



**HAL**  
open science

# L'ambition de la coopération territoriale européenne pour l'Indianocéanie : vers une communauté de destin ?

Pongérard-Payet Hélène

## ► To cite this version:

Pongérard-Payet Hélène. L'ambition de la coopération territoriale européenne pour l'Indianocéanie : vers une communauté de destin ?. Carnets de Recherches de l'océan Indien, 2022, 8, pp.91-108. 10.26171/carnetsoi\_0805 . hal-03710088

**HAL Id: hal-03710088**

**<https://hal.univ-reunion.fr/hal-03710088>**

Submitted on 30 Jun 2022

**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'ambition de la coopération territoriale européenne pour l'Indianocéanie : vers une communauté de destin ?\*

### The ambition for European Territorial Cooperation for Indianoceanica: towards a community of destiny?

#### Résumé

La coopération territoriale européenne, connue sous l'acronyme Interreg, se déploie dans l'espace indianocéanique à partir des régions ultrapériphériques de La Réunion et de Mayotte, afin de faciliter leur insertion dans leur environnement régional. Au rythme des grandes évolutions de cette coopération, qui se dessinent des années 1990 à nos jours et qui seront ici analysées au prisme de la politique européenne de cohésion, des liens se tissent entre ces régions françaises et les pays tiers voisins. Des relations privilégiées se nouent en particulier entre les îles de la Commission de l'océan Indien, formant le noyau dur de l'Indianocéanie, ainsi qu'avec des pays bordiers et quelques États, dits du troisième cercle dans l'océan Indien, aux relations moins éprouvées. Coopérer (« *cum operare* », œuvrer ensemble) est perçue par tous comme une impérieuse nécessité face aux défis et enjeux communs, en dépit des contraintes et limites inhérentes à la coopération. Forger ensemble une communauté de destin, au-delà des contradictions et des conflits territoriaux, devrait devenir une ambition commune.

#### Mots-clés

Interreg, Coopération territoriale européenne (CTE), politique de cohésion, régions ultrapériphériques (RUP), La Réunion, Mayotte, Indianocéanie

#### Summary

*European territorial cooperation, known by the acronym Interreg, is deployed in the Indianoceanic area from the outermost regions of Reunion and Mayotte, in order to facilitate their integration into their regional environment. At the rate of the major developments in this cooperation, which are taking shape from the 1990s to the present day and which will be analyzed here through the prism of the European cohesion policy, links are being forged between these French regions and neighboring third countries. Privileged relations are established in particular between the islands of the Indian Ocean Commission, forming the hard core of Indianoceanica, as well as with border countries and some states, known as the third circle in the Indian Ocean, with less proven relations. Cooperating, "cum pere", working together, is perceived by all as an imperative necessity in the face of common challenges and issues, despite the constraints and limits inherent in cooperation. Forging together a community of destiny, beyond contradictions and territorial conflicts, should become a common ambition.*

#### Keywords

*Interreg, European Territorial Cooperation (ETC), cohesion policy, outermost regions (ORs), Reunion Island, Mayotte, Indianoceanica*

\* PONGÉRARD-PAYET Hélène,

MCF HDR de Droit public, Université de La Réunion, CRJ

Membre de L'AJDOM, de l'association LexOI et de l'association française d'études européennes (AFÉE, ex-CEDECE)

La « coopération territoriale » vise (...) à atténuer « l’effet frontière » existant entre les territoires, pour leur permettre de répondre ensemble à leurs défis communs (...). Elle recèle un gisement de compétitivité encore insuffisamment exploité et participe à l’union sans cesse plus étroite entre les peuples<sup>1</sup>.

Ainsi définie, la coopération territoriale que l’Union européenne peut déployer dans la zone océan Indien à partir de ses régions ultrapériphériques (RUP), La Réunion et Mayotte, pourrait faire jouer à l’Indianocéanie « son rôle de socle et de tremplin de l’intégration régionale »<sup>2</sup> que l’ex-secrétaire général de la Commission de l’océan Indien (COI), Jean-Claude de l’Estrac, appelle de ses vœux. Née dans les années 1960, sous la plume d’un poète et écrivain mauricien, Camille de Rauville<sup>3</sup>, l’Indianocéanie est un néologisme à dimension littéraire, culturelle et politique. Le colloque international *Définis-moi l’Indianocéanie*, qui s’est tenu à l’Université de La Réunion en octobre 2018, a reconnu la difficulté à définir « une Indianocéanie vivante, expressive, dynamique », pour finalement la présenter comme

distingu(ant) un ensemble d’îles clairement identifiées, Madagascar, les Comores, Mayotte, les Seychelles, La Réunion, Maurice, Rodrigues dont la cohérence se construit sur un substrat historico-culturel et des liens anciens. Cet ensemble compose le cœur du système, une sorte de premier cercle originel, par rapport à un second composé de territoires bordiers de l’océan Indien dont l’appartenance au système indianocéanique fait débat<sup>4</sup>.

Au-delà des contradictions et des conflits territoriaux existants<sup>5</sup>, ces îles du Sud-Ouest de l’océan Indien partagent des défis et enjeux communs, tels que mondialisation, compétitivité, changement climatique, flux migratoires, gestion des risques naturels et sanitaires, gestion durable des ressources naturelles, autonomie énergétique, protection de la biodiversité, économie bleue, sciences spatiales, gouvernance des océans, etc. La coopération régionale constitue un outil devant leur permettre de faire face ensemble à ces défis. Elle est ressentie dans l’océan Indien « comme une nécessité

---

1 R.-L. Budoc, « Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer », Rapport du Conseil économique, social et environnemental français, mai 2012, p. 6. Voir aussi P. Pescatore, voyant, dans le cadre de l’intégration régionale, la possibilité « de construire des liens de confiance et de solidarité qui conduisent à l’interpénétration entre les États et leurs peuples », *Le droit de l’intégration. Émergence d’un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l’expérience des Communautés européennes*, A. W. Sijrhoff-Leiden, 1972, p. 7.

2 COI, « Définir et chanter l’Indianocéanie », Note d’information, 2013, p. 2.

3 *Indianocéanisme, humanisme et négritude*, Île Maurice, Regent Press, 1967, 25 p.

4 « Conclusion générale », in J.-M. Jauze (dir.), *Définis-moi « l’Indianocéanie »*, Actes du colloque des 4-5 octobre 2018, Saint-André, Université de La Réunion - Epica Éditions, 2019, p. 303.

5 P. Bahadoor, « Conflits territoriaux de l’Indianocéanie », in Y. Combeau, T. Gaillat et Y. Rolland (dir.), *Dire l’océan Indien*, Vol. 2, Saint-André, Université de La Réunion - Epica Éditions, 2017, p. 455.

partagée »<sup>1</sup> qui se concrétise au prisme notamment de la politique européenne de cohésion, dont l'objectif de « coopération territoriale européenne (CTE) » déploie ses effets dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien à partir des départements français de La Réunion et de Mayotte, en leur qualité de RUP intégrée à l'Union européenne<sup>2</sup>. La Réunion bénéficie de ce statut depuis l'émergence du concept d'ultrapériphérie<sup>3</sup>, alors que Mayotte, anciennement pays et territoire d'outre-mer<sup>4</sup>, n'en relève que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>5</sup>. Selon la Commission européenne, ces régions situées aux confins de l'Europe sont appelées à être des têtes de pont de l'action de l'Union vers les espaces environnants<sup>6</sup>, ou encore des « terres d'Europe dans le monde qui contribuent au rayonnement et à la cohésion de l'Union »<sup>7</sup>. Aussi celle-ci tend-elle de plus en plus à renforcer la coopération régionale de ses Outre-mers<sup>8</sup>, d'autant plus qu'elle « ne peut

1 D. Blanc, « La coopération territoriale européenne dans l'océan Indien : une contribution à l'Indianocéanie ? Si loin, si proches », *Rev. UE*, avril 2017, n°607, p. 206.

2 Visées aux articles 52 du traité sur l'Union européenne (TUE) et aux articles 349 et 355 § 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Voir notamment I. Vestris, *Le statut des régions ultrapériphériques de l'Union européenne*, Bruylant, 2012, 670 p. ; D. Custos, « Champ d'application du droit communautaire et de l'Union - Régions ultrapériphériques (RUP) : principes du statut européen », *J.-Cl. Europe Traité*, fasc. 471, 2014.

3 La notion de « régions ultrapériphériques » apparaît pour la première fois dans la déclaration n°26 annexée au traité de Maastricht, avant d'être consacrée, sous l'empire du traité d'Amsterdam, à l'article 299 § 2, alinéa 4, CE devenu article 349, alinéa 3, TFUE. Voir L. Sermet, « La notion juridique de l'ultrapériphéricité communautaire », *Europe*, n°6, 2002, chr. 7, p. 3.

4 Voir notamment D. Dormoy, « Association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) à l'Union européenne », *J.-Cl. Europe Traité*, fasc. 473, 2015 ; Th. M'Saïdié, *Les Pays et territoires d'outre-mer dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 647 p. Sur la distinction RUP-PTOM, voir notamment H. Pongérard-Payet, « Quelle action communautaire à l'égard des régions ultrapériphériques et des pays et territoires d'outre-mer ? », *RMCUE*, janvier 2010, n°534, p. 37 ; D. Perrot, « Les 60 ans du traité de Rome : l'Europe hors d'Europe. Pays et territoires d'outre-mer et régions ultrapériphériques », *Rev. UE*, décembre 2017, n°613, p. 635.

5 Décision 2012/419/UE du Conseil européen du 11 juillet 2012 modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de Mayotte, *JOUE*, n°L 204, 31 juillet 2012, p. 131. Voir H. Pongérard-Payet, « La rupéisation de Mayotte », in F. Hermet (dir.), *Mayotte, État des lieux, enjeux et perspectives. Regards croisés sur le dernier-né des départements français*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 159 ; H. Pongérard-Payet et I. Vestris, « Les statuts des quatre vieilles et de Mayotte vis-à-vis de l'Union européenne », in J. Daniel et C. David (dir.), *75 ans de départementalisation outre-mer, Bilan et perspectives, De l'uniformité à la différenciation*, Paris, L'Harmattan, coll. « GRALE », 2021, p. 145 ; F. T. Rakotondrahaso, *Le statut de Mayotte vis-à-vis de l'Union européenne*, Aix-en-Provence, PUAM, coll. « Droit d'Outre-mer », 2014, 333 p.

6 Commission européenne (ci-après Commission), *La coopération territoriale en Europe - Une perspective historique*, OPUE, 2015, p. 57.

7 Commission, *Les régions ultrapériphériques, Terres d'Europe dans le monde*, OPUE, 2017, p. 3.

8 Voir H. Pongérard-Payet (dir.), *L'Union européenne et la coopération régionale des Outre-mers. Vers un renforcement du soutien européen ?* Préface de L. Grard, L'Harmattan, coll.

tenir ses ambitions mondiales que grâce à (ceux-ci) »<sup>1</sup>. La résolution du Parlement européen du 14 septembre 2021 souligne ainsi

« que 80% de la biodiversité européenne se trouve dans les RUP et les (PTOM) et que ces territoires ont une valeur stratégique du point de vue de la géopolitique de la conservation de la biodiversité mondiale ; (...)

que les RUP accroissent la dimension maritime de l’Union européenne, lui offrant le premier espace maritime mondial avec plus de 25 millions de km<sup>2</sup> de zone économique exclusive (ZEE), et des opportunités économiques majeures ; (...)

que les RUP recèlent une extraordinaire richesse culturelle qui contribue au rayonnement de l’Europe et renforce son *soft power* dans le monde »<sup>2</sup>.(...)

« que les RUP présentent un fort potentiel et des atouts spécifiques susceptibles de profiter à l’ensemble de l’Union et que l’Europe doit miser sur les RUP, et sur leur coopération avec les pays situés dans leur voisinage »<sup>3</sup>.

Afin de mesurer la contribution de l’Union à la coopération en particulier des RUP françaises de La Réunion et de Mayotte avec les pays de leur voisinage immédiat et d’identifier, par là, les liens qui ont pu être tissés avec les pays de l’Indianocéanie, il convient de rechercher, au travers d’une étude rétrospective, comment la coopération territoriale européenne (CTE), connue également sous l’acronyme Interreg, s’est développée dans l’océan Indien. Deux grandes périodes se dessinent alors. En devenir, des années 1990 jusqu’en 2013, l’ambition d’Interreg pour l’Indianocéanie se cherche et s’affirme progressivement (I). Puis, elle semble avoir, en dépit de ses limites, le vent en poupe à partir de 2013 et ce, sous l’effet du renforcement de la CTE à l’échelle européenne globale (II).

---

« GRALE », 2018, 371 p. Sur l’UE et les Outre-mers, voir notamment F. Faberon (dir.), *L’Union européenne et ses outre-mers : quelle communauté de destin ?*, PUAM, coll. Droit d’Outre-mer, 2018, 150 p. ; L. Tesoka et J. Ziller (dir.), *Union européenne et Outre-Mers : unis dans leur diversité*, PUAM, 2008, 455 p. ; J. Ziller, « Les « outre-mer de l’Union européenne » - Un panorama juridique », *Rev. UE*, juillet-août 2017, n°610, p. 408-417.

- 1 Y. Omarjee, « L’Union européenne et les Outre-mers, quelle communauté de destin ? », in H. Pongérard- Payet (dir.), *ibid.*, p. 101.
- 2 Vers un renforcement du partenariat avec les RUP de l’Union, 2020/2120(INI), *JOUE*, n°C 117, 11 mars 2022, p. 18, pts D, E et H ; Rapport de S. Bijoux, 20 juillet 2021.
- 3 *Idem*, pt 70.

## Une ambition en devenir de la CTE pour l'Indianocéanie, de la décennie 1990 à 2013

Dans le cadre de la politique européenne de cohésion<sup>1</sup> née sous l'impulsion de l'Acte unique européen et de Jacques Delors, l'initiative communautaire Interreg voit le jour en 1990<sup>2</sup> afin de développer « la coopération sur les frontières internes des États membres en prévision de l'achèvement du marché unique »<sup>3</sup>. À dimension exclusivement transfrontalière à l'époque<sup>4</sup>, elle ne s'applique qu'aux régions de l'Europe continentale. Elle ignore donc les régions d'Outre-mer, qu'aucune frontière terrestre ne délimite<sup>5</sup>, et ne comporte jusqu'en 2000 aucune ambition pour l'Indianocéanie, concept alors lui-même en sommeil<sup>6</sup>. Après une émergence tardive (A), l'intérêt pour l'océan Indien de l'initiative Interreg, devenue l'objectif CTE en 2006, tend à se consolider sur la période 2007-2013 (B), en devenant « l'un des vecteurs de l'ambition indianocéanique que la Région Réunion porte dans la zone conjointement avec la COI »<sup>7</sup>.

- 
- 1 Voir S. de La Rosa, « Politique de cohésion économique, sociale et territoriale. Cadre juridique et organisation générale », *J.-Cl. Europe Traité*, fasc. 2110, 2012 ; G. Baudelle et D. Charles-Le Bihan, *Les Régions et la politique de cohésion de l'Union européenne*, Rennes, PUR, 2017, 283 p. ; H. Pongérard-Payet, « La politique régionale et de cohésion : étude rétrospective d'une politique-clé au service de l'Europe », *Rev. UE*, juin 2018, n°619, p. 351. Sur la déclinaison de la politique en outre-mer et dans l'océan Indien, voir nos articles : « La politique de cohésion de l'Union européenne en faveur des régions ultrapériphériques », *Europe*, janvier 2013, Étude n°1, p. 5 ; « Les régions ultrapériphériques de l'océan Indien dans la politique européenne de cohésion 2014-2020 », in Y. Combeau, T. Gaillat et Y. Rolland (dir.), *Dire l'océan Indien*, *op. cit.*, p. 189.
  - 2 Communication n°C(90) 1562/3 de la Commission aux États membres fixant les orientations pour des programmes opérationnels que les États membres sont invités à établir dans le cadre d'une initiative communautaire concernant les zones frontalières (Interreg), *JOCE*, n°C 215, 30 août 1990, p. 4.
  - 3 P. Dirlewanger, « La coopération régionale des régions ultrapériphériques françaises vue de Bruxelles », in H. Pongérard-Payet (dir.), *op. cit.*, p. 74.
  - 4 Selon M. Bernad y Alvarez de Eulate (« La coopération transfrontalière régionale et locale », *RCADI*, 1993, vol. 243, p. 308), la « coopération transfrontalière ne peut être que la coopération faite à travers la frontière par les entités voisines, c'est-à-dire que la coopération transfrontalière évoque l'idée de contiguïté géographique terrestre ».
  - 5 Même si la décision Poséidom soutenait les textes dédiés aux pays ACP et aux PTOM « qui tendent à promouvoir la coopération régionale dans les zones en développement où sont localisés les départements d'outre-mer », précurseurs des RUP, Décision du Conseil du 22 décembre 1989, instituant un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer (Poséidom), *JOCE*, n°L 399, 30 décembre 1989, p. 39.
  - 6 Sur l'historique de l'Indianocéanie, voir Y. Combeau, « Indianocéanie : Ascendances, Affirmation et... Limites », in J.-M. Jauze (dir.), *Définis-moi « l'Indianocéanie »*, *op. cit.*, p. 81.
  - 7 H. Pongérard-Payet, « L'Indianocéanie, socle de l'intégration régionale : une ambition de l'Union européenne au prisme de la politique de cohésion ? », in J.-M. Jauze (dir.), *op. cit.*, p. 284.

### *La naissance tardive d’une ambition d’Interreg pour l’océan Indien*

Exclues de l’initiative interreg jusqu’en 2000, les RUP – dont font partie les départements français d’outre-mer – vont bénéficier en guise de compensation de l’initiative pour « Régions isolées »<sup>1</sup>, spécifiquement applicable aux RUP. Gérée de façon déconcentrée par les préfets de région, l’initiative REGIS entend favoriser la coopération des RUP « avec les pays tiers voisins »<sup>2</sup>, souvent des États d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (dits ACP). Bien que relativement modestes les montants affectés, entre 1989 et 1999, à la coopération régionale ont permis de tisser les premiers liens avec les pays voisins, notamment dans les domaines culturel et scientifique<sup>3</sup>. Ainsi, un faible budget d’environ 2,04 millions d’euros, financés par le Fonds européen de développement régional (FEDER) au titre de REGIS II, a soutenu les actions de coopération régionale de La Réunion, menées essentiellement avec les pays tiers de la Commission de l’océan Indien (COI), organisation reposant sur le traité de Victoria de 1984. Sont à ce titre concernés Madagascar, Maurice, les Seychelles et les Comores<sup>4</sup>.

Cette première phase de rapprochement va s’accroître à partir des années 2000 où, avec la disparition de l’initiative REGIS, les RUP deviennent enfin éligibles à l’initiative Interreg, financée par le FEDER<sup>5</sup>. Celle-ci se décline, en effet, pour la première fois en trois volets de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale<sup>6</sup> (volets A, B et C)<sup>7</sup>, qui sont toujours en vigueur<sup>8</sup>. À dimension

---

1 Dite REGIS, visant notamment à « favoriser la coopération entre les (RUP) proches ainsi qu’avec les pays tiers voisins, en particulier ceux bénéficiant de relations préférentielles avec la Communauté » : REGIS I (1989-1993), *JOCE*, n°C 196, 4 août 1990, p. 15, § 4 ; REGIS II (1994-1999), *JOCE*, n°C 180, 1<sup>er</sup> juillet 1994, p. 44, § 4.

2 *Idem*.

3 P. Dirlwanger, *loc. cit.*

4 Sur la COI composée de 5 États membres (les 4 pays susvisés et la France, au titre de La Réunion), voir A. Oraison, « Radioscopie critique de la Commission de l’océan Indien », *RJOI* 2016, n°22, p. 95 ; L. Sermet, « De la Commission de l’océan Indien à la Communauté de l’Indianocéanie : quelle intégration régionale ? », in Y. Combeau, T. Gaillat et Y. Rolland (dir.), *Dire l’océan Indien, op. cit.*, p. 443 ; « Commission de l’océan Indien », in G. Giraudeau et M. Maisonnewe (dir.), *Dictionnaire juridique des Outre-mer*, Paris, LexisNexis, 2021, p. 95.

5 Sur ce fonds structurel, voir N. Rubio, « Fonds européen de développement régional », *J-Cl. Europe Traité*, fasc. 2180, 2019.

6 La coopération transfrontalière se déploie entre régions contiguës ; la coopération transnationale s’insère dans de vastes espaces ou regroupements de régions ; tandis que la coopération interrégionale développe, sur l’ensemble du territoire européen, des réseaux de nature à favoriser l’échange d’expériences.

7 Communication de la Commission aux États membres du 28 avril 2000 fixant des orientations pour une initiative communautaire concernant la coopération transeuropéenne et destinée à favoriser un développement harmonieux et équilibré du territoire européen - Interreg III, *JOCE*, n°C 143, 23 mai 2000, p. 6. Les RUP bénéficient alors des volets B et C, selon P. Dirlwanger, *loc. cit.*

8 Voir le règlement (UE) n°1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du FEDER à l’objectif

exclusivement transnationale, le programme « MAC » qui concerne, dans l'espace macaronésien, les archipels de Madère, des Açores et des Canaries voit le jour, ainsi que les programmes « Espace Caraïbe » et « Océan Indien ». Doté de 5 millions d'euros<sup>1</sup> sur la période 2000-2006, le programme « Océan Indien », dit Interreg III-B, trace, dans le prolongement des programmes REGIS I et II, un trait d'union timide entre les îles de l'Indianocéanie, regroupées au sein de la COI, et l'Union européenne. En germe, l'ambition indianocéanique est portée par La Réunion dont le Conseil régional gère le programme qui a pour but notamment « de faire intégrer La Réunion comme un membre à part entière de l'espace indien océanique »<sup>2</sup> et de renforcer son image dans la zone auprès des populations et États voisins.

Selon une contemporanéité troublante avec la loi française d'orientation pour l'outre-mer<sup>3</sup>, qui vient renforcer les pouvoirs des collectivités territoriales d'outre-mer dans le domaine des relations internationales<sup>4</sup>, le programme Interreg océan Indien est né en l'an 2000 avant d'être reconduit et conforté sur la période 2007-2013, où il apparaît comme le vecteur d'une ambition indianocéanique que La Réunion porte dans la zone.

### ***L'ambition indianocéanique de la CTE portée par La Réunion***

Sur cette période qui se caractérise notamment par la disparition des initiatives communautaires, la CTE est renforcée, en devenant un objectif à part entière de la politique de cohésion<sup>5</sup>. Ses moyens sont augmentés de 50 %, en « passant de 5,8 milliards d'euros (...) à 8,7 milliards d'euros (...) représentant 2,5 % du budget de la politique de cohésion »<sup>6</sup>. Parallèlement, la stratégie européenne en faveur des RUP<sup>7</sup> fait, dès 2004, de la coopération régionale une de ses priorités d'action<sup>8</sup>, voire l'un

---

« Coopération territoriale européenne », *JOUE*, n°L 34, 20 décembre 2013, p. 259, articles 2 et 3.

1 C'est près de 150 et 12 millions d'euros, respectivement pour les programmes « MAC » et « Espace Caraïbe », selon P. Dirlwanger, *op. cit.*, p. 75-76.

2 Programme Interreg III-B, p. 55 (<http://www.reunioneurope.org/docs/int3b%20191102.pdf>) où il s'agit également de faire prendre conscience aux Réunionnais « de leur appartenance à l'espace indien océanique ».

3 LOOM, Loi n°2000-1207 du 13 décembre 2000, *JORF*, 14 décembre 2000, n°289, p. 19760.

4 En leur permettant notamment de négocier des projets de coopération avec les autorités des États voisins ou les organisations régionales. Voir D. Blanc et F. T. Rakotondrahaso, « L'action extérieure des collectivités territoriales françaises d'outre-mer : vers une diplomatie ultramarine ? », in H. Pongérard-Payet (dir.), *op. cit.*, p. 211.

5 La politique pour 2007-2013 se décline en 3 objectifs prioritaires : « convergence », « compétitivité régionale et emploi » et « CTE ». Règlement (CE) n°1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, *JOUE*, n°L 210, 31 juillet 2006, p. 25, article 3 § 2.

6 P. Dirlwanger, *op. cit.*, p. 77.

7 Initiée depuis 2004 et reposant sur plusieurs communications successives de la Commission.

8 Commission, « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques », 26 mai 2004, COM(2004) 343 final, p. 8, confirmée dans les communications de 2007, 2008,



de ses piliers essentiels<sup>1</sup>. En conséquence, le programme « Amazonie » au bénéfice notamment de la Guyane voit le jour<sup>2</sup>. Dans ce contexte favorable, avec un taux de cofinancement à 75 %, le programme « Océan Indien » est doté, de 35,4 millions d’euros<sup>3</sup>, contre 5 millions auparavant. Il promeut une coopération transnationale entre La Réunion et les pays du Sud-Ouest de l’océan Indien, essentiellement là encore les pays tiers de la COI, tandis que certains États riverains de l’océan Indien, comme l’Afrique du Sud, sont associés à la coopération. Géré de manière décentralisée par le Conseil régional de La Réunion, le programme utilise pour la première fois l’adjectif indianocéanique pour désigner les relations historiques entre les îles de la COI, qui « partagent une identité “indianocéanique” originale, héritage de pans d’histoire commune et de métissages multiples (humains, culturels et linguistiques) »<sup>4</sup>. Ailleurs, le programme utilise l’adjectif india-océanique sans le “n” avec pour ambition « de mettre en œuvre un développement harmonieux de cet espace india-océanique (...) afin de favoriser un rapprochement entre La Réunion et ses voisins »<sup>5</sup>. L’objectif est d’approfondir les liens reliant « les populations india-océaniques »<sup>6</sup>, « de mieux connaître et protéger durablement le patrimoine commun india-océanique »<sup>7</sup>, par des actions d’ordre culturel, de solidarité et de coopération en matière de formation, d’éducation et d’insertion.

Au total, sur la période 2007-2013, 175 opérations ont été programmées en faveur de 67 bénéficiaires, grâce à la coopération d’une centaine de partenaires dans la zone océan Indien<sup>8</sup>. Le taux d’exécution avoisine 100%. Les actions ont été dirigées pour 81% vers les îles de la COI, le cœur de l’Indianocéanie ; 80% des projets impliquant par ailleurs un partenaire malgache. Pour les autres pays de la zone, trois États ont été dans l’ordre suivant les plus concernés : l’Afrique du Sud,

---

2012 et 2017. Voir I. Omarjee, « Les Outre-mer au cœur de la coopération territoriale européenne », in H. Pongérard-Payet (dir.), *op. cit.*, p. 45-46.

- 1 Tel que souligné en 2017. Commission, « Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l’Union européenne », 24 octobre 2017, COM(2017) 623 final, p. 18.
- 2 À dimension exclusivement transfrontalière, à l’époque. Voir Commission, *La coopération territoriale en Europe...*, *op. cit.*, p. 58-59.
- 3 P. Dirlewanger, *op. cit.*, p. 78.
- 4 Voir le programme opérationnel de coopération territoriale « Océan Indien » 2007-2013, version 2, p. 61 ([http://www.reunioneurope.org/DOCS/2007-2013\\_PO\\_FEDER\\_Cooperation\\_v2.pdf](http://www.reunioneurope.org/DOCS/2007-2013_PO_FEDER_Cooperation_v2.pdf)).
- 5 *Idem*, p. 94 et p. 54 évoquant l’ambition de La Réunion « de réussir son intégration harmonieuse à (...) l’espace india-océanique, composé pour l’essentiel d’États ACP qui entretiennent des relations privilégiées avec l’Union européenne depuis les premières conventions de Lomé ».
- 6 *Idem*, p. 83.
- 7 *Idem*, p. 90.
- 8 Selon le comité national de suivi pluri-fonds du 25 avril 2016, p. 15 ([http://www.reunioneurope.org/DOCS/COMITES\\_Support\\_CNS\\_25avril2016.pdf](http://www.reunioneurope.org/DOCS/COMITES_Support_CNS_25avril2016.pdf)).

l'Inde et le Mozambique<sup>1</sup>. Par exemple<sup>2</sup> ont été financés la station de télédétection de surveillance de l'environnement assistée par satellite dans l'océan Indien (SEAS-OI), le projet CAMP (Connectivité entre les aires marines protégées du Sud-Ouest de l'océan Indien), l'amélioration de la gestion des risques de catastrophes dans la zone sud-ouest de l'océan Indien (portée par la Croix-Rouge française), la création d'antennes de représentation de La Réunion à Madagascar et à Maurice, ou encore les 9<sup>e</sup> Jeux des Îles qui se sont tenus à La Réunion début août 2015.

En définitive, par l'intermédiaire du FEDER qui finance la CTE, des moyens sont dévolus à La Réunion lui permettant de développer une stratégie régionale essentiellement vis-à-vis des îles du Sud-Ouest de l'océan Indien et de devenir, en particulier avec la COI, le fer de lance de l'Indianocéanie, concept revalorisé dans les années 2010 par le Secrétaire général de la COI, son excellence Jean-Claude de l'Estrac<sup>3</sup>. Cette période de renaissance et de reconquête du concept coïncide avec une période d'adaptation des textes de la politique européenne de cohésion qui entend faciliter la coopération des RUP avec les pays tiers voisins.

### **Une ambition de la CTE pour l'Indianocéanie en voie de renforcement, des années 2013 à nos jours ?**

Dans la perspective des programmations 2014-2020 et *post* 2020, le cadre réglementaire de la politique de cohésion a été renouvelé, d'abord en 2013, puis en 2021. En écho à l'objectif de cohésion territoriale inscrit en droit primaire depuis le traité de Lisbonne<sup>4</sup>, il vise à renforcer la coopération territoriale des régions de l'Union et comporte à ce titre des garanties et avancées<sup>5</sup> en faveur des RUP, qui peuvent être mises en œuvre au profit des îles françaises de l'Indianocéanie et de leurs voisins (A). L'attestent les programmes Interreg V mobilisés dans l'océan Indien, qui constituent une contribution concrète, bien que limitée, à l'Indianocéanie (B).

1 *Idem*, p. 16.

2 Voir notamment le rapport final d'exécution de 2016 ([http://www.reunioneurope.org/cns/2007-2013\\_PE\\_CNS\\_SEPTEMBRE-2016\\_Rapport-cloture\\_PO\\_COOP.pdf](http://www.reunioneurope.org/cns/2007-2013_PE_CNS_SEPTEMBRE-2016_Rapport-cloture_PO_COOP.pdf)), le rapport annuel d'exécution de 2014 ([http://www.reunioneurope.org/DOCS/2007-2013\\_Rapport\\_Annuel\\_COOP\\_2014.pdf](http://www.reunioneurope.org/DOCS/2007-2013_Rapport_Annuel_COOP_2014.pdf)) et la liste des bénéficiaires ([http://www.reunioneurope.org/UE\\_PROJ\\_COOP.asp](http://www.reunioneurope.org/UE_PROJ_COOP.asp)), tous consultés en décembre 2021.

3 Secrétaire général de juillet 2012 à juillet 2016, il lance notamment le colloque « L'Indianocéanie, socle ou tremplin de notre devenir » organisé à Mahébourg, à l'île Maurice, en juin 2013 par la COI. Voir *Les mille visages de l'Indianocéanie*, Actes du colloque, 6-7 juin 2013, Mahébourg, COI Éd., 2013, 106 p. Voir aussi P. Hoarau, « Un nouvel espace géopolitique se dessine : l'Indianocéanie », *Études océan Indien*, 49-50, 2013.

4 En tant qu'objectif de l'UE (art. 3 § 3, alinéa 3 TUE) et priorité de la politique de cohésion (art. 174 TFUE).

5 Sur les garanties et avancées de 2013, voir notre article, « Le soutien du FEDER aux Outremer sur la période 2014-2020 », *Rev. UE*, mars 2017, n°606, p. 132.

### *Les cadres adaptés de la CTE pour 2014-2020 et post 2020, propices à une ambition indianocéanique*

Les textes pour 2007-2013 n’étaient pas pleinement adaptés aux besoins spécifiques de la coopération territoriale en outre-mer<sup>1</sup>. Les textes pour 2014-2020 comportent donc un certain nombre de garanties et d’avancées visant à faciliter la coopération territoriale des RUP, y compris dans l’océan Indien. Au nombre de celles-ci figurent l’élargissement de la couverture géographique de la CTE aux pays tiers et territoires voisins des RUP<sup>2</sup> ; l’éligibilité de celles-ci à la coopération transfrontalière<sup>3</sup> ; la combinaison possible dans un seul programme des deux volets de coopération transfrontalière et transnationale<sup>4</sup> ; la possibilité du soutien du FEDER à des opérations hors UE jusqu’à 30%<sup>5</sup> ; des garanties financières d’augmentation des dotations dédiées à la CTE des RUP<sup>6</sup>, avec un taux de cofinancement à 85%<sup>7</sup> ; la naissance de deux nouveaux programmes, l’un pour Mayotte, l’autre pour Saint-Martin<sup>8</sup>, etc.

Dans le même esprit, la stratégie renouvelée et renforcée de l’UE pour les RUP de 2017 fait de la coopération de ses Outre-mers intégrés avec leurs voisins et au-delà un pilier essentiel qu’elle entend « renforcer dans les domaines où toutes les parties ont à y gagner »<sup>9</sup>, vu « les enjeux mondiaux et l’interdépendance croissante »<sup>10</sup>. Faut-il rappeler que « L’ensemble des défis planétaires (...) se jouent dans les Outre-mers »<sup>11</sup> et que « c’est dans les îles que se trouvent les solutions pour l’avenir du monde »<sup>12</sup>. Dès lors, l’Union a tout intérêt à développer avec les îles et pays

1 En ce sens, règlement (UE) n°1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du FEDER à l’objectif “CTE”, *JOUE*, n°L 34, 20 décembre 2013, p. 259, consid. 2.

2 *Idem*, consid. 20 et 21 ; article 3.

3 *Idem*, article 3 § 1, dernier alinéa supprimant la règle des 150 km inadaptée à la situation des RUP aux frontières maritimes séparées de plus de 150 km. Cette suppression ne sera pas reconduite en 2021, en raison de la création du volet D spécifique dédié aux RUP. Voir *infra*, II, B.

4 *Idem*, article 3 § 7. Cette règle n’a plus lieu d’être en 2021 avec la création du volet D susvisé.

5 Contre seulement 20% pour les autres régions de l’UE. *Idem*, article 20 § 2, b). C’était 10% auparavant pour tous. Cette règle de limitation du soutien hors UE sera supprimée en 2021.

6 *Idem*, article 4 § 2 sur l’impossibilité de recevoir en 2014-2020 moins de 150% du soutien reçu du FEDER en 2007-2013.

7 Règlement (UE) n°1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives aux fonds structurels et d’investissement européens (ci-après RPDC 2013), *JOUE* L 347, 20 décembre 2013, p. 320, art. 120 § 3, alinéa 4.

8 *Idem*, art. 92 § 10.

9 Commission, *Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultra-périphériques de l’Union européenne*, 24 octobre 2017, COM(2017) 623 final, p. 18.

10 *Idem*, p. 19.

11 Y. Omarjee, « L’Union européenne et les Outre-mers... », *op. cit.*, p. 101.

12 Y. Omarjee, « L’Outre-mer européen dans l’océan Indien », in D. Blanc et J. Dupont-Lassalle (dir.), *L’Union européenne, modèle de puissance ou puissance modèle dans l’océan Indien ?*

de l'Indianocéanie, qu'ils soient européens, semi-européens ou extra-européens (RUP, PTOM ou ACP), des relations privilégiées, au moyen notamment de projets communs de coopération. Forger ensemble une communauté de destin dans une logique « gagnant-gagnant » devrait devenir l'ambition commune, d'autant plus que le paradigme de valorisation des atouts des RUP démontre que ces régions peuvent être des laboratoires d'excellence où des solutions applicables à l'Europe et au monde entier peuvent émerger<sup>1</sup>. Or, en dépit des progrès réalisés depuis 2013, la coopération territoriale des RUP reste difficile, marquée par l'absence de prise en compte de leurs réalités géostratégiques et de contrepartie financière des pays tiers partenaires<sup>2</sup>. La combinaison des volets de coopération transfrontalière et transnationale dans un seul programme « n'a pas (non plus) entraîné une simplification suffisante pour les autorités chargées des programmes et les bénéficiaires »<sup>3</sup>.

Aussi, les textes pour 2021-2027, présentés le 29 mai 2018 et adoptés le 24 juin 2021, entendent-ils y remédier. Aux côtés des volets classiques de coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale (volets A, B et C), un volet D spécifique, au titre de la CTE, est créé et réservé aux RUP afin de leur permettre « de coopérer avec les pays et territoires voisins de la manière la plus efficace et la plus simple »<sup>4</sup>. Ce volet inédit permet la coopération des RUP « entre elles et avec les pays tiers, pays partenaires ou PTOM voisins, ou avec des organisations d'intégration et de coopération régionales, ou plusieurs d'entre eux, afin de faciliter leur *intégration régionale* et leur développement harmonieux dans leur voisinage »<sup>5</sup>. Dans ce cadre, le soutien apporté par le FEDER et, le cas échéant, par les instruments de financement extérieur de l'Union est censé respecter « les principes de réciprocité et de proportionnalité »<sup>6</sup>, d'autant qu'il est prévu de favoriser un financement conjoint avec le FEDER<sup>7</sup>. Le volet D est doté, au titre du FEDER, d'un peu plus de 281 millions

---

Paris, Les Actes de la Revue du droit de l'Union européenne, 2018, p. 17.

1 Voir la communication de la Commission du 17 octobre 2008, « Les régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe », COM(2008) 642 final. Voir aussi P. Solbes Mira, *Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde*, Rapport à M. Barnier, 12 octobre 2011, p. 28 et suivantes.

2 En ce sens, Mémoire conjoint des RUP, Pour un nouvel élan dans la mise en œuvre de l'article 349 TFUE, 2017, p. 83-84.

3 Règlement (UE) 2021/1059 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions particulières relatives à l'objectif « Coopération territoriale européenne » (Interreg) soutenu par le FEDER et les instruments de financement extérieur (ci-après Règlement Interreg), *JOUE*, n°L 231, 30 juin 2021, p. 94, consid. 9.

4 *Idem*.

5 *Idem*, article 3, alinéa 1, 4). C'est nous qui soulignons. Voir aussi le consid. 16.

6 *Idem*, consid. 12.

7 Selon des modes de gestion à convenir entre les partenaires. *Idem*, consid. 9 ; articles 7, § 2, et 10. Sont concernés l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (IVDCI ou NDICI, remplaçant le FED et d'autres instruments existants : Règlement (UE) 2021/947 du Parlement européen et du Conseil du 9 juin 2021, *JOUE*, n°L 209, 14 juin 2021, p. 1) et le programme des PTOM ne relevant plus du FED (décision (UE) 2021/1764 du Conseil du 5 octobre 2021, dite décision d'association

d’euros (M€)<sup>1</sup> aux prix de 2018<sup>2</sup>. Il bénéficie d’un taux de cofinancement à 85%<sup>3</sup>, contre 80% pour les volets A, B et C<sup>4</sup>. Dans l’espace indianocéanique, le programme « Océan Indien » se voit doter d’un peu plus de 62 M€<sup>5</sup> et le programme « Canal du Mozambique » d’un peu plus de 10 M€<sup>6</sup>. Afin de tirer les leçons de la période précédente, leur champ géographique est élargi<sup>7</sup>. Le premier programme, qui associe les territoires français de La Réunion, Mayotte et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) à plusieurs pays tiers<sup>8</sup>, voit le retour *a priori* de l’Afrique du Sud au sein de la coopération. Le second couvre dans le Canal du Mozambique outre La Réunion, Mayotte, Madagascar et les Comores, trois nouveaux pays<sup>9</sup>. Dans l’attente que les lignes de force de ces deux programmes Interreg VI D soient dévoilées après leur approbation par la Commission, les programmes Interreg V donnent un aperçu, au travers de leurs résultats et réalisations, des enjeux et défis d’une relation privilégiée entre l’UE et les territoires de l’Indianocéanie, en dépit de moyens somme toute modestes dans l’absolu.

---

outre-mer, y compris le Groenland, *JOUE*, n°L 244, 9 juillet 2021, p. 10, consid. 4 et article 75).

- 1 280,210 M€. Règlement Interreg, préc., art. 9 § 2 (c’était 270,100 M€ dans la proposition de la Commission du 29 mai 2018). C’est 5,8 Md€ (volet A), 1,46 Md€ (volet B), 490 M€ (volet C).
- 2 315,79 M€ en prix courants dont 142,59 M€ pour les RUP françaises. Voir la décision d’exécution (UE) 2021/1131 de la Commission du 5 juillet 2021, *JOUE*, n°L 244, 9 juillet 2021, p. 21, annexe XVII. La dotation “CTE” des RUP s’élevait à 279 M€ en 2014-2020 : 229 M€ (coopération transfrontalière et transnationale) ; 50 (coopération interrégionale). Sur la répartition par volets A et B à l’époque, voir la décision d’exécution 2014/366/UE de la Commission du 16 juin 2014, *JOUE*, n°L 178, 18 juin 2014, p. 18.
- 3 Règlement Interreg, préc., art. 13 § 2, prévoyant aussi que le pourcentage peut être plus élevé en cas de financement extérieur.
- 4 *Idem*, art. 13 § 1. C’était 85% pour ces 3 volets en 2014-2020, RPDC 2013, préc., art. 120 § 3, al. 4.
- 5 62 252 459 M€, décision d’exécution (UE) 2022/74 de la Commission du 17 janvier 2022, *JOUE*, n°L 12, 19 janvier 2022, p. 151, annexe IV. C’était 63,2 M€ en 2014-2020. Voir *infra*, II, B.
- 6 10 228 777 M€. *Idem*. C’était 12 M€ en 2014-2020. Voir *infra*, II, B.
- 7 Décision d’exécution (UE) 2022/75 de la Commission du 17 janvier 2022, *JOUE*, n°L 12, 19 janvier 2022, p. 164, annexe III.
- 8 *Idem* : Australie, Comores, Inde, Kenya, Madagascar, Maldives, Maurice, Mozambique, Seychelles, Sri Lanka, Tanzanie, et Afrique du Sud (de nouveau couverte par le programme après avoir été absente du précédent en 2014-2020. Voir D. Blanc, « La coopération régionale dans l’océan Indien au prisme de l’Union européenne : entre décentralisation et déconcentration, La Réunion - Mayotte », in H. Pongérard-Payet (dir.), *op. cit.*, p. 318).
- 9 Mozambique, Seychelles et Tanzanie. L’aire géographique du programme est élargie en réponse aux problèmes survenus avec les Comores lors de la période précédente. Voir *infra*, II, B.

### ***La contribution des programmes Interreg V à l'Indianocéanie : réalisations et limites***

Deux programmes de coopération territoriale se déploient actuellement dans l'océan Indien sous l'ombrelle européenne. Validé par la Commission le 23 septembre 2015 et opérationnel depuis juillet 2016<sup>1</sup>, le programme Interreg V océan Indien est doté d'environ 63,2 M€ au titre du FEDER, pour une enveloppe totale de 74,3 M€<sup>2</sup>. Géré dans un cadre décentralisé par le Conseil régional de La Réunion, il comprend deux volets distincts. L'un à dimension transfrontalière (41,4 M€) concerne les pays membres de la COI, qui forment le noyau dur de l'Indianocéanie. L'autre à dimension transnationale (21,8 M€) couvre, outre les membres de la COI, Mayotte, les TAAF (au statut de PTOM), ainsi que l'Australie, l'Inde, le Kenya, les Maldives, le Mozambique et la Tanzanie. Le soutien du FEDER ne se limite donc pas au noyau dur de l'Indianocéanie, en s'étendant à certains pays du deuxième et du troisième cercle dans l'océan Indien. Cinq axes prioritaires de coopération sont financés : la recherche et l'innovation (45% de l'enveloppe), l'intensification des échanges économiques (18,8%), l'amélioration de la prévention et de la gestion des risques naturels liés au changement climatique (11,1%), la préservation du patrimoine naturel et culturel de la zone (61%) et le soutien aux actions de mobilité, de formation et d'échanges (19%)<sup>3</sup>.

Au 31 décembre 2020, en dépit des difficultés engendrées par la pandémie de Covid-19, 209 opérations ont été programmées, représentant un taux de programmation de 84,12%<sup>4</sup>. Le programme Interreg V océan Indien s'adresse principalement aux acteurs français de La Réunion et de Mayotte, la plupart des projets étant portés par les premiers. En outre, tous les projets soutenus impliquent au moins un partenaire étranger de la zone, avec une implication forte des pays de la COI. Ainsi Madagascar a pris part à 105 projets, Maurice à 101, les Seychelles à 82 et les Comores à 73 projets. Concernant les autres pays, le Mozambique a participé à 41 projets, la Tanzanie à 26, le Kenya à 22, l'Australie à 17 et l'Inde à 13 projets. Parmi les projets soutenus figurent, par exemple<sup>5</sup>, le programme de recherche « ReNovRisk »<sup>6</sup> portant sur la prévention du risque cyclonique dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien et

1 Décision d'exécution de la Commission du 23 septembre 2015, C(2015) 6527 final. C'était 35,4 M€ en 2007-2013.

2 En incluant 15% de contreparties publiques françaises à l'enveloppe du FEDER de 85%.

3 Document d'orientation 2021-2027, Interreg Océan Indien, Interreg Mayotte-Comores-Madagascar, 4 octobre 2019, p. 18, consulté en décembre 2021 (<https://europe-a-mayotte.fr/wp-content/uploads/2021/04/Espace-Ocean-Indien-Document-d-orientation.pdf>).

4 Voir le rapport d'exécution consulté en décembre 2021 ([http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020\\_Rapport\\_Annuel\\_RAMO\\_INTERREGV\\_2020.pdf](http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020_Rapport_Annuel_RAMO_INTERREGV_2020.pdf)). Le taux est proche en 2021 de 90%. Source : Région Réunion.

5 Pour d'autres exemples, voir le site de la Région Réunion dédié aux projets et bénéficiaires ([http://www.reunioneurope.org/UE\\_beneficiaire\\_aides2014.asp](http://www.reunioneurope.org/UE_beneficiaire_aides2014.asp)) ainsi que son dossier de presse ([https://regionreunion.com/IMG/pdf/dossier\\_de\\_presse\\_-interreg-071221.pdf](https://regionreunion.com/IMG/pdf/dossier_de_presse_-interreg-071221.pdf)), consultés en décembre 2021.

6 Lien consulté en décembre 2021 (<https://www.europe-en-france.gouv.fr/es/projets/dans-locean-indien-les-cyclones-loeil>).

associant La Réunion, le Mozambique, Madagascar, les Seychelles et l’île Maurice ; ou le projet de création à La Réunion d’un centre régional d’expertise dédié à la gestion des risques et au changement climatique (PIROI Center) ; ou encore celui de préservation du patrimoine naturel par l’Iconothèque historique de l’océan Indien (IHOI)<sup>1</sup>.

À dimension exclusivement transfrontalière, le second programme de coopération territoriale dans l’océan Indien est géré dans un cadre déconcentré par la préfecture de Mayotte. La collectivité bénéficie pour la première fois d’un programme Interreg en sa qualité de RUP acquise au 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>2</sup>. Doté de 12 millions d’euros, pour une enveloppe globale de 16,8 M€, et approuvé par la Commission le 3 novembre 2015<sup>3</sup>, le programme Interreg V-A « Mayotte-Comores-Madagascar » est ambitieux, en poursuivant trois axes prioritaires. Sans compter l’assistance technique dotée de 1,5 M€, il vise à accroître les échanges commerciaux au sein de la zone de coopération (33% de l’enveloppe), à améliorer l’état de santé des populations et les capacités de secours aux personnes (42%) et à développer l’accès à l’enseignement en mobilité dans l’espace transfrontalier (13%)<sup>4</sup>. De par sa couverture géographique, un tel programme « représentait un pari audacieux dans le contexte diplomatique régional »<sup>5</sup>, marqué par l’ambivalence de la diplomatie comorienne<sup>6</sup>. Le programme se déploie, en effet, à l’ombre de litiges territoriaux peu propices à sa pleine réalisation<sup>7</sup>, l’Union des Comores arguant de ce que Mayotte est une partie intégrante de son territoire et s’étant opposée notamment à son appartenance à la COI<sup>8</sup>. Ainsi, si elle a accepté le principe de la coopération le 9 juillet 2015, l’Union des Comores a fait par la suite volte-face<sup>9</sup> et a été absente aux comités de suivi du programme. En raison des crises politiques et sociales survenues aussi bien à Mayotte qu’aux Comores et

- 
- 1 Voir Commission, « Stories of European Cooperation - The Outermost Regions » ([https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/brochure/stories\\_eu\\_cooperation\\_outermost\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/brochure/stories_eu_cooperation_outermost_en.pdf)).
  - 2 Voir nos articles : « Les principales implications de l’octroi du statut de région ultrapériphérique au département de Mayotte », in D. Blanc et F. Cafarelli (dir.), *1946-2016 : Soixante-dix ans de départementalisation ultra-marine. Entre unité constitutionnelle et diversité législative dans la République*, Aix-en-Provence, PUAM, coll. « Droit d’Outre-mer », 2018, p. 199 ; « Les fonds structurels et d’investissement européens à Mayotte », in J. Dupont-Lassalle, F. Hermet et É. Ralser (dir.), *La départementalisation de Mayotte. Un premier bilan juridique et économique*, Préface d’E. Bareigts, Paris, L’Harmattan, 2019, p. 71.
  - 3 Décision d’exécution de la Commission C(2015)7625 du 3 novembre 2015.
  - 4 Document d’orientation 2021-2027, préc., p. 19.
  - 5 *Idem*.
  - 6 L. Sermet, « Les Comores à l’Assemblée générale des Nations unies. Le “verbe comorien” dans les relations internationales institutionnelles et son ambivalence », *CROI* (en ligne), 2018, n°2 : *Varia*, 14 p.
  - 7 En ce sens, D. Blanc, « La coopération régionale dans l’océan Indien au prisme de l’Union... », *op. cit.*, p. 320.
  - 8 *Idem*, p. 314, citant A. Oraison, « Radioscopie critique de l’inextricable et regrettable querelle franco-comorienne sur l’île de Mayotte », *RJOI* 2013, n°16, p. 153.
  - 9 Selon les prédictions de Th. M’Saïdié, « L’action de l’Union européenne aux Comores et à Mayotte », in D. Blanc et J. Dupont-Lassalle (dir.), *op. cit.*, p. 205.

à Madagascar en 2018, le programme a pris également du retard, avec un début de relance à la fin de l'année 2018. Le premier appel à projets n'a été lancé qu'en mai 2019 et un dégageant d'office est survenu en 2018 et en 2019<sup>1</sup>. Au 31 décembre 2020, 13 opérations ont été programmées pour un coût total de 8,2 M€. Parmi les projets soutenus figurent notamment ceux portés par la Direction de la sécurité de l'aviation civile océan Indien (DSAC-OI), le lycée agricole de Coconi ou la Croix-Rouge française (Crf)<sup>2</sup>. Afin de prévenir les difficultés d'ordre structurel rencontrées par le programme de coopération, sa couverture géographique pour 2021-2027 a été élargie à trois nouveaux pays du canal du Mozambique<sup>3</sup>.

En conclusion, la CTE constitue le vecteur d'une ambition indianocéanique, qui se dessine progressivement au gré des différentes périodes de programmation de la politique européenne de cohésion. Cette ambition est portée en premier lieu par La Réunion, voire par Mayotte, en leur qualité de RUP, ainsi qu'en second lieu par les pays tiers de la COI, en tant que partenaires privilégiés, plus que par l'Union européenne elle-même dont l'ambition pour la zone ne se limite pas au noyau dur de l'Indianocéanie<sup>4</sup>. Tout en s'efforçant d'ouvrir ce noyau dur, la CTE souffre de difficultés inhérentes à la projection d'une politique interne de l'Union dans un contexte géopolitique et diplomatique régional, dominé par des pays ACP<sup>5</sup> et marqué par l'existence de litiges territoriaux. Elle se heurte à de nombreux obstacles, tenant « notamment aux niveaux de vie, aux différences institutionnelles et normatives, aux difficultés de transport ou encore aux barrières linguistiques »<sup>6</sup> ; ainsi qu'au manque de cohérence entre les politiques interne et extérieure de l'Union européenne, dites de cohésion et de coopération au développement, à mieux coordonner. À cet égard, dans la perspective de la prochaine stratégie européenne pour les RUP, « la

1 Le dégageant d'office est respectivement de « 157 533 € » (2018) et « 219 823 € » (2019). Celui de 2020 (« 1 329 123,96 € ») a été reporté sur l'année 2021, en raison de la pandémie. Chiffres du résumé à l'intention des citoyens consulté en janvier 2022 (<https://europe-a-mayotte.fr/wp-content/uploads/2021/12/PresEU-V2.pdf>).

2 Sur le lien ci-après (<https://europe-a-mayotte.fr/les-projets-finances/>), voir les projets suivants et les autres projets soutenus : « Coopération en matière d'aviation civile Comores/Madagascar/Mayotte » (DSAC-OI) ; « Échanges en formation professionnelle agricole avec l'Union des Comores et Madagascar dans le cadre du réseau des établissements agricoles professionnels d'Afrique australe océan Indien (REAP AAOI) » (Lycée de Coconi) ; « Renforcement de la résilience des populations de l'archipel des Comores et des capacités de préparation des acteurs de la gestion des risques de catastrophe dans un contexte de changement climatique » (Crf).

3 Voir *supra*, II, A.

4 Voir E. Lannon, « Vers une stratégie régionale de l'Union européenne dans l'océan Indien ? », in D. Blanc et J. Dupont-Lassalle (dir.), *op. cit.*, p. 35 ; « L'Union européenne, puissance normative dans l'océan Indien. Les îles de l'océan Indien face au défi du libre-échange », *CROI* (en ligne), 2018, n°1 : *Espaces insulaires de l'océan Indien. Mutations contemporaines*, p. 17.

5 « Parmi lesquels des PMA (...) regroupés en diverses organisations régionales se superposant » : COMESA, SADC, IORA. Voir le document d'orientation 2021-2027, préc., p. 8.

6 *Idem*, p. 7.



France, l’Espagne, le Portugal et les RUP saluent les progrès d’Interreg tout en soulignant son besoin de synergies opérationnelles avec le nouveau cadre NDICI (ex-FED), et de manière générale avec les politiques et instruments extérieurs de l’Union européenne »<sup>1</sup>. Une stratégie européenne spécifique pour chaque bassin géographique, notamment indianocéanique, des RUP est espérée. Elle devrait reposer « sur un diagnostic préalable permettant d’identifier les principaux défis communs et fixant des objectifs spécifiques, qui tiennent compte à la fois des intérêts des RUP, de ceux des pays voisins et de ceux de l’UE dans son ensemble »<sup>2</sup>, pour s’orienter vers un destin commun et partagé.

## Bibliographie

- Bahadoor P., « Conflits territoriaux de l’Indianocéanie », in Y. Combeau, T. Gaillat et Y. Rolland (dir.), *Dire l’océan Indien*, Vol. 2, Saint-André, Université de La Réunion - Epica Éditions, 2017, p. 455-467.
- Baudelle G. et Charles-Le Bihan D., *Les Régions et la politique de cohésion de l’Union européenne*, Rennes, PUR, 2017, 283 p.
- Bernad y Alvarez de Eulate M., « La coopération transfrontalière régionale et locale », *RCADI*, 1993, vol. 243, p. 293-418.
- Blanc D., « La coopération régionale dans l’océan Indien au prisme de l’Union européenne : entre décentralisation et déconcentration, La Réunion - Mayotte », in Pongérard-Payet H. (dir.), *L’Union européenne et la coopération régionale des Outre-mers. Vers un renforcement du soutien européen ?* Préface de Gard L., Paris, L’Harmattan, coll. « GRALE », 2018, p. 309-321.
- , « La coopération territoriale européenne dans l’océan Indien : une contribution à l’Indianocéanie ? Si loin, si proches », *Revue de l’Union européenne*, avril 2017, n°607, p. 204-211.
- Blanc D. et Rakotondrahaso F. T., « L’action extérieure des collectivités territoriales françaises d’outre-mer : vers une diplomatie ultramarine ? », in Pongérard-Payet H. (dir.), *L’Union européenne et la coopération régionale des Outre-mers. Vers un renforcement du soutien européen ?* Préface de Gard L., Paris, L’Harmattan, Coll. « GRALE », 2018, p. 211-225.
- Budoc R.-L., « Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer », Rapport du Conseil économique, social et environnemental français, mai 2012, 162 p. NOR : CESL1100009X.
- Combeau Y., « Indianocéanie : Ascendances, Affirmation et... Limites », in Jauze J.-M. (dir.), *Définis-moi « l’Indianocéanie »*, Actes du colloque des 4-5 octobre 2018, Saint-André, Université de La Réunion - Epica Éditions, 2019, p. 81-95.
- Custos D., « Champ d’application du droit communautaire et de l’Union - Régions ultrapériphériques (RUP) : principes du statut européen », *J.-Cl. Europe Traitée*, fasc. 471, 2014.
- Dormoy D., « Association des pays et territoires d’outre-mer (PTOM) à l’Union européenne », *J.-Cl. Europe Traitée*, fasc. 473, 2015.

---

1 Document de position commune aux 3 États membres et aux 9 Régions Ultrapériphériques, 19 janvier 2022, p. 11-12, consulté fin janvier 2022 (<https://www.banquedesterritoires.fr/sites/default/files/2022-01/Document%20de%20position%20commune%20RUP-VF-19janvier2022.pdf>).

2 *Idem*.

- Dirlewanger P., « La coopération régionale des régions ultrapériphériques françaises vue de Bruxelles », in Pongérard-Payet H. (dir.), *L'Union européenne et la coopération régionale des Outre-mers. Vers un renforcement du soutien européen ?* Préface de Grard L., Paris, L'Harmattan, coll. « GRALE », 2018, p. 71-83.
- Faberon F. (dir.), *L'Union européenne et ses outre-mers : quelle communauté de destin ?* Aix-en-Provence, PUAM, coll. « Droit d'Outre-mer », 2018, 150 p.
- Hoarau P., « Un nouvel espace géopolitique se dessine : l'Indianocéanie », *Études océan Indien*, 49-50, 2013.
- Jauze J.-M. (dir.), *Définis-moi « l'Indianocéanie »*, Actes du colloque des 4-5 octobre 2018, Saint-André, Université de La Réunion - Epica Éditions, 2019, 308 p.
- Lannon E., « Vers une stratégie régionale de l'Union européenne dans l'océan Indien ? », in Blanc D. et Dupont-Lassalle, J. (dir.), *L'Union européenne, modèle de puissance ou puissance modèle dans l'océan Indien ?* Paris, Les Actes de la Revue du droit de l'Union européenne, 2018, p. 35-80.
- , « L'Union européenne, puissance normative dans l'océan Indien. Les îles de l'océan Indien face au défi du libre-échange », *Carnets de Recherches de l'océan Indien* (en ligne), 2018, n°1, *Espaces insulaires de l'océan Indien. Mutations contemporaines*, p. 17-33.
- La Rosa (de) S., « Politique de cohésion économique, sociale et territoriale. Cadre juridique et organisation générale », *J-Cl. Europe Traités*, fasc. 2110, 2012.
- M'Saïdié Th., *Les Pays et territoires d'outre-mer dans l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2013, 647 p.
- , « L'action de l'Union européenne aux Comores et à Mayotte », in Blanc D. et Dupont-Lassalle J. (dir.), *L'Union européenne, puissance modèle ou modèle de puissance dans l'océan Indien ?* Paris, Les Actes de la Revue du droit de l'Union européenne, 2018, p. 189-206.
- Omarjee I., « Les Outre-mer au cœur de la coopération territoriale européenne », in Pongérard-Payet H. (dir.), *L'Union européenne et la coopération régionale des Outre-mers. Vers un renforcement du soutien européen ?* Préface de Grard L., Paris, L'Harmattan, coll. « GRALE », 2018, p. 35-52.
- Omarjee Y., « L'Union européenne et les Outre-mers, quelle communauté de destin ? », in Pongérard-Payet H. (dir.), *L'Union européenne et la coopération régionale des Outre-mers. Vers un renforcement du soutien européen ?* Préface de Grard L., Paris, L'Harmattan, coll. « GRALE », 2018, p. 97-103.
- , « L'Outre-mer européen dans l'océan Indien », in Blanc D. et Dupont-Lassalle J. (dir.), *L'Union européenne, modèle de puissance ou puissance modèle dans l'océan Indien ?* Paris, Les Actes de la Revue du droit de l'Union européenne, 2018, p. 15-17.
- Oraison A., « Radioscopie critique de l'inextricable et regrettable querelle franco-comorienne sur l'île de Mayotte », *Revue juridique de l'océan Indien* 2013, n°16, p. 153-176.
- , « Radioscopie critique de la Commission de l'océan Indien », *Revue juridique de l'océan Indien* 2016, n°22, p. 95-145.
- Ouvrage collectif, *Les mille visages de l'Indianocéanie*, Actes du colloque, 6-7 juin 2013, Mahébourg, COI Éd., 2013, 106 p.
- Perrot D., « Les 60 ans du traité de Rome : l'Europe hors d'Europe. Pays et territoires d'outre-mer et régions ultrapériphériques », *Revue de l'Union européenne*, décembre 2017, n°613, p. 635-646.
- Pescatore P., *Le droit de l'intégration. Émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*, A. W. Sijrhoff-Leiden, 1972, 100 p.
- Pongérard-Payet H., « Quelle action communautaire à l'égard des régions ultrapériphériques et des pays et territoires d'outre-mer ? », *RMCUE*, janvier 2010, n°534, p. 37-48.

- , « La politique de cohésion de l’Union européenne en faveur des régions ultrapériphériques », *Europe*, janvier 2013, Étude n°1, p. 5-12.
- , « La rûpéisation de Mayotte », in Hermet F. (dir.), *Mayotte, État des lieux, enjeux et perspectives. Regards croisés sur le dernier-né des départements français*, Paris, L’Harmattan, 2015, p. 159-186.
- , « Les régions ultrapériphériques de l’océan Indien dans la politique européenne de cohésion 2014-2020 », in Combeau Y., Gaillat T. et Rolland Y. (dir.), *Dire l’océan Indien*, Vol. 1, Saint-André, Université de La Réunion - Epica Éditions, 2017, p. 189-216.
- , « Le soutien du FEDER aux Outre-mer sur la période 2014-2020 », *Revue de l’Union européenne*, mars 2017, n°606, p. 132-139.
- , « Les principales implications de l’octroi du statut de région ultrapériphérique au département de Mayotte », in Blanc D. et Cafarelli F. (dir.), *1946-2016 : Soixante-dix ans de départementalisation ultra-marine. Entre unité constitutionnelle et diversité législative dans la République*, Aix-en-Provence, PUAM, coll. « Droit d’Outre-mer », 2018, p. 199-229.
- , « La politique régionale et de cohésion : étude rétrospective d’une politique-clé au service de l’Europe », *Revue de l’Union européenne*, juin 2018, n°619, p. 351-362.
- (dir.), *L’Union européenne et la coopération régionale des Outre-mers. Vers un renforcement du soutien européen ?* Préface de Grard L., Paris, L’Harmattan, coll. « GRALE », 2018, 371 p.
- , « L’Indianocéanie, socle de l’intégration régionale : une ambition de l’Union européenne au prisme de la politique de cohésion ? », in Jauze J.-M. (dir.), *Définis-moi « l’Indianocéanie »*, Actes du colloque des 4-5 octobre 2018, Saint-André, Université de La Réunion - Epica Éditions, 2019, p. 281-299.
- , « Les fonds structurels et d’investissement européens à Mayotte », in Dupont-Lassalle J., Hermet F. et Ralser É. (dir.), *La départementalisation de Mayotte. Un premier bilan juridique et économique*, Préface de Bareigts E., Paris, L’Harmattan, 2019, p. 71-103.
- Pongérard-Payet H. et Vestris I., « Les statuts des quatre vieilles et de Mayotte vis-à-vis de l’Union européenne », in Daniel J. et David C. (dir.), *75 ans de départementalisation outre-mer, Bilan et perspectives, De l’uniformité à la différenciation*, Paris, L’Harmattan, coll. « GRALE », 2021, p. 145-171.
- Rakotondrahaso F. T., *Le statut de Mayotte vis-à-vis de l’Union européenne*, Aix-en-Provence, PUAM, coll. « Droit d’Outre-mer », 2014, 333 p.
- Rauville (de) C., *Indianocéanisme, humanisme et négritude*, Île Maurice, Regent Press, 1967, 25 p.
- Rubio N., « Fonds européen de développement régional », *J.-Cl. Europe Traitée*, fasc. 2180, 2019.
- Sermet L., « La notion juridique de l’ultrapériphéricité communautaire », *Europe*, n°6, 2002, chr. 7, p. 3-6.
- , « De la Commission de l’océan Indien à la Communauté de l’Indianocéanie : quelle intégration régionale ? », in Combeau Y., Gaillat T. et Rolland Y. (dir.), *Dire l’océan Indien*, Vol. 2, Saint-André, Université de La Réunion - Epica Éditions, 2017, p. 443-454.
- , « Les Comores à l’Assemblée générale des Nations unies. Le “verbe comorien” dans les relations internationales institutionnelles et son ambivalence », *Carnets de Recherches de l’océan Indien* (en ligne), 2018, n°2 : *Varia*, 14 p.
- , « Commission de l’océan Indien », in Giraudeau G. et Maisonneuve M. (dir.), *Dictionnaire juridique des Outre-mer*, Paris, LexisNexis, 2021, p. 95-98.
- Tesoka L. et Ziller J. (dir.), *Union européenne et Outre-mers : unis dans leur diversité*, PUAM, 2008, 455 p.
- Vestris I., *Le statut des régions ultrapériphériques de l’Union européenne*, Bruylant, 2012, 670 p.
- Ziller J., « Les « outre-mer de l’Union européenne » - Un panorama juridique », *Revue de l’Union européenne*, juillet-août 2017, n°610, p. 408-417.