, Extrait "Vous élaborerez, dans une procédure allégée et sous une forme simplifiée...la stratégie de l'État en région pour les deux années à venir. », 2016

Pour mesurer les avancées de cette Stratégie de l'Etat en Région, le CESER préconise également d'établir un rapport annuel de l'activité de l'Etat en région. L'article 42 de la loi du 2 mars 1982¹⁸, précise que *"...chaque année, le représentant de l'Etat, dans le département informe le conseil général, par un rapport spécial, de l'activité des services de l'Etat dans le département."*

Bien que cette disposition ait été abrogée, le CESER souligne l'importance de la réalisation de ce rapport d'activité des services de l'Etat à La Réunion : il est intéressant de garder cette ligne de conduite à l'image de certaines régions¹⁹, **pour mettre en lumière la convergence entre les actions déconcentrées de l'État et celle des collectivités territoriales, au service de l'intérêt général.**

Ainsi ce rapport permettrait de mesurer la conduite des actions des services de l'Etat contribuant à la dynamique du territoire de La Réunion et d'effectuer un suivi de la stratégie de l'Etat en région, qui pourra être également abordé au sein de **la conférence territoriale de l'action publique.**



Préconisation n°3 => Fiche action N°3 : Le CESER suggère de mettre en place la SER à La Réunion, en lien avec le rapport annuel d'activités de l'Etat en région, afin de favoriser l'efficacité et l'efficience des actions de l'Etat, accroître la qualité des échanges et identifier les marges de manœuvre nécessaires pour adapter la mise en œuvre des politiques publiques aux réalités de La Réunion et des besoins des citoyens.

¹⁸ [Article 42 \(abrogée\) de la Loi n° 82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions](#)

¹⁹ [Région de Bretagne - Rapports d'activité des services de l'État en région - 2021](#)

3 UNE EXIGENCE DE DÉMARCHÉ
COLLABORATIVE ET DE
TRANSPARENCE DÉMOCRATIQUE

- **Stratégie des collectivités territoriales**

-La planification, les outils et les schémas territoriaux

Le CESER rappelle l'importance de la coordination et de la cohérence de la mise en gouvernance des différents schémas et stratégies. Par exemple, la **nouvelle économie**, représentant le **Schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)**, la **Stratégie de Spécialisation Intelligente pour un développement Social et Soutenable (S5)**, ou encore le **Schéma régional de l'Enseignement et des FORMations supérieurs (SEFORRE)**...

Afin de renforcer la transparence démocratique, l'appropriation des parties prenantes publiques et privées et aussi l'efficacité des finances publiques, le CESER rappelle les enjeux de mise en œuvre de façon permanente, des évaluations *ex-ante*, *in-itinere*, *ex-post*, de l'ensemble des schémas stratégiques existants.



2.2.3 La planification stratégique sur 10 à 20 ans

STRATÉGIE

Planification 10 à 20 ans

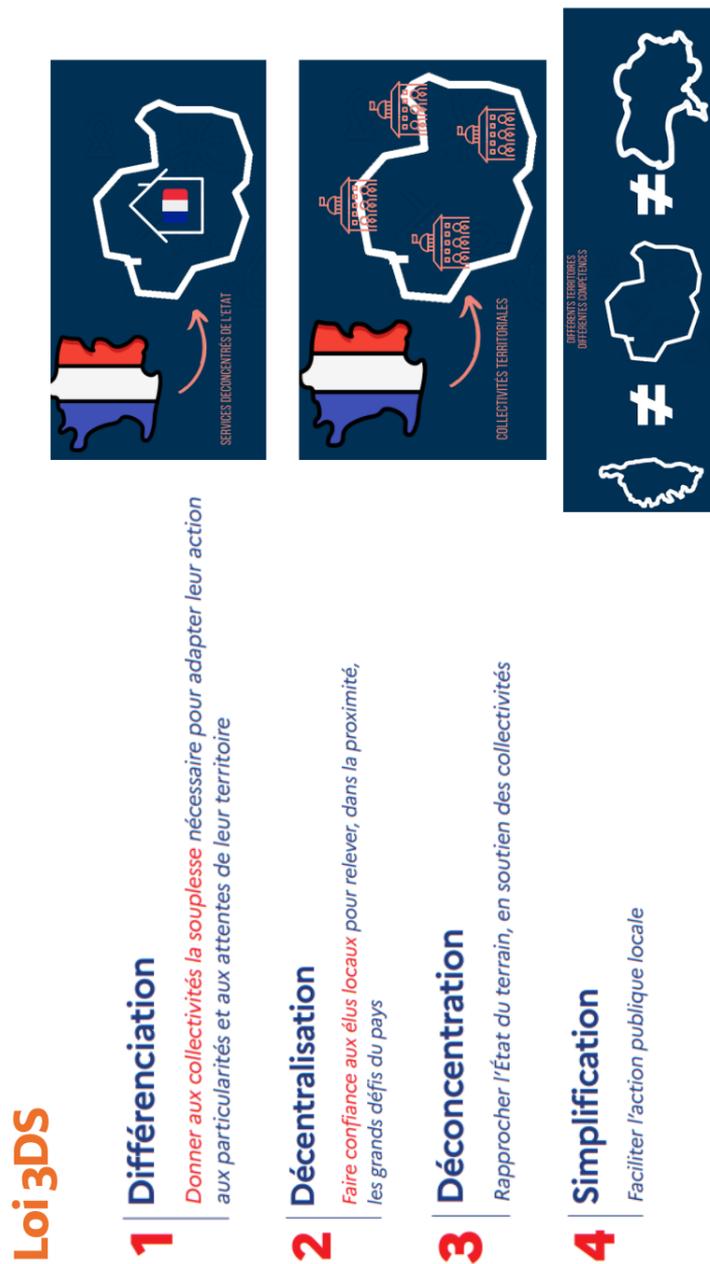


Figure 6 : Phase de planification stratégique (10 à 20 ans)

Enfin, le CESER propose que la mise en place d'une planification stratégique s'accompagne d'indicateurs d'impacts. Ces indicateurs peuvent prendre appui sur la loi 3DS, à savoir :

⇒ **La différenciation** pour mesurer l'impact de l'adaptation et des expérimentations mises en place par rapport aux particularités et attentes du territoire.

⇒ **La décentralisation** pour l'analyse de la proximité instaurée et l'efficacité du développement de l'économie locale, ainsi que la promotion de la démocratie locale par la participation des citoyens à la prise de décision.

⇒ **La déconcentration** pour les compétences opérationnelles des services de l'État à La Réunion.

⇒ **La simplification de l'action publique locale** avec les différentes contractualisations mises en place pour inciter les collectivités à s'investir dans certains champs de leurs propres compétences, en cohérence avec les orientations portées par le gouvernement dans le cadre de politique nationale.

Pour co-construire des politiques intégrées en prenant en compte les enjeux de développement du territoire, le CESER souligne donc l'importance et la mise en place de cette planification en trois temporalités pour contribuer à la soutenabilité des politiques publiques.

Aussi l'articulation des 4 phases sont :

- La contractualisation
- La cohérence
- La coordination
- La co-construction

Elles devraient permettre une planification, une gouvernance et l'évaluation des 3 temporalités décrites ci-avant (Cf. p. 17) et que nous rappelons :

- La planification et prospective stratégique, 10 à 20 ans, intégrant les indicateurs d'impact
- Le pilotage stratégique, 5 à 10 ans, intégrant les indicateurs de suivi
- Le pilotage opérationnel, 1 à 5 ans, mesurant les indicateurs de réalisation

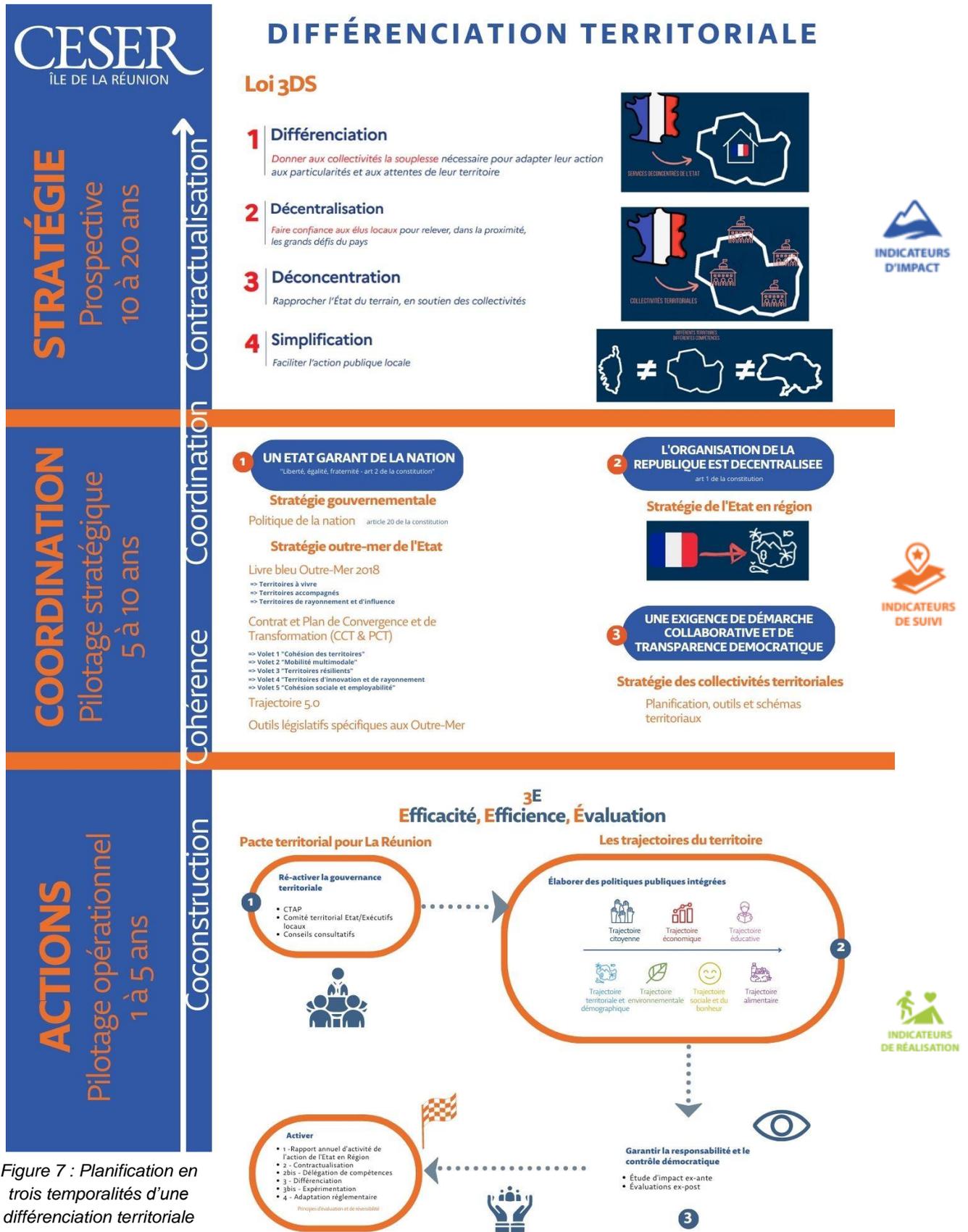


Figure 7 : Planification en trois temporalités d'une différenciation territoriale renforcée

3. Assurer une évaluation prospective des politiques intégrées avec toutes les parties prenantes

Dans une logique de planification en trois temporalités, le CESER propose donc la mise en place d'une **évaluation prospective** des politiques intégrées. Cette démarche singulière se fonde à la fois sur les méthodes d'évaluation et de prospective. La prospective alimente les référents nécessaires à l'évaluation pour corriger les scénarios de prospective.



Préconisation n°4 => Fiche action N°4 : Mise en place d'une démarche **d'évaluation prospective** pour une meilleure compréhension des perspectives de développement du territoire.

La mise en place d'une démarche **d'évaluation prospective** répond à une nécessité d'anticipation et de maîtrise. Les incertitudes de l'avenir permettent le développement de démarches alternatives, par les acteurs du territoire, dans leurs stratégies de développement.

L'**évaluation prospective** examine donc les futurs potentiels, comme cela peut se faire en prenant en compte les 7 trajectoires définies. Elle va s'appuyer sur l'interconnaissance entre les acteurs publics et privés ainsi que sur les tendances et les dynamiques antérieures, avec pour objectif d'explorer d'autres alternatives.

Pour La Réunion, cette démarche viendrait en convergence avec les différentes stratégies (trajectoire 5.0, livre bleu, processus d'optimisation de l'action publique...).

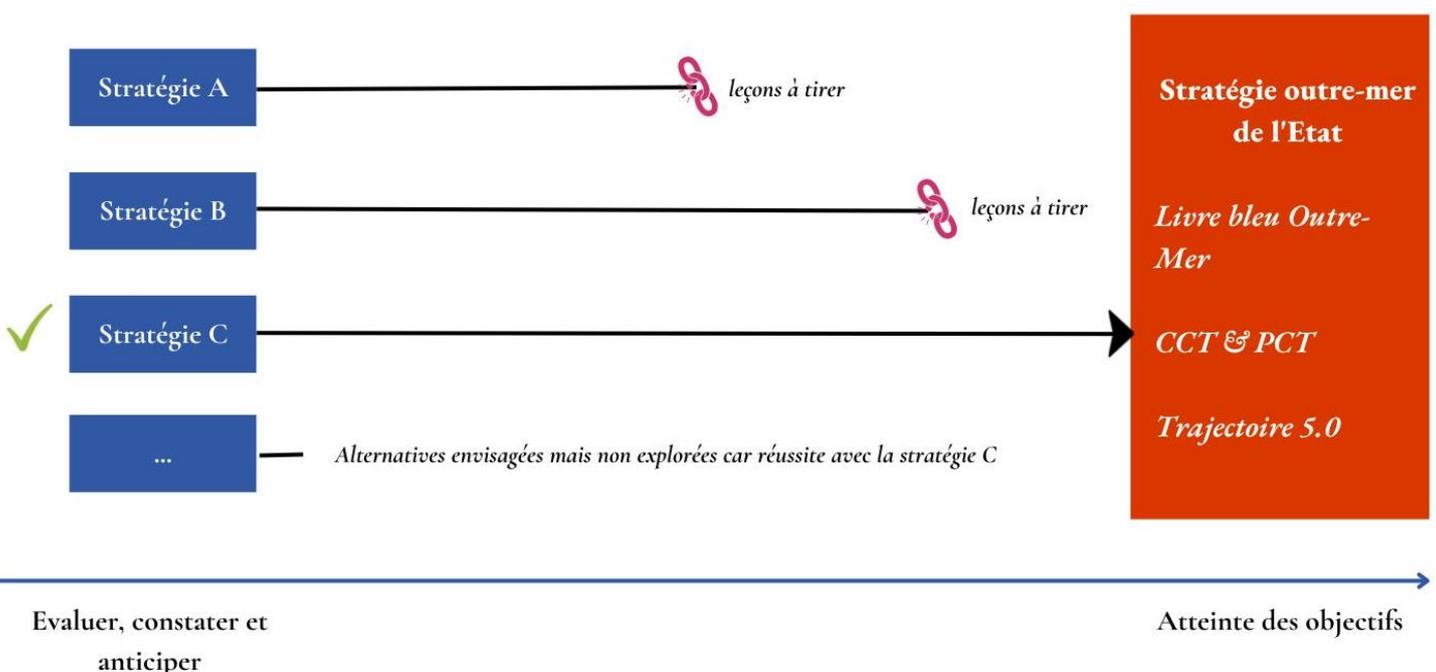


Figure 8 : Les différents scénarios d'une démarche d'évaluation prospective

Aussi, dans le cadre de sa contribution « Indicateurs de transformation du territoire : Indica'ter », le CESER avait synthétisé, dans celle-ci, des grands indicateurs pertinents et disponibles à l'échelle de notre territoire. Le CESER avait proposé deux fiches actions²⁰ pour la mise en place de l'évaluation et l'impulsion d'études prospectives.



Préconisation n°5 => Fiche action N°5 : Utiliser les indicateurs de la contribution "Indicateurs de transformation du territoire : Indica'ter" pour développer une culture de l'évaluation des politiques publiques et impulser des études de prospective tout en s'assurant de la prise en compte de ces indicateurs dans les stratégies et schémas programmatiques de La Réunion.

Le CESER préconise donc la prise en compte de ces fiches actions pour l'élaboration de l'évaluation prospective pour une optimisation de la différenciation territoriale sur le territoire.

3.1 La construction de la dynamique d'un pacte territorial pour La Réunion

Comme préconisé précédemment, la planification stratégique de la différenciation territoriale en trois temporalités se base sur la construction d'un pacte territorial pour La Réunion.



Préconisation n°6 => Fiche action n°6 : Dans un cadre méthodologique prospectif, construire un **pacte territorial** pour La Réunion afin d'assurer l'évaluation pour le développement de l'action publique sur le territoire.

Cette dynamique de 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.

²⁰ [CESER de La Réunion - contribution "Indicateurs de transformation du territoire : Indica'ter" - P.85, 2019](#)

La dynamique d'un pacte territorial

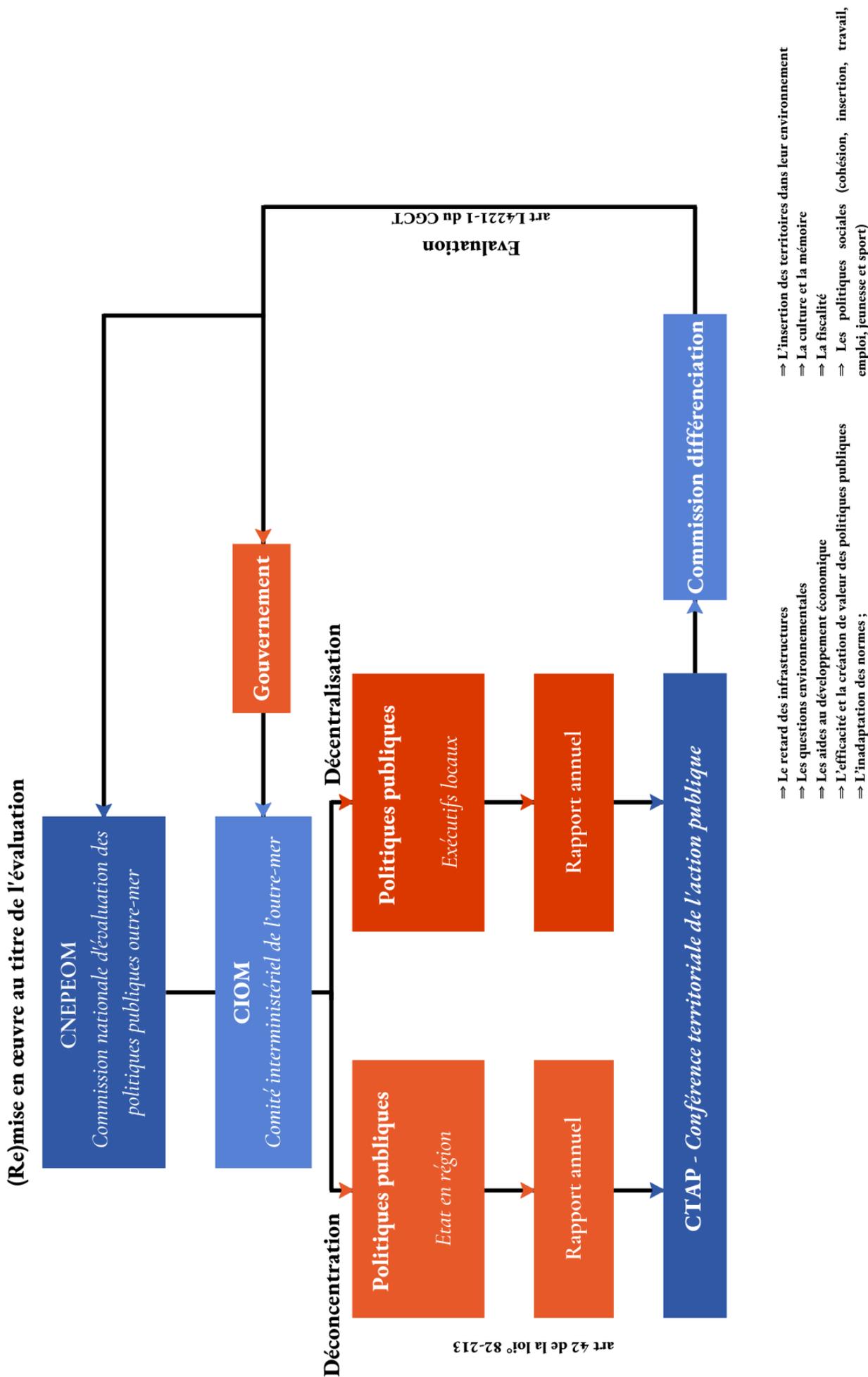


Figure 9 : La dynamique d'un pacte territorial

La Commission nationale d'évaluation des politiques publiques Outre-mer (CNEPEOM) avait pour mission de suivre la mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques de l'Etat 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 (Etat, 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'Etat comme venant 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 amendement²¹ 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°7 : Rétablissement de la Commission nationale d'évaluation des politiques publiques Outre-mer (CNEPEOM).

Comme le prévoit l'article L1111-9-1 du CGCT ainsi que le règlement intérieur de la 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 territoriale²², 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.

²¹ [Sénat - Amendement sur l'article 11 du projet de loi "Accélération et simplification de l'action publique" - 2 mars 2020](#)

²² [Contribution du CESER « Faire de La Réunion du Millénaire un Territoire à citoyenneté positive et un Territoire de défi éducatif » - Bureau du 16 juillet 2020.](#)



Préconisation n°8 => Fiche action n°7 : Créer au sein de la CTAP, une commission différenciation afin de co-construire des évaluations sur la base des 9 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.

SOUTENABILITE



3.2 L'exécution des dépenses de l'Etat en Outre-mer

Ces dernières années, l'Etat a accentué ses efforts d'investissements²³ (27,3 Md€ au niveau du budget global) pour soutenir les territoires ultramarins. Cependant, il demeure d'évidentes inégalités en matière de transports, d'infrastructures, d'assainissement, d'électricité, de télécommunications ou encore d'accès au logement social.

Selon la Cour des comptes, cela peut s'expliquer par « *les faibles capacités administratives ou techniques des collectivités appelées à réaliser les investissements financés par l'Etat et, le cas échéant, par des fonds européens nécessitant une forte expertise administrative, compte tenu de la complexité de certains investissements, la sous-exécution régulière des crédits affectés*²⁴ ».



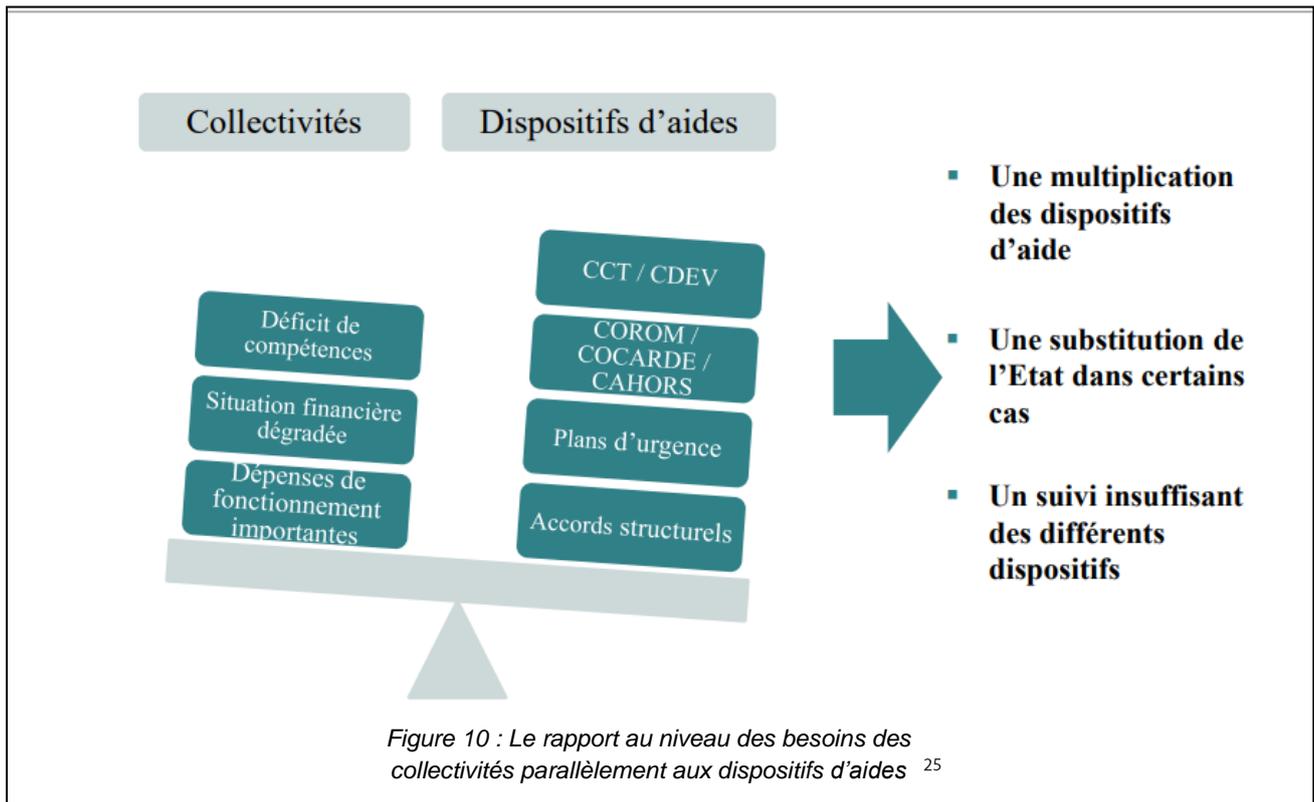
Préconisation n°9 => Fiche action n°8 : Créer une plateforme d'appui à l'ingénierie locale pour former, soutenir, appuyer et garantir la bonne exécution des crédits alloués.

Le CESER projette une plateforme, physique ou virtuelle, qui permettrait une coordination du suivi des engagements financiers de l'Etat, tant au niveau central (Livre bleu Outre-Mer 2018, décisions du CIOM...) qu'au niveau local (CCT...). Cette plateforme s'appuierait notamment sur les expertises du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (l'ANCT).

Effectivement, l'article L5511-1 du CGCT prévoit que « *Le département, des communes et des établissements publics intercommunaux peuvent créer entre eux un établissement public dénommé agence départementale. Cette agence est chargée d'apporter, aux collectivités territoriales et aux établissements publics intercommunaux du département qui le demandent, une assistance d'ordre technique, juridique ou financier.* »

²³ Cour des comptes - Les financements de l'État en Outre-mer - 24 mai 2022

²⁴ Cour des comptes - « La gestion des fonds européens structurels et d'investissement en outre-mer : des résultats inégaux, une démarche de performance à consolider » - février 2019



L'objectif est donc que cette plateforme d'appui à l'ingénierie locale puisse interagir directement avec la création des nouvelles agences régionale et/ou départementale pour la bonne conduite de l'ensemble des projets identifiés dans les CCT ou dans leurs propres plans pluriannuels d'investissement. La combinaison de ces deux espaces deviendrait donc un outil partagé entre l'Etat et les collectivités locales pour faciliter l'ingénierie des politiques publiques permettant de répondre aux défis du territoire et évitant ainsi les dégagements d'office et évitant ainsi les pertes de crédits.



Préconisation n°10 : Faciliter localement la gestion des crédits, en accroissant la fongibilité des crédits entre les différents budgets opérationnels de programme contributeurs aux contrats de convergence et de transformation.

Dans son dernier rapport sur « Les financements de l'État en Outre-Mer », la Cour des comptes présente cette recommandation, ainsi que l'appréciation de l'exécution des CCT par les représentants de l'État sur les territoires :

Ils identifient des difficultés inhérentes au fonctionnement et à la gouvernance de ces contrats par « le manque de fongibilité des crédits au sein des contrats, périodes d'exécution dissociées de celles des programmes opérationnels européens et des CPER nationaux qui peuvent s'avérer pénalisantes, notamment quand un ministère lance un nouveau programme ou un appel à manifestation d'intérêt dont les crédits doivent être intégrés dans les contrats... »

²⁵ Présentation du rapport de la Cour des comptes – « Les financements de l'État en Outre-Mer »

Le CESER préconise ainsi une rupture dans la gestion des crédits des différents budgets opérationnels de programme contributeurs. L'exécution de ceux-ci serait optimisée et permettrait de garantir une meilleure adaptabilité aux contraintes des territoires.

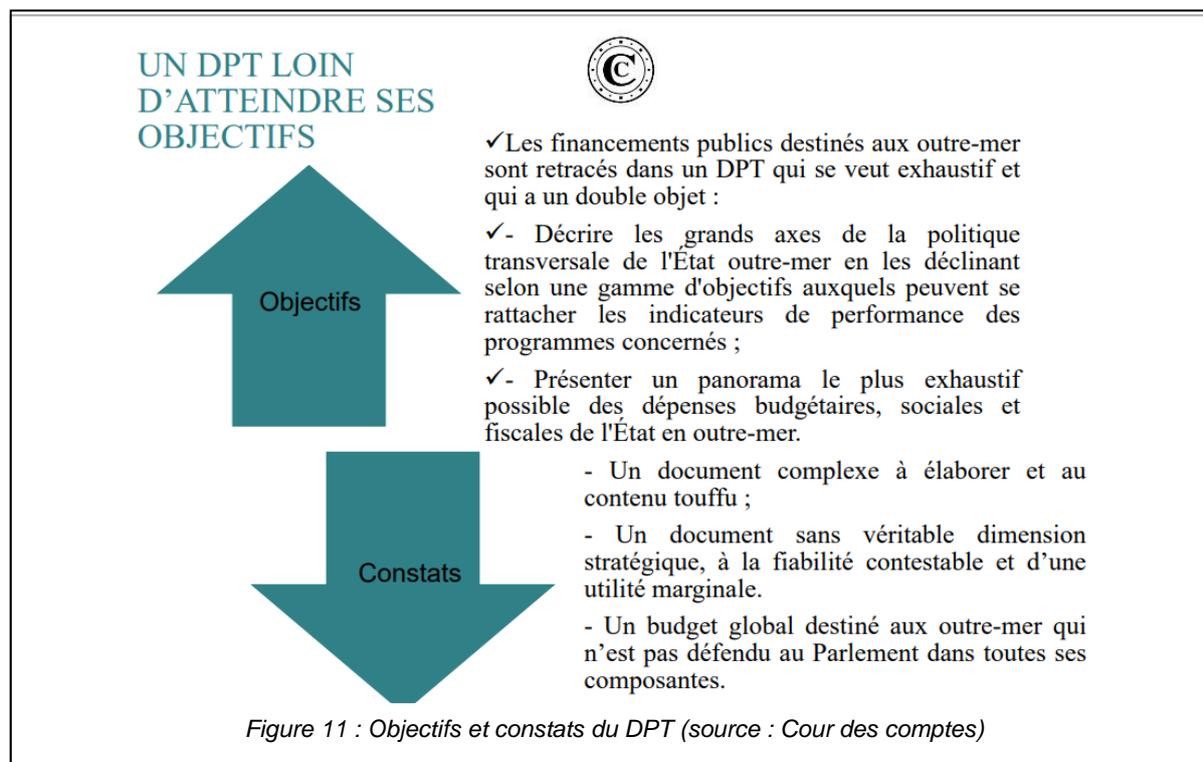


Préconisation n°11 => Fiche action n°9 : Recentrer le document de politique transversale (DPT) sur les crédits destinés à favoriser la convergence des territoires d'Outre-mer par rapport à ceux de l'Hexagone.

Créé en 2006, le Document de politique transversale (DPT), qui présente chaque année l'ensemble des dotations budgétaires et des dépenses fiscales des territoires d'Outre-mer, nécessite une coordination interministérielle particulièrement forte pour sa mise en œuvre. Cependant, ce document est rarement utilisé dans les débats budgétaires et encore moins accessible aux citoyens.

La Cour des comptes précise l'exhaustivité réelle du DPT, celui-ci n'étant pas disponible dans les délais permettant au Parlement de l'exploiter avant les débats budgétaires dans le cadre du projet de loi de finances. Plusieurs scénarios de développement sont proposés, qui permettraient, non seulement d'améliorer sa pertinence, mais encore enrichir l'information du Parlement et des citoyens, en redonnant d'avantage de sens au DPT.

Le CESER préconise que l'articulation du DPT pourrait également être mise en lien avec les actions de la SER et du prochain Plan de convergence pour permettre une évaluation **par le parlement et les citoyens** qui auraient alors **une vision précise des objectifs et des réalisations.**





Préconisation n°13 => Fiche action n°10: Faire de l'acte d'achat public un levier de développement économique, social, environnemental pour le territoire en généralisant les conventions SBA (Stratégie du bon Achat).

Le CESER renouvelle son souhait que l'État et les collectivités renouvellent les mesures incitatives pour le développement de nouvelles structures ayant un ancrage territorial local. En effet, la Commande publique représente 75% de la demande des entreprises réunionnaises contre 50% des entreprises en Hexagone. L'objectif est d'augmenter les volumes de production entraînant une baisse des prix à la vente et une augmentation du nombre d'emplois locaux. Cet objectif passe aussi par une généralisation des conventions SBA (Stratégie du bon achat) contractualisées entre les acheteurs publics et les filières économiques.

Cette mesure de différenciation territoriale mise en œuvre en 28 février 2017 par la loi égalité réelle s'est achevée en mars 2023. Son renouvellement avec les améliorations nécessaires serait une réponse forte aux enjeux d'ouverture des marchés à une plus grande concurrence locale et aux besoins de création d'emplois locaux.



UNE STRATÉGIE DU BON ACHAT POUR DÉVELOPPER
LE TERRITOIRE PAR LA COMMANDE PUBLIQUE

4. Les fiches actions proposées par le CESER

En réponse à cette consultation de la Préfecture de La Réunion, le CESER propose les fiches actions suivantes permettant la modélisation des préconisations précédemment citées tout en respectant le cadre de formalisme proposé par l'Etat.



**MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR
ET DES OUTRE-MER**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Préparation du CIOM 2023

Fiche de proposition

Institution à l'origine de la proposition

Conseil économique, social et environnemental régional de la Réunion (CESER)

Politique publique/dispositif concerné

Les propositions du CESER concernent tout autant le retard des infrastructures (1), les questions environnementales (2), les aides au développement économique (3), l'ensemble des politiques publiques passé au crible de l'efficacité et de la création de valeur (4), l'inadaptation des normes (5), l'insertion des territoires dans leur environnement régional (6) et la fiscalité (8). La déclinaison des propositions porte effets de bord sur les thématiques culture et mémoire (7) et les institutions (9).

Diagnostic

Le CESER, s'exprimant au nom de la société civile organisée, pose que toute proposition examinée dans le cadre du CIOM 2023 soit soumise à un « réflexe d'adaptation » aux changements climatiques que notre territoire, nos environnements, les populations réunionnaises et régionales vont devoir préparer dès maintenant.

Dans un souci de responsabilité au regard des générations actuelles et futures, l'élaboration d'une politique publique, le choix d'un aménagement, les orientations des évolutions normatives ou l'attribution d'aides au développement économique ne pourraient aboutir en l'absence d'évaluation relative à leur adaptation durable aux enjeux climatiques, d'impulser des politiques sur un terme plus long, co-construit et cohérent que l'horizon d'un prochain CIOM.

Fiche action N°1

Énoncé de la proposition et de l'impact recherché

Coopérer

Fiche action N°1

Instaurer une différenciation territoriale vertueuse avec l'ensemble des parties prenantes

Objectifs

- Mettre en synergie la décentralisation et les actions de différenciation pour évaluer, améliorer et optimiser l'action publique
- Présenter des propositions pouvant modifier ou adapter les dispositions législatives ou réglementaires, en vigueur ou en cours d'élaboration
- Faire participer la société civile à travers ses instances consultatives

Finalité

Maximiser l'efficacité, l'efficience et l'évaluation de la différenciation territoriale à La Réunion

Texte(s) législatifs

Article L4221-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)

Article 32 de la loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe)

Enjeu(x)

- L'efficacité et la création de valeur des politiques publiques
- L'inadaptation des normes

Chefs de file / outil de gouvernance

Conférence territoriale de l'action publique (CTAP)

Délai

1 an

Indicateurs

- Nombre de propositions transmises au Premier ministre
- Nombre de propositions retenues dans le rapport annuel et le champ d'application de celles-ci

Fiche action N°2

Responsabiliser, coopérer et agir

Fiche action N°2

Etablir une planification en trois temporalités pour accroître l'efficacité et la mise en place de la différenciation territoriale, dans le déploiement opérationnel, dans le pilotage stratégique et dans la prospective

Objectifs

- Mettre en place une stratégie prospective permettant de mesurer l'impact de la différenciation territoriale sur le long terme
- Définir des objectifs sur un horizon de plusieurs années
- Alimenter par des études d'impact *ex ante* et des évaluations *ex post* au regard des 7 trajectoires du territoire (trajectoires citoyenne, économique, éducative, territoriale et démographique, environnementale, sociale et du bonheur et, trajectoire alimentaire) les stratégies

Finalité

Assurer sur un horizon à longue échéance la stabilité des stratégies de l'Etat dans les outre-mer ;

Texte(s) législatifs

Dépendamment des stratégies engagées en Outre-Mer, par exemple pour les plans et les contrats de convergence, l'article L. 1111-9-1 du code général des collectivités

Enjeu(x)

- L'efficacité et la création de valeur des politiques publiques
- Mesurer la cohérence et la progression des politiques publiques

Chef(s) de file

Etat et Région (au sein de la CTAP)

Délai

Préparation du nouveau plan de convergence et de transformation (2023)

Indicateurs

- Nombre de stratégies (Gouvernementale, Outre-Mer de l'État, de l'État en région, des collectivités territoriales) analysées, suivies, évaluées
- Nombre d'instances de gouvernance partagée réunies/prévues pour la bonne réalisation des stratégies (en CTAP ou déclinaison interne telle que prévue au RI)

Responsabiliser

Fiche action N°3

Rédiger et évaluer la stratégie de l'État en région (SER) (ou précédemment le projet d'actions stratégiques de l'Etat en Région)

Objectifs

- Favoriser l'efficacité et l'efficience des actions de l'Etat
- Mettre en lumière la convergence entre les actions déconcentrées de l'État et celles des collectivités territoriales, au service de l'intérêt général

Finalité

Effectuer un suivi de la stratégie de l'Etat en région et favoriser un dialogue concerté entre les services de l'Etat en région, partagé avec les acteurs publics régionaux

Texte(s) législatifs

- Pour la SER : Le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004
- Pour le rapport d'activité de l'Etat en région : Article 42 (abrogé) de la loi N°82-213, relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

Enjeu(x)

L'efficacité et la création de valeur des politiques publiques

Chef(s) de file

Préfecture de Région

Délai

SER : 1 à 3 ans

Rapport d'activité : annuel

Indicateurs

- Présentation du rapport annuel d'activités de l'État en région

Agir

Fiche action N°4

Participer à la mise en place d'une (des) démarche(s) d'évaluation prospective pour définir la stratégie de développement territorial.

Objectifs

- Favoriser le partage de connaissances des parties prenantes
- Identifier les démarches alternatives des différentes stratégies de développement
- Analyser les tendances et les dynamiques antérieures
- Capitaliser sur les différentes stratégies qui n'ont pas été concluantes

Finalité

Définir et atteindre les objectifs des stratégies spécifiques de développement au territoire d'Outre-Mer par l'anticipation.

Texte(s) législatifs

Article L4134-1 du CGCT modifié par l'article 230 de la loi 3DS

Enjeu(x)

L'efficacité et la création de valeur des politiques publiques

Chef(s) de file

L'ensemble des acteurs publics pour l'interconnaissance et l'élaboration des stratégies

Délai

En continu

Indicateurs

- Nombre de stratégies définies et analysées
- Nombre d'études prospectives mises en place par ces stratégies

Agir

Fiche action N°5

Fiche action N°5

Utiliser, actualiser et partager les indicateurs de la contribution du CESER "Indicateurs de transformation du territoire : Indica'ter" pour développer une culture de l'évaluation des politiques publiques dans l'élaboration du nouveau contrat de convergence et de transformation.

Objectifs

- Systématiser l'Évaluation Socio-Économique (ESE) en amont des projets pour mesurer, de façon objective, les impacts attendus, exprimés en terme monétaire, des différents scénarii possibles d'un même projet afin d'enrichir la stratégie du PCT
- Favoriser la collecte et l'exploitation des données au sein du CRIES-R
- Envisager la préfiguration d'un observatoire des mutations

Finalité

Maximiser l'efficacité, l'efficience et les retombées économiques, sociales et environnementales de l'action publique sur le territoire.

Texte(s) législatifs

L'article 17 de la Loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques.

Enjeu(x)

L'efficacité et la création de valeur des politiques publiques

Renseigner et évaluer le contrat de convergence et de transformation et objectiver tout nouveau contrat Etat - Région

Chef(s) de file

Préfecture (comité de pilotage)

Délai

3 ans

Indicateurs

- Suivi des indicateurs PCT / CTP

Coopérer

Fiche action N°6

Favoriser la construction un pacte territorial pour La Réunion afin d'assurer l'évaluation et la prospective de la différenciation territoriale pour le développement de l'action publique

Objectifs

- Imaginer les scénarios en co-construction avec la déconcentration et la décentralisation
- Créer un cycle de proposition de différenciation territoriale avec des étapes comportant des instances de pilotage, de coordination et de décisions

Finalité

Disposer d'une forme de coopération permanente, en fonction des urgences de développement de différenciation sur le territoire.

Texte(s) législatifs

Article L4221-1 du CGCT

Article 42 de la loi° 82-213

Enjeu(x)

L'efficacité et la création de valeur des politiques publiques dans un cadre qui regroupent l'exécutif régional, les services de l'Etat en Région, les représentants socioprofessionnels et les parlementaires.

Chef(s) de file

CIOM

CTAP

Délai

1 an

Indicateurs

- Nombre de réunions de la CTAP dédiés à la différenciation
- Nombre de propositions et évaluations réalisées
- Nombre de propositions retenues par le CIOM

Agir

Fiche action N°7

Fiche action N°7

Participer à la création d'instance(s) interne(s) à la CTAP régionale notamment dédiée à l'évaluation des politiques publiques à la Réunion

Objectifs

- Affiner l'aide à la décision par le contenu et le pilotage des politiques publiques Outre-Mer
- Consulter les principaux acteurs concernés (État, collectivités ultramarines, organismes sociaux, opérateurs, etc...)
- Accroître la visibilité des politiques de l'État en Outre-mer
- Disposer d'une instance d'évaluation institutionnelle

Finalité

Assurer le suivi et la mise en œuvre de l'ensemble des politiques publiques de l'Etat en Outre-mer

Texte(s) législatifs

Enjeu(x)

L'efficacité et la création de valeur des politiques publiques

Chef(s) de file

Conseil régional

Délai

Entre 3 et 6 mois

Indicateurs

- Création de la commission attenante et rapport d'évaluation

Développer des compétences

Fiche action N°8

Fiche action N°8

Créer une plateforme d'appui à l'ingénierie locale pour former, soutenir, appuyer et garantir la bonne exécution des crédits alloués (appui de la chambre régionale des comptes).

Objectifs

- Conduire l'ensemble des projets des CCT ou des plans pluriannuels d'investissement
- Développer le niveau de compétences internes des collectivités
- Porter une réflexion sur l'adéquation entre le niveau d'investissement financier de l'État et son appui en matière d'ingénierie

Finalité

Consacrer et développer les capacités des territoires d'Outre-mer à engager et liquider les dépenses

Texte(s) législatifs

Article L1111-9-1 du CGCT

Enjeu(x)

L'efficacité et la création de valeur des politiques publiques
L'inadaptation des normes

Chef(s) de file

CTAP

Délai

1 an

Indicateurs d'impact

- Nombre de réunions de la CTAP et de sa commission différenciation
- Nombre d'évaluations réalisées au sein de cette commission
- Nombre de projets arrêtés en commun.

Responsabiliser et coopérer

Fiche action N°9

Recentrer le document de politique transversale (DPT) sur les crédits destinés à favoriser la convergence des territoires d'Outre-mer par rapport à ceux de l'Hexagone.

Objectifs

- Identifier les différents scénarios de développement de convergence des territoires au sein du DPT
- Articuler les actions du livre bleu
- Améliorer la visibilité auprès du Parlement et des citoyens
- Disposer d'un document pouvant être utilisé au sein des débats budgétaires

Finalité

Développer les grands axes de la politique transversale de l'État en Outre-mer en les déclinant selon une gamme d'objectifs auxquels peuvent se rattacher les indicateurs de performances des programmes concernés.

Texte(s) législatifs

La loi relative à l'égalité réelle Outre-mer (EROM) du 28 février 2017

Enjeu(x)

L'efficacité et la création de valeur des politiques publiques

Chef(s) de file

Direction générale des Outre-mer (DGOM)
Direction du budget (DB)

Délai

Annuel

Indicateurs d'impact

- Un document présentant un panorama plus exhaustif des dépenses budgétaires, sociales et fiscales en lien avec la SER et le futur PCT
- Des débats engagés issus de ce document
- Une meilleure visibilité auprès des citoyens

Agir

Fiche action N°10

Fiche action N°10

Faire de l'acte d'achat public un levier de développement économique, social, environnemental pour le territoire en généralisant les conventions SBA (Stratégie du bon Achat)

Objectifs

- Développer des mesures incitatives pour favoriser l'ancrage territorial par la généralisation des conventions Stratégie du Bon achat (SBA)
- Favoriser l'anticipation, l'adaptation dans l'acte d'achat public pour maximiser les retombées économiques, sociales au profit du territoire réunionnais
- Mettre en place des indicateurs permettant de mesurer l'impact des marchés publics de travaux, fournitures et de services sur l'ancrage territorial

Finalité

Faire de la commande publique un levier de développement local (économique, social et environnemental)

Texte(s) législatifs

Reconduire les expérimentations prévues à l'article 73 de la loi EROM

Adapter et créer des mesures incitatives issues de la Communication de la commission au parlement européen « *Small business Act* » - COM/2008/0394 final

Enjeu(x)

Développer l'économie et l'emploi local

Ancrer les enjeux du territoire au sein de la commande publique

Améliorer l'attractivité du territoire, par l'augmentation des compétences et les baisses des prix de vente

Chef(s) de file

Etat et Région au sein de la CTAP avec la création d'une commission commande publique, incluant le HCCP, la SBA

Délai

A l'occasion d'une loi programme prévoyant une action sur 10 ans

Indicateurs

- Participation des acteurs concernés au sein de la commission commande publique de la CTAP
- La part de la production locale au sein de la commande publique
- L'impact des marchés publics sur le développement économique local



Conclusion

Les immenses défis qui s'imposent à nous, nous obligent à repenser **la soutenabilité de l'action publique**. En effet les crises successives confortent la nécessité de faire converger une nouvelle forme de citoyenneté responsable ainsi qu'une nouvelle manière de concevoir et de mettre en œuvre les politiques publiques, et cela dans le cadre d'une **gouvernance renouvelée et territorialisée**.

Pour cela le CESER, à travers ses préconisations, inscrit sa réflexion dans des trajectoires de long terme en proposant une planification en trois temporalités suivant le court, moyen et long terme tout en en définissant des indicateurs qui illustrent ces dynamiques. Ces indicateurs, même imparfaits, permettent de poser régulièrement un **diagnostic actualisé du territoire conciliant observation, analyse et comparaison**. Il convient, aujourd'hui, de mettre à profit ces indicateurs dans une optique de suivi et d'évaluation des politiques publiques.

Évaluer exige de chiffrer en amont les retombées potentielles (l'évaluation prospective) et de mettre en cohérence les objectifs et les actions dans une logique **d'Efficacité, d'Effizienz et d'Évaluation**. Ces attentes conduisent l'évaluation, dans un contexte de fracture citoyenne, à occuper une place essentielle de réconciliation de l'action publique et des besoins du territoire.

Agir pour répondre à ces besoins, nécessite de penser et piloter des politiques publiques qui influent sur les causes profondes des mutations. Il est désormais indispensable d'identifier les déterminants économiques, sociaux et environnementaux, derrière ces indicateurs de résultat, afin d'agir sur les leviers potentiels capables d'améliorer la résilience et d'impulser un cercle vertueux de différenciation territoriale.

Impulser une telle dynamique nécessite de mettre en place **des instances de gouvernance partagée**, afin de créer de **l'intelligence collective** qui mettrait en cohérence les actions, les harmoniserait et les transformerait en puissance territoriale.

C'est pourquoi le CESER préconise aussi la mise en place d'une commission « Différenciation territoriale » au sein de la CTAP permettant de faire coopérer les acteurs publics / privés et de les fédérer pour nourrir des politiques publiques intégrées.

Le CESER avait posé dans sa contribution « *Et maintenant que voulons-nous* », la double nécessité suivante :

- Conjuguer un Etat garant de l'unité de la Nation et une organisation territoriale de la République.
- Répondre à l'exigence contemporaine de co-construction des politiques publiques et de transparence démocratique fondant ainsi la résilience comme réponse aux crises de toute nature.

La dynamique d'un pacte territorial permettrait d'assurer le socle d'une planification stratégique comprise, partagée et incarnée par tous les acteurs privés et publics du territoire, au service d'un nouveau dessein commun.

Annexes

Lettre de consultation



**PRÉFET
DE LA RÉGION
RÉUNION**
*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Secrétariat Général
pour les Affaires Régionales**

Saint-Denis, le 08 novembre 2022

Le préfet de la région Réunion

à

Monsieur Dominique VIENNE
Président du CESER
73, Bd du chaudron
97490 Saint-Denis



Objet : Processus d'optimisation de l'action publique dans les outre-mer

Le Président de La République a pris l'engagement devant les élus des outre-mer de lancer un cycle de concertation sur les moyens d'optimiser l'action publique au sein des territoires ultramarins, et ce, dans la perspective de l'organisation d'un comité interministériel de l'outre-mer à la fin du premier trimestre 2023.

Afin de coordonner ces travaux, un comité d'orientation sera prochainement installé au niveau national sous l'égide du Ministre chargé des Outre-mer.

Localement, j'ai été chargé par le Ministre de mener cette concertation dont l'enjeu sera, d'ici au 15 décembre, de recenser des propositions opérationnelles et concrètes de réformes, de simplifications, d'adaptations réglementaires, organisationnelles et/ou procédurales, susceptibles de donner leur pleine mesure aux politiques publiques sur le territoire.

Au-delà du travail préparatoire qui sera conduit dans les tous prochains jours par les services de l'État, je souhaite d'ores et déjà vous informer que les élus du territoire ainsi que l'ensemble de ses forces vives (acteurs économiques, institutionnels, associatifs...) seront étroitement associés à cette démarche au travers :

- de réunions organisées à l'échelle infra-départementale sous l'égide des sous-préfets d'arrondissements ;
- d'un séminaire d'une journée qui se tiendra le 8 décembre 2022 (lieu à définir)

Préfecture de La Réunion
6 rue des Messageries - CS 51079 - 97404 Saint-Denis Cedex
Standard : 0262 40 77 77 – Télécopie : 0262 41 73 74
courriel : courrier@reunion.pref.gouv.fr

Afin d'alimenter nos réflexions collectives sans attendre la tenue de ces réunions, je vous invite à me faire part dans les meilleurs délais de vos propositions d'actions pour faciliter la mise en œuvre des politiques publiques à La Réunion. Ces propositions concrètes de réforme, de simplification, d'adaptation, devront être précises, documentées, argumentées, et porter sur l'un des 9 thèmes ci-dessous qui ont été retenus au niveau national :

- Le retard des infrastructures ;
- Les questions environnementales ;
- Les aides au développement économique ;
- L'efficacité et la création de valeur des politiques publiques ;
- L'inadaptation des normes ;
- L'insertion des territoires dans leur environnement ;
- La culture et la mémoire ;
- La fiscalité ;
- Les politiques sociales (cohésion, insertion, travail, emploi, jeunesse et sport) ;

Le sujet des institutions fera l'objet d'un prochain cycle de concertation.

Vos propositions devront être communiquées aux services du Secrétariat Général pour les Affaires Régionales, qui assureront une coordination globale de la démarche, et qui se tiennent à votre disposition pour vous fournir tout complément d'information à ce sujet.

Le préfet,



Jérôme FILIPPINI

Éléments de bibliographie

Avis et rapports du CESER

-2017 : Contribution du CESER à l'évaluation des politiques publiques régionales

-2019 : Contribution INDICA'TER : les indicateurs de transformation du territoire

-2019 : Contribution « Notre manière réunionnaise d'agir pour Faire territoire(s) et Faire société : Informer, Bâtir et Transmettre »

-2020 : Rapport du CESER « Faire de La Réunion du Millénium un Territoire à Citoyenneté Positive et un Territoire de Défi Educatif »

Autres CESER

-2017 - CESER Grand EST : L'évaluation des politiques publiques

-2020 - CESER Bretagne - Nouvelle-Aquitaine - Pays de Loire - Normandie : Vers un renforcement des coopérations et des synergies interrégionales

-2020 - CESER Grand EST : 20 indicateurs pour interroger les politiques publiques

-2022 - CESER Nouvelle-Aquitaine : Stratégie Régionale d'évaluation et contribution du CESER

-2022 - CESER Nouvelle-Aquitaine : Contribution à l'évaluation des politiques publiques régionales

Bibliographie

-2022 : Compte rendu Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République - nouvelle feuille de route pour les Outre-mer

-Renouveau Outre-mer : explication nouvelle feuille de route

-Communiqué de presse Région de France : Contrats de convergence et de transformation (CCT)

-2022 : "Les Outre-mer en transition : quels défis pour l'avenir ? - AFD CEROM

-2022 : Une nouvelle mesure du développement des économies ultramarines françaises à travers l'application de l'indicateur de développement humain "hybride" - HAL Open Science-

-2022 : Plan de relance et déclinaison dans les Outre-mer - CESE

-2022 : Eclairage - Outre-mer : inégalités et retards de développement

Tables

Figures

Figure . Le développement, un « voyage au long cours »	p. 9
Figure 1 . Le dynamise d'une politique intégrée.....	p. 14
Figure 2 . Phase de pilotage opérationnel (1 à 5 ans).....	p. 18
Figure 3 . Démarche d'amélioration continue des politiques publiques au service du territoire et ses trajectoires.....	p. 20
Figure 4 . Phase de pilotage stratégique (5 à 10 ans)	p. 21
Figure 5 . Déclinaison de la stratégie de l'Etat en Région	p. 24
Figure 6 . Phase de planification stratégique (10 à 20 ans)	p. 27
Figure 7 . Planification en trois temporalités d'une différenciation territoriale renforcée.....	p. 29
Figure 8 . Les différents scénarios d'une démarche d'évaluation prospective	p. 30
Figure 9 . La dynamique d'un pacte territorial.....	p. 32
Figure 10 . Le rapport au niveau des besoins des collectivités.....	p. 35
Figure 11. Objectifs et constats du DPT.....	p. 36

Acronymes et sigles

3DS : différenciation, décentralisation, déconcentration et simplification de l'action publique

3E : efficacité, efficience et évaluation (démarche)

CESE : Conseil économique, social et environnemental

CESER : Conseil économique, social et environnemental régional

CCT : contrat de convergence et de transformation

CDEV : contrat de développement

CGCT : code général des collectivités territoriales

CIOM : Comité interministériel de l'Outre-mer

COCARDE : contrat d'objectif communal d'aide à la restructuration et au développement

COROM : contrats de redressement en Outre-mer

CPER : contrat de plan État-région

CNEPEOM : Commission nationale d'évaluation des politiques publiques en Outre-mer

CTAP : Conférence territoriale de l'action publique

DLP : démocratie locale permanente

DPT : document de politique transversale (ou d'Outre-mer)

LODEOM : loi pour le développement économique des Outre-mer

MAPTAM : loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

NOTRe : nouvelle organisation territoriale de la République (loi)

ODD : objectifs de développement durable

PCT : plan de convergence et de transformation

RCT : réforme des collectivités territoriales (loi)

S. 5 : stratégie de spécialisation intelligente pour un développement social et soutenable

SBA : stratégie du bon achat

SER : stratégie de l'État en région

SRDEII : schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation

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