



**CESER**  
ÎLE DE LA RÉUNION

TERRITOIRE, EUROPE ET COOPÉRATION

**LA RÉUNION, TERRE D'EUROPE 2050 :**  
**CONSTRUCTION, STABILISATION ET PROJECTION**

OCTOBRE 2023



*« Là où il y a une volonté,  
il y a un chemin. »*

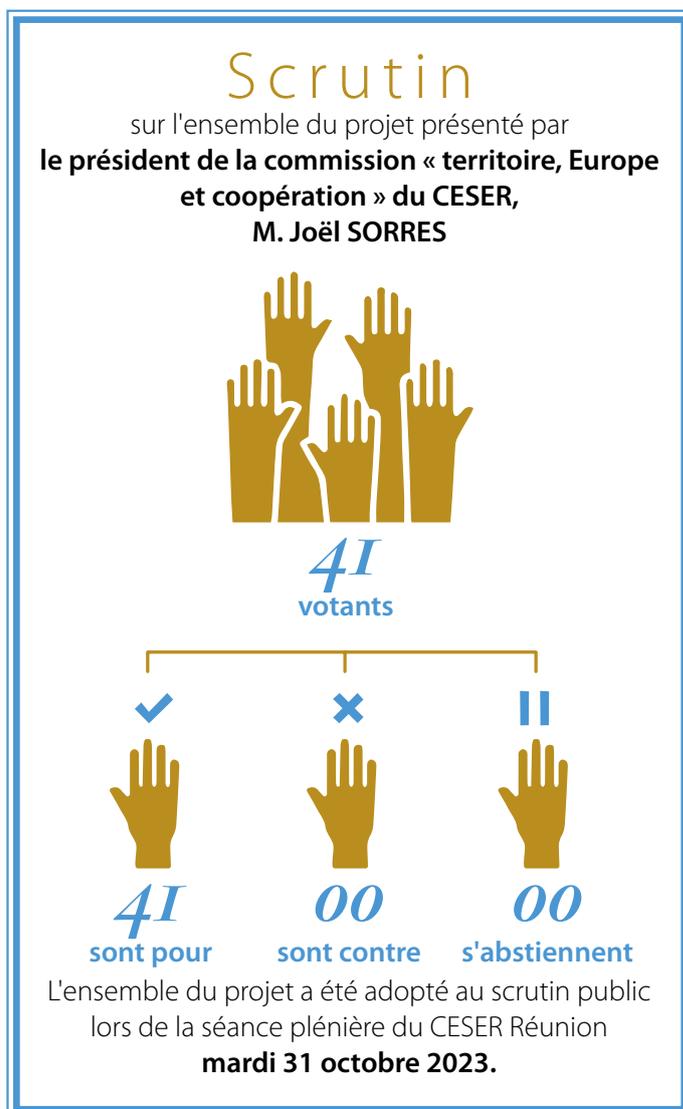
M. Albert EINSTEIN,  
note rédigée (en allemand)  
dans un hôtel de Tokyo,  
1922.

LA RÉUNION,  
TERRE D'EUROPE 2050 :  
CONSTRUCTION, STABILISATION ET PROJECTION

Rapport adopté à l'unanimité  
des membres présents ou représentés

ONT PRIS PART AU VOTE :

M. Philippe ARNAUD-MARQUIER  
M. Hugues ATCHY  
M. Fadil BEEKHY  
M<sup>me</sup> Jasmine BÉTON-MATAUT  
M. Marcel BOLON  
M. Marcelino BUREL  
M<sup>me</sup> Monique CAUMES  
M<sup>me</sup> Pascale CHABANET  
M<sup>me</sup> Julie CHATEL  
M. Érick CHAVRIACOUTY  
M<sup>me</sup> Nicole CHON-NAM  
M<sup>me</sup> Karine DEFROMONT  
M<sup>me</sup> Sylviane DIJOUX  
M<sup>me</sup> Patricia DOXIVILLE  
M. Renaud GILLARD  
M<sup>me</sup> Chantal GRÉGOIRE  
M. Fabrice HANNI  
M<sup>me</sup> Gina LAYEMAR  
M. Jean-François LEBIHAN  
M. Jean-Marie LE BOURVELLEC  
M<sup>me</sup> Sylvie LE MAIRE



M. Karl MAILLOT  
M. Éric MARGUERITE  
M<sup>me</sup> Sandra MENUET  
M. Julius MÉTANIRE  
M. Frédéric MIRANVILLE  
M. Jean-Raymond MONDON  
M. Rodolphe MONNERIE  
M. Stéphane NICAISE  
M. Pierrick OLLIVIER  
M<sup>me</sup> Cendrine PEIGNON  
M. Alain PUELLE  
M<sup>me</sup> Maryvonne QUENTEL  
M<sup>me</sup> Valérie ROCA  
M. Patrick SERVEAUX  
M<sup>me</sup> Marie-Rose SÉVERIN  
M. Joël SORRES  
M. Laurent TURPIN  
M. Dominique VIENNE  
M. Frédéric VIENNE  
M. Yves ZOOGONES

# SOMMAIRE

SYNTHÈSE . . . . .	p.8
PRÉAMBULE . . . . .	p.9
INTRODUCTION . . . . .	p.10



## PREMIÈRE PARTIE

### Un monde en construction, de 1992 à 2020 . . . . . p.13

#### I. L'Union européenne

A. De la CECA à Maastricht. . . . .	p.14
B. De Maastricht à 2020 . . . . .	p.15

#### II. Les Outre-mers européens

PTOM et RUP, similitudes et différences . . .	p.21
-----------------------------------------------	------

#### III. Les régions ultra-périphériques de l'Union européenne : outils spécifiques dans un contexte d'élargissement de l'UE

A. Évolution et renforcement du statut juridique au fur et à mesure des Traités . .	p.24
B. Conséquences des différents élargissements de l'Union européenne sur la politique développée en faveur des régions ultra- périphériques . . . . .	p.28

#### IV. La stratégie de la Commission européenne vis-à-vis des RUP

A. La Communication de 2004 : un nouveau cadre européen pour la stratégie de développement pour les RUP et La Réunion. . . . .	p.29
B. La Communication de 2008 : « Les RUP, un atout pour l'Europe » ; un nouvel angle pour La Réunion. . . . .	p.31
C. La Communication 2012 : « les régions ultra- périphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive ». . . . .	p.32
E. Le Forum des RUP . . . . .	p.35

#### V. Le positionnement des RUP et de leurs États-membres vis- à-vis de la Commission

A. La Conférence des Présidents des régions ultra- périphériques . . . . .	p.36
B. Des Parlementaires ultramarins actifs . . .	p.38
C. L'arrêt Mayotte de la CJUE du 15 décembre 2015 : interprétations et conséquences . .	p.39
D. La mise en œuvre des politiques européennes à La Réunion . . . . .	p.40



## DEUXIÈME PARTIE

# Un monde en réorganisation, de 2021 à 2027 ..... p.47

### I. Les politiques européennes en faveur des régions ultra-périphériques

A. La stratégie « Post-2020 » de l'Union  
européenne ..... p.48

### II. L'année 2022, une nouvelle affirmation des volontés politiques ultramarines

A. La Nouvelle communication RUP  
de la Commission européenne de 2022. . . p.66

B. Des symboles politiques forts pour les RUP  
françaises. . . . . p.67

C. Enjeux et limites de ces événements . . . p.70

### III. Les nouveaux défis et opportunités pour les outre-mer françaises dans le contexte européen

A. Les politiques françaises favorisant l'intégration  
des outre-mer : des opportunités. . . . . p.71

B. Les actions à mener pour renforcer les relations  
entre La Réunion, la France hexagonale et  
l'Union européenne . . . . . p.76



## TROISIÈME PARTIE

# Un monde des possibles, horizon 2050... p.83

### I. La Réunion, terre européenne française, dans les bassins indopacifique et indianocéanique : un atout pour la France et l'Union européenne. . . p.84

A. La Réunion, une région stratégique à plusieurs  
titres dans le bassin indopacifique. . . . . p.88

B. Les atouts intrinsèques de La Réunion . . . p.90

C. La Réunion, territoire important et  
incontournable dans les stratégies nationales  
et européennes. . . . . p.98

D. En synthèse, une évaluation qualitative du  
capital maritime et littoral . . . . . p.100

### II. L'économie bleue de La Réunion : un domaine en plein développement . . . . . p.102

### III. La Réunion en route vers 2050, une volonté de construire un chemin d'avenir . . . . . p.104

A. Vivre plutôt que survivre dans un monde  
incertain, complexe, ambigu et en accélération  
. . . . . p.104

B. La nécessité de l'expression d'une  
volonté affirmée . . . . . p.106

## LES DIX PRÉCONISATIONS DU CESER DE LA RÉUNION ..... p.118

## CONCLUSION ..... p.124

## CONTRIBUTEURS. . . . . p.126

## TABLES . . . . . p.128

## BIBLIOGRAPHIE . . . . . p.131

## ANNEXE . . . . . p.132

# SYNTHÈSE

*« Un avenir prometteur s'ouvre à La Réunion, terre d'Europe dans l'indopacifique. Ensemble, nous construisons un développement intégré et durable, valorisant notre potentiel maritime et renforçant nos liens régionaux. L'Europe est un partenaire essentiel, et nous travaillons main dans la main pour façonner notre destin commun. »*

**M. Joël SORRES**

Président de la commission « territoires, Europe et coopération »

Au cœur de l'océan Indien, La Réunion a le potentiel de pleinement embrasser son identité européenne. Cependant, une méconnaissance persiste quant au rôle et aux retombées de l'Union européenne sur notre territoire. C'est pourquoi le CESER s'est engagé à tracer le chemin parcouru et à esquisser l'avenir. Le rapport « Réunion, terre d'Europe 2050 » éclaire notre relation passée et actuelle avec l'Union européenne, offrant un prisme pour nos aspirations futures. Les politiques nationales et locales, en harmonie avec celles de l'Union, se profilent pour bâtir un développement économique, social et environnemental équilibré.

## **Un monde en construction (1992-2020)**

Le CESER amorce son récit par l'histoire commune, marquée par les impacts des politiques européennes sur les régions ultra-périphériques (RUP). Cette première partie consiste en une présentation non-exhaustive de l'Union européenne (UE), de ses politiques et de leurs impacts pour les RUP, et donc pour La Réunion, depuis le Traité de Maastricht (1993) jusqu'en 2020 et cela sans négliger pour autant la constitution même de l'Union. Le CESER plaide pour une vision décloisonnée, rassemblant les acteurs autour de projets porteurs. Il est impératif de mieux informer les citoyens réunionnais sur les avantages d'adhésion à l'UE, pour une adhésion pleine et éclairée.

## **Un monde en réorganisation (2021-2027)**

Le futur se dessine, et la stratégie s'enracine dans une coordination régionale de l'océan Indien.

La seconde partie se veut être une analyse de la mise en œuvre des politiques européennes sur la période 2021-2027, de leurs impacts potentiels et, des manques et des absences constatées et dessine l'année 2022 comme une année charnière, de changement pour les RUP. À ce titre, La Réunion doit aborder une nouvelle vision de l'utilisation des outils financiers européens. Elle appelle à sortir de la logique du guichet pour laisser place à une stratégie de projet, incluant tous les acteurs. Elle doit perfectionner son ingénierie des services publics sur l'UE, afin de saisir pleinement les opportunités de financement européen. Aussi, le CESER incite à renforcer la collaboration entre La Réunion et les institutions européennes, pour une meilleure insertion de nos besoins spécifiques dans les politiques européennes.

## **Un monde incertain (2028-2050)**

L'horizon de 2050 émerge, porteur de réflexions et d'ambitions. L'avenir dicte la troisième partie, nourrissant cette terre d'Europe. Elle vise l'influence réunionnaise à Bruxelles et Paris, renforçant sa participation aux programmes européens. La zone indopacifique est devenue le théâtre de la scène internationale. La Réunion s'y inscrit en anticipant les nouveaux flux et en développant ses atouts maritimes. Dans cet espace indopacifique en forte mutation et une Afrique en développement exponentiel, La Réunion, rare terre d'Europe dans de l'océan Indien, revêt un positionnement stratégique essentiel. Le CESER souligne l'importance de définir une stratégie territoriale à long terme, intégrant nos spécificités locales et les défis futurs. Cette stratégie ambitieuse, élaborée en concertation avec tous les acteurs, guidera nos pas vers un développement harmonieux et durable.

Fiers de son appartenance à l'Union européenne, le destin réunionnais est forgé dans l'union, la coopération et l'action. La Réunion s'élève, « terre d'Europe » de l'océan Indien, où prospérité et durabilité s'entrelacent.

# PRÉAMBULE

## Un rapport en trois parties

Le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de La Réunion a pu constater qu'il existait une méconnaissance de ce qu'est réellement l'Union européenne, alors même que l'application de ses politiques européennes pour notre territoire a eu des retombées positives. Par ailleurs, il reste des incompréhensions, des interrogations et des attentes, tant de la part de la Commission « territoire, Europe et coopération » du CESER que du côté des élus de notre île et des bénéficiaires des politiques mises en œuvre.

Le CESER a donc souhaité produire un rapport concernant les relations passées, actuelles et futures, potentielles, de La Réunion avec l'Union européenne, sans pour autant négliger les politiques nationales et locales mises en œuvre afin de lui permettre un développement économique, social et environnemental harmonieux. Pour présenter des éléments et une analyse, bien que partielle, sa Commission, chargée de ce travail, a décidé de diviser ce rapport « Réunion, terre d'Europe 2050 » en trois parties chronologiques :

– La première, consiste en une présentation non-exhaustive de l'Union européenne, de ses politiques et de leurs impacts pour les RUP,

et donc pour La Réunion, depuis le Traité de Maastricht (1993) jusqu'en 2020 et cela sans négliger pour autant la constitution même de l'Union ;

- La seconde, se veut être une analyse de la mise en œuvre des politiques européennes sur la période 2021-2027, de leurs impacts potentiels et, des manques et des absences constatées ;
- La troisième, lance des pistes de réflexions et des propositions pour que La Réunion soit pleinement « Terre d'Europe » dans l'indo-océanique et l'indopacifique à l'horizon 2050. Pour le CESER, cette partie nécessitera un travail complémentaire de prospective à faire par la section concernée, à créer, lors de la prochaine mandature.

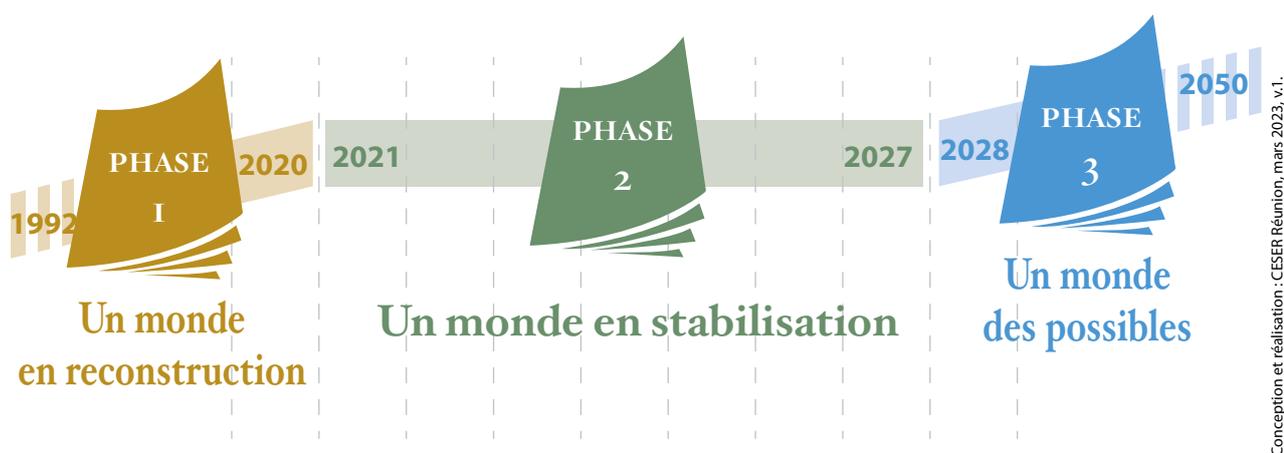


Figure 1. Contextualisation des trois phases du présent rapport.

# INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, les relations entre les régions ultra-périphériques (RUP), la France hexagonale et l'Union européenne sont marquées par des enjeux multiples et complexes. D'une part, les différentes crises économiques et sociales qui ont eu lieu ces dernières décennies ont entraîné des conséquences importantes pour les RUP, notamment en termes de croissance et d'emplois. Celle des « Gilets jaunes » a eu pour mérite de marquer encore plus les divergences d'appréciation entre les Réunionnais, l'État central et l'Union européenne<sup>1</sup>. D'autre part, la crise sanitaire liée à la pandémie de la COVID-19<sup>2</sup> a amplifié ces difficultés et créé de nouveaux défis pour les collectivités territoriales, qui ont dû, de nouveau (après celle du Chikungunya), faire face à des enjeux sanitaires, sociaux, économiques et environnementaux. Enfin, ces derniers, au regard de la transition écologique et des objectifs fixés tant au plan national, qu'aux plans européen et mondial, sont devenus une préoccupation majeure pour l'Union européenne, qui a adopté le paquet législatif « *Fit for 55* »<sup>3</sup> pour y répondre. Dans ce contexte complexe, le CESER a estimé essentiel de rappeler les différentes dimensions des crises qui impactent les RUP et de souligner les actions entreprises par l'Union européenne, la France hexagonale, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux pour y répondre.

Sur le plan social, les RUP sont confrontées depuis des décennies à des enjeux de précarité, de chômage, de formations et d'exclusion sociale, qui ont été exacerbés par les crises économiques et sanitaires. Sur le plan économique, les RUP font toujours face à des difficultés structurelles, telles

que l'isolement géographique et d'un manque de diversification de leurs productions qui limitent leur développement et leur capacité à résister aux crises. Cependant, la résilience insulaire fait que, dans certains domaines, y compris en matière d'innovation, elles ont eu des reprises que leur envieraient bon nombre de régions continentales. Enfin, sur le plan environnemental, elles sont encore plus confrontées aux défis majeurs liés au changement climatique, à la préservation de la biodiversité et à la gestion des ressources naturelles, qui nécessitent une action coordonnée aux niveaux local, national et européen.

Les élaborations des politiques et leurs mises en œuvre pour répondre à ces enjeux majeurs se font, très souvent, de manière partenariale. Par ailleurs, la période 2021-2027 se trouve plus que perturbée par les conséquences liées aux conflits en Europe et en Eurasie. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les différentes orientations, mesures et actions européennes telles que la nouvelle Communication RUP de la Commission européenne de 2022, la stratégie européenne de relance économique, la politique de cohésion et la stratégie de l'Union européenne pour la biodiversité, mais aussi les politiques nationales telles que la stratégie nationale pour la mer et le littoral et le plan de relance. Le positionnement et les déclarations des RUP ont eu pour objectif de renforcer les relations entre l'Union européenne et les RUP mais aussi entre la France et les RUP françaises. Il ne faut pas non plus oublier les différentes déclarations et orientations concernant la zone indopacifique<sup>4</sup> ou les situations géopolitiques en Afrique.

---

1. Cf. rapports du Ceser sur le sujet à chercher.

2. *corona virus disease*, traduit de l'anglais par « maladie du virus à couronne ».

3. Traduit de l'anglais par « apte pour 55 » : objectif de réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990 et de neutralité climatique à l'horizon 2050.

4. Stratégie « *Global gateway* », décembre 2021 – « La stratégie de l'Union européenne pour la coopération dans la région indopacifique », février 2021 – « La stratégie de la France dans l'Indopacifique », février 2022.



Cette deuxième partie du rapport « Réunion, Terre d'Europe 2050 » vise à examiner les opportunités qu'offrent ces politiques, concernant la nouvelle période de programmation, pour répondre aux défis et de s'en saisir au profit du développement économique, social et environnemental pour les RUP, en particulier pour La Réunion. Pour cela, il est nécessaire de faire un état des lieux des politiques européennes pour cette nouvelle période de programmation 2021-2027, et de mettre en exergue les outils en faveur des RUP (I). Puis, au-delà des politiques européennes et des outils financiers mis à disposition dans le cadre, notamment de la politique de cohésion, le CESER présentera des événements majeurs qui ont pu confirmer la position et la place des RUP dans l'Union européenne (II). Enfin, le CESER abordera les nouveaux défis et opportunités pour les outre-mer français dans le contexte européen pour la période 2021-2027 (III). .



**PREMIÈRE PARTIE**  
**UN MONDE**  
**EN CONSTRUCTION,**  
**DE 1992 À 2020**

# I. L'Union européenne

## A. De la CECA à Maastricht

Avant toute chose, il est utile de rappeler les noms de ceux qui sont considérés comme les pères fondateurs de l'Europe et ce afin de leurs rendre hommage : MM. Konrad Adenauer (Allemagne), Joseph Bech (Luxembourg), Johan Willem Beven (Pays-Bas), Alcide De Gasperi (Italie), Jean Monnet (France), Robert Schumann (France) et Paul-Henri Spaak (Belgique). Grâce à eux et à leur ténacité nous avons hérité de ce qui est devenu l'Union européenne.

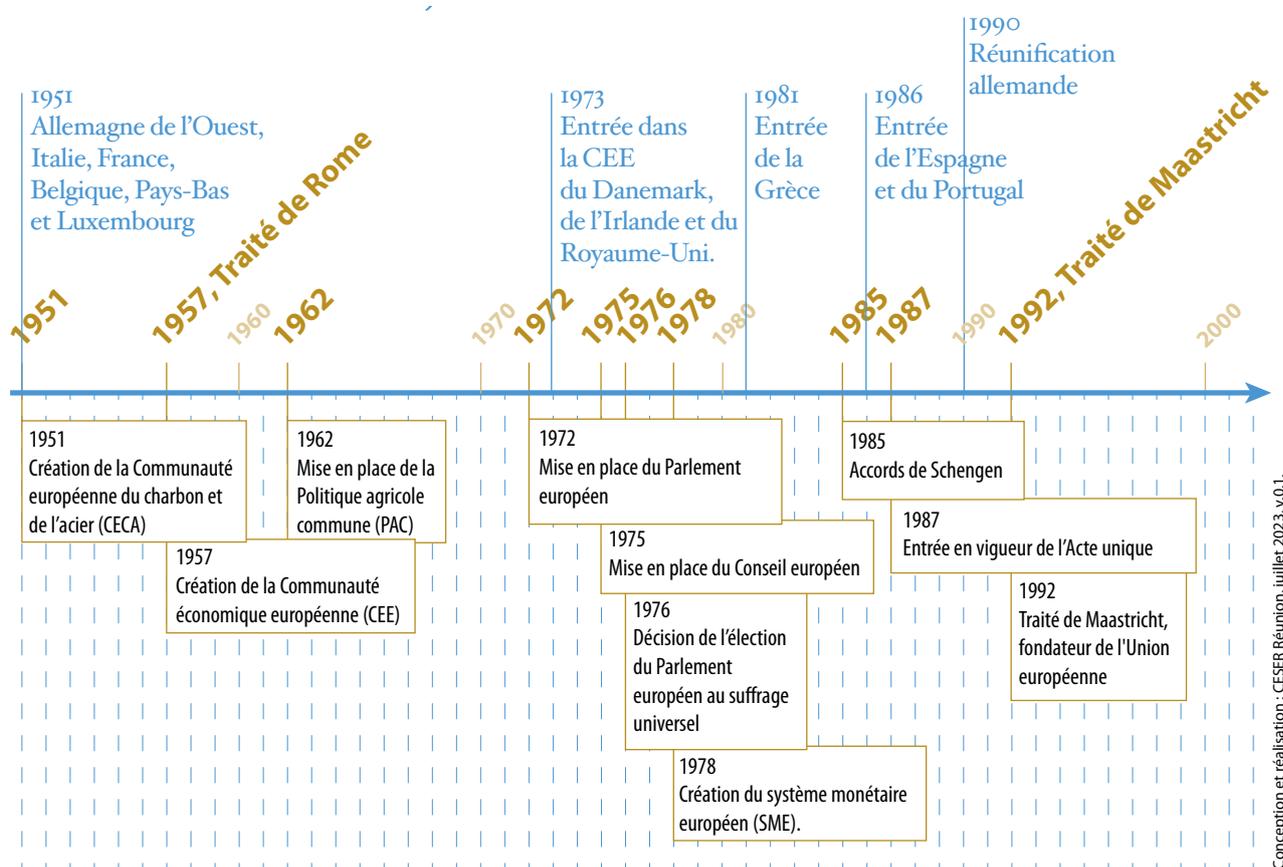


Figure 2. De 1951 à 1992, avant l'Union.

Conception et réalisation : CESER Réunion, juillet 2023, v.0.1.

## B. De Maastricht à 2020

### 1. L'évolution des Traités

Comme indiqué supra, le **Traité de Maastricht** (Traité sur l'Union européenne) est signé par les douze États membres de la Communauté économique européenne (CEE) en février 1992 et entre en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993. Il définit, par ailleurs, les objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) ainsi que la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Il renforce aussi le rôle du Parlement européen.



Il a été révisé par le **Traité d'Amsterdam**, signé en 1997, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 1999. Il permet la procédure de « coopération renforcée » et programme la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice. Un protocole sur les principes de subsidiarité est mis en place. L'Union européenne compte alors quinze membres.

Une nouvelle révision a lieu : le **Traité de Nice**. Signé en 2001, il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2003. Il a pour objectif de réformer la structure institutionnelle permettant de relever les défis posés par un nouvel élargissement. Il renforce également les pouvoirs législatifs et de contrôle du Parlement européen. Il modifie les règles de vote du Conseil et prévoit de nouvelles procédures. Par ailleurs, le vote à majorité qualifiée est étendu à de nouveaux domaines.

Enfin, le **Traité de Lisbonne**, signé en 2001 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> décembre 2009, donne sa pleine mesure au Traité de Maastricht. Il devient un traité constitutif de l'Union européenne : le Traité de fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Ce traité renforce les principes démocratiques et institutionnels, ainsi que la notion de coopération renforcée, mais aussi l'action extérieure, la politique étrangère et la sécurité commune.

L'Union compte aujourd'hui 27 membres après le départ du Royaume-Uni en 2020, suite au référendum sur le Brexit de 2016.

## 2. Les différentes instances de l'UE<sup>5</sup>

Il existe de nombreuses instances au niveau de l'Union européenne. On ne dénombre pas moins de sept institutions, sept organes et plus de trente agences décentralisées. Nous présenterons les principaux institutions et organes.

Le cheminement décisionnel au sein de l'UE implique donc pour les RUP de disposer de plusieurs leviers auprès des différentes instances, tant au niveau national qu'à celui européen.

## Quatre principales institutions décisionnelles

### Le Conseil européen

Il est la tête de l'Union. Composé des chefs d'État ou de gouvernement des 27 États membres de l'UE<sup>6</sup>, du Président du Conseil européen et du Président de la Commission européenne, il définit les orientations et les priorités politiques générales de l'UE. Son Président est élu le Conseil européen lui-même pour un mandat de deux ans et demi, renouvelable une fois. Il propose

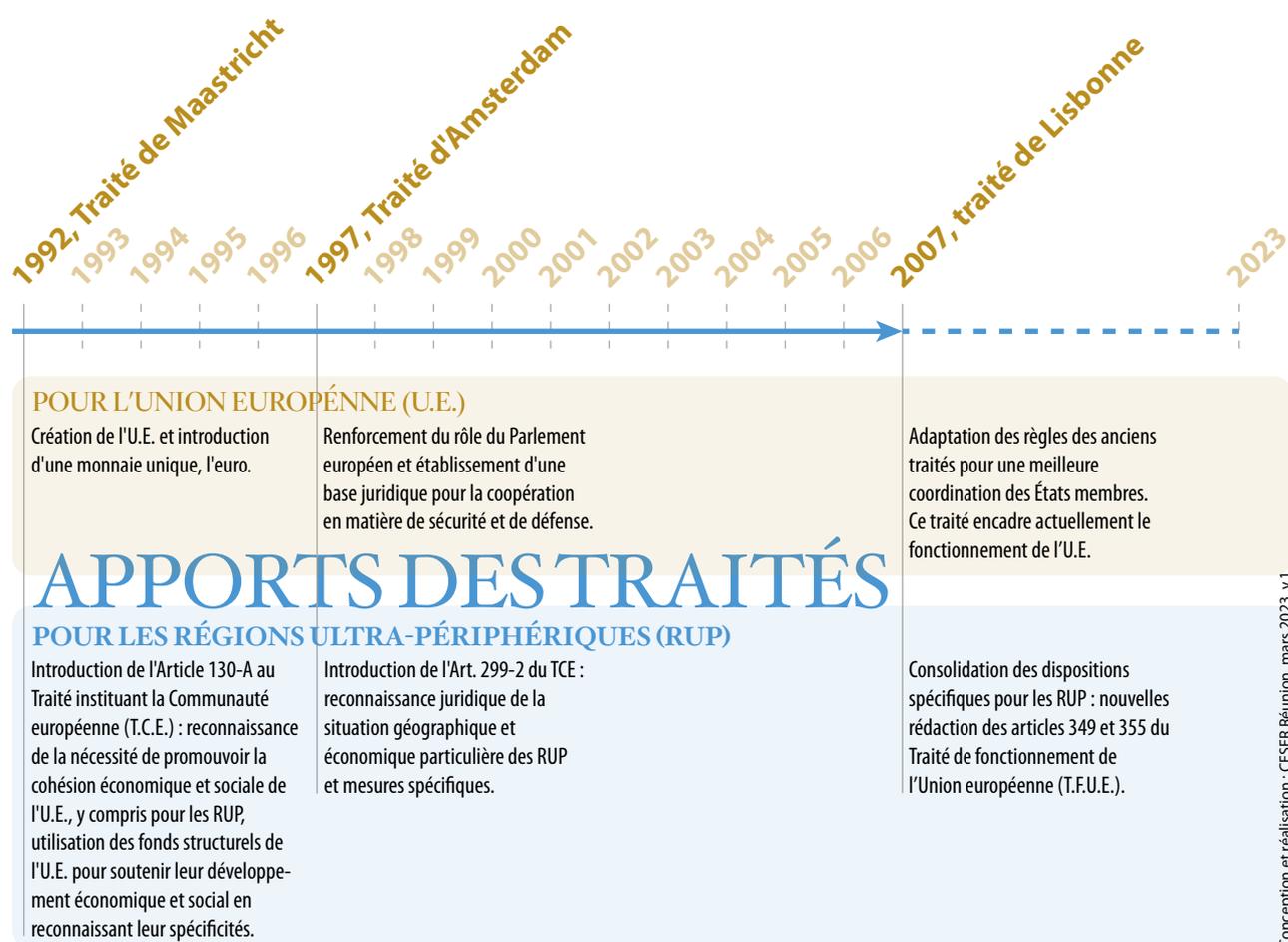


Figure 3. Apports des traités de l'UE pour les RUP.

5. Source : site internet officiel de l'UE.
6. Au moment de sa signature l'UE comptait 28 États membres.

tous les 5 ans la nomination du Président de la Commission européenne qui doit être validée par le Parlement européen. Il se réunit en sommet, au moins quatre fois par an, dont deux en juillet et décembre à la fin de la présidence tournante du Conseil de l'Union européenne. Ses décisions sont prises par consensus à l'issue de négociations entre les États membres, commencées bien avant le sommet. Les États membres jouent donc un rôle prépondérant.

### Le Conseil de l'UE

Aussi appelé le « Conseil », il représente les gouvernements des pays de l'UE et réunit leurs ministres par domaines de compétences au nombre de dix (Finances, Politique étrangère, etc.)<sup>7</sup>. Il est chargé, avec le Parlement européen, d'amender et d'adopter les lois européennes. Sa présidence est tournante tous les 6 mois.

### Le Parlement européen

Il représente les citoyens des pays de l'UE et participe à l'adoption des actes législatifs aux côtés du Conseil de l'UE. Si le pouvoir d'initiative est détenu par la Commission, le Parlement peut lui demander de soumettre les propositions de textes qui lui semblent nécessaires. L'accord des parlementaires européens est nécessaire dans 70 % des domaines de compétence de l'Union.

### La Commission européenne

Elle est le principal organe exécutif de l'UE. Elle propose des mesures législatives, et notamment budgétaires, qui sont examinées et adoptées par le Parlement européen et le Conseil de l'Union. Elle gère les politiques de l'Union sauf celles concernant la politique étrangère et de sécurité commune. Dans le cadre de délégations données

par les pays de l'UE, elle dispose du monopole de l'initiative concernant des relations avec les pays tiers, c'est à dire la politique commerciale.

En ce qui concerne l'étude de cette phase qui couvre les relations entre La Réunion — voire les RUP en général — et l'Union européenne sur la période de 1992 à 2020, la Commission européenne sera au centre des enjeux concernant la plupart des actions. Elle est de fait l'autorité de référence pour le financement des politiques mises en œuvre régionalement, mais également pour la politique commerciale.

---

7. Le Conseil de l'UE, page du site officiel, « [Le Conseil de l'UE —> Plus](#) », 1<sup>er</sup> juin 2022.



Figure 4. Les différentes instances européennes (représentation non exhaustive).



### Trois autres institutions

#### La Cour de Justice de l'Union européenne

Elle est l'instance suprême du droit européen et son rôle est d'interpréter la législation de l'UE, au regard des Traités (TFUE) afin d'en garantir tant son application uniforme dans tous les pays, mais aussi que les pays et les institutions de l'UE la respectent. Elle statue sur les différents juridiques opposant les gouvernements des États membres et les institutions européennes. Sa saisine peut émaner d'un État membre, d'une institution européenne, mais aussi, dans certains cas, par des particuliers, des entreprises ou des organisations qui estiment qu'une institution européenne a porté atteinte à leurs droits.

#### La Banque centrale européenne

Avec le système européen de banques centrales, ils sont responsables de la politique monétaire et de change. Leur rôle est aussi de soutenir les politiques économiques de l'Union.

#### La Cour des comptes européenne

Son rôle est d'être la gardienne des intérêts financiers des citoyens de l'Union et de vérifier que les fonds de l'UE sont correctement utilisés dans le cadre de la réglementation en vigueur.



### Les organes de l'UE

Ils sont au nombre de sept : Le Comité économique et social, le Comité des régions, le Service européen pour l'action extérieure, la Banque européenne d'investissement, le Médiateur européen, le Contrôleur européen de la protection des données, le Comité européen de la protection des données. Nous n'en évoquerons que deux.

#### Le Comité économique et social européen (CESE)

Il est l'organe consultatif de l'UE qui se compose de représentants d'organisations de travailleurs et d'employeurs et d'autres groupes d'intérêts. Le Parlement européen, le Conseil de l'UE et la Commission le consultent sur des questions de politique concernant sa compétence. Il leur

transmet ensuite ses avis. Il sert ainsi de lien entre les instances de décision et les citoyens européens. Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) est en contact avec les Conseils économiques et sociaux régionaux et nationaux de toute l'UE, principalement pour partager des informations.

### Le Comité des régions

Le Comité européen des régions (CdR) est le porte-parole des Régions et des Villes de l'Union, donc de ses territoires auprès de la Commission et du Conseil. Il leur adresse ses avis. Sa consultation est obligatoire pour toute nouvelle proposition touchant l'échelon régional ou local, en particulier en ce qui concerne la coopération transnationale entre régions des pays membres. Elle peut l'être aussi par le Parlement, la Commission ou le Conseil. Ses avis, comme ceux du CESE sont non contraignants.



*M. Robert SCHUMAN, ministre français des Affaires étrangères, à gauche, s'entretenant avec M. Dirk Uipko STIKKER, ministre néerlandais des Affaires étrangères, à droite lors du Conseil des ministres les 24 et 25 juillet 1952 à propos du plan Schuman.*

### La politique de cohésion

Depuis sa création, l'Union européenne (anciennement Communauté européenne) entend se développer de manière harmonieuse, afin que les « États entrants » puissent rattraper leur retard de développement et devenir ainsi une opportunité tant pour les différents États de l'Union que pour cette dernière. C'est une approche de marché, fondée sur un principe gagnant gagnant, qui nécessite de réduire les écarts de développement entre les Pays et les régions de ces derniers en mettant en œuvre une politique de cohésion.

Cette dernière est la principale politique en matière d'investissements de l'Union européenne, et ce dans le cadre des fonds structurels. Véritable instrument de solidarité financière entre les États et leurs régions, la politique de cohésion, autrement appelée politique régionale, se veut être un puissant moteur d'intégration économique concentré sur les régions les moins développées.

Le Traité de Maastricht a consacré le caractère distributif de la politique régionale, mise en place en 1975. Celui de Lisbonne, lui, a attribué une troisième dimension en la renommant « politique de cohésion économique, sociale et territoriale ». Celle-ci est déclinée sous trois objectifs en fonction du niveau de développement des régions européennes, défini par le seul critère du produit intérieur brut par habitant (PIB/hab.) :

- Celles moins développées (dont le PIB/hab. est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE) qui bénéficient de la politique de convergence (ex. objectif 1) ;
- Celles en transition (dont le PIB/hab. est compris entre 75 et 90 % de la moyenne de l'UE) ;
- Celles plus développées (dont le PIB/hab. est supérieur à 90 % de la moyenne de l'UE).

## II. Les Outre-mers européens

### PTOM et RUP, similitudes et différences

**Océans Indien, Pacifique, Atlantique, mers du Nord, Méditerranée, etc. l'Union européenne est présente dans bien des endroits du monde qui lui donne une dimension non restreinte au seul continent eurasien. Ainsi, les Pays et territoires d'outre-mer (PTOM) et les RUP lui donne une assise géo-stratégique à nulle part au monde ailleurs...**

Les PTOM et les RUP se caractérisent, en premier lieu, par le fait qu'ils sont éloignés du territoire continental européen, mais aussi que leurs économies s'apparentent à celles des petits États insulaires en développement (PEID). De même, leur superficie (pour la plupart d'entre eux) leur fait parfois mentionnés comme (dixit la France, pour ses Départements et Régions d'outre-mer et Collectivités d'outre-mer – DROM et COM) des

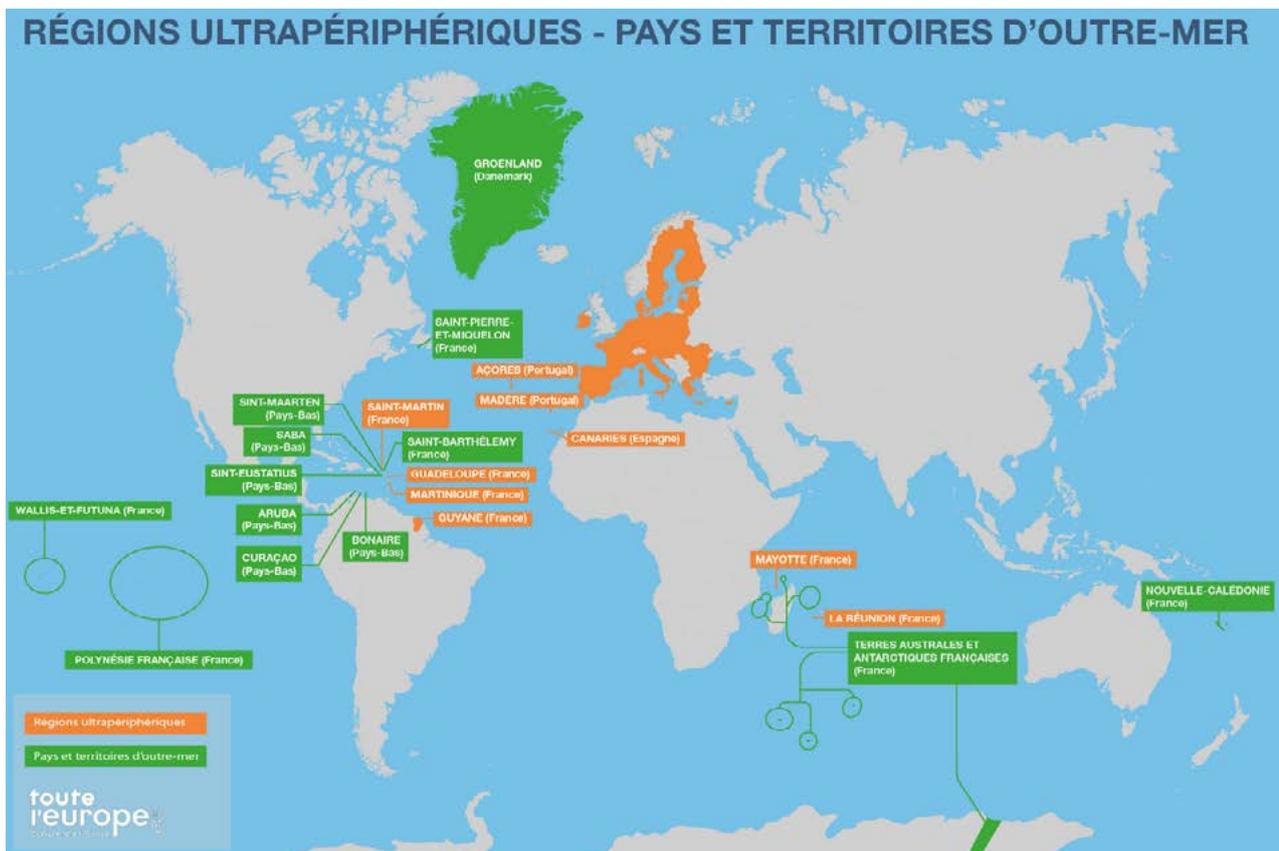


Figure 5. Régions ultra-périphériques, pays et territoires d'outre-mer.

« *confettis de l'Empire*<sup>8</sup> ». Cependant, au regard de la situation géopolitique actuelle, ils se doivent d'être mieux perçus, appréhendés et « pris en considération par l'UE toute entière.

Au cours de la période nous concernant des passages de l'un à l'autre statut se sont faits. À titre d'exemple, Saint-Barthélemy, qui était une RUP, a fait le choix de perdre son statut de Département français pour devenir un PTOM le 1<sup>er</sup> janvier 2012, alors que Mayotte, Collectivité territoriale française depuis 1976, donc relevant du statut de PTOM, devient Département français en 2011 et est reconnu RUP en 2014.



## Les Pays et territoires d'outre-mer (PTOM)

Les Pays et territoires d'outre-mer (PTOM) dépendent constitutionnellement de trois États membres de l'UE<sup>9</sup> (Danemark, France et Pays-Bas), mais ne font pas partie du territoire de l'UE. Ils sont au nombre de treize<sup>10</sup>. Leurs citoyens, s'ils sont européens, ne sont pas soumis au droit communautaire. Ils bénéficient du statut d'« associé », en vertu du Traité de Lisbonne (« régime spécial d'association » article 355 du TFUE). Ils sont mentionnés dans les articles 198 à 204 du TFUE qui déterminent leur association à l'UE par une décision d'association d'outre-mer (DAO) qui, en 2013, met en avant trois objectifs :

- La promotion de la coopération ;
- Le renforcement de la résilience et la lutte contre la vulnérabilité ;
- La compétitivité.

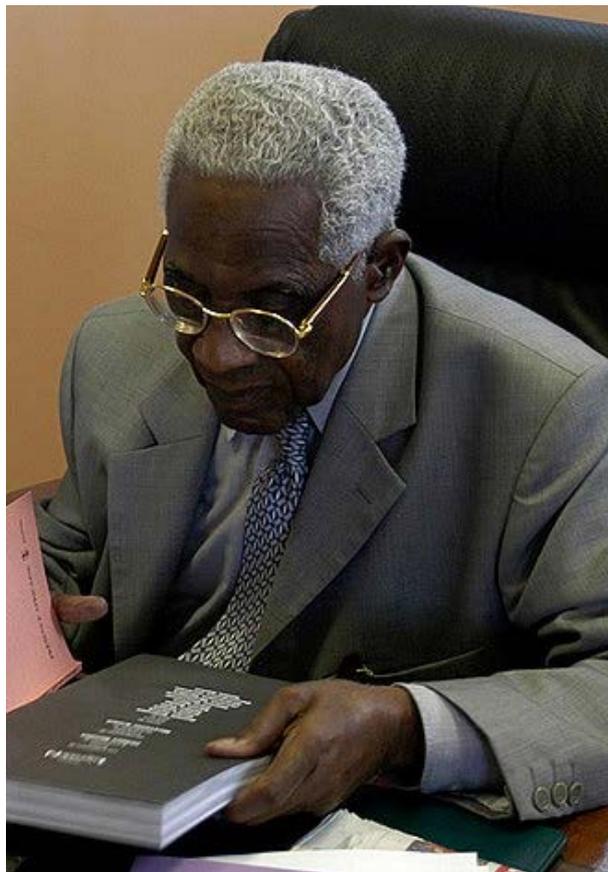
Les produits importés par les PTOM dans l'UE ne sont soumis ni aux droits de douane ni à des restrictions de quantité, ce qui n'est pas le cas des produits européens arrivant dans ces territoires. Enfin, les PTOM ont bénéficié jusqu'en 2020 du financement du fonds européen de développement (FED) et ont aussi pu bénéficier des programmes horizontaux tels que *european action scheme for the mobility of university students (ERASMUS+)*<sup>11</sup>, *board of european students of technology (BEST)*<sup>12</sup>, l'instrument financier pour l'environnement (LIFE), etc.

8. Les Confettis de l'Empire : Djibouti, Martinique, Guadeloupe, Réunion, Tahiti, Nouvelle Calédonie, Guyane, etc. ; M. Jean-Claude GUILLEBAUD, 1<sup>er</sup> avril 1976, éditions Broché.
9. Avant « le Brexit », l'UE comptait 25 PTOM, dont douze sont des pays et territoires d'outre-mer du Royaume-Uni.
10. Danemark : Groenland ; France : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, Terres australes et antarctiques françaises, Wallis-et-Futuna et Saint-Barthélemy ; Pays-Bas : Aruba, Antilles néerlandaises (Bonaire, Curaçao, Saba, Saint-Eustache et Saint-Martin).
11. Traduit de l'anglais par « programme d'actions européennes pour la mobilité universitaire des étudiants. »
12. Traduit de l'anglais par « Comité des étudiants européens en technologie. »

### Les régions ultra-périphériques (RUP)

La Réunion, Guadeloupe, Guyane, Martinique et Mayotte, sont des régions ultra-périphériques (RUP) de l'Union européenne (UE). À ce titre, comme les autres régions européennes continentales, elles sont des territoires, pleins et entiers, de l'un des États membres de l'UE, ici, la France. Les autres RUP sont les îles Canaries (Espagne) et, Açores et Madère (Portugal). Les législations de l'UE et de leur État membre leurs sont donc appliquées. Cependant, relevant de l'article 349 du TFUE, reconnaissant leur : « *situation économique et sociale structurelle [...] aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits* » ; autant de facteurs qui « *nuisent gravement à leur développement* », elles sont soumises à des règles spécifiques. Il en est ainsi de celles en matière de politique des aides d'État aux entreprises (Article 107 (3) du TFUE).

Comme l'ensemble des RUP, La Réunion se situait, lors de la mise en œuvre de la politique de cohésion, dans l'objectif de convergence, du fait de son retard de développement par rapport aux régions continentales. Cela s'est traduit par une politique d'investissements et de soutien qui dure maintenant depuis plusieurs décennies, par le biais des fonds structurels. Elle a ainsi pu bénéficier du fonds européens de développement régional (FEDER), du fonds social européen (FSE), du fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), et de l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).



*M. Aimé CÉSAIRE, poète et homme politique martiniquais, photographie du 19 novembre 2003.*

# III. Les régions ultra-périphériques de l'Union européenne : outils spécifiques dans un contexte d'élargissement de l'UE

**Tout au long de cette période le statut juridique européen des RUP a évolué au gré des traités. Cependant, elles disposaient déjà d'outils spécifiques permettant leur développement.**

## A. Évolution et renforcement du statut juridique au fur et à mesure des Traités

L'étude de l'évolution des relations entre La Réunion et l'Union européenne est concomitante à l'évolution du statut juridique des RUP dans leur ensemble. La première reconnaissance du statut de « RUP » a été établie par la déclaration annexe au Traité de Maastricht. Le texte reconnaissait les caractéristiques physiques et socio-économiques de ces régions, tout en intégrant le besoin de mesures adaptées à ces spécificités afin de leur permettre de « *rattraper le niveau économique et social moyen de la Communauté* ».

C'est notamment grâce à la construction d'un front commun entre la France, le Portugal et l'Espagne (qui ont intégré la CEE en 1986) que le concept de statut spécifique a pu émerger et être pris en considération. Ce front commun a d'ailleurs inspiré les RUP elles-mêmes qui ont signé leur première déclaration commune le 14 octobre

1993 à Saint-Malo. Puis en 1995, les Présidents des exécutifs des RUP ont signé un protocole de coopération afin d'œuvrer ensemble pour une meilleure prise en compte de leurs spécificités par les institutions, créant ainsi la première conférence des Présidents des RUP. Cette toute première conférence s'est réunie sous la présidence guadeloupéenne autour du slogan « *Nos différences se ressemblent et nous rassemblent* ». La notion d'ultra-périphéricité fait son entrée dans le langage. Pourtant, malgré une inscription dans les textes, ce statut n'avait pas de force juridique. Il a fallu attendre le Traité d'Amsterdam de 1997 pour que sa reconnaissance juridique soit consacrée, par le biais de l'article 299 alinéa 2.

Au-delà de la reconnaissance de l'ensemble des contraintes physiques, économiques et sociales subies par ces territoires, on doit également

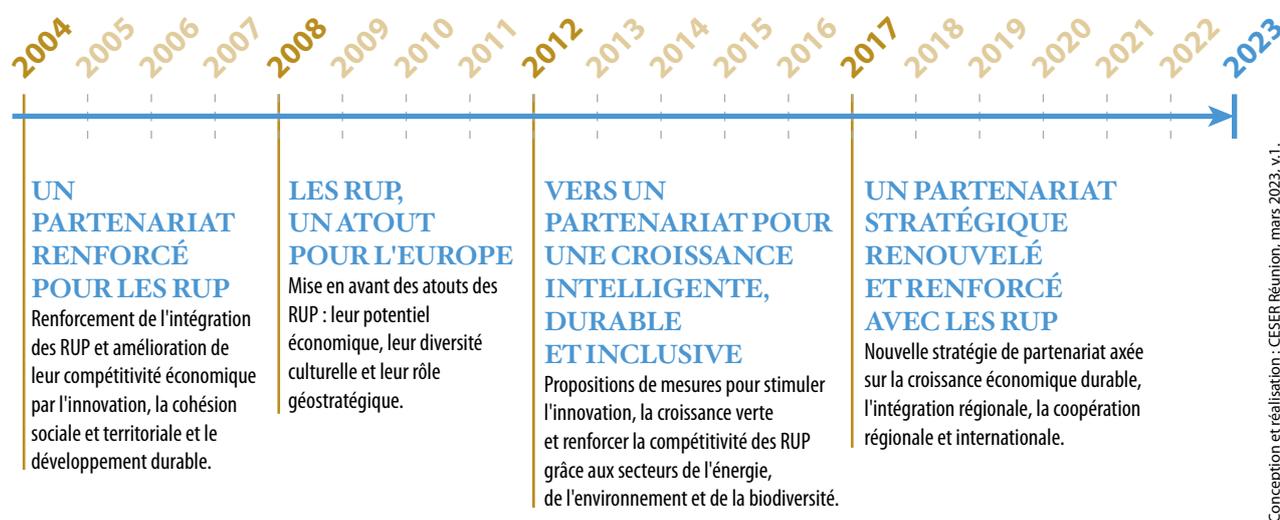


Figure 6. Les communications destinées aux régions ultra-périphériques (RUP).

noter la présence d'exemples possibles d'applications de mesures spécifiques (« *notamment* »), légitimées par leurs contraintes structurelles et insulaires. Elles prennent toute leur légitimité juridique, notamment dans les différents domaines de l'économie, en particulier, l'agriculture et la pêche, mais aussi en matière de formation. La politique commerciale est citée dans les premières, montrant la reconnaissance de l'impact de celle-ci sur et pour les RUP.

En revanche, le dernier alinéa rappelle l'appartenance complète des régions ultra-périphériques au marché intérieur et, par la même, la nécessité du respect des politiques communes de l'Union. La Commission prendra à cœur de mettre en

œuvre tout au long de la période étudiée dans ce document cet équilibre entre spécificités et appartenance au marché intérieur. « Gardienne des Traités » elle veille à leur respect, à leur application et à la cohérence des réglementations y découlant. Cependant, les RUP, et donc La Réunion, ont souvent dénoncé un déséquilibre dans cette mise en œuvre, en particulier sur des domaines spécifiques tels que les accords commerciaux, les règles *phytosanitaires* ou encore la politique de la pêche. 10 ans plus tard, le Traité de Lisbonne conforte ces deux principes juridiques par le biais de deux articles au sein du TFUE :

- L'article 349 qui reprend en grande partie, mot pour mot, l'article 299-2 du Traité d'Amsterdam,<sup>13</sup>

13. Article 349, Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (version consolidée), septième partie, dispositions générales et finales, Journal officiel de l'Union européenne du 26 octobre 2012, C 326/1.

- Et l'article 355, qui quant à lui, dans son premier alinéa indique : « *Les dispositions des traités sont applicables à la Guadeloupe, à la Guyane française, à la Martinique, à La Réunion, à S<sup>t</sup> Barthélemy, à S<sup>t</sup> Martin, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries, conformément à l'article 349.* »<sup>14</sup>

Ce statut juridique des RUP a, ainsi, consacré leurs spécificités, justifiant, dès lors, la mise en œuvre de mesures qui y sont liées. Enfin, l'évolution statutaire des régions ultra-périphériques, au sein de l'UE, a été accompagnée de celle des outils spécifiques, certes timide et pas assez marquée aux yeux des exécutifs locaux, mais tout de même notable.

### 1. La prévalence des deux outils spécifiques des RUP françaises au statut juridique dans les Traités.

En France, deux dispositifs spécifiques de première importance existaient déjà avant la consécration du statut juridique des RUP. Ces outils ont été validés dans le cadre de la construction européenne sur des bases juridiques bien moins importantes afin de répondre au besoin de rattrapage économique et social de ces régions.



#### L'octroi de mer

Le premier outil est l'octroi de mer, historiquement ancré dans les outre-mer. En effet, il a été instauré alors que les « quatre vieilles » étaient encore des colonies françaises<sup>15</sup> et donc bien avant que l'idée d'une Europe unie ne commence à émerger, puis à se construire. Au départ, cette taxe porte sur les produits importés (y compris de la France hexagonale) dans les colonies. Elle est perpétuée lorsqu'elles ont obtenu le statut de Départements d'outre-mer (1947) afin de protéger la production locale et d'apporter une manne financière aux communes qui devaient compenser les surcoûts qu'elles subissaient. Cette taxe a connu de nombreuses évolutions tant avant la naissance de la Communauté européenne, qu'après. En autorisant cette taxe, mais en demandant qu'elle soit en conformité avec le droit communautaire, l'Union européenne a accepté de faire une exception pour les régions ultra-périphériques françaises à un principe pourtant sacré en son sein : l'interdiction de mesures d'effet équivalent à un droit de douane entre des régions ou des pays membres. Ainsi, elle prend déjà en considération l'existence de leurs contraintes, et comme nous l'avons dit supra, elle gardera cette ligne tout au long de l'évolution des Traités.

En vertu du principe de non-discrimination contenu dans l'Acte unique européen de 1986, le Conseil européen du 22 décembre 1989 a rendu une décision étendant sa taxation aux productions locales. Cette loi a également donné aux Régions le pouvoir d'accorder des exonérations de la taxe aux productions locales pour des motifs de développement économique soumis à l'accord de la Commission européenne (les taux sont éga-

---

14. Article 355, Version consolidée du TFUE, septième partie, dispositions générales et finales, Journal officiel de l'Union européenne 115 du 09/05/2008, p. 197-8.

15. Cf. en annexe, Université de La Réunion, Comité d'économie et de management de l'océan Indien (CEMOI), lettre n° 2, 2015.

lement fixés par les Régions elles-mêmes depuis 1984). Cette décision du Conseil sera approuvée par le Parlement français dans une loi de 1992.

Dans une Europe qui s'est élargie, en particulier sur son flanc est, dont les nouveaux États sont bien éloignés des réalités des RUP, cette taxation spécifique aux régions ultra-périphériques françaises, bien que justifiée par un statut juridique fort, a souvent été remise en question. Et ce, parfois par les acteurs et citoyens ultramarins eux-mêmes. Nul ne sait pourtant aujourd'hui où en serait la production locale ultramarine française sans cet outil et si les territoires auraient pu connaître le même développement sans ces budgets pérennisés depuis des décennies.

#### Le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSÉI)

L'autre outil spécifique est le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSÉI), aide européenne qui s'est concentrée principalement sur l'agriculture ultramarine et son développement. Créé en 1989 pour les RUP françaises, le POSÉI est étendu aux Canaries (POSÉICAN), à Madère et aux Açores (POSÉIMA) en 1992, lors de l'entrée de ces deux États dans le bloc communautaire. Il est composé de deux volets :

- Les aides aux filières « traditionnelles » (banane, canne/sucre/rhum) et les aides à la diversification végétale et à l'alimentation animale (mesures en faveur des productions agricoles locales – MFPAL) ;
- Le régime spécifique d'approvisionnement (RSA) qui vise à compenser les surcoûts liés aux problématiques d'éloignement et d'insularité.

L'existence du POSÉI est donc intimement liée et

justifiée par les handicaps naturels que les régions ultra-périphériques subissent, comme indiqué dans le rapport de la Commission du 14 mars 2000 sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299 paragraphe 2 du Traité d'Amsterdam. Ainsi, selon elle, ce deuxième alinéa du Traité « conduit à la mise en place d'un régime spécifique tenant compte de toutes les contraintes qui pèsent sur ces régions, du fait de leur ultra-périphéricité, et sans nuire pour autant à la cohérence du droit communautaire et du marché intérieur. Il confirme et renforce l'approche développée par l'Union européenne, dès 1989, par les programmes POSÉI. »<sup>16</sup>

Le POSÉI dispose donc de possibilités par la Commission qui ne le considère pas comme antinomique à sa mission de « gardienne de l'Union européenne ».

Il a, par ailleurs, inspiré la naissance au « POSÉI pêche. » En effet, à partir de 2007, le fonds européen pour la pêche (FEP) remplace l'IFOP. Il contient un volet spécifique pour les RUP constituant une aide pour compenser les surcoûts qui grèvent l'écoulement de certains produits de la pêche. Cette aide ne concerne alors uniquement que la Guyane et La Réunion. Elle sera généralisée à toutes les RUP françaises à partir de 2013. Il ne s'agit pas d'un outil spécifique entièrement dédié aux régions ultra-périphériques, mais d'un volet spécifiquement adapté aux réalités et besoins locaux.

---

16. Commission européenne, « Rapport sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299§2 – les régions ultra-périphériques de l'Union européenne ». 14 mars 2000. COM/0147 final.

## B. Conséquences des différents élargissements de l'Union européenne sur la politique développée en faveur des régions ultra-périphériques

La mise en perspective de l'évolution de la relation entre La Réunion et l'UE en prenant en considération les différentes vagues d'élargissement de l'Union européenne est importante et doit donc être appréhendée sous un angle négatif mais également positif. En effet :

- D'une part le revenu moyen et le niveau de développement de certaines régions ou États nouvellement intégrés étaient inférieurs à ceux connus dans les RUP au moment de leur intégration,
- Et d'autre part, les dirigeants de ces « nouveaux États » n'avaient peu ou prou aucune connaissance des réalités subies par les RUP, et n'avaient parfois même pas connaissance de leur existence ou de leur appartenance au territoire de l'Union européenne.

Ces éléments auraient pu avoir des conséquences négatives sur les politiques menées par l'UE à leur égard. Dans une Europe élargie à l'Est, l'influence de la France, de l'Espagne et du Portugal a été diminuée et les problématiques à traiter se sont démultipliées. Dans ces circonstances, mais aussi l'évolution de la politique commerciale mondiale, il a été difficile de défendre les besoins de ces régions dans les différentes politiques de l'Union. Il devenait également très difficile de traiter du retard de développement des RUP, étant donné que de nouvelles régions encore plus en retard venaient d'intégrer l'Union. Les régions ultra-périphériques pouvaient alors être perçues comme



des régions qui en demandaient beaucoup alors que leurs populations étaient dans des situations économiques et sociales souvent meilleures que celles des « nouveaux États-membres ». Néanmoins, ces « nouveaux États de l'Union », Pays continentaux, ont bénéficié pleinement des possibilités de développement apportées par l'Union européenne. Les contraintes inhérentes au développement des RUP, elles, perdurent avec des contraintes structurelles pérennes. C'est dans ce contexte que les exécutifs des États-membres et des RUP françaises ont dû apprendre à travailler, mieux et davantage ensemble, pour faire reconnaître les besoins et spécificités de leurs régions éloignées comme autant d'atouts de potentialités pour l'UE.

## IV. La stratégie de la Commission européenne vis-à-vis des RUP

Le regard de la Commission vis-à-vis des RUP a évolué tout au long de ces années, et ce, dans le cadre de ses différentes communications les concernant tant en ce qui concerne les politiques mises en œuvre que les relations avec les exécutifs concernés. Ainsi, à la suite d'un dialogue menée avec le Conseil régional, l'État en région, elle a validé un besoin de réajustement du Document unique de programmation (DOCUP<sup>17</sup>) 2000-2006 pour La Réunion. Néanmoins, la Commission a également fait preuve de constance quant à son interprétation fortement restrictive du TFUE et son refus de développer plus d'outils spécifiques.



### A. La Communication de 2004 : un nouveau cadre européen pour la stratégie de développement pour les RUP et La Réunion.

Le Conseil Européen, réuni à Séville les 21 et 22 juin 2002, a invité la Commission à approfondir la mise en œuvre de l'article 299-2 du Traité d'Amsterdam qui reconnaissait la spécificité des régions ultra-périphériques et « a présenté les propositions adéquates pour la prise en compte de leurs besoins spécifiques à travers les différentes politiques communes, notamment celles des transports, et à l'occasion de la réforme de certaines de ces politiques, en particulier de la politique régionale »<sup>18</sup>. En d'autres termes, il s'agissait là d'une invitation à réfléchir à sa stratégie politique vis-à-vis des RUP. La Commission a répondu à cette demande dans sa communication du 26 mai 2004 « *Un partenariat renforcé pour les régions ultra-périphériques* » en exposant les trois axes prioritaires de sa stratégie de développement :

- La promotion de l'accessibilité au marché unique, l'éloignement représentant une contrainte de poids pour les acteurs ultramarins

17. DOCUP : ce document décline les modalités du plan de développement d'une région ou d'un territoire en expliquant la contribution des fonds structurels communautaires et des fonds publics nationaux et locaux.

18. Serge LETCHIMY, « L'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : Contribution à l'application du cadre dérogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultra-périphériques », 2013, page 26.

- étant donné les surcoûts que cela implique ;
- L'amélioration de la compétitivité afin de permettre aux RUP un développement économique et social qui leur permettrait de rattraper leur retard par rapport aux régions continentales ;
  - La priorité de l'insertion régionale des RUP dans leur zone géographique respective afin de développer leurs échanges de biens et de services avec les États tiers voisins. La Commission souligne que leur situation géographique impose de penser leur développement en partenariat avec les États qui leur sont proches<sup>19</sup>, l'océan Indien dans le cas de La Réunion

Ces trois axes ont permis à la Commission de mettre en place, d'une part des critères de suivi des relations et du développement de leur territoire avec chacune des RUP, et, d'autre part, une analyse de la mise en œuvre des fonds structurels.

De manière plus concrète, cette communication effectue des annonces précises et précieuses dans le domaine de la politique de cohésion :

- Le maintien du taux d'intervention dérogatoire des fonds structurels à hauteur de 85 % applicable à la part prise en charge par l'Union européenne dans le cadre d'un projet. Ce maintien a fortement concouru au développement des RUP, et de La Réunion en particulier ;
- La création d'un programme spécifique de compensation des contraintes, financé par le FEDER sur la base du constat partagé « *que certaines politiques communautaires ne prennent pas suffisamment en compte les particularités des régions ultra-périphériques* »<sup>20</sup>. Elle consacre ainsi la pérennité des contraintes subies par ces régions au regard des développements et à l'intégration que connaissent les autres régions européennes ;

- L'élaboration d'un plan d'actions « grand voisinage » afin de renforcer l'insertion régionale des RUP, reconnaissant ainsi leur localisation comme un atout à valoriser. L'insertion régionale devient alors un objectif, mettant en œuvre une politique transnationale et transfrontalière.

Sur le plan des autres politiques communautaires, la communication de 2004 plaide aussi pour cibler d'une part, des actions liées à la compétitivité et à la croissance des RUP, et d'autre part, des actions liées à leurs contraintes spécifiques en matière d'accessibilité, de régime des aides d'État et de productions traditionnelles : agriculture et pêche.

Cependant, si les orientations stratégiques de développement des RUP doivent s'inscrire dans les objectifs de l'Union européenne, la Commission fonde aussi son analyse sur le fait que sa politique à leur égard doit s'appuyer sur des outils déjà existants. De ce fait, elle invite les régions elles-mêmes, ainsi que les États dont elles dépendent, à mieux les utiliser avant d'en demander de nouveaux, plus spécifiques. Cette communication de 2004 marque de manière profonde l'interprétation restreinte du Traité d'Amsterdam : si le statut des RUP est reconnu, la portée juridique dans son application est relative...

La Commission renforcera cette vision dans le cadre de sa communication de 2008, dressant un bilan des actions et de la politique portée par le document de 2004. En effet, si elle se montre satisfaite et s'attèle à préciser les contours d'une utilisation des dispositifs déjà existants, elle argumente pour leur optimisation ; ceci afin de justifier l'absence de création d'outils spécifiques et innovants.

---

19. Commission européenne, « Un partenariat renforcé pour les régions ultra-périphériques », communication du 26 mai 2004, 0343 final.

20. *Ibid.*

## B. La Communication de 2008 : « Les RUP, un atout pour l'Europe » ; un nouvel angle pour La Réunion.

Un an après la signature du Traité de Lisbonne, consacrant le statut juridique des RUP, et à la demande du Conseil européen de 2007, la communication de 2008 insuffle un véritable changement de paradigme sur la manière de les appréhender et de mettre en œuvre des politiques à leur égard.

Dans cette communication sur la stratégie de partenariat renforcé entre l'UE et les RUP, la Commission européenne aborde une nouvelle approche des relations avec ces territoires : « la valorisation des atouts des RUP en tant que levier de développement économique ». <sup>21</sup>

Selon l'institution, la stratégie de partenariat doit s'appuyer sur les secteurs des RUP « en plein essor » sans pour autant oublier ceux dits « traditionnels » : il s'agit de souligner les progrès de ces territoires en matière de développement. L'objectif est, afin de rattraper leur retard de développement socio-économique, de reconnaître

l'existence des premiers pour les adapter aux réalités locales mais également de s'appuyer sur un certain nombre de secteurs porteurs d'un nouveau développement, et ce, comme étant autant de chances pour les RUP, leurs acteurs locaux, mais aussi, pour l'Union européenne.

Cette communication marque le début d'un changement : les RUP ne sont plus considérées uniquement comme des Régions en situation de rattrapage, on porte, au contraire, un regard positif sur leurs spécificités. De même, « *le rôle important des RUP en tant qu'avant-postes de l'Union européenne dans le monde* » <sup>22</sup> est souligné. De manière concrète pour La Réunion, il s'agit d'en faire une vitrine de l'Union européenne dans la zone océan Indien. C'est ainsi que la territorialité de la politique de cohésion a été introduite. La Commission européenne avait lancé le programme INTERREG en 1990 afin de soutenir financièrement le développement de coopérations transfrontalières en Europe. Ce programme a pris une autre dimension avec le positionnement des RUP en avant-poste de l'UE : La Réunion étant ainsi citée comme « *porte-avion de l'Europe dans l'océan Indien*. », reprenant ainsi des déclarations de l'État français.

En revanche, la Commission persiste et invite à nouveau les régions ultra-périphériques à mieux « *exploiter les instruments communautaires existants* ».

---

21. Conclusion de la communication : « *Face aux défis mondiaux – crise énergétique, crise alimentaire, changement climatique, pression démographique et des flux migratoires, urgence d'une meilleure gestion des océans, l'apport des RUP doit être valorisé. Ces régions sont de véritables laboratoires d'idées où tous ces défis et phénomènes peuvent être cernés, analysés et modélisés. Leur expérience s'avère importante pour leur pourtour géographique et pour le reste du territoire de l'Union. Ce sont ces potentiels, porteurs d'un nouveau paradigme, qui devront être exploités à l'avenir. Cela ne doit cependant pas conduire à cesser de suivre attentivement l'évolution des politiques sectorielles européennes dans le cadre desquelles toutes les possibilités existantes devront être utilisées. La nouvelle approche doit susciter de nouveaux chantiers porteurs de valeur ajoutée et de développement durable devant aboutir, à plus long terme, à une stratégie européenne rénovée en faveur des RUP.* »

22. *Ibid*, p. 7.

## C. La Communication 2012 : « les régions ultra-périphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive ».



Le 20 juin 2012 Commission a publié, une nouvelle communication qui, si dans le fonds n'apporte rien de très nouveau, conforte le nouveau paradigme posé par celle de 2008 qui proposait de valoriser les atouts des RUP. Cependant, si la Commission continue à souhaiter prendre en considération leurs contraintes et spécificités elle souligne la nécessité de la stratégie « Europe 2020 ». Elle met en avant les trois priorités que sont :

1. De développer une économie fondée sur la connaissance et l'innovation il s'agit, certes comme en 2008, notamment de soutenir les secteurs traditionnels mais également ceux les plus novateurs ;
2. De promouvoir une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive ;
3. D'encourager une économie à fort taux d'emploi assurant la cohésion sociale et territoriale.

Cette dynamique est concrétisée par une actualisation des trois axes existants :

- Pour le premier, l'accessibilité ne concerne plus seulement le transport, mais également le transfert de connaissances, ainsi que la mise en place, à un coût raisonnable, de nouvelles

technologies de l'information et de la communication.

- Pour le second, l'accroissement de la compétitivité via la modernisation et la diversification des économies en vue d'améliorer la compétitivité, notamment par l'investissement et l'innovation dans des secteurs à haut potentiel de croissance et/ou une forte valeur ajoutée, l'approvisionnement en énergie abordable et durable ainsi que le soutien au développement du secteur privé (principalement petites et moyennes entreprises – PME – et micro entreprises) et à l'innovation en matière de produits et services.
- Pour le troisième, l'orientation donnée à l'intégration régionale se focalise sur le développement des sphères d'influence socio-économique et culturelle de l'UE, l'amélioration des échanges et le partage des connaissances et le développement accru de la diplomatie avec les pays voisins.

Deux nouveaux axes sont intégrés dans cette communication :

- D'une part, la dimension sociale est renforcée en incitant à la prise de mesures visant à créer des emplois, améliorer les compétences et le niveau d'éducation, réduire le décrochage scolaire, accroître le nombre de diplômés de l'enseignement supérieur, lutter contre la pauvreté améliorer l'accès aux soins de santé et l'inclusion sociale ;
- Et d'autre part, la dimension environnementale dont lutte contre les changements climatiques est ajoutée, des mesures appropriées devant être prise en ce qui concerne l'adaptation au changement climatique et son atténuation.

De plus : « *Chaque RUP est invitée à élaborer un plan d'action définissant, via des objectifs et des étapes, la manière dont elle envisage de mettre en œuvre la stratégie "Europe 2020", en tenant compte de sa situation individuelle* ». <sup>23</sup>

C'est sous la présidence réunionnaise de la Conférence des présidents des régions ultra-périphériques que se met en place ce nouveau fonctionnement. Le programme opérationnel (POE) des fonds européens octroyés aux RUP pour la période de 2014 à 2020, est un document avec deux volets :

- Le premier, général, comportant une stratégie d'ensemble cohérente, pour les régions ultra-périphériques (volet commun aux huit RUP) ;
- Le second décline, la territorialisation des priorités stratégiques de chacun des territoires.

---

23. Commission européenne, « Les régions ultra-périphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive », communication du 20 juin 2012, p.18.

## D. La Communication 2017 : un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les RUP de l'UE



*Plusieurs députés européens des régions ultra-périphériques de l'UE : Juan Fernando LÓPEZ AGUILAR, Ricardo SERRÃO SANTOS, Gabriel MATO, Younous OMARJEE, Corina CRETU, Louis-Joseph MANSCOUR, Cláudia Monteiro DE AGUIAR, Karmenu VELLA et Maurice PONGA (de gauche à droite).*

En 2017, la communication en date du 24 octobre a pour but de redéfinir les relations entre les RUP amène peu de nouveautés et aucune avancée quant à la création d'outils spécifiques.

Le partenariat est renforcé et permet de belles avancées dans la relation entre La Réunion, les RUP en général, et la Commission européenne. Cependant, il existe des limites. Les outils mis à disposition des RUP sont bénéfiques mais sont insuffisants pour répondre aux besoins locaux permettant le développement de La Réunion. L'une des questions qui se pose alors est de savoir si les effets limités du partenariat renforcé sont dus à la position de la Commission ou/et à

une absence d'impulsion au niveau local ou/et national. Ainsi, la Commission estime la nécessité d'une nouvelle gouvernance fondée sur un partenariat solide permettant de « trouver un équilibre entre, d'une part, la nécessité de traiter les régions ultra-périphériques comme des régions européennes, avec tous les droits et obligations que cela implique et, de l'autre, celle de reconnaître de manière proactive leur contexte géopolitique et économique spécifique ».

La Commission indique ainsi vouloir tenir compte de l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne de décembre 2015<sup>24</sup> (cf. infra).

24. Arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 15 décembre 2015 « Recours en annulation – Règlement (UE) n° 1385/2013 – Directive 2013/62/UE – Directive 2013/64/UE – Base juridique – Article 349 TFUE – Régions ultra-périphériques de l'Union européenne – Modification du statut de Mayotte à l'égard de l'Union européenne ».

## E. Le Forum des RUP

Tout au long de cette période, les RUP ont eu de nombreuses réunions et échanges avec la Commission, soit de manière bilatérale, soit de manière groupée. La mise en place du Forum des RUP a permis des échanges encore plus directs entre les diverses composantes des RUP (politiques et socio-économiques) et la Commission. Ce forum est une conférence qui se tient tous les deux ans à Bruxelles réunissant les ministres des trois États membres concernés, des élus du Parlement européen (en particulier, ceux des RUP), les Présidents des neuf régions ultra-périphériques, des représentants des socioprofessionnels des RUP, ainsi que les représentants de la Commission européenne (Président, Commissaires, membres de l'Unité RUP DG-Regio, etc.), et plus largement des institutions européennes impliquées dans la mise en œuvre ou du suivi des politiques européennes. Il s'agit d'un moment d'échanges privilégiés donnant lieu à beaucoup d'attentes et d'engagement de la part des différentes autorités européennes. Cependant, les différentes forces vives des territoires ultramarins considèrent que trop souvent les actes ne suivent pas les paroles et engagements : les résultats en sont jugés comme décevants.



*Premier Forum des RUP le 27 mai 2010 à Bruxelles.*

# V. Le positionnement des RUP et de leurs États-membres vis-à-vis de la Commission

## A. La Conférence des Présidents des régions ultra-périphériques

Bien avant la mise en place des communications européennes ou encore du Forum des RUP, ces dernières se sont organisées. L'objectif était d'avoir des échanges sur les politiques européennes les concernant et des positions communes à défendre tant auprès de la Commission qu'avec les autorités de leurs États membres respectifs.

En 1988, la rencontre de Funchal (Madère) a été le point de départ de ces réunions. Elles souhaitent, en commun, préconiser un dialogue avec la Commission européenne et les autorités nationales de leurs États membres respectifs afin que leur soient apportées des réponses adéquates à leurs problèmes spécifiques.

En 1993, elles adoptent, à Saint-Malo, un protocole de coopération afin de :

- Promouvoir et développer des actions interrégionales ;
- Adopter des positions communes et obtenir de l'UE des interventions répondant à leur situation ;
- Établir des liens techniques et politiques avec les autres régions européennes (cf. Comité des régions), comme avec les organismes internationaux et les pays des leurs espaces géographiques respectifs ;
- Coopérer avec les différentes administrations, institutions publiques, entreprises et organismes socio-économiques de manière générale.

- Renforcer leur coopération aux seins des organisations interrégionales (CRPM, Comité des régions) ;
- Coordonner plus efficacement leurs actions autour d'un protocole de coopération ;
- Mettre en place un groupe de travail composé de représentants de chaque Région pour préparer ce protocole.

De cette première rencontre est née, en Guadeloupe, en 1995, la Conférence des Présidents des RUP avec pour leitmotiv : « *Nos différences se ressemblent et nous rassemblent* ». Sa présidence est tournante chaque année. Depuis lors cette Conférence se réunit, au moins une fois par an. Cette réunion a pris de l'ampleur et rassemble, maintenant, des ministres des États-membres respectifs, mais aussi des représentants de la Commission européenne.

Par ailleurs, a été mis en place un Comité de Suivi composé de représentants de chacune des régions qui suit la mise en œuvre, ou pas, des demandes de la Conférence. Les RUP, à travers la Conférence des Présidents et de chacune des autorités régionales, n'ont eu de cesse de demander la prise en compte des handicaps naturels de leur territoire. Ces derniers freinent leur développement. Pour autant, les politiques et outils mis en place ne répondent pas suffisamment à ces problématiques. Les RUP ont cependant pris acte



*Onzième Conférence des RUP sous la Présidence de La Réunion.*

de la demande de la Commission et ont répondu en faisant régulièrement part de leurs remarques et propositions de plans d'actions dans le cadre de Mémoires des RUP. La réponse des intéressés est toute aussi constante : la conférence des RUP réunie aux Canaries en 2009 a souligné le manque d'adéquation entre les objectifs établis et la réalité des contraintes subies de manière pérenne.

Par la suite, le mémorandum commun des trois États membres (Espagne, France, Portugal) et des régions ultra-périphériques (7 mai 2010) appelle de ses vœux la recherche d'un triple équilibre entre :

- Le soutien aux secteurs stratégiques d'avenir d'une part, et la compensation des contraintes et des handicaps structurels des secteurs traditionnels de l'autre ;
- L'appartenance au grand marché intérieur et l'insertion dans leurs environnements géogra-

- phiques respectifs (politique commerciale) ;
- « *L'adaptation des politiques générales de l'Union et l'adoption d'instruments spécifiques au bénéfice de l'ultra-périphérie* ». <sup>25</sup>

À cette époque, c'est un véritable front commun qui est mis en place par les trois États membres au sein du Conseil, mais également dans le cadre de leurs relations avec la Commission. L'Union européenne venait certes d'être élargie à l'Est avec l'arrivée de territoires ayant des retards importants, mais les trois États, forts de leur « ancienneté » et de leur niveau de développement économique et social ont décidé d'unir et de coordonner leurs forces et leurs actions pour défendre les intérêts des RUP. Les exécutifs de ces dernières par le biais de la conférence des RUP, apporteront tout leur soutien, tout en développant des arguments plus spécifiques pour la défense de leurs territoires.

---

25. « Mémorandum de l'Espagne, de la France, du Portugal et des régions ultra-périphériques : une vision renouvelée de la stratégie européenne à l'égard de l'ultra-périphérie », 7 mai 2010, pages 11 à 13.

## B. Des Parlementaires ultramarins actifs

Les Parlementaires ultramarins français ont été très actifs dans la défense des RUP et tant à Bruxelles qu'à Paris, citons en ce sens deux rapports qui nous concernent encore aujourd'hui :

- Le rapport Blaise ALDO au Parlement européen, en 1999, qui évoque les relations entre les PTOM, les RUP et les pays ACP.
- Le rapport Serge LETCHIMY<sup>26</sup> à l'Assemblée nationale, en 2013, concernant l'application de l'Article 349 du TFUE qui est d'une utilisation restreinte. Il comporte 43 propositions pour une meilleure application afin de permettre un meilleur développement des RUP. Il y est souligné un ensemble d'incohérences et, parfois une absence d'adéquation entre les mesures et la réalité locale. Pour M. LETCHIMY, ces incohérences peuvent venir entraver l'objectif initial d'un meilleur développement régional.

Mais au-delà des rapports, les Parlementaires réunionnais sont souvent intervenus auprès des différentes instances afin que soient mieux prises en considération les situations des RUP. Margie SUDRE et Paul VERGÈS, chacun en tant que parlementaire européen, mais avec leurs responsabilités, pour l'une, ancienne Ministre de la France et Présidente du Conseil régional, pour l'autre, Président du Conseil régional de La Réunion, ont eu à cœur de porter les demandes de La Réunion. Il est par ailleurs à souligner le rôle de Joseph DAUL qui a fermement défendu les intérêts de La Réunion, avec Margie SUDRE, dans le cadre des négociations des accords de partenariat économique (APE). Enfin, Younous OMARJEE, député européen depuis 2012, est devenu en 2019 président de la Commission du développement régional du Parlement européen est, à ce titre, défenseur des PTOM et des RUP.



*Visite des Présidents des RUP à la Commission européenne : Serge LETCHIMY, président du conseil régional de Martinique et président de la conférence des présidents des régions ultra-périphériques, Victorin LUREL, président du conseil régional de Guadeloupe, et Claire JAVOIS-GUION FIRMIN, vice-présidente du conseil territorial de Saint-Martin (de gauche à droite).*

26. Rapport au Premier ministre, M. Serge LETCHIMY, Président du Conseil régional de Martinique, « L'article 349 du TFUE : contribution à l'application du cadre dérogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultra-périphériques », mai 2013.



## C. L'arrêt Mayotte de la CJUE du 15 décembre 2015 : interprétations et conséquences

La vision divergente concernant l'interprétation de l'article 349 du TFUE a été au cœur des désaccords dans les échanges entre la Commission, les États membres et leurs RUP. Cette interprétation a fini par faire l'objet d'une décision de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) suite à des saisines de la Commission européenne et du Parlement européen concernant la demande d'application du Conseil européen de l'article 349 du TFUE à Mayotte.

Cet arrêt également connu sous le nom d'« arrêt Mayotte » a confirmé que Mayotte, qui est devenu un département d'outre-mer français en 2011, était, par extension, devenue une région ultra-périphérique de l'Union européenne et que l'article 349 du TFUE lui était applicable. Cela a eu des conséquences importantes sur la sécurisation juridique du statut des régions ultra-périphériques, renforçant ainsi leur position et la mise en œuvre de mesures spécifiques les concernant. Cet arrêt pourrait avoir des conséquences positives en termes de développement économique et social pour l'ensemble des régions ultra-périphériques, y compris, donc, La Réunion.

## D. La mise en œuvre des politiques européennes à La Réunion

Au départ de la mise en œuvre de la stratégie et des politiques européennes vis-à-vis des RUP, ces dernières ne semblaient être concernées que par deux d'entre elles : la politique de cohésion et celle commerciale. Peu à peu, une prise de conscience de la possibilité d'accès à d'autres financements liés à des politiques européennes s'est faite, en particulier pour le CESER de La Réunion. Cela demande cependant veille, réactivité et nécessité de co-construire des projets avec d'autres régions européennes. Quoi qu'il en soit, au cours de cette période, La Réunion s'est surtout focalisée sur les deux politiques citées précédemment : celle de cohésion et celle concernant le commerce.

### a. La politique de cohésion

La Commission met à la disposition des régions ayant un PIB/hab. inférieur à 75 % de la moyenne européenne des fonds relevant de la politique de cohésion (cf. supra). Ces fonds financent des programmes pluriannuels de 7 ans qui sont élaborés dans le cadre d'un partenariat entre institutionnels locaux et État membre. Les outils financiers ont connu, au cours de la période étudiée, tant dans leurs formats et intitulés que dans leur gestion des évolutions tenant compte des politiques européennes, nationales et régionales décidées.

La question de la bonne utilisation de ces fonds a toujours été un sujet sensible à Bruxelles, Paris ou La Réunion. Il n'y a eu, jusqu'en 2020, aucun dégageement d'office, c'est-à-dire la perte des crédits européens en fin de période et ce pour cause d'absence ou de mauvaises utilisations. C'est l'une des grandes forces de La Réunion qui est considérée comme étant un bon élève de l'Europe.

La Réunion a mis en pratique la politique européenne de cohésion en utilisant les financements



européens pour soutenir son développement économique et social. Elle a bénéficié de fonds structurels européens tels que le FEDER et le FSE pour financer des projets dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de la recherche, de l'innovation, de l'infrastructure et de l'environnement. Elle a aussi pu bénéficier du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). Sur ce dernier point, La Réunion estime que la politique de la Commission ne prend pas suffisamment sa situation dans l'océan Indien, et qu'elle n'est pas dans les eaux territoriales continentales de l'Union.

Cependant, les institutions territoriales ont élaboré des programmes opérationnels, qui définissent les priorités d'investissement pour des périodes de financement pluriannuel de 7 ans. Ces programmes sont élaborés en concertation avec les partenaires locaux et validés par la Commission européenne. Une fois le programme opérationnel adopté, les projets sont sélectionnés par les différentes autorités de gestion et sont mis en œuvre en conformité avec les règles européennes. Au cours de cette période la politique nationale de décentralisation (2014) a fait de sorte que la gestion des POE, globalement faite par l'État en région, à La Réunion en partenariat avec les collectivités territoriales au sein de l'AGILE ont été transmises aux collectivités, à l'exception du FSE et de la politique de la pêche :

- FEDER et FSE+ au Conseil régional,
- FEADER au Conseil départemental (ce qui est une exception, les autres Conseils régionaux gérant aussi le FEADER).

La Réunion a également participé à des programmes de coopération transnationale et interrégionale, tels que les programmes INTERREG, qui visent à renforcer la coopération et l'intégration régionale entre les États membres de l'Union européenne. Enfin, La Réunion a mis en place des structures et des dispositifs pour accompagner la mise en œuvre des projets financés par l'Union européenne, notamment des cellules d'information et de conseil pour les porteurs de projets, des dispositifs de suivi et d'évaluation, et des audits réguliers pour s'assurer de la bonne utilisation des fonds européens.

Voici quelques projets qui, par le biais de la politique européenne de cohésion, contribuent à soutenir le développement économique et social de l'île :

- Le projet « Mise en place d'une filière de valorisation des déchets organiques à La Réunion » a été financé par le FEDER pour un montant de 6 millions d'euros (M€). Il visait à mettre en

place une filière de valorisation des déchets organiques sur le territoire en construisant une unité de méthanisation et en développant des techniques de compostage. Ce projet a été réalisé entre 2012 et 2016.

- Le projet « Soutien aux entreprises de la filière agroalimentaire à La Réunion » a été financé par le FEDER pour un montant de 3,5 M€. Il visait à soutenir les entreprises de la filière agroalimentaire à La Réunion en renforçant leur compétitivité et leur capacité d'innovation. Ce projet a été réalisé entre 2014 et 2016. Parmi les impacts positifs des politiques européennes, on peut noter la modernisation des infrastructures de transport, notamment la construction de nouvelles routes, la modernisation des ports et des aéroports, ainsi que l'amélioration des services de transport public. L'Union européenne a également financé des projets visant à améliorer la qualité de l'eau et la gestion des déchets, ainsi que des programmes de développement économique pour soutenir les entreprises locales et encourager l'innovation.

À titre d'exemples :

- La nouvelle route du littoral est l'un des projets les plus importants financés par les programmes opérationnels européens à La Réunion. Il s'agit d'un projet de grande envergure qui vise à remplacer l'actuelle route qui longe le littoral, vulnérable aux risques d'éboulement et de submersion marine. La construction de la nouvelle route a commencé en 2014 et devrait être achevée en 2023. Le coût total du projet s'élève à environ 2,4 milliards d'euros (Mrd €), dont une grande partie est financée par l'Union européenne ;
- La modernisation de l'aéroport de La Réunion Roland GARROS est également un projet majeur financé par les programmes opérationnels européens. Le projet vise à améliorer les infrastructures de l'aéroport pour répondre à la croissance du trafic aérien et améliorer la qualité des services. Le coût total du projet est

- d'environ 284 M€, dont une partie importante est financée par l'Union européenne ;
- Le projet Rénovation énergétique de l'habitat (REH) est un autre projet financé par les programmes opérationnels européens. Il vise à encourager la rénovation énergétique des logements pour réduire la consommation d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre. Le projet a été lancé en 2014 avec un budget de 65 M€ ;
  - Enfin, le projet Innovation et compétitivité des entreprises réunionnaises (ICER) vise à soutenir le développement économique de l'île en encourageant l'innovation et la compétitivité des entreprises locales. Le projet a été lancé en 2016 avec un budget de 39 M€.

Dans d'autres domaines, nous pourrions également citer :

- Le programme régional d'innovation (PRI) qui a été lancé en 2014 avec un budget de 87 M€ pour soutenir l'innovation dans les secteurs stratégiques tels que l'agroalimentaire, l'énergie et l'environnement ;
- Le projet école numérique rurale (ENR) a été lancé en 2015 pour améliorer l'accès aux technologies de l'information et de la communication dans les écoles rurales, avec un budget de 6,3 M€ ;
- Le projet « Qualirun » a été lancé en 2016 avec un budget de 1,2 M€ pour améliorer la qualité de l'air à La Réunion en réduisant les émissions de polluants ;
- Enfin, le projet de régionalisation de l'enseignement supérieur (RES) a été lancé en 2018 pour améliorer l'offre de formation supérieure à La Réunion, avec un budget de 16,5 M€.

Il faut donc rappeler que plusieurs milliards d'euros ont été investis et mis au service du territoire et de ses acteurs locaux. Ces financements permettent d'améliorer le rayonnement international de l'île et participent à en faire l'une des productions locales les plus importantes des régions ultra-périphériques.

À noter qu'en devenant autorité de gestion du programme de coopération, La Réunion s'est engagée dans un dialogue avec les États voisins afin d'élaborer une stratégie commune selon les axes définis par l'Union européenne. Une obligation de concertation facilite et encourage les relations entre La Réunion et les pays de la zone. Cependant, les pays voisins considèrent, tous, que certaines discussions et négociations doivent se faire et se font avec l'État souverain qu'est la France, mais aussi en direct avec la Commission européenne.

## b. La politique commerciale

La Commission dispose du monopole de l'initiative dans le cadre des relations avec les pays tiers en matière commerciale. Elle a ainsi d'un outil clé pour les RUP car la politique commerciale de l'UE peut mettre à mal leur développement. Dans le cadre de négociations commerciales avec les pays ACP, ces pays veulent vendre leurs productions agricoles, alors que l'UE veut vendre ses produits industriels et ses services. Or, les RUP sont des petits marchés et le moindre changement a des répercussions bien plus importantes que sur le marché continental européen. En disposant du mandat de négociation de la politique commerciale, la Commission a un grand pouvoir sur l'évolution et les possibilités de développement de La Réunion mais également sur sa place au sein de l'océan Indien.

En tant que région ultra-périphérique de l'Union européenne, La Réunion n'est donc pas directement compétente en matière de politique commerciale extérieure européenne. Elle a cependant accès à des programmes de financement européens pour soutenir les entreprises locales dans leur développement à l'exportation, tels que le programme COSME pour les PME ou le programme *EU Gateway* pour les entreprises du secteur de l'agroalimentaire.

L'attente d'une cohérence des politiques européennes pour les RUP dans ce domaine est grande. Ces derniers estiment qu'une politique de développement et de coopération cohérente devrait s'articuler avec la politique commerciale extérieure. Pour eux, la Commission européenne n'a pas suffisamment pris en compte la situation de ces territoires, au regard de l'article 349 du TFUE, dans le cadre de ces négociations commerciales avec les pays environnants.

#### *L'accord commercial avec l'Afrique du Sud*

Dans le cadre des accords commerciaux entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud, la situation de proximité de la RUP Réunion avec ce pays n'a pas été prise en considération ; ceci en dépit des conséquences potentielles pour La Réunion sur son développement économique et social. Après la signature et ratification du premier accord (2004) et sa révision en 2009, les élus réunionnais sont intervenus auprès des institutions françaises et européennes afin que leur situation spécifique soit prise en considération. Ils ont obtenu que des études d'impacts soient faites. **Elles n'ont jamais été réalisées.**

#### *Les APE*

Les Accords de partenariat économique (APE) négociés par la Commission européenne avec les pays de la zone Afrique Caraïbes Pacifique (ACP) n'ont pas pris en compte les RUP et leur situation particulière. Ces régions ont été assimilées au reste du territoire de l'Union européenne sans considération, ni de leur proximité géographique avec les pays ACP, ni de leurs intérêts propres, ni du fait que leurs productions agricoles étaient identiques à ceux de leurs pays voisins. En effet, comme l'ensemble des autres régions européennes, à la différence de la plupart des

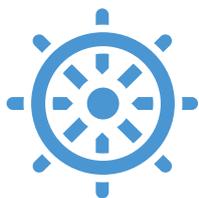
pays qui leur sont voisins, les RUP sont soumises à des normes environnementales et sociales du fait des législations européennes et nationales. Ces obligations les rendent moins compétitives à l'international.

D'un côté, la situation des RUP n'a pas été prise en considération dans le cadre de la négociation de ces accords régionaux, notamment leur retard de développement et la fragilité de leur économie (cf. art. 349 du TFUE) alors qu'ils doivent ouvrir leurs marchés aux pays ACP. De l'autre, l'UE programme et met en œuvre des aides financières importantes pour permettre aux entreprises des RUP de se développer, afin d'améliorer leur compétitivité. **Il s'agit là d'un véritable paradoxe et de manque de cohérence qui prouvent l'absence d'une véritable politique intégrée européenne vis-à-vis des régions ultra-périphériques.**<sup>27</sup>

Les spécificités de la situation économique, sociale, géographique et climatique des RUP ne sont pas que des termes de l'article 349 du TFUE : ce sont des réalités vécues par leurs habitants. De ce fait, elles devraient être plus que concernées par ces négociations commerciales.

---

27.



## Le positionnement du CESER de La Réunion

Tout au long de cette période le CESER de La Réunion a joué son rôle de conseil auprès du Conseil régional. Il a donné son avis sur chacun des POE. Membre du CNS, il y a aussi fait part de ses attentes auprès des représentants de la Commission qui y venaient. Ainsi, il a tissé des relations avec la responsable du pôle RUP de la Commission qui est souvent venu rencontrer les membres du Bureau du CESER afin d'avoir des échanges avec les représentants de la société civile organisée. Il a aussi fait part de ses remarques et propositions lors de sa rencontre avec Pedro SOLBES, ancien Commissaire européen. Ce dernier avait été mandaté par Michel BARNIER afin de rédiger un rapport sur la mise en œuvre des politiques européennes dans les RUP.

Le CESER a également fait part, à la demande du Président du Conseil régional, Paul VERGÈS, de ses propositions concernant les négociations APE. Il a de ce fait rencontré nombre de responsables concernés par ce dossier tant à Paris qu'à Bruxelles. Enfin, il a donné son avis aux différentes institutions réunionnaises (État, Conseil régional, Conseil départemental) dans le cadre du suivi de la mise en œuvre des politiques européennes sur le territoire.

En conclusion, la période allant du Traité de Maastricht à 2020 a été celle de la construction, voire de la consolidation des relations entre La Réunion, RUP française et l'Union européenne. Cela n'a pas été un long fleuve tranquille et c'est en faisant preuve de pédagogie que certaines batailles ont été gagnées. Cette pédagogie est à poursuivre voire à être amplifiée à tous les niveaux qu'ils soient nationaux comme européens. L'accueil de ne se concentrer que sur les

politiques et décideurs est possible, mais c'est en s'assurant que tous les échelons d'un service, du plus technique au plus politique, sont informés des spécificités ultramarines et de la réalité des impacts sur leurs modalités de développement que des progrès pourront encore être réalisés.

Par ailleurs, si les fonds européens au bénéfice du territoire ont été en constante évolution depuis la création du statut des RUP et sont d'un montant non négligeable, pourtant, La Réunion se trouve toujours dans l'objectif de politique de convergence (ex. objectif 1). La tentation, pour certains, de poser la question de la capacité (ou même de la volonté) des RUP de sortir de cet état est grande. Mais, si des régions européennes ont réussi le pari de ne plus se trouver dans l'objectif de cohésion, elles disposaient de handicaps autres que ceux des RUP, qui eux sont pérennes et déterminés dans le TFUE et confortés par l'arrêt Mayotte. L'éloignement et les surcoûts entraînés en termes d'accès aux marchés voisins ou de l'Union demeurent. L'actualité prouve même que les surcoûts peuvent se démultiplier en fonction des évolutions géopolitiques.

Cette actualité a et aura un impact sur la mise en œuvre des nouvelles politiques européennes pour les RUP et La Réunion en particulier. Déjà, la Commission européenne a interpellé le Parlement européen sur les suites des politiques qu'elle se doit de mettre en œuvre pour les RUP : ce sera aussi l'objet de la deuxième partie de ce rapport concernant les programmes européens 2021-2027.





**DEUXIÈME PARTIE**  
**UN MONDE**  
**EN RÉORGANISATION,**  
**DE 2021 À 2027**

# I. Les politiques européennes en faveur des régions ultra-périphériques

## A. La stratégie « Post-2020 » de l'Union européenne

### 1. Les orientations stratégiques de l'Union européenne

Le budget européen pour la période 2021-2027 revêt une importance capitale, car il marque une nouvelle phase d'orientations politiques et de financements de l'Union européenne. Il constitue un instrument clé qui définit ses priorités, ses dépenses et ses ressources pour ces sept années. Cette période budgétaire est particulièrement significative et novatrice car elle fait suite à la crise économique et sociale provoquée par la pandémie de COVID-19, ainsi qu'aux défis géopolitiques liés au conflit en Ukraine et potentiels en indo-pacifique. Les « *grands principes budgétaires* » applicables sont identiques à ceux qui régissent le budget de l'État en France : unité, universalité, annualité et spécialité.

Les orientations politiques pour cette période, connues sous le nom de « Post-2020 », ont été définies par M<sup>me</sup> Ursula von der LEYEN, alors candidate à la présidence de la Commission européenne, lors de son discours d'investiture lors de la session plénière du Parlement européen. Ce discours a marqué le lancement d'une nouvelle dynamique pour l'Europe, avec des objectifs clés tels que la relance économique post-COVID, la transition écologique, la promotion de la numérisation, la défense des valeurs européennes et le renforcement du rôle de l'Europe dans le monde.

Un aspect majeur de cette nouvelle période budgétaire est l'importance accordée au Pacte Vert européen, également connu sous le nom de « *Green Deal* ». Il s'agit d'une initiative importante, pour ne pas dire plus, visant à ce que l'Union européenne soit climatiquement neutre d'ici 2050. Le *Green Deal* propose un cadre ambitieux pour la transition vers une économie verte et durable, en investissant dans les énergies renouvelables, la mobilité propre, l'efficacité énergétique, l'agriculture durable et la préservation de la biodiversité.

Le discours sur l'état de l'Union, prononcé par M<sup>me</sup> von der LEYEN le 16 septembre 2020, a apporté des modifications aux stratégies européennes initiales afin de tenir compte des défis spécifiques posés par la pandémie de COVID-19. Il a souligné la nécessité de renforcer la résilience de l'Europe, de promouvoir la reprise économique durable, de soutenir la santé publique et de renforcer la solidarité entre les États membres.



## 2. Le budget de l'Union européenne pour la période 2021-2027

L'élaboration du budget européen se déroule en plusieurs étapes. En premier lieu, la Commission européenne propose un projet de budget qui est ensuite négocié avec le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne. Ces négociations sont essentielles pour parvenir à un accord sur les priorités et les montants alloués à chaque domaine d'intervention.

Une fois le budget approuvé par le Parlement et le Conseil, les États membres et les régions peuvent bénéficier des fonds européens pour financer des projets et des initiatives dans différents domaines, tels que le développement régional, l'emploi, l'environnement, la recherche et l'innovation, l'éducation, etc. Il faut cependant que les bénéficiaires répondent aux critères fixés

par la Commission. La Réunion a également la possibilité de soumettre des propositions, dans le cadre des critères fixés, et ainsi, de bénéficier de ces fonds pour soutenir son développement et renforcer ses liens avec l'Union européenne et les pays voisins.

Adopté en décembre 2020, le budget global de l'Union européenne pour la période 2021-2027 s'élève à environ 1 824 milliards d'euros (Mrd€), ce qui représente une enveloppe financière substantielle pour soutenir les politiques et les initiatives européennes. Ce budget se compose du cadre financier pluriannuel (CFP), également appelé programmation, qui a été fixé à 1 074,3 Mrd€, et du nouveau plan de relance européen « *Next Generation EU* », doté de 750 Mrd€.

La répartition budgétaire de l'Union européenne pour la période 2021-2027 met l'accent sur plu-

sieurs domaines stratégiques :

- Le marché unique, l'innovation et le numérique bénéficieront d'une enveloppe de **132,8 Mrd€**, ce qui permettra de soutenir les initiatives visant à renforcer la compétitivité et la croissance économique, ainsi qu'à promouvoir l'innovation et la digitalisation des entreprises et des administrations publiques.
- La cohésion, la résilience et les valeurs occuperont une place importante avec une enveloppe de **377,8 Mrd€**. Cette allocation budgétaire soutiendra le développement des régions, la réduction des écarts de développement entre les États membres et la promotion de la cohésion économique, sociale et territoriale. Cela offre une opportunité significative pour La Réunion de bénéficier de fonds européens visant à renforcer son tissu économique et social.
- Les ressources naturelles et l'environnement bénéficieront d'une enveloppe de **356,4 Mrd€**, confirmant l'engagement de l'Union européenne en faveur d'une gestion durable des ressources et de la transition vers une économie circulaire.
- La migration et la gestion des frontières seront soutenues par une enveloppe de **22,7 Mrd€**, tandis que la sécurité et la défense bénéficieront d'une enveloppe de **13,2 Mrd€** pour renforcer la sécurité intérieure et contribuer à la défense de l'Union européenne.
- Le voisinage et le monde, une enveloppe de **98,4 Mrd€** sera allouée pour soutenir la coopération avec les pays tiers, promouvoir la stabilité régionale et contribuer au développement durable des régions voisines de l'Union européenne.
- L'administration publique européenne disposera d'une enveloppe de **73,1 Mrd€** pour couvrir les coûts de fonctionnement des institutions européennes.

Il est important de noter que l'Union européenne a affecté 30% de son budget jusqu'en 2027 à la

réalisation de ses objectifs climatiques, soit environ 87 Mrd€ par an. Cette décision témoigne de l'engagement fort de l'Union européenne envers la lutte contre le changement climatique et la transition vers une économie plus verte. Chaque programme et fonds européen devra intégrer une participation, même minime, à cet objectif climatique.

Cette importante enveloppe budgétaire de l'Union européenne pour la période 2021-2027 ouvre de nombreuses opportunités pour La Réunion afin de renforcer son développement et son insertion dans le bassin océan Indien. En s'inscrivant dans ces orientations, La Réunion peut en devenir un acteur important dans la lutte contre le changement climatique et la promotion de l'innovation technologique, renforçant ainsi son rôle en tant que hub commercial, base militaire, symbole touristique et culturel. Il est crucial de saisir ces opportunités et de développer des projets clés en main qui contribuent à ces objectifs et à la compétitivité des produits réunionnais, à l'amélioration des liaisons aériennes et maritimes dans la zone et à la sécurisation de ces liaisons. En adoptant une approche stratégique globale plutôt que celle « projet par projet », La Réunion peut mieux positionner ses initiatives pour répondre aux défis et aux opportunités des contextes européen et mondial. Pour améliorer cette approche stratégique, il est essentiel d'avoir une vision globale des possibilités qui existent ou qui se proposeraient pour soutenir les projets et les actions de développement à La Réunion.

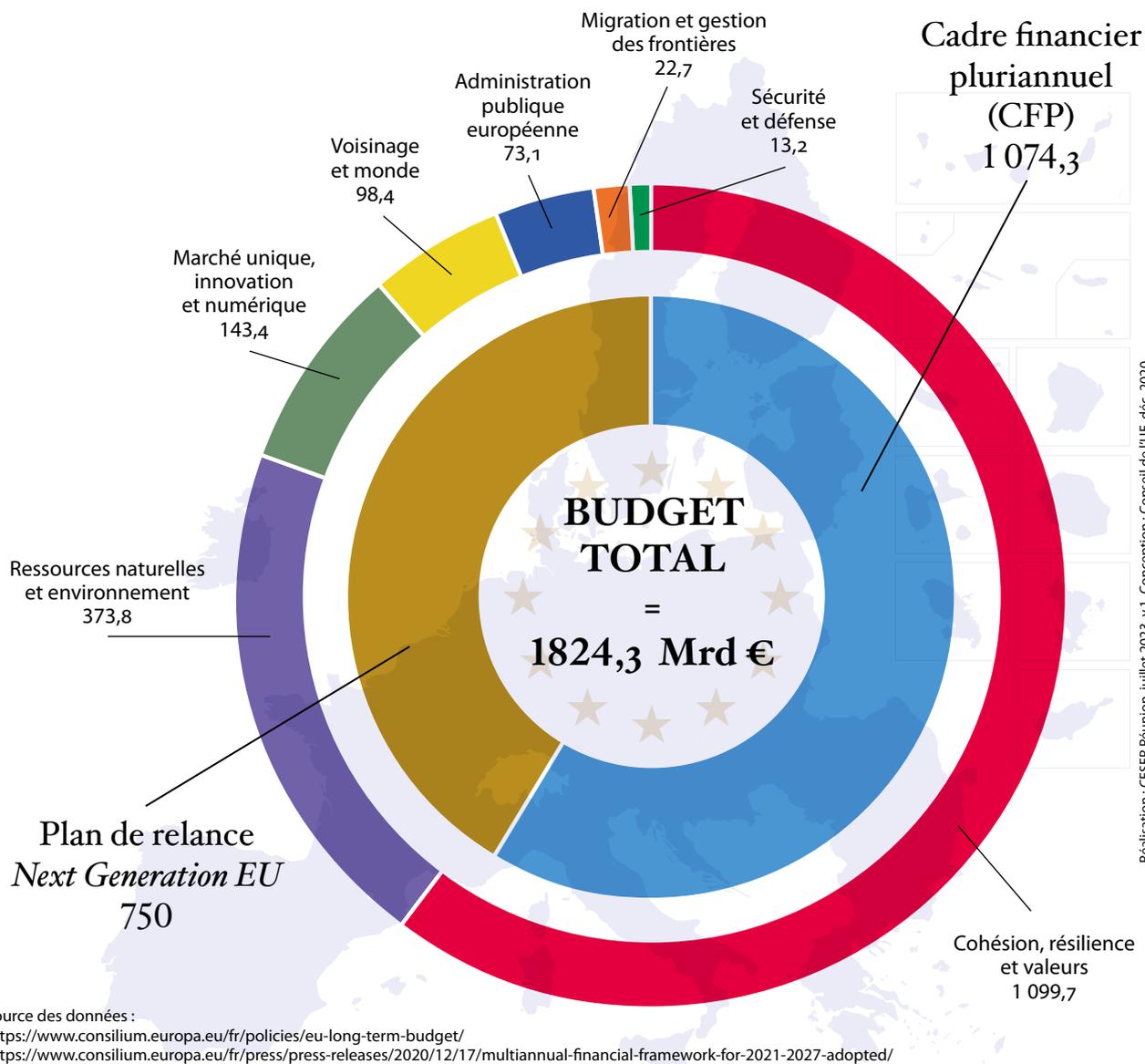


Figure 7. Budget alloué et principaux domaines de dépenses en 2018 (montants exprimés en milliards d'euros – Mrd €).

## B. Les fonds européens pour la période 2021-2027



### a. Les fonds européens structurels et d'investissement (FESI)

Lors de l'établissement du cadre financier pluriannuel (CFP) de l'Union européenne, la Commission européenne a fixé les enveloppes budgétaires globales pour chacune de ses politiques déclinées pour chaque État membre. Cette proposition a ensuite été discutée et négociée entre les États membres et la Commission européenne. À la suite de ce processus, l'Accord de Partenariat entre la France et la Commission européenne a été adopté en juin 2022. Il constitue le cadre stratégique qui guide l'utilisation des fonds européens en France pour la période 2021-2027. Cet accord définit les priorités et les actions soutenues par l'Union européenne, tout en tenant

compte des spécificités et des besoins du pays. Avec un budget global, pour la France, d'un montant de 18,4 Mrd€, il établit les enveloppes pour les fonds structurels.

Ces différents fonds européens contribuent à la réalisation des objectifs et des priorités fixés dans cet accord, ce sont des instruments financiers qui peuvent intervenir dans plusieurs thématiques et qui visent à promouvoir le développement économique et social des régions européennes, en particulier celles qui sont confrontées à des défis spécifiques ou qui présentent un retard de développement, comme La Réunion.



Un règlement<sup>28</sup> portant dispositions communes est établi pour régir huit fonds de l'UE et qui doit être appliqué et suivi, tant par les États membres que les régions. Ensemble, ces fonds représentent un tiers du budget de l'UE. La plus grande part de ce budget est affectée à cinq objectifs stratégiques communs ci-dessus. Cependant, le CESER souligne qu'un apport financier européen dans le cadre des politiques régionales n'intervient jamais seul pour soutenir un projet : il est limité par un taux maximal, et doit toujours venir en complément d'autres financements (État, Conseil régional, Conseil départemental, établissement public de coopération intercommunale - EPCI, autofinancement, etc).

C'est le principe de cofinancement, les fonds structurels n'ont pas vocation à se substituer aux dépenses structurelles publiques de l'État membre. Cela signifie qu'une même dépense ne peut donner lieu qu'à l'octroi d'une seule subvention à la charge du budget européen en faveur d'un même bénéficiaire. En effet, le but du cofinancement est de faire en sorte que l'apport des fonds européens soit un effet de levier sur les financements publics nationaux et locaux.

28. Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au FEDER, au FSE+, au fonds de cohésion, au fonds pour une transition juste et au FEAMPA.

## 1. FEDER et FSE+

Le fonds européen de développement régional (FEDER) et le fonds social européen Plus (FSE+) sont des programmes de l'Union européenne qui visent à soutenir le développement économique, social et territorial des régions européennes. Pour la période 2021-2027, La Réunion bénéficie d'une enveloppe de 1 183,1 million d'euros (M€) pour le FEDER, de 165,1 M€ pour le FSE+ et de 149,8 M€ pour le volet déconcentré du FSE+. Ces enveloppes représentent 8,5% de l'enveloppe octroyée à la France, qui s'élève à 16,8 Mrd€ pour les FEDER, FSE+ et fonds de transition juste (FTJ) - pour 1 M€). Toutefois La Réunion n'est pas éligible au FTJ.

Le FEDER vise à réduire les disparités économiques et sociales entre les régions de l'UE en soutenant des projets liés à l'innovation, à la com-

pétitivité, au développement des infrastructures, à la transition énergétique et écologique, au numérique, au tourisme, à la culture et à l'emploi. Pour La Réunion, les priorités d'investissement définies dans le cadre des FEDER et FSE+ ont été adoptées par la Commission européenne en 2021 après consultation des autorités régionales et des partenaires socio-économiques locaux.

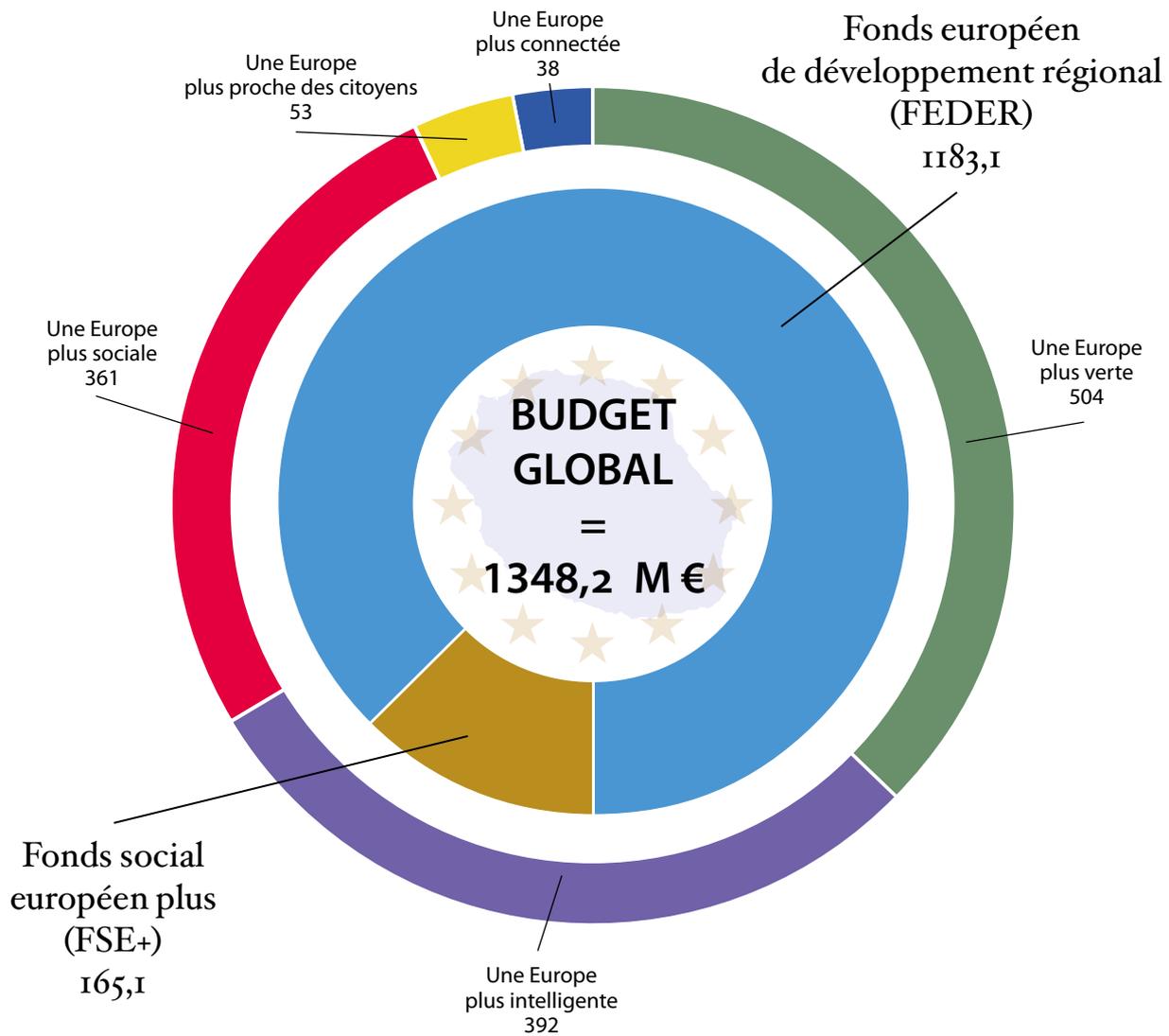
Quant au FSE+, il soutient les politiques de l'emploi, de l'éducation, de la formation et de l'inclusion sociale en finançant des actions visant à améliorer les compétences, à faciliter l'accès à l'emploi, à promouvoir l'égalité des chances et à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Le FSE+ réunit quatre instruments de financement qui étaient distincts au cours de la période de programmation 2014-2020, à savoir, le fonds social européen (FSE), le fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), l'initiative pour l'emploi des jeunes et le programme européen pour l'emploi et l'innovation sociale (« *EaSI* »<sup>29</sup>).

Les axes stratégiques des FEDER et FSE+ incluent notamment le développement des compétences et la lutte contre le décrochage scolaire, l'insertion professionnelle des jeunes et des publics en difficulté, l'amélioration de l'accès à la santé et à la formation pour les personnes les plus éloignées du marché du travail.



---

29. De l'anglais « *employment and social innovation* ».



Réalisation : CESER Réunion, juillet 2023, v.1.

Figure 8. Répartitions des crédits d'intervention du programme FEDER et FSE+ à La Réunion, hors programme national FSE+ d'une enveloppe de 149,8 millions d'euros (M€), montants exprimés en M€.

Le CESER de La Réunion a émis plusieurs avis et contributions dans le cadre de l'élaboration du programme opérationnel FEDER et FSE+<sup>30</sup>. Parmi les enjeux qu'il a soulevés, figurent notamment la nécessité de mieux articuler les politiques européennes, nationales et régionales en matière de développement économique et social, d'accroître l'efficacité et la transparence des procédures de gestion des fonds européens, de favoriser l'innovation et la coopération entre acteurs locaux, ou encore de répondre aux défis environnementaux et climatiques. Quelques utilisations possibles à La Réunion concernant :

- Les FEDER et FSE+ peuvent être alloués à des projets visant à soutenir l'innovation et le développement des entreprises. Cela peut inclure la création de pôles d'innovation, le financement de *start-ups* et de projets de recherche appliquée, et le renforcement des capacités entrepreneuriales.
- Le FEDER :
  - Améliorer les infrastructures touristiques, cela peut inclure la rénovation et la modernisation des hôtels, la construction de nouvelles installations touristiques et la promotion du tourisme durable ;
  - Financer des projets de transition énergétique, cela peut inclure des initiatives visant à promouvoir les énergies renouvelables, à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, et à soutenir des actions en faveur de la préservation de l'environnement et de la biodiversité ;

- Soutenir des projets visant à améliorer les infrastructures de transport, cela peut inclure la modernisation des routes, la construction de nouvelles voies de circulation, et la promotion des transports publics écologiques.
- Le FSE+ peut être alloué à des projets de formation professionnelle et d'accompagnement vers l'emploi, cela peut inclure des programmes de formation adaptés aux besoins du marché du travail local, des dispositifs d'apprentissage pour les jeunes et des actions pour favoriser l'inclusion des personnes éloignées de l'emploi.



---

30. CESER de La Réunion, « Contribution du CESER en vue de l'élaboration du Mémoire des RUP 2017 », 30 janvier 2017 ; « Contribution du CESER sur l'allocation additionnelle spécifique de compensation des surcoûts alloués aux RUP », 9 avril 2018 ; Contribution du CESER de La Réunion « Notre manière réunionnaise d'agir pour Faire territoire(s), Faire société : éduquer, bâtir et transmettre », 19 mars 2019 ; Avis du CESER de La Réunion « Les RAMO (rapports annuels de mise en œuvre) des programmes opérationnels européens pour l'année 2018 », 18 juin 2019 ; Contribution du CESER de La Réunion « Les indicateurs de transformation du territoire : Indicat'ter », 15 novembre 2019 ; « Avis 1 et 2 du CESER de La Réunion en vue de l'élaboration d'un diagnostic territorial pour la préparation des futurs programmes opérationnels FEDER et FSE+ 2021-2027 », 5 février 2020 ; « Avis du CESER de La Réunion sur les rapports annuels de mise en œuvre (RAMO) FEDER et FSE+ », mai 2023, et « FEADER », juin 2023, sur les exercices de l'année 2022.

## 2. Le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)

Il soutient le développement rural en investissant dans l'agriculture, l'environnement, les zones rurales et la diversification économique. Pour la période 2021-2027, le FEADER représente un budget de 14 Mrd € pour la France, dont une part est allouée aux RUP, notamment La Réunion. Celle allouée à La Réunion dans le cadre de la programmation 2021-2027 FEADER s'élève à 260 M€. Il est à préciser que La Réunion est la seule région française qui délègue la gestion du fonds au Conseil départemental. Pour la période 2021-2027, la stratégie du FEADER pour les RUP s'articule autour de trois axes :

- Renforcer la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture rurale : cette mesure vise à améliorer la productivité et la compétitivité de l'agriculture et de la sylviculture, notamment en promouvant la modernisation des exploitations et la diversification des activités économiques dans les zones rurales ;
- Préserver l'environnement et encourager la transition agro-écologique qui a pour objectifs de favoriser la préservation de la biodiversité et la transition agroécologique, notamment en

soutenant les pratiques agricoles durables et la gestion de l'eau et des sols ;

- Renforcer la cohésion territoriale et soutenir les dynamiques locales afin de promouvoir la coopération territoriale et la mise en réseau des acteurs locaux, notamment en soutenant les projets de développement rural intégré.

Quelques utilisations possibles à La Réunion concernant le FEADER :

- Le soutien à l'agriculture biologique et à l'*agro-écologie*, avec des aides à la conversion et des mesures pour encourager des pratiques plus durables ;
- Le développement des circuits courts et de l'approvisionnement local, pour favoriser la relocalisation de l'économie et réduire la dépendance aux importations ;
- L'amélioration de la gestion de l'eau et la préservation de la biodiversité, notamment par la restauration de zones humides et la mise en place de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement ;
- Le renforcement de la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires locales, avec des aides à l'investissement et à l'innovation ;
- Le soutien à la formation et à l'installation de jeunes agriculteurs, pour assurer la relève et le renouvellement générationnel.



Les projets répondant à ces orientations visent à contribuer à la résolution des défis auxquels est confrontée l'agriculture réunionnaise, et ce, dans un cadre géographique et géopolitique qui ne lui est pas souvent favorable, tout en promouvant la transition vers une agriculture plus durable et plus résiliente.

### 3. Le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSÉI)

Le POSÉI est la déclinaison du premier pilier de la politique agricole commune (PAC) et reste un programme spécifique destiné aux RUP de l'Union européenne. Il convient également de noter que le POSÉI s'inscrit dans le cadre plus large des politiques européennes de développement rural et de soutien à l'agriculture durable. Il vise à compenser les « handicaps structurel<sup>31</sup> » liés à l'éloignement et à l'insularité des RUP, ainsi qu'à soutenir leur développement économique, social et environnemental. Le POSÉI est constitué de quatre volets : « *production locale* », « *aides à la transformation et à la commercialisation* », « *développement rural* » et « *mesures horizontales* ».

L'enveloppe annuelle pour la France pour ce programme s'élève à 278 M€, bénéficiant notamment à la filière canne à sucre à La Réunion et en Guadeloupe. Pour La Réunion, le POSÉI représente une aide financière considérable pour soutenir les filières agricoles locales, qui sont confrontées à des défis importants en termes de compétitivité et de rentabilité. En vertu des traités - en particulier le TFUE - et de la décision de la CJUE reconnaissant les spécificités naturelles des RUP et la nécessité de ces enveloppes, notamment dans le cadre des



objectifs européens et nationaux de consommation responsable<sup>32</sup> et de modernisation d'un modèle agricole résilient, les États, leurs RUP (institutions et socioprofessionnels) sont montés au créneau pour refuser toute diminution.

Le Conseil économique, social et environnemental régional de La Réunion a ainsi recommandé<sup>33</sup> de poursuivre et d'adapter le POSÉI pour répondre aux spécificités de l'île et de ses filières agricoles.

31. Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne, sur les régions ultra-périphériques et sur les propositions de règlement du Conseil (COM [2000] 774 final / E 1631, COM [2000] 791 final / E 1647) enregistré le 3 mai 2001 ; Résolution du Parlement européen du 14 septembre 2021 vers un renforcement du partenariat avec les régions ultra-périphériques de l'Union (2020/2120(INI)) adoptée le mardi 14 septembre 2021.

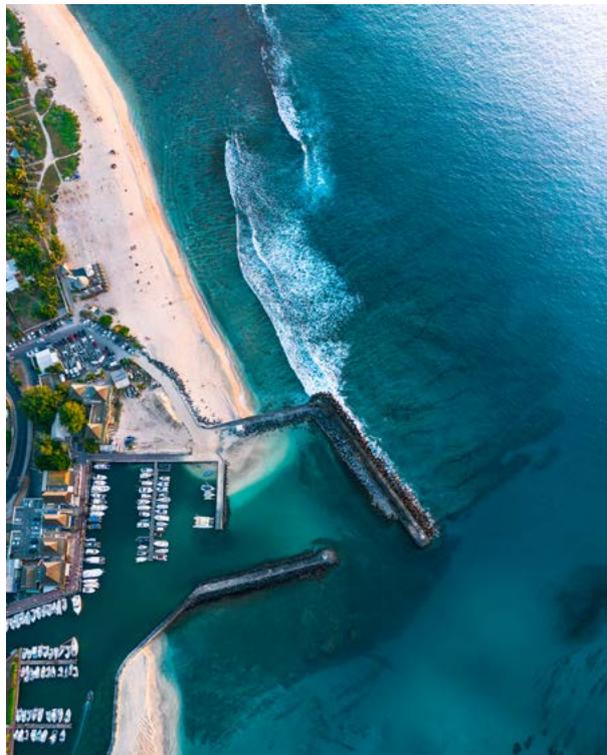
32. Stratégie européenne « de la ferme à la table » traduit de l'anglais « *farm to fork* » entrant dans le cadre du « *Green Deal* ».

33. CESER de La Réunion, « contribution du CESER sur l'allocation additionnelle spécifique de compensation des surcoûts alloués aux RUP », 9 avril 2018.

#### 4. Le fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA)

L'Union européenne et la Région Réunion soutiennent les filières de la pêche et de l'aquaculture sur la période 2021-2027 au travers du fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA) qui constitue le levier financier pour la mise en œuvre de la politique commune de la pêche (PCP). Ce programme européen vise à garantir la durabilité de la pêche et de l'aquaculture sur le plan environnemental, économique et social et à offrir aux citoyens de l'UE une source de produits alimentaires sains. Il a pour but également de dynamiser le secteur de la pêche et d'assurer un niveau de vie équitable aux pêcheurs et de contribuer à la préservation de l'environnement marin et côtier.

Le FEAMPA remplace le fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) qui était utilisé pour la période 2014-2020. Il est doté d'une enveloppe de 6,1 Mrd€ à l'échelle européenne, dont 567 M€ pour la France. La Réunion pourra bénéficier de cette enveloppe à hauteur 46,6 M€ pour soutenir la modernisation de ses flottes de pêche, améliorer la qualité des produits de la mer et des pratiques de pêche, et développer les activités liées à l'aquaculture durable.



### 5. Le sixième programme interrégional de l'océan Indien (INTERREG VI OI) et l'instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale (« NDICI »<sup>34</sup>)

Le sixième programme inter-région de l'océan Indien (INTERREG VI OI) est un programme de coopération territoriale européenne qui vise à promouvoir une croissance économique intelligente, durable et inclusive dans les régions européennes. Le programme est financé par le fonds européen de développement régional (FEDER) et est voué à encourager la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale entre les États membres de l'Union européenne.

Pour la période 2021-2027, l'enveloppe allouée au programme INTERREG VI OI pour La Réunion s'élève à 62 M€. Ce financement permettra de soutenir des projets de coopération entre La Réunion et les autres États membres de l'Union européenne ainsi qu'avec des pays tiers de la région de l'océan Indien.

En outre, La Réunion bénéficiera également du nouvel instrument de voisinage, de coopération internationale et de développement (NDICI) pour la période 2021-2027. Cet instrument vise à renforcer la coopération entre l'Union européenne et les pays tiers, en particulier les pays voisins de l'Union européenne, en vue de promouvoir une croissance économique du-

table, la stabilité politique, la sécurité et la résolution des conflits. Dans ce cadre, le CESER a préconisé<sup>35</sup> de consolider l'expertise des services publics afin de faciliter l'articulation des FEDER et NDICI, pour laquelle il est important de porter un intérêt particulier pour l'insertion de La Réunion dans la zone de l'Indianocéanie<sup>36</sup>. Ces fonds pourraient permettre au territoire de mettre en œuvre une stratégie de co-développement régionale à la hauteur des enjeux actuels et futurs.

Le budget total alloué au NDICI pour la période 2021-2027 est de 70,8 Mrd€, dont une partie sera consacrée à des projets de coopération avec les régions ultra-périphériques. Il est prévu que le financement soit utilisé pour soutenir des projets de coopération internationale avec les pays voisins de l'océan Indien. Les Comores bénéficient d'une enveloppe d'un montant de 46 M€, Madagascar de 32,5 M€, Maurice de 7,9 M€ et les Seychelles de 2 M€.



34. De l'anglais « *neighbourhood, development and international cooperation instrument* ».

35. CESER de La Réunion, avis sur « le rapport d'activités et les comptes administratifs de la Région Réunion pour l'exercice 2022 », juin 2023.

36. L'Indianocéanie est le nom par lequel les pays du sud-ouest de l'océan Indien (Comores, Madagascar, Maurice, La Réunion, Seychelles), regroupés au sein de la Commission de l'océan Indien, s'identifient et se reconnaissent.

## I. LES POLITIQUES EUROPÉENNES EN FAVEUR DES RÉGIONS ULTRA-PÉRIPHÉRIQUES

Quelques orientations possibles :

- La mise en place d'un programme de coopération scientifique et technologique avec les pays d'Afrique australe pour la recherche sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique ;
- L'appui au développement d'une coopération commerciale et économique dans l'océan Indien pour faciliter les échanges commerciaux ;
- L'aide à la mise en place d'un système régional de gestion des risques environnementaux pour renforcer la résilience des États de la région face aux catastrophes naturelles.

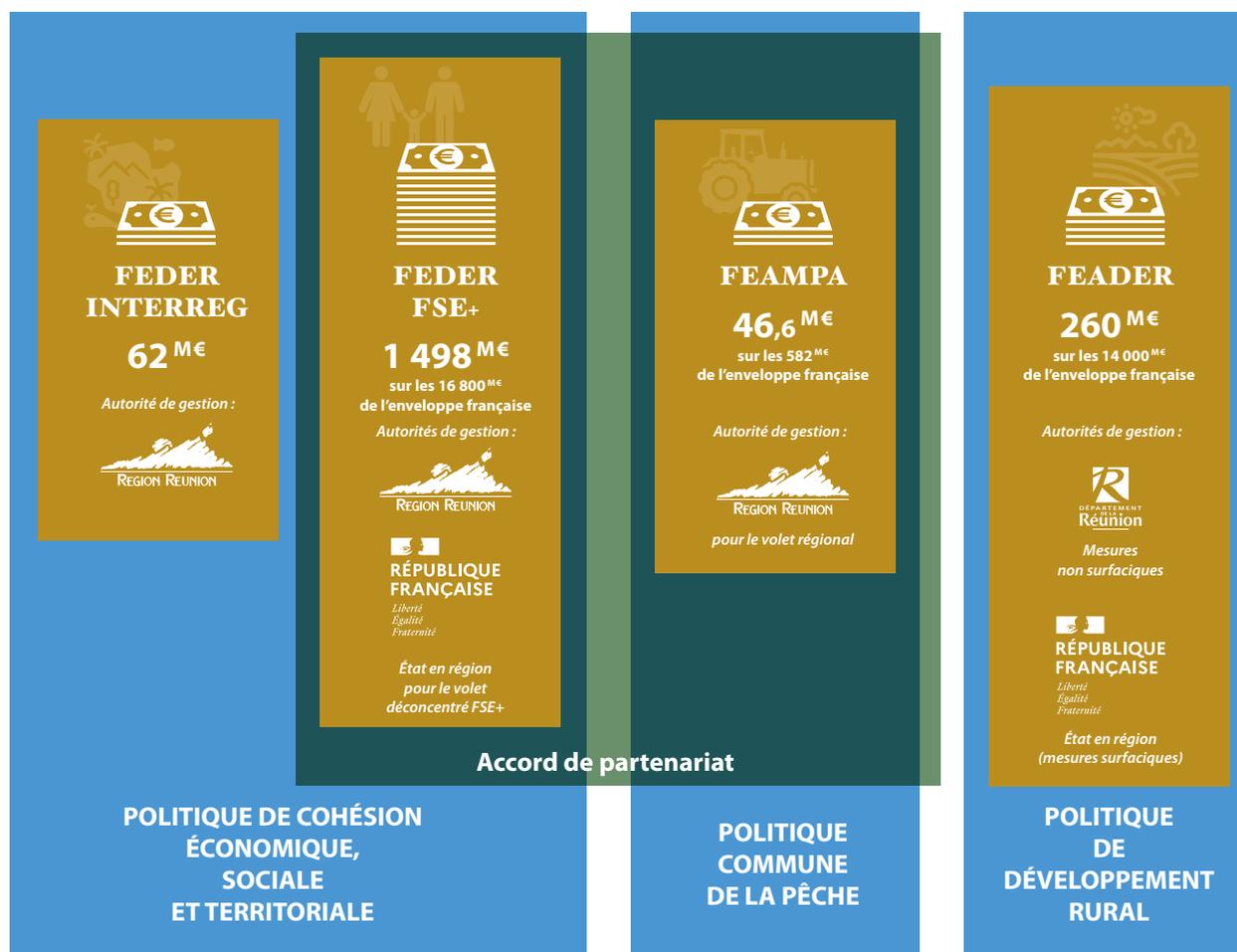
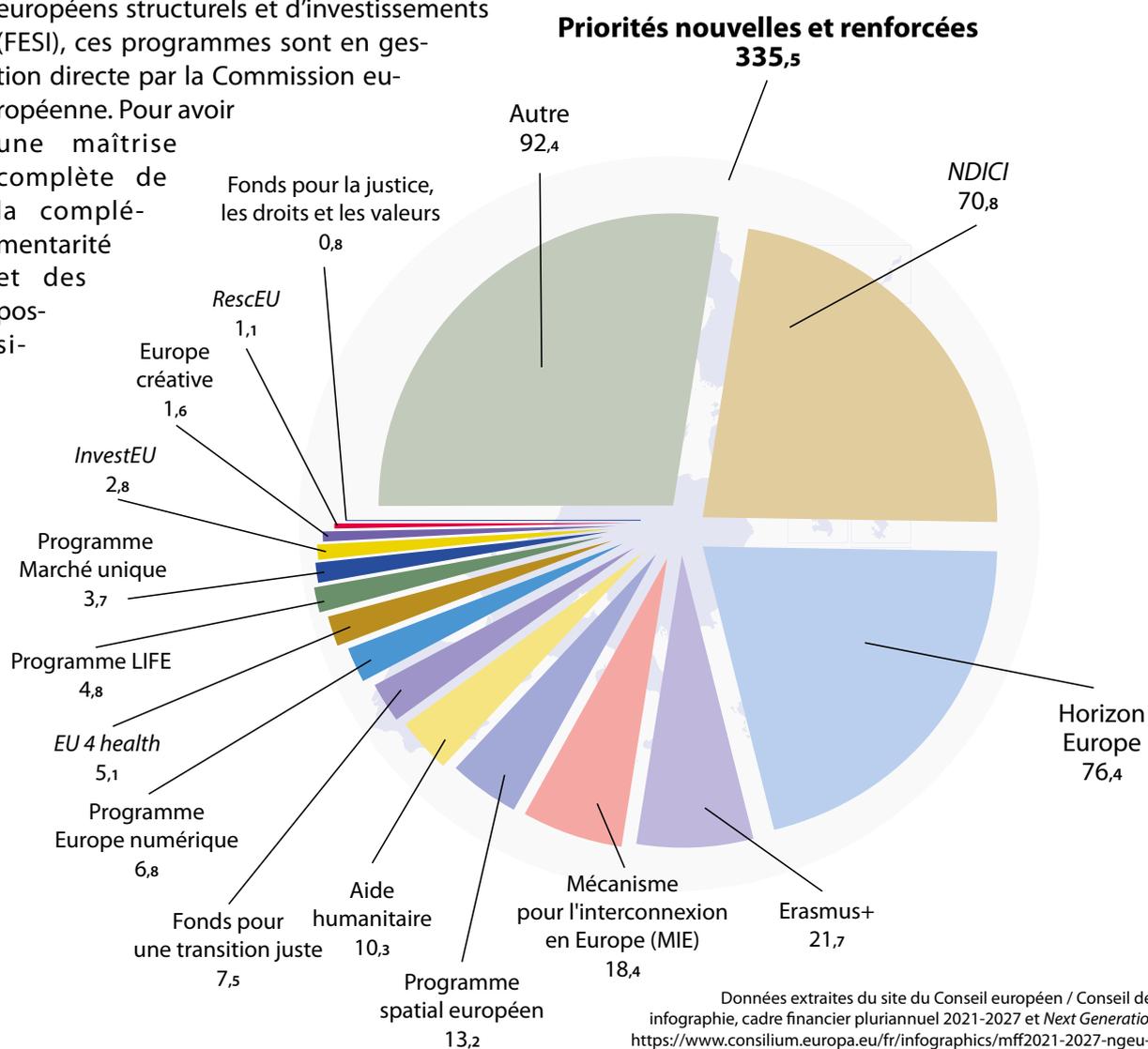


Figure 9. Enveloppes réunionnaises du budget de l'Union européenne des politiques en gestion partagée : cadre financier pluriannuel (CFP). Règlement général portant dispositions communes (montants exprimés en millions d'euros – M€).

## b. Les programmes sectoriels

En plus des programmes de cohésion, d'autres instruments européens peuvent être mobilisés pour soutenir le développement de La Réunion pour la période 2021-2027. Contrairement aux fonds européens structurels et d'investissements (FESI), ces programmes sont en gestion directe par la Commission européenne. Pour avoir une maîtrise complète de la complémentarité et des possi-

bilités des programmes et des outils européens disponibles, le CESER a préconisé la mise en place de postes dédiés à la veille sur ce sujet, mais également une formation améliorée sur l'utilisation effi-



### ABRÉVIATIONS ET EXPRESSIONS

EU 4 health traduit de l'anglais par « l'UE pour la santé ».

InvestEU : cadre financier pluriannuel 2021-2027 de l'Union européenne.

LIFE : l'instrument financier pour l'environnement.

NDICI: *neighbourhood, development and international cooperation instrument* traduit de l'anglais par « instrument de voisinage, de coopération au développement, et de coopération internationale ».

RescEU : réserve de capacités du mécanisme de protection civile de l'Union européenne.

Figure 10. Quelques programmes sectoriels (chiffres exprimés en milliards d'euros - Mrd €), 2018.

ciente en profitant de la synergie de ces fonds.

Cependant, il est nécessaire de préciser la règle générale d'utilisation des fonds européens : une action ne peut être financée que par un unique instrument financier européen. Cette interdiction de cumul nécessite donc une réelle ingénierie concernant le panel d'outils financiers européens mais également les règles de marchés publics. Un délai supplémentaire dans le traitement et l'instruction d'un dossier de projet est également à prévoir. L'absence de double financement est un principe général commun à l'ensemble des subventions accordées par des fonds européens (ci-supra). Néanmoins, la possibilité d'allotissement d'un projet pourrait permettre l'utilisation de plusieurs outils de financement. Cette synergie des fonds européens sur un projet requiert, à nouveau, une expertise fine de la part des services publics et une attention particulière des porteurs de projet sur le montage, les demandes de co-financement et le suivi des dossiers de projet mais également, la mise en œuvre d'une gouvernance nouvelle et innovante.

**Quelques un de ces fonds sectoriels, sans pour autant en dresser une liste exhaustive :**

**Horizon Europe** est le programme cadre de l'Union qui succède au programme Horizon 2020. Il vise à renforcer la compétitivité, la croissance et la résilience de l'Europe en investissant dans la recherche scientifique, l'innovation technologique permettant de répondre aux défis mondiaux. Son enveloppe s'élève à 76,4 Mrd€. Quelques orientations possibles :

- Le développement des solutions innovantes pour rendre les villes plus intelligentes et durables notamment grâce à l'utilisation des technologies numériques, l'efficacité énergétique,

la mobilité durable, la gestion des déchets et l'amélioration de la qualité de vie urbaine ;

- Le développement de technologies médicales innovantes pour une prise en charge de la santé plus précise et personnalisée grâce aux dispositifs médicaux intelligents et à la *télé-médecine* ;
- La promotion de l'agriculture durable pour assurer la sécurité alimentaire à long terme en abordant l'agriculture biologique, l'*agro-écologie*, les pratiques agricoles respectueuses de l'environnement ou la gestion des ressources naturelles.

**Le programme LIFE** finance des projets environnementaux à hauteur de 5,4 Mrd€ pour la période 2021-2027 au niveau européen pour financer des projets en faveur de la biodiversité, de l'adaptation au changement climatique et de la transition écologique. Quelques exemples de projets possibles :

- La préservation des écosystèmes coralliens de l'île, en partenariat avec des associations et des scientifiques locaux ;
- L'amélioration de la gestion des déchets et la promotion du recyclage, en collaboration avec les collectivités et les entreprises locales ;
- La mise en place de systèmes d'irrigation économes en eau pour l'agriculture, afin de répondre aux défis du changement climatique.

**Le programme de l'Union européenne en faveur du marché unique**, qui a absorbé l'ancien programme *COSME*<sup>37</sup>, a pour objectif de soutenir les PME et les entrepreneurs à travers l'Europe pour renforcer leur compétitivité et leur croissance. Une enveloppe de 3,7 milliards est prévue pour accompagner les entreprises locales dans leur développement. Quelques exemples de projets possibles :

- La mise en place d'un incubateur pour les

---

37. De l'anglais « *competitiveness for small and medium enterprises* », traduit par « programme pour la compétitivité des petites et moyennes entreprises ».

*start-ups* intégrés dans l'économie bleue (aqua-culture, tourisme marin, énergies renouvelables marines) ;

- L'organisation de formations et de coaching pour les entrepreneurs locaux, afin de renforcer leurs compétences en matière de gestion, de marketing et de communication ;
- Le soutien à des projets de recherche et développement pour les PME, en partenariat avec des laboratoires et des centres de recherche locaux.

**Le programme INTERREG Europe**, qui encourage la coopération entre les régions européennes pour favoriser l'innovation, la croissance et la création d'emplois. Une enveloppe de 474 M€ dont 379 M€ de FEDER est prévue pour financer des projets de coopération avec d'autres régions ultra-périphériques, mais aussi avec des régions d'Europe continentale. Quelques exemples de projets possibles :

- La mise en place d'une plateforme d'échanges entre les acteurs de l'économie circulaire dans les RUP, afin de favoriser les bonnes pratiques et les partenariats ;
- Le développement d'un réseau de pôles de compétitivité dans le domaine de l'économie bleue, en collaboration avec des régions côtières de l'Europe continentale ;
- La promotion du tourisme durable et de l'éco-tourisme, en partenariat avec des régions européennes ayant des caractéristiques similaires

Le **centre Europe direct de La Réunion et de Mayotte** s'attache à offrir un service d'information gratuit sur l'Union européenne (droits des citoyens, actions de l'UE à La Réunion, législations, financements européens, etc.). Il existe 433 centres Europe direct dans les pays membres de l'Union européenne, dont 50 en France. Ces centres sont des passerelles entre les institutions européennes et les citoyens en :

- Permettant aux citoyens locaux d'obtenir des informations, des conseils, une aide et des réponses à leurs questions en ce qui concerne les institutions, la législation, les politiques, les programmes et les possibilités de financement de l'Union européenne ;
- Encourageant activement le débat local et régional sur l'Union européenne et ses politiques ;
- Permettant aux institutions européennes d'améliorer la diffusion d'informations adaptées aux besoins locaux et régionaux ;
- Offrant au public la possibilité de fournir un retour d'information aux institutions européennes sous forme de questions, d'avis et de suggestions.

*Le centre Europe direct de La Réunion et Mayotte à Saint-Denis (photo Freedom).*



## II. L'année 2022, une nouvelle affirmation des volontés politiques ultramarines



## A. La Nouvelle communication RUP de la Commission européenne de 2022

### a. Présentation de la Communication

Cette nouvelle communication est le fruit d'un travail partenarial débuté en mai 2021<sup>38</sup>. Adoptée le 3 mai 2022, cette nouvelle Communication intitulée « Évolution et bilan de la stratégie pour les régions ultra-périphériques » est un document stratégique qui vise à définir les priorités politiques de l'Union européenne pour les RUP pour la période 2021-2027. Elle fait suite à la précédente Communication de 2017, qui a été abordée dans la partie 1 du rapport, et prend en compte les défis auxquels les RUP sont confrontées, mais aussi, et surtout, les opportunités actuelles qui s'offrent à elles. Cette communication est le fruit d'une consultation menée par la Commission européenne auprès des États membres et des parties prenantes des RUP. Avec cette nouvelle stratégie, la Commission européenne entend réaffirmer l'importance qu'elle accorde à ses régions ultra-périphériques, territoires de l'Espagne, de la France et du Portugal.



### b. Les principales orientations et priorités

Elle met notamment en avant :

- Le renforcement de la résilience économique et sociale des RUP, en mettant en place des mesures pour stimuler la croissance économique, l'emploi, l'innovation et l'entrepreneuriat, ainsi que de favoriser la transition numérique et écologique.
- La volonté d'assurer une meilleure intégration des RUP dans le marché unique européen, en améliorant l'accessibilité et la connectivité des RUP et en favorisant les échanges commerciaux et les investissements.
- La promotion d'une transition juste et durable vers une économie verte, en soutenant les initiatives pour la préservation de la biodiversité, l'adaptation au changement climatique et la transition énergétique.
- Le renforcement de la coopération entre les RUP, les États membres et l'Union européenne, en encourageant la mise en place de réseaux et de projets collaboratifs, ainsi qu'en soutenant les initiatives de promotion de la culture et de l'identité des RUP.
- Le soutien des RUP dans leur participation aux programmes de financement de l'Union européenne, notamment le FEDER et le FSE, en mettant en place des mesures pour améliorer l'accès des RUP à ces fonds et en adaptant les règles de financement aux spécificités des RUP.

---

38. Campagne de contribution à la feuille de route du 12 mai 2021 au 9 juin 2021 et consultation publique du 8 juillet 2021 au 4 novembre 2021 par la Commission européenne.

## B. Des symboles politiques forts pour les RUP françaises

**En plus des nouvelles orientations européennes globales (cf. supra), la 27<sup>ème</sup> Conférence des Présidents des RUP constitue un événement majeur qui fait suite à la Communication RUP du 3 mai 2022 et à l'Appel de Fort-de-France de mai 2022.**

### a. L'Appel de Fort de France, le 17 mai 2022

Cet événement politique majeur témoigne, en premier lieu, de la volonté des élus ultramarins français de faire entendre leur voix et de défendre leurs intérêts. Ils mettent en lumière l'importance de renforcer la coopération entre l'Union européenne, l'État français et les territoires ultramarins pour assurer leur développement durable, lutter contre les inégalités et relever les défis spécifiques auxquels ils font face.

Signé par les présidents de plusieurs collectivités ultramarines françaises le 17 mai 2022, en exprimant leur appel solennel à l'État pour un changement profond de la politique des outre-mer, les élus des territoires ultramarins mettent en lumière l'urgence d'agir pour remédier aux problèmes structurels qui minent le pacte social de ces régions. Ils demandent un dialogue renoué avec l'État afin de définir un nouveau cadre permettant la mise en œuvre de politiques publiques adaptées aux réalités spécifiques de chaque territoire ultramarin.

Ce message vise également à garantir une véritable domiciliation des leviers de décision au sein de ces territoires, reconnaissant ainsi leur capacité à élaborer et à mettre en œuvre des politiques qui répondent à leurs besoins spéci-



ifiques. Les élus appellent également à une politique économique fondée sur les atouts géostratégiques et écologiques des territoires ultramarins, reconnaissant leur potentiel unique en termes de ressources naturelles, de biodiversité et de développement durable.

L'Appel de Fort de France constitue un acte politique d'une importance majeure pour le futur des régions ultramarines françaises. Signé par les présidents de plusieurs de leurs collectivités. Il exprime l'urgence d'un changement profond de la politique vis-à-vis des outre-mer et la nécessité de renouer le dialogue avec l'État. Les élus locaux soulignent les situations de mal-développement structurel et les inégalités croissantes qui minent le pacte social dans leurs territoires. Ils appellent à refonder la relation entre les territoires ultramarins et la République en définissant un nouveau

cadre permettant la mise en œuvre de politiques publiques adaptées à chacun de leur territoire. Ils réclament également une réelle domiciliation des leviers de décision au sein des territoires et une politique économique fondée sur leurs atouts géostratégiques et écologiques.

### b. La 27<sup>ème</sup> Conférence des Présidents, novembre 2022

L'organisation de la Conférence des Présidents des RUP (Açores, Madère, Canaries, Guyane, Martinique, Guadeloupe, Saint-Martin, La Réunion et Mayotte) a été définie dans la phase 1 de ce rapport « Réunion, terre d'Europe 2050 ». Pour rappel, cette conférence joue un rôle important dans les relations entre les RUP et l'Union européenne en tant que porteuse de leur voix collective. Cet événement participe également à une réponse commune aux Communications en proposant des contributions et des recommandations pour aider à renforcer les politiques qui les concernent.

À l'issue de la 27<sup>ème</sup> Conférence des Présidents des RUP réunie à Bruxelles, la déclaration finale exprime leurs orientations communes au regard de la nouvelle communication de la Commission européenne. Elle affirme la volonté de poursuivre le partenariat privilégié avec cette dernière, ainsi que le dialogue régulier et constructif avec les institutions européennes.

Cette déclaration souligne l'importance de l'appui des parlementaires européens dans le cadre de leurs défense des intérêts des RUP, ainsi que la nécessité de prendre en compte les spécificités de ces régions dans toutes les politiques de l'Union européenne. Elle plaide également en faveur du maintien du statut spécifique des RUP et affirme toute leur attention, dans les travaux de la Conférence, en ce qui concerne l'avenir de l'Europe.

Pour ce qui est de la lutte contre le dérèglement climatique, la déclaration met en évidence le rôle important des régions ultra-périphériques, qui



*27<sup>ème</sup> conférence des présidents des RUP, le 16 novembre 2022 à Bruxelles, Belgique. Crédits photo : Collectivité territoriale de Guyane.*

anticipent avec une intensité renforcée les problématiques auxquelles toutes les régions de l'Union européenne sont et seront confrontées. Elle souligne également l'importance de l'appui financier du POSEI pour répondre aux besoins réels des RUP et soutenir le renouvellement de la flotte de pêche artisanale.

### **Les actions et initiatives de la 27<sup>ème</sup> Conférence en faveur de La Réunion**

La Conférence des Présidents des RUP a identifié, pour la période 2021-2027, plusieurs actions et initiatives prioritaires pour soutenir La Réunion, notamment :

- Le renforcement de la participation de cette dernière dans les réseaux européens pertinents, afin de mieux faire entendre sa voix et de renforcer sa visibilité au niveau européen ;
- Le soutien du développement économique de l'île en identifiant les secteurs clés pour l'île et en promouvant des projets innovants et durables, en particulier dans les domaines de l'agriculture, du tourisme, de la recherche et de l'innovation ;
- La promotion de la transition énergétique à La Réunion en encourageant l'utilisation des énergies renouvelables et en développant des projets pour améliorer l'efficacité énergétique de l'île ;
- Le soutien des initiatives visant à renforcer la coopération régionale entre La Réunion et les autres régions ultra-périphériques de l'Union européenne, en particulier dans les domaines du développement économique, de la recherche et de l'innovation.



*27<sup>ème</sup> conférence des présidents des RUP, le 16 novembre 2022 à Bruxelles, Belgique. Crédits photo : outremer360.com.*

## C. Enjeux et limites de ces évènements

Il est important de souligner le fait que ces évènements, symboles de coopération, comme notamment la Conférence des présidents des RUP, ne représentent pas une coordination complète entre tous les territoires ultramarins. Chaque région possède ses propres spécificités, défis et atouts.

La diversité de leurs spécificités rend complexe la prise en compte de leurs réalités distinctes. Regrouper ces territoires sous une même dénomination peut parfois minimiser leurs particularités et les difficultés qu'ils rencontrent individuellement.

Il demeure essentiel de reconnaître ces diversités et spécificités, tout en saisissant les opportunités offertes par les événements de coopération pour faire promouvoir leurs intérêts individuels et collectifs. Cela permettra de mieux répondre aux besoins de chaque territoire et de renforcer leur place pleine et entière au sein de la République française et de l'Union européenne.

Néanmoins, les événements d'échanges et de coopération tels que la Conférence des Présidents des RUP et l'Appel de Fort-de-France jouent un rôle essentiel en offrant des opportunités et des tremplins pour faire entendre les voix des territoires ultramarins français et des autres RUP. Ils permettent de mettre en avant leurs préoccupations, leurs aspirations et leurs besoins lors de dialogues avec les institutions nationales et européennes.

La prochaine Conférence des Présidents des RUP se tiendra en novembre 2023, sous la présidence des îles Canaries qui sera ensuite assumée par l'île de La Réunion. Cela offre une occasion importante de représenter et de défendre non seulement les intérêts des RUP dans leur ensemble, mais également ceux spécifiques à La Réunion.

# III. Les nouveaux défis et opportunités pour les outre-mer françaises dans le contexte européen

## A. Les politiques françaises favorisant l'intégration des outre-mer : des opportunités

### 1. La deuxième stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML II)

La SNML vise à promouvoir une économie bleue durable, à encourager les investissements dans les activités économiques maritimes, et à protéger et valoriser le patrimoine naturel, culturel, maritime et littoral de la France. Elle met en avant des principes tels que le développement durable, la préservation de l'environnement marin, la promotion des activités économiques liées à la mer et la coopération régionale.

Pour les outre-mer français, cela peut se traduire par des opportunités pour développer les activités maritimes telles que la pêche, l'aquaculture, les énergies renouvelables en mer, ou encore le tourisme côtier. Cette nouvelle stratégie offre ainsi une opportunité prometteuse pour favoriser l'insertion de La Réunion dans le bassin océan Indien.

Tout d'abord en s'inscrivant dans la dynamique de coo-

pération régionale, La Réunion peut renforcer ses liens avec les pays du bassin océan Indien, notamment en favorisant les échanges économiques, scientifiques, culturels, de formation et environnementaux. Une coopération solide permettra de développer une meilleure compréhension mutuelle. Le CESER de La Réunion pour sa part, défend plus la notion de co-développement durable mise en avant, sur le plan local dès le début des années 2000 et assumée par le président de la République dans le cadre de la



définition de sa politique étrangère, en particulier avec les Pays de l'Afrique.

Par ailleurs, en tant que territoire insulaire, La Réunion est particulièrement concernée par les enjeux de protection et de gestion durable des ressources marines qui constituent un volet essentiel de cette stratégie. En adoptant des pratiques de pêche durable, de préservation des écosystèmes marins et de lutte contre la pollution, elle peut jouer un rôle de modèle dans la région, voire au-delà, et contribuer activement à la préservation de la biodiversité marine.

Ensuite, La Réunion dispose d'un potentiel important dans les domaines liés à la protection et la gestion durable des ressources marines par sa position géographique privilégiée dans le bassin océan Indien, en lien avec la notion de co-développement durable, en investissant dans ces secteurs, elle a pour challenge de devenir un véri-

table *hub*<sup>39</sup> économique régional, attirant des investissements et stimulant les échanges commerciaux avec les pays voisins et plus lointains. En effet, le CESER défend l'idée d'un co-développement et d'une coopération, non pas concurrentielle entre les pays de la Commission de l'océan Indien (COI), mais celle de permettre la mise en commun de chacune de leurs spécificités (géographiques, financières, innovation, recherche et formation, etc.) afin d'aller vers l'extérieur de la zone.

Enfin, le développement des infrastructures maritimes est un autre aspect important de la stratégie nationale. En améliorant les infrastructures portuaires et en renforçant les liaisons maritimes dans la région, La Réunion peut se positionner comme une plateforme logistique importante dans le bassin océan Indien. Cela facilitera les échanges commerciaux et renforcera son insertion régionale.

---

39. Traduit de l'anglais par « plateforme ».

## 2. Le plan de relance et le Comité interministériel des Outre-mer (CIOM)

Le plan de relance de l'État français, pour sa part, prévoit des mesures spécifiques pour tous les territoires de la France, mais aussi de manière spécifique pour les outre-mer, notamment dans les domaines de la transition écologique, de la compétitivité économique, et de la résilience sanitaire. Ce plan de relance peut également favoriser l'insertion de La Réunion dans le bassin océan Indien.

Tout d'abord, il prévoit des mesures de soutien aux secteurs économiques clés, tels que le tourisme, l'agriculture, l'industrie et les services. En investissant, encore plus, dans ces domaines, La Réunion peut développer des produits et des services attractifs pour les marchés de la zone océan Indien et ailleurs, renforçant ainsi ses échanges commerciaux et sa présence économique régionale.

De plus, ce plan encourage les investissements dans les infrastructures et les transports. En modernisant ports et aéroports tout en les sécurisant. Ainsi, La Réunion a les possibilités d'améliorer ses liaisons tant avec les pays voisins, qu'avec ceux plus lointains, et d'améliorer sa « balance commerciale. » Des investissements dans les réseaux de communication contribueront également à renforcer son insertion régionale.

Le plan de relance met aussi l'accent sur la transition écologique et la promotion des énergies renouvelables. La Réunion dispose d'un potentiel important en matière d'énergies marines, telles que l'énergie *houlomotrice* ou thermique



des mers. En investissant dans ces technologies propres, elle sera un exemple en matière de transition énergétique, en particulier pour les États insulaires, mais aussi pour les îles européennes. Cet investissement régional pourra idéalement se démultiplier en attirant des partenariats extérieurs dans le domaine des énergies renouvelables.

Enfin, le plan de relance encourage l'innovation et la digitalisation des entreprises. En soutenant le développement de start-ups et d'entreprises innovantes à La Réunion, il sera possible de stimuler la création d'emplois et de renforcer la compétitivité de l'île sur la scène régionale et au-delà. La digitalisation des processus et des services facilitera également les échanges commerciaux et renforcera la connectivité de La Réunion avec l'extérieur. Cependant, il est important que ces investissements puissent permettre le développement de ces entreprises qui, malheureusement, pour beaucoup d'entre elles, sont, sans appui financier local, national ou européen, dans l'obligation de « se vendre » à des groupes internationaux.

En exploitant les opportunités offertes par le plan de relance, La Réunion peut renforcer son insertion économique et commerciale dans le bassin

océan Indien, sans négliger une vision englobant la nouvelle structuration de la zone indopacifique. Cela permettra de développer des partenariats solides, de favoriser les échanges et les investissements, et de faire reconnaître La Réunion comme plateforme économique européenne dans ces régions. De plus, il serait important que, compte tenu des éléments précédents, La Réunion soit attentive aux appels à projets européens interrégionaux.

Aussi, le Comité interministériel des Outre-mer (CIOM) réuni le 18 juillet 2023<sup>40</sup> par la Première ministre française constitue une étape majeure dans la politique d'insertion des territoires ultramarins, dont La Réunion fait partie dans leur environnement régional. Dans le cadre du plan de relance économique, le CIOM met en place des mesures spécifiques visant à transformer les économies ultramarines permettant de créer de l'emploi et lutter contre la vie chère. Il encourage la modernisation de la fiscalité, les investissements pour stimuler la concurrence et la dynamisation de l'insertion économique régionale. Ces initiatives favoriseront la compétitivité des entreprises réunionnaises et leur permettront de développer des produits et services attractifs pour les marchés de la zone océan Indien, renforçant ainsi les échanges commerciaux et la présence économique de La Réunion dans la région. Des mesures sont également prévues pour compenser l'éloignement géographique et faciliter l'accès aux services publics et à la santé.

Le CIOM 2023 constitue une opportunité précieuse pour La Réunion d'accélérer son développement économique, social et environnemental. En s'appuyant sur les mesures du plan de relance et en mettant en œuvre les recommandations du CIOM, le territoire pourra renforcer son rôle de plateforme économique dans le bas-

sin océan Indien et devenir un acteur clé dans la région indopacifique. Ce dynamisme contribuera à consolider nos partenariats régionaux et internationaux, tout en renforçant notre position en tant que terre d'Europe ouverte sur le monde et tournée vers un avenir prospère.

---

40. Dossier de presse du Comité interministériel des Outre-mer du 18 juillet 2023.

### 3. La Réunion, un interlocuteur privilégié dans l'océan Indien

La Réunion a le potentiel de devenir un interlocuteur privilégié de la zone indianocéanie pour la France et l'Union européenne. Plusieurs facteurs soutiennent cette perspective, notamment les liens historiques, culturels et culturels entre La Réunion et les pays de la région.

D'un point de vue historique, La Réunion partage une histoire commune avec de nombreux pays de l'océan Indien. Les mouvements migratoires, les échanges commerciaux et les influences culturelles ont façonné des liens profonds entre les différentes îles de la région. Cette proximité historique offre une base pour renforcer les relations et la coopération avec les pays environnants.

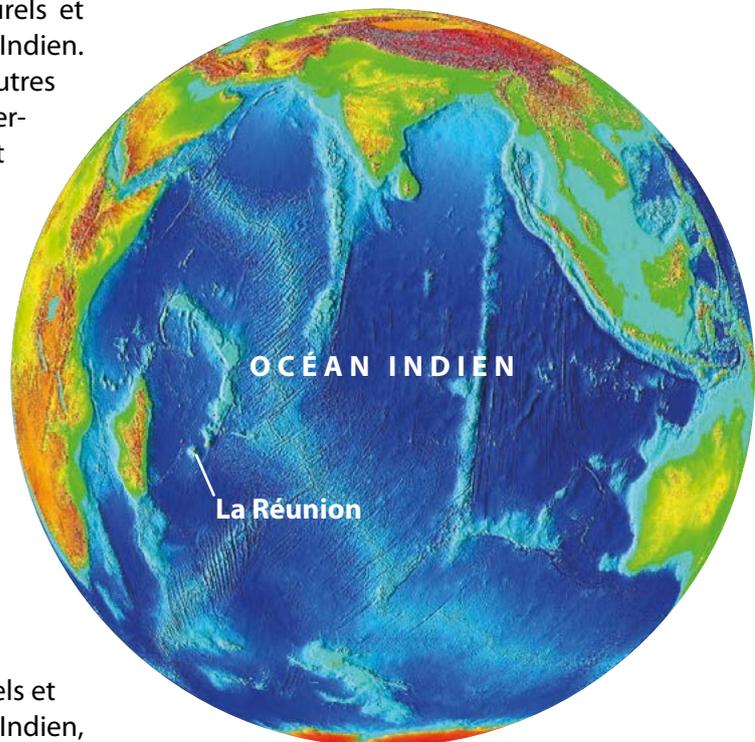
Sur le plan culturel, La Réunion présente une diversité culturelle unique, résultant de l'apport des différentes communautés présentes sur l'île. Cette richesse culturelle constitue un atout précieux pour établir des échanges culturels et artistiques avec les pays de la zone océan Indien. La musique, la danse, la gastronomie et d'autres formes d'expression culturelle peuvent servir de passerelles pour renforcer les liens et promouvoir la compréhension mutuelle.

Sur le plan culturel, La Réunion est également le lieu de pratique de différentes religions présentes dans la zone océan Indien, telles que l'hindouisme, l'islam, le christianisme et le bouddhisme. Cette diversité religieuse offre des opportunités de dialogue interreligieux et de coopération dans les domaines de la spiritualité, de l'éducation et de la promotion de la tolérance religieuse.

En renforçant les échanges culturels, culturels et historiques avec les pays de la zone océan Indien,

La Réunion peut devenir un pont entre la France, l'Union européenne et ces nations. Elle peut jouer un rôle d'intermédiaire pour faciliter les échanges commerciaux, touristiques, académiques et diplomatiques.

De plus, La Réunion peut également apporter son expertise dans certains domaines spécifiques, tels que la gestion des ressources naturelles, le développement durable, l'agriculture, le tourisme durable et la gestion des risques naturels. En partageant ses bonnes pratiques et en coopérant avec les pays de la région, La Réunion peut contribuer à renforcer le développement économique et social de l'ensemble de la zone océan Indien. Pour autant, La Réunion est encore mise de côté dans les négociations de commerce international comme les accords de partenariat économique (APE) entre l'Union européenne et les pays de la zone, notamment les cinq pays de l'Afrique orientale et australe (AfoA5) : Maurice, Zimbabwe, Seychelles, Comores et Madagascar.



## B. Les actions à mener pour renforcer les relations entre La Réunion, la France hexagonale et l'Union européenne

Pour renforcer les relations entre La Réunion, la France hexagonale et l'Union européenne, il est important de poursuivre les actions déjà engagées, telles que la participation active de La Réunion aux instances de gouvernance européennes, ainsi que la mise en œuvre des projets financés par les fonds européens tels que le FEDER et le FSE+. Il est également nécessaire de renforcer la coopération et les échanges avec les autres régions ultra-périphériques et les États membres de l'Union européenne, afin de favoriser les synergies et les complémentarités entre les politiques régionales et nationales. Enfin, il convient de sensibiliser les acteurs locaux aux enjeux européens, notamment en matière de financement et de réglementation, afin de favoriser l'émergence de projets transfrontaliers et la participation de La Réunion aux réseaux européens de coopération.

La coopération dans la zone de l'océan Indien présente de nombreux défis et opportunités pour La Réunion, la France hexagonale et l'Union européenne dans la période à venir. Pour renforcer ces relations, il est crucial d'adopter des solutions clé en main, qui vont au-delà des seuls fonds structurels, afin de stimuler le développement économique et renforcer le rôle de La Réunion en tant que hub commercial, base militaire, symbole touristique et culturel dans la région.



Tout d'abord, il est essentiel d'améliorer les liaisons aériennes dans la zone pour La Réunion. Cela permettrait de faciliter les échanges commerciaux, touristiques et culturels, ainsi que de renforcer la connectivité entre La Réunion, les autres îles de l'océan Indien et le reste du monde. Un réseau aérien plus développé favoriserait les échanges économiques et touristiques, tout en renforçant la présence de La Réunion en tant que carrefour régional.

En parallèle, il conviendrait de mettre en place des mesures visant à améliorer la compétitivité des produits réunionnais sur les marchés de la zone océan Indien. Cela pourrait inclure des actions telles que le soutien à l'innovation, la promotion des produits locaux et le renforcement des capacités des entreprises réunionnaises pour accéder à de nouveaux marchés. En développant la compétitivité de ses produits, La Réunion pourrait devenir un acteur majeur dans le commerce régional et attirer davantage d'investissements.

Par ailleurs, la création de nouvelles routes maritimes entre La Réunion et les autres îles de la région serait un atout considérable pour le développement économique et le renforcement des échanges commerciaux. Ces routes maritimes faciliteraient le transport des marchandises, réduiraient les coûts logistiques et renforceraient l'intégration régionale. Il convient également de mettre l'accent sur l'amélioration de la sécurité de ces liaisons maritimes pour garantir un transport sûr et fiable.

Enfin, depuis quelques années maintenant, les politiques publiques européennes mises en place à La Réunion le sont dans le cadre d'un « pro-

cessus de rattrapage<sup>41</sup> », puisque, en 2022, La Réunion reste l'une des régions européennes les moins développées selon l'indice de compétitivité régionale de l'UE (« RCI »<sup>42</sup>). Pour passer au-delà de cette logique de rattrapage, il est nécessaire de passer d'une approche « *orientée guichet* » à une approche « *orientée stratégie* » pour favoriser le développement de La Réunion et de la zone océan Indien dans son ensemble. Cela implique de définir une vision à long terme, des objectifs clairs et une coordination renforcée entre les différents acteurs impliqués répondant aux priorités européennes et nationales et parfois même en allant au-delà pour améliorer le principe de continuité des politiques publiques engagées. En adoptant une approche stratégique, La

Réunion pourrait mieux anticiper les défis futurs, identifier les secteurs prioritaires et mobiliser les ressources nécessaires pour atteindre ses objectifs de développement.

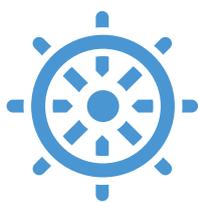
Aborder des solutions « clé en main », en dehors des fonds structurels pour améliorer la coopération de la zone, mais surtout que La Réunion et Mayotte puissent tirer profit et développer leurs atouts pour devenir des acteurs clé de la zone pour la France et l'Union européenne (améliorer les liaisons aériennes dans la zone, améliorer la compétitivité des produits, créer de nouvelles routes maritimes, améliorer la sécurité de ces liaisons, etc.).

**L'Agence de gestion des initiatives locales en matière européenne (AGILE)** est une structure partenariale, réunissant les Autorités de gestion et les Autorités de gestion déléguées des programmes européens intervenant à La Réunion, à savoir, les services de la Préfecture, du Conseil régional et du Conseil départemental de La Réunion. Les missions dévolues à l'AGILE s'articulent au travers de trois grandes fonctions : secrétariat général des programmes, animation et suivi des programmes et expertise. L'AGILE remplit un rôle essentiel de coordonnateur sur un domaine aussi divers que les outils financiers européens et permet une information complète des membres du Comité de suivi, dont le CESER. Elle apporte un appui méthodologique et des outils de suivi des indicateurs des plans d'évaluation aux Autorités de gestion. Elle participe aux montages et suivis des dossiers déposés par les porteurs de projet et accompagne les services instructeurs. Elle contribue également aux travaux de pilotage des programmes dans le cadre des exercices de révision, d'ajustement financier ou de modification des programmes. L'AGILE s'investit également dans les relations entre les services nationaux et européens, notamment lors de l'organisation du Séminaire de fonds de cohésion qui a eu lieu à La Réunion en janvier 2023. C'est un élément essentiel d'ingénierie qui est propre au territoire.

---

41. Titre 2 du rapport « Vers un renforcement du partenariat avec les régions ultra-périphériques de l'Union », rapporteur : Stéphane Bijoux, député européen – déposé le 20 juillet 2021 : Le Parlement européen (...) est conscient que les RUP offrent à l'Union des possibilités de concevoir des projets pilotes face aux défis socio-économiques et climatiques, mais que cette dynamique nécessite l'accélération du rattrapage des retards liés aux handicaps structurels, tout comme la consolidation et la sanctuarisation des outils de compensation de ces handicaps structurels liés à l'éloignement et à l'insularité, indispensables pour que les RUP puissent s'intégrer pleinement et équitablement au sein de l'espace européen.

42. Traduit de l'anglais « *regional competitiveness index* », édition 2022.



## Le positionnement du CESER de La Réunion

Les politiques européennes et françaises consacrent des efforts au développement des régions les moins avancées, cependant, malgré ces démarches, La Réunion et les autres territoires d'outre-mer n'ont pas connu d'avancées significatives dans le classement *RCI*. Pour sortir de la logique de rattrapage, il devient essentiel de faire évoluer notre approche, passant de l'accès aux financements européens sous forme de guichet à une véritable stratégie de projets. Ces projets doivent non seulement aligner leurs objectifs sur les directives politiques de l'Europe, de la France et du territoire local, mais aussi s'inscrire dans une perspective de développement à long terme, intégrant le contexte insulaire unique. Ce changement de perspective permettra à La Réunion de jouer un véritable rôle dans le tissu économique et social de la région indopacifique et européenne.

Dans cette stratégie de projets, les politiques européennes, nationales et locales doivent être guidées par des facteurs de puissance, tels que l'histoire, le territoire, l'économie, la technologie, la recherche et la défense, comme énoncés dans le rapport de l'association des CESER de France « L'océan et la mer, nouvel horizon pour la France et ses régions »<sup>43</sup>. Ces facteurs de puissance fournissent une boussole pour orienter chaque instrument financier européen vers le développement des atouts des régions ultra-périphériques et pour répondre aux défis sur le long terme.

Au cœur de cette transition vers une logique de

projet, l'ingénierie de projet joue un rôle central en nécessitant une expertise transversale approfondie du processus de projet. Cela implique une connaissance approfondie des règles administratives et financières des projets européens, ainsi qu'un accompagnement du porteur de projet, la création de fiches d'action, ainsi que des analyses et évaluations continues. Il est impératif d'allouer des ressources financières et humaines adéquates pour soutenir cette ingénierie de projet, permettant ainsi d'assurer la réussite des initiatives.

Pour atteindre ces objectifs, il est primordial de renforcer l'ingénierie des fonds européens et le processus de montage de projet au sein des services publics. Cette ingénierie doit être conçue de manière à optimiser la coordination entre les facteurs de puissance identifiés et les politiques publiques, tout en garantissant un développement durable et cohérent.

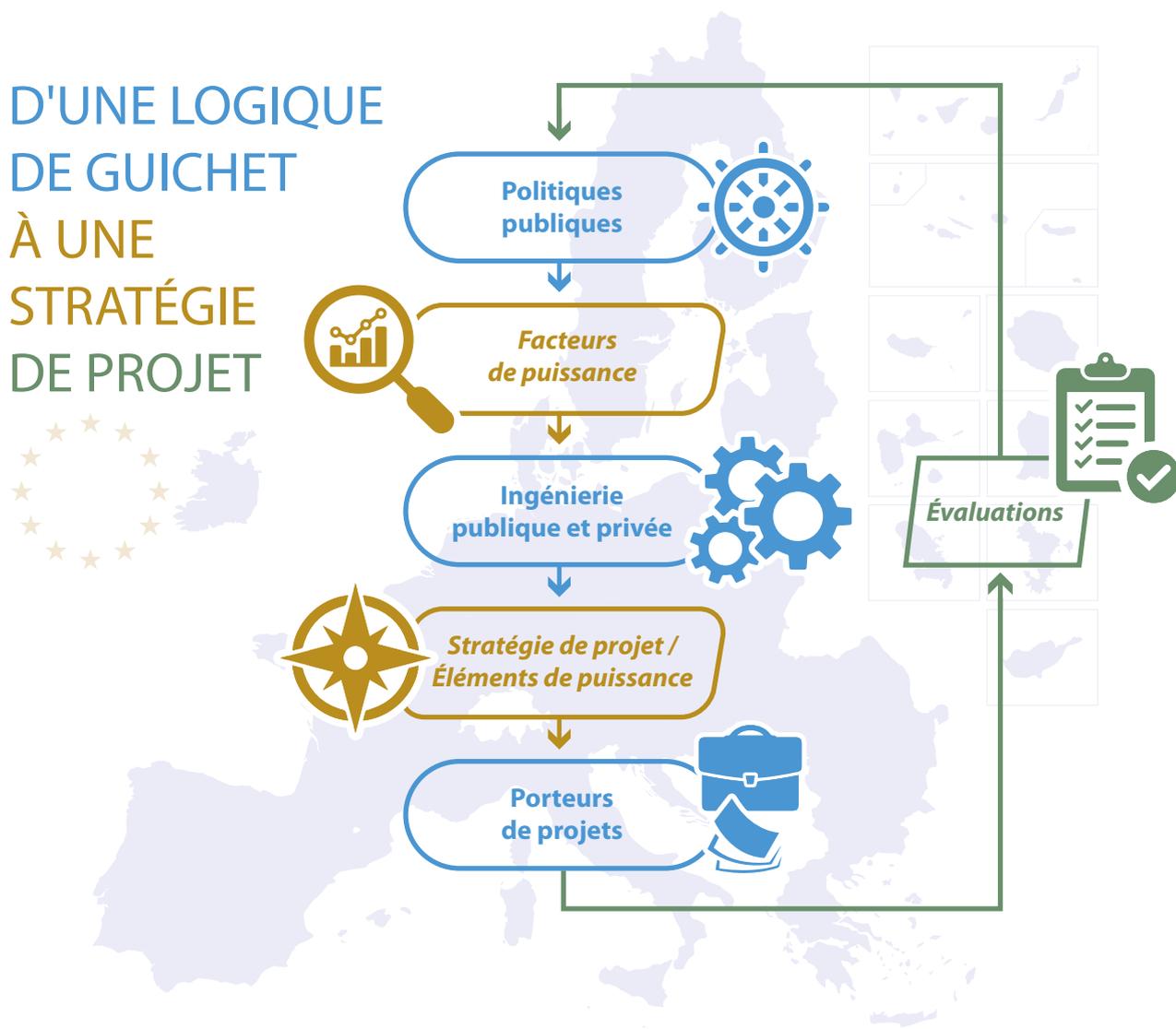
Il est important de souligner que ni l'approche ascendante ni l'approche descendante ne doivent prédominer dans ce processus. Chaque niveau de la chaîne de processus, qu'il s'agisse des décideurs politiques, de l'ingénierie des services publics ou des porteurs de projets, partage une responsabilité majeure dans le développement de La Réunion. Une véritable synergie entre les acteurs est essentielle pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies coordonnées et alignées, qui combinent les objectifs européens, les facteurs de puissance locaux, les objectifs nationaux et les politiques locales. Cela inclut également la

43. CESER de France, rapport du groupe de travail « France maritime », « L'océan, nouvel horizon pour la France et ses régions », juin 2021.

reconnaissance des schémas directeurs locaux tels que le schéma d'aménagement régional (SAR), le schéma directeur régional des structures agricoles (SDREA) ou le schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) en tant qu'exemples concrets d'utilisation des outils financiers euro-

péens comme des leviers de développement. Les élus, en tant que parties prenantes, jouent un rôle clé dans cette co-construction, permettant une meilleure utilisation des outils financiers européens pour soutenir les ambitions de croissance durable et renforcer la position de La Réunion dans la région.

## D'UNE LOGIQUE DE GUICHET À UNE STRATÉGIE DE PROJET



Conception et réalisation : CESER Réunion, août 2023, v.1.

Figure 11. D'une logique de guichet à une stratégie de projet.

Dans sa contribution au CIOM, le CESER a préconisé<sup>44</sup> l'instauration d'une boucle de différenciation vertueuse avec l'ensemble des parties prenantes. Cette démarche doit être associée à une boucle évaluative, permettant d'anticiper et d'évaluer les impacts des projets à long terme. En ce sens, le CESER souligne l'importance de réaliser des évaluations socio-économiques préalables aux projets d'investissement, afin de mesurer les effets attendus mais aussi les retombées pour les bénéficiaires et le territoire. Cette approche, couvrant les phases *ex-ante*, *in itinere* et *ex-post*, contribue à l'amélioration continue des politiques publiques, renforçant ainsi l'efficacité et l'efficience des actions au service du territoire. Tout en reconnaissant les efforts actuels et les opportunités, il est impératif de disposer d'une vision claire des perspectives et des améliorations possibles pour co-construire une stratégie dynamique globale de développement à l'échelle régionale.

Dans le cadre de cette nouvelle stratégie de projets, il faut renforcer la gouvernance et l'évaluation à l'AGILE pour lui donner sa pleine place dans le paysage européen à La Réunion. Cette structure joue un rôle essentiel de coordination et d'appui méthodologique pour le territoire. Cependant, pour répondre aux enjeux de développement à long terme, il convient de la doter de mécanismes de gouvernance et de moyens renforcés. L'AGILE devrait également intégrer une évaluation d'impacts des projets et des politiques publiques pour mesurer leur efficacité et ajuster les stratégies en fonction des besoins du territoire. En renforçant l'AGILE, La Réunion pourra mieux mobiliser les politiques publiques pour développer des projets en cohérence avec les facteurs de puissance identifiés et favoriser un développement durable prospère dans la zone indopacifique.

Dans cette deuxième partie du rapport « La Réunion, terre d'Europe 2050 », le CESER s'est plongé au cœur des enjeux de la période 2021-2027, une période de réorganisation où l'Europe, la France et La Réunion tracent de nouvelles voies. Les politiques européennes en faveur des RUP, notamment la stratégie RUP et le budget européen, offrent des opportunités précieuses pour le développement de La Réunion.

L'année 2022 a été marquée par des événements clés, tels que la 27<sup>ème</sup> conférence des Présidents des RUP et l'Appel de Fort-de-France, qui ont renforcé la voix des territoires ultramarins et mis en lumière leurs spécificités et leurs besoins auprès des instances européennes et nationales. Ces

---

44. Différenciation territoriale, juin 2022, CESER Réunion : préconisation n°1 et détails de la démarche 3E.

événements ont permis de placer La Réunion sur la carte, avec une reconnaissance croissante de son rôle dans l'Union européenne et pour le territoire national.

La stratégie RUP met en avant des domaines clés tels que la transition écologique, la cohésion sociale, l'innovation et la compétitivité. Cela ouvre la voie à des projets et des initiatives qui stimuleront l'économie, amélioreront les infrastructures et promouvoir le développement durable à La Réunion.

Le budget européen, avec ses fonds structurels et sectoriels, constitue une ressource essentielle pour soutenir les politiques de cohésion et de développement régional. Il offre des opportunités concrètes pour renforcer l'économie de La Réunion, améliorer la compétitivité et favoriser le développement social et environnemental.

Cette deuxième partie a permis de prendre la mesure des politiques européennes et nationales qui soutiennent le développement de La Réunion. Les opportunités sont nombreuses, et il appartient maintenant à la **nouvelle société réunionnaise** de saisir ces possibilités pour tracer son chemin dans un monde en constante évolution. Dans la prochaine partie, intitulée « 2028-2050 : un monde d'opportunités », le CESER explorera les perspectives de La Réunion en tant que terre d'Europe dans l'indopacifique. Il abordera les enjeux commerciaux, géopolitiques, culturels et militaires qui façonneront le rôle de La Réunion dans cette région stratégique au cours des prochaines décennies. De nouvelles opportunités se profilent à l'horizon, offrant à La Réunion la possibilité de renforcer ses liens, de développer ses atouts et de rayonner dans l'océan Indien et l'Union européenne.



**TROISIÈME PARTIE**  
**UN MONDE DES POSSIBLES,  
HORIZON 2050**

# I. La Réunion, terre européenne française, dans les bassins indopacifique et *indianocéanique* : un atout pour la France et l'Union européenne

La notion de « France océanique<sup>45</sup> » représente une évolution notable dans la manière dont la France perçoit son identité nationale et géopolitique. Elle intègre non seulement la France continentale, mais aussi ses outre-mer présents à travers les océans. Cette perspective reconnaît l'importance vitale des espaces océaniques pour l'avenir de la France dans un monde en constante évolution, où les nouveaux rapports mondiaux et une géopolitique mondiale en mutation exigent une vision plus globale et intégrée. De cette nouvelle vision peut découler un « réflexe France océanique » qui implique une approche plus équilibrée et intégrée des politiques nationales, en tenant compte des spécificités et des besoins des territoires ultramarins.

Partie prenante du bassin *indianocéanique* et au cœur de l'*indopacifique*, La Réunion est en droit de se positionner comme un atout géopolitique majeur pour la France et l'Union européenne. Divers éléments font de La Réunion un acteur qui se doit d'avoir un rôle important dans les bassins indopacifique et *indianocéanique* en mettant en évidence son influence potentielle, en relation avec l'État français et le Conseil européen, sur les relations internationales dans les zones *indiano-*

*céanique* et *indopacifique*.

Outre ses atouts géographiques, économiques et technologiques, La Réunion se distingue également par son Histoire — en particulier de peuplement —, ses acquis culturels et culturels qui y sont liés, son potentiel de recherches, d'innovations et son engagement en matière de sécurité civile et militaire dans ces régions.

Ces éléments se présentent comme des facteurs de puissance maritime et stratégique à part entière. Son territoire est alors appelé, si on le prend en considération, et si on met en œuvre des politiques plus ambitieuses, à avoir un rôle clé.

Pour cibler au mieux les intérêts européens, nationaux et locaux, et faciliter la prise en considération de La Réunion dans ces régions, le CESER de La Réunion s'est appuyé sur la carte proposée par la Commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat<sup>46</sup>, plaçant la zone d'influence de son territoire dans « l'océan Indien occiden-

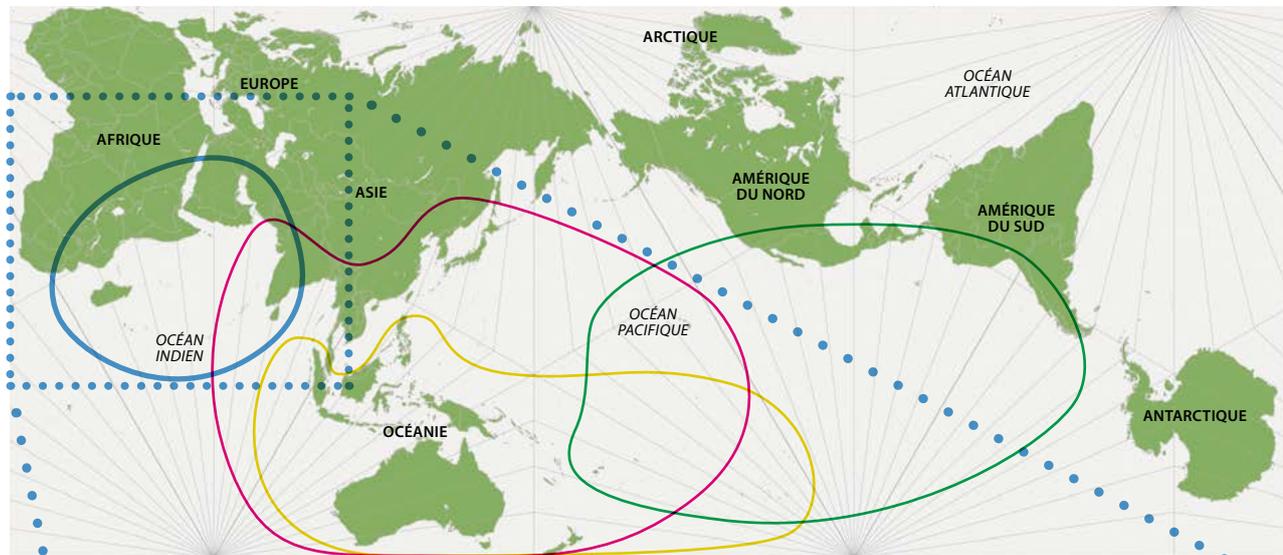
*Figure 12. Sénat, Commission des affaires étrangères et de la défense, carte « autograph » présentée dans le rapport d'information sur la stratégie française pour l'indopacifique, « Des ambitions à la réalité », 25 janvier 2023.*

---

45. Rapport du groupe de travail « La France Maritime » de l'association des CESER de France - « L'océan, nouvel horizon pour la France et ses régions », juin 2021.

46. Rapport d'information sur la stratégie française pour l'*indopacifique* : des ambitions à la réalité de la Commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, 25 janvier 2023.

I. LA RÉUNION, TERRE EUROPÉENNE FRANÇAISE, DANS LES BASSINS INDOPACIFIQUE ET INDIANOcéANIQUE (...)



LEGENDE

- Bassin indianocéanique
- Zone indopacifique
- Zone océano-pacifique
- Zone pacifique

tal » : englobant les côtes du sud-est africain, la péninsule arabique, le Pakistan, associant de façon limitée l'Inde, le sud-ouest de l'océan Indien — dont La Réunion et Mayotte — et les Terres australes et antarctiques françaises.

La région *indopacifique* concentre 60 % de la population mondiale, un tiers du commerce international et contribuera d'ici à 2030 pour environ 60 % du produit intérieur brut (PIB) mondial. Face à ces perspectives et à l'instauration d'un nouvel équilibre géopolitique mondial avec une place prépondérante de la Chine, sans oublier celle de l'Inde, une évolution de la composition des BRICS<sup>47</sup>, les territoires français et européens de cette zone prennent une importance particulière. Il ne faut, par ailleurs, pas oublier le renforcement des coopérations militaires entre les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni et l'Australie (AUKUS) qui a eu des conséquences sur les politiques économiques et internationales de la France et de l'UE. D'autre part, l'UE et la France se sont dotées de stratégies tant pour *l'indopacifique* que pour le continent africain. Ces dernières se « présentent comme troisième voie pour faire face à la rivalité sino-américaine et promouvoir le multilatéralisme. Cependant, les concrétisations restent limitées et sont essentiellement circonscrites au niveau national aux aspects militaires, via la vente de matériels à des partenaires stratégiques »<sup>48</sup>. Cependant, les dernières évolutions africaines obligent à une réflexion qui dépasse le seul domaine du CESER de La Réunion.

Comme indiqué dans le rapport du Sénat<sup>49</sup>, la stratégie nationale concernant *l'indopacifique* reste très « *Étato-centrée* », sans réelle association

des collectivités territoriales, et ne permet pas de donner véritablement corps à la stratégie *indopacifique* voulue. Les Outre-mers concernés doivent en devenir des acteurs importants grâce notamment à leur présence, au nom de l'État français et de l'UE, dans des organisations de coopération régionale. Cette implication plus marquée, et déléguée, de ces collectivités permettrait de ne pas limiter la stratégie *indopacifique* à sa seule dimension militaire. Le développement de liens économiques entre ces collectivités françaises et les États de la zone serait, ainsi, une réponse à la stratégie d'influence de la Chine et de l'Inde — voire de l'Arabie Saoudite, qui développent une « diplomatie douce » sur le plan économique, militaire, voire sanitaire.

Pour ce qui est de l'implication de l'UE dans *l'indopacifique*, ce même rapport souligne qu'elle « reste encore trop limitée. Si l'UE s'est dotée d'une stratégie pour la zone en septembre 2021 sous l'impulsion de la France, les territoires ultramarins n'y sont que brièvement mentionnés, alors que la France reste le seul pays de l'UE présent dans la région », notamment avec La Réunion.

La figure suivante décline à l'échelle de l'océan Indien, la notion de « puissance maritime »<sup>50</sup> pour la France qui dispose de facteurs, d'éléments et de dynamiques de puissance du fait de ses territoires dont La Réunion. Cette vue synoptique vise à mettre en avant des atouts et forces de La Réunion pour la France et l'UE dans le cadre de l'évolution du contexte géopolitique *indopacifique*, *indianocéanique* et africain.

47. BRICS : Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud qui se réunissent en sommets annuels depuis 2011.

48. Sénat, rapport d'information, « les Outre-mers au cœur de la stratégie maritime nationale », 24 février 2022.

49. *ibid.*

50. CESER de France, rapport du groupe de travail « La France Maritime », « L'océan, nouvel horizon pour la France et ses régions », juin 2021.

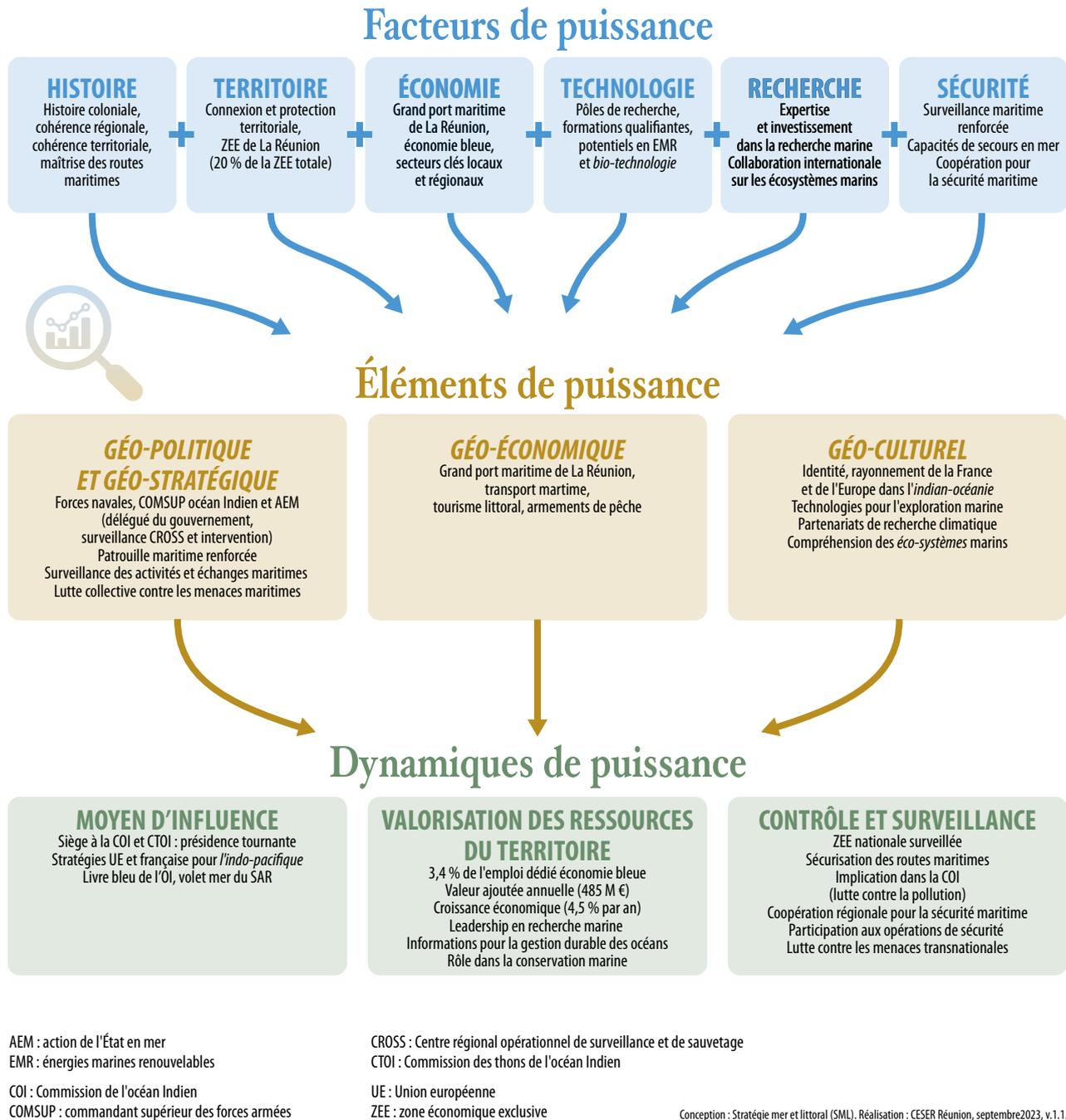


Figure 13. Facteurs, éléments et dynamiques de la puissance maritime de la France (déclinaison océan Indien et La Réunion)

## A. La Réunion, une région stratégique à plusieurs titres dans le bassin *indopacifique*

### 1. La géopolitique de La Réunion dans le contexte du bassin *indopacifique*

Dans le contexte géopolitique actuel marqué par une révolution copernicienne<sup>51</sup>, la zone *indopacifique* a émergé comme une scène incontournable des relations internationales. La Réunion, île française située au sud-ouest de l’océan Indien, se trouve à l’intersection de cet espace géopolitique stratégique. La géopolitique de l’île se caractérise par des interactions complexes avec les pays riverains de la région et les acteurs internationaux, notamment la France et l’UE. Pour comprendre son rôle en tant qu’atout géopolitique pour la France et l’UE, il est essentiel, en premier lieu, de définir<sup>52</sup> le concept de géopolitique.

La géopolitique est l’étude de l’influence des facteurs géographiques, économiques et culturels sur la politique des États et sur les relations internationales. Au-delà de l’aspect militaire traditionnel, elle met en évidence les rivalités de pouvoirs pour ou sur un territoire, impliquant une lutte de souveraineté ou d’influence entre les protagonistes. Dans cette perspective, la notion de territoire englobe non seulement les limites et les frontières géographiques, mais aussi les espaces maritimes, les ressources géologiques, les axes de circulation et la répartition des populations. La géopolitique est un domaine multidisciplinaire qui englobe l’histoire, les flux migratoires, la démographie, la politique, les relations internationales et la géographie, avec des dimensions environnementales, culturelles, scientifiques,

technologiques, sociales, démographiques et politiques. Ainsi, La Réunion, en tant qu’acteur géopolitique, peut avoir un rôle important dans l’océan Indien occidental et, plus largement, dans le bassin *indopacifique* en raison de plusieurs facteurs clés, et ce au titre de la France et de l’UE.

### 2. Une capacité d’actions et d’influence par sa situation géographique

De par sa position La Réunion octroie une position *géo-stratégique* unique pour la France et l’UE sur l’océan Indien, leur assurant une relation directe avec l’Afrique et l’*Indopacifique*. Elle permet de promouvoir les orientations politiques nationales et européennes en tenant compte des enjeux et des contextes spécifiques en tant que RUP mais aussi plus largement en matière de mise en œuvre de la politique de voisinage de l’UE.

### 3. Un atout institutionnel : un territoire au cœur de stratégies multi-scalaires

L’emboîtement des échelles met en évidence les contributions de La Réunion et motive à la fois sa position et son rôle *géo-stratégique*, le statut et les compétences, ainsi que les aides qui lui sont et seront octroyés pour pleinement assurer cette position pour l’intérêt commun réunionnais, français et européen.

En tant que région française, elle hérite des cadres internationaux dont européens et bien évidemment nationaux pour la mise en œuvre

---

51. « Révolution copernicienne » abordée dans le rapport d’information n° 285 (2022-2023), déposé au Bureau du Sénat le 25 janvier 2023 intitulé « La stratégie française pour l’*Indopacifique* : des ambitions à la réalité ».

52. Définition établie sur les éléments apportés par l’école des Hautes études internationales et politiques (HEIP).

des politiques publiques que ce soit par l'État et le Conseil régional ou le Conseil départemental. À cet égard pour l'économie bleue, le volet « mer » du SAR, élaboré par le Conseil régional (soumis au Conseil d'État) est la référence pour l'île. À l'instar de la gouvernance nationale pour la mer et le littoral, La Réunion fait partie du Conseil maritime de l'océan Indien qui regroupe La Réunion, le Département de Mayotte et des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Elle offre, aussi, la possibilité d'influer et d'agir dans les instances de coopération régionales dont :

- La Commission de l'océan Indien — dont la France est membre grâce au positionnement géographique de La Réunion — afin d'œuvrer, entre autres à la mise en œuvre de son plan d'action régionale pour l'économie bleue (PAREB)<sup>53</sup> adopté en 2021 et des programmes thématiques en les déclinant ou en y contribuant ;
- L'Association des États riverains de l'océan Indien<sup>54</sup> (IORA), dont la France, de par le positionnement géographique de La Réunion, après avoir obtenu en 2011 le statut de « partenaire de dialogue », est devenue membre — en décembre 2020. Cette adhésion participe de sa stratégie *Indopacifique* ;

La Commission des thons de l'océan Indien<sup>55</sup> lui permettant de participer à l'Organisation régionale de gestion des pêches (ORGP) pour assurer une gestion durable des stocks.

#### 4. Des moyens et compétences

- Des moyens de surveillance et d'intervention (navale et aérienne) à la fois sur les espaces maritimes notamment sous juridiction nationale ainsi que pour aider ses voisins notamment dans le cas de crises et sinistres ;
- Une base de défense pour la France donc pour l'Europe :
  - Pour assurer la protection des personnes et des biens de l'océan Indien occidental<sup>56</sup> ou en transit (sécurité maritime et aérienne) ;
  - Permettant une capacité de projection de la défense nationale avec les forces armées de la zone sud de l'océan Indien (FAZSOI) pour assurer la souveraineté de la France et de l'Europe.
- Des infrastructures pour les échanges lui permettant d'y jouer un rôle non négligeable au niveau du bassin en jouant sur la complémentarité et non sur la concurrence entre les pays de la zone ;
- Des établissements publics de recherche, de formation et de santé implantés (Université de la Réunion, Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer - IFREMER, Institut de recherche pour le développement - IRD, Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement - CEREMA, Centre hospitalo-universitaire - CHU, etc.) mobilisés pour les besoins de La Réunion ou pour la coopération avec des opérateurs publics dont l'Agence française de développement (AFD), le CIRAD et Expertise France.

---

53. ONU, commission de l'océan Indien (COI), plan d'action régionale pour l'économie bleue (PAREB), 2021.

54. 23 pays d'Afrique, d'Asie et d'Océanie : l'Afrique du Sud, l'Australie, le Bangladesh, les Comores, les Émirats Arabes Unis, la France (au titre de La Réunion), l'Inde, l'Indonésie, l'Iran, le Kenya, Madagascar, la Malaisie, les Maldives, Maurice, le Mozambique, Oman, les Seychelles, Singapour, le Sri Lanka, la Somalie, la Tanzanie, la Thaïlande et le Yémen.

55. ONU pour l'alimentation et l'agriculture, site web des Organes directeurs et statutaires / Organe statutaire par sujet / Commission des thons de l'océan Indien (CTOI) NFI-733 (dernière consultation, 30/10/2023).

56. Zone incluant les côtes africaines, les Terres australes et antarctiques françaises, La Réunion, Mayotte, le nord-ouest de l'océan Indien, le Pakistan, et associant de façon secondaire l'Inde.

## B. Les atouts intrinsèques de La Réunion

### Des atouts liés à son capital maritime et littoral

Qu'est-ce que le capital maritime et littoral ? C'est un concept reprenant la notion du capital naturel. Il regroupe les atouts d'un territoire pour assurer le développement durable et viable des activités maritimes et côtières. Il fédère les éléments fondamentaux suivants :



L'existence d'un capital naturel fournissant des services écosystémiques d'approvisionnement (ressources vivantes et non vivantes), de régulation (climat, pollution), mais aussi socioculturels (paysages, biodiversité).



L'existence d'un capital humain solide, capable de fournir les compétences et les connaissances nécessaires pour développer durablement les activités au niveau local.



La disponibilité d'un capital financier (investissement public ou privé) pour soutenir les activités dans leur implantation, leur adaptation notamment par l'innovation.



La disponibilité d'un capital institutionnel pour guider l'action, réguler efficacement les activités marines et côtières et permettre la coopération formelle ou informelle entre acteurs maritimes privés et publiques, mais aussi en matière de sécurité.

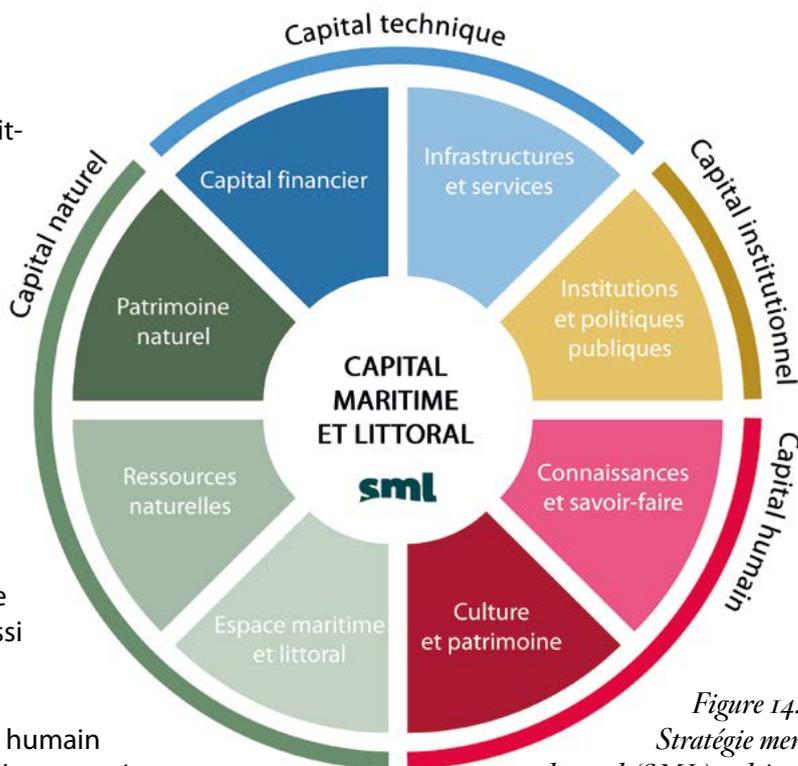


Figure 14. Stratégie mer et littoral (SML), schéma général de la « synthèse du capital maritime et littoral de La Réunion », 2023.

**Au préalable, il est nécessaire de rappeler ce que sont la zone maritime et le littoral de La Réunion.**

La Réunion compte plus de 200 km de côtes ouvertes sur une zone économique exclusive (ZEE) de 315 000 km<sup>2</sup>. Avec un plateau sous-marin quasiment absent, la profondeur augmente rapidement en s'éloignant du trait de côte, pouvant atteindre 100 m à moins d'un kilomètre du rivage. La profondeur maximale répertoriée dans la ZEE de l'île dépasse 4 000 m. Seule la côte ouest présente un domaine de l'ordre de 60 m de profondeur sur 6,5 km de large. À La Réunion, la moitié du linéaire côtier est considéré en érosion, 43 % est dit « stabilisé » par des aménagements ou de la végétation et embouchures des rivières et ravines. L'érosion y est intense notamment du fait d'une pluviosité forte. L'espace littoral concentre

60 % de l'urbanisation, terre privilégiée des activités humaines, et comprend la quasi-totalité des pôles urbains qui structurent le fonctionnement de tout le territoire réunionnais en concentrant équipement, services et emplois. 15 % de l'espace urbain se concentre sur une bande littorale de 500 m de large. La quasi intégralité des zones d'activités économiques est rassemblée sur l'espace littoral. Cette urbanisation excessive a deux conséquences : fragiliser le récif corallien et donc favoriser l'érosion des plages, ainsi que limiter l'accès au littoral des Réunionnais et des touristes. Qu'il s'agisse de la pêche, de tourisme ou de loisir, le littoral constitue un lieu de villégiature très apprécié de la population réunionnaise avec des risques de sur-fréquentation.





## 1. Un patrimoine naturel reconnu au plan mondial

La Réunion est un *hotspot* de la biodiversité mondiale, classée au patrimoine mondial de l'*UNESCO*<sup>57</sup> depuis 2010 avec notamment un parc national qui représente 42 % de la superficie terrestre de l'île.

Pour la partie marine, les récifs coralliens frangeants de La Réunion sont jeunes (10 000 ans) et totalisent un linéaire de 25 km, soit à peine 12 % du périmètre de l'île. Ils occupent une surface évaluée à 18 km<sup>2</sup> en 2015. Au total, plus de 6 488 espèces ont été recensées dans la Réserve nationale marine de La Réunion (RNMR) qui comprend 80 % des récifs coralliens de l'île. En revanche, l'état de conservation des habitats littoraux de l'île est très préoccupant, avec une dynamique évolutive rapide causée par de fortes pressions anthropiques. La dégradation des habitats littoraux se traduit par une perte importante d'espèces endémiques, emblématiques de La Réunion. Certaines zones autour de l'île, limitées à quelques kilomètres de la côte, permettent une résidence temporaire ou permanente de populations de cétacés. Celles-ci se répartissent en fonction de la bathymétrie et de la nature des fonds. Au vu de l'importance écologique et patrimoniale mondiale de ces animaux, ces habitats doivent faire l'objet d'une protection forte.

## Des ressources naturelles non négligeables

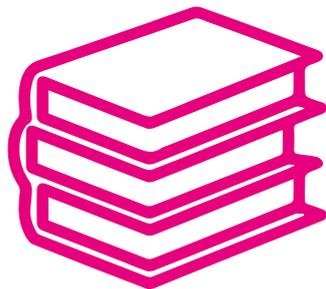
Les ressources naturelles marines peuvent être de plusieurs natures : biologiques (poissons, algues), énergétiques (vent, vagues, courants, chaleur, marées) ou minérales (granulats, hydrocarbures).

Autour de La Réunion, les ressources halieutiques, exploitées traditionnellement pour le marché local, présentent une grande diversité, mais demeurent difficile d'accès, notamment du fait de la bathymétrie et de la nature des fonds qui limitent la pratique de certains métiers. Au même titre, la zone ne présente pas de ressources marines minérales d'intérêt et accessibles.

Finalement, les principales ressources marines de La Réunion sont énergétiques, et reposent notamment sur le fort gradient vertical de température de l'eau de mer avec des grands fonds à proximité du littoral. Des solutions ont été poussées pour exploiter cette énergie thermique des mers (ETM) pour des infrastructures urbaines sur le littoral (réseau de chaleur). Les potentiels associés sont importants et peuvent contribuer au mix énergétique vert de l'île en complément des énergies terrestres (éolien et photovoltaïque).

---

57. *United nations educational, scientific and cultural organization*, traduit de l'anglais par « Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture ».



## 2. Un atout lié à son capital humain

### a. Un patrimoine culturel et culturel lié à son histoire

La Réunion est située sur l'une des routes des échanges maritimes Occident-Orient et Orient-océan Indien. Cette position a contribué à sa mixité ethnique, culturelle et culturelle qui façonne son identité. Toutefois, elle semble, dans le domaine culturel, plus tournée vers l'intérieur que vers la mer alors même que son patrimoine témoigne des activités humaines liées au littoral et aux activités maritimes. Cependant des évolutions se sont faites avec la création de lieux de Culture liés à son peuplement venu de la mer.

Jusqu'à l'essor des liaisons aériennes, c'est par la mer qu'on y accédait. Le littoral a donc été le lieu d'arrivée des voyageurs, des premières populations, des travailleurs esclaves et engagés, ainsi que des marchandises. Les espaces maritimes et littoraux de La Réunion sont ainsi riches d'un patrimoine témoignant de son histoire portuaire, artisanal et industriel, militaire (corsaires et pirates entre autres), commémoratif et funéraire, ou plus récemment balnéaire. Pour ce qui est du maritime, la trace documentaire, issue de la recherche historique, permet d'identifier, à ce jour, environ 300 naufrages aux abords des côtes.

### b. Un Île de Connaissance, recherches et savoirs-faires : La Réunion, centre d'excellence scientifique en environnement et océanographie

La Réunion occupe une place privilégiée en matière de recherche scientifique dans l'océan Indien occidental. Son patrimoine naturel exceptionnel, notamment son écosystème marin unique et sa biodiversité, attirent des chercheurs du monde entier. Grâce à ce capital, La Réunion est devenue un centre d'excellence en environnement et en océanographie. Les scientifiques locaux, nationaux et internationaux mènent des recherches de pointe sur le volcanisme, le changement climatique, la préservation de la biodiversité terrestre et marine et la gestion durable des ressources halieutiques. Cette expertise attire l'attention des institutions de recherche mondiales, des universités et des organismes internationaux, renforçant ainsi le rayonnement scientifique de la France et de l'Union européenne dans notre région.

L'Université de La Réunion accueille 21 unités de recherche et trois fédérations de recherche (Biologie, sciences et technologies – BIOST, Observatoire des milieux naturels et des changements globaux – OMNCG, Observatoire des sociétés de l'océan Indien – OSOI).

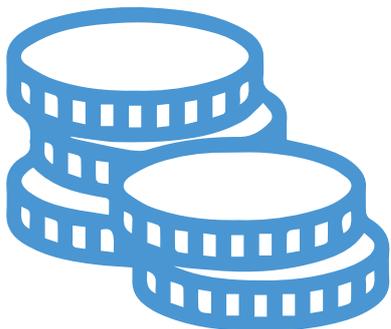
Pour la structuration de la connaissance, on distingue à l'échelle du bassin, les données qui alimentent des bases de données ou systèmes d'information ou des observatoires internationaux ou nationaux, et celles qui alimentent des bases de données ou systèmes d'information locaux ou régionaux. Ces systèmes sont des plateformes sur lesquelles s'appuient les recherches concernant les études sur le bassin de l'océan Indien en relation avec les sciences de la mer et le climat. Au fil des projets et des études, il est constaté une grande difficulté à accéder aux données historiques non bancarisées. De même,

un trop grand nombre de données acquises actuellement ne sont pas bancarisées et de fait, potentiellement non ou peu sécurisées, non disponibles. L'IRD et l'IFREMER sont impliqués à La Réunion à travers l'UMR marine, biodiversité, exploitation et conservation (MARBEC).

En participant activement à la recherche scientifique en environnement et océanographie, La Réunion peut contribuer à l'émergence de solutions innovantes pour faire face aux défis environnementaux qui touchent l'océan Indien occidental, mais aussi d'autres territoires. Son engagement dans la recherche sur les énergies renouvelables et les technologies propres peut en faire un acteur clé de la transition énergétique dans la région et ailleurs, en particulier en Europe.

### c. **Savoir-faire**

Les formations maritimes dispensées à La Réunion concernent les navigants mais aussi l'ensemble des métiers liés au milieu marin comme les industries maritimes (notamment construction et réparation navale), la recherche marine, le tourisme littoral, la gestion du littoral, les biotechnologies, etc. D'abord orientée vers la marine de commerce, l'École d'apprentissage maritime de La Réunion (EAMR) s'est diversifiée pour répondre aux besoins des différents secteurs maritimes locaux : pêche, plaisance professionnelle, travaux maritimes. Hormis cette école, La Réunion ne dispose d'aucune structure professionnalisant dans les métiers de la mer. Pour devenir officier de la marine, patron de pêche ou capitaine d'un navire de croisière, les jeunes doivent avoir recours à la mobilité. Le master d'écologie marine de La Réunion accueille chaque année une trentaine d'étudiants. L'IRD, l'IFREMER, le laboratoire de chimie des substances naturelles de l'Université (recherche sur les éponges marines), le laboratoire de physique et d'ingénierie mathématique pour l'énergie, l'environnement et le bâtiment de l'Université (recherche sur les énergies thermiques des mers), ou encore la Réserve nationale marine font partie des acteurs qui accueillent chaque année des stagiaires ou des doctorants et des post-doctorants en les associant à leur programme de recherche, notamment en écologie marine.



### 3. Un atout lié son capital technique matériel et financier

#### a. Infrastructures

##### **Celles tournées vers la mer :**

En adéquation avec l'évolution du trafic mondial, tous les ports de l'océan Indien connaissent une hausse de l'offre maritime, augmentation variable en fonction des projets portuaires, les matières dangereuses occupant une place importante. Aux abords de La Réunion, près de 11 % des navires en transit transportent exclusivement des matières dangereuses : produits pétroliers, produits chimiques, gaz liquéfié, etc. 70 % du trafic est représenté par des navires de type vraquiers et porte-conteneurs. La surveillance de ce trafic est assurée par le Centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage maritimes (CROSS) de l'océan Indien qui peut ensuite engager les moyens d'intervention basé notamment à La Réunion.

Les infrastructures portuaires soutiennent le transport maritime qui occupe une place de premier plan à La Réunion du fait de son insularité et concerne principalement les marchandises, le trafic passagers étant peu important. Au-delà de Port Réunion dédié aux échanges, on compte six ports de plaisance, deux abris côtiers (L'Étang-Salé et la Possession) qui font partie du domaine public maritime et dont la gestion est assurée selon les cas par les communes ou les intercommuni-

tés (loi Nôtre). La Réunion dispose également de quatre ports de pêche. La capacité d'accueil de ces ports est d'environ 1 300 bateaux. Toutefois, l'offre composée de produits et de services s'en trouve limité du fait d'un manque d'infrastructures portuaires et nautiques. Deux parcs technologiques sont également présents sur l'île et œuvrent sur des axes « économie bleue ».

##### **Celles en matière de santé**

La Réunion s'est attachée à développer des infrastructures de santé modernes et accessibles pour sa population. L'île dispose d'un réseau hospitalier bien établi, avec des établissements de santé répartis sur tout le territoire. L'Hôpital Universitaire de La Réunion (CHU Réunion) constitue un pilier essentiel de la santé publique, offrant des services de pointe, des soins spécialisés et contribuant à la recherche médicale.

Les centres de santé de proximité sont également nombreux, permettant une prise en charge médicale efficace pour les habitants des différentes régions de l'île. La Réunion a particulièrement investi dans la prévention et la gestion des maladies endémiques, telles que la dengue ou le chikungunya, grâce à une surveillance épidémiologique renforcée et des campagnes de sensibilisation. De plus, l'île s'efforce de répondre aux besoins de santé spécifiques de sa population multiculturelle. Les structures médicales intègrent une approche interculturelle pour tenir compte des différentes pratiques médicales et des besoins des communautés diverses qui cohabitent à La Réunion.

Enfin, La Réunion a récemment renforcé ses infrastructures de recherche en santé, notamment par le biais de collaborations avec des institutions de renommée internationale. Cela a permis d'approfondir les connaissances médicales et de contribuer à la résolution des défis de santé uniques auxquels l'île est confrontée.

L'investissement continu dans les infrastructures de santé témoigne de l'engagement de La Réunion envers le bien-être de sa population et renforce sa position en tant que territoire européen moderne et prospère dans l'océan Indien.

## b. Capital financier

À la grande différence des autres pays de l'océan Indien, la majeure partie des capitaux investis dans les premiers secteurs de l'économie bleue à La Réunion (tourisme et transport) sont d'origine nationale et/ou européenne que ce soit par des fonds publics ou privés. En effet, l'absence de complexes hôteliers de grande taille à La Réunion assure un contrôle par des investisseurs nationaux. Les activités portuaires avec le Grand Port Maritime sont sous contrôle national (État) même si les grands opérateurs internationaux du transport maritime y interviennent de manière permanente.

En tant que RUP, La Réunion bénéficie aussi d'un grand nombre d'autres programmes financés par l'Union européenne, dans des domaines aussi variés que la protection de l'environnement et de la biodiversité, la gestion des flux migratoires ou encore l'innovation. Elle est éligible et bénéficie aux fonds européens pour son développement notamment avec le FEDER, le FSE, le FEADER ou le FEAMPA. Le Conseil régional de La Réunion a succédé à l'État pour la gestion des mesures du FEAMPA pour la période 2021-2027 avec une enveloppe de 46,6 M€.



### Un atout d'importance en matière de sécurités maritime, aérienne et sanitaire dans les zones concernées

#### Maritime

La Réunion a également un rôle non négligeable<sup>58</sup> majeur dans la sécurité maritime de l'océan Indien occidental. Située sur l'une des principales routes maritimes internationales, elle est un point stratégique de surveillance des flux maritimes. La France et l'Union européenne peuvent s'appuyer sur le territoire pour mener des opérations de lutte contre la piraterie, les trafics illicites et la pêche illégale dans cette région sensible, voire même plus

Grâce à ses infrastructures portuaires modernes et à son futur aéroport international, La Réunion facilite la coordination des actions de sécurité maritime avec les pays voisins et les partenaires régionaux. L'île sera dans la possibilité de participer activement aux initiatives de coopération régionale visant à renforcer la sécurité dans l'océan Indien. En tant que territoire européen dans la zone océan Indien, La Réunion contribue également à la mise en œuvre de la politique maritime commune de l'Union, renforçant ainsi la présence et l'influence de l'Europe dans l'océan Indien occidental.

---

58. Cf. article du journal *Le Quotidien* de la Réunion en date du 9 septembre 2023 concernant l'archipel d'Agaléga.

### **De santé**

La Réunion dispose d'infrastructures médicales élaborées et d'une surveillance épidémiologique importante. L'île s'est distinguée par sa réactivité dans la gestion des crises sanitaires, qu'il s'agisse d'épidémies locales telles que la dengue et chikungunya ou de défis globaux comme la pandémie de COVID-19. Elle a établi des partenariats avec d'autres territoires européens et internationaux pour renforcer la sécurité sanitaire, favorisant l'échange d'expertise médicale, la coordination des efforts de prévention et de réponse aux crises, et renforçant ainsi la capacité de l'île à faire face à des situations sanitaires complexes.

La Réunion investit continuellement dans ses infrastructures de santé, renforçant ainsi sa position en tant que territoire européen préparé à faire face aux défis sanitaires émergents.

### **Aérien**

L'aéroport international de Roland Garros, situé à Saint-Denis, est le principal point d'entrée et de sortie pour les voyageurs et les marchandises vers et depuis le territoire. Cet aéroport, doté d'infrastructures modernes et d'un système de gestion du trafic aérien efficace joue un rôle dans le maintien de la sécurité des vols dans la région. Cet aéroport est actuellement en pleine expansion. En tant que territoire européen au cœur de l'océan Indien, La Réunion collabore activement avec les autorités de l'aviation civile et les organisations internationales pour garantir le respect des normes de sécurité aérienne les plus strictes.

De plus, La Réunion est un partenaire clé dans les opérations de recherche et de sauvetage aérien (SAR) dans cette partie de l'océan Indien. Les équipes de secours de l'île sont régulièrement sollicitées pour intervenir en cas d'incidents aériens ou maritimes, et leur expertise est précieuse pour assurer des opérations de secours

efficaces. Cette capacité renforce la sécurité générale de la navigation aérienne et maritime dans la région, contribuant ainsi à la protection des vies humaines et à la préservation de l'environnement marin.

## C. La Réunion, territoire important et incontournable dans les stratégies nationales et européennes

Les actions mises en oeuvre s'inscrivent donc, par essence, dans les différents cadres existants, par principe de subsidiarité, et au regard des compétences entre l'État, les collectivités locales, dont Conseil régional et l'Union européenne pour les décliner au niveau du territoire. Il apparaît opportun au CESER d'en citer quelques-unes.

Les stratégies nationales liées à la mer et au littoral notamment :

- La stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) et surtout dans sa déclinaison au travers du document stratégique de bassin maritime ultramarin pour l'océan Indien qui est les collectivités élaborent avec l'État<sup>59</sup> qui peut comporter des dispositions spécifiques par sous-ensemble géographique (La Réunion)<sup>60</sup> ;
- La stratégie nationale pour la biodiversité pour préserver le patrimoine naturel et ainsi contribuer à la convention pour la diversité biologique (CDB) ;
- La stratégie nationale pour les aires protégées avec les parcs et réserves ;
- Le document stratégique de bassin de maritime (DSBM) de l'océan Indien adopté en décembre 2020.

Les politiques et stratégies européennes liées à la mer et au littoral :

- La politique commune des pêches pour la gestion des stocks et licences et pour l'usage du FEAMPA pour la pêche et l'aquaculture notam-

ment par le rôle du Conseil régional de La Réunion dans la nouvelle programmation ;

- La lutte contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN) par les moyens de l'AEM ;
- Les directives sur l'eau et qualité des eaux de baignade ou les habitats (N2000).
- La stratégie de l'UE pour les RUP adopté en 2022 qui a confirmé l'appui au développement rural avec l'accès au FEDER et au FSE+ avec un taux de cofinancement plus élevé que dans les régions françaises de l'Hexagone (jusqu'à 85 %) <sup>61</sup>. Pour la première fois, une dotation spécifique est également consacrée au renforcement de la coopération entre les RUP et leur environnement régional. Cela permettra d'inscrire l'action notamment au sein de la Commission de l'océan Indien (COI) et de l'IOA.

Les stratégies territoriales inhérentes à l'île de La Réunion :

- SAR et son « volet » mer valant le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) ;
- Les plans de développement des EPCI, schéma de cohérence territoriale (SCOT) et des communes plan local d'urbanisme (PLU) ;
- Sur le plan économique et de l'innovation à La Réunion, on peut citer le pôle de compétitivité Qualitropic qui rassemble des acteurs du milieu maritime et porte environ 14 % des sujets étudiés concernant de près ou de loin « l'économie bleue », NEXA (Agence régionale de dévelop-

---

59. Cf. L219-6 du code de l'environnement.

60. Cf. R219-1-23 du code de l'environnement.

61. Une allocation spéciale destinée à compenser les surcoûts liés à leur éloignement a été instaurée dans le cadre du FEDER et, depuis 2021, du FSE+.

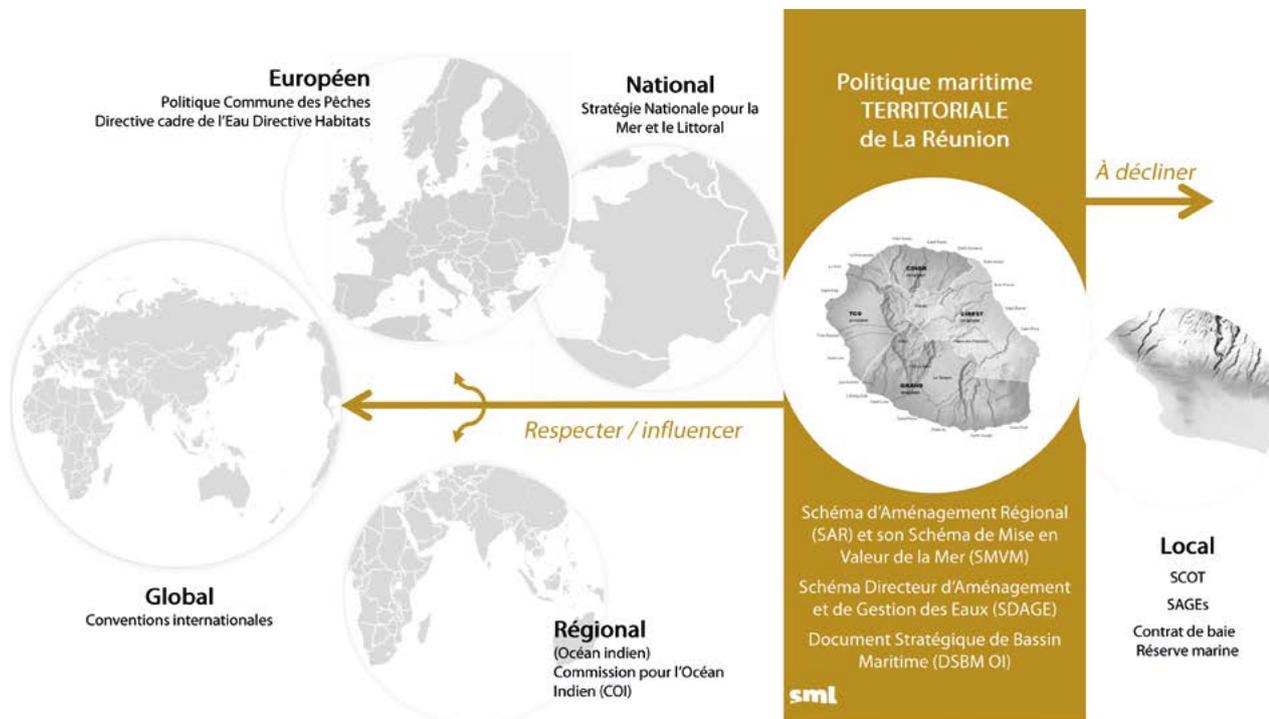


Figure 15. SML, « Relations emboîtées entre les stratégies pour La Réunion », 2023.

pement, d’investissements et d’innovation), la Technopole de la Réunion et Temergie (cluster énergie).

Dans le cadre de ce rapport, l’analyse du capital a été conduite à l’échelle de la Réunion. or Il est cependant important de souligner que le capital maritime et littoral peut être considéré à différentes échelles notamment celle de l’océan Indien (cadre de la COI, pour le sud-ouest), ou celle de l’Indopacifique afin de pouvoir apprécier les atouts de La Réunion dans sa politique de voisinage ainsi que les évolutions potentielles du capital dans les différents contextes de Région française ou de RUP dans ces espaces emboîtés.

Par ailleurs, la description du capital maritime et littoral de La Réunion permet de mettre en évidence les facteurs de puissance de la France et l’Union européenne. Ces facteurs sont inhérents à sa situation géographique (capital naturel/espace maritime), son patrimoine humain (capital humain), ses moyens (capital technique) et son statut (capital institutionnel).

## D. En synthèse, une évaluation qualitative du capital maritime et littoral

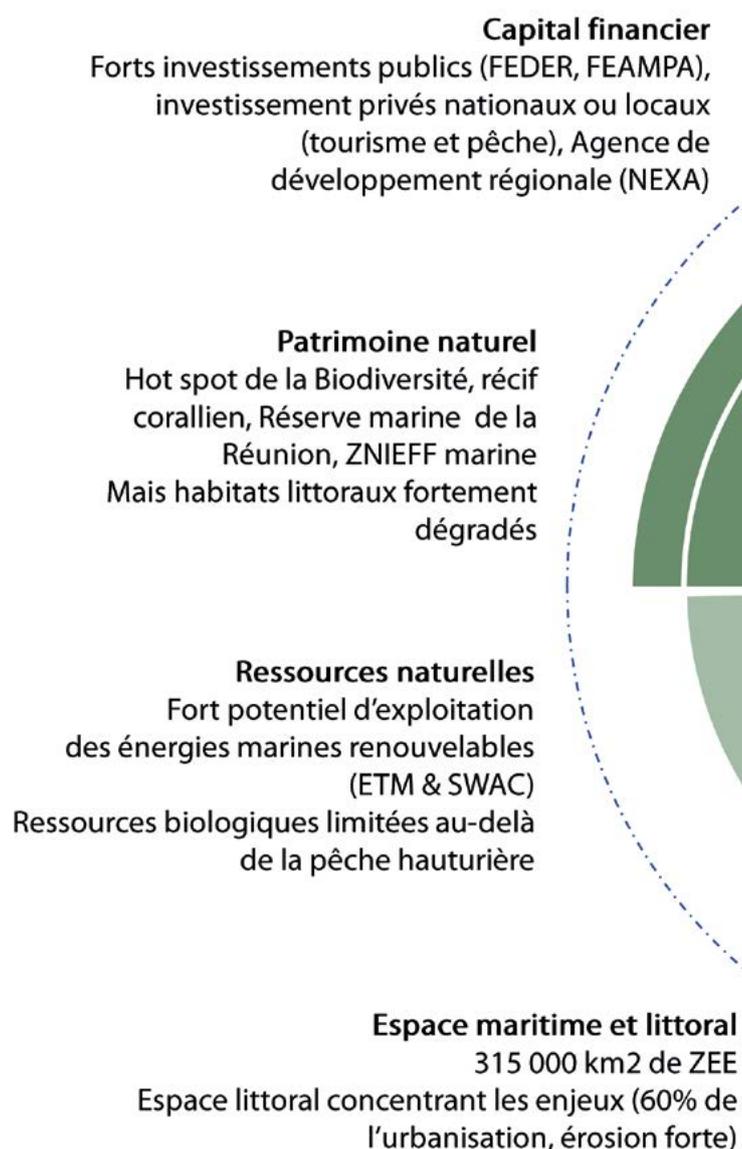
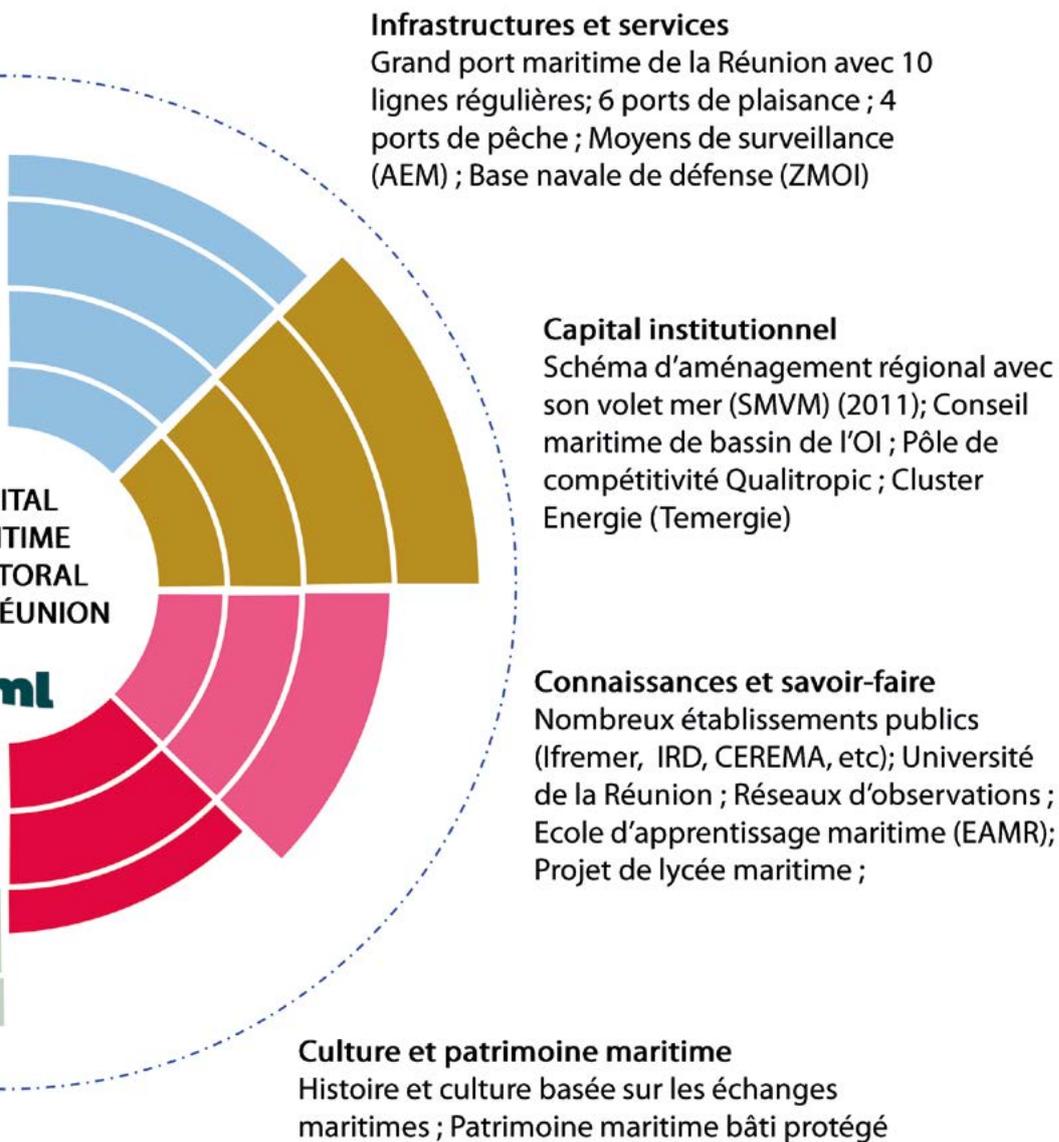


Figure 16. SML, synthèse détaillée du capital maritime et littoral de La Réunion », 2023.



## II. L'économie bleue de La Réunion : un domaine en plein développement

Qu'entend-on par « économie bleue » ? L'économie bleue comprend l'ensemble des activités maritimes et littorales économiques (transport maritime, activités portuaires, tourisme côtier, produits de la mer, énergies marines, etc.) et non économiques (protection du patrimoine naturel, surveillance et suivi de l'environnement marin et littoral, contrôle et suivi et des activités en mer). Cependant, plus qu'une simple économie maritime, ce terme renvoie au concept d'utilisation durable des ressources marines pour stimuler la

croissance économique, créer des emplois et de la valeur ajoutée, tout en préservant la santé de l'océan et des écosystèmes. L'économie bleue constitue le pilier socio-économique de la politique maritime et fournit à ce titre une approche intégrée afin d'assurer la transversalité et la durabilité des actions et de contribuer pleinement à l'économie. Par subsidiarité, elle contribue à la politique maritime de la France et de l'UE.

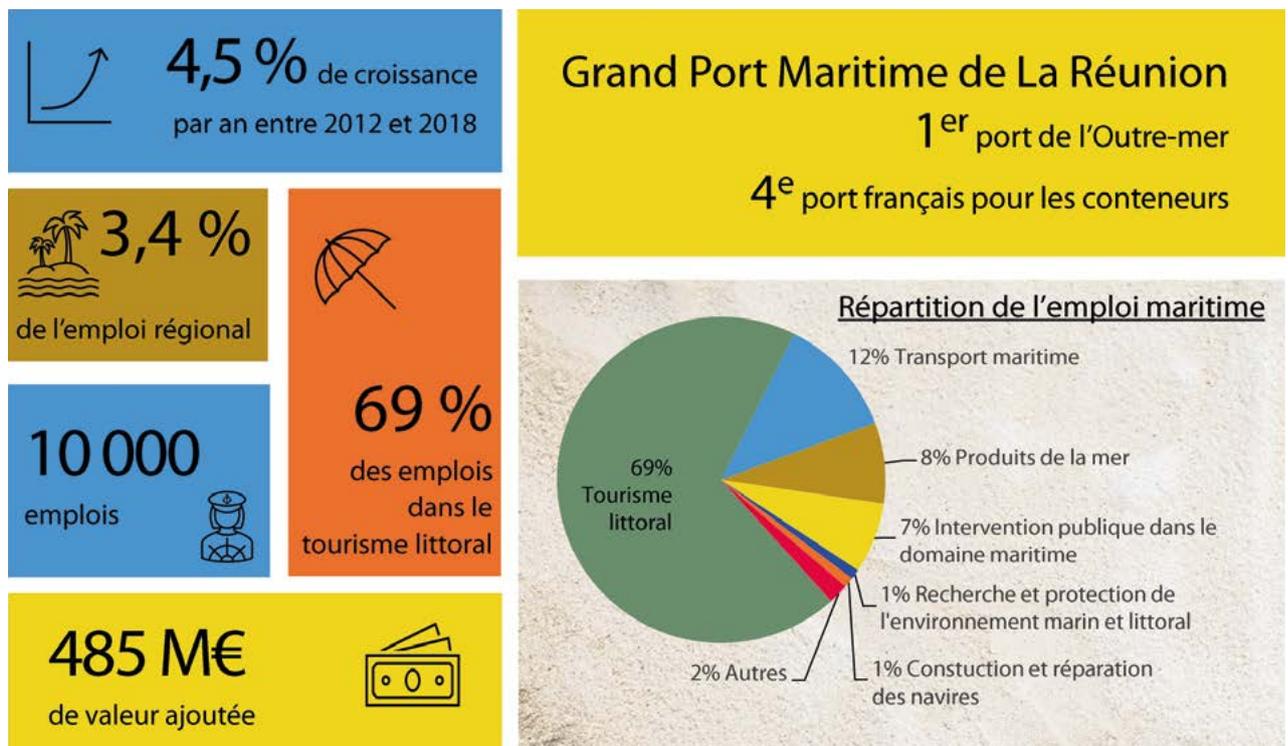
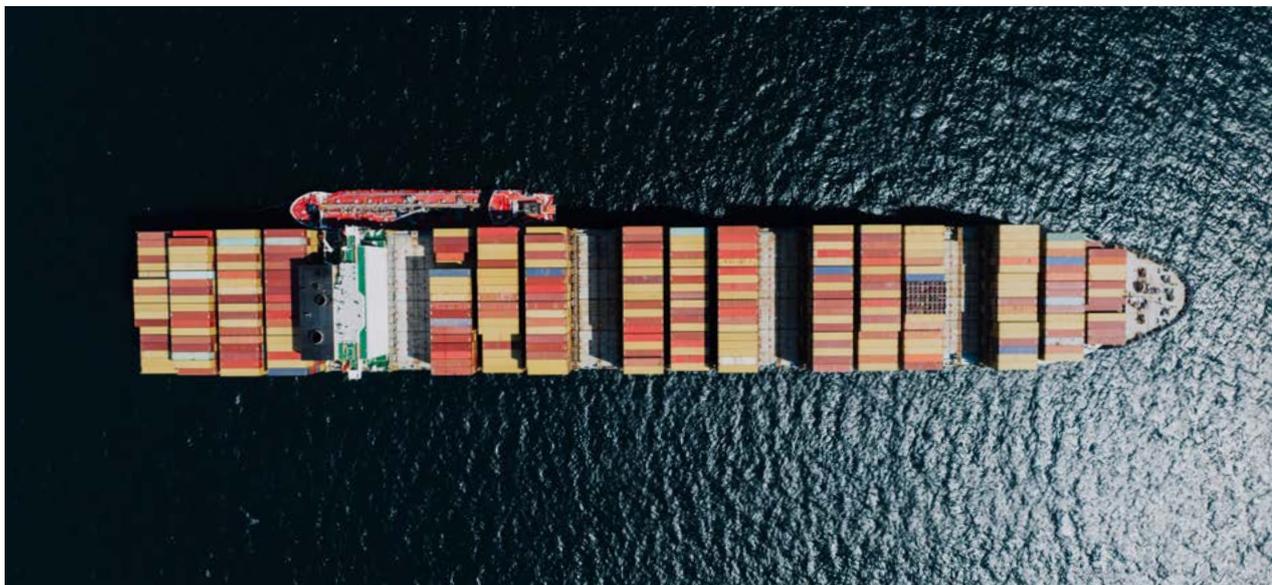


Figure 17. SML, « L'économie bleue dans l'île de la Réunion en 2018 c'est ... », 2023.



Comme rapporté par l'INSEE OI dans son rapport 2022, l'économie bleue représente 2,6 % du produit intérieur brut de La Réunion et mobilise près de 10 000 personnes directement, soit 3,4 % de l'emploi régional (année de référence 2018). La prépondérance du tourisme côtier, s'explique par la concentration sur le littoral des activités et infrastructures touristiques du fait de la géographie de l'île, mais aussi liée à la protection de la nature au regard du parc national des Hauts (cf. infra). L'activité touristique s'est développée à la fois par un afflux plus important de touristes ainsi que par l'augmentation du niveau de vie des résidents qui favorise une diversification de leur consommation et les amène à se tourner davantage qu'avant vers des activités touristiques en lien avec le littoral. Les activités récréatives et de loisirs (promenades en mer, sports aquatiques, pêche de loisir, etc.) représentent 11 % des emplois touristiques maritimes.

Avec son Grand port maritime de La Réunion (GPMLR), premier port de l'Outre-mer et quatrième port français pour les conteneurs, l'île se positionne aussi comme un acteur important du transport maritime, qui employait en 2018 approximativement 12% de sa population active. Cependant, le transport de cabotage n'existe pas et les activités maritimes de loisirs, dont la croisière, sont entravées du fait d'une géographie maritime contraignante, avec un linéaire côtier souvent difficile d'accès et un nombre de sites de mouillages ou de baies limité. Pour le domaine des produits de la mer (pêche, aquaculture, commerce), la pêche australe<sup>62</sup> est le segment prépondérant de la pêche réunionnaise (95% de la valeur ajoutée créée) et est le premier secteur d'exportation (72 M€ en 2020). En ne prenant en compte que les activités relevant du secteur privé, elle pesait en 2018 pour 4,4 % de la valeur ajoutée marchande de La Réunion et 5 % de son emploi marchand.

---

62. La pêche australe correspond à la pêche réalisée dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Nota bene : dans cette partie, et en particulier dans l'analyse du capital maritime et littoral (page suivante), les TAAF ne sont pas considérées comme extension du territoire de La Réunion, notamment du fait de leur administration dédiée.

# III. La Réunion en route vers 2050, une volonté de construire un chemin d'avenir

## A. Vivre plutôt que survivre dans un monde incertain, complexe, ambigu et en accélération

### 1. Une révolution copernicienne nécessaire : changer de prisme de réflexion

La révolution copernicienne est définie par M. Nicolas COPERNIC comme le renversement de la représentation du monde. En 2023<sup>63</sup>, l'un des constats de la Commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat est que « *L'Europe et la France, en périphérie du nouveau centre du monde, doivent effectuer leur révolution copernicienne et apprendre à décentraliser leur conception de l'indopacifique* ». En 2023, au vu des flux commerciaux, militaires et de capitaux d'investissement internationaux dans l'océan Indien occidental et dans la zone *indopacifique*, l'ordre mondial a été bouleversé en déplaçant le centre de gravité géopolitique vers cette zone. Les puissances d'hier ne sont plus nécessairement celles d'aujourd'hui ou celles de demain. À titre d'exemple, la Chine et l'Inde s'affirment comme des rivaux systémiques de plus en plus offensif en matière d'influence dans ces zones.

Dans ce nouvel équilibre, certes encore instable<sup>64</sup>, La Réunion se trouve au carrefour d'enjeux géo-politiques majeurs. Son positionnement géographique stratégique en fait un point de convergence des intérêts régionaux et internationaux, et offre ainsi des opportunités uniques pour la France et l'Union européenne de renforcer leur présence et leur influence dans cette région dynamique.

À l'heure où La Réunion peut envisager son rôle en tant qu'acteur important de la coopération régionale, française et européenne dans le bassin de *l'indianocéanie*, il est essentiel de reconnaître les défis posés par un monde en constante évolution. Dans ce contexte, le concept de volatilité, incertitude, complexité, ambiguïté (VICA)<sup>65</sup> trouve une pertinence particulière. Ce modèle, développé à l'origine pour décrire les conditions post-guerre froide, capture la nature complexe et en évolution rapide de notre environnement actuel. La volatilité, l'incertitude, la complexité et l'ambiguïté caractérisent les multiples facettes des enjeux auxquels La Réunion est confrontée. La volatilité

---

63. Rapport d'information sur la stratégie française pour l'*indopacifique* : des ambitions à la réalité de la Commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, 25 janvier 2023.

64. Et ce au regard de l'élargissement des BRIC devenus BRICS depuis 2011.

65. Traduit de l'anglais : *volatility, uncertainty, complexity & ambiguity (VUCA)*.

représente les changements rapides et fréquents qui peuvent avoir des répercussions majeures. L'incertitude découle de l'imprévisibilité des événements et des résultats. La complexité provient de la stratification et de la difficulté à résoudre les problèmes. L'ambiguïté, enfin, englobe les situations où il est difficile de distinguer clairement entre les différentes options.

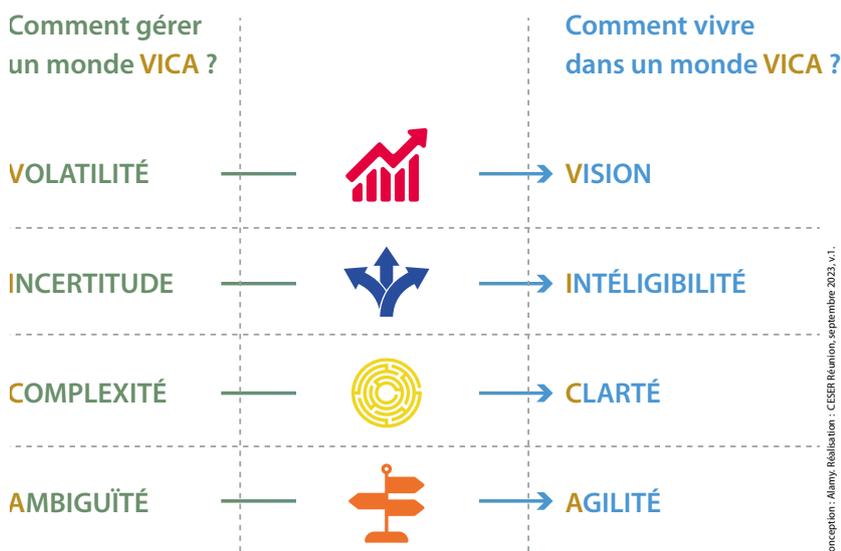
## 2. La Réunion face à un monde VICA

Dans ce cadre, La Réunion doit se positionner de manière agile et proactive. Les nouvelles méthodes de travail, la numérisation, les défis environnementaux et les opportunités économiques sont autant d'éléments qui contribuent à ce paysage en mutation. Pour saisir ces possibilités, il est crucial de développer de nouvelles approches de gouvernance, capables de transcender les intérêts locaux et de créer une voix unifiée sur la scène régionale et européenne.

La mise en place de mécanismes de dialogue et de coopération, tels que proposés par le CESER, prend une importance encore plus grande à la lumière de ce contexte. Ces mécanismes permettent d'aborder les enjeux complexes avec une perspective commune et partagée, tout en favorisant des décisions concertées pour l'avenir de La Réunion dans le bassin indianocéanique. En embrassant ces opportunités et son identité européenne, et en adoptant une approche agile et stratégique, La Réunion peut non seulement survivre, mais aussi prospérer dans ce paysage en constante évolution.

Les atouts évoqués supra offrent à La Réunion une capacité d'agir comme un acteur plus qu'important au titre de la France et de l'Union européenne dans le contexte « géo-politico-économique » de l'*indopacifique* et en particulier dans la zone du sud-ouest de l'océan Indien. Afin de renforcer ce potentiel, l'économie bleue de l'île mérite une attention particulière, en tant qu'élément central de sa « maritimité ».

# Un monde VICA



## B. La nécessité de l'expression d'une volonté affirmée

### 1. Se forger un destin : construire une prospective

La Réunion, en tant que territoire européen situé au cœur de l'océan Indien, se trouve à un carrefour *géo-stratégique* crucial. Pour prospérer dans cet environnement complexe et en constante évolution, il est impératif de bâtir un avenir prometteur, en collaboration étroite avec l'État, le Conseil régional, le Conseil départemental, le CESER et le Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement (CCEE) de La Réunion. La construction d'une prospective robuste et partagée constitue le socle sur lequel reposera la croissance durable de l'île.

#### a. Un dialogue constant avec l'État

La Réunion entretient un dialogue permanent avec l'État français, qui reconnaît l'importance stratégique de ce territoire dans la région de l'océan Indien. Les autorités régionales, nationales, et les acteurs de la société civile travaillent main dans la main pour identifier les opportunités et les défis qui se présentent à La Réunion. Les politiques publiques sont élaborées en collaboration, prenant en compte les spécificités et les aspirations de la population réunionnaise. Cette synergie favorise l'émergence de projets structurants, renforçant ainsi la position de l'île dans la région.

#### b. La contribution du Conseil régional et du Conseil départemental

Le Conseil régional et le Conseil départemental jouent un rôle essentiel dans la construction de l'avenir réunionnais. Ces instances politiques locales sont chargées de mettre en place des politiques de développement économique, social, et environnemental. En étroite concertation avec l'État, ils veillent à l'élaboration de plans prospectifs visant à stimuler la croissance, à créer des emplois, et à améliorer la qualité de vie des

habitants. Le Conseil régional et le Conseil départemental sont les pivots de la gouvernance locale, assurant la coordination des initiatives visant à façonner un avenir radieux pour La Réunion.

#### c. Le rôle du CESER dans la concertation économique et sociale, et la prospective

Le CESER de La Réunion constitue un lieu privilégié de concertation économique et sociale. Composé de représentants de la société civile, des employeurs, et des travailleurs, le CESER a pour mission de formuler des avis et des recommandations sur les politiques publiques. Il favorise le dialogue entre les acteurs économiques et sociaux de l'île, contribuant ainsi à une prise de décision éclairée et à la promotion de l'intérêt général. Le CESER joue un rôle clé dans l'élaboration de stratégies prospectives visant à renforcer l'économie réunionnaise. En tant qu'organe consultatif, il analyse les enjeux économiques, sociaux, et environnementaux auxquels La Réunion est confrontée et participe activement à la définition des priorités de développement de l'île.

#### d. L'implication du CCEE dans la culture, l'éducation et l'environnement

Le CCEE de La Réunion est un autre acteur majeur dans la construction d'une prospective équilibrée pour l'île. Il est chargé de promouvoir la culture réunionnaise, d'améliorer le système éducatif local et de veiller à la préservation de l'environnement naturel de l'île. Le CCEE joue un rôle crucial dans l'élaboration de politiques visant à renforcer la cohésion sociale, à promouvoir l'éducation de qualité et à préserver le patrimoine environnemental de La Réunion. Sa contribution enrichit le processus de prospective et favorise une approche holistique du développement de l'île.

## 2. Agir en responsabilité : dessiner une politique diplomatique

En tant que département français et RUP, La Réunion se trouve à l'intersection de plusieurs mondes, oscillant entre grand régional et international. Cette dualité peut être perçue soit comme un défi, soit comme un fardeau à porter dans un océan futur d'opportunités. Son statut peut parfois ainsi être considéré comme un avantage certain ou comme un handicap. Dans ce cadre, il faut savoir les décryptés et mettre en œuvre les politiques pour que les sphères régionale (La Réunion), nationale (La France) et européenne (la CE) s'approprient les potentialités offertes d'ici à 2050 et mettent en œuvre des politiques permettant de les développer.

En effet, malgré sa position géographique stratégique dans l'océan Indien et sa participation à certaines organisations régionales (cf. supra), La Réunion doit encore relever d'importants défis, en particulier, concernant son insertion régionale qui ont été à plusieurs fois soulignées<sup>66</sup>. Cette insertion, pour être réussie, devrait avoir un impact tant pour elle qu'au niveau national et européen. En ce sens, tant les politiques publiques locales, celles nationales et européennes se doivent d'être en cohérence avec cette volonté affichée depuis des décennies ; et ce concernant les politiques internes vis-à-vis de la RUP Réunion et celles externes dictées par Paris et Bruxelles.

Pour devenir un véritable atout géopolitique de la France et de l'Union européenne, La Réunion se doit de renforcer ses liens avec les autres acteurs régionaux et s'impliquer davantage dans les dynamiques de coopération et d'insertion régionale. Cela passe notamment par un engagement encore plus fort au sein des organisations régionales telles que l'*Indian ocean rim association*<sup>67</sup> (IORA) et la Commission de l'océan Indien (COI), un développement plus actif des partenariats stratégiques avec ses pays voisins et une participation plus visible aux initiatives régionales. Cette insertion régionale accrue lui permettra de jouer pleinement un rôle actif dans la stabilité et la prospérité de l'ensemble des pays du sud-ouest de l'océan Indien. Dans ce cadre, le rapport « Letchimy »<sup>68</sup> propose de :

- Nommer des agents des RUP française, donc de La Réunion, dans des consulats et/ou des ambassades des pays de leur zone (au sens large du terme) ;
- Mettre en avant l'importance de construire des partenariats économiques basés sur l'équité et la collaboration avec les pays de leur zone. La Réunion pourrait ainsi chercher à établir des partenariats économiques équilibrés avec ses pays voisins de l'océan Indien, en favorisant les échanges commerciaux, les investissements conjoints et les projets de développement durable.

---

66. À titre d'exemple : article de Monsieur W. BERTILE dans *Le Monde diplomatique* ; Rapport du CESER sur « La Réunion dans un monde en mutation : enjeu de souveraineté de nos connectivités », décembre 2021.

67. Traduit de l'anglais par « association des États riverains de l'océan Indien ».

68. Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi n°3023 APPORT relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération de l'outre-mer dans son environnement régional, par M. Serge LETCHIMY, Ancien Député de la Martinique, enregistré à l'Assemblée nationale le 16 mars 2016.



#### Renforcer les mécanismes de dialogue et de coopération

La Réunion, par sa position géographique privilégiée, peut être naturellement destinée à jouer un rôle de catalyseur de la coopération régionale dans le bassin indianocéanique pour la France et l'Union européenne. Le CESER encourage donc le renforcement des liens entre La Réunion, les pays voisins et les partenaires régionaux, notamment par l'articulation opportune de l'instrument de coopération *NDICI* et le *FEDER*. Cela passe par le développement de projets collaboratifs dans des domaines d'intérêt commun tels que la préservation de l'environnement marin, la sécurité maritime, le développement durable, la recherche scientifique et technologique, ainsi que les échanges culturels et éducatifs.

Dans ce contexte, le CESER préconise une approche encore plus stratégique pour favoriser une coopération régionale efficace. Il s'agit d'aller au-delà des initiatives sectorielles en mettant en place une gouvernance régionale qui transcende les intérêts locaux et individuels. Pour ce faire, le Conseil régional pourrait se doter d'un conseiller diplomatique européen ou *indopacifique*. Ce conseiller jouerait un rôle essentiel en harmonisant les différentes thématiques de financement et de coopération régionale, garantissant ainsi une voix unifiée à l'extérieur.

L'établissement de mécanismes de dialogue et de coopération régionale reste primordial. Des conférences ministérielles, des forums de dialogue et des plateformes d'échanges, ainsi que la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), représenteraient des moyens concrets pour réaliser cet objectif. La CTAP, en réunissant les présidents des collectivités territoriales et d'autres acteurs régionaux, favorisera un dialogue constructif entre les différents niveaux de gouvernement et la coordination de leurs politiques publiques dans des domaines d'intérêt commun.

Ce cadre de concertation facilitera la prise de décisions concertées et l'élaboration d'une vision commune pour la région *indopacifique* et le bassin indo-océanique.

L'objectif de ces mécanismes est de renforcer la coopération entre les pays riverains, notamment sur des questions cruciales telles que la sécurité maritime, la gestion des ressources naturelles et la réponse aux pandémies et aux crises humanitaires. Le CESER, en proposant ces mesures, vise à jouer un rôle actif dans l'émergence d'une vision partagée pour l'avenir de La Réunion, dans un contexte géopolitique régional et européen en perpétuelle évolution.



### 3. Faire fructifier l'intelligence collective : assurer une gouvernance à la hauteur des enjeux

**Il est essentiel d'instaurer une gouvernance locale pour la mer et les littoraux pour la Réunion.**

L'installation et l'animation d'un Parlement de la mer co-présidé par le Président du Conseil régional et le préfet de La Réunion est une étape clé et un outil de la définition et la mise en œuvre de l'ambition réunionnaise pour 2050.

Regroupant l'ensemble des parties prenantes assurant une représentation des acteurs publics, privés et de la société civile de La Réunion, le Parlement de la mer devrait être un espace de concertation et de consultation pour le développement de l'économie bleue de La Réunion que ce soit au niveau du conseil régional mais aussi des intercommunalités littorales.

Espace d'échanges pour La Réunion sur les questions littorales et maritimes, elle devrait confirmer l'engagement des collectivités dans la définition et la mise en œuvre des actions à l'échelle de La Réunion ainsi qu'au niveau local, assurant ainsi l'intégration des politiques et donc leur cohérence dans le respect des compétences entre l'État et les collectivités. Par construction, cette conférence serait un sous-ensemble du Comité

de bassin maritime de l'océan Indien (CMBOI) en tant que commission géographique « La Réunion » du CMBOI comme prévu par le code de l'environnement<sup>69</sup>.

Dans une logique intégrée ascendante et descendante de la gouvernance nationale pour la mer et le littoral, cette conférence devrait à la fois, définir, adapter puis développer ou mettre en œuvre les différents schémas, plans et programmes liés à la mer et littoral au niveau de La Réunion en relation avec ses EPCI et porter la voix de La Réunion que ce soit au niveau du bassin maritime de l'océan Indien au sein du CMBOI mais aussi au niveau national au sein du conseil national de la mer et des littoraux (CNML)<sup>70</sup>. La représentation des intérêts de collectivités de La Réunion serait assurée par une représentation commune de La Réunion dans les instances afin de veiller à parler d'une voix unique à tous les niveaux de la gouvernance nationale. Cette instance incarnerait, la volonté déclarée des collectivités sous leadership du Conseil régional d'être des « acteurs de l'ambition océanique française »<sup>71</sup>. Le Parlement de la mer pourrait ainsi travailler à la définition de stratégie de bassin pour l'économie bleue au niveau du bassin de l'océan Indien en premier lieu pour La Réunion en cohérence avec la nouvelle version de la Stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML2)<sup>72</sup> ainsi qu'avec le SAR et de son volet mer dans sa version actuelle ou révisée. Son engagement dans ces travaux illustrerait la mise en œuvre des préconisations de l'avis du CESE de mai 2023 pour les travaux sur la SNML2<sup>73</sup>. Au niveau international, les travaux de le Parlement de la

---

69. Article R219-1-19 du code de l'environnement .

70. Arrêté de nomination du 23 novembre 2022, deux représentants titulaire et suppléant (CR).

71. Rapport du groupe de travail « La France Maritime » du CESER de France, « L'océan, nouvel horizon pour la France et ses régions », juin 2021.

72. Prévue d'être adoptée à l'automne 2023.

73. Notamment dans sa cinquième partie.

mer (et du CMBOI) seraient promus au sein de la COI et de l'IOA<sup>74</sup> ainsi qu'au niveau de l'Union européenne (par exemple : Comité européen des régions – CdR) avec une démarche proactive afin de démontrer l'engagement du Conseil régional de La Réunion à tous les niveaux de la décision, et ainsi faire valoir le rôle des collectivités notamment ultramarines dont les RUP qui souhaitent valoriser et promouvoir leurs actions liées à leur « maritimité ». Du fait de l'étroite imbrication des enjeux internationaux dans les enjeux, il est indispensable que le Conseil régional soit pleinement associé aux côtés de l'État aux travaux de la COI et l'IOA. Cette implication s'inscrit en ligne directe avec les termes du code l'environnement relatif au document stratégique de bassin maritime (DSBM)<sup>75</sup>.

Dans une région marquée par une multitude d'acteurs aux intérêts parfois divergents, il est important de consolider la gouvernance maritime régionale. Pour cela il serait intéressant de poursuivre la réflexion<sup>76</sup> sur la création de Parlements de la mer dans les territoires maritimes, sur le modèle des expériences réussies telles que la Conférence régionale de la mer et du littoral en Bretagne, ou le Parlement de la mer dans les Hauts-de-France, en Occitanie et dans la Région Sud.

Ces instances permettraient de rassembler l'ensemble des parties prenantes, notamment les collectivités territoriales, les acteurs économiques, les experts scientifiques et la société civile, pour une gouvernance partagée et concertée des enjeux maritimes. Elles auraient pour

ambition de permettre aux acteurs locaux, nationaux et internationaux de coconstruire les politiques publiques et les réflexions géopolitiques. Aujourd'hui, les instances locales ne sont pas consultées sur des sujets qui les impactent lourdement sur le moyen et le long terme. Pour autant, pour avoir une pensée globale, il faut d'abord avoir une pensée locale.

La figure ci-dessous illustre les différentes relations potentielles d'un Parlement de la mer de La Réunion avec les instances liées à la mer et au littoral du niveau global au local. Co-présidée par l'État (préfet de Région) et du Conseil régional de La Réunion (Président), elle respecterait les compétences de ses membres. Il est aussi nécessaire de renforcer la coopération et la place de chaque territoire de la zone dans les organisations comme la COI et l'IOA.



---

74. Sous présidence française de la Commission de l'océan Indien (COI), l'IOA et la COI ont signé un mémorandum d'entente lors du 36<sup>ème</sup> Conseil des ministres de la COI qui s'est tenu à Paris en février 2022. Cet accord devrait renforcer les synergies entre les deux organisations régionales.

75. Cf. notamment article L 219-6 du code de l'urbanisme.

76. Rapport de l'association des CESER de France « L'océan et la mer, nouvel horizon pour la France et ses régions », juin 2021.

## 4. Préserver une liberté d'agir

### a. Innover par l'économie bleue : quelles opportunités pour La Réunion ?

En écho aux orientations du Conseil régional, l'économie bleue doit s'inscrire dans le développement durable en veillant à :

- Préserver le capital naturel (patrimoine, ressources, espace) ;
- Optimiser les retours (emplois, valeur ajoutée) sur le territoire en maximisant la création globale de richesse le long de l'ensemble de la chaîne de valeur des secteurs, voire en développant des synergies entre les différents secteurs économiques ;
- Et développer le capital humain aux bénéfices des populations par la connaissance et les savoir-faire.

Pour les secteurs économiques, des actions peuvent être décidées en fonction de la maturité du secteur (totalement, moyennement ou faiblement développé) telles que le soutien à la recherche et à l'innovation pour les secteurs émergents, l'investissement par la mobilisation du capital financier dans les infrastructures (capital technique) et le capital humain (éducation, formation professionnelle). Ces actions peuvent soutenir les secteurs émergents ou l'adaptation pour les secteurs qui sont en limite de nouveaux développements pour gagner de la nouvelle valeur ajoutée. Elles visent à renforcer leur résilience notamment face à des crises (COVID 19, Chikungunya) ou des évolutions sectorielles telles que la décarbonation pour le transport maritime ou la pêche, l'adaptation au changement climatique et l'économie circulaire pour le tourisme et la pêche.

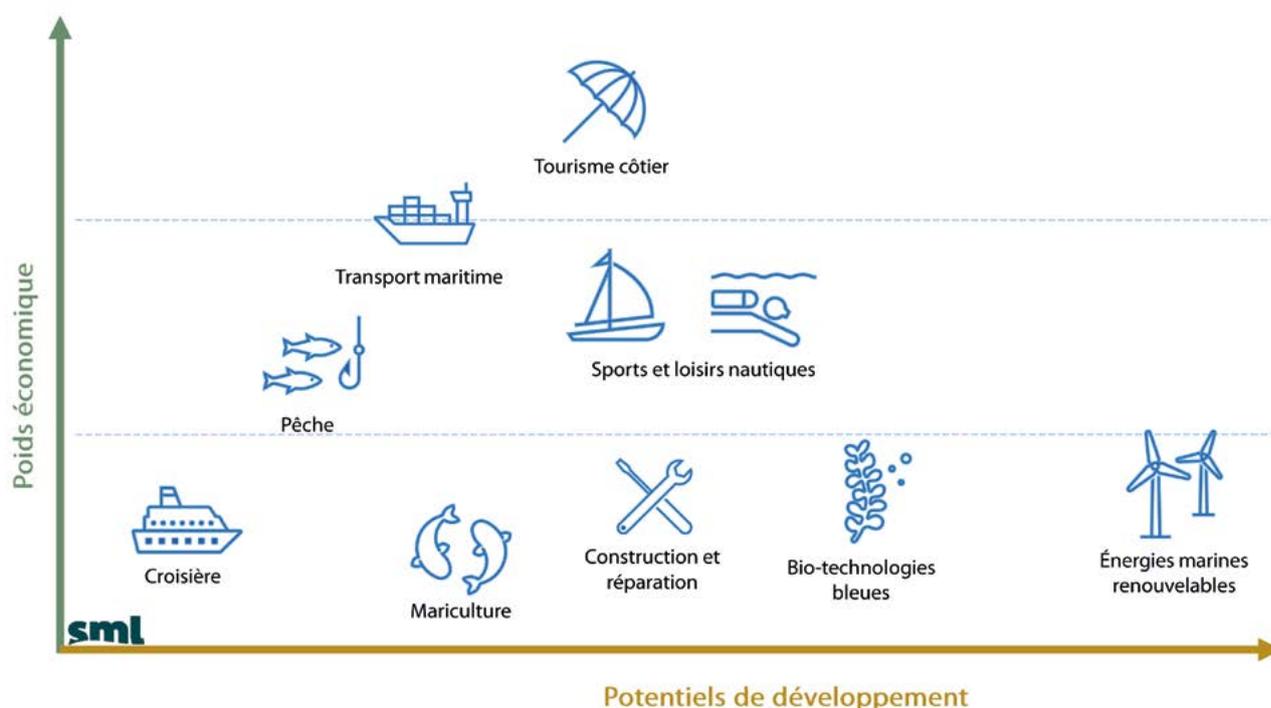


Figure 18. SML, « Poids relatif des activités en 2023, et potentiels de développement futur », 2023.

Au-delà des secteurs déjà installés sur l'île, La Réunion peut envisager une valorisation des potentiels de son capital notamment en matière d'énergies marines (ETM) ainsi que dans les bio-technologies bleues. Ces deux secteurs pourraient tirer profit pour le premier des activités de construction et réparation navale récemment réinstallés et la seconde de son pôle de recherche et d'une mariculture à forte valeur ajoutée. Outre leur valeur ajoutée potentielle, il faut relever que la faible emprise spatiale requise pour ces deux secteurs les rendrait facilement compatibles avec les contraintes de l'espace littoral de l'île. Une appréciation relative et qualitative des secteurs de l'économie bleue est présentée sur la figure suivante, en fonction de leur poids économique actuel et de leur potentiel de développement dans la zone.

Si La Réunion dispose d'atouts et de forces pour dégager une vision à 2050 valorisant son économie bleue et son capital maritime, il est préconisé plusieurs actions à court terme pour permettre d'atteindre cette vision. Le bénéfice de l'arsenal technique, juridique et financiers de la France et de l'UE pour développer des projets liés à l'économie bleue (par exemple : ETM) doit être mobilisé pour faire de la Réunion un territoire pilote et mettre en œuvre des innovations techniques, environnementales et sociales répliquables sur d'autres territoires ayant des similitudes climatiques. Pour cela, elle peut s'appuyer sur son savoir et ses connaissances notamment pour évaluer à court terme le potentiel :

- Des bio-technologies et des énergies déployables sur le milieu marin et côtier ;
- De la production halieutique et de la valorisation des sous-produits pour l'industrie alimentaire ou pharmaceutique ;
- Des services écosystémiques marins et littoraux pour le bien être humain et leur fonction d'atténuation et d'adaptation aux effets du changement climatique.

Les actions doivent viser à protéger et développer le capital maritime et littoral pour soutenir l'économie bleue notamment par trois types d'innovations.

#### **Des innovations environnementales :**

- Développer des AMP – Parc Marin ou bien des corridors protégés pour les cétacés ;
- Définir les grands écosystèmes marins et évaluer les principaux services *éco-systémiques* dans une approche équivalente à celle de la Directive cadre pour le milieu marin afin de veiller au bon état écologique et soutenir les actions prévues dans le plan d'action régional pour l'économie bleue (PAREB).
- Esquisser des planifications des espaces maritimes et aider à l'amélioration des outils de gestion spatio-temporelle notamment pour des enjeux environnementaux (lien avec MSP global – UNESCO/COI) et pour appréhender l'évolution des écosystèmes littoraux et marins à l'aide d'un ensemble d'indicateurs écologiques, à savoir la productivité biologique (notamment la biomasse halieutique), la pollution (plastique et chimique entre autres), la santé des éco-systèmes.

#### **Des Innovations culturelles / sociales**

- Poursuivre le développement de l'écotourisme dans l'offre touristique avec une forte inclusion sociale pour maximiser la création d'emplois et de valeur dans une approche visant à la fois la clientèle locale, nationale, régionale et européenne ; inclusion dans l'offre des « Iles Vanilles ».
- Développer l'apprentissage des langues étrangères.

Faire rayonner son excellence scientifique et disposer d'une offre de formation pour les besoins de l'île et de la Région.

#### **Des innovations commerciales**

- Passer du tourisme affinitaire/domestique à

- une offre plus ouverte ;
- Faire de la Réunion un territoire autonome (vert et bleu) avec les ENR et les EMR (dont l'ETM) par la mise en place de partenariats (pôles et investissements public-privé) ;
  - Développer l'économie circulaire pour réduire les pollutions dont celles des plastiques et viser la neutralité carbone ;
  - Le développement des activités maritimes (génie maritime, biologie, océanographie, aquaculture, pêche, réparation navale, tourisme côtier, plaisance, encadrement des sports nautique ou subaquatique) devra s'accompagner naturellement d'un développement de l'appareil de formation. Le projet de lycée de la mer devrait pourvoir contribuer à cette dynamique.

#### **b. Renforcer nos connectivités**

L'intégration des enjeux géopolitiques, géo-économiques et géo-culturels dans la stratégie de La Réunion est cruciale pour assurer sa souveraineté et sa prospérité à l'horizon 2050. Comme l'a souligné le CESER<sup>77</sup>, les mutations socio-économiques et les évolutions géopolitiques dans la région indopacifique ont donné lieu à une concurrence intense, voire à des tensions autour de territoires et de zones maritimes contestés. La montée en puissance des capacités militaires de différentes puissances dans cette région est un élément préoccupant, d'autant plus que les menaces hybrides, en particulier pour la cybersécurité, prennent de plus en plus d'ampleur.



---

77. Rapport du CESER sur « La Réunion dans un monde en mutation : enjeu de souveraineté de nos connectivités », décembre 2021.

Ces enjeux géopolitiques, bien que lointains pour certains, ont un impact direct sur La Réunion en tant que territoire au carrefour de deux futures puissances économiques mondiales, l'Asie et l'Afrique. La Réunion doit être en mesure de faire face à ces mutations socio-économiques et climatiques, et cela passe par une approche régaliennne de ses connectivités. Cela implique de renforcer la compréhension des enjeux géopolitiques par l'État, les institutions régionales, et les différents niveaux de gestion territoriale.

Le rapport mentionne, par exemple, la diplomatie de l'infrastructure et souligne les enjeux de souveraineté liés aux infrastructures aéroportuaires, numériques et portuaires, notamment en ce qui concerne les réseaux de cinquième génération (5G) et les composants élaborés et produits principalement par la Chine. La recommandation de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat insiste sur la nécessité pour l'Union européenne de s'affirmer comme une puissance géostratégique dans la région indopacifique, en tenant compte des bouleversements stratégiques récents et en renouant le dialogue commercial avec des ambitions élevées.

Il est impératif que La Réunion, en tant que région ultrapériphérique, tienne compte de ces enjeux et renforce ses connectivités de manière à préserver sa liberté d'agir et à s'inscrire comme un acteur majeur dans un monde en mutation. La Réunion, Terre d'Europe dans l'océan Indien, doit être prête à jouer un rôle significatif dans la préservation de la stabilité de la région indopacifique tout en garantissant sa propre souveraineté et sa prospérité dans les décennies à venir.

### **c. Détecter les signaux faibles par une intelligence économique**

#### **Favoriser une coopération économique équitable**

La Réunion possède également un potentiel économique significatif pour la France et l'Union européenne. Le CESER recommande de promouvoir les partenariats économiques entre l'île, les entreprises locales, nationales et européennes, ainsi que les acteurs économiques des pays de la zone *indo-océanique*. Il s'agit d'encourager les échanges commerciaux, les investissements, et les projets de développement conjoints, afin de dynamiser l'économie de La Réunion et de contribuer à la prospérité de la région dans son ensemble.

Cette promotion pourrait prendre forme dans la mise en place de plate-formes de coopération économiques où les acteurs économiques du territoire pourraient rencontrer les entreprises locales, nationales, européennes et régionales, par la création de programmes d'incubation, d'accélération et de financement pour les jeunes entreprises, mais aussi par la simplification des procédures douanières et administratives pour les entreprises, la mise en place de programmes d'accompagnement pour les investisseurs étrangers intéressés par La Réunion, ou encore la création de zones économiques spéciales pour encourager les investissements étrangers dans des secteurs stratégiques.

### **Faciliter l'accès aux fonds européens pour une stratégie de projet efficace**

Dans sa phase deux du présent rapport, le CESER de La Réunion aborde l'importance de passer d'une logique de guichet à une véritable stratégie de projet pour l'accès aux fonds européens. Cependant, il est important de faciliter cette transition afin de maximiser les avantages pour le développement du territoire.

Il apparaît que le processus d'accès aux fonds européens est souvent perçu comme complexe et bureaucratique. Pour que ces outils financiers puissent véritablement faire la différence sur du long terme, il est essentiel d'engager et de responsabiliser chaque partie prenante du processus. Ainsi, le CESER encourage les pouvoirs publics à faciliter les modalités d'accès aux fonds européens. Cela passe par une simplification des procédures administratives, une meilleure coordination entre les acteurs impliqués et une plus grande transparence dans le processus de sélection et d'évaluation des projets.

En s'appuyant sur les enseignements des programmes opérationnels européens passés et actuels, le CESER préconise de mettre en place des mécanismes plus fluides et accessibles pour que les porteurs de projets, l'ingénierie publique et les acteurs politiques puissent élaborer des projets cohérents, alignés sur une vision globale et partagée pour La Réunion.

Cette approche permettra de transformer les fonds européens en un véritable levier de développement durable et pérenne pour le territoire. En facilitant l'accès aux financements, tout en veillant à ce que les projets portent une valeur ajoutée pour le développement du territoire, La Réunion pourra véritablement tirer profit de son statut géopolitique stratégique pour la France et l'Union européenne, tout en favorisant son insertion régionale au sein du bassin *indo-océanique*.

### **d. Former et éduquer au monde de demain (cf rapport ADER)**

#### **Valoriser l'identité et la culture de l'océan Indien occidental**

La Réunion possède une richesse culturelle et identitaire unique, résultat de son histoire et de son brassage de populations. Le CESER de La Réunion insiste sur l'importance de valoriser cette identité *indo-océanique* et de la promouvoir sur la scène géopolitique. En reconnaissant et en mettant en valeur cette diversité culturelle, l'île renforce son attractivité et son rayonnement en tant qu'acteur incontournable dans la région.

Le territoire doit s'appuyer sur sa culture riche et plurielle pour développer des partenariats culturels, éducatifs et artistiques avec les pays voisins et les acteurs régionaux et organiser des programmes d'éducation interculturelle, des échanges universitaires et d'initiatives artistiques et sportives pour renforcer les liens entre les peuples de la région. En favorisant les échanges interculturels, les festivals, les événements et les collaborations artistiques, l'île contribue à tisser des liens forts avec la zone indo-océanique et à promouvoir une image positive et ouverte de la France et de l'Union européenne dans la région.

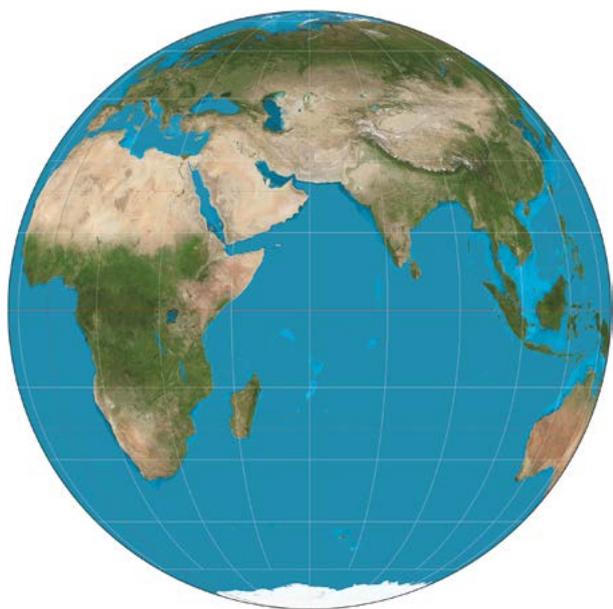
### Stimuler l'innovation et la recherche

Le capital de recherche de La Réunion est un facteur de puissance clé pour la France et l'Union européenne dans la région *indo-océanique*. Un investissement accru dans la recherche et l'innovation, en collaboration avec les partenaires nationaux et européens est à envisager. Il s'agit notamment de soutenir les laboratoires de pointe de l'île dans leur travail sur le changement climatique, la biodiversité marine, les énergies renouvelables et les technologies propres. Ces avancées permettront à La Réunion de contribuer activement à la résolution des défis environnementaux et technologiques de la zone, tout en renforçant son influence scientifique.

Pour que La Réunion puisse véritablement jouer son rôle d'atout géopolitique dans le bassin *indo-océanique*, la préservation de son *écosystème* marin et insulaire doit être une priorité. Cette priorité peut passer par des investissements importants dans la recherche et l'innovation, la mise en place de zones marines protégées supplémentaires, le renforcement des contrôles et des réglementations, le renforcement de la coopération internationale sur ces problématiques et par la mise en place d'une campagne de sensibilisation et d'outils éducatifs pour le public par les services des collectivités locales et de l'État. Le CESER préconise que les institutions publiques et les élus locaux s'impliquent davantage dans la promotion et le financement de la recherche scientifique à La Réunion. Des partenariats étroits devraient être développés avec les organismes de recherche nationaux et européens pour favoriser le partage des connaissances et des compétences.



# LES DIX PRÉCONISATIONS DU CESER DE LA RÉUNION



## PRÉCONISATION 1.

Pour une articulation efficiente du FEDER par rapport au *NDICI* (cf. le rapport d'activité et comptes administratifs de La Région Réunion 2022)

### Échéances

À court terme

### Chef de file

Autorité de gestion : Conseil régional

### Acteurs concernés

- Institutions locales, nationales et européennes,
- Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET),
- Acteurs économiques.

### Indicateurs

- Nombre de projets conjoints des FEDER et *NDICI* initiés,
- Taux d'absorption des fonds,
- Impact sur le développement territorial.

## PRÉCONISATION 2.

### Sortir de la logique de guichet pour une stratégie de projet complète et responsabilisant tous les acteurs

#### Échéances

À moyen terme

#### Chef de file

- Conseil régional,
- Conseil départemental
- et services de l'État en région.

En collaboration avec :

- les collectivités locales,
- et les parties prenantes concernées.

#### Acteurs concernés

- Institutions locales, nationales et européennes,
- Autorités de gestion,
- Acteurs économiques et sociaux,
- Citoyens et citoyennes.

#### Indicateurs

- Nombre de projets collaboratifs initiés,
- Niveau de satisfaction des acteurs impliqués,
- Diversité des secteurs concernés par les projets,
- Efficacité des projets.

## PRÉCONISATION 3.

### Aller plus loin que les objectifs de programmation : s'inscrire dans le développement du territoire à travers les facteurs de puissance maritime

#### Échéances

Sur le long terme

#### Chef de file

Conseil régional en partenariat avec les acteurs et les experts du secteur maritime

#### Acteurs concernés

- Conseil régional,
- Autorités portuaires,
- Industries maritimes,
- Instituts de recherche,
- Secteur militaire.

#### Indicateurs

- Développement des infrastructures maritimes et des projets liés à l'économie bleue,
- Augmentation de l'activité économique liée au secteur maritime,
- Indicateurs de préservation et d'utilisation durable des ressources marines

## PRÉCONISATION 4.

**La gouvernance régionale matérialisée par la nomination d'un conseiller diplomatique aura pour rôle d'entendre toutes les parties prenantes du territoire.**

**La gouvernance régionale vise à consolider et à élargir la coopération de La Réunion avec ses voisins régionaux et internationaux. Cette approche stratégique transcendera les intérêts locaux pour garantir une voix unifiée et influente dans les enceintes européennes et indopacifiques. La réussite de cette préconisation se mesurera à travers des indicateurs tangibles reflétant la coordination accrue, la convergence des initiatives et le rayonnement régional renforcé.**

### Échéances

**À court terme :** élaboration du plan de mise en place de la gouvernance régionale et nomination du conseiller diplomatique européen et indopacifique.

**Moyen terme :** mise en œuvre opérationnelle de la gouvernance régionale avec le conseiller diplomatique en poste.

### Chef de file

Conseil régional

### Acteurs concernés

- Présidence du Conseil Régional,
- CESER,
- services diplomatiques et européens régionaux,
- Représentants des secteurs clés (économie, environnement, culture, etc.),
- Institutions régionales et internationales (Commission de l'Océan Indien, IORA, etc.)

### Indicateurs

- Mise en place effective du conseiller diplomatique européen et indopacifique dans les délais prévus.
- Création et activation d'une plateforme de coordination régionale pour les thématiques de financement et de coopération.
- Nombre de réunions et de rencontres avec les partenaires régionaux et internationaux pour harmoniser les initiatives.
- Réalisation d'une cartographie des projets de coopération régionale avec l'implication de toutes les parties prenantes.

### PRÉCONISATION 5.

Assurer une évaluation *ex-ante*, *in itinere* et *ex-post* et améliorer leur diffusion

Favoriser la diffusion d'informations claires et accessibles sur les retombées positives des politiques européennes pour La Réunion afin de mieux faire connaître les avantages de l'appartenance à l'Union européenne. Une analyse détaillée de l'utilisation des fonds européens est essentielle pour les analyses stratégiques du territoire sur le long terme.

#### Échéances

À court terme

#### Chef de file

Autorités de gestion

#### Acteurs concernés

- Services de l'État,
- Experts en évaluation,
- Collectivités territoriales,
- Bénéficiaires de projets financés par l'UE

#### Indicateurs

- Nombre de projets réalisés dans le cadre des fonds et programmes européens,
- Évaluations sur le court, moyen et long termes,
- Évaluations des retombées des projets pour le territoire sur le moyen et long termes,
- Nombre d'évaluations réalisées,
- Taux de prise en compte des évaluations dans les politiques locales,
- Accessibilité et diffusion des rapports d'évaluation aux parties prenantes

### PRÉCONISATION 6.

Améliorer la formation et assurer une veille pour parfaire l'ingénierie des services publics sur l'Union européenne et les outils de financement européens pour assurer une utilisation efficiente.

#### Échéances

Moyen terme

#### Chef de file

Autorités de gestion

#### Acteurs concernés

Collectivités territoriales et porteurs de projets

#### Indicateurs

- Nombre de formations réalisées,
- Taux de compétence et de connaissance accrue des services publics,
- Suivi des évolutions réglementaires européennes.

### PRÉCONISATION 7.

**Favoriser l'influence réunionnaise à Bruxelles et Paris et renforcer la participation de La Réunion dans les programmes européens en encourageant la collaboration entre les acteurs locaux et les institutions européennes pour une meilleure intégration des besoins spécifiques de l'île dans la planification et la mise en œuvre des politiques européennes.**

#### Échéances

Moyen terme

#### Chef de file

Conseil régional

#### Acteurs concernés

- Collectivités locales,
- Autorités nationales,
- Institutions européenne,
- Corps intermédiaires,
- Citoyens et citoyennes

#### Indicateurs

- Nombre d'évènements portés en collaboration entre les services communautaires, nationaux et locaux ;
- Nombre de projets réunionnais significatifs soutenus par l'UE,
- Niveau de participation de La Réunion dans les instances/les évènements européens,
- Représentation de La Réunion.

### PRÉCONISATION 8.

**Anticiper les nouveaux flux de la zone indopacifique en développant les facteurs de puissance maritime du territoire**

#### Échéances

Long terme

#### Chef de file

- Conseil régional en partenariat avec :
- les services de l'État en région,
  - et les collectivités territoriales.

#### Acteurs concernés

- Collectivités territoriales,
- Services de l'État en région,
- Industries,
- Instituts de recherche.

#### Indicateurs

- Capacité d'accueil des infrastructures portuaires,
- Volumes des flux commerciaux et touristiques maritimes et aériens,
- Développement de nouvelles activités maritimes et géopolitiques.

## PRÉCONISATION 9.

### Établir une stratégie territoriale à long terme

Élaborer un plan d'action intégré pour La Réunion à l'horizon 2050, prenant en compte les spécificités locales et les défis liés aux changements climatiques, à la démographie et à la protection de la biodiversité.

#### Échéances

Long terme

#### Chef de file

Conseil régional en coordination avec les collectivités locales et les parties prenantes

#### Acteurs concernés

- Collectivités territoriales,
- Acteurs économiques, société civile

#### Indicateurs

- Réalisation des objectifs de la stratégie territoriale,
- Amélioration des indicateurs de développement durable (économie, social, environnement).

## PRÉCONISATION 10.

### Renforcer la gouvernance régionale en créant une instance type Parlement de la mer ou Conférence régionale de la mer et du littoral.

Permettre aux acteurs locaux, nationaux et internationaux de co-construire les politiques publiques et les réflexions géopolitiques de la zone.

#### Échéances

Moyen et long terme

#### Chef de file

Conseil régional en collaboration avec les représentants de l'État français.

#### Acteurs concernés

- Collectivités territoriales de La Réunion et des autres territoires maritimes de la zone,
- Acteurs économiques et industries liés au secteur maritime,
- Société civile, y compris les organisations non gouvernementales travaillant sur les enjeux maritimes, représentants des instances régionales telles que la COI et l'IORA,
- Représentants des institutions européennes, nationales et internationales impliquées dans les politiques maritimes.

#### Indicateurs

- Avancement du processus de réflexion sur la création des Parlements de la mer : étapes franchies, engagements pris par les parties prenantes, mise en place de groupes de travail ;
- Nombre et nature des acteurs impliqués dans les instances de gouvernance maritime régionale ;
- Niveau de coopération régionale au sein des organisations comme la COI et l'IORA : participation aux réunions, échanges d'informations et de bonnes pratiques, projets collaboratifs initiés ;
- Impact des Parlements de la mer sur la coconstruction des politiques publiques et les réflexions géopolitiques : mesure de l'influence des décisions prises par ces instances sur les politiques locales et régionales ;
- Consultation et prise en compte des instances locales dans les sujets qui les impactent lourdement sur le moyen et le long terme : taux de consultation, de prise en compte des recommandations émises par les instances locales.

# CONCLUSION

Au seuil de 2050, La Réunion, Terre d'Europe dans l'Indopacifique, se tient à un carrefour d'opportunités et de responsabilités. Notre rapport, fruit d'une réflexion collective et d'un engagement indéfectible envers l'avenir de notre territoire, trace la voie qui nous mènera vers une prospérité partagée, un développement durable et une stabilité dans la région de l'océan Indien. La Réunion s'érige en un joyau géopolitique européen, cette identité européenne est un trésor à préserver et à valoriser.

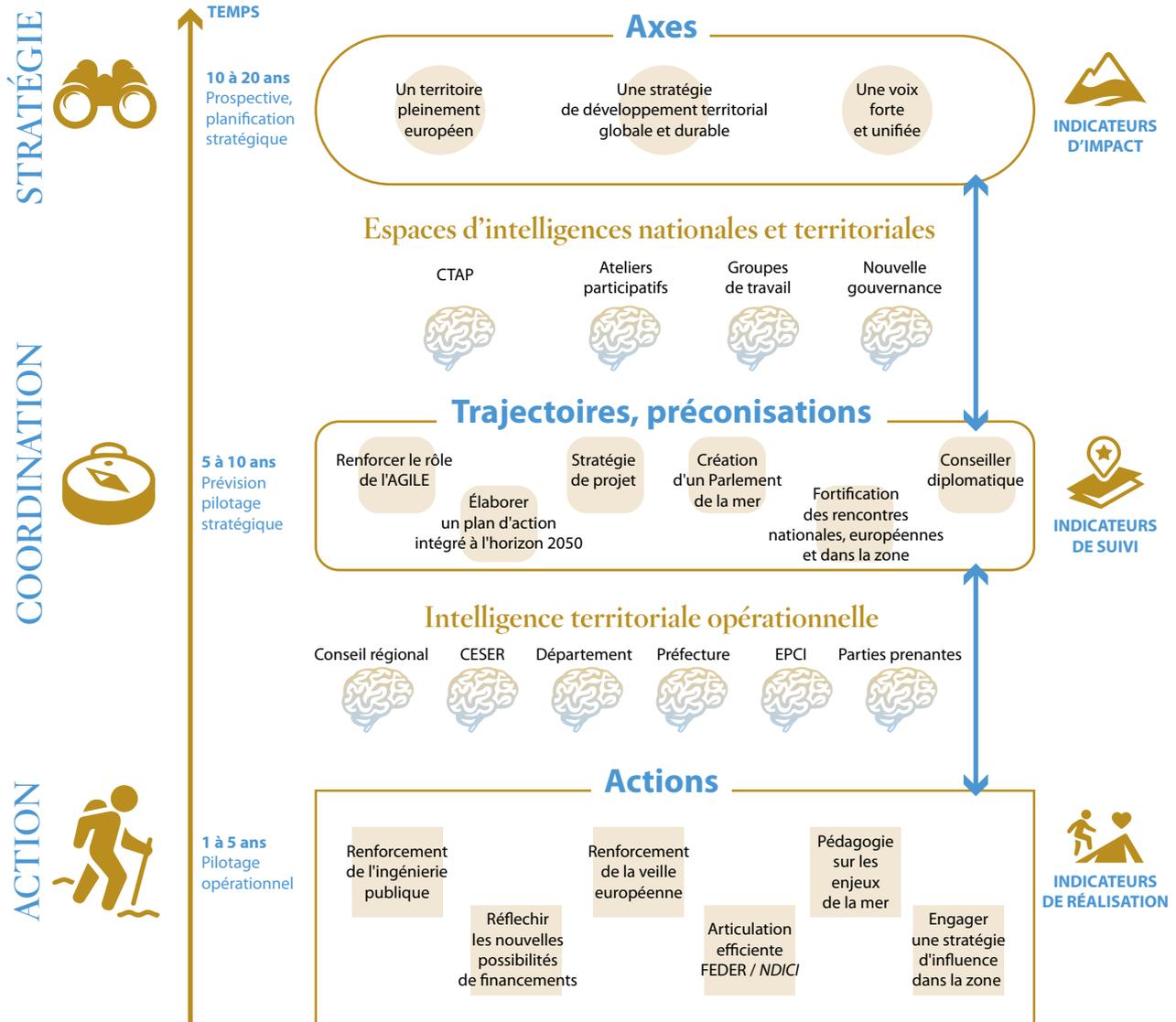
Dans la première partie de ce rapport, Le CESER a revisité notre histoire commune avec l'Union européenne, révélant les impacts de ses politiques sur les RUP et sur La Réunion. Le CESER plaide pour une vision décloisonnée, rassemblant les acteurs autour de projets porteurs, tout en cherchant à mieux informer nos citoyens sur les avantages de notre adhésion à l'UE.

La deuxième partie a permis de décrire le présent et le futur proche, avec une stratégie ancrée dans une coordination régionale dans l'Indianocéanie. L'analyse de la mise en œuvre des politiques européennes pour la période 2021-2027, a permis d'identifier les opportunités et les manques. Le CESER appelle à une nouvelle vision de l'utilisation des fonds européens, à une ingénierie des services publics sur l'UE plus performante, et à une collaboration renforcée entre La Réunion et les institutions européennes.

Enfin, la troisième partie nous a projetés vers un avenir incertain, mais porteur de réflexions et d'ambitions. Le CESER préconise la mise en place de moyens d'influence réunionnaise à Bruxelles et Paris pour inscrire pleinement le territoire dans la zone indopacifique en pleine mutation. Le CESER a également souligné l'importance d'une stratégie territoriale à long terme, élaborée en concertation avec tous les acteurs, pour guider notre développement harmonieux et durable.

Fière de son appartenance à l'Union européenne, La Réunion est prête à forger son destin dans l'union, la coopération et l'action. Elle se dresse, Terre d'Europe dans l'Indopacifique, où prospérité et durabilité se mêlent en une vision prometteuse. Alors, il est temps d'emporter cet élan collectif et cette détermination inspirée par notre passé pour bâtir un avenir meilleur pour les générations à venir. La Réunion se révèle, Terre d'Europe éclairée sur la voie du rayonnement et de l'excellence. Ensemble, nous tracerons notre destin européen, un destin façonné par l'amour de notre île et l'aspiration à un avenir plus lumineux.

C'est dans cette unité que réside sa force et son espoir, et c'est dans cette unité qu'elle célèbre La Réunion, Terre d'Europe, en plein essor vers un avenir radieux.



AGILE : Agence de gestion des initiatives locales en matière européenne

CESER : Conseil économique, social et environnemental régional

CTAP : Conférence territoriale de l'action publique

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

FEDER : fonds européen de développement régional

NDICI : *neighbourhood, development and international cooperation instrument*, traduit de l'anglais par « instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale »

CESER Réunion, Conception : janvier 2022.  
Réalisation : septembre 2023, N1.

## Le « voyage au long cours » en matière de ... territoires, Europe et coopération

Figure 19. Schéma conclusif de l'action, la coordination et la stratégie du CESER de La Réunion en termes de « territoires, Europe et coopération ».

# CONTRIBUTEURS

## Remerciements

La Commission « territoires, Europe et coopération » du CESER de La Réunion remercie les personnes auditionnées dans le cadre de ce rapport pour la richesse et la qualité des échanges et contributions. *Par ordre alphabétique.*

**Candida ALDEHUELO**

Chargée de mission du pôle  
Régions ultra-périphériques  
du Conseil régional

**Guillaume BRANLAT**

Président du directoire  
de l'Aéroport de La Réunion

**Wilfried BERTILE**

Conseiller régional en charge  
du codéveloppement  
régional, de la pêche et des  
relations extérieures

**Stéphane BIJOUX**

Député européen et Président  
de la Délégation à la commission  
parlementaire Cariforum-UE

**Philippe CLAIN**

Directeur de l'AGILE

**Ophélie FERRARE**

Directrice associée chez  
Convictions' Réunion  
affaires publiques

**Patrick Guillaumin**

Directeur général adjoint Europe  
au Conseil régional de La Réunion

**Frédéric HERPERS**

Président du Cabinet  
stratégies mer et littoral

**Nathalie INFANTE**

Secrétaire générale pour les  
affaires régionales de La Réunion

**Corrinne KEE-SOON**

Ancienne Directrice générale  
adjointe de la coopération et des  
relations international au Conseil  
régional de La Réunion

**Philippe LEYSSENE**

Chef du groupe des forces,  
du soutien et des systèmes  
d'information au sein du  
Contrôle général des armées ;  
ancien Ambassadeur de France,  
délégué à la coopération  
régionale dans l'océan Indien

**Arnaud MARTRENCAR**

Délégué interministériel  
à la transformation agricole  
des outre-mer au ministère  
de l'Intérieur et des Outre-mer,  
ministère de l'Agriculture et  
de la Souveraineté alimentaire

**Younous OMARJEE**

Député européen  
et Président de la Commission  
du développement régional

**Céline SITOUZE**

Vice-présidente du Conseil  
régional de La Réunion  
déléguée à l'éducation

**David WONG-YIN-KI**

Responsable coordination  
*interfons* à la DGA Europe  
du Conseil régional

## Composition de la Commission « territoires, Europe et coopération »

### Membres composant la Commission au moment de l'adoption de ce rapport :

**Joël SORRES** . . . . . 1<sup>er</sup> collègue  
Président de la commission au titre de la Fédération  
réunionnaise de coopérative agricole (FRCA)

**Jean-Marie LE BOURVELLEC** . . . . . 1<sup>er</sup> collègue  
Vice-président de la commission au titre de la Fédération  
réunionnaise du bâtiment et des travaux publics (FRBTP)

**Jacques BHUGON.** . . . . . 2<sup>e</sup> collègue  
Vice-Président de la commission au titre de la  
Confédération générale du travail à La Réunion (CGTR)

**Chantal GREGOIRE.** . . . . . 2<sup>e</sup> collègue  
Au titre de Force ouvrière (FO)

**Jean-Raymond MONDON** . . . . . 4<sup>e</sup> collègue  
Au titre de personnalité qualifiée et ancien  
Président du CESER de La Réunion

**Maryvonne QUENTEL.** . . . . . 2<sup>e</sup> collègue  
Au titre de la Confédération française  
démocratique du travail (CFDT)

**Laurent TURPIN** . . . . . 2<sup>e</sup> collègue  
Au titre de la Confédération française des  
travailleurs chrétiens (CFTC)

**Frédéric VIENNE** . . . . . 1<sup>er</sup> collègue  
Au titre de la Chambre d'agriculture de La Réunion.

**N.B. :**

- 1<sup>er</sup> collègue, entreprises et activités professionnelles non salariées ;
- 2<sup>e</sup> collègue, syndicats de salariés ;
- 3<sup>e</sup> collègue, vie collective ;
- 4<sup>e</sup> collègue, personnalité qualifiée.

# TABLES

## Figures

- Figure 1. Contextualisation des trois phases du présent rapport. . . . . p.9
- Figure 2. De 1951 à 1992, avant L'union. . . p.14
- Figure 3. Apports des traités de l'UE pour les RUP. . . . . p.16
- Figure 4. Les différentes instances européennes. . . . . p.18
- Figure 5. Régions ultra-périphériques, pays et territoires d'outre-mer. . . . . p.21
- Figure 6. Les communications destinées aux régions ultra-périphériques (RUP). . . . . p.25
- Figure 7. Budget alloué et principaux domaines de dépenses en 2018. . . . . p.51
- Figure 8. Répartitions des crédits d'intervention du programme FEDER et FSE+ à La Réunion, hors programme national FSE+ d'une enveloppe de 149,8 millions d'euros . . . . . p.55
- Figure 9. Enveloppes réunionnaises du budget de l'Union européenne des politiques en gestion partagée : cadre financier pluriannuel (CFP). Règlement général portant dispositions communes. . . . . p.61
- Figure 10. Quelques programmes sectoriels 2018. . . . . p.62
- Figure 11. D'une logique de guichet à une stratégie de projet. . . . . p.79
- Figure 12. Sénat, Commission des affaires étrangères et de la défense, carte « autograph » présentée dans le rapport d'information sur la stratégie française pour l'indopacifique, « Des ambitions à la réalité », 25 janvier 2023. . . . p.84
- Figure 13. Facteurs, éléments et dynamiques de la puissance maritime de la France (déclinaison océan Indien et La Réunion) . . p.87
- Figure 14. SML, schéma général de la « synthèse du capital maritime et littoral de La Réunion », 2023. . . . . p.90
- Figure 15. SML, « Relations emboîtées entre les stratégies pour La Réunion », 2023. . . . . p.99
- Figure 16. SML, synthèse détaillée du capital maritime et littoral de La Réunion », 2023. .p.100
- Figure 17. SML, « L'économie bleue dans l'île de la Réunion en 2018 c'est ... », 2023. . . . p.102
- Figure 18. SML, « Poids relatif des activités en 2023, et potentiels de développement futur », 2023 . . . . . p.112
- Figure 19. Schéma conclusif de l'action, la coordination et la stratégie du CESER de La Réunion en termes de « territoires, Europe et coopération ». . .p.125

## Acronymes et sigles

ACP : Afrique Caraïbes Pacifique (zone)	CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, la mobilité et l'aménagement
AEM : Action de l'État en mer	CFP : cadre financier pluriannuel
AFD : Agence française de développement	CIOM : Comité interministériel des Outre-mer
AGILE : Agence de gestion des initiatives locales en matière européenne	CHU : Centre hospitalo-universitaire
APE : Accords de partenariat économique	CJUE : Cour de justice de l'Union européenne
BEST : Board of european students of technology, traduit de l'anglais par « Comité des étudiants européens en technologie »	CMBOI : Comité de bassin maritime de l'océan Indien
BIOST : biologie, sciences et technologies	COI : Commission de l'océan Indien
BRICS : Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud	COM : Collectivités d'outre-mer
CCEE : Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement	<i>COSME : competitiveness for small and medium enterprises, traduit de l'anglais par « programme pour la compétitivité des petites et moyennes entreprises »</i>
CDB : convention pour la diversité biologique	<i>COVID-19 : corona virus disease, traduit de l'anglais par « maladie du virus à couronne survenue en 2019 »</i>
CdR : Comité européen des régions	CRPM :
CEE : Communauté économique européenne	CTAP : Conférence territoriale de l'action publique
CESE : Comité économique et social européen	DAO : décision d'association d'outre-mer
CESE : Conseil économique, social et environnemental	DOCUP : Document unique de programmation
CESER : Conseil économique, social et environnemental régional	DROM : Départements et Régions d'outre-mer
CEMOI : Comité d'économie et de management de l'océan Indien	DSBM : document stratégique de bassin maritime
	EAMR : École d'apprentissage maritime de La Réunion

<i>EaSI</i> : <i>employment and social innovation</i> , traduit de l'anglais par « programme européen pour l'emploi et l'innovation sociale »	HEIP : Hautes études internationales et politiques
ENR : école numérique rurale	ICER : innovation et compétitivité des entreprises réunionnaises
EPCI : établissement public de coopération intercommunale	IFOP : instrument financier d'orientation de la pêche
<i>ERASMUS+</i> : <i>european action scheme for the mobility of university students</i> , traduit de l'anglais par « programme d'actions européennes pour la mobilité universitaire des étudiants »	IFREMER : Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
ETM : énergie thermique des mers	INN : illicite, non déclarée et non réglementée
FAZSOI : forces armées de la zone sud de l'océan Indien	INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
FEAD : fonds européen d'aide aux plus démunis	INTERREG VI OI : sixième programme interrégional de l'océan Indien
FEADER : fonds européen agricole pour le développement rural	IORA : <i>Indian ocean rim association</i> , traduit de l'anglais par « association des États riverains de l'océan Indien »
FEAMP : fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche	IRD : Institut de recherche pour le développement
FED : fonds européen de développement	LIFE : L'instrument financier pour l'environnement
FEDER : fonds européens de développement régional	MFPAL : mesures en faveur des productions agricoles locales
FEOGA : fonds européen d'orientation et de garantie agricole	MARBEC : marine, biodiversité, exploitation et conservation (UMR)
FESI : fonds européens structurels et d'investissement	<i>NDICI</i> : <i>neighbourhood, development and international cooperation instrument</i> , traduit de l'anglais par « instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale »
FEP : fonds européen pour la pêche	OMNCG : Observatoire des milieux naturels et des changements globaux
<i>Fit for 55</i> : traduit de l'anglais par « apte pour 55 »	ORGP : Organisation régionale de gestion des pêches
FSE : fonds social européen	
FTJ : fonds de transition juste	

OSOI : Observatoire des sociétés de l'océan Indien	régional
PAC : politique agricole commune	SCOT : schéma de cohérence territoriale
PAREB : plan d'action régionale pour l'économie bleue	SDREA : schéma directeur régional des structures agricoles
PCP : politique commune de la pêche	SML : Stratégie mer et littoral (bureau d'étude)
PEID : petits États insulaires en développement	SMVM : schéma de mise en valeur de la mer
PESC : politique étrangère et de sécurité commune	SNML : stratégie nationale pour la mer et le littoral
PIB : produit intérieur brut	SRDEII : schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation
PLU : plan local d'urbanisme	SWAC :
PME : petites et moyennes entreprises	TAAF : Terres australes et antarctiques françaises
POE : programme opérationnel	TFUE : Traité de fonctionnement de l'Union européenne
POSÉI : programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité	UE : Union européenne
POSÉICAN : POSÉI Canaries	UMR : Unité mixte de recherche
POSÉIMA : Madère et Açores	VICA : volatilité, incertitude, complexité, ambiguïté
PRI : programme régional d'innovation	ZEE : zone économique exclusive
PTOM : Pays et territoires d'outre-mer	ZMOI : zone maritime de l'océan Indien
RAMO : rapports annuels de mise en œuvre	ZNIEFF : Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique
<i>RCI : regional competitiveness index, traduit de l'anglais par « indice de compétitivité régionale »</i>	
RNMR : Réserve nationale marine de La Réunion	
RES : régionalisation de l'enseignement supérieur	
RSA : régime spécifique d'approvisionnement	
RUP : régions ultra-périphériques	
SAR : schéma d'aménagement	

# BIBLIOGRAPHIE

## Phase 1

- Contribution « Évaluation et suivi des politiques publiques régionales », octobre 2017
- Contribution « Notre manière réunionnaise d’agir pour faire territoire(s) et faire société : informer, bâtir et transmettre », mars 2019
- Contribution « Les indicateurs de transformation du territoire “INDICA’TER” », novembre 2019
- Les Confettis de l’Empire : Djibouti, Martinique, Guadeloupe, Réunion, Tahiti, Nouvelle Calédonie, Guyane, etc..., Jean-Claude Guillebaud, 1er avril 1976, éditions Broché
- Commission européenne, Rapport sur les mesures destinées à mettre en œuvre l’article 299§2 – les régions ultrapériphériques de l’Union européenne. 14/03/2000. COM/0147 final.
- S. Letchimy. L’article 349 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne : Contribution à l’application du cadre dérogatoire au service d’un projet global de développement des régions ultrapériphériques, 2013.
- Commission européenne. Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques. Communication du 26/05/2004. 0343 final.
- Commission Européenne. Les régions ultra-périphériques de l’Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive. Communication du 20/06/2012.
- Mémoire de l’Espagne, de la France, du Portugal et des régions ultrapériphériques : Une vision rénovée de la stratégie européenne à l’égard de l’ultra périphérie. 7 mai 2010. P 11-13.
- Rapport au Premier ministre : « L’article 349 du Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne : Contribution à l’application du cadre dérogatoire au service d’un projet global de développement des régions ultrapériphériques », mai 2013

- Contribution du CESER de La Réunion : « La coopération régionale : un enjeu pour La Réunion », novembre 1999

## Phase 2

- Stratégie « Global Gateway », Décembre 2021
- « La stratégie de l’Union européenne pour la coopération dans la région indopacifique », février 2021 – « La stratégie de la France dans l’Indopacifique, février 2022
- Contribution du CESER en vue de l’élaboration du Mémoire des RUP 2017, 30 janvier 2017
- Contribution du CESER sur l’allocation additionnelle spécifique de compensation des surcoûts alloués aux RUP, 9 avril 2018
- Contribution du CESER de La Réunion « Notre manière réunionnaise d’agir pour Faire territoire(s), Faire société : éduquer, bâtir et transmettre, 19 mars 2019
- Avis du CESER de La Réunion « Les RAMO (Rapports Annuels de Mise en Œuvre) des programmes opérationnels européens pour l’année 2018, 18 juin 2019
- Contribution du CESER de La Réunion « Les indicateurs de transformation du territoire : INDICAT’TER », 15 novembre 2019
- Avis 1 et 2 du CESER de La Réunion en vue de l’élaboration d’un diagnostic territorial pour la préparation des futurs programmes opérationnels FEDER et FSE+ 2021-2027, 5 février 2020
- Avis du CESER de La Réunion sur les rapports annuels de mise en œuvre (RAMO) FEDER et FSE+, mai 2023, et FEADER, juin 2023, sur les exercices de l’année 2022.
- Rapport d’information déposé par la délégation de l’Assemblée nationale pour l’Union européenne, sur les régions ultrapériphériques et sur les propositions de règlement du Conseil

(COM [2000] 774 final / E 1631, COM [2000] 791 final/ E 1647) enregistré le 3 mai 2001

- Stratégie européenne « de la ferme à la table » traduit de l'anglais « farm to fork » entrant dans le cadre du Pacte vert européen traduit de l'anglais « Green Deal »
- Contribution du CESER sur l'allocation additionnelle spécifique de compensation des surcoûts alloués aux RUP, 9 avril 2018
- Avis du CESER de La Réunion sur « LE RAPPORT D'ACTIVITES ET LES COMPTES ADMINISTRATIFS DE LA REGION REUNION POUR L'EXERCICE 2022 », juin 2023
- Dossier de presse du Comité interministériel des Outre-mer du 18 juillet 2023
- Rapport « Vers un renforcement du partenariat avec les régions ultrapériphériques de l'Union », rapporteur : Stéphane Bijoux, député européen – déposé le 20 juillet 2021.
- Contribution du CESER de La Réunion « Différenciation territoriale », juin 2022.

### Phase 3

- Rapport de l'Institut Français des relations internationales (IFRI), « La France dans l'Indopacifique. Pour une posture stratégique pragmatique », Focus stratégique, n° 117, Ifri, octobre 2023
- Livre bleu Outre-mer 2023, Ministère des outre-mer
- L'économie bleue dans l'Outre-mer : quels enjeux pour demain ?, Banque de France, mars 2019
- Article « Enjeux de notre temps » par Wilfrid Bertile, septembre 2023
- Rapport du groupe de travail « La France Maritime » de l'association des CESER de France - « L'océan, nouvel horizon pour la France et ses régions », juin 2021

- Rapport d'information sur la stratégie française pour l'Indopacifique : « Des ambitions à la réalité », rendu par la Commission des affaires étrangères et de la défense du Sénat, 25 janvier 2023.
- Rapport d'information du Sénat sur « les outre-mer au cœur de la stratégie maritime nationale », 24 février 2022
- Article du journal le Quotidien de La Réunion en date du 9 septembre 2023 concernant l'archipel d'Agaléga
- Article de Monsieur W. Bertile dans Le Monde diplomatique ; Rapport du CESER sur « La Réunion dans un monde en mutation : enjeu de souveraineté de nos connectivités », décembre 2021.
- Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi n°3023 RAPPORT relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération de l'outre-mer dans son environnement régional, par M. Serge LETCHIMY, Ancien Député de la Martinique, enregistré à l'Assemblée nationale le 16 mars 2016.
- Rapport du CESER de La Réunion sur « La Réunion dans un monde en mutation : enjeu de souveraineté de nos connectivités », décembre 2021.
- Contribution du CESER de La Réunion sur « La nouvelle société réunionnaise », publication à venir.
- Rapport du CESER de La Réunion sur « L'habitat réunionnais à l'horizon 2050 : un projet de société », octobre 2023
- Contribution du CESER de La Réunion sur « Les nouvelles approches de financements », publication à venir
- Rapport du CESER de La Réunion sur « Mise à jour INDICATER », publication à venir.



## La lettre du CEMOI

Centre d'Economie et de Management de l'Océan Indien  
Université de La Réunion  
<http://cemoi.univ-reunion.fr>

N°02  
2<sup>e</sup> Trim. 2015



### L'octroi de mer

Volet n°1 : bref historique et principe de fonctionnement

#### François HERMET

Maître de Conférences, Université de La Réunion

L'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2015 de la nouvelle « mouture » de l'octroi de mer est l'occasion de faire le point sur cet impôt propre aux départements d'outre-mer (DOM). A l'exception de Mayotte où son instauration est très récente (1<sup>er</sup> janvier 2014), l'origine de ce dispositif remonte au 17<sup>ème</sup> siècle dans les colonies françaises.

Pensé par Colbert, l'octroi de mer apparaît sous une forme voisine de « L'octroi » ; taxe mise en place sous l'Ancien Régime par les municipalités sur les marchandises franchissant l'enceinte de leur ville. Les recettes servaient à financer l'entretien des fortifications et les travaux d'utilité publique. La notion de municipalité n'existait pas encore dans les colonies, qui restaient la propriété d'une compagnie privée, il a fallu trouver une sorte d'équivalent à l'octroi en vigueur dans les villes de métropole. C'est ainsi que, dès 1670, un « droit des poids » au profit des compagnies de commerce et des représentants royaux s'est appliqué à toutes marchandises importées dans les colonies.

Depuis cette époque, cet impôt souvent présenté comme étant l'un des plus anciens du système fiscal français a subi d'importantes modifications. Il a même su faire preuve d'une certaine forme d'« endémisme » tant sa capacité à pouvoir s'adapter aux différentes évolutions économiques et juridiques au cours de l'histoire est remarquable.

L'objet de ce premier volet consacré à l'octroi de mer est de présenter dans ses grandes lignes le principe de fonctionnement actuel de cet impôt. Il conviendra cependant au préalable de faire le point sur ses différentes évolutions au cours de l'histoire, notamment celle de sa mise en conformité avec le droit communautaire. D'une « taxe d'effet équivalent à un droit de douane », l'octroi de mer est devenu un régime fiscal interne qui comporte un certain nombre de dérogations visant à soutenir le développement économique et social des territoires ultrapériphériques où il s'applique.

#### ■ 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> siècle : une première vague d'évolutions s'inscrivant dans un cadre réglementaire national

Au cours du 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> siècle, plusieurs changements majeurs de ce dispositif peuvent être soulignés.

Supprimé à la Révolution, le « droit des poids » réapparait sous une autre forme le 1<sup>er</sup> mars 1819 : une ordonnance coloniale instaure pour la Martinique un « Octroi aux portes de mer ». Il s'agit d'une taxe sur la consommation de produits arrivant de la mer et dont les recettes vont aller aux budgets des communes. Le 24 décembre 1825, une ordonnance de même type étend ce dispositif en Guadeloupe. Pour La Réunion il faudra attendre 1850 et pour la Guyane 1878.

Le 4 juillet 1866, un décret du Sénat (*senatus consulte*) assoit l'existence juridique de cette taxe et la qualifie pour la première fois d'« octroi de mer ». Les conseils généraux des colonies sont en droit de voter les tarifs. Cette prérogative des conseils généraux est supprimée par la loi du 11 janvier 1892<sup>1</sup>. Tout en réaffirmant le rôle fiscal de l'octroi de mer, cette loi prévoit surtout une application de l'octroi de mer aux produits fabriqués localement. Face à l'opposition des élus locaux, cette disposition ne pourra pas vraiment être appliquée et sera abandonnée en 1957.

Bien qu'essentielle, cette première vague d'évolutions de l'octroi de mer reste fondamentalement inscrite dans un cadre réglementaire national. A partir de la fin des années cinquante, l'intégration européenne, l'ouverture des barrières douanières et la définition de règles fiscales communautaires ont radicalement modifié le contexte dans lequel s'inscrivait ce dispositif. Le statut des DOM au sein de l'espace communautaire s'est précisé : le droit communautaire s'applique à ces territoires, mais leurs besoins spécifiques et le soutien à leur développement économique justifient le recours à des dérogations, entre autres en matière fiscale.

#### ■ Une deuxième vague d'évolutions encadrée par le droit communautaire

La deuxième vague d'évolution du dispositif d'octroi de mer est donc marquée par sa mise en conformité avec le droit communautaire. Par principe, ce dernier n'autorise aucune différence d'imposition entre les produits locaux et ceux provenant de France continentale ou des autres États membres. Des mesures spécifiques seront cependant introduites en faveur des régions ultrapériphériques en raison de l'existence de handicaps qui ont une incidence sur la situation économique et sociale de ces territoires. La permanence et la combinaison de ces handicaps, aujourd'hui visés à l'article 349 du Traité de Lisbonne (l'éloignement, la dépendance à l'égard des matières premières et de l'énergie, l'obligation de constituer des stocks plus importants, la faible dimension du marché local combinée à une activité exportatrice peu développée, etc.), se traduisent par une augmentation des coûts de production et donc du prix de revient des produits fabriqués localement. En l'absence de mesures adaptées, ces derniers seraient moins compétitifs par rapport à ceux produits ailleurs ; ce qui compromettrait le maintien d'une production locale. Il est donc nécessaire de prendre des mesures spécifiques pour compenser ces handicaps et renforcer l'industrie locale en matière de compétitivité.

<sup>1</sup> C'est la loi du 2 août 1984 qui rétablira le droit de fixation des taux d'octroi de mer aux DOM, plus précisément aux conseils régionaux. Ces derniers bénéficieront par ailleurs d'une nouvelle recette sous forme d'un « Droit Additionnel à l'Octroi de Mer » appelé communément « octroi de mer régional ».

■ **L'importance de l'arrêt HANSEN dans l'évolution de l'octroi de mer dans un cadre communautaire**

L'arrêt Hansen de la Cour de Justice des Communautés Européennes en 1978 ne concerne pas spécifiquement l'octroi de mer mais précise les conditions dans lesquelles les dispositions du traité CEE s'appliquent aux DOM. Cet arrêt porte sur la fiscalité de certains alcools dans une perspective d'aide à la production locale. Trois principes sont posés :

1. Les dispositions du droit communautaire s'appliquent de plein droit aux DOM mais il est possible de prévoir des mesures spécifiques afin de répondre aux besoins de ces territoires.

2. Des dérogations en matières fiscales peuvent être envisagées à des fins de développement économique et social.

3. Ces dérogations doivent cependant respecter un principe de non-discrimination vis-à-vis des autres Etats membres.

L'arrêt Hansen est essentiel puisqu'il établit à côté du principe d'intégration des DOM à l'espace européen, celui de la nécessité de prendre en compte un certain nombre de spécificités et de « prévoir des dispositions particulières adaptées aux exigences spécifiques de ces parties du territoire français ». Le caractère insulaire des DOM et les nécessités de dérogation aux règles communautaires en matière douanières, commerciales, et fiscales seront affirmés par le statut de RUP en 1992 et confirmés dans le Traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997 (et entré en vigueur le 1 mai 1999).

La décision n°89/688 du Conseil Européen sur le régime d'octroi de mer en décembre 1989 fait écho à celle qui donne naissance au POSEIDOM (n°89/687)<sup>2</sup>. L'objectif est de rendre le régime d'octroi de mer conforme aux traités. Pour ce faire, tous les produits, qu'ils soient importés ou fabriqués localement, doivent être taxés. Le Conseil Européen reconnaît néanmoins aux DOM le droit d'exonérer totalement ou partiellement les productions locales. Cette mesure, qui vise à prendre en compte les handicaps et les surcoûts inhérents à la production en milieu insulaire, est cependant assortie de différentes contraintes. Elle est notamment limitée à 10 ans et les droits d'exonérations, qui ont pour objectif d'aider au développement économique et social, doivent être validés par la Commission.

La transcription de la décision n°89/688 du conseil Européen en droit français est assurée par la loi n°92/676 du 17 juillet 1992. Cette loi, qui sera appliquée de 1993 à 2003, établit à huit le nombre maximum de taux qu'il est possible d'appliquer. Le niveau de taxation maximale est de 30% (ce taux est porté à 50% pour les alcools).

Notons enfin qu'en 1998 la jurisprudence communautaire confirme, tout en l'encadrant, la validité du dispositif d'octroi de mer (notamment l'« arrêt Chevassus-Marche » du 19 février 1998) : les exonérations sont compatibles avec le droit communautaire à condition qu'elles soient nécessaires, proportionnelles, précisément déterminées et limitées dans le temps.

■ **Le régime de l'octroi de mer au cours de la dernière décennie**

A la fin 2002, le dispositif arrive à échéance. La Commission Européenne ne répond pas favorablement à la demande française de reconduction du régime d'exonération pour 10 ans. Il le prolonge cependant d'un an. En avril 2003, la France propose un nouveau dispositif qui s'étalerait sur 15 ans et dans lequel il serait possible d'appliquer un différentiel de taxation entre les produits

importés et ceux fabriqués localement. Ces différentiels visent à compenser les handicaps structurels de compétitivité dont souffrent les RUP. La France suggère d'encadrer les écarts de taux par des différentiels maximums de 10, 20 et 30 points selon les catégories de produits (50 points pour les alcools). Il est également demandé à ce que les entreprises locales dont le chiffre d'affaire est inférieur à 550 000€ soient exonérées d'octroi de mer.

La Commission accède globalement aux différentes demandes de la France (décision 2004/162 du Conseil du 10 février 2004) mise à part pour le différentiel de 50 points pour les alcools, qui n'est pas retenu, et pour la période de 15 ans qui est ramenée à 10 (soit l'année 2014). Il est réaffirmé la nécessité de se restreindre à des mesures « strictement nécessaires et proportionnées aux objectifs poursuivis, compte tenu des handicaps des RUP ». Les dispositions prévues ne doivent donc en aucun cas déboucher sur une surcompensation de ces handicaps. Une exigence de finalité des recettes de l'octroi de mer est également posée par la Décision : ces dernières doivent être affectées au développement économique et social.

La transposition de la décision du Conseil de 2004 en droit national français s'appuie sur la loi n°2004/639 du 2 juillet 2004 et son décret d'application n°2004/1550 du 30 décembre 2004. Contrairement à la loi précédente du 17 juillet 1992, la loi de 2004 ne limite plus ni le nombre de taux applicables (8 précédemment), ni le niveau de taxation maximum (30% et 50% précédemment).

■ **La prorogation du dispositif sur la période 2015-2020**

Face à l'échéance de fin de validité du dispositif d'octroi de mer en 2014, la France sollicite le maintien d'un système analogue au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2015. Elle fait valoir pour cela la permanence des handicaps structurels que le régime de taxation prévu par la décision de 2004 a permis de compenser. La France relève par ailleurs que le dispositif n'a pas constitué une surcompensation pour les entreprises bénéficiaires, ce qui constituerait une distorsion de concurrence, dans la mesure où globalement les importations de produits soumis à une taxation différenciée ont continué d'augmenter. L'existence d'un différentiel d'octroi de mer ne constitue donc pas à ce titre un avantage concurrentiel injustifié en faveur des productions locales.

La décision n°940/2014 du 17 décembre 2014 du Conseil repousse jusqu'au 30 juin 2015 la durée d'application de la décision du 10 février 2004, et admet la reconduction d'un dispositif de taxation différenciée des productions locales par rapport aux importations. Il convient pour cela de s'assurer :

1. de l'existence d'une production locale,
2. de l'existence d'importations significatives de biens pouvant compromettre le maintien de la production locale,
3. de l'existence de surcoûts renchérissant les prix de revient de la production locale par rapport aux produits provenant de l'extérieur (et compromettant ainsi la compétitivité des produits fabriqués localement). Le différentiel de taxation autorisé ne doit cependant pas excéder les surcoûts justifiés.

La transposition de la décision n°940/2014 du Conseil dans le droit national français est actuellement (juin 2015) en cours d'achèvement.

L'un des principaux changements dans le nouveau dispositif réside dans l'abaissement du seuil d'assujettissement à l'octroi de mer « interne » pour les entreprises locales. Auparavant de 550000€ de chiffre d'affaire annuel, ce seuil est ramené à 300000€. La nouvelle loi étend par ailleurs le champ des exonérations notamment aux carburants à usage professionnel, aux biens destinés à l'avitaillement des bateaux et avions et aux

<sup>2</sup> Programme d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité des Départements français d'Outre-Mer. Ce programme vise globalement à combler le retard structurel des DOM en matière de développement économique.

importations de biens destinés à certains opérateurs. Il est aussi offert aux entreprises nouvellement assujetties une possibilité supplémentaire de déductibilité. Enfin, la durée de validité du nouveau régime, qui était de dix ans dans la loi de 2004, est à présent fixé à « seulement » cinq ans et six mois, soit jusqu'au 31 décembre 2020. Cette date correspond en réalité à la prochaine révision des différentes lignes directrices actuelles en matière d'aides d'État à finalité régionale (aides auxquelles est assimilé l'octroi de mer depuis 2004).

■ **Le principe de fonctionnement de l'Octroi de Mer : différentiel de taxation et exonérations de la production locale**

L'octroi de mer est en réalité constitué de deux taxes : l'octroi de mer en tant que tel et l'octroi de mer régional. Cet impôt composite s'applique :

1. A l'importation de marchandises. Le taux appliqué dépend de la nature du bien et porte sur la valeur en douane des marchandises (valeur CAF).
2. Aux livraisons de biens dans le cadre d'activités de production dans les DOM. Le taux s'applique sur les prix hors TVA et hors accises.

L'octroi de mer est souvent associé, à tort, aux politiques protectionnistes de type droit de douane qui sont adoptées à l'égard du commerce internationale. Certes, ce dispositif a pour effet de limiter les importations mais l'objectif n'est pas de protéger les producteurs domestiques des bas prix qui résulteraient de la concurrence des importations, mais de compenser les handicaps économiques dus à l'ultrapériphéricité des régions où elle s'applique. Handicaps qui sont à l'origine de surcoût pour la production locale.

L'écart de taxation entre produit importé et produit local rétablit dans une certaine mesure la compétitivité du bien fabriqué localement par rapport au produit importé. Cette discrimination fiscale n'est pas synonyme pour autant de distorsion de concurrence. Il s'agit en réalité d'une sorte de « discrimination économique positive » en faveur des produits « péi » : le principe d'égalité compensatrice, qui privilégie l'équité, remplace dans cette logique une stricte égalité de traitement entre les acteurs du commerce international.

Le dispositif repose donc sur un différentiel de taxation sur des produits similaires en fonction de leur lieu de fabrication (économie domestique vs reste du monde). C'est d'ailleurs l'existence de ce différentiel qui est soumise à dérogation au niveau de la réglementation européenne, et non l'octroi de mer en tant que taxe. Les instances européennes sont en effet très attachées à ce que la compensation des handicaps ne tourne pas à la distorsion de concurrence (via une surcompensation).

Même si les taux sont fixés librement par délibération du Conseil Régional, le niveau du différentiel est encadré par l'Union Européenne puisque plafonné à 10 points, 20 points ou 30 points selon que les produits appartiennent respectivement à la Liste A, B ou C.

- Liste A (10 points) : produits de base et pour lesquels un relatif équilibre a été trouvé entre production locale et production extérieure ;
- Liste B (20 points) : produits nécessitant des investissements lourds influant sur les prix de revient des biens fabriqués localement pour un marché limité ;
- Liste C (30 points) : produits fabriqués par des entreprises de grande taille et aux produits d'une très grande vulnérabilité par rapport aux importations en provenance des pays voisins.

Le Conseil Régional dispose par ailleurs de certaines prérogatives dans la mise en œuvre du dispositif<sup>3</sup>. Il peut par exemple décider de taxer à 0% certains biens fabriqués localement. Il peut également exonérer cinq types de marchandises importées :

1. les matières premières destinées à des activités locales de production ;
2. les matériels d'équipement destinés à l'industrie hôtelière et touristique, ainsi que les produits, matériaux de construction, engrais et outillages industriels et agricoles ;
3. les équipements destinés à l'accomplissement des missions régaliennes de l'État ;
4. les équipements sanitaires destinés aux établissements de santé publics ou privés ;
5. les biens réimportés dans leur état initial par la personne qui les a exportés (régime dit des « retours »).

A La Réunion, 20% environ des importations en valeur ne sont pas taxées à l'octroi de mer. 60% le sont au plus à 6,5% (octroi de mer + octroi de mer régional) et seul 20% des importations en valeur sont taxées à 18% ou plus. Cette dernière tranche représente cependant plus de 60% des recettes.

■ **Un impôt qui va principalement aux communes**

Tous DOM confondus, l'octroi de mer rapporte un peu plus d'un milliard d'euros chaque année<sup>4</sup>. Le produit de cette taxe est principalement versé aux communes par la voie de la dotation globale garantie (DGG). Cette dernière alimente aussi bien les budgets de fonctionnement que les sections d'investissement. Il s'agit d'un dispositif pivot puisque la DGG représente en moyenne la moitié des recettes fiscales des communes<sup>5</sup>. Cet état de fait est lié au faible rendement dans les DOM des quatre taxes locales traditionnelles. Le potentiel fiscal des communes dominiennes est en effet significativement plus faible que celui de leurs homologues métropolitains.

Une fois la DGG déterminée, le solde de l'octroi de mer – s'il en existe un – est affecté au fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE). Institué en 1992, ce fonds a pour objet de financer, dans chaque DOM, des actions de développement économique spécifiques en faveur des communes. Après plusieurs aménagements en 2000 (extension aux établissements publics de coopération intercommunale) et en 2003 (possibilité de financer des infrastructures et des équipements publics contribuant au développement économique), le FRDE a été modifié par la loi du 2 juillet 2004 pour donner aux communes une plus grande latitude dans la gestion de leurs investissements.

Même si les communes sont les principales bénéficiaires de l'octroi de mer, on notera également que les conseils régionaux reçoivent le produit de la taxe correspondant à l'octroi de mer régional. Enfin, contrairement aux autres DOM, le conseil général de Guyane est le seul à recevoir une partie des recettes de l'octroi de mer.

■ **L'épineuse question de l'efficacité du dispositif pour promouvoir le développement économique**

La finalité du dispositif actuel d'octroi de mer reste le soutien au développement socio-économique des DOM. Cette disposition, déjà prévue dans la décision du Conseil de 2004, est réaffirmée dans la nouvelle décision du 17 décembre 2014. Il s'agit d'une

<sup>3</sup> La gestion opérationnelle est quant à elle confiée aux Douanes moyennant un prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement égal à 2,5 % du produit fiscal.

<sup>4</sup> En 2014, 399 millions d'euros ont été collectés à La Réunion.

<sup>5</sup> Les disparités entre communes à l'intérieur d'un même DOM sont très marquées.

obligation légale : l'encadrement juridique entraîne indubitablement une exigence de justifications auxquelles les Etats concernés doivent faire face.

La France doit ainsi remettre aux instances européennes, au plus tard le 31 décembre 2017, un rapport visant à prouver notamment que :

- L'affectation des recettes de l'octroi de mer contribue à une stratégie de développement économique et social de ces territoires.
- Les mesures mis en place contribuent au maintien, à la promotion et au développement des activités économiques locales, compte tenu des handicaps dont souffrent les régions ultrapériphériques.
- Les avantages fiscaux accordés aux produits fabriqués localement n'excèdent pas ce qui est strictement nécessaire et que ces avantages sont toujours nécessaires et proportionnés.

Une mesure d'impact du régime sur les prix est également demandée.

Cette question de la contribution de l'octroi de mer au développement économique et social des DOM est bien évidemment complexe. Il s'agira dans les prochains volets de la lettre du CEMOI qui seront consacrés à l'octroi de mer, de tenter de « dépassionner » ce débat et de proposer des pistes de réflexions objectives dans ce domaine.

#### ■ Bibliographie

Assemblée Nationale, RAPPORT D'INFORMATION FAIT AU NOM DE LA DÉLÉGATION AUX OUTRE-MER sur l'octroi de mer, MM. Mathieu HANOTIN et Jean Jacques VLODY, Janvier 2013.

Assemblée Nationale, RAPPORT FAIT AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer (n° 2759), M. Dominique BAERT, Mai 2015.

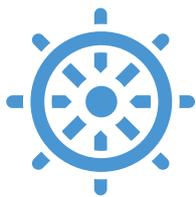
Journal officiel de l'Union européenne, DÉCISION DU CONSEIL N°940/2014/UE du 17 décembre 2014 relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises.

Journal officiel de l'Union européenne, DÉCISION DU CONSEIL du 10 février 2004 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer et prorogeant la décision 89/688/CEE.

Journal officiel de l'Union européenne, DÉCISION 2014/162/UE DU CONSEIL du 11 mars 2014 modifiant la décision 2004/162/CE en ce qui concerne son application à Mayotte à compter du 1er janvier 2014.

Louis Lengrand & Associés, « Etude sur l'impact du dispositif d'Octroi de mer à La Réunion », Rapport préparé pour le Conseil régional de La Réunion, Septembre 2011.

Sénat, RAPPORT FAIT au nom de la commission des finances sur le projet de loi modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, M. Éric DOLIGÉ, Avril 2015.



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

**Président :** M. Dominique VIENNE.

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

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

**Chargée de mission :** M<sup>me</sup> Marion PAYET.

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

**Conception et réalisation :**

CESER Île de La Réunion, octobre 2023, version 1.1.

2023  
50<sup>ème</sup>  
*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](http://Ceser-reunion.fr)



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



Facebook    LinkedIn    Youtube



REGION REUNION

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