



HAL
open science

L'action territoriale de l'Union européenne à la Réunion

Safia Cazet

► **To cite this version:**

Safia Cazet. L'action territoriale de l'Union européenne à la Réunion. L'Union européenne, modèle de puissance ou puissance modèle dans l'océan Indien?, Université de La Réunion, Apr 2017, Saint Denis, La Réunion. pp.217-228. hal-02291216

HAL Id: hal-02291216

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02291216>

Submitted on 19 Sep 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'action territoriale de l'Union européenne à La Réunion

Safia Cazet

*Maître de conférences en droit public
Université de La Réunion (CRJ EA 14)*

RÉSUMÉ

Depuis presque 30 ans, l'Union européenne intervient à La Réunion au travers de sa politique de cohésion, la première programmation remontant à la fin des années 1980. Quel bilan peut-on tirer à l'horizon 2020 ? Le regard portera donc sur le passé mais aussi sur l'avenir avec l'analyse des ambitions portées par l'actuelle programmation.

L'étude de l'action de l'Union européenne à La Réunion se concentrera sur les outils de cette intervention ainsi que sur les résultats. Si ces outils sont très connus (FEDER, FSE, FEADER, FEAMP, FEP, Interreg V OI pour la programmation 2014-2020), les particularités de leur mise en œuvre le sont sans doute moins. Il convient donc d'expliquer les règles juridiques qui permettent la concrétisation de cette politique de cohésion et de lever le voile sur la « méthode réunionnaise » (Cf. PO FEDER 2007-2013). Les résultats de cette action sont également très connus à La Réunion, car médiatisés et visibles surtout s'agissant des infrastructures. Ils portent sur l'aménagement du territoire, le développement économique et les services à la population.

SOMMAIRE

- I. La méthode réunionnaise de mise en œuvre de la programmation européenne
 - A. La stratégie de développement « la plus intégrée » possible
 - B. Le risque d'une gestion sectorisée
- II. Une programmation au service du développement de La Réunion
 - A. Un développement harmonieux du territoire
 - 1. L'aménagement du territoire
 - 2. Le développement économique
 - 3. Les services à la population
 - B. À l'horizon 2020, une société réunionnaise de la connaissance, durable et inclusive

L'action de l'Union européenne à La Réunion se réalise notamment dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale dont l'objectif est de soutenir les régions en difficultés et à réduire les disparités territoriales au sein de l'Union. Cette politique de cohésion s'appuie sur des concours financiers, appelés fonds structurels qui malgré les changements de dénomination trouvent leur place dans chaque période de programmation. Pour La Réunion, il s'agit du fonds européen de développement régional (FEDER), du fonds social européen (FSE), du fonds européen pour le développement rural¹ (FEADER), du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)². La Réunion a bénéficié également de programmes d'initiative communautaire (PIC) qui relèvent d'une logique différente, à savoir une gestion directe par la Commission. À ce titre, on peut citer le programme RÉGIS I et II pour les périodes 1989-1993 et 1994-1999, le programme LEADER et EQUAL pour la période 1989-1993. Notre île émerge enfin à la coopération territoriale qui débute en 2000 *via* le programme Interreg III b). En 2007, cette initiative communautaire évolue pour prendre la forme d'un objectif de coopération territoriale européenne, qui se décline en trois volets de coopération : transfrontalière, transnationale et interrégionale. À l'heure d'aujourd'hui, existe un programme opérationnel Coopération territoriale « océan Indien ». Cette politique de cohésion s'est développée sur cinq périodes de programmation depuis 1989.³ Quel bilan peut-on dresser de ces 28 années ? Le bilan comporte plusieurs facettes.

Tout d'abord, on peut identifier une dimension économique et financière. Il s'agit de se demander comment cette action de l'Union se traduit financièrement et quels sont les résultats en terme économique. Il est très difficile de répondre à cette question qui touche à l'évaluation des politiques publiques. À notre connaissance, il n'y a pas d'étude d'impact économique des fonds structurels sur un plan scientifique. Les études d'évaluation *ex post* permettent de s'en faire une idée. Mais, déterminer la part de développement de l'île qui est due à ces fonds est chose peu aisée en raison du cofinancement des projets⁴ et du maillage des politiques publiques en général. Dans le cadre de cette étude, seront donc envisagées les réalisations plus que les résultats. L'optique choisie n'est pas économique *stricto sensu*, mais plutôt concrète. L'idée est d'identifier les plans sur lesquels l'île s'est développée grâce aux fonds structurels.

Ensuite, l'étude porte sur la façon dont les outils de cette politique de cohésion ont été mis en œuvre à La Réunion. Il s'agit de répondre à la question du « comment ? ». L'optique choisie est ici délibérément plus juridique. Chaque programmation est accompagnée d'une réglementation parfois pléthorique qui a beaucoup changé au fil des différentes programmations. Il ne s'agira pas de rentrer dans le détail des réglementations ni d'en faire un historique complet, mais de mettre en lumière les spécificités réunionnaises de la mise en œuvre de ces réglementations.

1. Au départ, il s'agissait du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

2. Au départ, il s'agissait de l'Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP), puis il s'est appelé Fonds européen pour la pêche (FEP).

3. Il s'agit des périodes suivantes : 1989-1993 ; 1994-1999 ; 2000-2006 ; 2007-2013 ; 2014-2020.

4. Même si le taux de cofinancement n'est pas très élevé.

I. La méthode réunionnaise de mise en œuvre de la programmation européenne

À partir de 2000, pour chaque programme une stratégie était définie au niveau de l'Union avec des d'objectifs à atteindre. Cette stratégie européenne était déclinée au plan national par un cadre de référence stratégique national (CRSN), qui formalise une stratégie nationale d'utilisation des fonds structurels⁵. Les orientations du CRSN sont déclinées au niveau des programmes régionaux par des stratégies de programme, lesquelles correspondent aux modalités de mise en œuvre des orientations européennes sur un territoire. Le contenu de ces programmes ainsi que les conditions d'application sont précisés dans des documents-cadres. Jusqu'en 2006, il s'agissait d'un document unique de programmation (DOCUP). Depuis 2007, ce sont des programmes opérationnels (PO) par fonds.

La déclinaison régionale des programmes suppose en amont la réalisation d'un diagnostic de territoire. En 2007⁶, ce diagnostic s'articulait en plusieurs points relatifs aux enjeux, au profil sociétal, économique et environnemental de l'île. Il analyse les atouts, faiblesses, opportunités et menaces de l'île (analyse AFOM) par domaine⁷. Cette analyse AFOM est confrontée avec les enjeux et les orientations de la stratégie intégrée. Ainsi, le diagnostic de territoire va aider à définir la stratégie de programme. On procède à la déclinaison des moyens qui vont permettre d'atteindre les objectifs fixés.

Dans notre île, ce travail est le fruit d'un partenariat entre l'État, la Région et le Département, qui est l'un des traits caractéristiques de la « méthode réunionnaise » d'élaboration et de mise en œuvre des programmes européens, qui dure depuis près de vingt ans⁸. Sa pérennité est cependant mise en péril par la philosophie « désintégratrice » qui irriguait déjà la précédente programmation 2007-2013.

A. La stratégie de développement « la plus intégrée » possible

À La Réunion, les acteurs ont développé une stratégie intégrée de développement commune aux différents programmes. Cette stratégie mise en œuvre dès le départ s'est maintenue malgré l'évolution réglementaire des politiques déclinées au niveau territorial. Historiquement, l'éclosion de cette méthode s'explique par le fait que La Réunion ait pu bénéficier dans les années 1980 de la réforme de la politique régionale avant qu'elle ne soit consacrée par le paquet Delors I. Elle a donc pu expérimenter la réforme « avant la réforme », de telle sorte qu'à la mise en place de la politique communautaire, La Réunion a pu se fonder dans les orientations juridiques de cette réforme.

En 1986, l'Acte unique européen consacre la politique de cohésion économique et sociale. Elle se décline par des « fonds » dont la mise en œuvre est organisée autour de quatre grands principes⁹ : le principe de concentration, d'additionnalité, de programmation pluriannuelle et de partenariat. Apparaît également la nécessité d'élaborer une « stratégie intégrée plurifonds ». Quel est le sens de cette expression ?

5. *Les fonds structurels européens 2007-2013*, 2^{ème} éd., Paris, La documentation française, 2010, p. 41.

6. Cf. PO FEDER 2007-2013, www.reunioneurope.org

7. Exemples de domaines dans le PO FEDER 2007-2013 : La cohésion sociale et l'identité, le marché du travail, le marché des biens et des services, le cadre géographique administratif, etc.

8. Plaquette de présentation des PO 2007-2013, disponible sur www.reunioneurope.org.

9. *Les fonds structurels européens*, 2007-2013, *op. cit.*, p. 13.

Le terme « plurifonds » correspond à une idée relativement simple, qui est celle de réunir des fonds ayant des objectifs différents dans un ensemble financier et d'obliger les États membres à rendre harmonieux l'usage de ces fonds dans un programme global poursuivant des objectifs multiples et cohérents. Chaque fonds conserve sa spécificité au niveau réglementaire et sert un objectif particulier. Ensemble, ils sont au service des territoires. La stratégie globale de développement du territoire va donc s'appuyer sur ces fonds. En fonction du projet qui est une déclinaison de la stratégie globale, est choisi le fonds adéquat. *Le « plurifonds » est l'usage simultané et si possible cohérent de plusieurs fonds au sein d'un ensemble verrouillé par l'élaboration d'une stratégie intégrée.*

Le caractère « intégré » de la stratégie peut se définir en opposition au caractère sectoriel. Plus encore cela renvoie à la nécessité d'établir des connexions, des relations entre les actions menées. À La Réunion, définir une stratégie intégrée n'a pas été un problème. Chaque DOCUP a pu être finalisé jusqu'en 2006. On a même poussé la logique un peu plus loin. En effet, les acteurs réunionnais ont poussé la stratégie intégrée plurifonds et pluriannuelle jusqu'à la gestion « la plus intégrée possible ». En effet, la réglementation communautaire n'ayant jamais été uniforme sur les différents fonds, il n'est guère possible de gérer le FEADER comme on gère le FSE. Ce degré d'intégration constitue l'une des spécificités réunionnaises.

Une seconde particularité est en lien avec le principe de partenariat. Sur ce point, les divers intervenants réunionnais ont souhaité être véritablement acteurs de leur propre développement. Les élus de l'époque ont insisté pour mettre en place une gestion partenariale des fonds. L'État, par la voix de son préfet a accepté de partager son pouvoir lors de la prise de décision stratégique. Ce partage comportait également dans l'esprit des élus de l'époque, notamment Pierre Lagourgue, Président de Région un partage des responsabilités consubstantiel à la participation à la prise de décision. L'accord de l'État et le poids de la Région dans le pilotage des projets européens dès le départ sont deux éléments particulièrement anachroniques par rapport à ce qui se faisait dans le reste de la France à cette époque.

Enfin, le dernier élément caractéristique de la méthode réunionnaise réside dans la mise en place d'une organisation particulière pour la gestion de ces fonds : des outils que l'on peut qualifier d'« intégrés ». L'Agence de gestion des initiatives locales en matière européenne (AGILE) en est un. Elle est une structure partenariale qui réunit l'État, la Région et le Département et qui participe à la mise en œuvre des programmes européens à La Réunion. La création de cet organe était mue par une idée simple : la stratégie intégrée avec mise en commun de moyens correspond à une « logique de projet » public pluriannuel et multifonds, projet pour la mise en œuvre duquel il faut une « équipe projet ». Cette équipe dédiée ne prendra pas de décision, mais elle facilitera la concrétisation du projet de développement, projet complexe s'il en est. Il faut préciser que ce n'est pas un organe de gestion des fonds à proprement parler. Le second fondement de la création de l'AGILE résidait dans le souhait du président de Région de ne pas être un simple payeur. Le troisième fondement de l'AGILE était de mettre ensemble des fonctionnaires de l'État, de la Région et du Département. Cette idée très moderne a fait preuve de son efficacité, tirant profit du mélange des cultures administratives. Cette structure était la première en France à s'être occupée à plein temps et de manière spécifique des programmes européens.

La spécificité des outils de gestion réunionnais ne se résume pas à l'AGILE. En effet, a été mise en place une gouvernance partenariale et procédurale qui s'exprime à travers deux éléments. D'une part, a été mis en place un comité national de suivi coprésidé par le représentant de l'État et les

présidents des deux collectivités territoriales, avant que ces collectivités ne deviennent autorité de gestion. Cette coprésidence à trois qui a été actée dès l'origine est tout à fait inédite ! Ce comité réunit également des membres des ministères concernés, des membres de la Commission, des représentants des communes, des établissements de coopération intercommunale, des chambres consulaires, des organisations socioéconomiques. Elle est une instance stratégique. D'autre part a été créé un comité local de suivi¹⁰ coprésidé par le Secrétaire général aux affaires régionales et le directeur général des services des deux collectivités territoriales. Cette instance examine régulièrement l'ensemble des dossiers soumis au cofinancement. Il émet un avis, sur la base duquel l'autorité de gestion s'appuie. En général, cet avis est suivi. L'AGILE est le secrétariat de ce comité. Enfin, est également notable le fait que les services instructeurs gèrent des « dossiers uniques ». Le service instructeur est l'élément principal du système de gestion dans la mesure où il fait l'interface entre le demandeur et l'autorité de gestion. On parle de « dossier unique », car le service instructeur traite l'ensemble du dossier, c'est-à-dire à la fois la partie relative à une demande de fonds européen et la partie relative à la demande de contrepartie nationale (peu importe la collectivité qui va réellement apporter son concours financier). Les deux sources de financement sont gérées de la même façon.

La méthode réunionnaise peut se résumer de la façon suivante : avoir pris la réforme avec un certain élan ainsi qu'en tirer des conséquences organisationnelles et politiques. Malgré les résultats que cette méthode a pu donner sur le terrain, elle est mise en péril lorsque la Commission sonne le glas du DOCUP.

B. Le risque d'une gestion sectorisée

En 2006, la fracture se produit. Le DOCUP, ce document unique qui entremêlait les différents fonds est relégué à l'histoire, sauf pour les régions défavorisées à titre temporaire. C'est le début d'une certaine forme de désintégration. En effet, il est presque interdit de faire une stratégie intégrée. Il faut maintenant déposer une stratégie par fonds. Désormais, il y a autant de programmes opérationnels que de fonds¹¹.

Qu'à cela ne tienne, à La Réunion, on s'accroche envers et contre tout à la méthode intégrée. Même si cela n'était plus demandé, les divers intervenants ont tenté de conserver la gestion la plus intégrée possible. Ainsi la programmation 2013-2007 a été effectuée presque comme avant. Cela se remarque à la lecture des différents PO. Tout d'abord, les PO comportent des mesures d'articulation avec les autres fonds¹². Ensuite et de façon plus franche, est clairement présentée « la stratégie intégrée plurifonds à La Réunion »¹³. De plus, la structure rédactionnelle des PO est proche, il suffit de se reporter au sommaire pour constater ne serait-ce que la similitude du plan de ces PO. Il est également précisé dans un encart d'avertissement que « dans le souci d'une approche intégrée, le diagnostic territorial et l'analyse Atouts-Faiblesses-Opportunités-Menaces sont communs à l'ensemble des

10. Le CLS à La Réunion est l'instance qui programme l'affectation des aides européennes. Il se réunit tous les mois. Voir glossaire sur le site www.reunioneurope.org

11. Soit 5 PO : un PO FEDER, un PO FSE, un programme de développement rural (FEADER), un PO FEDER Coopération territoriale océan Indien, un PO FEP.

12. Le PO FEP comporte une dizaine de pages consacrées au cadre d'articulation avec les autres fonds. Le PO FEADER comporte des informations sur la complémentarité avec les mesures financées par les autres instruments de la PAC, de la politique de cohésion et notamment du FEP ; le PO FEDER Coopération territoriale « océan Indien » comporte des mesures de complémentarité avec les autres fonds (cf. p. 98).

13. Cf. p. 84 du PO FEDER Coopération territoriale « océan Indien » 2007-2013 ; pour le PO FEDER se reporter à la page 10.

L'UE, modèle de puissance ou puissance modèle dans l'océan Indien

programmes opérationnels. Néanmoins, afin de prendre en compte les demandes règlementaires spécifiques, des développements complètent ce diagnostic dans le cadre des programmes FEADER et FEDER Coopération¹⁴.

Le risque de la gestion sectorisée ne s'est finalement pas concrétisé à l'île de La Réunion en raison de la volonté des acteurs de conserver la caractéristique intégrée de la stratégie. Beaucoup déplorent ce choix de la Commission mettant en avant le risque d'émergence de problèmes d'un type nouveau lié à l'absence de vision globale, à une logique verticale.

En 2014, la donne change encore. La Commission semble insatisfaite du résultat de la précédente programmation. La convergence entre les territoires est une question loin d'être réglée. Certaines inégalités territoriales se maintiennent. À l'échelle de La Réunion, si le territoire s'est transformé, les seuls fonds européens sont insuffisants pour réaliser effectivement le développement multi scalaire de l'île. À titre d'illustration, la programmation 2014-2020 injecte plus de 2 milliards d'euros sur le territoire pour 7 ans, ce qui fait 300 millions par an. Cette somme est malheureusement insuffisante pour faire « décoller » le territoire. De plus, rendre compte aux chefs d'État et de gouvernement de l'emploi de ces fonds n'est pas chose aisée. En effet, les résultats sont difficiles à quantifier de manière simple et ils ont un côté décevant. Il est encore plus difficile de dire quelle est la part des fonds européens dans les résultats, car les États, indépendamment des fonds européens, soutiennent également leurs territoires. Au niveau macro-économique et encore plus au niveau régional, l'analyse de l'impact de fonds est dure à faire, ce qui explique la critique portant sur les résultats.

De plus, certains sont toujours opposés à l'existence même d'une politique régionale. Il fallait donc qu'un système plus visible de résultat soit mis en place. Cette situation amène la Commission à proposer un double pilotage financier et par la performance. Des objectifs relativement précis ont été fixés¹⁵. Par exemple, au titre de l'éducation, l'objectif est d'arriver à un taux de décrochage scolaire de moins de 10 % et faire en sorte qu'au moins 30 % des 30-34 ans soient titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur. « Chaque programme doit définir des indicateurs qui permettent de quantifier ses réalisations et ses résultats »¹⁶. À l'avenir il faudra donc montrer une progression dans l'atteinte des objectifs fixés. Ce changement de perspective se traduit sur la rédaction des PO. Auparavant, ils avaient une allure plutôt littéraire. Aujourd'hui, c'est plutôt une suite de tableaux¹⁷.

Du point de vue règlementaire, un semblant de réintégration est amorcé par l'adoption d'un règlement commun sur les fonds structurels¹⁸. Ce n'est qu'une apparence de réintégration, car en plus de

14. Cf. PO FEDER 2007-2013, p. 45; le PO FSE 2007-2013, p. 36.

15. Pour une vue d'ensemble, voir <http://www.europe-en-france.gouv.fr/L-Europe-s-engage/Fonds-europeens-2014-2020/Objectifs-pour-2014-2020-en-Europe>

16. Source : <http://www.rpfrance.eu/La-politique-de-cohesion>

17. À titre d'illustration, 175 pages de tableaux pour le PO FEDER 2014-2020.

18. Règlement (UE) n° 2013/1303 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 2006/1083 du Conseil.

cette base règlementaire commune, on a conservé des fonds différents avec des objectifs différents¹⁹.

Sur le plan conceptuel, ce qui caractérise la programmation 2014-2020 c'est la tentation de remplacer une démarche ascendante par une démarche descendante. En effet, la Commission, après avoir fixé les objectifs de la programmation, a négocié avec les États les modalités de leur mise en œuvre. Cela s'est fait dans le cadre d'un accord de partenariat qui a été adopté pour la France le 8 août 2014. Cet accord a été élaboré suite à une procédure de concertation nationale qui a duré plus de six mois et s'est construit à partir d'une « approche largement ascendante »²⁰. Mais en France, deux éléments ont amoindri le caractère « top-down » de l'approche. D'une part, l'accord de partenariat a finalement « protégé » les régions. D'autre part, la loi pour la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles²¹ et le décret n° 2014-580 du 3 juin 2014 relatif à la gestion de tout ou partie des fonds européens pour la période 2014-2020 ont confié la gestion des fonds aux Régions. Ces dernières deviennent donc des autorités de gestion à part entière dans la mise en œuvre du FEDER et d'une partie du FSE. À La Réunion, c'est l'État qui est autorité de gestion du FSE. En ce qui concerne le FEADER, à La Réunion c'est le Conseil départemental qui en est l'autorité de gestion, contrairement au reste de la Métropole où les conseils régionaux ont ce rôle.

Il est trop tôt pour déterminer quels impacts ces changements ont pu avoir à La Réunion, notamment sur le risque d'une gestion sectorisée. D'ores et déjà, on peut trouver un indice dans la rédaction des PO qui a profondément changé depuis la précédente programmation. Il n'y a plus de diagnostic territorial commun. Chaque PO comporte des éléments de diagnostic qui lui sont en lien avec son thème. Il n'y a plus de structure commune aux PO. Il y a bien une stratégie par programme, donc une perte de la vue d'ensemble. En revanche, la structure de gouvernance est restée la même. L'organisation n'a pas changé, l'AGILE est toujours en place par exemple. Cette certaine forme de continuité va sans doute tempérer quelque peu les conséquences des changements effectués au titre de l'actuelle programmation. Dans quelques années, on verra si les risques de désintégration, ceux liés à une gestion sectorisée se sont vraiment réalisés et surtout s'ils ont affecté le développement du territoire, ce qui serait largement dommage, car pour l'instant, on peut constater que La Réunion a su profiter de l'opportunité que ces fonds constituaient pour accélérer son développement.

19. Règlement (UE) n° 2013/1301 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », et abrogeant le règlement (CE) n° 2006/1080, règlement (UE) n° 2013/1304 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds social européen et abrogeant le règlement (CE) n° 2006/1081 du Conseil, règlement (UE) n° 2013/1299 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif « Coopération territoriale européenne », règlement (UE) n° 2013/1305 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, règlement (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant les règlements du Conseil (CE) n° 2003/2328, (CE) n° 861/2006, (CE) n° 2006/1198 et (CE) n° 791/2007 et le règlement (UE) n° 2011/1255 du Parlement européen et du Conseil.

20. <http://www.rpfrance.eu/la-mise-en-oeuvre-de-la-politique-2737>

21. Cf. l'article 78 de loi n° 58-2014 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

L'UE, modèle de puissance ou puissance modèle dans l'océan Indien

II. Une programmation au service du développement de La Réunion

Nul besoin d'une étude approfondie pour affirmer que l'île de La Réunion non seulement s'est développée, mais elle l'a fait à un rythme relativement rapide. Un bel effort de rattrapage a été effectué ces presque trente dernières années, même s'il y a encore du travail à faire à cause de la démographie et des handicaps structurels de l'île (relief accidenté et climat). Ces deux réserves étant posées, on peut en jetant un œil vers le passé constater que l'île s'est développée de façon harmonieuse. Et on peut espérer pour l'avenir qu'elle devienne une société de la connaissance, durable et inclusive.

A. Un développement harmonieux du territoire

Les fonds structurels ont eu une influence déterminante sur l'aménagement du territoire, l'économie de l'île et les services à la population.

1. L'aménagement du territoire

Tout d'abord, les fonds structurels ont permis d'aménager les portes d'entrée de l'île, à savoir les aéroports et les ports. L'aéroport Roland Garros (Nord) a bénéficié du FEDER au titre de l'allongement de la piste, de la création d'une aérogare fret, de l'aménagement de l'aérogare pour l'adapter au flux croissant de passagers. L'aéroport de Pierrefonds (Sud) a étendu son aérogare et a créé une zone de fret grâce au FEDER. Le Port de La Réunion en a également bénéficié pour le développement des infrastructures de pêche et pour l'agrandissement du port de commerce (Nouveau Port Est). Tous les ports de plaisance ont eux aussi profité des fonds FEDER.

Ensuite, l'aménagement de l'île est passé par le développement de ses axes routiers. Le FEDER n'a concerné que les plus grands axes routiers, à savoir la Nationale 2 en direction de l'Est, la Route des Tamarins, et la Nouvelle Route du Littoral.

Toujours au titre de l'aménagement du territoire, les fonds structurels ont soutenu des politiques concernant les villes, les quartiers, les bourgs, les villages. Lors du PO FEDER 2007-2013, le dispositif s'est concentré en faveur des bourgs et des villages s'inscrivant dans la démarche qualité « Villages Créoles » dont l'objectif est de renforcer l'attractivité des villes et des bourgs. Ont également été soutenus les aménagements urbains, les aménagements de proximité et les équipements en vue de satisfaire les besoins de la population en espaces publics de qualité, dans les quartiers neufs ou anciens qui connaissent des dysfonctionnements socio-urbains. De plus, on a pu procéder à la restructuration urbaine des quartiers sensibles.

De plus, le FEDER a permis l'amélioration des infrastructures de base, et en particulier le réseau d'assainissement et le réseau d'eau potable. Sur le premier point, un rattrapage était nécessaire en raison de la non-conformité du réseau de bon nombre de communes en la matière. Toutes les stations de traitement des eaux usées qui ont moins d'une quinzaine d'années ont été financées en partie par le FEDER. Sur le second point, le FEDER a financé les stations de potabilisation de l'eau, les forages nécessaires pour l'adduction d'une eau potable de qualité, etc.

Le FEDER a également un volet environnemental. L'un des axes en 2007-2013 était la fourniture d'une énergie respectueuse de l'environnement. Ont donc été financées des actions visant à réduire

la dépendance énergétique de l'île²², à maîtriser la demande en énergie, à développer, promouvoir, mettre en œuvre et évaluer des moyens de valorisation locale d'énergies renouvelables. Par ailleurs, des mesures de protection et valorisation de la biodiversité et des actions visant au retour au bon état des milieux marins et récifaux, des milieux aquatiques continentaux et des eaux souterraines ont également été financées par le FEDER.

Un autre axe récurrent consiste à remédier aux conséquences du relief très accidenté de l'île et au climat parfois rude. C'est ainsi que le FEDER a soutenu un programme de gestion des risques d'inondation²³ (PGRI), la recherche et le développement sur les phénomènes de risques naturels.

Enfin, le Réseau régional à haut débit Gazelles a bénéficié d'un concours FEDER. Ce projet avait pour objectif de développer la concurrence dans le secteur des télécommunications et d'aménager le territoire en permettant à tous de bénéficier du haut débit. Il a été achevé en 2013.

L'objectif initial de rattraper le retard de développement a été atteint globalement, même si sur certains points, les politiques peinent à suivre. L'exemple typique est celui du réseau routier, à peine amélioré déjà saturé ! L'aménagement du territoire a également permis l'ouverture de l'île sur l'extérieur, l'amélioration des conditions de vie des habitants et ses effets se font aussi sentir sur le développement économique de l'île.

2. Le développement économique

L'amélioration des services aéroportuaires et portuaires, le développement des axes routiers induisent des effets sur le développement économique de l'île. Plus spécifiquement, les fonds structurels ont aidé l'économie de l'île dans des secteurs clés, mais aussi de manière plus diffuse.

On peut en effet identifier plusieurs secteurs qui se sont fortement développés : l'agriculture, la pêche, le tourisme, l'industrie et l'artisanat de production.

L'agriculture réunionnaise d'aujourd'hui doit presque tout aux fonds européens. Il n'y a pas un domaine qui n'en ait pas bénéficié. On peut citer la formation professionnelle, l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs, la modernisation des exploitations agricoles, la recherche agronomique, l'aménagement du territoire rural (création de voies publiques de désenclavement), les mesures visant à la maîtrise de la ressource en eau (retenues collinaires), la modernisation de la filière canne-sucre (expérimentation variétale), la création de pôles de compétitivité en agronomie tropicale. Au final, on est passé d'une agriculture vivrière de subsistance à une production agricole très dynamique, qui couvre 80 % des besoins en produits frais. On peut sans peine conclure qu'un véritable saut qualitatif a été effectué.

Le deuxième secteur économique qui a un fonds dédié est la pêche, mais il a bénéficié tout naturellement du FEDER pour la réalisation des infrastructures portuaires. Tout cela a permis un développement de l'intégralité de la filière, mais aussi de l'environnement. En 2000-2006, l'IFOP a pour objectif de développer la filière pêche et l'aquaculture, à travers sept axes : la protection et le développement de la ressource aquacole, le renouvellement et la modernisation de la flotte, la transformation commerciale, la promotion et la recherche de débouchés, les équipements des ports de pêche, des actions innovantes, le développement de l'aquaculture et la valorisation du potentiel de

22. Chauffe-eau solaire domestique, panneaux photovoltaïques à usage domestique, production électrique éolienne, etc.

23. L'objectif de la mesure est de permettre la mise en œuvre d'un ensemble cohérent d'actions permettant une réduction des impacts des inondations.

la production locale. En 2007-2013, le PO FEP reste dans la droite ligne de la précédente programmation, avec en plus un soutien à l'installation de jeunes pêcheurs, un soutien aux centres de recherche et de développement, une aide à la structuration de la filière, et des aides à la connaissance de la ressource, à l'équipement et à la protection des zones marines côtières. Cependant, aujourd'hui, la pêche réunionnaise est confrontée à un problème politique. La croissance de ce secteur est freinée par la politique européenne qui vise à la réduction du nombre d'armements, alors qu'à La Réunion c'est l'inverse qu'il faudrait faire.

Enfin, le troisième secteur est le tourisme. Son développement s'est appuyé sur le FEDER au titre des aménagements et équipements touristiques publics qui ont concerné notamment les stations balnéaires, les bassins de baignade, les sentiers de randonnée, etc. Ont également été dispensées des aides aux entreprises touristiques pour élargir l'offre d'hébergement, l'offre de restauration, etc. Ont été financées des actions de promotion touristique. Les actions qui tendent à la protection et à la valorisation du patrimoine *lato sensu* (naturel, architectural, industriel...) ont également des effets sur le tourisme. Ce secteur a pu bénéficier d'un petit soutien au titre du FEOGA dans la PO 2000-2006 au titre de la gestion de la forêt de manière multifonctionnelle et durable. On peut enfin noter un soutien anecdotique au titre du FSE pour ce qui est de l'apprentissage des langues étrangères en 2007-2013. Ce secteur de l'économie s'est sans doute moins développé que les deux premiers.

Au-delà de certains secteurs définis, les fonds structurels ont financé des aides à destination des entreprises : accompagnement des entreprises dans la recherche et le développement, aide à la structuration de filières, création de pôle d'innovation et de transfert de technologie en faveur de la compétitivité des entreprises (exemple Qualitropic), aide à l'artisanat de production, développement des zones d'activité industrielles. Sur ce point, on constate que l'impact des fonds européens est plus dilué. Ces fonds soutiennent les entreprises, mais *in fine*, c'est aux entreprises qu'il appartient de créer de l'emploi, d'innover ou d'élargir les marchés.

3. Les services à la population

Enfin, l'action territoriale de l'Union a permis d'améliorer les services à la population dans les domaines de l'éducation, de la formation, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de la santé et de la culture.

En matière d'éducation, le FEDER a permis un énorme rattrapage au niveau des infrastructures. Entre le début des années quatre-vingt et aujourd'hui, on est passé de moins d'une dizaine de collèges et de lycées à presque une cinquantaine d'établissements²⁴. Cette dynamique doit se poursuivre en raison de l'évolution de la démographie.

En matière de formation, c'est au FSE qu'on doit toute la formation sanitaire, sociale, médico-sociale, toute l'alternance, les formations pour les publics en rupture avec le système éducatif ou les publics sans qualification (école de la seconde chance), la formation professionnelle continue, la mobilité éducative et professionnelle via l'agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM). Le FEDER a aussi contribué à la création d'un réseau d'apprentissage (modernisation du centre de formation des apprentis entre autres)

Dans l'enseignement supérieur, l'Université a largement su tirer profit du FEDER (amphithéâtre

24. Pour 2007-2013: construit 3 nouveaux lycées, on en a réhabilité 9, sur 2000-2006: on a construit 15 collèges, étendu 6 collèges.

bioclimatique entre autres). Le FSE finance les bourses à destination des étudiants de haut niveau (Master 2), la mobilité des étudiants, et des allocations de scolarité des étudiants.

La recherche est également financée en partie par le FSE (bourses doctorales, projets de recherche) et le FEDER (le Groupement d'intérêt public Cyroi, plateforme de réception d'imagerie satellite — SEAS OI —, la station d'observation et de mesures atmosphériques au Maïdo, etc.).

La culture bénéficie aussi des fonds, par exemple pour la construction et l'aménagement de conservatoires à rayonnement communal ou intercommunal (musique, danse, art dramatique).

Enfin, les établissements de santé ont tiré parti du FEDER, qui a permis la création du pôle sanitaire Est sur le programme 2007-2013. Était également envisagée la création d'établissements prenant en charge les personnes en situation de handicap, les personnes dépendantes, les personnes âgées. Il y a également un fort soutien à la recherche sur certaines questions de santé (chikungunya, maladies émergentes, etc.).

La stratégie intégrée plurifonds a porté ses fruits. Mais l'effort doit se poursuivre au travers de l'actuelle programmation.

B. À l'horizon 2020, une société réunionnaise de la connaissance, durable et inclusive

La stratégie Europe 2020 vise une croissance intelligente, durable et inclusive. À La Réunion, la stratégie régionale de programme se décline en trois points. Le premier vise à dynamiser la montée en compétence, l'accès à l'emploi et la cohésion sociale. Le second consiste à investir dans les leviers de croissance et à améliorer la compétitivité des entreprises, susciter l'innovation. Enfin le troisième point tend à optimiser les performances du territoire. Autrement dit, il s'agit de valoriser l'environnement pour en faire un élément de développement économique, d'attractivité, tout en permettant de gérer la croissance démographique. À ces fins, La Réunion bénéficie au titre du PO FEDER de 1 130 456 061 euros, au titre du PO FSE de 516 843 939 euros, au titre du programme de développement rural — FEADER — de 385 500 000 euros, au titre d'Interreg V océan Indien de 63 200 000 euros. L'île bénéficie également du programme opérationnel national « initiative pour l'emploi des jeunes » (PON IEJ) à hauteur de 28 883 253 euros et du programme national FEAMP. L'enveloppe totale avoisine donc les deux milliards d'euros.

Plus précisément, les stratégies développées dans les programmes opérationnels prévoient tout d'abord de continuer le mouvement amorcé par les précédentes programmations. Il en est en effet encore nécessaire de poursuivre la réalisation des infrastructures nécessaires au développement de La Réunion : les axes routiers, les ports et aéroports, les ouvrages de potabilisation de l'eau, construction et réhabilitation de collèges et lycées pour suivre le rythme de l'évolution démographique, augmenter le nombre de places en établissements accueillant les personnes dépendantes. En matière de formation, on est aussi dans la continuité des précédentes programmations sur le soutien à la mobilité, la politique de prévention contre le décrochage et l'échec scolaire, la formation professionnelle et l'apprentissage de langues étrangères. Le PO FSE soutiendra des mesures d'accès à l'emploi, notamment pour ceux qui ne sont pas en formation en passant l'apprentissage, l'alternance, la mobilité, l'entrepreneuriat. Il soutiendra enfin des mesures de lutte contre la pauvreté et des mesures en faveur de l'inclusion sociale. Sur ce volet de l'insertion professionnelle, le PON IEJ prévoit une somme de 36,6 millions pour les grands opérateurs tels que le « Service militaire adapté » ou l'agence de

l'outremer pour la mobilité pour aider les jeunes des 16-25 ans sans emploi et ne suivant ni formation ni enseignement. Le programme de développement rural se situe aussi dans la continuité notamment en ce qui concerne l'optimisation des systèmes de production agricole et agroalimentaire, la préservation et la valorisation des ressources naturelles et des espaces agricoles et le renforcement de l'attractivité des Hauts.

Les stratégies se caractérisent effectivement par une forte cohérence avec les actions précédentes. En revanche, le soutien à l'innovation prend une place encore plus importante, notamment en matière agricole. La prise en compte de l'écologie est plus forte et se fait de manière transversale, à la fois dans le domaine agricole, mais aussi concernant l'aménagement du territoire. Par exemple, le PO FEDER prévoit de mettre l'accent sur le développement des transports collectifs et des modes de déplacement doux.

Enfin, il faut aussi évoquer le programme Interreg V océan Indien a pour but de renforcer les partenariats avec les pays du « Grand océan Indien »²⁵. Il comporte deux volets. Le premier est relatif à la coopération transfrontalière, qui concerne la coopération entre La Réunion, et les pays de la Commission de l'océan Indien (Madagascar, Seychelles, Les Comores, Maurice). Un second volet vise la coopération transnationale qui concerne la coopération entre La Réunion, Mayotte et les pays : Madagascar, Seychelles, Maurice, Comores, Mozambique, Tanzanie, Kenya, Maldives, Inde, Australie, Les Terres australes et antarctiques françaises. Les priorités stratégiques sont des déclinaisons à l'international de ce qui est fait pour le territoire : accroître le potentiel international de recherche et d'innovation dans l'OI, soutenir le développement des échanges économiques dans la zone OI, élever le niveau de compétence collective par le soutien aux actions de formations et d'échanges, renforcer les capacités collectives d'adaptation au changement climatique et à la prévention et gestion des risques, enfin, renforcer les capacités de connaissance et de valorisation du patrimoine naturel et culturel de la zone. Ce programme a été lancé le 22 avril 2016. D'ores et déjà deux conventions-cadre ont été signées, une les 10 et 11 octobre avec l'Ile Maurice et le 30 novembre avec Les Comores. Quatre projets ont bénéficié des fonds. La Région, autorité de gestion, a largement saisi les potentialités de cet outil. Reste à déterminer si les effets escomptés seront au rendez-vous.

25. Voir D. Blanc, « La coopération territoriale européenne dans l'océan Indien : une contribution à l'Indianocéanie ? Si loin, si proches », *Revue de l'Union européenne*, 2017, n° 607, pp. 204-211.