HAL open science

Le soutien de l'Union européenne à l'adaptation au changement climatique dans les régions ultrapériphériques à l'échelle de La Réunion

Hélène Pongérard-Payet

To cite this version:

Hélène Pongérard-Payet. Le soutien de l'Union européenne à l'adaptation au changement climatique dans les régions ultrapériphériques à l'échelle de La Réunion. Anne-Sophie Tabau. Quel droit pour l'adaptation des territoires aux changements climatiques ? L'expérience de l'Île de La Réunion, Droits International, Comparé et européen, pp.43-61, 2018, Confluence des droits, 979-10-97578-03-9. hal-02291189

HAL Id: hal-02291189

https://hal.science/hal-02291189v1

Submitted on 19 Sep 2019

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

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

Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Le soutien de l'Union européenne à l'adaptation au changement climatique dans les régions ultrapériphériques à l'échelle de La Réunion

Hélène Pongérard-Payet[1]

Résumé

Politiquement, le soutien de l'Union européenne à l'adaptation au changement climatique dans les régions ultrapériphériques (RUP) s'affirme régulièrement dans la stratégie européenne pour les RUP. Juridiquement, il devrait, dans le cadre de leur statut d'intégration différenciée, être renforcé sur le fondement de l'article 349 TFUE, en raison de leur extrême vulnérabilité, au moyen de mesures spécifiques. Financièrement, à La Réunion par exemple, il s'exprime essentiellement dans l'aide de certains fonds structurels et d'investissement européens (FEDER, FEADER) tandis que l'accès des RUP aux programmes horizontaux (LIFE, Horizon 2020) devrait être facilité afin d'accroître leur résilience au changement climatique.

Abstract

Politically, the support of European Union to climate change adaptation in outermost regions (ORs) is regularly reaffirmed in the European strategy for ORs. Legally, within the framework of their differentiated integration, this support should be strengthened on the basis of Article 349 TFEU, because of the extreme vulnerability of ORs, by means of specific measures. Financially, in Reunion Island, for example, this support is mainly expressed through the European Structural and Investment Funds (ERDF, EAFRD), but ORs access to horizontal programmes (LIFE, Horizon 2020) should be facilitated to increase their resilience to climate change.

L'Union européenne est un acteur majeur, voire pionnier, de la lutte contre le changement climatique qui constitue, depuis le traité de Lisbonne, un objectif international de la politique environnementale de l'Union, inscrit à l'article 191 paragraphe 1 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Cette lutte fait partie des cinq objectifs clés de la Stratégie Europe 2020 pour une

1 Maître de conférences HDR en droit public, Université de La Réunion, Faculté de droit et d'économie, Membre du Centre de recherche juridique (CRJ – EA 14).

croissance intelligente, durable et inclusive[2]. Elle se réalise à deux niveaux, au moyen de mesures d'atténuation et d'adaptation. L'Union européenne (UE) est sans conteste la championne de l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, elle a été la première à mettre en place, en 2005, un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre[3]. Puis, elle a adopté, en 2009, le « paquet énergie-climat »[4], qui a été confirmé par la Stratégie Europe 2020 et révisé en 2014[5]. Les objectifs 40-27-27 ont dès lors remplacé, en 2014, le triptyque 20-20-20. Cette démarche ambitieuse vise à atteindre les trois objectifs suivants : réduire de 40 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport aux niveaux de 1990 d'ici à 2030[6] ; porter à 27 % au moins la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie de l'Union ; améliorer d'au moins 27 % l'efficacité énergétique en 2030.

En revanche, l'action européenne est nettement moins développée en matière d'adaptation au changement climatique qui consiste, selon la Commission, à « prendre des mesures pour renforcer la résilience face au changement climatique et en réduire au minimum les effets négatifs »[7] tant actuels que futurs. Historiquement, l'adaptation constitue le parent pauvre de la lutte contre le changement climatique car elle a été, pendant longtemps, minimisée et perçue négativement comme étant le souci des pays les plus pauvres, les pays riches devant pouvoir s'adapter naturellement[8]. L'action européenne en la matière est décrite essentiellement dans trois documents clés de la Commission[9]. Le livret vert de 2007[10] a lancé une large consultation publique et proposé une approche intégrée et coordonnée de l'adaptation au niveau européen. Il a été suivi du livre blanc de 2009[11] qui établit, pour la première fois, un cadre d'action européen en visant à concevoir une stratégie globale à partir de 2013. La communication du 16 avril 2013[12] a effectivement proposé une stratégie européenne d'adaptation dont l'objectif est de rendre l'Europe plus résiliente au changement climatique.

De la lecture de ces documents ressortent les enseignements convergents suivants. 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 »[13], suite aux inondations

2 Commission, Communication du 3 mars 2010, COM(2010) 2020 final, p. 5.

3 Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, *JOUE* n° L 275, 25 octobre 2003, p. 32.

4 Paquet législatif en date du 23 avril 2009 (*JOUE* n° L 140, 5 juin 2009), faisant suite notamment à un accord du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008 (conclusions, document 17271/08).

5 Conseil européen, Cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, document EUCO 169/14, 24 octobre 2014.

6 L'objectif à long terme recherché par l'Union européenne étant de 80 à 95 % d'ici à 2050. Voir Commission, Action pour le climat, Comprendre les politiques de l'Union européenne, OPUE, 2014, p. 8.

7 Commission, Action pour le climat, *préc.*, p. 7.

8 B. Garnaud, « Entre atténuation et adaptation. Des approches européennes du changement climatique », *Grande Europe*, La documentation française, n° 19, avril 2010.

9 Pour une présentation de l'émergence de l'adaptation au changement climatique dans les politiques internationales et européennes, voir ONERC, *Adaptation au changement climatique, Évaluation de la démarche nationale et recommandations*, Rapport au Premier ministre et au Parlement, La Documentation française, 2016, p. 29 et suivantes.

10 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.

11 Livre blanc du 1er avril 2009, Adaptation au changement climatique : vers un cadre d'action européen, COM(2009) 147 final.

12 Stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique, COM(2013) 216 final. Voir le lien sur l'évaluation de la stratégie (https://ec.europa.eu/clima/consultations/evaluation-eus-strategy-adaptation-climate-change_fr).

13 *Ibid.*, p. 4-5.

et vagues de chaleur. Les documents identifient 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, à savoir « le bassin méditerranéen, les zones de montagne, les plaines inondables densément peuplées, les zones côtières, les régions ultrapériphériques et l'Arctique »[14]. Enfin, y est proposée une approche intégrée et coordonnée de l'Union européenne avec les priorités récurrentes suivantes[15] : édifier un socle de connaissances ; intégrer l'adaptation dans les politiques et les domaines d'action clés de l'UE ; encourager l'action des États membres dans le cadre d'un partenariat structuré, de conseils et de soutiens financiers apportés par l'UE.

En dépit de l'approche intégrée et coordonnée préconisée, la Commission européenne reconnaît que « la gravité et la nature des effets du changement climatique étant très variables selon les régions d'Europe, la plupart des initiatives d'adaptation seront prises à l'échelon régional ou local »[16]. Elle reconnaît également que les contraintes financières constituent « l'un des principaux obstacles à l'adaptation »[17], qui « est un processus long et continu (qui) s'opère à tous les niveaux et exige une étroite coopération entre les parties prenantes »[18]. En conséquence, le budget de l'Union pour 2014-2020 consacre au moins 20 % des crédits, soit 200 milliards d'euros[19], à des actions liées au changement climatique (contre 6 à 8 % du budget 2007-2013).

Ces financements devraient en partie bénéficier aux régions ultrapériphériques (RUP) qui sont confrontées au défi de l'adaptation au changement climatique dans leur zone géographique respective. Nominativement énumérées aux articles 349 et 355 paragraphe 1 TFUE, les RUP sont au nombre de neuf et sont situées dans la mer des Caraïbes, la jungle amazonienne et dans les océans Atlantique et Indien. Y figurent les cinq départements français d'outre-mer[20] dont La Réunion, une collectivité française d'outre-mer[21], deux régions autonomes portugaises[22] et une communauté autonome espagnole[23]. Différentes études menées aux niveaux national et européen démontrent, à l'instar du livre blanc de 2009 et de la stratégie européenne d'adaptation de 2013[24], que les RUP sont particulièrement vulnérables aux impacts du changement climatique[25], en raison de leur situation géographique et de leur fragilité. Cette vulnérabilité est liée à un certain nombre de facteurs ou de caractéristiques communes, notamment la concentration de la biodiversité et des espèces endémiques, la dépendance des ressources en eau,

14 *Ibid.*, p. 3. Voir aussi le livre blanc de 2009, *préc.*, p. 4.
15 Voir en particulier le livre blanc de 2009, *préc.*, p. 3 et 8.
16 Commission, Action pour le climat, *préc.*, p. 9.
17 Livre blanc de 2009, *préc.*, p. 15, se référant au rapport de N. Stern pour le gouvernement britannique, The Economics of Climate Change, 2006.
18 Livre blanc de 2009, *ibid.*, p. 18.
19 Rapport de la Commission 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. À comparer avec le chiffre de 205 milliards d'euros avancé par la commission des affaires européennes du Sénat, « L'Union européenne et la conférence de Paris sur le climat (COP 21) », *Actualités européennes*, n° 48, 27 novembre 2015, p. 4.
20 Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion.
21 Saint-Martin.
22 Açores et Madère.
23 Îles Canaries.
24 *Préc.*
25 Études lancées par la Commission européenne pour les RUP (voir notamment, Impact économique du changement climatique et de l'adaptation dans les Régions ultrapériphériques, Résumé des enseignements, Étude réalisée par AMEC pour la Commission, OPUE, juin 2014, p. 1) ou par l'ONERC (Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique) concernant les outre-mer français (voir notamment, *Les outre-mer face au défi du changement climatique*, Rapport au Premier ministre et au Parlement, La Documentation française, 2012).

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 terrains, feux de forêt, tremblement de terre, éruption volcanique…)[26]. Afin d'améliorer la résilience des RUP aux impacts du changement climatique, il est donc fondamental que l'Union européenne soutienne l'adaptation dans ces régions, ainsi que le reconnaît d'ailleurs la Commission européenne[27]. Dès lors, afin de mesurer l'étendue de l'action européenne, il importe, de présenter, en premier lieu, les instruments politiques et juridiques par lesquels ce soutien se manifeste, dans le cadre essentiellement d'une dynamique descendante, (I) ainsi qu'en second lieu, les instruments financiers qui constituent les principaux leviers au service de l'adaptation au changement climatique dans les RUP, en particulier à La Réunion (II).

I. Le cadre politique et juridique du soutien de l'Union européenne à l'adaptation au changement climatique dans les RUP

La présente étude part du postulat selon lequel pour être efficace l'action européenne d'adaptation dans les RUP doit prendre corps et s'inscrire profondément dans la politique européenne menée en faveur des RUP, tant dans ses volets politiques (A) que juridiques (B). Il importe ainsi de rechercher dans quelle mesure la stratégie européenne à l'endroit des RUP prend en compte la problématique d'adaptation en écho aux stratégies européennes globales[28] et se traduit par des mesures concrètes applicables dans les RUP.

A. La place de l'adaptation au changement climatique dans la stratégie européenne en faveur des RUP

Faisant suite à une demande du Conseil européen de juin 2002, sur le fondement de l'article 299 paragraphe 2 CE, issu du traité d'Amsterdam, cette stratégie a été initialement définie par la Commission européenne en 2004[29] et a évolué ultérieurement au gré de trois autres communications. Celles 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. Les premiers balbutiements européens de l'adaptation au changement climatique dans les RUP

- *L'apport de la communication du 12 septembre 2007*

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

26 Voir Commission, Impact économique…, *ibid.*, p. 1.
27 Commission, Communication du 20 juin 2012, Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM(2012) 287 final, p. 16.
28 Stratégie de Lisbonne ; Stratégie Europe 2020.
29 Communication du 26 mai 2004, Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques, COM(2004) 343 final.

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[30]. Le débat public qui en a résulté a notamment argué du coût élevé de l'adaptation dans les RUP[31].

- *L'apport de la communication du 17 octobre 2008*

Tirant, à la demande du Conseil européen, les conclusions du débat public, la communication 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[32]. Sont alors citées en exemple notamment le projet GERRI de l'île de La Réunion relatif à l'autonomie énergétique ou encore la recherche 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[33]. À l'époque, l'objectif recherché à plus long terme est de rénover la stratégie européenne en faveur des RUP, laquelle consacrera un axe prioritaire à la lutte contre le changement climatique.

2. *La consécration d'un axe prioritaire dans la stratégie européenne renouvelée*

- *Les propositions de la communication du 20 juin 2012*

En écho à la Stratégie Europe 2020, une communication de la Commission, en date du 20 juin 2012, présente la stratégie renouvelée de l'Union en faveur des RUP, dans laquelle elle consacre un 5e 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 [34]. À ce titre, elle prévoit d'intégrer la lutte contre le changement climatique dans toutes les politiques pertinentes et d'adopter des mesures appropriées d'adaptation et d'atténuation[35]. 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[36]. 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 »[37]. Elle affirme également que « la résilience des RUP face aux conséquences du changement climatique doit être

30 Communication du 12 septembre 2007, Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives, COM(2007) 507 final, p. 10.
31 Commission, Communication du 17 octobre 2008, Les Régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe, COM(2008) 642 final, p. 5.
32 *Ibid.*, p. 7, point 4-2.
33 *Ibid.*, p. 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 ».
34 Commission, Communication du 20 juin 2012, Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive, COM(2012) 287 final, p. 6.
35 *Ibid.*, p. 7.
36 *Ibid.*, p. 8.
37 *Ibid.*, p. 15.

renforcée par un soutien à l'adaptation au changement climatique dans tous les secteurs concernés… »[38] et que les résultats d'une étude sur les effets du changement climatique dans les RUP seront prochainement publiés. Ils l'ont été effectivement en juin 2014 dans l'étude réalisée par AMEC Environnement et Infrastructure[39].

• L'étude préconisée sur l'impact du changement climatique et de l'adaptation dans les RUP

Cette étude de juin 2014 souligne notamment les risques clés pour chaque RUP, à partir d'une évaluation des impacts climatiques dans treize secteurs[40], et analyse le rôle 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. Ainsi, pour La Réunion, les secteurs suivants sont jugés prioritaires[41] : 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[42].

La Commission s'est engagée à examiner l'avancement des mesures proposées dans sa communication de 2012. Il importe effectivement que les propositions formulées dans des communications à valeur incertaine[43] soient traduites dans des normes juridiquement contraignantes (directive, règlement, décision), qui vont s'appliquer dans les RUP dans le respect de leur statut d'intégration différenciée au sein de l'UE[44], qui repose sur deux principes fondamentaux.

B. L'adaptation au changement climatique à l'aune des principes d'intégration et d'adaptation régissant les RUP

Les relations entre les RUP et l'UE sont fondées sur deux principes[45]. Appliqué au domaine de la présente étude, le principe d'intégration commande l'applicabilité dans les RUP des mesures d'adaptation au changement climatique, qui sont prises par les institutions européennes (1), tandis que le principe d'adaptation permet d'adopter des mesures prenant en compte les spécificités des RUP en matière d'adaptation au changement climatique (2).

38 *Ibid.*, p. 16.
39 Impact économique du changement climatique et de l'adaptation dans les Régions ultrapériphériques, *préc.*
40 *Ibid.*, p. 2 où sont visés 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).
41 *Ibid.*, p. 10 et 11.
42 *Ibid.*, 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 (*ibid.*, p. 15-16) ou sur des exemples de mesures de prévention et d'adaptation à financer par la politique de cohésion (*ibid.*, p. 17).
43 Voir C. Blumann et L. Dubouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, LexisNexis, 6e éd., 2016, § 726 et 727.
44 Voir I. Vestris, *Le statut des régions ultrapériphériques de l'Union européenne. La construction d'un modèle attractif et perfectible d'intégration différenciée*, Bruxelles, Bruylant, Coll. droit de l'Union européenne - Thèses, 2012.
45 Voir 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. 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, sp. p. 641 et suivantes.

1. L'applicabilité des mesures européennes d'adaptation au changement climatique dans les RUP

- *La définition et les fondements du principe d'intégration*

Tout le droit de l'Union, tant originaire que dérivé, s'applique de plein droit dans les RUP, sauf disposition contraire, et ce, sans nécessiter de mesures préalables du Conseil en vue de leur applicabilité. Ce principe qui implique « l'assimilation complète des RUP à l'ordre juridique de l'Union »[46] a été consacré, en 1978, dans l'un des premiers grands arrêts du droit européen d'outre-mer, l'arrêt Hansen[47]. Il découle en droit positif d'une lecture combinée de l'article 52 TUE et de l'article 355, paragraphe 1, TFUE sur le champ d'application territoriale des traités[48], aux termes desquels les dispositions des traités sont applicables aux RUP.

- *Les implications en matière d'adaptation au changement climatique*

En application du principe d'intégration, toutes les mesures intégrées dans les législations et politiques de l'Union dans le cadre du droit dérivé, en matière d'adaptation au changement climatique, s'appliquent dans les RUP, sauf disposition contraire. Ainsi en va-t-il des actes de droit dérivé qui font référence à l'adaptation au changement climatique dans des secteurs particulièrement vulnérables où la résilience au changement climatique doit être renforcée. Le volet d'atténuation prévalant dans le droit dérivé, ces actes sont peu nombreux et concernent notamment les secteurs suivants : eaux maritimes[49] ; transports et énergie[50] ; gestion des risques de catastrophes ou protection civile[51].

En outre, le statut d'intégration adaptée ou différenciée des RUP permet aux institutions européennes d'adopter au besoin des mesures spécifiques en faveur de ces régions, notamment en matière de lutte contre le changement climatique.

46 N. Wahl, Concl. point 43, CJUE, gde ch., 15 décembre 2015, Parlement européen et Commission c/ Conseil (dit arrêt Mayotte), aff. jtes C-132 à C-136/14, ECLI:EU:C:2015:813, D. Simon, *Europe* février 2016, comm. 39, p. 14 ; L. Lebon, « Les conséquences du changement de statut de Mayotte à l'égard de l'Union européenne offrent à la Cour de justice l'opportunité de préciser le régime juridique de l'ultrapériphéricité », 17 mars 2016 (http://revue-jade.eu/article/view/718/html) ; D. Perrot, « La première interprétation de l'article 349 TFUE par la CJUE. Clarifications et interrogations sur le statut des régions ultrapériphériques », *Rev. UE*, janvier 2017, n° 604, p. 40.

47 CJCE, 10 octobre 1978, Hansen, aff. 148/77, *Rec.* p. 1787.

48 J. Ziller, « Champ d'application de l'Union - Application territoriale», *J-Cl. Europe Traité*, Fasc. 470, 1er janvier 2013. Voir aussi L. Lebon, *La territorialité et l'Union européenne - Approches de droit public*, Bruxelles, Bruylant, Coll. droit de l'Union européenne - Thèses, 2015.

49 Directive n° 2014/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime, *JOUE* n° L 257 du 28 août 2014, p. 135 visant les RUP (considérant 2 et article 3 § 1) et faisant allusion à l'adaptation au changement climatique (considérant 13).

50 Règlement (UE) n° 1315/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport et abrogeant la décision n° 661/2010/UE, *JOUE* n° L 348 du 20 décembre 2013, p. 1 visant les RUP (considérant 11 ; article 4 § a) i) ; article 10 § 1 a) ; article 20 § 2 d) ; article 32 f)) et prenant en compte l'adaptation au changement climatique (considérant 34). Règlement (UE) n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, modifiant le règlement (UE) n° 913/2010 et abrogeant les règlements (CE) n° 680/2007 et (CE) n° 67/2010, *JOUE* n° L 348 du 20 décembre 2013, p. 129 visant les RUP et l'adaptation au changement climatique (considérant 8).

51 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* n° L 347 du 20 décembre 2013, p. 924 visant les RUP (article 2 § 2) et l'adaptation au changement climatique (considérant 8 ; article 13 § 1 b) i)).

2. La possibilité de mesures spécifiques d'adaptation au changement climatique dans les RUP

- *Le principe d'adaptation du droit de l'Union aux spécificités ultramarines*

Ce principe permet au Conseil de l'UE de prendre des mesures spécifiques afin de tenir compte de la situation économique et sociale structurelle des RUP. Révélé par la jurisprudence *Hansen* de 1978[52], interprétant l'article 227 paragraphe 2 CEE, puis modelé par la décision POSEIDOM[53] et la déclaration n° 26 annexée au traité de Maastricht, le principe d'adaptation a été pleinement consacré en droit primaire par le traité d'Amsterdam à l'article 299, paragraphe 2 CE, alinéas 2 à 4, dont les dispositions ont été reprises et consolidées, moyennant quelques améliorations rédactionnelles, par le traité de Lisbonne à l'article 349 TFUE. L'arrêt rendu en grande chambre par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) le 15 décembre 2015[54], à propos du changement de statut de Mayotte à l'égard de l'Union européenne, présente pour vertu fondamentale de consolider le régime de l'article 349 TFUE, en condamnant la thèse restrictive de la Commission européenne. Ainsi, selon la Cour, le principe d'adaptation vaut pour tout le droit de l'Union, tant primaire que dérivé, et la notion de mesure spécifique couvre tout type d'action susceptible d'être menée par le Conseil[55].

En pratique, le principe d'adaptation a permis au Conseil de l'UE de prendre certaines mesures spécifiques en faveur des RUP. Par exemple, l'allocation additionnelle de compensation des surcoûts[56] et le taux maximum de cofinancement de 85 %[57] font partie des mesures pouvant être exploitées au profit de l'adaptation au changement climatique dans les RUP. Il convient, d'ailleurs, de proposer à la Commission de recourir pleinement à l'article 349 TFUE en la matière et donc de faire des propositions au Conseil sur son fondement.

- *Une proposition d'utilisation de l'article 349 TFUE en matière d'adaptation au changement climatique*

Dans son arrêt précité du 15 décembre 2015, la Cour de Luxembourg invite indirectement la Commission à faire un meilleur usage de cette disposition, dont la sous-utilisation a été maintes fois dénoncée[58]. Récemment encore le député européen Younous Omarjee, qui a été mandaté en septembre 2016 pour présenter au Parlement européen un rapport sur la mise en œuvre de

52 Aff. 148/77, *préc.*, point 10.

53 Décision n° 89/687/CEE du Conseil, du 22 décembre 1989, instituant un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer, *JOCE*, n° L 399, 30 décembre 1989, p. 39.

54 Parlement européen et Commission c/ Conseil (dit arrêt Mayotte), aff. jtes C-132 à C-136/14, *préc.*

55 *Ibid.*, points 79 et 82.

56 Cette allocation spécifique bénéficie depuis 2007 aux RUP (voir le règlement n° 1083/2006/CE du Conseil du 11 juillet 2006, *JOUE* n° L 210, 31 juillet 2006, p. 25, annexe II, § 20 se référant à l'article 299 § 2 CE) et a été reconduite dans la politique courante de cohésion, qui en diminue le montant : voir le règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement et du Conseil du 17 décembre 2013, *JOUE* n° L 347, 20 décembre 2013, p. 320, article 92 § 1 e) – se référant à l'article 349 TFUE – et annexe VII § 9.

57 Voir notamment le règlement (UE) n° 1303/2013, *ibid.*, article 120 § 3 al. 1er, b), prévoyant en faveur des RUP un tel taux pour chaque axe prioritaire des programmes opérationnels relevant de l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », alors que le taux varie de 50 à 85 % pour les autres régions européennes.

58 Voir notamment V. Lurel, Sénat, séance du 19 novembre 2012, Discussion du texte de deux propositions de résolution européenne sur les RUP (stratégie européenne pour les RUP à l'horizon 2020 et financement des RUP françaises) ; S. Letchimy, *L'article 349 TFUE : contribution à l'application du cadre dérogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultrapériphériques*, Rapport au Premier ministre français, 2013, p. 36 ; P. Solbes Mira, *Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde*, Rapport à M. Barnier, 12 octobre 2011, p. 50. Voir aussi D. Custos, « Champ d'application du droit communautaire et de l'Union – Régions ultrapériphériques (RUP) : principes du statut européen », *op. cit.*, § 53.

l'article 349 TFUE avant l'adoption de la prochaine stratégie de l'UE fin 2017, estime que cet article n'a pas suffisamment été utilisé « et qu'il pourrait être interprêté de manière plus novatrice et positive, notamment en vue de créer des programmes *ad hoc* et de nouvelles politiques spécifiques, prenant appui sur les atouts des RUP »[59].

Il convient donc de recommander l'adoption de mesures spécifiques au titre de l'article 349 TFUE visant à tenir compte de l'extrême vulnérabilité des RUP aux effets du changement climatique dans certains secteurs à risque élevé (biodiversité ; transport ; aménagement des zones côtières ; catastrophes et risques…) et ce, dans la continuité d'un rapport à la Commission datant de 2011 et jugeant indispensable « la mise en place de politiques adaptées pour faire face aux enjeux environnementaux propres aux RUP »[60], notamment en matière d'adaptation au changement climatique. De même, le mémorandum conjoint des RUP de mars 2017[61], propose à l'Union de relever les défis liés au changement climatique à l'aide de mesures appropriées. À cet égard deux mesures paraissent nécessaires. D'une part, afin de permettre l'accès de l'ensemble des RUP au Fonds de cohésion[62], qui contribue à la réalisation de projets dans les domaines de l'environnement et des réseaux transeuropéens, il faudrait prévoir[63], sur le fondement de l'article 349 TFUE, un ou des indicateurs dérogatoires d'accès au fonds pour les États membres disposant de RUP eu égard au retard structurel de celles-ci dans les domaines susvisés. Un avis du Comité des régions de 2016 requiert d'ailleurs, de manière générale, pour la prochaine période de programmation le recours à des mesures complémentaires au PIB pour l'affectation notamment des ressources du Fonds de cohésion[64], et invite à recourir à une méthode globale combinant des indicateurs économiques, sociaux et environnementaux. En effet, selon le Comité des régions, « le PIB ne constitue pas un instrument précis pour mesurer la capacité d'une société à traiter de problématiques telles que le changement climatique, l'utilisation efficace des ressources et la compétitivité des régions (notamment) »[65]. D'autre part, il conviendrait de créer un instrument spécifique doté de moyens financiers suffisants, d'autant qu'il est couramment admis que l'adaptation au changement climatique dans les RUP présente un coût élevé. Ainsi, afin de donner sens et corps au paradigme, consacré en 2008, de valorisation des atouts des RUP[66], lesquels sont - selon le Parlement européen - « insuffisamment soutenus et financés par les fonds et programmes européens »[67], il faudrait créer un instrument ou une allocation spécifique dédiée à cette valorisation afin de permettre aux RUP de :

59 Rapport de Y. Omarjee du 14 juin 2017 et résolution du Parlement européen du 6 juillet 2017 sur promouvoir la cohésion et le développement dans les régions ultrapériphériques de l'Union : application de l'article 349 du traité FUE, 2016/2250(INI), point 3. Voir aussi les points 5 et 14.

60 Rapport P. Solbes Mira, *préc.*, p. 32.

61 « Pour un nouvel élan dans la mise en œuvre de l'article 349 TFUE », p. 67 à 74.

62 Sur ce point, voir *infra*, le chapeau introductif de la partie II, précisant que seules les RUP portugaises bénéficient du Fonds de cohésion pour la période 2014-2020, à l'exclusion des RUP françaises et espagnole.

63 En modifiant à cette fin l'article 90 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013, *préc.*

64 Comité des régions, Avis du 11 février 2016, « Indicateurs de développement territorial - Au-delà du PIB », *JOUE* n° C 120, 5 avril 2016, p. 16, § 42. Voir aussi la résolution du Parlement européen du 13 juin 2017 sur les éléments fondamentaux d'une politique de cohésion de l'Union pour l'après-2020, P8_TA-PROV(2017)0254, A8-0202/2017, § 22.

65 *Ibid.*, § 13.

66 Voir Commission, Communication du 17 octobre 2008, COM(2008) 642 final, *préc.* ; Les régions ultrapériphériques, Terres européennes dans le monde, *OPUE*, 2017, p. 3 et 4 faisant référence aux atouts remarquables et uniques des RUP.

67 Parlement européen, Résolution 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, A7-0121/2014, considérant A ; résolution reprenant le rapport d'Y. Omarjee du 17 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, (2013/2178(INI)), PE 524.718v02-00, A7-0121/2014, considérant A.

« devenir des territoires pilotes et des territoires d'excellence au bénéfice de l'ensemble de l'Union dans des domaines tels que : la biodiversité, l'environnement, l'adaptation aux changements climatiques et leur atténuation, la gestion et l'observation des phénomènes climatiques extrêmes, la recherche, l'innovation, l'espace, l'aérospatial, les océans, la croissance bleue, l'aménagement de l'espace maritime et la gouvernance maritime, la sismologie, la vulcanologie, les maladies émergentes, les énergies renouvelables, les transports, les télécommunications, la capacité d'intervention humanitaire d'urgence dans les pays tiers et la culture[68]. »

Il est, en effet, fondamental que l'Union européenne apporte un soutien financier conséquent aux RUP en particulier en matière d'adaptation au changement climatique.

II. Le soutien financier de l'Union européenne à l'adaptation au changement climatique dans les RUP à l'échelle de La Réunion

Dans le contexte de la Stratégie Europe 2020, la lutte contre le changement climatique bénéficie au sein de l'Union européenne d'un budget de 200 milliards d'euros pour 2014-2020. Elle est essentiellement soutenue par les cinq fonds structurels et d'investissement européens (FESI)[69]. En France, seulement quatre de ces fonds sont mobilisables au titre de trois politiques européennes distinctes puisque la France n'est pas éligible au Fonds de cohésion[70], son RNB par habitant n'étant pas inférieur à 90 % de la moyenne européenne. Sont donc mobilisables à La Réunion les quatre fonds suivants : le Fonds européen de développement régional (FEDER)[71] et le Fonds social européen (FSE)[72] dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale[73] ; le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) dans le cadre de la politique de développement rural de la politique agricole commune et, enfin, le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) dans le cadre de la politique commune de la pêche et de la politique maritime intégrée.

68 *Ibid.*, considérant H.

69 Commission, Rapport au Parlement européen et au Conseil du 8 novembre 2016 sur la mise en œuvre de l'accord de Paris, *préc.*, p. 9-10 ; Parlement européen, résolution du 13 juin 2017 sur les éléments fondamentaux d'une politique de cohésion de l'Union pour l'après-2020, *préc.*, § 31. Voir aussi Commission, Orientations à l'intention des bénéficiaires des Fonds structurels et d'investissement européens et des instruments européens connexes, *OPUE*, 2014, p. 34 (ci-après guide FESI de la Commission).

70 Pour la période 2014-2020, parmi les États membres disposant de RUP, seul le Portugal est éligible, à un financement par le Fonds de cohésion, contrairement à la France et à l'Espagne. Voir en ce sens, la décision d'exécution n° 2014/99/UE de la Commission du 18 février 2014 établissant la liste des régions éligibles à un financement du Fonds européen de développement régional et du Fonds social européen et des États membres éligibles à un financement par le Fonds de cohésion pour la période 2014-2020, *JOUE* n° L 50, 20 février 2014, p. 22. Dans la période 2007-2013, l'Espagne, outre le Portugal, y était éligible.

71 Voir 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.

72 Voir F. Michéa, « Le développement social des régions ultrapériphériques au prisme du Fonds social européen », *Rev. UE*, mars 2017, n° 606, p. 140 ; S. Van Raepenbusch, « Fonds social européen », *Répertoire de droit européen*, Dalloz, septembre 2002 (mise à jour juin 2015).

73 Sur la déclinaison de cette politique dans les RUP, voir H. Pongérard-Payet, « La politique de cohésion de l'Union européenne en faveur des régions ultrapériphériques », *Europe*, janvier 2013, Étude n° 1, p. 5 ; « Les régions ultrapériphériques de l'océan Indien dans la politique européenne de cohésion 2014-2020 », in Y. Combeau, T. Gaillat et Y. Rolland (dir.), *Dire l'océan Indien*, volume 1, Saint-André, Université de La Réunion - Epica Éditions, 2017, p. 189. Voir aussi, D. Perrot et I. Vestris, « La politique de cohésion et le développement durable des RUP », in G. Baudelle et D. Charles-Le Bihan (dir.), *Les Régions et la politique de cohésion de l'Union européenne*, Rennes, Les PUR, 2017, p. 139.

L'enveloppe allouée à La Réunion au titre de ces fonds pour la période 2014-2020 s'élève à 2,181 milliards d'euros contre 1,9 milliard d'euros sur la programmation 2007-2013[74]. C'est la première région française en volume de fonds européens, selon la Commissaire européenne en charge de la politique régionale, Corina Cretu, en visite dans l'île en mai 2015. Il convient de rechercher quelle est la part affectée dans cette enveloppe considérable aux actions relatives à l'adaptation au changement climatique, en étudiant notamment les programmes opérationnels des FESI à La Réunion. Ces programmes ont dû respecter la règle de concentration thématique, qui impose aux FESI de contribuer à réaliser onze objectifs thématiques (ci-après OT)[75] pour 2014-2020 et qui permet à chaque FESI de prioriser certains OT dans l'affectation principale de ses ressources. Pour la première fois, un objectif, en l'occurrence l'OT 5[76], est consacré expressément à l'adaptation au changement climatique, tandis que d'autres objectifs peuvent indirectement concerner cette adaptation[77]. Il faut regretter cependant que l'OT 5, bien que mentionné pour la première fois au cours de la programmation 2014-2020, n'ait été priorisé dans ses objectifs que par le Fonds de cohésion et ne figure pas parmi les OT des autres FESI. Or, le Fonds de cohésion, qui finance les projets dans les domaines du transport et de l'environnement, n'est pas mobilisable dans les RUP françaises, donc à La Réunion, ainsi qu'aux Canaries (RUP espagnole), alors qu'il l'est dans les RUP portugaises[78]. 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 »[79], notamment en matière d'adaptation au changement climatique.

Parmi les FESI mobilisables à La Réunion, certains contribuent davantage à soutenir financièrement l'adaptation au changement climatique (A). Parallèlement, bien que moins dotés en ressources que les FESI, d'autres instruments financiers de l'Union européenne peuvent également être exploités aux fins de soutenir des actions d'adaptation au changement climatique dans les RUP, telles que La Réunion, à la condition de leur en faciliter l'accès (B).

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

Selon l'étude réalisée en juin 2014 sur l'« impact économique du changement climatique et de l'adaptation dans les Régions ultrapériphériques », trois fonds européens ont joué un rôle important en la matière dans l'ensemble des RUP en 2007-2013[80], à savoir le FEDER, le FEADER et, dans une

74 Selon les chiffres de l'IEDOM, La Réunion, Rapport annuel 2015, juin 2016, p. 49-50.
75 Ces OT sont déclinés à l'article 9 du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 (*préc.*), qui fixe le cadre commun de mobilisation des cinq FESI, pour la période 2014-2020.
76 L'OT 5 vise à « promouvoir l'adaptation au changement climatique ainsi que la prévention et la gestion des risques » (article 9 du règlement (UE) n° 1303/2013, *ibid.*).
77 Il s'agit en particulier des 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.*, p. 14 à 16, tableau 8) considérant que les 11 OT offrent des opportunités indirectes pour l'action climatique.
78 En ce sens, L. Lebon, « Le Fonds de cohésion et l'outre-mer », *Rev. UE*, mars 2017, n° 606, p. 147, sp. p. 149. Voir également la décision n° 2014/99/UE, *préc.* Voir aussi N. Rubio, « Fonds de cohésion », *J-Cl. Europe Traité*, Fasc. 2190, 5 mars 2014.
79 L. Lebon, *ibid.*, p. 147.
80 Étude d'Amec, *préc.*, 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.

moindre mesure, le FEP (Fonds européen pour la pêche, devenu le FEAMP en 2014[81]). À la lecture des programmes opérationnels 2014-2020 pour La Réunion, le constat est sensiblement identique. Ainsi, sur la période en cours, le FEDER constitue le principal instrument en volume de fonds à soutenir, au titre des FESI, l'adaptation au changement climatique à La Réunion (1), aux côtés du FEADER et du FEAMP (2). En outre, comme le soulignent certains rapports[82], le FSE devrait être exploité, en matière d'emploi, d'éducation et de formation, afin de permettre la création d'emplois liés à l'environnement et l'acquisition de compétences concernant la prévention et la gestion des risques ainsi que l'adaptation au changement climatique.

1. *Le financement essentiel du FEDER*

À La Réunion, le FEDER finance des projets axés notamment sur l'adaptation au changement climatique, dans le cadre des deux objectifs prioritaires que poursuit la politique courante de cohésion, à savoir l'objectif ICE (« Investissement pour la croissance et l'emploi ») et l'objectif CTE (« coopération territoriale européenne »).

- *Le soutien financier du FEDER au titre de l'objectif ICE*

Dans le cadre du programme opérationnel validé le 11 décembre 2014 par la Commission européenne et géré par le Conseil régional de La Réunion, l'enveloppe financière totale du FEDER profitant à l'île de La Réunion, au titre de l'objectif ICE, s'élève à 1 130 456 061 euros[83]. Selon la Commission, près de 23 % du budget concernent la lutte contre le changement climatique[84]. Le programme opérationnel identifie neuf axes prioritaires pour le développement économique de l'île[85], qui sont regroupés en quatre pôles stratégiques, parmi lesquels « la gestion durable des ressources et des risques ». Ce pôle se voit affecter de 315 millions d'euros selon la déclinaison suivante[86] : 135,7 millions d'euros soutiennent la transition vers une économie sobre en carbone et donc l'atténuation au changement climatique ; 27,9 millions d'euros servent à promouvoir l'adaptation au changement climatique ainsi que la prévention et la gestion des risques ; 151,4 millions d'euros visent à protéger l'environnement et à promouvoir l'utilisation rationnelle des ressources. Le guichet unique « Infrastructures de Développement Durable et Énergie » de la région accompagne les porteurs de projet qui s'inscrivent dans ses fiches actions[87]. Par exemple, afin de renforcer la résilience du territoire

81 Voir l'article 4 du règlement (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, *JOUE* n° L 149, 20 mai 2014, p. 1.
82 Voir le guide FESI de la Commission, *préc.*, p. 34 et l'étude d'Amec, *préc.*, p. 13.
83 Décision d'exécution n° C(2014) 9473 de la Commission du 11 décembre 2014 portant approbation de certains éléments du programme opérationnel intitulé « Programme opérationnel FEDER 2014-2020 La Réunion » en vue d'un soutien du Fonds européen de développement régional au titre de l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi » pour la région Ile de La Réunion en France, article 4 (http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020_DECISION_FEDER_2014-9743.pdf).
84 Selon la fiche de description du programme opérationnel FEDER Réunion figurant sur le site de la politique de cohésion, consulté le 12 mai 2017 (http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/atlas/programmes/2014-2020/France/2014fr16rfop007).
85 Programme opérationnel FEDER Réunion 2014-2020, p. 4 : http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020_PO_FEDER_REUNION.pdf (consulté le 12 mai 2017).
86 Selon le « guide pratique FEDER. Avec l'Europe, FEDER à nou », édité par le Conseil régional, p. 25.
87 Voir les fiches actions du guichet unique sur le site suivant consulté le 12 mai 2017, notamment l'axe 5 (http://www.reunioneurope.org/UE_CI_FEDER_2014_IDDE.asp).

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[88].

Le FEDER soutient, en outre, l'adaptation au changement climatique dans les programmes de coopération territoriale européenne.

- *Le soutien financier du FEDER au titre de l'objectif CTE*

L'aide du FEDER au programme « INTERREG V Océan Indien » pour 2014-2020[89], qui a été validé par la Commission européenne le 23 septembre 2015 et qui est géré par le Conseil régional de La Réunion, s'élève à 63,157 millions d'euros[90], contre 35,446 millions d'euros en 2007-2013. Il comprend deux volets distincts. Le volet transfrontalier, d'un montant de 41 384 802 euros, associe La Réunion aux pays de la Commission de l'océan Indien (Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles). Le volet transnational, d'un montant de 21 772 585 euros, associe des territoires français (Réunion, Mayotte, Terres australes et antarctiques françaises) à plusieurs pays de la zone océan Indien[91]. Le budget alloué au programme finance l'objectif d'adaptation au changement climatique (OT 5) à hauteur de 11,1 %[92] ainsi que l'objectif de protection de l'environnement (OT 6) pour 6,1 %[93]. Ainsi l'un des cinq axes prioritaires que poursuit le programme de coopération territoriale, à des fins d'insertion régionale de La Réunion et de Mayotte dans l'océan Indien, consiste à « renforcer les capacités collectives d'adaptation au changement climatique et à la prévention et à la gestion des risques »[94]. Les pays de la zone océan Indien sont, en effet, particulièrement exposés aux risques naturels (cyclones, inondations, sécheresse…), aux risques environnementaux (pollution marine et côtière…) ainsi qu'aux risques épidémiologiques et infectieux. Aussi, parmi les résultats attendus de l'aide du FEDER figure la création à La Réunion d'un centre régional d'expertise dédié à la gestion des risques et aux changements climatiques[95].

Parallèlement au FEDER, d'autres FESI peuvent également contribuer à rendre l'île de La Réunion plus résiliente au changement climatique et aux catastrophes, en particulier dans les secteurs économiques à risque comme l'agriculture.

88 Voir notamment les fiches actions (*ibid.*) « 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 ».

89 Voir 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.

90 Décision d'exécution n° C(2015) 6527 final de la Commission du 23 septembre 2015 portant approbation de certains éléments du programme de coopération intitulé « INTERREG V- Océan Indien» en vue d'un soutien du Fonds européen de développement régional au titre de l'objectif «Coopération territoriale européenne » en France en partenariat avec des pays voisins et pays et territoire d'outre-mer dans la zone de l'Océan Indien, article 5 § 2 (http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020_DECISION_PO_INTERREGV_REUNION.pdf).

91 Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles, Tanzanie, Mozambique, Kenya, Inde, Maldives, Australie.

92 Programme opérationnel INTERREG V 2014-2020, p. 30 : http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020_PO_INTERREGV_REUNION.pdf (consulté le 13 mai 2017).

93 Notons que, selon le programme opérationnel (*ibid.*, p. 29), 82,8 % des ressources du FEDER-CTE sont concentrées sur trois objectifs (OT 1, 3 et 10 : respectivement, recherche et innovation, PME, enseignement et formation).

94 *Ibid.*, p. 18. Les quatre autres axes concernent la recherche et l'innovation, l'intensification des échanges économiques, la préservation du patrimoine naturel et culturel de la zone océan Indien et le soutien aux activités de formation et d'échanges professionnels.

95 Voir les fiches actions du guichet unique sur le site suivant consulté le 13 mai 2017 (http://www.reunioneurope.org/UE_CI_INTERREGV_2014_IDDE.asp).

2. Les financements européens de la résilience au climat dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche

Deux fonds européens sont ici concernés : le FEADER au titre de la politique européenne de développement rural et, dans une moindre mesure, le FEAMP au titre de la politique commune de la pêche et de la politique maritime intégrée[96].

- *Le soutien important du FEADER*

Dans son guide relatif aux FESI, la Commission européenne précise que le FEADER, qui est doté d'un budget de 100 milliards d'euros[97], 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[98]. De telles actions seraient donc envisageables à La Réunion, qui s'est vue allouer une enveloppe d'un montant de 385,5 millions d'euros au titre du FEADER sur la période 2014-2020, soit une hausse de plus de 17 % par rapport à la période précédente. Approuvé par la Commission européenne le 25 août 2015[99] et géré par le Conseil départemental de La Réunion, le programme de développement rural de La Réunion 2014-2020 retient les quatre orientations stratégiques suivantes[100] : optimiser les systèmes de production agricole et agroalimentaire ; 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. La première priorité vise notamment à sécuriser les productions agricoles face aux risques sanitaires, naturels et climatiques. La seconde priorité « concerne 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 »[101] réunionnais. 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.)[102]. 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. Par exemple, le programme de développement rural prévoit de consacrer – sans distinction entre atténuation et adaptation – 71,352 millions d'euros de crédits du FEADER à l'utilisation efficace des ressources et à la transition vers une économie sobre en carbone et résiliente aux changements climatiques[103].

96 Voir 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.

97 Exactement 99 586 451 994 euros. Voir le règlement délégué (UE) 2015/791 de la Commission du 27 avril 2015 modifiant l'annexe I du règlement (UE) n° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural, *JOUE* n° L 127, 22 mai 2015, p. 1, sp. p. 4. L'enveloppe de la France, première bénéficiaire du FEADER 2014-2020, s'élève à près de 11,4 milliards d'euros.

98 Guide FESI de la Commission, *préc.*, p. 34. Voir 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 Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil, *JOUE* n° L 347, 20 décembre 2013, p. 487, article 59 § 6, prévoyant qu'au moins 30 % du soutien total du FEADER au programme de développement rural sont consacrés au climat et à l'environnement.

99 Décision d'exécution n° C(2015) 6028 final de la Commission du 25 août 2015 portant approbation du programme de développement rural de l'île de La Réunion (France) en vue d'un soutien du Fonds européen agricole pour le développement rural.

100 Voir p. 109 et suivantes du programme : http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020_PDRR_FEADER_v2.1.pdf (consulté le 24 mai 2017).

101 *Ibid.*, p. 110.

102 *Ibid.*, p. 145.

103 *Ibid.*, p. 196.

- *Le soutien quantitativement moindre du FEAMP*

La pêche faisant partie, selon l'étude d'AMEC de juin 2014[104], des secteurs les plus affectés dans les RUP par le changement climatique (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 jouer un rôle en matière d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ce changement, bien que la contribution du FEAMP à l'action pour le climat reste dans l'ensemble limitée[105]. Doté d'un budget total de 5,75 milliards d'euros pour l'ensemble de l'Union sur la période 2014-2020[106], le FEAMP promeut essentiellement une pêche et une aquaculture durables[107]. La France bénéficie de 588 millions d'euros de crédits FEAMP, dont 86,450 millions pour la compensation des surcoûts liés à l'éloignement des DOM, en leur qualité de RUP[108]. Peu élevée, l'enveloppe allouée à La Réunion, au titre du FEAMP, atteint un montant de 11,9 millions d'euros[109]. Conformément aux prescriptions réglementaires européennes[110], le programme opérationnel est unique par État membre et donc réalisé au niveau national. Celui de la France a été approuvé le 3 décembre 2015 par la Commission européenne[111]. Il 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 »[112]. Il identifie, en outre, des besoins spécifiques en ce qui concerne cette adaptation et l'atténuation du changement climatique[113]. Mais, peu de données sont disponibles dans le programme sur l'utilisation du FEAMP à La Réunion, en dehors de certaines annexes et maquettes jointes au programme. Les maquettes financières par région[114] ne font pas expressément mention à l'adaptation au changement climatique, contrairement à l'atténuation de celui-ci. Concernant les mesures financées à La Réunion, la part belle semble faite à l'atténuation, puisque des mesures relatives à l'efficacité énergétique et à l'atténuation du changement climatique y sont financées[115]. En lien indirect avec l'adaptation, il faut noter le financement à hauteur de 500 000 euros de mesures visant à limiter l'incidence de la pêche sur le milieu marin et à l'adapter à la protection des espèces. Une mesure intitulée « Santé et sécurité » est aussi financée, à hauteur de 250 000 euros, à La Réunion qui peut bénéficier d'autres sources de financements européens en matière d'adaptation.

104 *Préc.*, p. 5 visant aussi parmi les secteurs les plus affectés le tourisme et l'agriculture. À comparer avec le tableau 1 de l'étude, p. 4, intitulé « Risques et opportunités du changement climatique pour les RUP par secteur », qui note, concernant le secteur de la pêche et de l'aquaculture, que le risque est élevé en Guyane, modéré en Guadeloupe, Martinique, Canaries, Açores et Madère et faible pour La Réunion.

105 Voir en ce sens, le rapport spécial n° 31 de la Cour des comptes européenne, « 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, p. 50 et 51.

106 Voir l'article 13 du règlement (UE) n° 508/2014, *préc.*

107 Sur les cinq objectifs et les priorités poursuivis par le FEAMP, voir les articles 5 et 6 du règlement (UE) n° 508/2014, *ibid.*

108 Sur ces chiffres pour la France et les RUP françaises, voir l'article 3 de la décision d'exécution n° C(2015)8863 de la Commission du 3 décembre 2015 portant approbation du programme opérationnel « Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche – Programme opérationnel pour la France » : http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020_DECISION_FEAMP_2015-8863.pdf (consulté le 24 mai 2017).

109 Voir les maquettes financières par région, jointes au programme opérationnel : http://www2.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/06_-_Maquettes_financieres_par_Region_3dec2015.pdf (consulté le 24 mai 2017).

110 Règlement (UE) n° 508/2014, *préc.*, article 17.

111 Voir la décision d'exécution n° C(2015)8863 de la Commission, *préc.*

112 Voir p. 53 du programme : http://www.reunioneurope.org/DOCS/2014-2020_PO_FEAMP_NATIONAL.pdf (consulté le 24 mai 2017).

113 *Ibid.*, p. 40, 47, 53 et 66.

114 Maquettes consultées sur internet le 24 mai 2017 (http://www2.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/06_-_Maquettes_financieres_par_Region_3dec2015.pdf).

115 Pour un total de 875 234 euros.

B. Les autres instruments européens mobilisables au soutien de l'adaptation au changement climatique : l'accès des RUP à améliorer

Afin de financer des actions d'adaptation au changement climatique, les RUP, y compris La Réunion, peuvent se tourner, en plus des instruments vus précédemment, vers les programmes horizontaux de l'UE, bien qu'ils ne prévoient pas, ainsi que le regrette un député européen[116], des conditions d'accès spécifiques pour les RUP (1). D'autres fonds européens, qui concernent les catastrophes naturelles, présentent également un intérêt pour ce type d'actions outre-mer (2). L'initiative BEST RUP peut également être exploitée[117].

1. Les programmes européens horizontaux

Deux programmes horizontaux, qui sont gérés de manière centralisée par la Commission européenne, peuvent être exploités pour renforcer la résilience des RUP face aux impacts climatiques : le programme horizon 2020 et le programme LIFE[118]. Ce dernier est dédié à l'environnement et au changement climatique[119]. Doté d'un budget de 3,4 milliards d'euros pour 2014-2020[120], il est réparti en deux sous-programmes distincts : le sous-programme « Environnement » et le sous-programme « Actions pour le Climat », qui intéresse l'adaptation au changement climatique.

- *Le sous-programme LIFE « Action pour le Climat »*

Bénéficiant de 25 % du budget du programme[121], ce sous-volet se décline en trois domaines prioritaires : l'atténuation du changement climatique ; l'adaptation à ce changement ; la gouvernance et l'information dans le domaine du climat. Le domaine de l'adaptation bénéficie d'une enveloppe de 190 389 591 euros pour l'ensemble de l'Union sur la période 2014-2020[122]. 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 »[123].

Il est, en règle générale, reconnu que la participation des RUP à ce type de programme doit être renforcée[124]. Ainsi, selon le dernier mémorandum conjoint des RUP, remis à la Commission européenne en mars 2017, des appels à projets spécifiques, au titre du programme LIFE, « doivent

116 Parlement européen, Rapport d'Y. Omarjee, Promouvoir la cohésion et le développement dans les régions ultrapériphériques de l'Union : application de l'article 349 TFUE, *préc.*, § 72.
117 Lancée le 15 janvier 2017, cette initiative permet de soutenir des projets portant notamment sur « l'approche écosystémique pour l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets dans les RUP françaises », via un appel à proposition pour de petites subventions rapides d'un montant maximum de 50 000 euros. Voir le portail web BEST RUP (http://www.bestrup.org/) et le site de la Commission (http://ec-europa.eu/best).
118 L'instrument financier de l'UE pour l'environnement.
119 Voir le 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* n° L 347 du 20 décembre 2013, p. 185.
120 *Ibid.*, article 4.
121 Soit 864 163 750 euros, *ibid.*
122 Voir l'article 2 § 2, b), de la 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* n° L 116 du 17 avril 2014, p. 1.
123 Commission, Le programme LIFE en France, 29 février 2016, p. 5.
124 Voir en ce sens, Parlement européen, Résolution du 26 février 2014, *préc.*, § 27.

être mis en place pour des actions de sensibilisation et éducation formelle et informelle sur l'adaptation au changement climatique dans les RUP »[125] et les critères de sélection du programme « devront tenir compte des réalités des RUP »[126]. De même, les financements du programme Horizon 2020 sont jugés peu accessibles aux RUP en raison de critères d'éligibilité inadaptés à leur réalité[127].

- *Le programme Horizon 2020*

Doté de 79 milliards d'euros pour la période 2014-2020, ce programme-cadre pour la recherche et l'innovation de l'Union se décline en trois priorités : 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[128], 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 millions d'euros) ; celui de l'action pour le climat et l'environnement (avec un budget de 3 millions d'euros) et celui des sociétés sûres (avec un budget de près de 1,7 million d'euros).

Ainsi que le souligne le mémorandum conjoint des RUP de mars 2017[129], ces régions sont confrontées à un certain nombre de difficultés pour accéder à des financements du programme Horizon 2020[130], en raison d'un manque d'expertise locale du programme et/ou de critères d'éligibilité inadaptés à leurs spécificités, bien que la création à La Réunion d'une cellule Europe ait amélioré la participation de cette région audit programme. Les RUP, qui sont situées en zone tropicale, se plaignent notamment d'être écartées indirectement des appels à projets, qui sont souvent rédigés expressément en référence aux régions « tempérées »[131]. Il faudrait donc notamment prévoir des appels à projets relevant de l'expertise des RUP ou spécifiques à celles-ci. Les RUP pourraient aussi mobiliser d'autres fonds européens afin de faire face à des catastrophes naturelles.

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

Deux fonds de l'Union européenne sont ici intéressants, selon la Commission[132]. L'un concerne la prévention et la préparation aux catastrophes, tandis que l'autre, le Fonds de solidarité de l'Union, met l'accent sur le rétablissement une fois que la catastrophe a eu lieu.

- *L'instrument financier pour la protection civile*

Créé en 2007 et doté d'un budget de 368 millions d'euros, cet instrument soutient les efforts des États membres pour protéger les personnes, l'environnement et les biens, notamment en cas de catastrophes naturelles. Ainsi, il couvre des initiatives de prévention et de préparation aux

125 « Pour un nouvel élan dans la mise en œuvre de l'article 349 TFUE », mars 2017, p. 74.
126 *Ibid.*, p. 70.
127 *Ibid.*, p. 71.
128 Voir le guide FESI de la Commission, *préc.*, p. 34.
129 *Préc.*, p. 103-105.
130 Sur les conditions d'accès, voir 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* n° L 347 du 20 décembre 2013, p. 81.
131 Voir le mémorandum conjoint des RUP de mars 2017, *préc.*, p. 104.
132 Voir le guide FESI de la Commission, *préc.*, p. 34-35.

catastrophes, les premières visant à renforcer la résilience face aux catastrophes ; les secondes à sensibiliser les professionnels et bénévoles de la protection civile aux mesures de nature à préparer à de tels phénomènes. Bien que la décision relative au mécanisme de protection civile de l'Union fasse référence aux « besoins particuliers des régions isolées, ultrapériphériques »[133], aucune disposition n'adapte le mécanisme en conséquence aux réalités des RUP.

- *Le Fonds de solidarité de l'Union européenne*

Créé en 2002 et doté d'un budget annuel d'un milliard d'euros, ce fonds permet d'apporter une aide d'urgence en cas de catastrophes naturelles exceptionnelles[134]. La Réunion en a bénéficié une seule fois, en 2007, suite aux dégâts occasionnés par le cyclone Gamède. Une enveloppe de 5,29 millions d'euros lui a alors été attribuée[135]. Le mémorandum conjoint des RUP de 2017 recommande à la Commission européenne 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[136].

Conclusion

En définitive, concernant le volet politique et juridique du soutien de l'UE à l'adaptation au changement climatique dans les RUP, il devra être renforcé au moyen de mesures spécifiques prises au titre de l'article 349 TFUE[137], à la faveur du renouvellement prévu fin 2017 de la stratégie européenne en faveur des RUP. Concernant le volet financier, le FEDER et le FEADER constituent, avec des budgets importants, les instruments les plus utilisés pour soutenir les actions d'adaptation à La Réunion, comme dans les autres RUP[138]. D'autres instruments que les FESI, en particulier les programmes LIFE et Horizon 2020, pourraient, cependant, être mieux exploités, à la condition pour l'UE d'en faciliter l'accès aux RUP. Un instrument spécifique de valorisation des atouts des RUP pourrait même être créé afin de renforcer notamment la résilience des RUP aux impacts du changement climatique et leur permettre de devenir des territoires pilotes en la matière. Il est urgent d'agir puisque, selon la Cour des comptes européenne[139], les travaux ambitieux qui sont en cours risquent fort d'être insuffisants, alors que « le changement climatique présente des risques de plus en plus graves pour les écosystèmes, la santé humaine et l'économie en Europe »[140].

133 Article 2 § 2 de la 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* n° L 347 du 20 décembre 2013, p. 924.
134 Voir H. Pongérard-Payet, « Fonds de solidarité de l'Union européenne », *J-Cl. Europe Traité*, Fasc. 2170, mars 2008 (mise à jour à paraître).
135 Voir le communiqué de presse de la Commission du 11 septembre 2007, IP/07/1301.
136 *Préc.*, p. 74.
137 Voir *supra*, partie I, B, 2.
138 Voir en complément le rapport spécial n° 31 de 2017 de 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.*, p. 21 et 22 soulignant que les fonds de la politique de cohésion et de la politique agricole commune contribuent le plus à financer la lutte contre le changement climatique dans l'UE.
139 *Ibid.*
140 Agence européenne pour l'environnement, Rapport du 25 janvier 2017. Voir aussi le rapport de 2016, Climate change, impacts and vulnerability in Europe.

La présente contribution a été finalisée le 15 septembre 2017. Depuis, la Commission a publié le 24 octobre 2017 sa nouvelle stratégie à l'égard des RUP[141], dans laquelle figurent certaines des propositions que nous avons formulées au cours de la présente étude. Ainsi, la Commission entend mettre en œuvre les mesures suivantes : adapter, sur le fondement de l'article 349 TFUE, les politiques de l'UE à la situation des RUP[142] ; renforcer le volet RUP du programme LIFE, en y incluant la préparation des RUP « aux évènements climatiques extrêmes, comme nouveau domaine politique pour l'adaptation au changement climatique »[143] ; lancer une action de coordination et de soutien spécifique de 4 millions d'euros « afin de renforcer les capacités des (RUP) à participer au programme » Horizon 2020 dont les rédactions futures devraient être attentives aux atouts et besoins spécifiques des RUP[144]. La Commission prévoit également de soutenir spécifiquement, à partir de l'expérience tirée de l'initiative BEST, « la préservation de la biodiversité et l'utilisation durable des services écosystémiques, y compris en ce qui concerne l'adaptation au changement climatique dans les » RUP[145]. De plus, en termes de gouvernance[146], est envisagée la création, outre d'une plateforme d'échange *ad hoc*, de tasks force spécialisées aux besoins spécifiques d'une RUP[147]. Il faut espérer que l'ensemble des mesures préconisées seront mises en œuvre pour permettre aux RUP « de devenir plus résilientes »[148].

Le 15 septembre 2017[149]

141 Voir sa communication, Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne, COM(2017) 623 final, et son annexe « Liste complète des mesures ».
142 Communication de la Commission, *ibid.*, p. 4.
143 *Ibid.*, p. 10-11 où sont déclinées d'autres mesures en matière de changement climatique. Voir aussi p. 6 de l'annexe.
144 *Ibid.*, p. 13-14.
145 *Ibid.*, p. 9.
146 *Ibid.*, p. 4-5. Voir aussi p. 2 de l'annexe.
147 Pour plus d'informations, voir le site de la Commission dédié aux régions ultrapériphériques, qui est régulièrement mis à jour (http://ec.europa.eu/regional_policy/fr/policy/themes/outermost-regions/).
148 Selon les propres termes de la Commission, communication du 24 octobre 2017, *préc.*, p. 19.
149 Le présent article a été finalisé le 15 septembre 2017. Cependant, lors de la relecture en 2018 des épreuves en vue de sa mise en ligne, la conclusion de l'article a été complétée par un point d'actualité consacré à la nouvelle stratégie de l'UE à l'égard des RUP, en date du 24 octobre 2017, dont les développements en faveur des RUP mériteraient une étude à part entière.