

Bureau du 8 juillet 2005

*Pour une meilleure coopération régionale
au départ de la Réunion dans l'océan Indien*

Introduction

Première partie : Constat

A) Un contexte atypique

B) Des freins indéniables

- 1) La difficile circulation des personnes*
- 2) Une absence de culture et de pratique de la coopération*
- 3) Une faiblesse des relations économiques*
- 4) Une démultiplication des instances compétentes*
- 5) Des dispositifs financiers européens difficiles à mobiliser*

Deuxième partie : Préconisations pour une meilleure coopération au départ de la Réunion

A) La création d'une Conférence Locale de la Coopération et du Co-développement

B) La déconcentration des services ministériels en charge de la coopération

C) La représentation de la Réunion à l'extérieur

D) La promotion des atouts de la Réunion

Conclusion

Adoptée à l'unanimité des membres présents et représentés.

Introduction

Ancrée au sein de la France depuis la départementalisation de 1947 et de l'Europe depuis la signature du Traité de Rome de 1957 et plus encore avec le Traité d'Amsterdam, la Réunion ne reste pas moins inscrite dans son environnement régional.

Toutefois, la pratique de la coopération au départ de la Réunion à destination des pays de la zone est restée embryonnaire et disparate et laisse apparaître un certain décalage entre, d'une part, les souhaits et, d'autre part, les possibles et les dynamiques réellement mis en œuvre par les acteurs institutionnels et de terrain.

Du fait notamment de la départementalisation, l'évolution économique, sociale et culturelle de la Réunion a été portée, en grande partie, par des facteurs extérieurs. Aujourd'hui, nombre d'acteurs locaux s'accordent à dire que l'île ne peut plus compter uniquement sur l'accroissement significatif de transferts sociaux et sur l'import substitution pour permettre une nouvelle étape de son développement. De plus, malgré la poussée démographique qui devrait se poursuivre jusqu'en 2025, le marché local restera de taille réduite, et l'activité économique basée sur celui-ci ne pourra absorber la totalité de l'apport annuel de population active. Cet état de fait nous impose de nous placer dans une stratégie d'ouverture sur l'extérieur et de conquête de nouveaux marchés.

Aujourd'hui, cet extérieur est aussi constitué de l'environnement régional de notre île. La coopération constitue une chance pour l'économie de l'île et celle des pays voisins et ce dans une stratégie de co-développement durable.

La présente note s'attache à partir des points de blocages repérés, à proposer des orientations susceptibles d'être mises en œuvre. Elles permettront rapidement à la Réunion, en particulier, de mieux s'inscrire dans son environnement régional en accentuant les échanges extérieurs, leviers de développement économique et social.

A) Un contexte atypique

Le **statut** de région française mono-départementale et de RUP est, pour la Réunion, source d'un certain nombre d'avantages, mais aussi de contraintes dans le cadre des relations extérieures qu'elle entretient avec les pays voisins souverains (niveau de représentation politique, relations commerciales, tarifs douaniers, différentiel des coûts de production des biens et services échangés, ...).

Au niveau européen, le Traité d'Amsterdam en son article 299 §2, laisse la possibilité pour les RUP de s'ouvrir sur leur environnement géographique. Au niveau national, la Loi d'Orientation pour l'Outre-Mer (LOOM) a renforcé les compétences en matière de coopération du Département et de la Région déjà octroyées dans les années 80. Ces avancées permettent un meilleur positionnement et une plus grande prise en compte de la Réunion dans le cadre de la coopération. De plus, notre Ile bénéficie d'instruments structurels et financiers (DOCUP, INTERREG III B, fonds de coopération, fonds à but éducatif, culturel et sportif, ...).

Au niveau régional, l'Ile fait partie depuis 1984, de la Commission de l'Océan Indien (C.O.I.) regroupant Les Comores, Les Seychelles, Madagascar et Maurice. Ces quatre pays A.C.P.¹ adhèrent par ailleurs au COMESA² (20 pays membres) et deux d'entre eux (Maurice, Les Seychelles) à la SADC³ (14 pays membres). Enfin, citons l'Association pour la Coopération Régionale des Etats riverains de l'Océan Indien (IOR-ARC⁴) dont la finalité est le développement de la coopération économique entre 14 Etats de la zone.

Bien que la C.O.I. puisse représenter un premier pas pour le rapprochement de ces îles, cette institution connaît un certain nombre de difficultés, comme rappelé dans le rapport du Comité de Sages⁵. En particulier, elle doit mieux définir une stratégie politique ambitieuse. Toutefois, il convient de noter que la coopération

¹ Afrique Caraïbes Pacifique

² COMESA : Common Market for Eastern and Southern Africa

³ SADC : Southern African Development Community

⁴ IOR-ARC : Indian Ocean Rim for Regional Cooperation

⁵ Rapport du Comité de Sages de 2004

de la Réunion n'aura de perspective significative qu'à partir du moment où elle s'inscrira dans un ensemble régional plus important (COMESA, SADC, ...).

Ces dernières années, la Réunion a obtenu de participer activement à ces organisations régionales, par le biais de statuts particuliers, comme par exemple celui de partenaire de la coopération au sein du COMESA.

B) Des freins indéniables

1) La difficile circulation des personnes

Celle-ci est la conséquence des obstacles rencontrés par les ressortissants des pays étrangers à obtenir un visa d'entrée à la Réunion. Cela constitue à l'évidence un frein incontestable à un développement de la coopération et aux échanges, en particulier, entre les pays de la zone.

Malgré une forte volonté affichée de l'ensemble des partenaires locaux, aucune solution satisfaisante ne semble réellement vouloir être trouvée, décrédibilisant ainsi toute politique de coopération de la Réunion. Ces difficultés entraînent un mauvais ressenti à l'égard de notre Ile de la part de l'extérieur.

De plus, le faible développement des liaisons aériennes et leur coût au départ de la Réunion aggravent cette situation.

2) Une absence de culture et de pratique de la coopération

La pratique de la coopération au départ de la Réunion constitue une expérience relativement récente. Elle ne s'est véritablement exprimée qu'à partir de la décentralisation dans les années 80. Antérieurement, les premiers échanges s'étaient déroulés de façon épisodique dans le cadre d'échanges ou de rencontres à l'occasion d'événements économiques, sportifs, (jeux des îles de l'océan Indien, matchs de football, ...), d'actions humanitaires ou encore en réponse à des situations d'urgence pour lesquelles les pays de la zone ont été amenés à œuvrer en commun. Les quelques autres actions l'ont été soit du fait des opportunités historiques, soit en fonction des intérêts propres à chaque acteur (institution, entreprise, association, individu, ...).

C'est dans le cadre de la C.O.I., constituant ce que la Réunion appelle « pays du premier cercle », que les îles se sont le plus rapprochées, poursuivant ainsi le souhait d'une plus forte coopération. Cependant, après vingt ans d'existence, la coopération intra C.O.I., malgré des acquis indéniables (pêche au thon, météo,

dispositifs de concentration des poissons, Université de l'océan Indien, ...), reste globalement à développer.

Aujourd'hui encore, du fait de la situation propre à chaque pays (stabilité politique, niveau de développement économique et social, stratégie nationale, ...), on constate une certaine forme d'attentisme, voire d'hésitation dans la mise en œuvre d'une véritable coopération.

Ainsi, le PRIDE (Programme Régional Intégré de Développement des Echanges) qui a suscité des espoirs des acteurs économiques locaux, n'a pas eu tous ses effets. Ce programme n'est pas poursuivi.

Cependant, des accords bilatéraux existent (Madagascar, Seychelles, Comores) et portent leurs fruits. Avec quelques autres pays (Mozambique, Afrique du Sud, Inde, Chine, ...), la coopération institutionnelle s'est mise en place progressivement depuis la LOOM en 2000 (conventions de partenariat, accords, ...) et des actions ponctuelles (missions de prospection économique, enseignement, ...) ont été menées.

La décentralisation récente de l'Etat vers les collectivités locales qui leur a donnée une compétence et une responsabilité nouvelles, est mal comprise ou acceptée au niveau institutionnel national (Ministères, Ambassades, Consulats) et européen. De même, nombre de pays estiment et préfèrent traiter d'Etat à Etat à Paris et ont une vision étriquée des possibilités nouvelles existant à la Réunion.

Par ailleurs, la coopération et l'ouverture sur l'extérieur ne font pas ou plus partie de la culture des Réunionnais et ne sont donc pas des réflexes automatiques. La relation quasi exclusive avec la Métropole pendant des décennies, et maintenant avec l'Europe, a provoqué une atrophie des dynamiques internes d'ouverture vers les Etats voisins et trop souvent certains responsables politiques, économiques et sociaux s'interrogent même sur l'intérêt de telles relations.

La coopération en général et celle au départ de la Réunion en particulier, restent donc à bâtir et à promouvoir dans les esprits tant à la Réunion qu'à Paris. Tous les acteurs locaux doivent encore acquérir ou parfaire une culture de la coopération.

De plus, la faiblesse des lobbies réunionnais auprès des institutions parisiennes et européennes est, elle aussi, préjudiciable à notre Ile.

3) Une faiblesse des relations économiques

Pour des raisons historiques, la Réunion a été et s'est longtemps maintenue dans une relation privilégiée avec la Métropole. Ainsi, les échanges avec l'Hexagone représentent 59 % des produits entrants (soit 1 854 millions d'euros) et 65 % des produits sortants (soit 152 millions d'euros)⁶.

Il faut aussi souligner que les pays les plus proches représentent un marché au pouvoir d'achat restreint, de taille limitée (pays de la C.O.I. : 20 millions d'habitants, un PNB global de 14,5 milliards d'euros, un poids économique équivalent à la République Dominicaine), et n'ont qu'une très faible attractivité en matière d'investissements directs étrangers⁷ mondiaux (0,03 % soit 155 millions d'euros en 2001⁸).

Le premier fournisseur étranger en valeur de l'île est l'Arabie Saoudite ou l'Australie (pour l'approvisionnement en pétrole) suivie de l'Allemagne et de l'Italie. Dans la zone, l'Afrique du Sud n'arrive qu'à la sixième ou septième place (pour 60 millions d'euros).

Les produits exportés de la Réunion (valeur totale de 238 millions d'euros), sont (hors métropole) à destination du Japon (16 millions d'euros), de Mayotte (12 millions d'euros), de Madagascar (8 millions d'euros), de la Belgique (7 millions d'euros) suivi de Maurice avec 6,5 millions d'euros.

Force est de constater, dès lors, que les échanges dans la zone au départ ou à destination de la Réunion restent très faibles. Il en est de même des investissements croisés.

⁶ Source Tableau Economique de la Réunion (TER) 2004-2005 (pages 148 à 151)

⁷ Il est à constater la faible attractivité, au regard des Investissements Directs Etrangers (I.D.E.), des pays de l'océan Indien. Alors que les pays développés attirent 82,3% des I.D.E. mondiaux, la part des pays en développement ne s'élève qu'à 15,9% des flux. Cette faible attractivité se retrouve également dans la part des pays de l'Afrique Sub-Saharienne (dont font partie Maurice et Madagascar selon la classification de la Banque Mondiale).

Si l'on se réfère uniquement aux pays membres de la C.O.I., cette part devient encore plus faible. Ainsi, en 2000, les membres de la COI (hors Réunion) n'attirent que 0,03% des I.D.E. mondiaux. Ce taux établi à partir des données de la CNUCED rappelle que même si, en valeur absolue, ces pays sont passés, en deux décennies, de 10 millions d'euros en 1980 à environ 155 millions d'euros en 2001, l'intérêt manifesté par les investisseurs à leur égard se traduit par, à peine, deux centièmes de points sur cent dans les flux de capitaux mondiaux.

⁸ Source CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce Et le Développement)

4) Une démultiplication des instances compétentes

A la Réunion, la Région et le Département ont les mêmes compétences légales en matière de coopération internationale. Compte tenu d'une part, des principes de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, et de libre administration, et d'autre part, des compétences de l'Etat en la matière, trois entités sont donc « responsables » sur ce secteur et chacune « fait » sa coopération. De plus, la nomination d'un Ambassadeur, basé à Paris, pour la zone océan Indien et Afrique australe, vient encore complexifier les choses.

Ainsi, lors de rencontres officielles, « France/Réunion » est perçue, compte tenu du nombre de personnes qui composent sa délégation, comme une véritable « armée mexicaine ». Souvent, se retrouvent côte à côte, pas obligatoirement ensemble, les représentants des différents ministères français (ministère des affaires étrangères, ministère de l'outre-mer, ministère de la coopération, ambassadeur dans la zone, ...) et ceux de la Réunion (Conseils régional et général, Préfecture/Etat et Officier-Permanent de Liaison qui s'y rattachent). Cette représentation lourde reste illisible pour nos partenaires et ne peut dans l'absolu, qu'allonger, entre autres, les délais des processus de décision. Par ailleurs, il s'avère que les projets de coopération de la Réunion se trouvent parfois en concurrence avec les initiatives nationales. **Aucune vision commune et partagée n'existe en matière de coopération à la Réunion.**

5) Des dispositifs financiers européens difficiles à mobiliser

Il est impossible pour la Réunion et les pays A.C.P. de pouvoir mobiliser les mêmes lignes financières européennes. En effet, le FED (Fonds Européen de Développement) est mobilisable par les Etats A.C.P. et à la Réunion, les partenaires peuvent obtenir des financements du FEDER : il y a incompatibilité entre FEDER et FED pour financer des actions communes à partager avec des partenaires étrangers.

Deuxième partie Préconisations pour une meilleure coopération au départ de la Réunion
--

La commission s'inscrit résolument, comme le C.E.S.R. l'avait déjà préconisé (cf. note « la coopération régionale : un enjeu pour la Réunion ? » ci-annexée) dans l'optique d'un développement dynamique de la coopération permettant des retombées mutuellement avantageuses pour les parties concernées. Pour ce faire, certaines conditions doivent être réunies, en particulier, en interne.

Au préalable, il est indispensable à toute politique de coopération, de permettre sans entrave excessive la circulation des hommes. Il est donc absolument nécessaire d'obtenir enfin des autorités françaises et européennes des adaptations à la réglementation afin que les **modalités de délivrance des visas soient simples et rapides**, et que la venue des ressortissants étrangers (hommes d'affaires, touristes,...) ne soit plus entravée par des délais ou formalités incompatibles avec la nature de leur déplacement.

Par ailleurs, la mise en œuvre des Accords de Partenariat Economique (A.P.E.) entre les pays A.C.P. et l'Union européenne prévus d'ici 2008, doit constituer une opportunité pour la Réunion lui permettant de développer son expertise en matière de coopération.

A) La création d'une Conférence Locale de la Coopération et du Co-développement

Afin de répondre au besoin de cohérence, de lisibilité et d'harmonisation des actions, la commission souligne la nécessité de définir pour la Réunion ce qu'elle souhaite en matière de développement par le biais d'un plan global. La politique en matière de coopération étant un des axes de ce développement, une stratégie globale devra être élaborée et partagée par l'ensemble des acteurs locaux, puis déclinée en plan d'actions.

La commission suggère, pour ce faire, **la création d'une Conférence Locale de la Coopération et du Co-développement** réunissant l'ensemble des partenaires institutionnels, économiques et sociaux y compris les acteurs de la société civile. Cette Conférence doit être l'instance chargée d'élaborer la politique réunionnaise en la matière. Elle doit être aussi le lieu pour discuter régulièrement des orientations à

prendre ou à modifier, et pour informer les partenaires. L'harmonisation et la cohérence des diverses actions s'en trouveraient confirmées.

Les actions mises en œuvre seraient évaluées (avec identification des écueils et valorisation des réussites) afin de proposer les adaptations éventuelles.

La commission souligne l'importance d'associer à la démarche l'ensemble des acteurs locaux et des organisations françaises intervenant dans l'océan Indien.

A titre d'exemple, l'Agence Universitaire de la Francophonie (A.U.F.), qui regroupe 535 membres⁹, est une institution multilatérale qui soutient la coopération notamment entre les pays francophones d'Afrique¹⁰. Elle contribue également au développement de l'enseignement supérieur et de la recherche. A ce titre, cette agence pourrait servir de vivier relationnel et être mieux valorisée qu'elle ne l'est actuellement. En effet, les pays du premier cercle représentent (avec la Réunion) environ 19 millions de francophones. L'objectif de l'A.U.F. de favoriser la francophonie pourrait être réalisé au travers d'actions éducatives. Et le bureau régional de l'A.U.F. de l'océan Indien, basé à Madagascar, pourrait mobiliser ses réseaux pour venir en aide aux établissements, au travers notamment de l'Université de la Réunion, dans le cadre de coopérations interuniversitaires.

De même, le regroupement des acteurs économiques privés, comme à Maurice (Joint Economic Council - J.E.C.) existe à la Réunion et porte le nom de « Réunion Economique ». Elle réunit les trois Chambres consulaires, l'ADIR et l'Agence de Développement de la Réunion - ex. C.P.I. (la C.G.P.M.E. et le MEDEF, s'y joignant, autant que de besoin). Ce groupe a pour vocation de formaliser l'opinion générale du monde économique de la Réunion et souhaite être l'interlocuteur naturel du monde politique en matière économique. Des besoins de formation des entreprises locales et des partenaires de la zone peuvent ainsi s'exprimer par cette voie.

Par ailleurs, la commission a estimé nécessaire pour chaque axe décidé par la Conférence Locale, **l'identification d'un chef de file**, garant de la bonne application des actions à entreprendre. Ce chef de file aurait pour mission la mobilisation des partenaires locaux et extérieurs susceptibles d'être partie prenante.

⁹ dont des universités publiques et privées, des instituts d'enseignement supérieur, des centres ou institutions de recherche, des réseaux institutionnels et réseaux d'administrateurs liés à la vie universitaire.

¹⁰ Mais également de la Caraïbe, d'Asie du Sud-Est, d'Europe centrale et orientale, ou encore du Monde arabe.

La création de la Conférence permettrait la **mise en place « d'un guichet unique »**, de type « AGILE¹¹ », de la coopération pour la gestion des fonds. Ce guichet serait une « task force » susceptible de renseigner les partenaires 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 rencontre/formation). Il devra disposer des moyens nécessaires à ses missions à partir de la mutualisation et du renforcement de ceux qui sont déjà en place. Ce guichet unique doit permettre également aux acteurs de la société civile qui souhaitent se « lancer » dans la coopération régionale - mais qui n'ont pas forcément les moyens humains, financiers et techniques - des expertises, voire des soutiens financiers pour leurs actions.

Enfin, une journée de la coopération pourrait chaque année être organisée dans toute l'Ile afin que chacun soit sensibilisé à la culture et à la pratique de cette dernière.

B) La déconcentration des services ministériels en charge de la coopération

Pour plus de réactivité et avoir plus de cohérence, la commission propose que les services administratifs ministériels de la coopération chargés de la zone océan Indien, soient déconcentrés à la Réunion. Cette déconcentration est en parfait accord avec les orientations théoriques de l'Etat et mise en œuvre par le Gouvernement actuel par le biais de la création de pôles stratégiques régionaux. Elle doit être ambitieuse afin de faciliter le travail en commun et l'échange d'informations avec l'ensemble des différents acteurs, en particulier les collectivités locales.

La déconcentration des services ministériels doit permettre, également de faire remonter au niveau parisien, les attentes de la Réunion en matière de coopération (co-développement).

¹¹ AGILE : Agence de Gestion des Initiatives Locales en matière Européenne

C) La représentation de la Réunion à l'extérieur

Afin de mieux répondre aux décideurs des pays concernés et pour afficher la politique réunionnaise de coopération, il est nécessaire d'implanter des représentations extérieures de la Réunion dans tous les pays partenaires et auprès du COMESA. Celle-ci peut revêtir différentes formes, soit :

- par une représentation physique dans les pays, avec la création d'une antenne de la Réunion ;
- en utilisant la base logistique des Ambassades et Consulats français à l'étranger qui sont prêts à nous accueillir (notamment des agents des collectivités locales de la Réunion) - l'avantage étant de bénéficier des réseaux et du tissu relationnel déjà existants. Cette proposition alternative a été bien accueillie par le Ministre des Affaires étrangères qui, lors de son passage dans l'île en janvier 2004, y a entièrement souscrit.

De même, l'effort de représentation auprès des autorités européennes doit être accentué avec la mise en place d'un Bureau ou d'une antenne à Bruxelles, chargé(e) de défendre les intérêts des Réunionnais.

D) La promotion des atouts de la Réunion

L'objectif est de développer une culture de réseau entre les acteurs réunionnais afin que l'île puisse bénéficier des niches potentielles de coopération (co-développement) dans la zone.

Avec la déconcentration des services ministériels, nous pourrions, à terme, **passer de la coopération de la France « dans » l'océan Indien à une coopération de la France « dans et de » l'océan Indien**, en promouvant et soutenant les acteurs de la Réunion, autant que possible, à toutes les actions nationales dans la zone.

L'île peut et doit pouvoir valoriser ainsi ses atouts, notamment au travers des activités fortement capitalistiques, technologiques et scientifiques. Ses avantages comparatifs - mobilisation du capital financier et humain, qualité de l'enseignement (notamment apprentissage des langues étrangères), de la recherche, niveau d'équipements et des infrastructures de transport, sanitaire ou de communication - port, aéroport, technologies de l'information et de la communication, mobilisation des jeunes - ne peuvent que nous inciter à aller de l'avant et bien plus encore.

Enfin, la commission a insisté sur le caractère pérenne des actions de coopération à mener, afin de créer de véritables filières notamment économiques. Elle pense qu'avec un suivi systématique des projets et des actions faisant l'objet d'évaluations correctives, la Réunion peut s'inscrire en tant que partenaire reconnu.

Conclusion

Alors que l'on a privilégié jusqu'à un passé récent, un développement local uniquement basé sur les références d'un axe Nord - Sud, la commission rappelle qu'il est crucial, pour que la Réunion poursuive son développement, que notre Ile s'ouvre davantage sur son environnement régional. La Réunion doit s'impliquer encore plus et participer aux politiques d'intégration régionales en cours ou à venir, et se préparer à la mise en œuvre des Accords de Partenariat Economique (A.P.E.) issus des accords de Cotonou.

La coopération régionale au départ de la Réunion doit placer l'Homme au centre de toutes les actions.

Une stratégie de développement local et de coopération doit être pensée et définie notamment à partir du vécu des réalités réunionnaises et de l'océan Indien.

L'intégration de l'Ile dans son environnement régional nécessite l'acceptation effective par l'Etat français du rôle essentiel de la Réunion dans les relations internationales françaises dans la zone.

ANNEXE

Cliquez sur le lien ci-dessus