



**HAL**  
open science

## La gouvernance territoriale des Hauts de La Réunion : un défi permanent à relever ?

Maëlle NICAULT, Jean-Christophe DISSART, Gilles LAJOIE

### ► To cite this version:

Maëlle NICAULT, Jean-Christophe DISSART, Gilles LAJOIE. La gouvernance territoriale des Hauts de La Réunion : un défi permanent à relever ?. Les territoires périphériques et ultrapériphériques face aux crises majeures. Le retour de la distance., Association de Science Régionale de Langue Française (ASRDLF), Jun 2023, Le Tampon (La Réunion), La Réunion. hal-04454962

**HAL Id: hal-04454962**

**<https://hal.science/hal-04454962>**

Submitted on 13 Feb 2024

**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.

Public Domain

# La gouvernance territoriale des Hauts de La Réunion : un défi permanent à relever ?

## The territorial governance of the Hauts de La Réunion: a constant challenge to meet?

Dc Maëlle NICAULT  
Conseil Régional de La Réunion  
[maelle.nicault@cr-reunion.fr](mailto:maelle.nicault@cr-reunion.fr)  
0000-0001-8443-1964

Pr. Jean-Christophe DISSART  
Université Grenoble-Alpes  
[jean-christophe.dissart@univ-grenoble-alpes.fr](mailto:jean-christophe.dissart@univ-grenoble-alpes.fr)  
0000-0002-4296-7186

Pr. Gilles LAJOIE  
Université de La Réunion  
[Gilles.lajoie@univ-reunion.fr](mailto:Gilles.lajoie@univ-reunion.fr)  
0000-0002-3989-5134

### Mots-clés

Gouvernance territoriale ; Hauts de La Réunion ; Politiques publiques de développement ; Projet de territoire ; Territoires enclavés.

### Keywords

Territorial Governance; Hauts de La Réunion; Public Development Policies ; Land Project ; Landlocked Territories.

**Classification JEL :** H1-10, H7-70

### Résumé

Souvent évoqués comme un territoire unique, les Hauts de La Réunion constituent en réalité un ensemble de territoires différenciés. Si l'histoire longue les rapproche, l'histoire récente aboutit à cette différenciation entre des Hauts enclavés, des Hauts ruraux, des Hauts touristiques... malgré une succession de politiques d'aménagement du territoire visant un rattrapage économique avec les Bas depuis le début des années 1980. Une analyse fine des outils institutionnels et des politiques d'aménagement menées depuis cette époque permet de mieux saisir ces apories du développement.

## Abstract

Often referred to as a single territory, Les Hauts de La Réunion are in fact a set of differentiated territories. If long history brings them together, recent history leads to this differentiation between landlocked territories, rural territories, tourist territories... despite a succession of land use policies aimed at catching up with Les Bas since the early 1980s. A detailed analysis of the institutional tools and development policies carried out since that time enables a better understanding of these developments.

## Points clés

- Présentation de la diversité des Hauts expliquant la difficulté de mise en œuvre d'une politique d'aménagement consensuelle.
- Analyse institutionnelle des politiques d'aménagement des Hauts et des outils pensés pour les mettre en œuvre depuis 40 ans.

## 1- Introduction

Au moment même où l'État souhaite relancer la réflexion sur « le Cadre Stratégique Partagé pour les Hauts » (CSP) dans la dynamique de la loi NOTRe, nous souhaitons interroger les raisons pour lesquelles la gouvernance territoriale des Hauts de La Réunion fait problème. À une échelle de temps rapprochée, nous souhaitons également explorer les modalités de mise en œuvre des objectifs stratégiques qui avaient été fixés lors de l'installation du Secrétariat général des Hauts en 2015 tout comme la gouvernance du Cadre stratégique pour les Hauts.

Dans cet objectif, nous resituerons brièvement et dans un premier temps le contexte général des Hauts de La Réunion, territoire emblématique dans la mémoire collective réunionnaise mais dont l'une des spécificités est justement de ne pas être « un territoire » mais plusieurs...

Dans un second temps, nous présenterons une analyse institutionnelle des évolutions des politiques publiques de développement des Hauts depuis 1975 -date du classement par décret de ce territoire en « zone spéciale d'action rurale » - jusqu'à la volonté actuelle de l'État de réaliser un état des lieux et un bilan du Cadre stratégique partagé 2015-2020.

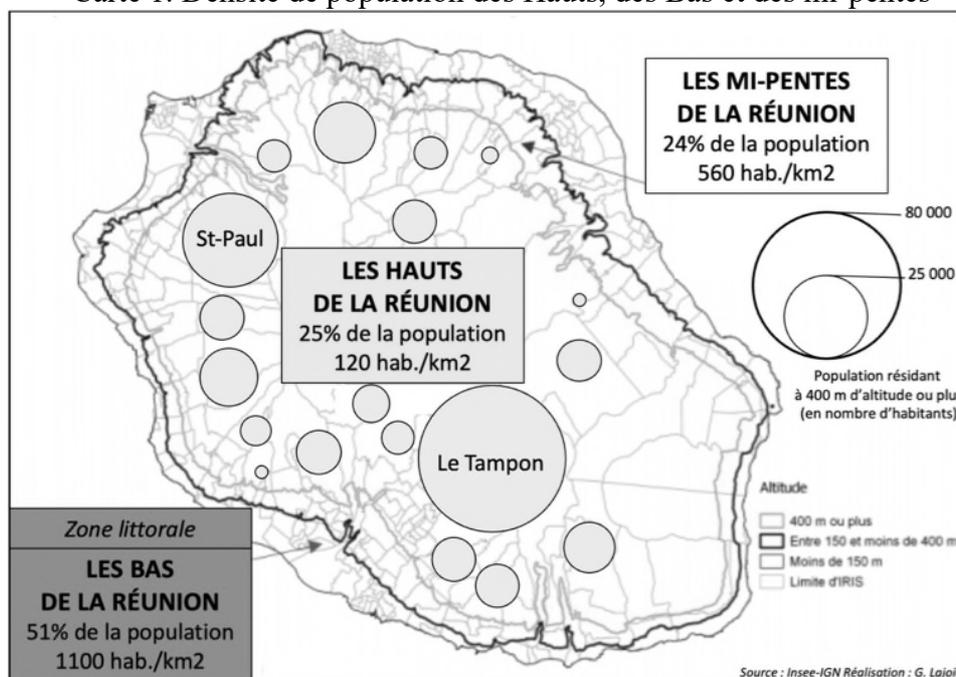
Dans un dernier temps, nous proposerons une synthèse des résultats de l'analyse de la mise en œuvre du Cadre stratégique partagé en précisant les degrés de convergence des stratégies de développement des Hauts et des dynamiques territoriales contemporaines.

## 2- La diversité des Hauts de La Réunion

Alors que la dimension plurielle est inscrite dans l'expression même *des* Hauts de La Réunion, elle s'illustre dans différents champs économiques, sociaux, culturels, politiques et renvoie à l'histoire de ces territoires. Parfois évoqués comme « la cinquième micro-région » de l'île, y compris par des élus en campagnes électorales, ces territoires ont en réalité des trajectoires propres et des différences notables à commencer par celle-ci : certaines communes sont totalement inscrites dans les Hauts -les communes des cirques de Cilaos et Salazie notamment- alors que beaucoup d'autres ont une partie seulement de leur territoire dans la zone centrale de l'île comme les communes de Saint-Paul et de Saint-Benoît qui comptent parmi les plus grandes communes françaises en superficie.

Territoires emblématiques de La Réunion, les Hauts de l'île sont riches d'une mémoire collective souvent douloureuse. Zones de refuge pendant la période de l'esclavage du fait d'un accès particulièrement difficile, ils accueillirent d'abord les « marrons » (esclaves fugitifs) puis les « petits blancs » prolétarisés. Territoire particulièrement enclavé, le cirque de Cilaos dû attendre 1935 pour bénéficier d'un premier accès routier et son écart le plus isolé -îlet à Cordes- ne fut accessible par la route qu'en 1977 ! Pour autant ces territoires chargés d'histoire rassemblent encore le quart de la population réunionnaise pour une densité de population presque dix fois inférieure à celle des Bas. Cette densité est cependant peu significative car elle masque une différenciation marquée selon les territoires des Hauts : plus de la moitié des habitants des Hauts vivent dans les communes du Tampon et de Saint-Paul en zone urbaine ou péri-urbaine mais au-dessus de 400 m (Carte 1), les Hauts du Sud demeurés ruraux étant plus peuplés que les Hauts ruraux de l'Est ou du Nord.

Carte 1. Densité de population des Hauts, des Bas et des mi-pentes



Les Hauts de La Réunion ont également pour particularité de présenter une population socialement plus défavorisée : les ouvriers, les agriculteurs et les retraités sont plus nombreux qu'ailleurs et 20% des ménages sont sans emploi. Alors que l'île est considérée comme majoritairement urbaine dans les statistiques nationales et européennes du fait des densités des Bas et des mi-pentes, les Hauts symbolisent toujours la ruralité, « La Réunion lointain » (celle du passé) forte de ses valeurs et de sa culture.

Pour autant, un retard de développement structurel se fait toujours sentir malgré la succession de plans de développement dont l'ambition fut de combler le retard avec les Bas constaté assez tôt.

Ainsi dès les années 1975-80, le Commissariat à l'Aménagement des Hauts (CAH) -émanation de la Délégation à l'aménagement du territoire à l'aménagement régional (Datar) à La Réunion- dresse le constat d'un déséquilibre économique et social entre les Hauts et les Bas et lance son



Ce paradoxe se retrouve à l'identique à une l'échelle nationale dans le rapport de la mission Ruralités, « 200 propositions pour un agenda rural »<sup>2</sup>, remis au Gouvernement en juillet 2019 et qui souligne que les ruralités bénéficient d'aménités environnementales spécifiques (biodiversité, paysages...) qu'il s'agit de valoriser, notamment dans les territoires ruraux ultramarins du fait de la biodiversité exceptionnelle qu'ils abritent.

Enfin, un rapport publié en 2022 par l'Agence nationale de la cohésion des territoires va dans le même sens. Intitulé « la nature comme atout pour l'attractivité et la résilience des territoires ruraux »<sup>3</sup>, il souligne comme une forme de conclusion « qu'il s'agit donc pour les communes rurales d'identifier ces aménités spécifiques, de lever les freins et d'actionner les leviers permettant d'assurer la diversité, la bonne santé et la mise en valeur de la nature ».

*In fine*, les cadres contradictoires de la patrimonialisation de la nature, de la gestion/préservation de la biodiversité et du développement économique de ces territoires sont rarement évoqués. La problématique du rattrapage économique et plus globalement, celle du niveau de développement des Hauts rejoignant celui des Bas est cependant toujours débattue.

Si les statistiques semblent démontrer un certain rattrapage en termes de niveaux d'équipements au profit des Hauts -ce qui pourrait conduire l'État en région à se questionner sur la nécessité de poursuivre une politique de rattrapage spécifique pour les Hauts- c'est le plus souvent au prisme de découpages administratifs qui agrègent des réalités territoriales différenciées et qui masquent des situations locales de retard de développement avérées.

### **3- L'évolution institutionnelle des Hauts de La Réunion**

#### **3.1. Quarante ans d'évolutions institutionnelles visant le développement des Hauts**

Les évolutions institutionnelles des politiques publiques de développement des Hauts marquent durablement les capacités réelles des acteurs locaux à pouvoir se saisir d'un certain nombre de compétences et de responsabilités.

La période 2014-2020 s'est caractérisée principalement comme une époque de rupture pendant laquelle les acteurs historiques du développement des Hauts (le Commissariat à l'Aménagement des Hauts – CAH et l'Association pour la Promotion Rurale -APR, devenue Association Développement Rural de La Réunion - AD2R) ont été remplacés au profit de deux organismes principaux : les Groupes d'Action Locale (GAL) intercommunaux et le Secrétariat Général des Hauts (SGH) dont la transformation à court terme est fort probable.

Cette évolution institutionnelle s'est structurée autour de deux processus concomitants : une décentralisation progressive des politiques publiques de développement et une montée en puissance de la formalisation et de l'application des outils et règles des programmes européens au sein de ces mêmes politiques publiques.

Le Tableau 1 décline ces deux processus et la répartition des missions de mise en œuvre des politiques de développement des Hauts pendant les quatre grandes phases de leurs déploiements.

<sup>2</sup> <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/194000629.pdf>

<sup>3</sup> <https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2022-08/220630-ANCT-Resilience-TerritoiresRuraux-EXE-www%20%281%29.pdf>

Chaque colonne fait référence à une phase de cette histoire institutionnelle où sont déclinés chacun des organismes en charge d'une mission (les lignes).

Tableau 1. Évolution des arrangements institutionnels et synthèse des changements de responsabilité des acteurs en charge du développement des Hauts de La Réunion

	<b>1978-1990</b> <b>Centralisation</b> <b>autour des</b> <b>services de</b> <b>l'État</b>	<b>1990-2006</b> <b>Politique</b> <b>territoriale</b> <b>intégrée</b>	<b>2007-2013</b> <b>Renforcement de</b> <b>l'empreinte</b> <b>européenne</b>	<b>2014-2020</b> <b>Montée en</b> <b>puissance des</b> <b>Autorités de</b> <b>Gestion locales</b>
Autorité de Gestion	Commissariat à l'Aménagement des Hauts (CAH)	Commissariat à l'Aménagement des Hauts (CAH)	Commissariat à l'Aménagement des Hauts (CAH)	Région Département
Service instructeur	Commissariat à l'Aménagement des Hauts (CAH) / Association pour la Promotion du Rural (APR)	Commissariat à l'Aménagement des Hauts (CAH) / Association pour la Promotion du Rural (APR)	Commissariat à l'Aménagement des Hauts (CAH) / Association Développement Rural Réunion (AD2R)	Région Département EPCI Services de l'État SGH SMEP Grand Sud AD2R
Animateur des mesures	Association pour la Promotion du Rural (APR)	Association pour la Promotion du Rural (APR)	Association Développement Rural Réunion (AD2R)	Parc National Région Département EPCI Chambres consulaires SGH SMEP Grand Sud AD2R
Origine des définitions des règles de choix collectifs	Règlements nationaux	Règlements nationaux et européens	Règlements Européens	Règlements Européens

Ces arrangements institutionnels sont décrits en se basant sur la distinction opérée par Ostrom (2005) entre les règles de choix constitutionnels (qui conditionnent les règles de choix collectifs et opérationnels en édictant qui est éligible pour faire l'action et quelles sont les règles spécifiques qui peuvent être utilisées), les règles de choix collectifs (qui influencent les règles de choix opérationnels, utilisées par les acteurs de développement et leurs représentants pour établir les stratégies et les programmes cadres) et les règles de choix opérationnels (qui influencent la vie quotidienne des acteurs de développement et gestionnaires des ressources). Sur la base de ces clés de compréhension, le Tableau 1 appelle les remarques qui suivent..

Dans la première phase de développement des Hauts (1978-1990), nous pouvons noter le rôle central de l'État, *via* le CAH, et de l'APR pour l'animation et la mise en œuvre des dispositifs. Les règles de financement et de gestion sont conditionnées par l'État. Le CAH et l'APR travaillent en coopération étroite sur la mise en œuvre des fonds. Les deux entités décident des modes de la mise en œuvre (réactivité et flexibilité en fonction des situations expertisées sur le terrain).

D'un point de vue institutionnel, il a été observé que la capitalisation de ces premiers documents, ainsi que des différents documents techniques historiques du développement des Hauts sont devenus des documents de haute valeur stratégique pour les données qu'ils contiennent. Les acteurs aujourd'hui en concurrence sur les marchés publics de prestation intellectuelle, préfèrent garder la confidentialité de ces données pour conserver une avance en termes de connaissance sur le territoire. Nous assistons ainsi aujourd'hui à une privatisation de cette histoire du développement des Hauts.

Dans la seconde phase (1990-2006), les politiques de développement européennes intégrées deviennent les outils privilégiés du développement des Hauts. Les règles sont conditionnées par les règlements européens et les différentes règles de fonctionnement propres à chaque institution. Le rôle pivot de l'Agence de Gestion des Initiatives Locales en matière Européenne (AGILE) permet un lissage sur les procédures. La coopération est très forte entre le CAH et l'APR, qui gèrent de bout en bout exécution, instruction et gestion du programme.

Dans la troisième phase (2007-2013), les règles sont conditionnées par les règlements européens et les différentes règles de fonctionnement propres à chaque institution. Il y a possibilité de modification des fiches-actions avec une procédure longue avec de nombreux aller-retour entre les différentes institutions (validation – décision de chaque partie). Les compétences et modes de décision sont éclatés entre les partenaires.

Il s'agit également de la mise en œuvre du second programme LEADER, avec 2 Groupements d'Actions Locales (GAL) portés par la Maison de la Montagne et l'AD2R. Depuis sa création, le CAH, tant pour le fonctionnement des structures de terrain qu'au niveau de ses crédits d'investissement, est entièrement financé par l'État, la Région, le Département et l'Europe.

Enfin, au sein de la quatrième phase (2014-2020), nous voyons une complexification nette des procédures de distribution des compétences et missions relatives à l'aménagement des Hauts. À la suite de la création du Parc National en 2007 et de la dissolution du CAH en 2014, un nouveau mode de coopération et de gestion des politiques publiques de développement des Hauts a été acté entre la Région Réunion, l'État et le Département de La Réunion : le Cadre Stratégique Partagé 2014-2020 (CSP) porté par un Secrétariat Général des Hauts (SGH).

### **3.2. L'avènement du SGH ou le souhait partagé d'un système flexible et réactif mais dans un ensemble rigide et fortement hiérarchisé**

En 2015, l'État, le Département et la Région sont signataires du protocole pour une gouvernance partagée des Hauts et décident conjointement de créer une mission d'ingénierie appelée Secrétariat Général des Hauts (SGH) qui remplace le Commissariat à l'Aménagement des Hauts.

Le SGH a pour mission principale d'assurer la coordination des politiques publiques de développement des Hauts et est doté d'agents mis à disposition par chacun des trois partenaires

afin d'assurer l'administration générale, les missions de coordination et de développement du secrétariat. Le SGH a ainsi pour vocation d'être un centre de relais et un espace de partage flexible, réactif et transparent entre les collectivités.

Le Tableau 2 reprend les principaux résultats des observations menées au sein de nos différents groupes de travail sur les capacités d'action du SGH au sein des arrangements institutionnels de développement des Hauts entre 2017 et 2020.

Tableau 2. Résultats de l'analyse des capacités réelles d'action du SGH

<b>Missions confiées au SGH (d'après le CSP)</b>	<b>Observation sur la mise en œuvre des missions au sein des situations-d'action</b>
<i>Mettre en œuvre des actions relatives au cadre stratégique partagé</i>	Les missions laissées au SGH par les partenaires sont les missions de suivi de programmation. Ils ont pu également travailler sur l'instruction des fiches actions avec CPN de l'État.
<i>Conduire des projets complexes</i>	Le SGH ne peut pas conduire de projets en son nom propre, puisqu'il ne dispose pas d'entité juridique et de financement propre.
<i>Animer au quotidien la politique d'aménagement et de développement des Hauts pour le compte des partenaires</i>	Le SGH est parfois vu comme concurrent direct des services en charge de la gestion des dispositifs par les partenaires
<i>Coordonner les financements mobilisés</i>	Le SGH suit l'avancement de la consommation des maquettes et est présent lors des arbitrages de remaquetage.
<i>Rendre compte de l'avancement de ses missions au comité de pilotage</i>	Mission faite lors des rencontres organisées tous les 3 mois en comité technique restreint. Le compte-rendu de l'avancement se concentre sur la consommation des maquettes et sur les taux d'instruction.
<i>Assurer le secrétariat et l'animation du COSDAH</i>	Rencontres bi-annuelles présentant des exemples de réalisation et le compte-rendu de l'avancement du CSP. Ce bilan se concentre sur la consommation des maquettes et sur les taux d'instruction.
<i>Assurer un lien permanent avec les autorités de gestion des Fonds FEDER et FEADER et les cofinanceurs des projets</i>	Le SGH entretient des relations quotidiennes avec l'ensemble des acteurs.
<i>Intégrer en permanence les travaux conduits par les instances du Parc National</i>	Le cadre stratégique partagé n'a pas évolué à la suite de son approbation (2014) pour intégrer les résultats de travaux de recherche et études menées par le Parc.
<i>Répondre aux sollicitations des conseils scientifique, économique,</i>	Le SGH entretient des relations quotidiennes avec l'ensemble des acteurs présents.

<i>social et culturel ainsi que du conseil d'administration et son bureau</i>	
<i>Articuler ses actions avec les objectifs et orientations de la charte du territoire du Parc National de La Réunion, avec le Schéma d'Aménagement Régional et tout autre schéma directeur ou stratégique intéressant les Hauts</i>	Ces actions sont prédéterminées par les programmes qui prennent en compte l'ensemble des documents réglementaires et de planification du territoire. Il n'est pas possible de moduler les dispositifs du CSP qui sont régis par les règlements européens.
<i>Développer des liens avec l'ensemble des structures associatives et opérateurs intervenant dans les Hauts de l'île</i>	L'animation est dispersée entre plusieurs organismes. Il est difficile pour le SGH de catalyser l'ensemble des informations vers ses propres bases de données.
<i>Informier régulièrement les partenaires de l'avancement des chantiers et actions qu'il coordonne</i>	Réalisé lors du COSDAH et lors de chaque réunion organisée avec les partenaires, ou de manière informelle dans divers moments d'échanges.
<i>Participer, le cas échéant, au suivi de la politique de la montagne et aux travaux conduits par le CGET en ce domaine</i>	Pas d'observation relevée pour cette mission.

## 4- Regards sur la mise en œuvre du Cadre stratégique partagé

### 4.1. Les lignes directrices du Cadre Stratégique Partagé (CSP)

Le Cadre Stratégique Partagé 2014-2020 (CSP) conduit à la constitution d'une dynamique d'échanges réguliers et de coordination permanente des différents programmes d'aménagement et de développement présents sur le territoire et administrés par les différentes collectivités. Inscrite au sein du CSP, la formalisation de la stratégie du développement des Hauts se structure autour de 6 grandes ambitions :

- « Aménager et renforcer l'attractivité des Hauts ;
- Faire naître de nouveaux modèles de développement en s'appuyant sur les secteurs d'avenir (tourisme, secteur tertiaire, consolidant les filières et la valorisation des productions locales) ;
- Promouvoir le potentiel humain des Hauts et anticiper sur la qualification des acteurs ruraux (notamment des jeunes) ;
- Concilier préservation et développement en s'appuyant sur l'identité de ces territoires et en valorisant leurs atouts ;
- Faire de l'accès à la culture pour le plus grand nombre un facteur d'épanouissement humain et habiter une ambition culturelle dans le champ de la création ;
- Mettre en place un mode de gouvernance adaptée et des moyens d'animation spécifique et dédiée

## 4.2. La mise en œuvre effective du Cadre Stratégique Partagé (CSP)

Le CSP se structure autour de fiches-actions émanant de deux Fonds Européens Structurels et d'Investissement (FESI) : le Fond Européen de Développement Régional (FEDER) et le Fond Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER). Ces programmes fonctionnent par un apport de subventions par remboursement de l'Union Européenne, complété par une Contre-Partie Nationale (CPN)<sup>4</sup>, qui est apportée par la Région, le Département ou l'État.

Sur les 2,941 milliards consacrés au développement et à l'équipement de La Réunion, répartis entre 4 programmes, la part du CSP ne correspond qu'à 6,64 % de l'ensemble des financements émanant des programmes européens présents sur le territoire réunionnais pour la période 2014-2020. Répartis entre 2 programmes, 58 fiches actions sont dédiées à la mise en œuvre du CSP représentant une enveloppe budgétaire globale de 148 326 854,51 €.

Ces fiches actions sont réparties entre 2 fiches du programme FEDER, correspondant à 34,5 % de la maquette financière du CSP, et 56 fiches du programme FEADER, correspondant à 65,5 % de la maquette financière du CSP.

Au sein du FEADER, l'ensemble du sous-programme LEADER est intégré au CSP avec 43 fiches et 16,1 % de la maquette financière réparties comme suit :

- 10 fiches pour le GAL NORD ;
- 10 fiches pour le GAL EST ;
- 11 fiches pour le GAL SUD ;
- 9 fiches pour le GAL OUEST (dont une spécifiquement dédiée au cirque de Mafate),
- 3 fiches correspondant à l'animation des stratégies locales du LEADER.

L'analyse de ces données nous permet de constater que les stratégies locales portées par le programme LEADER, bien que représentant 73 % des mesures disponibles pour le développement des Hauts, ne représentent qu'une part minimale des sommes engagées sur le territoire. Par ailleurs, le sous-programme LEADER, bien que de moindre importance en termes budgétaires, représente au sein des arrangements institutionnels, de la mobilisation des acteurs et du poids de gestion des dispositifs, le cœur névralgique de la politique de développement des Hauts.

Dans le CSP, il est affirmé que les 6 ambitions du programme ne sont pas hiérarchisées car chacune d'elles contribue, de manière intégrée et complémentaire, aux autres ambitions du développement durable des territoires. Nous voyons cependant un poids plus important donné à l'aménagement du territoire et au développement économique dans la répartition des possibilités de financement des projets et une large polarisation du nombre de fiches actions autour du développement économique.

---

<sup>4</sup>Contre-Partie Nationale (technique) : Part du subventionnement émergeant pour une mesure d'un programme européen à la charge de la Région, du Département ou des Services de l'État. Concernant les fiches mesures relatives au FEADER sur le développement des Hauts pour la période 2014-2020, la contrepartie nationale est fixée à 25 % de l'enveloppe totale des dépenses éligibles du projet. Ainsi, l'Union Européenne amène 75 % de subvention, les services de l'État de La Réunion, ou le Département de La Réunion, ou La Région Réunion apportent quant à elles 25 % de cette somme.

Nous pouvons également noter une faible part des fiches et des financements du CSP dédiés à la protection de l'environnement, alors même que cet objectif est clairement énoncé dans le CSP comme un axe majeur pour le développement et la valorisation de ces territoires doublement classés, à l'UNESCO et comme territoire du Parc National.

Concernant le poids budgétaire donné au développement des activités économiques dans le programme, nous rappelons ici que les FESI restent avant tout des programmes de restructuration et de revitalisation des filières économiques, notamment agricoles.

Notons également que la part financière allouée par l'aménagement du territoire est en réalité polarisée autour d'une mesure du FEDER « 7.05 Développement et structuration de l'attractivité des Hauts » à hauteur de 32 millions d'euros pour la réalisation d'équipements de proximité et de services publics.

### 4.3. La réalité des financements des projets

Entre 2014 et février 2022, ce sont plus de 103 M€ pour 731 projets qui ont été programmés au titre du CSP, pour un paiement effectif de presque 43 M€. Au regard de ces montants, force est de constater que seulement 41 % des projets ont été effectivement réalisés dans la période de programmation toujours en cours. Or, la fin de la certification des dépenses, et donc la finalisation des programmes, se fait en 2023 pour le FEDER et en 2024 pour le FEADER.

Il est à noter également que l'aménagement du territoire représente le plus fort montant de programmation et de financement, ce qui est cohérent avec le poids des mesures dans la maquette initiale. Les projets liés à l'aménagement du territoire comptabilisent 61 projets, soit uniquement 8 % du nombre total de projets programmés, pour presque 51 M€ engagés qui correspondent à 49 % des montants programmés. La mesure 7.05 « Développement et structuration de l'attractivité des Hauts » du FEDER polarise à elle-seule 22,43 % de l'ensemble des financements pour 20 projets.

S'agissant des mesures LEADER, elles correspondent quant à elles à 4,9 % des montants programmés et 9 % des montants payés au 22 février 2022. Concernant spécifiquement le programme LEADER, nous pouvons relever les éléments qui suivent. Du fait de ses objectifs d'ancrage territorial et de développement par et pour les acteurs locaux, le programme LEADER est devenu l'outil privilégié de la mise en œuvre du CSP, reprenant la philosophie de la politique de développement des Hauts depuis 1978 : une démarche émanant des territoires où les acteurs habitants, civils et privés s'organisent avec les collectivités pour porter des projets répondant directement aux besoins des quartiers et territoires d'action des GAL.

Sur la période 2014-2020, on compte 554 projets émergeant à ce sous-programme du FEADER, pour un financement total 20,5 M€, soit 5 % des montants totaux engagés sur l'ensemble du CSP. On peut noter ici la dynamique du financement d'une multiplicité de « petits » projets, contribuant majoritairement au développement économique du territoire et dont 80 % des projets sont dévolus spécifiquement à l'équipement des agriculteurs.

Par ailleurs, comme pour l'ensemble du CSP, on note une quasi-absence de financement à destination de la protection environnementale.

Concernant les dossiers liés à la préservation du patrimoine et la valorisation de la culture, les dossiers financés profitent principalement (à 95%) à l'industrie artistique (résidences artistiques, représentations de spectacles). Il a été observé un mécanisme de transfert des industries culturelles vers les fonds LEADER lors du déclin des financements nationaux,

régionaux et départementaux, qui ne leur permettaient alors plus de pouvoir travailler et produire. Les compagnies artistiques se reportent ainsi sur des dispositifs où les subventionnements sont assurés, sous couvert de pouvoir procéder à l'avance des fonds. Cette condition, déterminée réglementairement au sein des contrats de la commission européenne, ont participé à la fragilisation des compagnies artistiques sur la période 2014-2020. En effet, ce mode de subventionnement par remboursement constitue le plus gros frein à l'émergence de projet et la consommation effective des maquettes dévolues aux projets locaux.

Ainsi, au-delà de la complexité du montage du dossier et des délais d'instruction, la principale difficulté rapportée lors des entretiens et observations *in situ* est pour les bénéficiaires potentiels de pouvoir bénéficier d'un prêt ou d'une avance de trésorerie suffisante pour pouvoir mener le projet et se faire rembourser par la suite.

Concernant le faible taux de programmation et de financement des actions de formation, contrairement aux premières phases de développement des Hauts (entre 1978 et 2006), il n'existe plus d'intégration systématique de la formation des bénéficiaires de fonds lors de l'élaboration et l'instruction de leurs projets. Ces actions de formation, couplées à l'animation, étaient pourtant la particularité du travail de l'association en charge du développement des Hauts lors de leur mise en œuvre par le CAH. Pour la période 2014-2020, les objectifs d'*empowerment*<sup>5</sup> des populations habitantes n'apparaissent plus au niveau de la mise en œuvre des politiques de développement local des Hauts. Cela est principalement dû au fait que les actions de formation sont aujourd'hui déterminées par des procédures de marché public, qui mettent en concurrence les organismes de formation, et de la diminution des moyens humains dédiés à ces missions.

Ainsi, l'instruction des mesures et des dossiers des bénéficiaires occupent la majeure partie du temps consacré au développement des Hauts par les agents des GAL, contrairement à ce qui a pu être rapporté par les enquêtés dans les périodes précédentes. Nous constatons ici une distorsion entre le fonctionnement du fond, où les services instructeurs et payeurs doivent vérifier que l'action a véritablement eu lieu pour déclencher le paiement, et la réalité des situations financières des porteurs de projet qui, s'ils disposaient de fonds de trésorerie suffisants, ne passeraient pas par la composition d'un dossier émergeant à des fonds européens.

D'un point de vue géographique, on constate une nette avance de la programmation au sein du Groupe d'Action Local SUD et du Groupe d'Action Local OUEST. Ces résultats sont induits par l'avance prise dans l'organisation interne, du vote et de la validation de la stratégie locale des deux GAL, doublée d'un portage politique fort par leurs EPCI respectifs (« Territoire Côte Ouest ») (TCO) et le Syndicat Mixte d'Études et de Programmation du Grand Sud combinant les intercommunalités de la CIVIS et de la CASUD<sup>6</sup>).

Enfin, les mesures inscrites au sein du CSP ne sont pas représentatives de l'ensemble des actions et politiques publiques menées sur le territoire des Hauts. En ciblant uniquement les dispositifs émanant des fonds européens, comme cadres des politiques publiques à destination de ces territoires, le Secrétariat Général des Hauts, l'État, la Région Réunion et le Département

<sup>5</sup>*Empowerment* : Concept émanant des sciences du développement (Calvès, 2009) et précisé notamment par l'approche des capacités (Sen, 1990 ; Narayan, 2002), que nous définissons comme l'expansion des capacités des individus et des groupes à pouvoir influencer, contrôler et évaluer les arrangements institutionnels qui impactent directement leurs vies, en garantissant leur participation au sein des arènes de décision locales.

<sup>6</sup>CIVIS : Communauté Intercommunale des Villes Solidaires, comprenant les communes de Saint-Pierre, Saint-Louis, Étang-Salé, Petite-île, Cilaos et Les Avirons.

CASUD : Communauté d'Agglomération du Sud de La Réunion, comprenant les communes de l'Entre-Deux, Saint-Joseph, Saint-Philippe et le Tampon.

de La Réunion coordonnent et pilotent ainsi des dispositifs qui ne reflètent qu'une infime partie des financements et projets dont les Hauts bénéficient.

Nous comprenons également que les effets des investissements réalisés en dehors des dispositifs ciblés du CSP ne font pas l'objet d'un suivi au sein des évaluations relatives au développement et à l'aménagement des Hauts. Or, au regard des éléments de notre recensement, nous voyons par exemple que l'ensemble des projets de rénovation et entretien des routes nationales ne sont pas prises en compte, et que les subventions ayant trait à l'accompagnement des acteurs du monde économique et artistique sont plus importantes au sein des dispositifs de fond propre de la Région Réunion qu'au sein des programmations LEADER.

Finalement, ces résultats interrogent sur les enjeux de formalisation de programmes de développement des Hauts spécifiques, qui au regard des actions recensées à la Région Réunion, peuvent se recouper avec des dispositifs de fonds propres (financements d'équipements publics, aides aux porteurs économiques). Nous avons observé en effet que ce dédoublement de dispositifs avait engendré des crispations et des phénomènes de concurrence des dispositifs au sein des collectivités mêmes mais également avec les autres collectivités.

Alors que les objectifs finaux et indicateurs de réalisation des fiches insistent sur la « consommation des maquettes financières », il sera difficile d'atteindre un niveau de programmation satisfaisant pour l'ensemble des dispositifs si certains couvrent peu ou prou les mêmes objets.

## 5- Conclusion

Cette analyse rétrospective des politiques de développement des Hauts montre en premier lieu les difficultés à définir une politique consensuelle visant des objectifs partagés par l'ensemble des acteurs sur le temps long.

Du fait du mode de gestion sectoriel qui guide la réalisation des programmes et du fait de la traduction des missions de coordination et d'évaluation vers la maîtrise de l'appareil administratif et financier très complexe des programmes mis en œuvre, il a été difficile pour le SGH de mener à bien l'ensemble de ses missions.

En voulant trouver sa place dans cet écosystème administratif, le SGH s'est positionné sur l'instruction et l'évaluation de la mise en œuvre du CSP au lieu de rester un outil de coordination et de neutralité entre les collectivités.

Ce choix de mode de gestion a sûrement rendu plus complexe la fédération des partenaires autour du SGH et la mise en œuvre du CSP pour lequel le SGH devait être le leader stratégique. Ce cumul des missions d'instruction, d'animation et de portage de projets (comme la mise en place des missions Portes de Parc) a été analysé par les partenaires et bénéficiaires (publics) comme une forme de dédoublement d'actions déjà menées par d'autres organismes et les trois partenaires ont d'ailleurs gardé leurs cellules d'aménagement des Hauts au sein de leurs institutions. Ces services en charge de l'application des mesures du CSP propres à leurs compétences ont souvent été méfiants quant au rôle du SGH, la crainte d'une perte de tout ou partie de ses missions rendant alors quasiment impossible la coopération et le partage de connaissances transparent et ouvert.

## Références bibliographiques

Agorah (2020), *Évolution et regard prospectif sur le niveau d'équipements du territoire de La Réunion*, Préfecture de La Réunion - Agorah

Babou I (2015), *Patrimonialisation et politique de la nature : le parc national de La Réunion*, *Vertigo*, volume 15, numéro 1, p. 25-28

Ostrom E (2005) *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press

Commission Européenne (1994) *Document unique de Programmation 1994-1999*

Commission Européenne (2000) *Document unique de Programmation 2000-2006*

Département de La Réunion (2015) *Plan de Développement Rural de La Réunion 2014-2020, Fond Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER)*, Commission Européenne

Parc National de La Réunion (2014) *Charte du Parc national*

Préfecture de La Réunion, Région Réunion, Département de La Réunion (2015) *Contrat de Plan État-Région 2014-2020*

Préfecture de La Réunion, Région Réunion, Département de La Réunion (2006) *Programme de Développement Rural 2007 – 2013, Fond Européen Agricole pour le Développement Rural (FEADER)*, Commission Européenne

Préfecture de La Réunion, Région Réunion, Département de La Réunion (2016), *Évaluation ex post du Programme de Développement Rural de La Réunion 2007-2013*, Commission Européenne

Région Réunion (2014), *Programme Opérationnel du Fond Européen pour le Développement Régional de la Réunion 2014-2020 (FEDER)*, Commission Européenne

Secrétariat Général des Hauts (2014) *Cadre Stratégique Partagé pour le développement des Hauts*, Préfecture de La Réunion, Région Réunion, Département de La Réunion

Viret C (2014) *Note sur la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance pour les Hauts de La Réunion*, Commissariat d'Aménagement des Hauts, Préfecture de La Réunion

### Thèse

Nicault M (2023) *L'expression des capacités, un facteur de résilience territoriale ? Le cas de la gestion de l'eau à Mafate*. Thèse en Urbanisme - Mention aménagement. Université Grenoble-Alpes.

### Documents en ligne

<http://reunioneurope.org/>

<http://www.reunion-parcnational.fr/fr/le-parc-national-de-la-reunion>

<https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/194000629.pdf>

<https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2022-08/220630-ANCT-Resilience-TerritoiresRuraux-EXE-www%20%281%29.pdf>