

# LA COOPÉRATION RÉGIONALE DANS L'OCÉAN INDIEN AU PRISME DE L'UNION EUROPÉENNE : ENTRE DÉCENTRALISATION ET DÉCONCENTRATION, LA RÉUNION - MAYOTTE

*par*

Didier BLANC

*Professeur de droit public*

*Université de La Réunion, Centre de recherche Juridique CRJ (EA 14)*

« Ce ne sont pas des mers, des cités, des frontières  
Qui bornent l'héritage entre l'humanité.  
Les bornes des esprits sont les seules barrières. »

*La Marseillaise de la Paix, A. DE LAMARTINE*

La politique interne de cohésion économique sociale et territoriale telle que définie par les articles 174 à 178 TFUE<sup>1</sup> comporte une dimension externe au titre de la coopération régionale. Cette politique européenne s'insère dans le cadre de la « coopération décentralisée »<sup>2</sup>, tendant de plus en plus à ressembler à une « diplomatie infra-étatique »<sup>3</sup> suivant les possibilités offertes par le droit français<sup>4</sup>. Chaque niveau de collectivité territoriale (communes, départements et régions) et leurs groupements sont habilités à entretenir des relations avec leurs homologues étrangers, voire avec des pays tiers. Au niveau de l'Union, la coopération régionale est formée de trois volets représentant autant de modes de coopération, transfrontalière, transnationale et interrégionale<sup>5</sup> ;

---

1. Troisième partie, titre XVII du TFUE.

2. Voir M.-J. TULARD, *La coopération décentralisée*, Paris, LGDJ, coll. « Politiques locales », 2006.

3. P.-Y. CHICOT en cerne les contours, « Le droit français de l'action internationale locale : une analyse prospective », *La Semaine Juridique, Administrations et Collectivités territoriales*, 22 juill. 2013, n° 30, 2220, p. 30.

4. Voir *Diplomatie et territoires. Pour une action extérieure démultipliée*, Ministère des Affaires étrangères et du Développement international-Commission nationale de la coopération décentralisée, LDf, 2016.

5. Art. 3 c) du règl. (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juill. 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, *JOCE* L210, 31 juill. 2006, p. 25.

les territoires européens de l'océan Indien<sup>6</sup>, Mayotte et La Réunion ne sont concernés que par les deux premiers. Ces « outre-mer de l'Union européenne »<sup>7</sup> bénéficient d'un statut particulier en leur qualité de régions ultrapériphériques (ci-après RUP). Elles le doivent à une « situation économique et sociale structurelle [...] aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement »<sup>8</sup>. Cet outre-mer européen de l'océan Indien a longtemps été exclu de la coopération régionale<sup>9</sup> dans la mesure où initialement elle comportait exclusivement une dimension transfrontalière<sup>10</sup>; or, aucune frontière terrestre ne caractérise ces territoires.

Au milieu des années 2000, un tournant s'opère au sein de la politique interne de cohésion, qui d'une certaine manière jette un regard vers l'extérieur des frontières de l'Union, au moment même où parallèlement s'étoffe sa politique européenne de voisinage (PEV)<sup>11</sup>. Il s'agit de ne plus cantonner la coopération régionale à sa dimension transfrontalière et terrestre. Cette inflexion profite aux outre-mer européens comme l'atteste l'expression « grand voisinage » pour souligner la nécessité du « renforcement des liens économiques, sociaux et culturels des régions ultrapériphériques avec les territoires voisins »<sup>12</sup>. Les RUP ne sont plus seulement envisagées au titre de la politique de cohésion comme des régions en retard de développement<sup>13</sup>, qu'il convient de rattraper, mais également comme des postes avancés de l'intégration européenne au sein d'un

6. Sur l'action globale de l'Union dans la zone : E. LANNON, « Vers une stratégie régionale de l'Union européenne dans l'océan Indien ? » in D. BLANC et J. DUPONT-LASSALLE (dir.), *L'Union européenne dans l'océan Indien, un modèle de puissance, une puissance modèle*, RDUE, hors-série, 2018.

7. Voir J. ZILLER, « Les "outre-mer de l'Union européenne" – Un panorama juridique », *Rev. UE*, juill.-août 2017, n° 610, p. 408 et s.

8. Art. 299 § 2 CE, devenu 349 TFUE. Voir L. SERMET, « La notion juridique de l'ultrapériphéricité communautaire », *Europe*, 2002, n° 6, chron. 7.

9. En matière universitaire dès le milieu des années 1980 une coopération universitaire soutenue se met en place : Ph. DELEBECQUE, « L'enseignement du droit dans les pays voisins des Dom-Tom au titre de la coopération régionale : le cas de La Réunion », *Revue d'histoire des Facultés de droit et de la science juridique*, 1994, n° 15, p. 189 et s.

10. 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 » : M. BERNAD Y ALVAREZ DE EULATE, « La coopération transfrontalière régionale et locale », *RCADI*, 1993, vol. 243, p. 308.

11. Voir D. BLANC, « La politique européenne de voisinage : essai d'identification », in M.-F. LABOUZ, C. PHILIP et P. SOLDATOS (dir.), *L'Union européenne élargie et ses nouvelles frontières à la recherche d'une politique de voisinage*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 45 et s.

12. Communication de la Commission, « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques », COM(2004) 343 final, 26 mai 2004, p. 8.

13. Concernant La Réunion : J.-Y. ROCHOUX, « La départementalisation : un facteur de développement économique à La Réunion ? », in D. BLANC et F. CAFARELLI (dir.), *1946-2016 : Soixante-dix ans de départementalisation ultramarine : entre unité constitutionnelle et diversité législative dans la République*,

environnement régional appelant une coopération du même ordre. Un changement de regard sur les RUP est à l'origine de ce « nouveau paradigme »<sup>14</sup> ; les handicaps nés de l'isolement et de l'insularité sont davantage perçus comme des atouts.

Cette politique interne vient en appui, pour finalement la dépasser, d'une politique externe : l'aide au développement, soutenue par un instrument dédié, le Fonds européen de développement (FED). C'est ainsi que dès 1984, « une plus grande coopération régionale »<sup>15</sup> est appelée à être mise en œuvre dans le cadre des relations entre l'Europe communautaire et les pays dits ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique). En 1989, la décision POSEIDOM posant les bases de programmes spécifiques à l'outre-mer européen visait quant à elle la promotion de « la coopération régionale dans les zones en développement où sont localisés les départements d'outre-mer »<sup>16</sup> tout en s'inscrivant dans une politique européenne externe.

Désormais, la coopération régionale envisagée à partir des RUP participe d'une politique interne : la politique de cohésion incluant depuis 2006 l'objectif de « Coopération territoriale européenne » (CTE). Toutefois, dans un premier temps, le dispositif prévu n'est pas conçu pour les territoires de l'outre-mer européen, si bien qu'il faut attendre la période de programmation suivante, et actuelle (2014-2020) pour qu'une différenciation juridique leur assure une pleine application de l'objectif de CTE (I). La Commission appuie cette orientation dans sa dernière communication consacrée aux RUP, en voyant dans la « promotion de la coopération régionale et l'approfondissement des relations entre les régions ultrapériphériques, les pays voisins et les organisations régionales [...] un pilier essentiel de la stratégie pour les régions ultrapériphériques de l'UE »<sup>17</sup>. Parallèlement, le droit interne permet aux collectivités ultramarines françaises – par

---

Aix-Marseille, PUAM, coll. « Droit d'outre-mer », 2018, p. 61 et s. Pour Mayotte : M. GOUJON, « La pauvreté à Mayotte : une évaluation par l'Indice de la Pauvreté Humaine », in F. HERMET (dir.), *Mayotte, état des lieux, enjeux et perspectives*, Paris, L'Harmattan, 2015, p. 97 et s.

14. Communication de la Commission, « Les régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe », COM(2008) 642 final, 17 oct. 2008, p. 6. Communication préparée par celle du 12 sept. 2007 : « Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives », COM(2007) 507 final.

15. Annexe VII à la III<sup>e</sup> Convention de Lomé, reproduite intégralement à l'annexe XXXII de Lomé IV : Déclaration commune sur la coopération entre les États ACP et les pays et territoires d'outre-mer et départements français d'outre-mer environnants.

16. Décision 89/687 du Conseil du 22 déc. 1989, instituant un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer (POSEIDOM), JOCE L 399, 30 déc. 1989, p. 39. Toutefois, le point 13-1 de son annexe se limitait à prévoir une consultation entre « les différents États, pays et territoires d'outre-mer et départements d'outre-mer des zones géographiques concernées, en liaison avec les autorités des États membres compétents pour ce qui concerne les départements d'outre-mer et les pays et territoires d'outre-mer ».

17. « Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne », COM(2017) 623, 24 oct. 2017, p. 18.

la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (LOOM)<sup>18</sup> – de développer leur action extérieure. Ce mouvement est conforté et amplifié par la loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional<sup>19</sup>. De sorte que le droit de l'Union est à l'unisson du droit interne pour faire des outre-mer français les acteurs de la coopération régionale. La Réunion (II), sur un mode décentralisé et Mayotte, sur un mode déconcentré (III), entendent se saisir des dispositifs en vigueur pour rayonner dans l'océan Indien, non seulement au nom de l'Europe, mais aussi au nom d'une indianocéanie à construire et en partage.

### **I. La coopération territoriale européenne au prisme de l'outre-mer**

À l'issue de la précédente période de programmation (2007-2013), il est clairement apparu que les textes en vigueur n'étaient pas pleinement adaptés aux besoins des territoires d'outre-mer ; l'occultation des pays tiers de leur voisinage découlant du tropisme interne de la politique de cohésion<sup>20</sup>. Il s'ensuit que le droit de l'Union a étendu la zone géographique de la CTE aux « pays tiers ou [aux] territoires voisins de régions ultrapériphériques »<sup>21</sup>. La politique interne de cohésion n'est pas close sur elle-même ; elle permet aux RUP de mettre en œuvre une programmation à destination des pays tiers et de leurs collectivités suivant le champ géographique fixé par la Commission<sup>22</sup>. Par ailleurs, la mention de territoires voisins permet une coopération décentralisée, c'est-à-dire entre entités infra-étatiques, rendant possible des programmes de coopération unissant les RUP à leur voisinage. Pour autant, tous les obstacles ne sont pas entièrement levés, sans doute le seront-ils à la faveur de la future période de programmation à partir de 2020, contemporaine du nouveau cadre des relations Union européenne-ACP dans la mesure où des difficultés d'articulation entre les fonds

---

18. *JORF*, 14 déc. 2000, n° 289, p. 19760. Voir V. GOESEL-LE BIHAN, « Les relations internationales : le dispositif juridique », in M. ELFORT, J.-Y. FABERON *et al.* (dir.), *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000. Quelles singularités dans la France et l'Europe?*, PUAM, 2001, p. 529 et s. ; P.-Y. CHICOT, *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises. L'action extérieure des départements-régions des Antilles et de la Guyane*, Paris, L'Harmattan, 2005.

19. *JORF*, 6 déc. 2016, n° 283, texte 1.

20. « Ces règlements ne sont pas pleinement adaptés aux besoins spécifiques de l'objectif "Coopération territoriale européenne", dans le contexte duquel au moins deux États membres ou un État membre et un pays tiers coopèrent ». Considérant 2 du règl. (UE) n° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif « Coopération territoriale européenne », *JOUE* L347, 20 déc. 2013, p. 259.

21. Art. 3 § 2 du règl. (UE) n° 1299/2013.

22. Pour la liste des territoires éligibles : Annexe III, décision d'exécution de la Commission 2014/388/UE du 16 juin 2014, *JOCE* L183, 24 juin 2014, p. 126.

européens relevant de la politique de cohésion et le FED demeurent<sup>23</sup>. Aussi, grandes sont les attentes concernant le projet pilote actuellement mené dans les Caraïbes dont l'objectif est « une plus grande synergie dans l'utilisation des deux instruments »<sup>24</sup>.

Une même prise en compte du cadre géographique des RUP s'observe s'agissant des groupements européens de coopération territoriale (GECT) apparus en 2006<sup>25</sup>. Intégrés dans notre droit par la loi d'adaptation n° 2008-352 du 16 avril 2008<sup>26</sup>, les GECT étaient initialement réservés aux États membres, à leurs collectivités régionales et aux organismes de droit public<sup>27</sup>. Le recours à cet instrument de coopération n'était pas possible hors du cadre transfrontalier. La révision du règlement fondateur permet désormais la constitution d'un GECT

« constitué de membres situés sur le territoire d'au moins deux États membres et d'un ou plusieurs pays tiers voisins d'au moins l'un de ces États membres, y compris ses régions ultrapériphériques, dans lesquels ces États membres et pays tiers mènent conjointement des actions de coopération territoriale ou mettent en œuvre des programmes soutenus par l'Union »<sup>28</sup>.

Cette notion de voisinage est largement entendue dans la mesure où elle peut désigner deux territoires « séparés par les eaux internationales » ou par des « frontières maritimes »<sup>29</sup>. Par ailleurs, nouvelle illustration d'une adaptation du droit de l'Union aux réalités ultramarines, le cadre réglementaire rénové de la politique de cohésion permet aux pays tiers de siéger dans le « comité chargé du suivi de la mise en œuvre du programme » de coopération<sup>30</sup>.

---

23. K. GALY, « L'Union européenne et l'action extérieure des régions ultrapériphériques françaises de la Caraïbe », *Rev. UE*, juin 2017, n° 609, p. 357-358.

24. COM(2017) 623 final, précité, p. 18.

25. Règl. (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juill. 2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT), *JOUE* L210, 31 juill. 2006, p. 19. Voir M. GRANGER, « Le GECT, un nouvel instrument juridique adapté à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales ? », *RMCE*, 2010, n° 535, p. 91.

26. Loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 insérant l'art. L. 1115-4-2 CGCT, *JORF*, 17 avr. 2008, n° 91, p. 6379.

27. Voir M. GRANGER, « Le GECT, un nouvel instrument juridique adapté à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales ? », *op. cit.*, p. 92.

28. Art. 3 bis § 2 du règl. (UE) n° 1302/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 modifiant le règl. (CE) n° 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et du fonctionnement de groupements de ce type, *JOUE* L347, 20 déc. 2013, p. 308.

29. Art. 3 bis § 1, al. 2 et art. 3 bis § 3 du règl. (UE) n° 1302/2013.

30. Art. 47 § 3 du règl. (UE) n° 1303/2013 préc. : « Le comité de suivi d'un programme relevant de l'objectif "Coopération territoriale européenne" est institué par les États membres participant au programme et par les pays tiers, dès lors que ceux-ci ont accepté l'invitation à participer au programme de coopération, en accord avec l'autorité de gestion. »

Si la perspective de la constitution d'un GECT dans l'océan Indien ne doit pas être écartée, l'existence d'organisations régionales, dont au premier chef la Commission de l'océan Indien (COI), affaiblit quelque peu son utilité<sup>31</sup>. Pour autant, La Réunion et Mayotte entendent user de la gamme de tous les instruments de coopération régionale à leur disposition dans le cadre de l'actuelle période de programmation 2014-2020<sup>32</sup>. Sur ce fondement, la France a présenté en décembre 2014 le programme de coopération « Interreg V Océan Indien ». Ensuite, les premiers mois de l'année 2015 ont consisté dans des échanges entre la Commission et la France au terme desquels la première a considéré que les programmes de coopération répondaient aux exigences réglementaires de la politique de cohésion ; sont naturellement concernés, La Réunion et Mayotte, avec des modes de gestion distincts, décentralisés pour la première, déconcentrés pour la seconde.

## ***II. La coopération territoriale européenne décentralisée à La Réunion : le choix d'une coopération régionale de proximité***

Le programme de coopération retenu au titre de la CTE associe coopération transfrontalière et transnationale<sup>33</sup> ; cette liaison est destinée à « améliorer l'efficacité de la mise en œuvre du programme »<sup>34</sup>. La première couvre le champ territorial de la COI<sup>35</sup>, dont les pays membres sont considérés comme des « régions voisines », dites du premier cercle<sup>36</sup>, tandis que la seconde concerne des « territoires transnationaux de plus grande taille »<sup>37</sup>. Outre les membres de la COI, figurent Mayotte<sup>38</sup>, l'Australie, l'Inde, le Kenya, les Maldives, le Mozambique, la Tanzanie, et les Terres australes et antarctiques françaises, ayant le statut de pays et territoires d'outre-mer (PTOM). En procédant ainsi, le programme de coopération s'efforce d'atténuer les difficultés nées des multiples appartenances régionales, chaque pays relevant de plusieurs or-

31. Voir D. BLANC, « La coopération territoriale européenne dans l'océan Indien. Une contribution à l'indianocéanie ? Si loin, si proches », *Rev. UE*, avr. 2017, n° 607, p. 208.

32. Pour la période précédente : décision de la Commission portant adoption du programme opérationnel de coopération territoriale « Océan Indien 2007-2013 » d'intervention structurelle communautaire du Fonds européen de développement régional au titre de l'objectif « Coopération territoriale européenne » en France en partenariat avec les pays de l'océan Indien, 28 mars 2008. Pour la période 2000-2006, La Réunion a bénéficié pour la première fois du programme Interreg (III B - Océan Indien) faiblement doté (5 M€), mais pour son usage exclusif.

33. Voir art. 2 décision d'exécution de la Commission, C(2015) 6527 final, 23 sept. 2015.

34. Art. 3 § 7 du règl. (UE) n° 1299/2013.

35. La Réunion pour La France, les Comores, Madagascar, Maurice et Les Seychelles.

36. La coopération transfrontalière aux frontières maritimes des régions ultrapériphériques peut inclure des zones séparées de plus de 150 km au sens de l'art. 3 § 1, al. 5 du règl. (UE) n° 1299/2013.

37. Art. 2 § 1 et 2 du règl. (UE) n° 1299/2013.

38. En raison du veto opposé par l'Union des Comores à l'appartenance de Mayotte à la COI, cette collectivité n'est pas concernée par la coopération transfrontalière, mais transnationale. Voir A. ORAISON, « Radioscopie critique de l'inextricable et regrettable querelle franco-comorienne sur l'île de Mayotte », *RJOI*, 2013, n° 16, p. 151.

ganisations se chevauchant à la fois territorialement et matériellement<sup>39</sup>. Au total, suivant les prescriptions du cadre législatif européen<sup>40</sup>, cinq axes prioritaires ont été retenus<sup>41</sup> – après un important travail visant à intégrer les stratégies du FED et des organisations régionales – auxquels il convient d’ajouter le champ transversal de l’assistance technique.

Les montants alloués sont légèrement supérieurs à 63 millions d’euros, avec la répartition suivante : deux tiers sont consacrés à la coopération transfrontalière (41,4 M€), le reste à la coopération transnationale (21,8 M€). Cette enveloppe financière est en nette augmentation (5 M€ pour 2000-2006 ; 35 M€ pour 2007-2013) conformément aux orientations réglementaires<sup>42</sup> prévoyant en outre « dans la dotation prévue pour la coopération interrégionale, un montant de 50 000 000 EUR [...] réservé à la coopération faisant intervenir les régions ultrapériphériques »<sup>43</sup>. Elle traduit à la fois une tendance générale favorable à la CTE et un effort particulier de financement fait en faveur des RUP<sup>44</sup>, leur ouvrant en particulier la voie à un taux majoré de cofinancement de 85 %<sup>45</sup>. Toutefois, ces volumes restent modestes dans l’absolu et doivent être rappor-

39. Créée en 1980, la *Southern Africa Development Coordination Conference* (SADC) couvre l’ensemble des pays côtiers de l’océan Indien (Mozambique, Tanzanie et Afrique du Sud) et trois îles de l’océan Indien (Les Seychelles, Madagascar, Maurice). Signé en 1993 et ratifié en 1994, le traité établissant la COMESA (*Commission Market for Eastern and Southern Africa*) a pour membres plusieurs îles de l’océan Indien (Les Comores, Les Seychelles, Madagascar, Maurice) et des pays d’Afrique australe (Kenya et Swaziland). Apparue en 1997 avec un champ géographique très large, l’Association des pays riverains de l’océan Indien pour la coopération régionale (*Indian Ocean Rim Association* - IORA) concerne la plupart des pays le bordant, dont l’Afrique du Sud, le Kenya, le Mozambique et la Tanzanie et les îles de l’océan Indien (Les Comores, Madagascar, Maurice et Les Seychelles). Il est à noter que la France a la qualité de partenaire au même titre que la Chine ou les États-Unis, elle est représentée par un élu de La Réunion. Toutes ces organisations régionales œuvrent à des degrés divers en faveur du développement en privilégiant le plus souvent la multiplication des échanges commerciaux.

40. Art. 9 du règl. (UE) n° 1303/2013 préc.

41. Les mêmes axes valent pour la coopération transfrontalière et transnationale dans l’océan Indien : axes 1 et 2 : Accroître le potentiel international de recherche et d’innovation ; axes 3 et 4 : Développer les échanges économiques dans la zone ; axes 5 et 6 : Renforcer les capacités collectives d’adaptation au changement climatique, de prévention et de gestion des risques ; axes 7 et 8 : Renforcer les capacités de connaissance et de valorisation du patrimoine naturel ; axes 9 et 10 : Élever le niveau de compétence collective par le soutien aux actions de formation et d’échanges.

42. Art. 4 § 2 du règl. (UE) n° 1299/2013 : « Pour les programmes relevant de l’objectif “Coopération territoriale européenne”, les régions ultrapériphériques reçoivent un montant qui ne peut être inférieur à 150 % du montant du soutien qu’elles ont reçu du FEDER au cours de la période de programmation 2007-2013 pour des programmes de coopération. »

43. Art. 4 § 2 du règl. (UE) n° 1299/2013.

44. Considérant 5 du règl. (UE) n° 1303/2013 préc. : « Il convient que les régions ultrapériphériques bénéficient de mesures spécifiques et d’un financement supplémentaire pour compenser les handicaps résultant des facteurs visés à l’article 349 du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne. »

45. Les taux de financement varient entre 50 et 85 %, art. 120 § 3, e) du règl. (UE) n° 1303/2013 préc. Cela signifie *a minima* des apports financiers extérieurs un peu inférieurs à 10 milliards d’euros.



tés aux 2 milliards d'euros mobilisés par l'ensemble des fonds européens structurels et d'investissement à La Réunion pour la période 2014-2020. Sans compter qu'à la différence de l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », le recours à la réserve de performance n'est pas prévu<sup>46</sup>.

Il reste que le droit interne entre en parfaite résonance avec le droit de l'Union dans la mesure où il revient aux régions d'assurer la gestion des fonds européens<sup>47</sup>, ce qu'a décidé de faire le conseil régional de La Réunion le 22 mars 2014, à l'imitation de la période précédente. Après que le Conseil économique social et environnemental régional (CESER) a rendu son avis le 22 mars 2014 sur les fiches actions du programme, le 27 avril 2016 a été officiellement lancé le programme opérationnel (PO) « Interreg V Océan Indien » en présence des différents représentants des pays de la zone et de la Commission. La ventilation financière au titre de la coopération transfrontalière et transnationale est la suivante : l'axe (1, 2) visant à accroître le potentiel international de recherche et d'innovation dans l'océan Indien bénéficie de 26,7 M€ ; le soutien au développement des échanges économiques dans la zone bénéficie de 11,18 M€ (axes 3, 4) ; le renforcement des capacités collectives d'adaptation au changement climatique et à la prévention et gestion des risques de 6,56 M€ (axes 5, 6) ; le renforcement des capacités de connaissance et de valorisation du patrimoine naturel de 3,65 M€ (axes 7, 8) tandis que 11,28 M€ sont destinés à élever le niveau de compétence collective par le soutien aux actions de formation et d'échanges (axes 9, 10). Il en résulte une concentration financière sur trois thèmes et plus précisément sur les axes 1, 3 et 10 répondant aux exigences posées par le droit de l'UE<sup>48</sup>.

Le comité de suivi concernant La Réunion a délégué la sélection des dossiers à un comité de pilotage principalement formé de ses représentants (région, département, préfecture), augmenté pour le volet transnational de Mayotte (département, préfecture). Le secrétariat de ces comités est assuré par une cellule à l'acronyme évocateur : l'AGILE<sup>49</sup>. Chaque projet répond aux exigences fixées par une convention-cadre négociée entre la France et les pays tiers. Le droit interne permet toutefois aux autorités nationales d'habiliter le représentant des collectivités concernées, en l'occurrence le

---

46. Art. 20 du règl. (UE) n° 1303/2013 préc. En fonction des résultats obtenus au cours de la programmation, des financements complémentaires peuvent être alloués.

47. Art. 73 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), *JORF*, 28 janv. 2014, n° 23, p. 1562.

48. Art. 6 du règl. (UE) n° 1299/2013 pose ce principe de concentration financière.

49. L'AGILE (Agence de gestion des initiatives locales en matière européenne) est issue d'une convention tripartite entre l'État, la région Réunion et le département depuis 1991.



président du conseil régional, à négocier ces conventions et de les signer sous réserve d'un accord préalable de l'État<sup>50</sup>, de sorte qu'elles deviennent davantage actrices d'une diplomatie ultramarine en construction aux termes de la loi du 5 décembre 2016<sup>51</sup>.

Il est naturellement impossible d'apprécier la mise en œuvre de la programmation actuelle<sup>52</sup>, si ce n'est pour relever son lancement tardif, qu'il est possible de relier aux échéances électorales de décembre 2015 visant au renouvellement de l'assemblée régionale de La Réunion. Ce n'est qu'au cours de l'année 2016 qu'il est possible d'observer les manifestations les plus sensibles d'une coopération au titre du volet transnational d'Interreg V sous la forme de la signature de conventions-cadres sur lesquels viendront s'ancrer les divers projets<sup>53</sup>. En revanche, la programmation de la période précédente 2007-2013<sup>54</sup> a fait l'objet de plusieurs évaluations. Il en ressort que 175 opérations ont été programmées touchant 67 bénéficiaires, grâce à une centaine de partenaires dans la zone de l'océan Indien pour un montant total de 39,6 M€. Cette somme correspond à un taux d'exécution proche de 100 %. Ces actions sont principalement dirigées vers les États de la COI (80 %) tandis que pour les autres pays de la zone, l'Afrique du Sud, l'Inde et le Mozambique sont dans cet ordre les plus concernés<sup>55</sup>. Dans ces conditions, l'absence de l'Afrique du Sud de l'actuelle programmation étonne<sup>56</sup>.

---

50. Art. L. 4433-4-3 CGCT : « Dans les domaines de compétence de la région, les conseils régionaux de Guadeloupe, de Mayotte et de La Réunion peuvent, par délibération, demander aux autorités de la République d'autoriser leur président à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux définis à l'article L. 4433-4-2.

Lorsque cette autorisation est accordée, les autorités de la République sont, à leur demande, représentées à la négociation.

À l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à la délibération du conseil régional pour acceptation. Les autorités de la République peuvent ensuite donner, sous réserve du respect des engagements internationaux de celle-ci, pouvoir au président du conseil régional aux fins de signature de l'accord. »

51. Voir *supra* la contribution au présent ouvrage de D. BLANC et F. T. RAKOTONDRAHASO, « L'action extérieure des collectivités territoriales françaises d'outre-mer : vers une diplomatie ultramarine ? », p. 201.

52. Art. 14 du règl. (UE) n° 1299/2013 préc. (au plus tard le 31 mai 2016, et au plus tard à la même date de chaque année qui suit jusqu'à l'année 2023 comprise, l'autorité de gestion transmet à la Commission un rapport annuel de mise en œuvre).

53. La première a été signée le 11 oct. 2016 avec Maurice. Les axes 1 (Accroissement du potentiel international de recherche et d'innovation), 3 (Développement des échanges économiques dans la zone), 9 (Élever le niveau de compétence collective par le soutien aux actions de formation et d'échanges) ont été retenus. La convention-cadre Interreg V entre La Réunion et l'Union des Comores date quant à elle du 30 nov. 2016 et enfin celle avec Madagascar du 1<sup>er</sup> août 2017. Outre les axes 1, 3 et 9 figure dans cette convention-cadre l'axe 7 (Renforcement des capacités de connaissance et de valorisation du patrimoine naturel).

54. Voir PO de coopération territoriale « Océan Indien » 2007-2013 îles de La Réunion. Objectif « Coopération territoriale », 10 déc. 2007.

55. Comité national de suivi pluri-fonds, 25 avr. 2016, p. 16.

56. Parmi les raisons avancées figurent la volonté de ce pays d'échapper à l'influence de l'Union et ses réticences à être associé avec des pays moins développés sur un plan économique.

Parmi les projets emblématiques financés, figurent la création d'antennes de La Réunion dans des pays de son proche voisinage (Madagascar et Maurice)<sup>57</sup>, les neuvièmes Jeux des Îles qui se sont déroulés à La Réunion du 1<sup>er</sup> au 8 août 2015, la gestion des risques de catastrophes dans la zone sud-ouest de l'océan Indien ou bien encore la Station de réception de données satellites d'observation de la Terre (SEAS OI). Si la dimension régionale des projets éligibles n'est pas douteuse, les flux financiers sont largement dirigés vers La Réunion. Sur le plan juridique, le montant total alloué aux opérations se déroulant en dehors de la partie de la zone couverte par le programme qui appartient à l'Union ne dépasse pas à titre dérogatoire 30 % du soutien apporté par le FEDER lorsque la zone couverte est une région ultrapériphérique<sup>58</sup>. Ce taux, antérieurement de 10 %, est destiné à assurer une meilleure articulation avec d'autres sources de financement telles le FED et participe du mouvement général visant à davantage associer les pays tiers à la CTE.

Bien que l'état des réalisations antérieures laisse entrevoir des perspectives encourageantes quant à la programmation en cours, des difficultés sont à prévoir tenant en particulier au champ couvert. Si pour les pays de la COI, la coopération régionale est une notion éprouvée et riche de réalisations communes, il en va différemment pour les pays dits du deuxième cercle dans l'océan Indien plus habitués à des relations interétatiques. Ainsi face au risque d'une coopération régionale diffuse, le choix de sa concentration dans le sud-ouest de l'océan Indien est soutenu par l'histoire et la raison.

### ***III. La coopération territoriale européenne déconcentrée à Mayotte : une coopération régionale ciblée***

Région au PIB par habitant parmi les plus faibles d'Europe<sup>59</sup>, Mayotte, encore plus que La Réunion, souffre d'une faible insertion dans son environnement régional. Son statut de PTOM jusqu'en 2014 ne suffit pas à lui seul à justifier cette situation : peu d'actions ayant été conduites sous ce statut en dépit de la nécessité d'une coopération régionale tôt affirmée<sup>60</sup>. Ainsi qu'il est relevé :

« Les relations de coopération entre les acteurs institutionnels et de la société civile restent très limitées en raison du faible nombre d'opérateurs mobilisables sur des projets de coopération, d'un déficit de capacités de portage et de mise en œuvre de projets communs et du faible niveau de soutiens publics disponibles dont le territoire a pu bénéficier en faveur des projets de coopération régionale.<sup>61</sup> »

57. Aux Comores une antenne de la région a été inaugurée le 22 mars 2017 conformément à la convention-cadre de 2016.

58. Art. 20 § 2 b) du règl. (UE) n° 1299/2013.

59. La deuxième après une région bulgare (Severozapaden), PIB régional par habitant en % de la moyenne de l'UE28, par région NUTS 2 selon Eurostat, Communiqué de presse 52/2017, 30 mars 2017.

60. Voir Th. M'SAÏDIÉ, « L'action de l'Union européenne aux Comores et à Mayotte », in D. BLANC et J. DUPONT-LASSALLE (dir.), *op. cit.*

61. Programme de coopération « Interreg V Océan Indien », CCI 2014TC16RFTN009, p. 4.

Il reste que la transformation de Mayotte en RUP lui permet de relever des moyens augmentés de la CTE<sup>62</sup>, sans qu'il s'agisse d'un gage de réussite, ce territoire ne disposant pas d'une expertise comparable à La Réunion s'agissant des fonds structurels<sup>63</sup>. Aussi s'attache-t-il à une coopération régionale qui lui soit propre : une coopération transfrontalière (Interreg V A) réunissant Mayotte, Madagascar et l'Union des Comores<sup>64</sup>.

Tout d'abord, le programme opérationnel de CTE concernant Mayotte porte sur un cadre géographique beaucoup plus étroit puisqu'il est dirigé vers son proche voisinage : les Comores et Madagascar. Pour ce champ géographique limité, l'enveloppe financière prévue est de 12 M€<sup>65</sup> – sur un total de 320 millions d'euros alloués pour la période – soit cinq fois moins que pour La Réunion. Il est vrai que la CTE impulsée à partir de Mayotte se déploie à l'ombre de conflits territoriaux peu propices à sa réalisation dans des termes clairement posés par F. T. Rakotondrahaso :

« L'État comorien pourra-t-il se permettre de renoncer à une coopération régionale financée par les fonds structurels européens obtenus par Mayotte, sachant que la mise en place d'une telle coopération représenterait un recul de la crédibilité de la thèse arguant de ce que Mayotte est une partie intégrante de l'Union des Comores<sup>66</sup>? »

Bien que l'Union des Comores ait accepté le principe de cette coopération, Th. M'Saïdié abonde dans ce sens :

« L'on n'est pas à l'abri d'une volte-face de l'État comorien, tant la question institutionnelle relative à Mayotte constitue un véritable point d'achoppement empêchant, de manière regrettable toute question d'intégration régionale impliquant ces deux territoires de prospérer<sup>67</sup>. »

Ensuite, ce programme opérationnel CTE « Mayotte-Comores-Madagascar » poursuit trois axes prioritaires : Accroître les échanges commerciaux au sein de la zone ; Améliorer l'état de santé des populations et les capacités de secours aux personnes ;

62. Voir H. PONGÉRARD-PAYET, « Les principales implications de l'octroi du statut de région ultrapériphérique au département de Mayotte », in D. BLANC et F. CAFARELLI (dir.), *op. cit.*, p. 201 et s.

63. Sur la méthode réunionnaise de mise en œuvre de la programmation européenne, S. CAZET, « L'action territoriale de l'Union européenne à La Réunion », in D. BLANC et J. DUPONT-LASSALLE (dir.), *op. cit.*


64. Mayotte relève du champ géographique du volet transnational piloté par La Réunion. Voir H. PONGÉRARD-PAYET, « Les fonds structurels et d'investissement européens à Mayotte », in J. DUPONT-LASSALLE, F. HERMET et É. RALSER (dir.), *Cinq ans de départementalisation à Mayotte. Enjeux juridiques et économiques*, Paris, L'Harmattan (à paraître).

65. Voir annexe I, décision d'exécution de la Commission du 16 juin 2014 établissant la liste des programmes de coopération et indiquant le montant total du soutien apporté par le Fonds européen de développement régional à chaque programme relevant de l'objectif « Coopération territoriale européenne » pour la période 2014-2020, JOUE L 178, 18 juin 2014, p. 18.

66. *Le statut de Mayotte vis-à-vis de l'Union européenne*, Aix-en-Provence, PUAM, coll. « Droit de l'outre-mer », 2014, p. 37.

67. *Op. cit.*

Développer l'accès à l'enseignement en mobilité dans l'espace transfrontalier<sup>68</sup>. Ces axes s'insèrent dans les objectifs thématiques valant pour l'ensemble de l'océan Indien, avec à nouveau une concentration financière au bénéfice de l'axe 3 (Soutenir le développement des échanges économiques dans la zone Océan Indien) et de l'axe 9 (Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination) qui mobilisent respectivement 37,5 et 46 % des fonds du FEDER. On rencontre parmi les résultats attendus le doublement des échanges commerciaux entre Mayotte, Madagascar et Les Comores, la création d'une cinquantaine d'entreprises actives sur le marché transfrontalier ou encore la signature d'une dizaine de nouvelles conventions de partenariat entre les établissements de formation et d'éducation de Mayotte avec les Comores et Madagascar. Les premiers appels à projets ont été lancés en 2016.

Enfin l'autorité de gestion est déconcentrée et non décentralisée comme à La Réunion puisqu'il s'agit de la préfecture de Mayotte. Elle est assistée d'un secrétariat conjoint situé à Mayotte, en liaison avec des correspondants aux Comores et à Madagascar. 

Au final, l'objectif de CTE et les financements afférents soutiennent la coopération régionale à La Réunion et Mayotte, dont la double qualité de RUP et de départements de l'outre-mer français, en fait une ardente nécessité.

---

68. Pour la déclinaison de l'ensemble des actions : programme opérationnel FEDER « Coopération territoriale européenne » – Programme transfrontalier Mayotte-Comores-Madagascar 2014-2020, juill. 2015, p. 38 et s.