

# Les fonds européens pour l'adaptation au changement climatique dans les régions ultrapériphériques à l'échelle de l'océan Indien<sup>1</sup>

Hélène PONGÉRARD-PAYET

*Maître de conférences HDR en droit public*

*Centre de Recherche Juridique – Université de La Réunion*

« (Parmi) les trois principaux devoirs de justice climatique (figure) l'adaptation, dont l'objectif est de protéger les sociétés des impacts du changement climatique en évitant ou du moins en atténuant les effets nuisibles présents et en anticipant les dommages futurs (...) »<sup>2</sup>.

Bien que l'adaptation constitue, au même titre que l'atténuation, un devoir de justice climatique, en particulier à l'égard des régions les plus vulnérables, elle constitue historiquement le parent pauvre de la lutte contre le changement climatique. Elle a longtemps été minimisée et perçue négativement comme étant le souci des pays les plus pauvres, les pays riches devant pouvoir s'adapter naturellement<sup>3</sup>. Aussi la stratégie de l'Union européenne relative à l'adaptation au changement climatique est-elle récente<sup>4</sup>, en reposant sur une communication de

---

<sup>1</sup> La présente étude reprend en partie, en l'actualisant et en l'étendant au cas de Mayotte, notre contribution, « Le soutien de l'Union européenne à l'adaptation au changement climatique dans les régions ultrapériphériques à l'échelle de La Réunion », in A.-S. TABAU (dir.), *Quel droit pour l'adaptation des territoires aux changements climatiques ? L'expérience de l'île de La Réunion*, Confluence des droits (en ligne), Aix-en-Provence, UMR DICE, vol. 4, 2018, p. 43.

<sup>2</sup> Et ce, aux côtés de la réduction des émissions de gaz à effet de serre et de la réparation des dommages : M. BOURBAN, *Penser la justice climatique*, Paris, PUF, 2018, p. 96.

<sup>3</sup> B. GARNAUD, « Entre atténuation et adaptation. Des approches européennes du changement climatique », *Grande Europe*, n° 19, avril 2010, La documentation française, p. 5. V. aussi ONERC, *Adaptation au changement climatique, Évaluation de la démarche nationale et recommandations*, Rapport au Premier ministre et au Parlement, La Documentation française, 2016, p. 30.

<sup>4</sup> Sachant que la lutte contre le changement climatique constitue un objectif de l'UE dans le domaine de l'environnement depuis le traité de Lisbonne (art. 191 § 1 TFUE) et fait partie des 5 objectifs clés de la Stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive (Commission européenne (ci-après Commission), Communication du 3 mars 2010, COM (2010) 2020 final, p. 5).

2013, elle-même précédée d'un livre blanc de 2009 et d'un livre vert de 2007<sup>5</sup>. En termes d'enseignements convergents, il ressort de ces trois documents que l'adaptation est indispensable en Europe à tous les niveaux de gouvernance (privé, local, régional, national et européen) vu le coût annuel élevé de l'inaction, chiffré à « 100 milliards d'euros en 2020 et à 250 milliards d'euros en 2050 pour l'ensemble de l'UE », sans compter le coût social estimé à « 26 000 décès supplémentaires par an dans les années 2020 et 89 000 dans les années 2050 »<sup>6</sup>, à la suite d'inondations et de vagues de chaleur. Y sont également identifiés les secteurs particulièrement concernés (agriculture, forêt, pêche, tourisme, santé, eau, écosystèmes et biodiversité, transports, services financiers et assurances, énergie) ainsi que les régions les plus vulnérables : « le bassin méditerranéen, les zones de montagne, les plaines inondables densément peuplées, les zones côtières, les régions ultrapériphériques et l'Arctique »<sup>7</sup>. Enfin, y est proposée une approche intégrée et coordonnée de l'Union reposant essentiellement sur trois objectifs : édifier un socle de connaissances ; intégrer l'adaptation dans les politiques et actions européennes ; favoriser l'action des États membres par un partenariat structuré, des conseils et soutiens financiers de l'UE. Selon l'évaluation finalisée en 2018, cette stratégie a rempli ses objectifs, tout en demeurant pertinente, l'Europe restant très vulnérable aux impacts du changement climatique. Ainsi, « le total des pertes économiques déclarées causées par des phénomènes météorologiques extrêmes et d'autres conditions climatiques extrêmes en Europe de 1980 à 2016 a atteint plus de 436 milliards d'EUR »<sup>8</sup> (Md€). Selon la Commission, même si la stratégie a permis de réunir de précieuses informations, « il est peut-être temps désormais de dépasser le stade de la production de connaissances pour se concentrer sur l'application de ces connaissances à la prise de décisions dans un contexte d'incertitude, en particulier dans les secteurs économiques ou les régions qui sont potentiellement plus vulnérables, comme l'agriculture dans les régions méditerranéennes ou les régions ultrapériphériques européennes »<sup>9</sup>. En écho, le pacte vert pour l'Europe, visant notamment à faire de l'Europe le premier continent neutre sur le plan climatique, annonce pour l'année 2021 « une nouvelle stratégie de l'UE, plus ambitieuse, en matière d'adaptation

---

<sup>5</sup> Commission, Communication du 16 avril 2013, COM (2013) 216 final ; Livre blanc du 1<sup>er</sup> avril 2009, Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen, COM (2009) 147 final ; Livre vert du 29 juin 2007, L'adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités d'action de l'Union européenne, COM (2007) 354 final.

<sup>6</sup> COM (2013) 216 final, p. 4-5.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 3. V. aussi le livre blanc de 2009, préc., p. 4.

<sup>8</sup> Commission, Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique, 12 novembre 2018, COM(2018) 738 final, p. 1. Sur l'évaluation de la stratégie, v. le lien : [https://ec.europa.eu/clima/consultations/evaluation-eus-strategy-adaptation-climate-change\\_fr](https://ec.europa.eu/clima/consultations/evaluation-eus-strategy-adaptation-climate-change_fr) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> décembre 2020.

<sup>9</sup> Commission, *ibid.*, p. 13-14.

au changement climatique »<sup>10</sup>. Il affirme que la Commission « accordera une attention particulière au rôle des régions ultrapériphériques [...], en tenant compte tant de leur vulnérabilité face au changement climatique et aux catastrophes naturelles que de leurs atouts uniques : la biodiversité et les sources d'énergie renouvelables »<sup>11</sup>.

Actuellement au nombre de neuf, les régions ultrapériphériques (RUP) comprennent six régions françaises, deux régions portugaises et une région espagnole<sup>12</sup>. Situées à des milliers de kilomètres du continent européen, les RUP sont réparties dans le bassin des Caraïbes, la forêt amazonienne, l'océan Indien et l'ouest de l'océan Atlantique. Elles font partie intégrante de l'UE et partagent des contraintes particulières qui justifient le statut d'intégration adaptée ou différenciée que le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) leur garantit<sup>13</sup>. Leur extrême vulnérabilité aux impacts du changement climatique est liée à un certain nombre de caractéristiques communes, notamment la concentration de la biodiversité et des espèces endémiques, la dépendance des ressources en eau, la concentration de la population et des activités en régions côtières menacées par la montée du niveau de la mer, l'existence de risques naturels accrus (sécheresse, inondations, cyclones, tempêtes, glissement de terrain, feux de forêt, tremblement de terre, éruption volcanique...) <sup>14</sup>. L'adaptation au changement climatique constituant un devoir de justice climatique, en particulier à l'égard des régions les plus vulnérables, il est donc fondamental que l'UE soutienne financièrement l'adaptation dans les RUP, d'autant que les

---

<sup>10</sup> Commission, Communication du 11 décembre 2019, COM (2019) 640 final, p. 6. Le Conseil européen des 10-11 décembre 2020 a relevé l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 à 55 % d'ici 2030. V. Concl., document EUCO 22/20, § 12.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 28.

<sup>12</sup> La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, La Réunion et Saint-Martin (France) ; les Açores et Madère (Portugal) ; les Canaries (Espagne).

<sup>13</sup> Essentiellement sur le fondement des art. 349 et 355 § 1 TFUE. V. I. VESTRIS, *Le statut des régions ultrapériphériques de l'Union européenne. La construction d'un modèle attractif et perfectible d'intégration différenciée*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 670 p. V. aussi notamment 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, 8 septembre 2014 ; D. KOCHENOV (éd.), *EU Law of the Overseas : Outermost Regions, Associated Overseas Countries and Territories, Territories Sui Generis*, Wolters Kluwer, 2011, 492 p. ; I. OMARJEE, « Régions ultrapériphériques », *Rép. de droit européen Dalloz*, 2002, mise à jour 2019 ; 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 ; N. RUBIO, « Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne », in L. TESOKA et J. ZILLER (dir.), *Union européenne et outre-mers unis dans leurs diversités*, Aix-en-Provence, PUAM, 2008, p. 121 ; L. SERMET, « La notion juridique de l'ultrapériphéricité communautaire », *Europe* 2002, n° 6, chr. 7, p. 3.

<sup>14</sup> V. AMEC, Impact économique du changement climatique et de l'adaptation dans les Régions ultrapériphériques, Résumé des enseignements, Étude réalisée pour la Commission, OPUE, juin 2014, p. 1.

contraintes financières constituent, comme le souligne la Commission, « *l'un des principaux obstacles à l'adaptation* »<sup>15</sup>, dont la plupart des initiatives sont prises à l'échelon régional ou local, « *la gravité et la nature des effets du changement climatique étant très variables selon les régions d'Europe* »<sup>16</sup>.

Financièrement, l'Union consacre à l'action pour le climat au moins 20 % de son budget sur la période 2014-2020, soit 200 Md€<sup>17</sup>, contre 6 à 8 % du budget 2007-2013 ; part qui est passée à 30 % sur la période 2021-2027<sup>18</sup>. La présente étude vise à déterminer dans quelle mesure ce budget profite aux RUP, en particulier de l'océan Indien. À cette fin, elle tend à rechercher dans quelle mesure la stratégie européenne pour les RUP prend en compte la problématique d'adaptation en écho aux stratégies européennes globales (I), l'étendue de l'action des fonds européens dépendant, en effet, de l'étendue de cette prise en compte. Puis, à la lumière des programmes opérationnels des RUP pour 2014-2020<sup>19</sup>, elle tend à étudier l'action de ces fonds dans l'océan Indien, en présentant les principaux leviers financiers européens au service de l'adaptation au changement climatique, en particulier à La Réunion et à Mayotte (II).

---

<sup>15</sup> Livre blanc de 2009, préc., p. 15, se référant au rapport de N. STERN pour le gouvernement britannique, *The Economics of Climate Change*, 2006.

<sup>16</sup> Commission, Action pour le climat, Comprendre les politiques de l'Union européenne, OPUE, 2014, p. 9.

<sup>17</sup> Commission, Rapport au Parlement européen et au Conseil du 8 novembre 2016 sur la mise en œuvre de l'accord de Paris, COM (2016) 707 final, p. 9.

<sup>18</sup> Sur les 1 074 milliards d'euros (Md€) au prix de 2018 du cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 environ 356,4 Md (33 %) concernent le volet « Ressources naturelles et environnement ». V. Conseil, règlement (UE, Euratom) 2020/2093 du 17 décembre 2020 fixant le CFP pour les années 2021 à 2027, *JOUE* L 433 I, 22 décembre 2020, p. 11, annexe I. En outre, sur les 750 Md€ (prix de 2018) de l'instrument temporaire de l'UE pour la relance (NextGenerationEU, NGEU) 10 Md sont alloués pour le soutien aux territoires dans leur transition vers une économie neutre pour le climat. V. Conseil, règlement (UE) 2020/2094 du 14 décembre 2020 établissant un instrument de l'Union européenne pour la relance en vue de soutenir la reprise à la suite de la crise liée à la COVID-19, *JOUE* L 433 I, 22 décembre 2020, p. 23, art. 2.

<sup>19</sup> Ceux de la programmation 2021-2027 sont en cours de finalisation pour une validation entre l'été et la fin de l'année 2021, en raison du retard pris, avec le Brexit et la pandémie de Covid-19, dans l'adoption des textes européens relatifs aux fonds et programmes 2021-2027, toujours en cours de négociation au 15 février 2021, date de relecture finale de la présente contribution.

# **I. La stratégie européenne pour les RUP : catalyseur du soutien des fonds européens à l'adaptation outre-mer**

À la demande du Conseil européen de juin 2002, les orientations stratégiques de la Commission en faveur des RUP sont définies, depuis 2004<sup>20</sup>, dans plusieurs communications dont il importe de retracer l'évolution et les lignes de force en matière d'adaptation. Après de timides prémices en 2007 et 2008, l'année 2012 marque la montée en puissance de la lutte contre le changement climatique dans la stratégie européenne pour les RUP (A), qui va aller se renforcer sous l'empire de la stratégie de 2017 (B).

## **A. Vers la consécration d'un axe prioritaire pour le climat : de 2007 à 2012**

Les communications de 2007 et de 2008 marquent les premiers balbutiements de l'action européenne en faveur de l'adaptation au changement climatique dans les RUP (1), avant la consécration d'un véritable axe stratégique en 2012 (2).

### **1. L'apport timide des communications de 2007 et de 2008**

**Dans sa communication, en date du 12 septembre 2007**, qui lance une consultation publique sur quatre thèmes cruciaux pour les RUP, parmi lesquels le défi du changement climatique, la Commission présente pour la première fois l'adaptation aux effets du changement climatique comme constituant un enjeu majeur pour les RUP, compte tenu de leur situation géographique et de leur fragilité<sup>21</sup>. Le débat public qui en a résulté a notamment argué du coût élevé de l'adaptation dans les RUP<sup>22</sup>.

Tirant, à la demande du Conseil européen, les conclusions du débat public, **la communication suivante du 17 octobre 2008** propose un nouveau paradigme axé sur la valorisation des atouts des RUP. Celles-ci sont considérées notamment comme des laboratoires privilégiés de lutte contre les effets du changement climatique<sup>23</sup>. Sont alors cités en exemple notamment le projet GERRI de l'île de La Réunion relatif à l'autonomie énergétique ou encore la recherche

---

<sup>20</sup> Communication du 26 mai 2004, Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques, COM (2004) 343 final.

<sup>21</sup> Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives, COM (2007) 507 final, p. 10.

<sup>22</sup> Commission, Communication du 17 octobre 2008, Les Régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe, COM (2008) 642 final, p. 5.

<sup>23</sup> *Idem*, p. 7, point 4-2.

multidisciplinaire sur les maladies infectieuses émergentes, comme le chikungunya, dans l'océan Indien. Afin de donner corps au nouveau paradigme, la Commission préconise un certain nombre d'actions, qui seront ultérieurement finalisées, telles une étude d'impact économique de l'adaptation au changement climatique dans les RUP ou la reconnaissance de la vulnérabilité des RUP dans le prochain livre blanc sur l'adaptation au changement climatique<sup>24</sup>. À l'époque, l'objectif recherché à plus long terme est de rénover la stratégie européenne en faveur des RUP, laquelle consacrera en 2012 un axe prioritaire à la lutte contre le changement climatique.

## 2. L'axe prioritaire de la communication de 2012

**Dans une communication du 20 juin 2012**, en écho à la Stratégie Europe 2020, la Commission présente la stratégie renouvelée de l'Union en faveur des RUP, dans laquelle elle consacre un 5<sup>e</sup> axe stratégique à l'atténuation et à l'adaptation au changement climatique, en affirmant qu'il convient de mettre davantage l'accent sur une approche globale en matière de lutte contre le changement climatique<sup>25</sup>. À ce titre, elle prévoit d'intégrer cette lutte dans toutes les politiques pertinentes et d'adopter des mesures appropriées d'adaptation et d'atténuation<sup>26</sup>. Elle présente la politique de cohésion comme le principal instrument de mise en œuvre de la Stratégie Europe 2020, qui contribuera à soutenir, dans les RUP, l'adaptation au changement climatique ainsi que son atténuation<sup>27</sup>. Elle précise que « *la politique de protection civile de l'UE soutient des mesures visant à minimiser la vulnérabilité particulière des RUP aux catastrophes naturelles* »<sup>28</sup>. Elle affirme également que « *la résilience des RUP face aux conséquences du changement climatique doit être renforcée par un soutien à l'adaptation au changement climatique dans tous les secteurs concernés* »<sup>29</sup> et que les résultats d'une étude sur les effets du changement climatique dans les RUP seront prochainement publiés.

Il s'agit de **l'étude d'impact réalisée en juin 2014** par AMEC. Préconisée en 2008, cette étude souligne notamment les risques clés pour chaque RUP, à

---

<sup>24</sup> *Idem*, pp. 10-11 où d'autres actions sont préconisées : « *Encourager la mise en place d'une politique de gestion intégrée des risques côtiers (submersions, érosion côtière, réduction de la vulnérabilité des populations et biens exposés) et d'un dispositif de surveillance et d'alerte dans le contexte de la sécurité et de la protection civile. Elaborer un schéma volontaire de conservation de la nature, basé sur l'expérience de Natura 2000. Développer et mettre en œuvre des mesures visant à lutter contre les espèces envahissantes* ».

<sup>25</sup> Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM (2012) 287 final, p. 6.

<sup>26</sup> *Idem*, p. 7.

<sup>27</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>28</sup> *Idem*, p. 15.

<sup>29</sup> *Idem*, p. 16.

partir d'une évaluation des impacts climatiques dans treize secteurs<sup>30</sup>, et analyse le rôle qualifié d'« *important* »<sup>31</sup> des fonds européens en matière d'adaptation au changement climatique dans les RUP. Elle identifie en conséquence les domaines d'intervention les plus à risque pour l'adaptation dans chaque RUP, à l'exception de Mayotte, devenue RUP seulement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014<sup>32</sup>. Ainsi, pour La Réunion, les secteurs suivants sont jugés prioritaires<sup>33</sup> : construction, transport et tourisme, biodiversité, aménagement des zones côtières, santé humaine et prévention de catastrophes. L'étude formule aussi des recommandations politiques assez classiques : la nécessité d'améliorer la capacité des RUP à s'adapter aux effets des catastrophes naturelles, la nécessité d'intégrer les actions relatives au changement climatique dans toutes les politiques concernées et celle d'adopter des mesures d'atténuation et d'adaptation appropriées<sup>34</sup>. Aussi dans la continuité de cette étude la stratégie de l'UE pour les RUP de 2017 vise-t-elle parmi d'autres actions à renforcer la lutte contre le changement climatique dans ces régions.

## **B. Une stratégie renforcée pour le climat : théorie et pratique de 2017 à 2020**

La Commission rappelle en 2017 que les RUP sont vulnérables au changement climatique et reconnaît qu'elles bénéficient d'un soutien public substantiel de l'UE, qui concourt notamment « à *préserver l'environnement et à lutter contre le changement climatique* », mais que « *malgré les progrès*

---

<sup>30</sup> AMEC, *ibid.*, p. 2 visant sept secteurs économiques (agriculture et foresterie, énergie, construction et bâtiments, déchets, tourisme, pêche et aquaculture, transport) et six systèmes humains et environnementaux (santé, aménagement des zones côtières, eau, biodiversité, sol, catastrophes et risque).

<sup>31</sup> *Idem*, p. 5.

<sup>32</sup> En application de la décision 2012/419/UE du Conseil européen du 11 juillet 2012 modifiant le statut à l'égard de l'UE de Mayotte, *JOUE* L 204, 31 juillet 2012, p. 131. V. 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.), *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 ; « 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 ; « Le statut de Mayotte vis-à-vis de l'Union européenne : enjeux et perspectives », *RJOI*, 2011, n° 13, p. 7. V. aussi F.T. RAKOTONDRAHASO, *Le statut de Mayotte vis-à-vis de l'Union européenne*, Aix-en-Provence, PUAM, coll. Droit d'Outre-mer, 2014.

<sup>33</sup> AMEC, *ibid.*, pp. 10 et 11.

<sup>34</sup> *Idem*, p. 11, point 7. À cette fin, des tableaux sont présentés notamment sur les opportunités indirectes pour l'action climatique des fonds de la politique de cohésion (*idem*, pp. 15-16) ou sur des exemples de mesures de prévention et d'adaptation à financer par la politique de cohésion (*idem*, p. 17).

accomplis au fil des années, les régions ultrapériphériques restent confrontées à de grandes difficultés, encore accentuées par la mondialisation et le changement climatique »<sup>35</sup>. Elle propose donc une nouvelle approche visant parmi d'autres objectifs à « permettre aux (RUP) de devenir plus résilientes »<sup>36</sup> (1) ; approche dont elle étudie la mise en œuvre en 2020 (2). Il importe en effet que les propositions formulées dans des communications à valeur incertaine<sup>37</sup> soient traduites dans des mesures concrètes et des normes juridiquement contraignantes (directive, règlement, décision), qui vont s'appliquer dans les RUP dans le respect de leur statut d'intégration adaptée<sup>38</sup>.

## 1. L'approche ambitieuse de la communication de 2017

La stratégie européenne de 2017 pour les RUP propose **une nouvelle approche offrant des opportunités aux RUP par secteur** afin de dynamiser leur développement. Elle repose sur quatre piliers<sup>39</sup>, dont le deuxième entend permettre aux RUP d'exploiter au mieux leurs atouts dans plusieurs secteurs comme l'économie bleue, la biodiversité, l'économie circulaire, le changement climatique ou les énergies renouvelables. De manière générale, les RUP sont encouragées « à rechercher la combinaison appropriée de subventions et d'instruments financiers par l'association de différentes sources de financement nationales, régionales et européennes »<sup>40</sup>. Dans le secteur de la biodiversité, la Commission souligne que « des écosystèmes sains fournissent des biens essentiels pour la société, tels que, par exemple, de l'air pur et une eau propre et contribuent à l'adaptation au changement climatique et à l'atténuation de ses effets »<sup>41</sup>. Elle se réfère à plusieurs instruments à utiliser (FEADER, LIFE, BEST)<sup>42</sup> et ambitionne de mettre à profit l'initiative BEST afin de « soutenir spécifiquement la préservation de la biodiversité et l'utilisation durable des services

---

<sup>35</sup> Communication du 24 octobre 2017, Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne (ci-après Stratégie de 2017), COM (2017) 623 final, p. 2 et son annexe « Liste complète des mesures » ; mesures à prendre par la Commission, les RUP et leurs États membres respectifs.

<sup>36</sup> Stratégie de 2017, *ibid.*, p. 19.

<sup>37</sup> V. C. BLUMANN et L. DUBOUIS, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, LexisNexis, 7<sup>e</sup> éd., 2019, § 833 et 834.

<sup>38</sup> Ce statut implique l'applicabilité dans les RUP des mesures européennes d'adaptation au changement climatique et, chaque fois que nécessaire, l'adaptation de ces mesures aux spécificités des RUP. V. notre étude in A.-S. TABAU (dir.), *op. cit.*, pp. 48-52.

<sup>39</sup> Tandis que le 3<sup>e</sup> pilier vise à soutenir la croissance et la création d'emplois, par un renforcement de la participation des RUP au programme Horizon 2020, et le 4<sup>e</sup> à renforcer la coopération des RUP avec leurs voisins, le 1<sup>er</sup> prévoit un partenariat renforcé au titre duquel est envisagée la création, outre d'une plateforme d'échange *ad hoc*, de tasks forces spécialisées aux besoins spécifiques d'une RUP.

<sup>40</sup> Stratégie de 2017, *ibid.*, p. 6.

<sup>41</sup> *Idem*, p. 8.

<sup>42</sup> Sur ces instruments, v. *infra*, partie II.



écosystémiques, y compris en ce qui concerne l'adaptation au changement climatique dans les (RUP) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) dans les nouveaux programmes »<sup>43</sup>. Elle envisage, pour promouvoir des objectifs communs, de collaborer par accords externes avec les partenaires des RUP (PTOM ; pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique)<sup>44</sup>, donc notamment avec les îles de l'océan Indien voisines de La Réunion et de Mayotte.

**Dans le secteur précisément du changement climatique**, après avoir rappelé la vulnérabilité des RUP à ses conséquences, « en particulier l'élévation du niveau de la mer et les phénomènes climatiques extrêmes tels que l'ouragan Irma qui a frappé Saint-Martin » en septembre 2017, la Commission souligne les aides possibles (mécanisme de protection civile, Fonds de solidarité de l'UE (FSUE), programme LIFE) et recommande aux États membres et aux RUP de mettre régulièrement à jour les besoins, risques et vulnérabilités spécifiques à ces régions, « y compris les mesures d'adaptation possibles, qui devront être pris en compte dans les approches nationales ou régionales en matière d'adaptation au changement climatique et de gestion des risques de catastrophes », et de « soutenir les exercices, la formation et l'échange de meilleures pratiques dans le cadre du mécanisme de protection civile de l'UE, y compris dans les domaines liés à la prévention et à la préparation et, le cas échéant, y associer les pays voisins des régions ultrapériphériques »<sup>45</sup>. La Commission se veut en outre force de propositions, en proposant en matière d'adaptation les mesures suivantes<sup>46</sup> : renforcer le volet RUP dans le programme LIFE, en y incluant leur préparation aux événements climatiques extrêmes ; lancer un projet sur l'adaptation dans les RUP en 2019 ; intégrer les difficultés spécifiques des RUP dans la prochaine stratégie européenne d'adaptation ; mieux sensibiliser les RUP aux financements possibles du sous-programme LIFE « Action pour le climat » ; encourager la participation d'experts des RUP à la conception, par les organisations européennes de normalisation, de normes de résistance aux risques géoclimatiques pour les infrastructures ; évaluer la mise en œuvre du FSUE dans les RUP. En définitive, la stratégie de 2017 se veut ambitieuse. Ce qui exige « une volonté politique et le choix d'en faire une priorité ainsi que des efforts constants », sans compter « de solides investissements »<sup>47</sup>, affirme la Commission, qui promet de travailler en étroite collaboration avec les RUP et leurs États membres respectifs afin de

---

<sup>43</sup> Stratégie de 2017, *ibid.*, p. 9.

<sup>44</sup> V. l'annexe à la stratégie de 2017, *ibid.*, p. 5. Le 4<sup>e</sup> pilier (dédiée à la coopération des RUP avec leurs voisins et au-delà) devrait permettre à l'UE d'investir « dans le domaine de la prévention et de la gestion des risques de catastrophes, ainsi que dans d'autres domaines tels que la protection de l'environnement et la gestion des déchets, les transports et l'énergie » : annexe..., *idem*, p. 11.

<sup>45</sup> Stratégie de 2017, préc., p. 10. Sur les aides évoquées, v. *infra*, partie II.

<sup>46</sup> Sur ces mesures, *idem*, pp. 10-11 et annexe, p. 6. Celles relatives au programme LIFE ne sont pas sans rappeler nos propositions in A.-S. TABAU (dir.), *op. cit.*, pp. 58-59 ; 60-61.

<sup>47</sup> Stratégie de 2017, *ibid.*, pp. 19-20.

garantir la mise en œuvre concrète des mesures annoncées ainsi que la proposition de mesures adaptées à leurs spécificités. Se voulant fidèle à son engagement, elle a publié en 2020 un rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de 2017.

## **2. Le rapport de mise en œuvre de 2020 ou le rôle important des fonds européens**

Un rapport du 23 mars 2020<sup>48</sup> présente les actions entreprises par la Commission, les RUP et leurs États membres respectifs depuis l'adoption de la stratégie de 2017. Dans l'ensemble, la Commission estime que la mise en œuvre est sur la bonne voie, avec des résultats concrets sur le terrain, et qu'elle a tenu ses engagements, notamment en offrant aux RUP des opportunités spécifiques dans un large éventail de programmes de l'UE. Mais elle convient qu'une mise en œuvre intégrale nécessite « *d'accélérer et de concentrer les efforts, à tous les niveaux, sur les secteurs clés : la lutte contre le changement climatique, la protection de la biodiversité, la mise en place de l'économie circulaire et le passage aux énergies renouvelables* » et que « *le Fonds européen de développement régional (FEDER) constitue une source importante de financement pour investir dans ces secteurs* »<sup>49</sup>.

**Concernant les actions restant à accomplir en matière climatique**, la Commission entend proposer des moyens de gérer l'espace maritime de manière plus durable, vu « *le rôle central de l'économie bleue dans la lutte contre le changement climatique* »<sup>50</sup> ; élaborer un plan d'action pour l'adaptation dans les RUP et adopter une stratégie européenne ambitieuse en matière d'adaptation au changement climatique, déjà annoncée dans le pacte vert. En outre, elle affirme « *qu'il est important que le Parlement européen et le Conseil adoptent* » ses propositions pour les programmes européens 2021-2027, car ils « *prévoient un accès sur mesure et des conditions particulières pour les régions ultrapériphériques* »<sup>51</sup>.

**Concernant les actions déjà accomplies en matière climatique**, la Commission souligne l'organisation de deux forums pour les affaires maritimes et la pêche, en 2018 et 2019, afin d'aider les RUP à élaborer des stratégies de croissance bleue, ainsi que le lancement de deux groupes de travail, l'un à La Réunion sur la transition énergétique en 2018, l'autre aux Canaries sur la gestion des déchets en 2019. Elle note la nomination en avril 2019 par l'État français d'un

---

<sup>48</sup> Commission, Rapport relatif à la mise en œuvre de la communication de la Commission intitulée « Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne », COM(2020) 104 final, et son annexe.

<sup>49</sup> *Idem*, p. 12.

<sup>50</sup> *Idem*, p. 3.

<sup>51</sup> *Idem*, p. 11. Sur les perspectives post-2020 des programmes horizontaux, v. *infra*, partie II, B, 1.

délégué interministériel chargé d'accélérer les mesures de prévention et d'adaptation dans les RUP françaises ainsi que l'adoption en décembre 2018 du deuxième plan national d'adaptation au changement climatique, mentionnant les défis à relever dans les territoires français d'outre-mer<sup>52</sup>. En outre, elle souligne à plusieurs reprises le rôle important des fonds européens, en affirmant notamment que « *les fonds de l'Union pour la cohésion, l'agriculture, la pêche et la politique maritime ont déployé des moyens importants (...) en particulier dans le domaine de (...) l'environnement* »<sup>53</sup>. Ainsi, avec un soutien d'environ 1,1 Md€ à toutes les RUP sur la période 2014-2020 en matière de changement climatique, le FEDER constitue-t-il, selon la Commission, le principal instrument de financement de la lutte contre le changement climatique dans les RUP où il a soutenu également, sur la même période, pour plus de 54 millions d'euros (M€) la préservation de la biodiversité<sup>54</sup>. Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) y a financé pour sa part des mesures agro-environnementales et le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) l'économie bleue<sup>55</sup>. Le FSUE a alloué 49 M€ à la reconstruction de Saint-Martin et de la Guadeloupe après les ouragans Irma et Maria de 2017 et le programme Horizon 2020<sup>56</sup> a financé pour au moins 100 M€ des projets d'énergie renouvelable dans les îles européennes, y compris dans les RUP<sup>57</sup>. Enfin, le programme LIFE<sup>58</sup> a soutenu dans ces régions la gestion des déchets et la préparation aux phénomènes climatiques extrêmes ainsi que, conjointement avec le FEDER, la préservation de la biodiversité ; le changement climatique figurant dans le pacte vert parmi les principaux facteurs de perte de biodiversité<sup>59</sup>.

---

<sup>52</sup> Notamment en matière de collecte de données, de préservation de la biodiversité et des ressources naturelles, de tourisme et de leviers financiers V. l'annexe du rapport, *ibid.*, p. 2.

<sup>53</sup> Rapport de 2020, *ibid.*, p. 2 notant aussi une contribution de plus de 13 Md€ de ces fonds aux RUP pour 2014-2020, tous secteurs confondus.

<sup>54</sup> Sur ces soutiens du FEDER, *idem*, notes 14 et 16. V. également p. 5 précisant que les programmes Interreg du FEDER ont aussi permis de renforcer la coopération des RUP avec les PTOM ou les pays tiers en matière de biodiversité.

<sup>55</sup> Le Conseil ayant souligné l'importance d'un tel soutien ainsi que « *la vulnérabilité de ces régions au changement climatique, qui a une incidence sur leurs côtes, leurs écosystèmes et leur biodiversité* », *ibid.*, p. 3 citant les conclusions du Conseil sur les océans et les mers du 19 novembre 2019. Sont aussi cités en exemple les RUP, telle La Réunion, ayant amélioré grâce au FEAMP la planification de leurs espaces maritimes pour une meilleure utilisation des océans, ou Mayotte, ayant offert aux petits opérateurs une aide notamment à l'acquisition de navires.

<sup>56</sup> V. sur ce programme, *ibid.*, p. 6 à 8 et p. 6 sur le FSUE.

<sup>57</sup> En particulier à La Réunion qui a investi dans la transition énergétique. V. *infra*, partie II.

<sup>58</sup> Programme mentionné à plusieurs reprises (*ibid.*, p. 2, 4, 5 et 6) et dont l'accès aux RUP a été amélioré entre 2018 et 2020, conformément à nos propositions in A.-S. TABAU (dir.), *op. cit.*, p. 58-59 ; 60-61.

<sup>59</sup> Rapport de 2020, préc., p. 4-5 citant par exemple La Réunion et les Açores qui protègent les habitats locaux et les espèces endémiques ; La Réunion et Mayotte qui mettent en place, tout comme la Guyane et la Guadeloupe, des agences régionales de la biodiversité.

En définitive, il apparaît à la lumière de l'évolution et de la mise en œuvre de la stratégie européenne pour les RUP qu'en écho aux stratégies européennes globales pour une Europe plus verte et plus résiliente, les fonds et programmes européens jouent de plus en plus un rôle important dans la lutte contre le changement climatique dans les RUP. Il importe dès lors d'étudier la contribution concrète de ces fonds à cette lutte, en particulier dans les RUP de l'océan Indien, sur la période 2014-2020.

## II. Le soutien des fonds européens 2014-2020 à l'adaptation au changement climatique dans les RUP de l'océan Indien

La lutte contre le changement climatique bénéficie, pour 2014-2020, d'un budget de l'UE de 200 Md€. Elle est essentiellement soutenue par les cinq fonds structurels et d'investissement européens (FESI)<sup>60</sup> dont seulement quatre sont mobilisables dans les RUP de l'océan Indien, la France n'étant pas éligible au Fonds de cohésion<sup>61</sup> faute d'un RNB par habitant inférieur à 90 % de la moyenne européenne. La Réunion et Mayotte sont donc éligibles à quatre FESI : le FEDER et le Fonds social européen (FSE) au titre de la politique de cohésion<sup>62</sup> ; le FEADER au titre de la politique de développement rural de la politique agricole commune et, enfin, le FEAMP au titre de la politique commune de la pêche et de la politique maritime intégrée. À La Réunion, première région française en volume de fonds européens, l'enveloppe des FESI pour 2014-2020 s'élève à 2,181 Md€ contre 1,9 Md€ en 2007-2013<sup>63</sup>. Celle de Mayotte est moindre, en se

---

<sup>60</sup> Commission, Rapport de 2016 sur la mise en œuvre de l'accord de Paris, préc., pp. 9-10 ; Parlement européen, Résolution du 13 juin 2017, Les éléments fondamentaux d'une politique de cohésion de l'Union pour l'après-2020, *JOUE C* 331, 18 septembre 2018, p. 41, point 31.

<sup>61</sup> Sur la période 2014-2020, parmi les États membres disposant de RUP, seul le Portugal est éligible au Fonds de cohésion, contrairement à la France et à l'Espagne. V. Commission, décision d'exécution 2014/99/UE du 18 février 2014, *JOUE L* 50, 20 février 2014, p. 22. Sur la période 2007-2013, l'Espagne, outre le Portugal, y était éligible. Sur ce fonds, v. N. RUBIO, « Fonds de cohésion », *J.-Cl. Europe Traité*, Fasc. 2190, 5 mars 2014.

<sup>62</sup> Sur cette politique et sa déclinaison dans les RUP, v. 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 ; « 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*, vol. 1, Saint-André, Université de La Réunion - Epica Éditions, 2017, p. 189 ; « La politique de cohésion de l'Union européenne en faveur des régions ultrapériphériques », *Europe*, janvier 2013, Étude n° 1, p. 5. V. aussi, D. PERROT et I. VESTRIS, « La politique de cohésion et le développement durable des RUP », in G. BAUELLE et D. CHARLES-LE BIHAN (dir.), *Les Régions et la politique de cohésion de l'Union européenne*, Rennes, Les PUR, 2017, p. 139.

<sup>63</sup> Chiffres de l'IEDOM, La Réunion, Rapport annuel 2019, juillet 2020, pp. 58-59.

chiffrant à 325,54 M€<sup>64</sup>. Il convient de rechercher quelle est la part affectée aux actions relatives à l'adaptation au changement climatique, en étudiant notamment les programmes opérationnels (PO) de La Réunion et de Mayotte, qui ont dû respecter la règle de concentration thématique imposant d'affecter une part des subsides européens à certains des onze objectifs thématiques (ci-après OT)<sup>65</sup> tels qu'ils sont priorisés par chaque FESI sur la période 2014-2020. Pour la première fois, un objectif, l'OT 5<sup>66</sup>, est consacré expressément à l'adaptation au changement climatique, les autres objectifs pouvant indirectement concerner cette adaptation<sup>67</sup>. Il faut regretter cependant que, parmi les cinq FESI, seul le Fonds de cohésion ait priorisé l'OT 5 dans ses objectifs. Or, ce fonds, qui finance les projets dans les domaines du transport et de l'environnement, n'est pas mobilisable dans les RUP françaises ainsi qu'aux Canaries (RUP espagnole), alors qu'il l'est dans les RUP portugaises, comme vu *supra*. Se pose donc la question de la reconsidération de l'accès à ce fonds, « *particulièrement à l'égard (de l'ensemble) des régions ultrapériphériques, qui demeurent des régions dont la vulnérabilité ne peut être occultée* »<sup>68</sup>, notamment en matière d'adaptation au changement climatique.

Certains FESI contribuent plus que d'autres à soutenir l'adaptation au changement climatique dans les RUP de l'océan Indien (A), qui peuvent également à cette fin exploiter d'autres instruments de l'Union, bien qu'ils soient moins dotés en ressources que les FESI (B).

---

<sup>64</sup> Chiffres de l'IEDOM, Mayotte, Rapport annuel 2018, juin 2019, p. 30. C'était 22,92 M€ au titre du 10<sup>e</sup> Fonds européen de développement (FED) en 2008-2013 lorsque Mayotte était encore un PTOM. V. H. PONGÉRARD-PAYET, « 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'Ericka Bareigts, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 71 ; « Les régions ultrapériphériques de l'océan Indien et les fonds structurels européens », in L. M. F. VALENTE (dir.), *Olhares Cruzados sobre as Regiões Ultraperiféricas da União Europeia*, Presses de l'Université de Coimbra, coll. « Euro-atlântico : Espaço de Diálogos », 2018, p. 161.

<sup>65</sup> OT déclinés à l'art. 9 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 (JOUE L 347, 20 décembre 2013, p. 320) qui fixe le cadre commun de mobilisation des cinq FESI pour la période 2014-2020.

<sup>66</sup> L'OT 5 vise à « promouvoir l'adaptation au changement climatique ainsi que la prévention et la gestion des risques » (*ibid.*).

<sup>67</sup> En particulier les OT 4 (économie sobre en carbone), 6 (protection de l'environnement et utilisation rationnelle des ressources) et 7 (transport durable), bien que l'OT 4 serve davantage l'atténuation au changement climatique. À comparer avec l'étude d'AMEC (préc., pp. 14 à 16, tableau 8) pour qui 9 OT sur 11 offrent des opportunités indirectes pour l'action climatique.

<sup>68</sup> LEBON L., « Le Fonds de cohésion et l'outre-mer », *Rev. UE* mars 2017, n° 606, p. 147. V. aussi notre proposition in TABAU A.-S. (dir.), *op. cit.*, p. 51.

## A. Les principaux FESI soutenant l'adaptation au changement climatique à La Réunion et à Mayotte

Selon l'étude d'impact de 2014<sup>69</sup>, trois fonds européens ont joué un rôle important en matière d'adaptation dans les RUP en 2007-2013 : le FEDER, le FEADER et, dans une moindre mesure, le FEP (Fonds européen pour la pêche, devenu le FEAMP en 2014<sup>70</sup>). Le constat est sensiblement identique pour la période 2014-2020 dans les RUP de l'océan Indien où, à la lecture des PO, le FEDER (1) contribue à soutenir, au titre des FESI, l'adaptation au changement climatique, aux côtés du FEADER et, dans une moindre mesure, du FEAMP (2). Délaissé, le FSE mériterait d'être exploité pour permettre la création d'emplois verts et l'acquisition de compétences concernant la prévention et la gestion des risques ainsi que l'adaptation au changement climatique<sup>71</sup>.

### 1. Le double financement essentiel du FEDER

Sur la période 2014-2020, le FEDER<sup>72</sup> soutient l'adaptation dans le cadre des deux objectifs prioritaires de la politique de cohésion. **Au titre de l'objectif 1, « Investissement pour la croissance et l'emploi »**, La Réunion bénéficie d'une dotation d'environ 1,130 Md€<sup>73</sup> dont près de 23 % concernent, selon la Commission<sup>74</sup>, la lutte contre le changement climatique. Validé le 11 décembre 2014 par la Commission et géré par le Conseil régional de La Réunion, le PO identifie neuf axes prioritaires pour le développement économique de l'île, parmi lesquels « *la transition énergétique et l'autonomie électrique* » ainsi que « *la prévention des risques, la gestion rationnelle des ressources et la valorisation du*

---

<sup>69</sup> AMEC, *ibid.*, p. 5. Le Fonds de cohésion, auquel les régions françaises ne sont pas éligibles, a également joué un rôle important dans les RUP portugaises et espagnole.

<sup>70</sup> V. règlement (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au FEAMP, *JOUE* L 149, 20 mai 2014, p. 1, art. 4.

<sup>71</sup> En ce sens, Commission, Orientations à l'intention des bénéficiaires des FESI et des instruments européens connexes, OPUE, 2014, p. 34 (ci-après guide FESI) ; AMEC, *ibid.*, p. 13. Sur le FSE, v. F. MICHÉA, « Le développement social des régions ultrapériphériques au prisme du Fonds social européen », *Rev. UE*, mars 2017, n° 606, p. 140 et H. PONGÉRARD-PAYET, « La contribution contrastée du Fonds social européen à la cohésion sociale des régions ultrapériphériques françaises », in F. FABERON (dir.), *De la cohésion sociale : théories et pratiques*, Monts, Éd. « Recherches sur la cohésion sociale », 2020, p. 403 ; « L'évolution du cadre juridique du Fonds social européen, facteur de cohésion sociale des régions ultrapériphériques françaises ? », *Carnets de recherches de l'océan Indien* (en ligne), 2020, n° 6., p. 83.

<sup>72</sup> V. H. PONGÉRARD-PAYET, « Le soutien du FEDER aux Outre-mer sur la période 2014-2020 », *Rev. UE*, mars 2017, n° 606, p. 132 ; N. RUBIO, « Fonds européen de développement régional », *J-Cl. Europe Traité*, Fasc. 2180, 5 janvier 2014.

<sup>73</sup> Commission, décision d'exécution C(2014) 9743 final du 11 décembre 2014, art. 4.

<sup>74</sup> V. (dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021), le lien suivant : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/atlas/programmes/2014-2020/France/2014fr16rfop007](http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/atlas/programmes/2014-2020/France/2014fr16rfop007)

*patrimoine* »<sup>75</sup>. Le guichet unique « Infrastructures de Développement Durable et Énergie » de la région accompagne les porteurs de projet qui s'inscrivent dans ses fiches actions. Par exemple, afin de renforcer la résilience du territoire face aux catastrophes, sont financés des investissements visant à assurer la continuité des itinéraires routiers et à améliorer la sécurité des personnes exposées aux risques d'inondation<sup>76</sup>. Parmi les projets soutenus<sup>77</sup> figurent notamment la suppression ou l'amélioration de radiers, la sécurisation de la route de Cilaos (route nationale n° 5 sujette à coupure et fermeture pendant la saison cyclonique), des programmes d'études sur la prévention des risques cycloniques, la protection de 240 bâtis par des endiguements, la préservation des espèces endémiques menacées (échenilleur ou tuit-tuit, pétrel, busard de Maillard ou papangue, gécko vert de Manapany...). En outre, tous les grands projets, tels que la nouvelle Route du littoral ou l'agrandissement de l'aéroport Roland Garros, doivent être résilients au climat<sup>78</sup>. Enfin, La Réunion a été si performante en matière de transition énergétique<sup>79</sup> que ce secteur s'est vu réaffecter une partie de la réserve de performance<sup>80</sup>.

L'atténuation est aussi particulièrement soutenue à Mayotte : 20 % de la dotation du FEDER, qui s'élève à 148,9 M€, concernent en effet la transition vers

---

<sup>75</sup> V. PO FEDER Réunion, tel que modifié en décembre 2019, p. 16-17, via le lien : [http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020\\_PO\\_FEDER\\_REUNION\\_V4-1.pdf](http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020_PO_FEDER_REUNION_V4-1.pdf) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021. Voici les 9 axes et leur budget de 2019 (*ibid.*, pp. 54-56) comparé à celui du PO FEDER de 2014 (pp. 39-43, cité in A.-S. TABAU (dir.), *op. cit.*, p. 54, note 85) : leviers de croissance (103,08 M € c/ 136,92 M€) ; accès aux TIC (37,90 M € c/ 69,96 M€) ; compétitivité des entreprises (156,29 M € c/ 133,13 M€) ; transition énergétique... (préc., 157,78 M € c/ 135,78 M€) ; prévention des risques... (préc., 140,34 M € c/ 157,45 M€) ; infrastructures d'échanges (166,96 M€ inchangés) ; services à la population (149,79 M € c/ 115,95 M€) ; surcoûts liés à l'ultrapériphérie (190,28 M€ inchangés) et assistance technique (28 M € c/ 24 M€).

<sup>76</sup> V. le lien : [http://www.reunioneurope.org/UE\\_CI\\_FEDER\\_2014\\_IDDE.asp](http://www.reunioneurope.org/UE_CI_FEDER_2014_IDDE.asp) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021 » (lien sur les fiches actions). V. notamment les fiches « 5.01 Suppression des points noirs dans les réseaux routiers essentiels » ; « 5.02 Observation, expérimentation et développement sur les phénomènes de risques naturels et l'adaptation au changement climatique » ; « 8.03 Programme de gestion des risques d'inondation (PGRI) : actions de prévision, prévention et protection ».

<sup>77</sup> Sur les projets, les bénéficiaires et les rapports annuels de mise en œuvre (ci-après RAMO) du PO, v. les liens : [http://www.reunioneurope.org/UE\\_beneficiaire\\_aides2014.asp](http://www.reunioneurope.org/UE_beneficiaire_aides2014.asp) et [http://www.reunioneurope.org/UE\\_SUIVI\\_EVALUATION\\_FEDER.asp](http://www.reunioneurope.org/UE_SUIVI_EVALUATION_FEDER.asp) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>78</sup> Dans le respect des art. 100 et 101 du règlement (UE) n° 1303/2013, préc.

<sup>79</sup> V. le lien : [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/rup\\_2020/2020\\_reunion\\_factsheet\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/rup_2020/2020_reunion_factsheet_fr.pdf) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021, où la Commission vise notamment les projets SOLARPLEXUS (électricité, eau et services de communication fournis aux régions isolées), MICRO-MAFATE NETWORK (autosuffisance par microréseau électrique dans le cirque de Mafate) et WELLO (prototype de véhicule électrique, moitié voiture moitié bicyclette).

<sup>80</sup> 9 M€ sont réaffectés à l'axe 4 de transition énergétique : Commission, décision d'exécution C(2020) 3665 final du 2 juin 2020, consid. 5 et annexe II.



une économie sobre en carbone (OT 4) et 34 % la protection de l'environnement et la gestion durable des ressources (OT 6)<sup>81</sup>. En revanche, l'OT 5 dédié à l'adaptation contre le changement climatique n'est pas retenu en tant que tel<sup>82</sup> dans le PO qui a été validé par la Commission le 16 décembre 2014. Géré par la préfecture de Mayotte, il comprend au titre du FEDER sept axes prioritaires<sup>83</sup>. Sont accompagnés notamment des projets<sup>84</sup> d'assainissement et d'accès à l'eau potable ; de gestion des déchets, telle la construction du quai de transfert de Kahani ; des opérations d'éclairage public photovoltaïque ; un projet de véhicule électrique et de station de recharge par énergie solaire.

Parallèlement, **au titre de l'objectif 2 « coopération territoriale européenne »**, le FEDER soutient la lutte contre le changement climatique dans la zone de l'océan Indien<sup>85</sup>. Validé par la Commission le 23 septembre 2015, le programme « Interreg V Océan Indien » est doté de 63,157 M€<sup>86</sup>, contre

---

<sup>81</sup> Sur ces chiffres et pourcentages, v. le PO FEDER-FSE 2014-2020 Mayotte, p. 4 et 30, via le lien : <http://www.europe-a-mayotte.fr/production/wp-content/uploads/2016/02/PO-VF.pdf> – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>82</sup> Si l'OT 5 n'a pas été sélectionné, des mesures d'adaptation au changement climatique sont visées dans le PO (*ibid.*, p. 26, 47, 80) au titre des axes prioritaires 1 et 4 (v. note suivante), sous les OT 6 et 4.

<sup>83</sup> *Ibid.*, p. 31 et s. Voici les 7 axes en résumé : patrimoine naturel et environnement ; services sanitaires et médico-sociaux ; recherche, innovation, éducation et compétitivité des entreprises ; énergies renouvelables ; desserte portuaire ; développement du numérique ; compensation des surcoûts.

<sup>84</sup> Sur ces projets, v. les liens : <https://www.europe-a-mayotte.fr/les-projets-finances/les-projets-innovants/> et [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/rup\\_2020/2020\\_mayotte\\_factsheet\\_fr.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/rup_2020/2020_mayotte_factsheet_fr.pdf) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>85</sup> V. 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. 204 ; « 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.), *L'Union européenne et la coopération régionale des Outre-mers. Vers un renforcement du soutien européen ?*, préface de L. Grard, Paris, L'Harmattan, coll. GRALE, 2018, p. 309 ; 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.), *Définis-moi l'Indianocéanie*, Saint-André, Université de La Réunion - Epica Éditions, 2019, p. 281.

<sup>86</sup> Commission, décision d'exécution 2014/366/UE du 16 juin 2014 établissant la liste des programmes Interreg V et leur montant, *JOUE* L 178, 18 juin 2014, p. 18. Doté de 12 M€ au titre du FEDER, le programme transfrontalier « Mayotte-Comores-Madagascar », qui y est visé, n'a pas retenu l'OT 5 dans ses 3 axes prioritaires. Toutefois, l'adaptation au changement climatique constitue un objectif de l'axe 2 (Améliorer l'état de santé des populations et les dispositifs de secours aux personnes en détresse) en visant à l'adaptation de la société civile face aux manifestations du changement climatique, bien qu'aucun projet n'ait été porté pour l'instant à ce titre. V. le lien [http://www.europe-a-mayotte.fr/production/wp-content/uploads/2018/02/Programme\\_2014TC16RFCB051\\_2\\_0\\_fr-3.pdf](http://www.europe-a-mayotte.fr/production/wp-content/uploads/2018/02/Programme_2014TC16RFCB051_2_0_fr-3.pdf) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021, spéc. p. 17 et 22 du programme.



35,446 M€ en 2007-2013. Géré par le Conseil régional de La Réunion, il comprend un volet transfrontalier (41,4 M€) associant La Réunion aux pays de la Commission de l'océan Indien (Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles) et un volet transnational (21,8 M€) associant des territoires français (Réunion, Mayotte, Terres australes et antarctiques françaises) à plusieurs pays de la zone océan Indien<sup>87</sup>. 11,8 % de la dotation globale soutiennent l'adaptation au changement climatique (OT 5) et 9 % la protection de l'environnement (OT 6)<sup>88</sup>. Ainsi l'un des cinq axes prioritaires du programme, qui a bénéficié d'un abondement lors de la modification du programme en 2019, vise-t-il à « *renforcer les capacités collectives d'adaptation au changement climatique et à la prévention et à la gestion des risques* »<sup>89</sup>. Les pays de la zone océan Indien sont, en effet, particulièrement exposés aux risques naturels (cyclones, inondations, sécheresse...), environnementaux (pollution marine et côtière...), épidémiologiques et infectieux. Sont donc notamment soutenus<sup>90</sup> plus de 50 sessions de formation sur la prévention et la gestion des risques naturels depuis 2016, la création à La Réunion d'un centre régional d'expertise dédié à la gestion des risques et aux changements climatiques (« le PIROI Center »), ainsi que des projets « ReNovRisk »<sup>91</sup>, projets intégrés d'activités de recherche - à La Réunion, au Mozambique, à Madagascar et à l'île Maurice - sur les risques naturels, visant notamment à évaluer les répercussions des changements climatiques dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien. Parallèlement, dans les secteurs économiques à risque comme l'agriculture, Mayotte et La Réunion peuvent recourir à d'autres FESI que le FEDER pour devenir plus résilientes.

---

<sup>87</sup> Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles, Tanzanie, Mozambique, Kenya, Inde, Maldives, Australie.

<sup>88</sup> À la suite d'une augmentation en 2019, contre respectivement 11,1 % et 6,1 % dans la version initiale du PO (v. notre étude in A.-S. TABAU (dir.), *op. cit.*, p. 55). Sur la version du PO modifié le 20 février 2019, p. 39, v. le lien : [http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020\\_PO\\_INTERREGV\\_REUNION\\_V2.pdf](http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020_PO_INTERREGV_REUNION_V2.pdf) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021. 81 % (contre 82,8 % initialement) des ressources du FEDER-CTE sont concentrées sur les OT 1, 3 et 10 (respectivement, recherche et innovation, PME, enseignement et formation).

<sup>89</sup> Version 2019 du PO, *ibid.*, p. 25. Voici les 4 autres axes, hors assistance technique : recherche et innovation, échanges économiques, patrimoine naturel et culturel, actions de formation et d'échanges.

<sup>90</sup> Sur les projets soutenus et leurs bénéficiaires, v. les RAMO Interreg V OI 2014-2020 (lien : [http://www.reunioneurope.org/UE\\_SUIVI\\_EVALUATION\\_COOPERATION.asp](http://www.reunioneurope.org/UE_SUIVI_EVALUATION_COOPERATION.asp) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021) et le 1<sup>er</sup> lien visé *supra*, en note 77.

<sup>91</sup> V. le lien : [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/rup\\_2017/rup\\_partner\\_reunion\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/outermost-regions/pdf/rup_2017/rup_partner_reunion_fr.pdf) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021.

## 2. Les fonds pour la résilience de l'agriculture et de la pêche

En premier lieu, il convient de noter **le soutien important du FEADER** au titre de la politique européenne de développement rural, qui s'articule autour de trois objectifs transversaux, dont la gestion durable des ressources et l'action pour le climat<sup>92</sup>. Doté d'un budget de près 100 Md€ pour 2014-2020<sup>93</sup>, dont 57,1 % profitent au climat<sup>94</sup>, ce fonds peut promouvoir l'adaptation au changement climatique ainsi que la prévention et la gestion des risques, en soutenant la gestion durable de l'eau, l'amélioration de la gestion du sol et le maintien de la diversité génétique<sup>95</sup>. De telles actions peuvent être mises en œuvre dans les RUP de l'océan Indien. Approuvé par la Commission le 25 août 2015<sup>96</sup> et géré par le Conseil départemental de La Réunion, le programme de développement rural (PDR) 2014-2020 de La Réunion est doté, avec une hausse de plus de 17 % par rapport à la période précédente, de 385,5 M€ au titre du FEADER. Il retient quatre orientations stratégiques<sup>97</sup>, dont la première vise notamment à sécuriser les productions agricoles face aux risques sanitaires, naturels et climatiques, la seconde « *concern(ant) notamment la gestion durable et équilibrée des ressources en eau, la protection des sols, de la biodiversité et des paysages de l'île, ainsi que la préservation et la valorisation des espaces naturels et forestiers* »<sup>98</sup>. Le programme prévoit donc de soutenir des mesures d'adaptation au changement climatique, telles que les investissements dans les aménagements hydrauliques individuels et collectifs (retenues collinaires, périmètres irrigués, etc.)<sup>99</sup>. Parmi les

---

<sup>92</sup> Compétitivité de l'agriculture et développement territorial équilibré des zones rurales sont les 2 autres objectifs. V. Guide FESI, préc., p. 10 ; règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le FEADER, *JOUE* L 347, 20 décembre 2013, p. 487, art. 4 et 5 sur les objectifs et priorités du FEADER, dont les priorités 4 (restauration et préservation des écosystèmes liés à l'agriculture et à la foresterie) et 5 (utilisation efficace des ressources et transition vers une économie sobre en carbone et résiliente aux changements climatiques).

<sup>93</sup> V. Commission, règlement délégué (UE) 2015/791 du 27 avril 2015, *JOUE* L 127, 22 mai 2015, p. 1, spéc. p. 4. C'est 11,4 Md€ pour la France, 1<sup>ère</sup> bénéficiaire du FEADER 2014-2020.

<sup>94</sup> Commission, Rapport de 2018 (visé *supra*, en note 8), pp. 8-9.

<sup>95</sup> Guide FESI, préc., p. 34. V. aussi le règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le FEADER, *JOUE* L 347, 20 décembre 2013, p. 487, art. 59 § 6, affectant au climat et à l'environnement au moins 30 % du soutien total du FEADER au programme de développement rural.

<sup>96</sup> Commission, décision d'exécution C (2015) 6028 final du 25 août 2015.

<sup>97</sup> Optimiser les systèmes de production agricole et agro-alimentaire ; préserver et valoriser les ressources naturelles et les espaces agricoles ; renforcer l'attractivité des Hauts et y favoriser la création d'emplois ; investir dans l'innovation et développer les compétences. V. le lien : [http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020\\_PDRR\\_FEADER\\_v9-1.pdf](http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020_PDRR_FEADER_v9-1.pdf) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021 », lien portant sur le PDR tel que modifié le 18 septembre 2020, p. 117 et s.

<sup>98</sup> *Idem*, p. 118.

<sup>99</sup> *Idem*, p. 153.

projets accompagnés<sup>100</sup> figurent d'ailleurs les travaux de la retenue collinaire (350 000 m<sup>3</sup>) de Piton rouge (ou Piton Marcelin) au Tampon qui permettront notamment d'irriguer les parcelles pendant les périodes de sécheresse et de faciliter la lutte contre les incendies de forêt. Sont aussi financés des mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC), visant à renforcer la fertilité des sols et à lutter contre l'érosion, ainsi que l'ambitieux « projet AGRYPEI 2030 » devant élaborer un modèle agricole de nature à favoriser la production locale et à soutenir la transition agroécologique. Il est, toutefois, difficile d'identifier avec exactitude la part du budget consacré en soi aux mesures d'adaptation au changement climatique par rapport aux mesures d'atténuation à La Réunion au titre du FEADER<sup>101</sup>. Par exemple, le PDR consacre - sans distinction entre atténuation et adaptation - 83,830 M€ de dépenses publiques à l'utilisation efficace des ressources et à la transition vers une économie sobre en carbone et résiliente aux changements climatiques<sup>102</sup>.

Cette dernière priorité du FEADER<sup>103</sup> n'a pas été retenue dans le PDR 2014-2020 de Mayotte, qui a été approuvé le 13 février 2015<sup>104</sup> et qui est doté de 60 M€, dont 17,3 % sont, en revanche, consacrés à la priorité de restauration et de préservation des écosystèmes. Vu les besoins importants en matière de développement rural et agricole, le PDR concentre 36,7 % du budget du FEADER à la modernisation des exploitations agricoles et à l'amélioration de leurs résultats économiques ainsi que 27,9 %<sup>105</sup> au développement des zones rurales. Il se fixe quatre orientations stratégiques, parmi lesquelles celle de préserver et de valoriser les ressources et les milieux naturels<sup>106</sup>. En lien avec le climat sont soutenus des projets<sup>107</sup> notamment de démonstration sur les MAEC, de réhabilitation des réseaux d'eaux pluviales dans la commune de Dombéni, d'exploitation

---

<sup>100</sup> V. le lien : [http://www.reunioneurope.org/UE\\_SUIVI\\_EVALUATION\\_FEADER.asp](http://www.reunioneurope.org/UE_SUIVI_EVALUATION_FEADER.asp) - dernière consultation le 1<sup>er</sup> décembre 2020, lien portant sur les RAMO du PDR.

<sup>101</sup> Selon la Commission, « une séparation totale des dépenses d'atténuation et d'adaptation n'est pas toujours possible, en raison des synergies entre les politiques, en particulier dans le secteur agricole » : Rapport de 2018 (visé *supra*, en note 8), pp. 9-10.

<sup>102</sup> Version 2020 du PDR, *ibid.*, p. 194.

<sup>103</sup> V. *supra*, note 92 sur les priorités du FEADER : règlement (UE) 1305/2013, *ibid.*, art. 5.

<sup>104</sup> Commission, décision d'exécution C (2015) 837 final du 13 février 2015.

<sup>105</sup> Sur les différents pourcentages, v. le bilan environnemental à mi-parcours du PDR de Mayotte 2014-2020, mars 2019, pp. 63-64. V. le lien : [https://daaf.mayotte.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Eval\\_PDRM\\_Environnement\\_Mars2019\\_V\\_Fcle0888cc-1.pdf](https://daaf.mayotte.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/Eval_PDRM_Environnement_Mars2019_V_Fcle0888cc-1.pdf) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021 ».

<sup>106</sup> Voici les 3 autres axes : améliorer l'approvisionnement alimentaire de l'île en produits locaux ; promouvoir l'inclusion sociale et améliorer les conditions de vie en zone rurale ; renforcer l'innovation et développer les compétences des agriculteurs. V. le PDR 2014-2020 de Mayotte, tel que modifié en août 2020, tome 1, p. 77 et s. V. les 3 tomes du PDR via le lien : <https://daaf.mayotte.agriculture.gouv.fr/Le-Programme-de-Developpement,131> - dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>107</sup> Sur ces projets, v. le 1<sup>er</sup> lien visé *supra*, note 84.

pédagogique pour une transition agroécologique au lycée agricole de Coconi ou de reboisement des padzas à Mayotte.

En second lieu, il convient de relever, au titre de la politique commune de la pêche et de la politique maritime intégrée<sup>108</sup>, **le soutien quantitativement moindre du FEAMP** par rapport à celui du FEADER à la lutte contre le changement climatique. La pêche faisant partie des secteurs les plus affectés dans les RUP par le changement climatique<sup>109</sup> (augmentation de la température de l'eau et du niveau de la mer, acidification de l'océan, risques sismiques et tsunami, déplacements de population de poissons...), le FEAMP peut contribuer à l'action climatique, bien que sa contribution reste limitée<sup>110</sup>. Doté sur la période 2014-2020 d'un budget de 6,4 Md€ (dont 5,75 Md€ en gestion partagée avec les États membres) pour l'ensemble de l'UE<sup>111</sup>, le FEAMP promeut essentiellement une pêche et une aquaculture durables<sup>112</sup>. La France dispose d'environ 588 M€, dont 86,450 millions pour la compensation des surcoûts liés à l'éloignement des RUP<sup>113</sup>. Peu élevées, les enveloppes allouées aux RUP de l'océan Indien, au titre du FEAMP, atteignent un montant de 11,9 M€ pour La Réunion et de 3,04 M€ pour Mayotte<sup>114</sup>. Conformément aux prescriptions réglementaires européennes<sup>115</sup>, le programme opérationnel est unique par État membre et donc réalisé au niveau national. Approuvé le 3 décembre 2015 par la Commission<sup>116</sup>, celui de la France souligne notamment que « *la préservation de la biodiversité est un facteur important d'adaptation au changement climatique (et que) l'impact de l'augmentation du niveau de la mer dans ce contexte sur les infrastructures des filières de pêche et de l'aquaculture est également un des points à anticiper* »<sup>117</sup>. Il identifie, en outre, des besoins spécifiques en ce qui concerne cette adaptation

---

<sup>108</sup> V. O. CURTIL, « La mise en œuvre de la politique commune de la pêche dans les régions ultrapériphériques », *Rev. UE*, février 2017, n° 605, p. 97.

<sup>109</sup> Aux côtés des secteurs du tourisme et de l'agriculture : AMEC, *ibid.*, p. 5 et v. p. 4 le tableau 1 (« Risques et opportunités du changement climatique pour les RUP par secteur ») notant, concernant le secteur de la pêche et de l'aquaculture, un risque élevé en Guyane, modéré en Guadeloupe, Martinique, Canaries, Açores et Madère et faible à La Réunion.

<sup>110</sup> En ce sens, Cour des comptes européenne, rapport spécial n° 31, « Consacrer au moins un cinquième du budget de l'Union à l'action pour le climat : des travaux ambitieux sont en cours mais risquent fort d'être insuffisants », 21 mars 2017, pp. 50 et 51.

<sup>111</sup> Une partie du budget du FEAMP est en gestion partagée, une autre en gestion directe par la Commission. V. règlement (UE) n° 508/2014, *ibid.*, art. 13 et 14 ; Commission, La politique commune de la pêche en chiffres, OPUE, 2016, p. 50.

<sup>112</sup> Règlement (UE) n° 508/2014, *ibid.*, art. 5 et 6 sur les objectifs et priorités du FEAMP.

<sup>113</sup> Sur ces chiffres pour la France et les RUP françaises, v. Commission, décision d'exécution C (2015) 8863 final du 3 décembre 2015, art. 3.

<sup>114</sup> V. les maquettes financières par région, jointes en annexe au PO.

<sup>115</sup> Règlement (UE) n° 508/2014, préc., art. 17.

<sup>116</sup> Décision d'exécution C (2015)8863, préc.

<sup>117</sup> PO FEAMP, p. 53. V. le lien : [www.reunion europe.org/DOCS/2014-2020\\_PO\\_FEAMP\\_NATIONAL.pdf](http://www.reunion europe.org/DOCS/2014-2020_PO_FEAMP_NATIONAL.pdf) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021 ».

et l'atténuation du changement climatique<sup>118</sup>. Mais, peu de données concernent La Réunion ou Mayotte, en dehors de certaines annexes et maquettes jointes au programme. Les maquettes financières par région ne font pas expressément mention de l'adaptation au changement climatique, contrairement à l'atténuation de celui-ci. Parmi les mesures financées dans les îles françaises de l'océan Indien figurent celles relatives à l'efficacité énergétique et à l'atténuation du changement climatique pour un total de 875 234 € pour La Réunion<sup>119</sup> et de 85 000 € pour Mayotte. Dans l'ensemble, les RUP de l'océan Indien ont investi dans l'économie bleue. À La Réunion, le FEAMP cofinance les projets OCÉAN MÉTISS et VALOBIO<sup>120</sup>. Porté en partenariat avec l'État, la COI et la Commission, le premier projet de planification de l'espace maritime dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien vise notamment l'utilisation durable des ressources. Le second projet entend transformer les coproduits rejetés du poisson en engrais liquide biologique. À Mayotte, sont soutenus l'élaboration d'un schéma d'aménagement du territoire national, incluant l'espace maritime, un plan de gestion de la flotte ainsi qu'un plan directeur pour l'aquaculture. D'autres sources de financement s'offrent également aux RUP de l'océan Indien pour lutter contre le changement climatique.

## **B. Les autres opportunités de financement européen de l'adaptation au changement climatique dans les RUP de l'océan Indien**

Afin de financer des actions pour le climat, les RUP - y compris La Réunion et Mayotte - peuvent se tourner, en plus des instruments vus précédemment, vers les programmes horizontaux de l'UE (1), qui sont gérés de manière centralisée par la Commission et dont l'accès aux RUP a été amélioré récemment<sup>121</sup>. D'autres fonds dédiés aux catastrophes naturelles présentent également un intérêt pour ce type d'actions outre-mer (2). L'initiative BEST pour la biodiversité et les services écosystémiques dans les territoires d'outre-mer de l'UE peut aussi être exploitée<sup>122</sup>.

---

<sup>118</sup> *Idem*, pp. 40, 47, 53 et 66.

<sup>119</sup> En lien indirect avec l'adaptation, il faut aussi noter le financement à La Réunion, pour 500 000 €, de mesures visant à limiter l'incidence de la pêche sur le milieu marin et à l'adapter à la protection des espèces et, pour 250 000 €, d'une mesure intitulée « Santé et sécurité ».

<sup>120</sup> V. la fiche de la Commission visée *supra* en note 79.

<sup>121</sup> Comme vu *supra*, I, B, 2. Et ce, en écho à nos propositions et à celles du Parlement européen : résolution du 6 juillet 2017 (point 71), Promouvoir la cohésion et le développement dans les régions ultrapériphériques de l'Union : application de l'article 349 du traité FUE, *JOUE* C 334, 19 septembre 2018, p. 168 ; rapport de Y. OMARJEE du 14 juin 2017 (2016/2250(INI)), point 72.

<sup>122</sup> Dédié aux 9 RUP, le programme LIFE4BEST a pris, en 2019, le relais de l'initiative BEST RUP lancée en 2017 et réservée aux RUP françaises (initiative visée dans notre étude *in* A.-S. TABAU (dir.), *op. cit.*, p. 58). Financé par le programme LIFE, l'Office français pour la biodiversité et l'Agence française de développement, son objectif « *est de promouvoir la*



## 1. Les programmes horizontaux

En premier lieu, **le programme LIFE**, l'instrument financier de l'UE pour l'environnement, peut permettre de renforcer la résilience des RUP face aux impacts climatiques. Dédié à l'environnement et au changement climatique, il est doté d'un budget de 3,4 Md€ pour 2014-2020<sup>123</sup> et se décline en deux sous-programmes distincts, respectivement intitulés « Environnement »<sup>124</sup> et « Action pour le Climat ». Ce dernier, qui intéresse l'adaptation au changement climatique, bénéficie de 25 % du budget du programme<sup>125</sup> et se répartit en trois secteurs prioritaires : l'atténuation du changement climatique ; l'adaptation à ce changement ; la gouvernance et l'information dans le domaine du climat. Le premier secteur hérite d'une enveloppe de 190 389 591 euros pour l'ensemble de l'Union sur la période 2014-2020<sup>126</sup>. Il vise « à accroître la résilience au changement climatique, en particulier en participant à la mise en œuvre et à l'élaboration de politiques et législations dans ce domaine, en améliorant la base de connaissances, en concevant des approches intégrées et mettant au point et démontrant des technologies, systèmes, méthodes et instruments innovants »<sup>127</sup>.

---

*conservation de la biodiversité, l'utilisation durable des ressources naturelles et des services écosystémiques, y compris pour l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets* » (v. les liens : <https://www.life4best.org/> – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021) via un appel à propositions pour de petites subventions rapides d'un montant maximum de 40 ou 50 000 €. En 2019, 8 projets retenus concernent l'océan Indien (v. lien préc.), dont 5 Mayotte (Conservation des tortues marines, REBIOMA-3D ou Structure 3D des RÉcifs, Recensement des pratiques et sensibilisation des usagers de 2 captages d'eau, Lutte contre les espèces envahissantes en forêt de Bénara-Tchahourembo, MaySponge ou Évaluation de l'impact des eaux usées sur le lagon à partir des éponges de Mayotte) et 3 La Réunion (Recherche de micro-chiroptères jusqu'alors non décrits à La Réunion, Espèces exotiques envahissantes en milieux naturels et urbains, MesoRun ou Inventaires faunistiques des Écosystèmes Coralliens Mésophotiques).

<sup>123</sup> Règlement (UE) n° 1293/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à l'établissement d'un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) et abrogeant le règlement (CE) n° 614/2007, *JOUE* L 347, 20 décembre 2013, p. 185, art. 4.

<sup>124</sup> Doté de 75 % du budget (environ 2,6 Md€ : art. 4, *ibid.*), ce sous-volet couvre 3 secteurs prioritaires : l'environnement et l'utilisation efficace des ressources, la nature et la biodiversité, la gouvernance et l'information en matière d'environnement.

<sup>125</sup> Soit 864 163 750 €, *ibid.*

<sup>126</sup> Commission, décision d'exécution n° 2014/203/UE de la Commission du 19 mars 2014 concernant l'adoption du programme de travail pluriannuel LIFE pour 2014-2017, *JOUE* L 116, 17 avril 2014, p. 1, art. 2 § 2, b).

<sup>127</sup> Commission, *Le programme LIFE en France*, 29 février 2016, p. 5.

Prenant en compte les demandes du PE<sup>128</sup> et des RUP<sup>129</sup> pour un accès spécifique de ces régions au programme LIFE, la Commission a publié entre 2018 et 2020, comme vu *supra*<sup>130</sup>, des appels à propositions spécifiques pour les RUP en matière de biodiversité<sup>131</sup>, de gestion des déchets et de préparation aux phénomènes climatiques extrêmes. En outre, dans sa proposition – toujours en cours de négociation – relative au programme LIFE pour 2021-2027, elle prévoit d'accorder dans les critères d'attribution « *une attention particulière (...) aux projets concernant des zones géographiques présentant des besoins ou des vulnérabilités spécifiques, telles que (...) les régions ultrapériphériques* »<sup>132</sup>. Elle prévoit aussi de soutenir les projets de protection de la biodiversité dans les RUP<sup>133</sup>, qui s'en félicitent<sup>134</sup>. Plusieurs projets ont d'ailleurs déjà été portés dans les RUP de l'océan Indien sous le volet de la biodiversité<sup>135</sup>, tandis que des projets au titre du sous-programme « Action pour le climat » mériteraient de l'être sur le modèle des projets portés en Guadeloupe et en Guyane où le programme LIFE

---

<sup>128</sup> Résolutions du 6 juillet 2017 (point 71. V. *supra*, note 121) et du 26 février 2014 (sur l'optimisation du développement du potentiel des régions ultrapériphériques par la création de synergies entre les Fonds structurels et les autres programmes de l'Union européenne, JOUE C 285, 29 août 2017, p. 58, points 26-27 ; reprenant le rapport de Y. OMARJEE du 17 février 2014 sur le sujet).

<sup>129</sup> V. leur mémorandum conjoint, « Pour un nouvel élan dans la mise en œuvre de l'article 349 TFUE », mars 2017, pp. 70 et 74, réclamant des critères de sélection prenant en compte les réalités des RUP et des appels à projets spécifiques « *pour des actions de sensibilisation et éducation formelle et informelle sur l'adaptation au changement climatique dans les RUP* ».

<sup>130</sup> Partie I, B, 2.

<sup>131</sup> V. le programme LIFE4BEST visé *supra* en note 122.

<sup>132</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 1<sup>er</sup> juin 2018 établissant un programme pour l'environnement et l'action pour le climat (LIFE) et abrogeant le règlement (UE) n° 1293/2013, COM (2018) 385 final, art. 13, f).

<sup>133</sup> Ainsi prévoit-elle la poursuite du financement de BEST dans le sous-programme Nature et Biodiversité de LIFE afin de combler une lacune liée au financement en faveur de la biodiversité dans les RUP et les PTOM et afin de poursuivre le développement de synergies déjà commencé dans le cadre de BEST. V. le consid. 15 et le point 1.4.4. de la fiche financière législative de la proposition, *ibid.*

<sup>134</sup> Déclaration finale de la XXIII<sup>e</sup> conférence des présidents des RUP, Las Palmas, 22 novembre 2018, p. 4, § 23 *in fine* invitant les institutions européennes et les États membres à appuyer la proposition de la Commission de « *pérenniser le dispositif sur la biodiversité dans les RUP dans le cadre du programme LIFE* ».

<sup>135</sup> Il en va ainsi pour la période 2014-2020 à La Réunion des projets LIFE Pétrel, Forêt Sèche. De même, le projet LIFE Biodiv'om vise à la protection de 3 espèces d'oiseaux menacées (Échenilleur de La Réunion, Moqueur gorge blanche en Martinique et Crabier blanc à Mayotte) et de 2 espèces menacées de mérous (mérrou goliath en Guyane et à Saint-Martin, mérrou de Nassau à Saint-Martin). Sur les projets soutenus par le programme LIFE, v. le « lien : <https://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm> - dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021 ».

aide à restaurer les écosystèmes afin de protéger le territoire contre les effets du changement climatique, telle l'élévation du niveau de la mer<sup>136</sup>.

En second lieu, **le programme Horizon 2020**, dit H2020, qui deviendra sur la période 2021-2027 le programme Horizon Europe, peut aussi contribuer dans les RUP de l'océan Indien à la lutte contre le changement climatique. Doté de 79 Md€ pour la période 2014-2020, ce programme-cadre pour la recherche et l'innovation de l'Union se décline en trois axes prioritaires : l'excellence scientifique, la primauté industrielle et les défis sociétaux. Ce troisième axe soutient la recherche et l'innovation dans des domaines tels que le changement climatique et l'environnement. Selon la Commission<sup>137</sup>, trois de ces défis concernent l'adaptation au changement climatique ainsi que la prévention et la gestion des risques : celui de la sécurité alimentaire, de l'agriculture et de la sylviculture durable, de la recherche marine (avec un budget de 3,8 M€) ; celui de l'action pour le climat et l'environnement (avec un budget de 3 M€) et celui des sociétés sûres (avec un budget de près de 1,7 M€).

Dans leur mémorandum conjoint de mars 2017<sup>138</sup>, les élus des RUP soulignaient la difficulté d'accès de ces régions aux financements du programme Horizon 2020<sup>139</sup>, en raison d'un manque d'expertise locale du programme et/ou de critères d'éligibilité inadaptés à leurs réalités et ce, malgré l'amélioration de la participation de La Réunion au programme depuis la création dans cette région en octobre 2013 d'une cellule Europe, mutualisée avec Nexa, Agence régionale pour le développement, l'investissement et l'innovation. Situées en zone tropicale, les RUP se plaignaient notamment d'être écartées indirectement des appels à projets, souvent rédigés expressément en référence aux régions « tempérées »<sup>140</sup>. En réponse, la proposition de la Commission du 7 juin 2018 – toujours en cours de négociation – relative au programme Horizon Europe pour 2021-2027 prévoit, sur le fondement de l'article 349 TFUE permettant l'adoption de mesures spécifiques en faveur des RUP, que « *le programme devrait (...) tenir compte des*

---

<sup>136</sup> En ce sens, Commission, Rapport de 2020, préc., pp. 5-6. Par exemple, en Guadeloupe, le projet Life Adapt'Island est un projet d'adaptation aux effets du changement climatique retenu en 2019. Il permet de restaurer 3 écosystèmes (récifs coralliens, mangroves et herbiers marins). V. le lien : <https://www.cayoli.fr/life-adaptisland/> – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>137</sup> Guide FESI, préc., pp. 13 et 34.

<sup>138</sup> Préc., pp. 71, 103-105.

<sup>139</sup> Sur les conditions d'accès au programme H2020, v. le règlement (UE) n° 1290/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 définissant les règles de participation au programme-cadre pour la recherche et l'innovation "Horizon 2020" (2014-2020) et les règles de diffusion des résultats et abrogeant le règlement (CE) n° 1906/2006, *JOUE* L 347, 20 décembre 2013, p. 81.

<sup>140</sup> Mémorandum conjoint de mars 2017, préc., p. 104.



*caractéristiques propres à ces régions* »<sup>141</sup>. Dans l'attente de l'adoption prochaine de la proposition, La Réunion a élargé à plusieurs reprises au programme H2020. Le premier projet accompagné date de 2015<sup>142</sup>. Dans le secteur de la santé et des biotechnologies, il contribue notamment à la valorisation de la biodiversité dans la zone sud-ouest de l'océan Indien. Plus d'une dizaine de projets ont suivi dans une multitude de domaines<sup>143</sup>. Concernant la lutte contre le changement climatique, deux projets en lien avec la transition énergétique intéressent l'atténuation<sup>144</sup>, trois autres portent indirectement, dans le secteur des sciences du système terrestre, sur l'adaptation<sup>145</sup>. Afin de faire face à des catastrophes naturelles, les RUP de l'océan Indien pourraient aussi mobiliser d'autres fonds européens. Selon la Commission<sup>146</sup>, deux instruments sont, en effet, intéressants à cet égard.

## 2. Les instruments à exploiter en matière de catastrophes naturelles

En premier lieu, **le mécanisme de protection civile de l'UE (MPCU)**<sup>147</sup> peut être activé dans l'océan Indien pour des actions de résilience et de réaction

---

<sup>141</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 6 juin 2018 portant établissement du programme-cadre pour la recherche et l'innovation « Horizon Europe » et définissant ses règles de participation et de diffusion, COM (2018) 435 final, consid. 27.

<sup>142</sup> Il s'agit du projet TASCAMAR (2015-2019) visant à découvrir de nouvelles biomolécules d'origine marine pour le développement de produits innovants dans les domaines pharmaceutique, cosmétique et nutraceutique.

<sup>143</sup> Biodiversité (BiodivErsA) ; économie circulaire (SCREEN, UrBAN-WASTE) ; transition énergétique (e-SPACE monitoring, REACT) ; sciences du système terrestre (ACTRIS-2, ARISE2, ENVRI PLUS) ; santé et biotechnologies (TASCAMAR, EUROLINKCAT, ZIKAlliance) ; Sciences sociales et innovation sociale (FORWARD). Sur ces 12 projets, v. le catalogue des projets européens à La Réunion publié par Nexa en décembre 2020, « *Reunion Island, a European living lab in the Indian Ocean. Research and innovation projects funded by the European Union* ». Par exemple, le projet FORWARD (*ibid.*, pp. 66-67) qui réunit les 9 RUP vise à accroître leur participation aux réseaux et programmes de recherche internationaux, tels que H2020.

<sup>144</sup> En visant à fournir aux opérateurs photovoltaïques une évaluation permanente des performances de leurs installations solaires (projet e-SPACE monitoring, *ibid.*, pp. 42-43) ou à atteindre l'indépendance énergétique des îles (projet REACT, *ibid.*, pp. 44-45).

<sup>145</sup> Ces 3 projets (ACTRIS-2, ARISE2, ENVRI PLUS, *ibid.*, pp. 50-55) visent respectivement à produire des données et des informations de haute qualité pour la recherche sur le climat et la qualité de l'air ; à fournir une nouvelle image 3D des perturbations atmosphériques, notamment pour de meilleures prévisions météorologiques ; et à créer un cluster d'infrastructures de recherche pour les sciences de l'environnement et du système terrestre.

<sup>146</sup> Guide FESI, préc., pp. 34-35 ; stratégie de 2017, préc., p. 10.

<sup>147</sup> Créé en 2001, refondu en 2007 et réformé en 2013 et 2019, il est aussi parfois appelé l'instrument financier pour la protection civile (Commission, Guide FESI, p. 34), cependant que l'instrument lui-même, créé en 2007, est venu à expiration le 31 décembre 2013. V. le lien : [https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism\\_fr](https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/mechanism_fr) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021.

face aux catastrophes, puisqu'il « vise à renforcer la coopération entre l'Union et les États membres et à faciliter la coordination dans le domaine de la protection civile en vue de rendre plus efficaces les systèmes de prévention, de préparation et de réaction en cas de catastrophes naturelles ou d'origine humaine »<sup>148</sup>. Doté d'un budget de 574 M€<sup>149</sup> pour la période 2014-2020, il couvre des actions de prévention et de préparation aux catastrophes à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union ainsi que des « actions d'appui visant à réagir aux conséquences négatives immédiates d'une catastrophe dans ou en dehors de l'Union [...] »<sup>150</sup>. La décision régissant le mécanisme affirme qu'elle « tient compte des besoins particuliers des régions isolées, ultrapériphériques ou insulaires ou d'autres régions de l'Union en termes de prévention, de préparation et de réaction en cas de catastrophe ainsi que des besoins particuliers des pays et territoires d'outre-mer en termes de réaction à une catastrophe »<sup>151</sup>. Après le passage de l'ouragan Irma en septembre 2017, des RUP situées dans les Caraïbes, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, ont pu bénéficier du mécanisme. Celui-ci a alors permis de fournir rapidement, dans ces régions, une aide matérielle et un soutien logistique aux secours humanitaires et de mettre à disposition des experts en protection civile<sup>152</sup>.

En second lieu, le **Fonds de solidarité de l'Union européenne** (FSUE) peut apporter une aide en cas de catastrophes naturelles exceptionnelles<sup>153</sup>. Créé en 2002<sup>154</sup>, il est doté pour la période 2014-2020 d'un budget annuel de 500 M€<sup>155</sup>. Dans l'océan Indien, La Réunion en a bénéficié une seule fois, en 2007, en réponse aux dégâts occasionnés par le cyclone Gamède. Une enveloppe de 5,29 M€ lui a alors été attribuée<sup>156</sup>. En écho à leur mémorandum conjoint de 2017

---

<sup>148</sup> Décision n° 1313/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relative au mécanisme de protection civile de l'Union, *JOUE* L 347, 20 décembre 2013, p. 924, art. 1<sup>er</sup> § 1.

<sup>149</sup> Prix de 2019 : *ibid.*, art. 19 § 1 (version consolidée au 21 mars 2019). C'était 368 M€ dans la version initiale de 2013.

<sup>150</sup> *Ibid.*, art. 2 § 1.

<sup>151</sup> *Ibid.*, art. 2 § 2.

<sup>152</sup> V. le « lien : <https://questions.assemblee-nationale.fr/q15/15-8823QE.htm> - dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021 ».

<sup>153</sup> V. H. PONGÉRARD-PAYET, « Fonds de solidarité de l'Union européenne », *J.-Cl. Europe Traité*, Fasc. 2170, mars 2008 et mise à jour au 31 décembre 2017. V. aussi le lien : [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/fr/funding/solidarity-fund/](https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/funding/solidarity-fund/) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>154</sup> Règlement (CE) n° 2012/2002 du Conseil du 11 novembre 2002 instituant le Fonds de solidarité de l'Union européenne, *JOUE* L 311, 14 novembre 2002, p. 3. V. la version consolidée au 1<sup>er</sup> avril 2020 sur EUR-Lex.

<sup>155</sup> Au prix de 2011 (contre auparavant 1 Md€) avec la possibilité de reporter à l'année suivante les ressources non utilisées durant l'année en cours. V. le règlement (UE, Euratom) n° 1311/2013 du Conseil du 2 décembre 2013 fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014- 2020, *JOUE* L 347, 20 décembre 2013, p. 884, art. 10 § 1.

<sup>156</sup> V. le communiqué de presse de la Commission du 11 septembre 2007, IP/07/1301. En revanche, l'aide n'a pas été accordée pour le cyclone Bejisa à La Réunion en janvier 2014, faute

recommandant de réviser l'approche de ce fonds afin d'en assouplir les conditions d'éligibilité, le taux d'intervention et de permettre la reconstruction à long terme des infrastructures endommagées<sup>157</sup>, les élus des RUP demandent, fin 2020, à la Commission « *de mieux adapter les procédures et les critères d'éligibilité du Fonds de Solidarité de l'UE aux réalités des RUP, et d'y augmenter ses taux d'intervention* »<sup>158</sup>.

## Conclusion

Au terme de la présente étude, force est de constater que les fonds et programmes européens jouent de plus en plus un rôle essentiel, allant s'intensifiant, dans la lutte contre le changement climatique dans les RUP, y compris de l'océan Indien. Les fonds de la politique de cohésion et de la politique de développement rural, FEDER et FEADER, sont les instruments les plus dotés et exploités à cette fin<sup>159</sup> avec, dans les faits, plus de soutiens à l'atténuation qu'à l'adaptation aussi bien à La Réunion qu'à Mayotte. En dépit d'une accession au statut de RUP en 2014, l'île aux parfums a su tirer en partie profit des opportunités existantes sur la période 2014-2020. En outre, depuis que l'accès des RUP aux programmes horizontaux a été amélioré, les programmes LIFE et H2020 sont de mieux en mieux exploités à La Réunion, parfois même en partenariat avec Mayotte, en particulier en matière de protection de la biodiversité, alors qu'ils mériteraient de l'être également en matière d'adaptation au changement climatique. Comme le souligne la Commission, les RUP « *sont particulièrement vulnérables aux phénomènes climatiques violents liés au changement climatique. Il est nécessaire de mener une action soutenue et coordonnée à tous les niveaux et dans tous les domaines, en dirigeant les investissements vers le renforcement de la capacité d'adaptation et de la résilience, la prévention du changement climatique et la préparation à celui-ci* »<sup>160</sup>. D'autres opportunités, tel le Fonds

---

de remplir les critères d'attribution (v. le § 39 de la mise à jour de notre article, visée *supra* en note 153), tandis que la demande de la France de mobilisation du Fonds concernant les dégâts causés en septembre 2017 par les ouragans Irma et Maria à Saint-Martin et en Guadeloupe a reçu un accueil favorable avec une aide du fonds de 48,9 M€, vu l'ampleur des dégâts estimés à près de 2 Md€.

<sup>157</sup> Préc., p. 74.

<sup>158</sup> Déclaration finale de la XXIV<sup>e</sup> conférence des présidents des RUP, Saint-Martin, 6-7 février 2020, p. 4. Le seuil d'intervention du FSUE dans une RUP est fixé à 1 % de son PIB, la catastrophe devant avoir causé des dommages directs supérieurs à ce seuil : règlement (CE) n° 2012/2002, préc., art. 2 § 3 de la version consolidée.

<sup>159</sup> En écho au rapport spécial n° 31 de 2017 la Cour des comptes européenne intitulé « Consacrer au moins un cinquième du budget de l'Union à l'action pour le climat : des travaux ambitieux sont en cours mais risquent fort d'être insuffisants », préc., pp. 21 et 22.

<sup>160</sup> Rapport de 2020, préc., p. 6.

pour une transition juste (FTJ)<sup>161</sup>, pourraient s'offrir aux RUP de l'océan Indien, dès que les textes sur les fonds et programmes européens pour la période 2021-2027 seront adoptés. Il faudra alors qu'elles s'en saisissent à la condition que leur accès en soit facilité<sup>162</sup>. La conférence des présidents des RUP promet à ce propos de rester « *vigilante pour une mise en œuvre par des mesures concrètes et des moyens dédiés afin de leur permettre de bénéficier véritablement des nouvelles opportunités offertes* »<sup>163</sup>.

Saint-Denis de La Réunion, le 15 février 2021.

---

<sup>161</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil du 14 janvier 2020 établissant le Fonds pour une transition juste, COM(2020) 22 final. V. la fiche du Parlement européen, octobre 2020 : lien : [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU\\_3.1.11.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr/FTU_3.1.11.pdf) – dernière consultation le 1<sup>er</sup> février 2021.

<sup>162</sup> Comme le demandent les élus des RUP concernant le mécanisme pour une transition juste. Déclaration finale de la XXV<sup>e</sup> conférence des présidents des RUP, Mayotte, 26-27 novembre 2020, p. 3.

<sup>163</sup> *Idem*, p. 4.