



Co-financed by the European Regional Development Fund

Inspire Policy Making with Territorial Evidence

POLICY BRIEF

Les régions ultrapériphériques face aux conséquences du COVID

Réflexions pour anticiper les chocs futurs et bâtir des
politiques territoriales plus résilientes

La pandémie de Covid-19 a provoqué une crise sans précédent des systèmes sociaux, politiques et économiques en Europe et dans le monde. A partir de février-mars 2020, les pays, régions et villes d'Europe ont pris diverses mesures pour tenter de contenir la propagation du virus. Ces mesures, tout en visant à alléger la pression sur les systèmes de santé, ont entraîné des changements brusques dans la façon dont les gens travaillent, étudient, font leurs courses, se socialisent et se déplacent. Les effets se sont également fait ressentir sur de nombreux secteurs d'activité économique.

La plupart des études scientifiques réalisées depuis lors¹ ont montré que les régions qui ont été le plus longtemps soumises à des mesures strictes de confinement ont été socialement et économiquement les plus durement touchées, plus encore que celles où les taux de mortalité ont été les plus élevés. Dans ce contexte, la vulnérabilité des régions ultrapériphériques² (RUP) se doit d'être soulignée : d'une part du fait de leur sensibilité plus importante aux arrêts de l'activité économique, en raison de leur taux élevé de micro-entreprises et de travailleurs indépendants, et d'autre part du fait de leur dépendance à certains secteurs économiques comme le tourisme. Par ailleurs, l'« hyper-éloignement » de certaines d'entre elles ou encore les caractéristiques des phénomènes de pauvreté qui touchent leurs populations ont rendu la tâche des RUP plus complexe quand il s'est agi de limiter et d'amortir les effets de la crise.

Pour aider à réparer les dommages économiques et sociaux causés par la pandémie, donner un coup de fouet à la relance européenne, et protéger et créer des emplois, la Commission européenne a proposé en mai 2020 le programme NextGenerationEU, un plan de relance inédit reposant sur l'exploitation du plein potentiel du budget de l'Union Européenne. Son principal instrument, le mécanisme de relance et de résilience, est destiné "... à atténuer l'impact économique et social de la pandémie de coronavirus et à rendre les économies et les sociétés européennes plus durables, plus résilientes et mieux préparées aux défis et aux opportunités des transitions verte et numérique"³.

Comme toute crise majeure dans l'histoire, la pandémie a pu et pourrait encore avoir des effets bénéfiques avec l'accélération de la transition numérique ou encore avec le renforcement des partenariats en matière de développement économique à l'échelle locale. C'est dans ce contexte que s'inscrit ce *policy brief* dont l'objectif est (i) **de revenir sur les conséquences socio-économiques de la crise pour les régions ultrapériphériques Européennes**, (ii) **d'analyser les réponses politiques locales apportées**, (iii) **et de mettre en évidence comment la crise du Covid-19 pourrait être mise à profit pour concevoir et mettre en œuvre de futures politiques de développement territorial**.

¹ Voir notamment : <https://www.espon.eu/topics-policy/publications/thematic-paper-brief-radiography-social-and-territorial-consequences> et <https://www.espon.eu/covid-19>

² L'Union européenne compte 9 régions ultra-périphériques : la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique, Mayotte, La Réunion et Saint-Martin (France), les Açores et Madère (Portugal), et les îles Canaries (Espagne). RUP

³ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_en

A retenir

- La crise du Covid-19 a mis en évidence la capacité des pouvoirs publics aux différentes échelles (Union européenne, Etats, régions, municipalités, etc.) à se mobiliser collectivement pour faire face à un tel choc. Cette mobilisation a souvent pris la forme de mesures de compensation ou d'atténuation via des dispositifs financiers parfois de grande ampleur, avec une forme de "quoiqu'il en coûte".
- Même si ces mesures ont eu le mérite de limiter les conséquences négatives de la pandémie, elles ne visaient pas à créer les conditions pour construire une véritable politique de résilience.
- Or, construire une véritable politique de résilience dans les régions ultrapériphériques (RUP) nécessite un renforcement des capacités d'adaptation des territoires qui passe par leur équipement structurel. De ce point de vue, ceci passe par le maintien de l'effort d'investissement dans les grandes transitions auxquelles doivent faire face ces économies : le numérique, l'écologique, l'énergétique, l'accessibilité. Cette importance voit son degré varier en fonction du contexte des RUP concernées notamment lorsqu'il s'agit de maintenir l'effort sur les infrastructures lourdes ou plutôt de donner la priorité aux investissements dans le soft : la R&D, les écosystèmes, la construction de réseaux... Cette différenciation entre les RUP peut aussi concerner les enjeux prioritaires dans les grandes transitions écologiques, énergétiques, liées à la gestion des déchets, le numérique, l'inclusion. Globalement, un effort à marche forcée doit concerner aussi bien l'adaptation des infrastructures que l'accélération de la structuration des capacités humaines, organisationnelles et des écosystèmes locaux, dédiés à la création de solutions pour la résilience et sources de valeurs exportables. Là encore, cet effort peut être apprécié en tenant compte des différents contextes des RUP.
- Dans ce cadre, parmi les issues de cette crise, et non des moindres, figure la redécouverte des fondamentaux de chaque région ultrapériphérique à l'endroit de la nature et de tout son potentiel pour offrir au territoire des leviers de développement associés à la transition énergétique, agroécologique, aux potentiels de l'économie bleue, aux solutions sociales innovantes pour consolider leur vivre ensemble à l'intérieur de leurs frontières géographiques ou avec les pays voisins.
- Il est évident que vouloir accélérer le renforcement de la résilience des RUP ne peut faire l'impasse d'un soutien prolongé de l'Union européenne dans les champs des transitions évoquées.
- L'analyse montre que cette consolidation de la résilience territoriale passe également par un renforcement de la lisibilité des compétences, des expertises présentes dans les RUP et par le soutien de leur capacité à mobiliser les outils de financements compétitifs.
- Dans cette même perspective, il est en outre nécessaire de s'appuyer sur de nouveaux modes de gouvernance territoriale qui ont su faire leur preuve durant la crise, à savoir : le "travailler ensemble" aussi bien horizontalement (avec les parties prenantes au niveau local) que verticalement (avec les Etats et l'Union européenne), la subsidiarité, la mise en cohérence des politiques. Cette gouvernance territoriale est d'autant plus déterminante que c'est bien le défi de l'anticipation et de la prospective stratégique que les collectivités locales devront relever. Le constat de l'absence ou du défaut d'efficacité de ces approches d'intelligence territoriale (autrement dit de culture stratégique : penser le long terme, penser les champs des possibles, penser les risques, penser les opportunités, etc.) est en soi une vulnérabilité pour certaines RUP que ne semblent plus pouvoir ou vouloir compenser les États.
- Les résultats de cette analyse résonnent avec le soutien fort apporté par l'UE (confirmé dans la communication de la Commission européenne à l'endroit des régions ultrapériphériques du 5 mai 2022) pour non seulement libérer les potentiels de croissance et de développement, mais aussi améliorer la capacité des villes et régions à résister à des chocs futurs. Comme le rappelle la Commission Européenne, il appartient alors, pour cela, aux autorités locales de faire preuve de discernement et d'établir les bonnes priorités.
- Tout l'enjeu pour le futur est de mettre en œuvre des politiques fondées sur les ressources disponibles localement afin de construire, *in fine*, des politiques territoriales plus résilientes.

1 Le contexte socio-économique et de gouvernance dans lequel est venu s'immiscer le Covid-1

Malgré un dynamisme reconnu de leur activité économique, les régions ultrapériphériques restent marquées par un niveau important de pauvreté en comparaison des intensités caractérisant les autres régions européennes. Les inégalités y sont plus marquées qu'ailleurs. De ce point de vue, ces régions doivent relever de nombreux défis.

Le premier défi concerne indiscutablement **la lutte contre la pauvreté**. La part de la population vivant sous le seuil de pauvreté (près de 40 %) est nettement plus élevée que la moyenne de l'Union européenne. Cette pauvreté prégnante en termes de niveau de vie, de conditions liées au logement, de difficultés d'accès aux hauts niveaux d'éducation renforce la vulnérabilité d'une large part des habitants aux chocs économiques⁴.

Le second défi concerne **la jeunesse** : non seulement cette partie de la population y est proportionnellement plus importante que dans les autres régions européennes mais le système scolaire et le tissu économique local ont des difficultés à répondre aux attentes de cette population qui ne cesse de croître. Lorsqu'ils en ont la possibilité, les jeunes diplômés quittent ces territoires pour s'installer dans d'autres régions où l'accès au travail est plus aisé. Il en va de même pour les natifs partis faire leurs études dans des métropoles européennes et qui font souvent le choix de ne pas revenir.

Le troisième défi est **la lutte contre l'habitat précaire** voire insalubre, l'amélioration des conditions de vie et la santé. Dans ces régions, on recense plus de constructions fragiles que dans le reste de l'Europe. L'accès à l'eau courante et à l'électricité reste un problème pour certains logements, avec des conséquences sanitaires et de conditions de vie importantes. Ces conditions d'habitat sont propices à l'émergence de nombreux risques sanitaires et au développement de pathologies telles que des maladies respiratoires, infectieuses ou d'origine hydrique.

Le quatrième défi est celui de **l'emploi**, en particulier des jeunes dont une partie importante ne dispose que d'un très bas niveau de qualification et de formation. Il s'agit donc de former, qualifier et faire monter les compétences pour que les employeurs puissent aussi recruter plus facilement. De nombreux emplois sont non pourvus, faute de trouver des personnes qualifiées.

Le cinquième défi est celui de **la fracture numérique**. Bien souvent les administrations publiques ont développé de plus en plus de services à distance (digitalisation) mais les infrastructures en place rendent difficile l'accès au numérique dans ces territoires. De plus, du fait du faible niveau de diplômes, la fracture numérique n'est pas seulement territoriale, elle est aussi sociale, avec des personnes qui ne savent pas utiliser ces nouveaux outils et services digitaux.

Le sixième défi est celui de **la mobilité et de l'accessibilité**. Les infrastructures de transport y sont en moyenne moins développées que dans le reste de l'Union européenne, causant des problèmes de saturation du trafic. Par exemple, à Mayotte, il faut parfois plusieurs heures pour faire quelques kilomètres. Une personne qui habite le Sud de l'île doit aujourd'hui venir à Mamoudzou, la principale ville de l'île, pour se rendre dans une administration proposant des services pour l'emploi.

Le septième défi est lié, pour certaines RUP, à **l'hyper-éloignement**. Il affecte directement les conditions de développement. En effet, cette contrainte de distance avec « l'Europe continentale » implique une moindre coopération, ou tout du moins des coopérations directes plus difficiles. Alors que, durant la crise Covid-19, des coopérations transfrontalières ont pu être mises en œuvre par exemple entre des régions frontalières de différents Etats Membres pour délester les services de santé saturés, de telles coopérations ont été rendues compliquées dans les RUP du fait de l'hyper-éloignement.

⁴ Ce défi de la pauvreté, dont l'acuité est soulignée avec force dans les régions ultrapériphériques, voit son importance prendre toute sa mesure avec l'évolution du nombre de décès traduisant une forme de dégradation des conditions de vie en bonne santé. Ainsi, tenant compte des dernières données à La Réunion et à Mayotte par exemple, le nombre de décès enregistrés entre le 1^{er} janvier et la fin mai 2022 est supérieur respectivement de 39 % et de 21 % à celui constaté sur la même période de 2019. La Réunion est même le département français où l'augmentation est la plus forte.

Le huitième défi est en lien avec la **géographie** des territoires ultrapériphériques. En effet, ces derniers sont sur ce plan caractérisés à la fois par une petite superficie et une topographie (territoire montagneux, volcanique, couvert par une forêt dense,...) qui réduit l'utilisation de la surface déjà réduite. Dès lors, il s'avère difficile de pouvoir envisager une exploitation du territoire permettant des économies d'échelles importantes. Ce qui limite le potentiel des moteurs de croissance susceptibles de contrecarrer le phénomène de pauvreté.

Le neuvième défi concerne **celui du partage de bonnes pratiques** entre les régions ultrapériphériques. Car derrière ce tableau dressant des traits communs à toutes ces régions, leurs spécificités territoriales et la diversité des ressources matérielles et immatérielles qui les composent limitent les possibilités de pouvoir transférer/dupliquer des idées de projets réussis d'un territoire à l'autre.

Ainsi, loin d'être indépendants les uns des autres, ces différents **défis sont systémiques**. Ce caractère systémique renforce des mécanismes de précarité pour les populations locales. Ceci peut donc expliquer pourquoi l'on observe plus qu'ailleurs une forte part de la population sans emplois et bénéficiaires des minima sociaux, et une plus grande part que la moyenne européenne des emplois à faible niveau de qualification. Dès lors, tout choc économique défavorable frappant ces économies n'est pas neutre et peut avoir des conséquences importantes sur les populations au niveau de vie vulnérable. Cette fragilité doit être entendue par l'instabilité des situations pour les personnes en emploi et par la baisse de pouvoir d'achat en cas de choc inflationniste. Il convient de remarquer que pour les personnes bénéficiaires des minima sociaux et pour celles ayant un emploi stable dans la fonction publique le risque lié au revenu est moindre, voir n'existe pas, ce qui n'est pas le cas pour les salariés du privé notamment lorsque leur activité a été partiellement ou totalement arrêtée avec la crise du Covid-19. Cependant, les politiques nationales et la politique européenne ont permis d'amoindrir les chocs, via notamment des mesures de compensation notamment à destination du secteur privé.

Dans ce contexte, la crise du Covid-19 peut être regardée sous l'angle d'une **invitation à changer le regard porté sur les régions ultrapériphériques**. En effet, les fragilités énumérées précédemment telles que l'isolement, la dimension et la localisation de ces territoires sont souvent avancées comme des contraintes. Mais, ces caractéristiques peuvent être aussi envisagées comme des avantages. Ainsi, dans plusieurs secteurs comme celui de l'énergie, de l'agroalimentaire, des symbioses industrielles, la configuration habituelle des modèles industriels ou économiques est celui des économies d'échelle et donc des grandes dimensions. Or, dans plusieurs de ces domaines les régions ultrapériphériques ont déjà fait preuve d'une capacité à adapter « au petit » ce qui habituellement est conçu pour « le grand ». Cela ne découle pas du hasard mais résulte d'innovations organisationnelles, d'effets d'apprentissage associées aux crises précédentes et de processus agiles pouvant être vus comme des leviers de résilience.

Les fragilités structurelles des régions ultrapériphériques

- ⇒ forte dépendance aux échanges extérieurs avec une faible intégration régionale;
- ⇒ spécialisation économique (poids prépondérant de certains secteurs comme le tourisme, spécialisation de la production agricole...);
- ⇒ tissu entrepreneurial composé à plus de 95% de très petites entreprises (TPE), réputées plus sensibles aux chocs conjoncturels que les grandes entreprises ; disposant de moins de fonds propres et réalisant de plus faibles marges que leurs homologues des autres régions européennes;
- ⇒ poids du secteur informel;
- ⇒ taux de pauvreté beaucoup plus élevé que dans la plupart des autres régions européennes ;
- ⇒ Superficie réduite du territoire conjugué à une topographie difficile.

2 Les effets de la crise dans les RUP

Tout d'abord, sur le plan économique, on recense des effets différenciés au cours du temps. Durant les premières périodes de confinement, les entreprises ont temporairement fermé. Par la suite, la très grande majorité ont pu reprendre leurs activités grâce aux mesures nationales et européennes de soutien aux activités économiques. Localement, les autorités ont souvent également mis en place des aides aux petites entreprises, mais plusieurs témoignages de dirigeants rapportent que celles-ci étaient parfois difficiles à obtenir et que les montants restaient insuffisants pour constituer un soutien complet. Pendant la crise, l'arrêt des liaisons aériennes et la limitation du fret par bateau a mis à mal les chaînes de valeur. En 2022, le principal problème concerne encore l'approvisionnement d'une part et l'augmentation des prix du transport et des marchandises d'autre part.

Cependant, la plupart des élus locaux interviewés dans le cadre de l'étude réalisée par ESPON⁵ ont souligné une forme de résilience, malgré l'impact parfois brutal de la crise dans ces régions. D'ailleurs, lorsque l'on regarde la création nette d'entreprises et les créations nettes d'emplois, on observe parfois même un bilan plutôt positif. Ceci peut s'expliquer entre autres par le fait que, dans certaines RUP, les aides aux activités économiques étaient conditionnées à la déclaration effective des salariés, obligeant de fait certaines entreprises à devoir déclarer des emplois qui ne l'étaient pas avant la crise. Cependant, le risque est grand que l'informalité regagne du terrain, une fois la crise passée et les aides Covid-19 supprimées. Néanmoins, force est de constater que la crise du Covid-19 et le cortège de mesures obligeant à se déclarer pour en bénéficier ont eu un effet « vertueux » sur une partie du tissu économique contraint de passer de l'ombre à la lumière. Sur ce plan, cela a permis également de mettre en exergue des difficultés qui jusqu'ici n'étaient pas identifiées puisque insérées dans l'informel.

Grâce à des plans pour l'emploi, tel que le plan Petrel⁶ à la Réunion, on a pu assister dans certaines régions ultrapériphériques à la création d'un écosystème socio-économique favorable visant à (i) renforcer les aides à l'emploi et à l'insertion,

(ii) améliorer l'accompagnement des bénéficiaires des aides sociales minimales, (iii) favoriser le soutien à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi et à l'apprentissage. L'exemple de ce plan Petrel est d'autant plus intéressant qu'il avait été initié avant la pandémie et que la crise a permis l'accélération de sa mise en œuvre. De ce point de vue, la Covid-19 aura joué un rôle de catalyseur de dispositifs tels que celui-ci.

Comme corollaire à cette gestion de la crise du Covid-19, durant cette première phase, on assiste globalement à une baisse des taux de chômage dans la plupart des régions ultrapériphériques à l'exception des Iles Canaries et de l'île de Madère (cf. figure 1). Sans doute faut-il y voir un effet du massif dispositif « quoi qu'il en coûte » pour les régions françaises et de la plus grande exposition des territoires canariens et de Madères à l'arrêt du secteur touristique (dépendance moindre pour les Açores).

Figure 1 : taux de chômage

	2019	2020
Guadeloupe	21	17
Guyane	18,3	17,1
Martinique	15	12
Mayotte	30	28
La Réunion	21	17
Saint-Martin	9,2	9
Canaries	19	25
Madères	7	10,7
Açores	7,6	5,5

A partir de l'été 2021, les signes clairs de reprise économique sont particulièrement observables dans certains secteurs comme la construction, qui parfois n'a plus la capacité d'accepter de nouvelles commandes faute de main d'œuvre ou de matières premières/de matériel. D'autre part, d'autres secteurs économiques, principalement liés à l'hôtellerie (restauration, hébergement, bars ...) sont encore loin des chiffres d'activité d'avant le Covid-19.

⁵ Voir <https://www.espon.eu/covid-19>

⁶ Plan Petrel : 20 mesures pour l'emploi "Priorités et rassemblement pour l'emploi local" http://www.reunion.gouv.fr/IMG/pdf/dp_dieccte-plan_petrel_vf-1.pdf

Plusieurs explications peuvent être avancées : d'une part, la reprise du tourisme dans le monde reste dans un premier temps modérée, et les régions ultrapériphériques n'y échappent pas (voir Figure 2, page suivante); d'autre part, la crise du Covid-19 a fait prendre conscience aux travailleurs de ce secteur des conditions de travail qu'ils avaient et ne sont pas forcément enclins à travailler à nouveau dans le tourisme. De plus, en 2021, au moment de la reprise, il a été observé un décalage entre le volume important d'emplois disponibles mais la faible offre de main d'œuvre sur le marché du travail. En effet, les aides financières généreuses et les mécanismes de protection sociale introduits pour atténuer les effets négatifs de la pandémie ont entraîné une désynchronisation du marché de l'emploi.

La pandémie a aussi permis de mettre en lumière les questions des autonomies agricoles et alimentaires. Ces deux objectifs doivent être néanmoins analysés avec prudence. Car si la question de l'autonomie agricole peut se comprendre, à condition de rester dans les dimensions d'une agriculture respectueuse de l'environnement et fondée sur un modèle économique cohérent, l'objectif d'autonomie alimentaire, pour des si petits territoires demeure sujet à caution (l'exemple de la crise sociale et politique au Sri Lanka depuis 2020 met en lumière une stratégie mal gérée dans ce domaine). D'abord, pour une difficulté à satisfaire tous les "goûts pour la variété" des consommateurs ; ensuite pour des capacités (en l'état actuel des technologies et contextes de marchés) à mettre en œuvre des itinéraires techniques agricoles et industriels de transformation de ces productions pour remplacer tous les produits importés.

Sur le plan social, on ne recense pas systématiquement un accroissement des inégalités comme on aurait pu s'y attendre. Cependant, les aides des Etats pour soutenir l'activité économique prenant fin, rien ne dit que les effets de la crise ne se fassent finalement ressentir que fin 2022/début 2023. Plusieurs des interviewés, dans le cadre de l'étude réalisée par ESPON, ont rappelé que les populations bénéficiant des minima sociaux et les fonctionnaires n'ont pas été touchés en termes de réduction de revenus. En revanche, pour les salariés du privé, certains ont perdu une partie de leur revenu, voire leur emploi lorsque les aides publiques étaient insuffisantes pour maintenir l'entreprise.

Mais, l'un des impacts immédiats du Covid-19 a été l'arrêt immédiat de l'économie informelle (vente de fruits et légumes sur le bord de la route, travail non déclaré sur les chantiers, garde d'enfants, etc.). Or, dans certaines régions, une grande inquiétude s'est vite installée chez les habitants les plus pauvres pour qui ce(s) travail/vaux étaient vital/aux. Plusieurs représentants d'ONG ont souligné que certaines populations des régions ultrapériphériques raisonnaient au jour le jour par nécessité, car ils vivaient dans une très grande précarité sociale. Par conséquent, la population a très vite exprimé des besoins d'aide alimentaire, d'aide pour accéder à l'eau, mais également d'explications vis-à-vis de la pandémie. La pandémie a donc très rapidement dégradé les conditions de vie des plus modestes qui se sont retrouvés en situation de suroccupation dans des habitats précaires. Au niveau local, les municipalités et les autorités décentralisées, en lien avec les ONG, ont essayé de trouver des solutions à ces problèmes de vulnérabilité sociale d'une certaine partie de la population. De ce point de vue, la crise a permis de cibler davantage des publics qui n'étaient pas "dans la lumière".

Par ailleurs, depuis 2020 on note que de nombreuses activités de services et livraisons se sont développées. Elles ont généré d'autres emplois peu existants avant la crise. Ce développement d'activités « nouvelles » n'a sans doute pas été anecdotique. Les instituts statistiques nationaux soutiennent même l'hypothèse d'effets positifs sur la création des entreprises et l'emploi. Il faudra attendre pour savoir si ces effets favorables vont perdurer sur la création de nouvelles activités, sachant que les emplois de livreurs restent souvent précaires.

Au niveau régional, les revenus issus de la fiscalité ont subi un choc négatif notamment lié aux moindres déplacements (les recettes issues de la fiscalité carburant ont baissé) et à la baisse de la consommation et donc des importations (entraînant par exemple une réduction des recettes liées à l'octroi de mer⁷ dans les territoires ultrapériphériques français). Ainsi, dans les départements français d'outre-mer, les recettes fiscales issues de la consommation des carburants sont orientées principalement vers la collectivité régionale. De même l'octroi de mer vient frapper les produits locaux et aussi et surtout les produits importés.

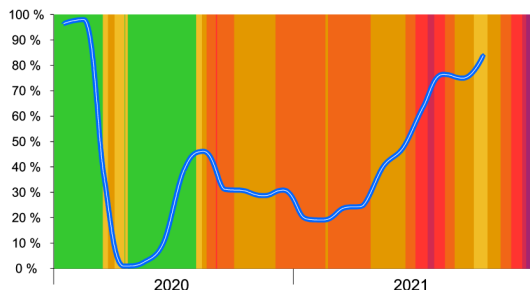
⁷ L'octroi de mer est une taxe française, applicable à la plupart des produits importés, en vigueur dans les régions d'outre-mer.

Figure 2 : La reprise du reprise dans le domaine du tourisme vue sous l'angle du trafic aérien de passagers (fin 2019 vs mi-2021)⁸

80-90% du trafic pre-Covid-19

Canary Islands

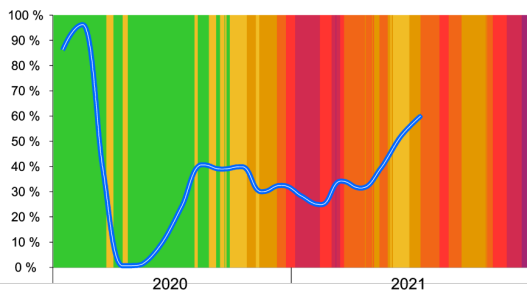
Air passenger arrivals in percent of the same month in 2019



50-60% du trafic pre-Covid-19

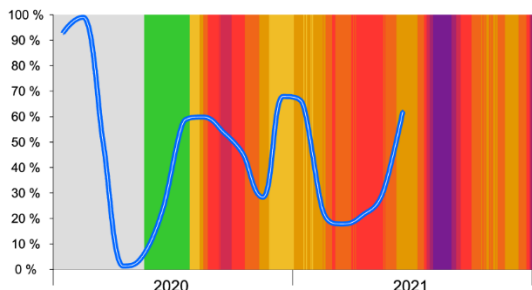
Acores

Air passenger arrivals in percent of the same month in 2019



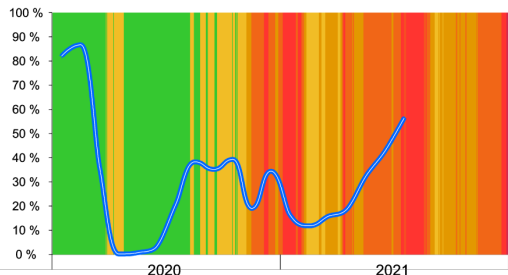
Guadeloupe

Air passenger arrivals in percent of the same month in 2019



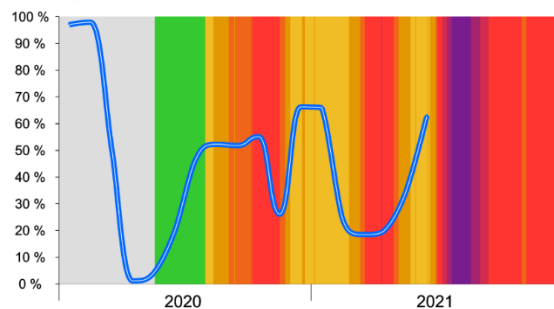
Madeira

Air passenger arrivals in percent of the same month in 2019



Martinique

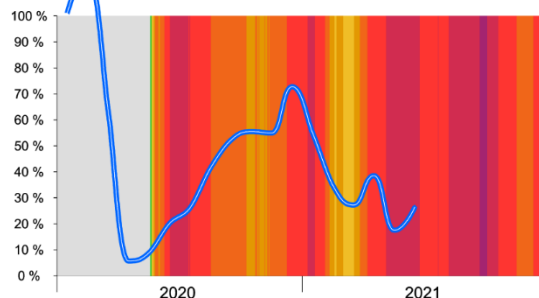
Air passenger arrivals in percent of the same month in 2019



30-40% du trafic pre-Covid-19

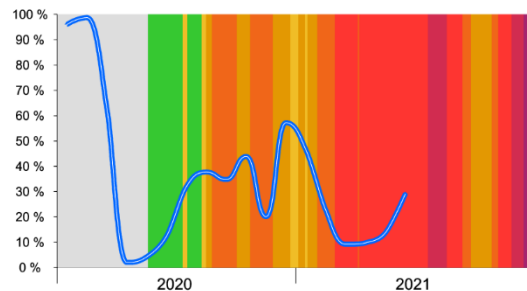
Guyane

Air passenger arrivals in percent of the same month in 2019



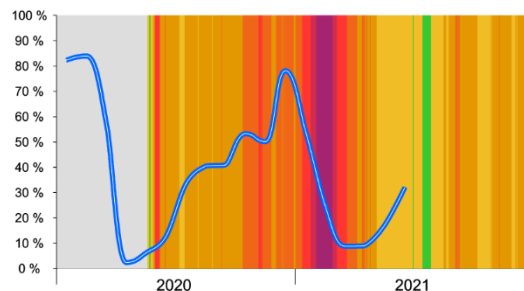
La Reunion

Air passenger arrivals in percent of the same month in 2019



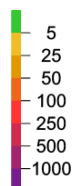
Mayotte

Air passenger arrivals in percent of the same month in 2019



Légende

COVID-19 cases in the past 7 days per 100,000 population



Air passengers
— Total

⁸ Données issues de l'étude ESPON sur les relations interrégionales en Europe <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2020/applied-research/interregional-relations-europe>

Des taux différents ou des exonérations sont appliqués, sur proposition de la collectivité régionale et avec l'autorisation de la Commission européenne, afin de soutenir la compétitivité des productions locales ou de réduire le prix des biens de première nécessité. Dès lors, toute réduction de la consommation en raison d'une crise ne se traduit pas forcément par une baisse des recettes fiscales⁹ à l'instar de la TVA au niveau national (comme dans les départements d'outre-mer, le taux de TVA est un taux réduit par rapport à celui de la France métropolitaine).

Enfin, un autre aspect important lié aux impacts de la crise concerne les effets sur la gouvernance territoriale.

Comme le souligne l'Agenda Territorial 2030 de l'Union Européenne, "... La coopération territoriale sur des objectifs communs est essentielle pour accroître la résilience des municipalités, des régions et des pays, tout en renforçant leur processus de récupération."¹⁰.

Or, la crise du Covid-19 aura permis de renforcer cette coopération entre les acteurs politiques, les niveaux de gouvernance et les différents groupes de la société civile dans les régions ultrapériphériques afin de s'assurer que personne ne se soit laissé pour compte, non seulement dans la reprise après la crise actuelle mais aussi dans la transition vers une Europe juste et durable.

Ainsi, à court et à moyen terme, la pandémie de Covid-19 a permis un renforcement des collaborations déjà existantes entre les parties prenantes, mais aussi l'initiation de nouvelles collaborations entre des autorités publiques et des associations locales. Dans les régions ultrapériphériques, les entretiens réalisés dans le cadre de l'étude ESPON, montrent une réelle volonté des exécutifs régionaux d'associer les têtes de réseaux avec un souhait de travailler ensemble aussi bien en bilatéral qu'en multilatéral.

Cependant, l'analyse met en évidence le maintien de la posture d'une forme d'attente vis-à-vis de l'Etat et de l'Union européenne en termes de soutien logistique et financier.

Or, cette idée que l'Etat peut tout a pu, à certains égards, limiter les actions déployées au niveau local renvoyant la mise en œuvre des dispositifs de soutien vers l'Etat ou l'Union européenne considérés comme des "assureurs en dernier ressort".

Cette posture vis-à-vis des institutions centrales a été également avancée comme explication au fait que la co-construction de la décision publique, souhaitée, n'a pas forcément été la règle mise en œuvre explicitement par toutes les instances.

⁹ Certains produits consommés en quantité moindre impactent peu les recettes fiscales puisque associés à un taux nul.

¹⁰ https://territorialagenda.eu/files/agenda_theme/agenda_data/Revisions%20-%20Draft%20documents/TerritorialAgenda2030_201201.pdf

3 Les réponses locales face à la crise

La lutte contre la pauvreté, les inégalités et l'exclusion sociale a été la priorité absolue de l'ensemble des structures et des décideurs politiques durant les différentes vagues de Covid-19. Cependant, les mesures mises en place ne visaient pas forcément le long terme et ont été davantage des mesures palliatives que des actions ayant pour objectif de réduire l'impact de futures crises. Pour autant, il faut souligner que ces mesures pour atténuer les conséquences de la crise ont été globalement efficaces et ont permis d'éviter une crise sociale majeure.

La réactivité des autorités aux différents niveaux a été déterminante dans ce cadre. Dans les différentes régions analysées par ESPON, cette réactivité a clairement été observée via les outils financiers déployés. Une partie des personnes interrogées ont néanmoins souligné que la mobilisation de ces aides financières restait complexe à l'instar des autres programmes d'aide au développement territorial.

Outils de soutien et les outils de relance méritent d'être distingués. Les premiers ont été plus particulièrement mis en place par les Etats durant et à la sortie du confinement. Ils incluent des dispositifs tels que des Fonds de solidarité nationale qui ont permis de bien amortir les besoins d'urgence et les conséquences socio-économiques. La Commission européenne a aussi réagi avec célérité puisqu'elle a immédiatement fait évoluer ses dispositifs d'intervention en les adaptant à l'urgence et prenant la forme d'une invitation à l'endroit des autorités de gestion vers un « Allez-y » puis on réintègrera ces dépenses dans React-UE mis en place dans le prolongement¹¹. La crise a donc tout de même permis d'accélérer le déploiement des dispositifs de financement, auparavant critiqués pour leur viscosité et la lourdeur de leur mise en œuvre.

Aujourd'hui, des mesures de soutien sont déployées, elles s'inscrivent bien souvent dans le cadre de relance économique par la commande publique. Elles permettent de redonner un souffle aux activités dans les entreprises et de favoriser les transitions numérique et écologique. A ce jour, les acteurs du développement territorial mobilisent à la fois les outils classiques (Programme

Opérationnel 2021-2027) mais aussi les outils spécifiques créés pour relancer l'économie (REACT-UE¹²). Tout l'enjeu pour les régions ultrapériphériques réside dans leur capacité à pouvoir mobiliser ces fonds pour construire des politiques de développement territorial de long terme.

Parmi les mesures prises par les autorités locales, certaines ont été proactives. Autrement dit, il s'agit d'actions de long terme, qui visent à anticiper d'éventuelles crises futures. Parmi ces mesures, on retrouve celles concernant la lutte contre "l'illectronisme" car, comme expliqué plus haut, le faible niveau d'éducation de la population a été un frein à l'usage des outils numériques. Or, une transition numérique est nécessaire dans les régions ultrapériphériques. Cette dernière ne signifie pas uniquement l'amélioration de l'accessibilité numérique (infrastructures de télécommunication, etc.) mais aussi le développement de son usage. Ainsi, pendant la crise, des points d'accès numériques mobiles ont été financés. On y retrouve des médiateurs numériques qui sont à disposition des citoyens pour les accompagner et effectuer avec eux des démarches en ligne et téléprocédures administratives, avec la possibilité d'imprimer, de photocopier, de scanner, de surfer sur internet. L'objectif est que l'ensemble de la population puisse avoir accès à des points de connexion à internet et à des lieux où ils peuvent faire leurs démarches administratives et accéder à des services divers en ligne. Par ailleurs, un outil de chèque numérique dédié aux très petites entreprises a été mis en place afin de maximiser leurs activités via le numérique (notamment pour aider à la digitalisation du commerce). Les entreprises ont pu également bénéficier du déploiement d'un outil de dépôt de dossier en ligne intégrant la chaîne comptable de façon dématérialisée, permettant un gain de temps pour les équipes et les entreprises. Ces outils numériques ont permis d'accompagner la régularisation des entreprises vers l'économie formelle.

Dans les mesures proactives, on recense aussi celles permettant de soutenir le pouvoir d'achat. Durant cette crise, soit en raison de pénuries, soit en raison des ruptures de certaines chaînes de valeur, les prix de plusieurs biens ont été soumis à des pressions à la hausse.

l'octroi de mer en cours de révision par les instances locales, nationales et européennes).

¹¹ Parmi les mesures notables, figurent la possibilité de déroger aux plafonds des interventions publiques notamment dans les dépenses de fonctionnement mais aussi dans la prolongation de certains régimes (par ex :

¹² https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/react-eu_en

Dans ce cadre, certaines collectivités sont rapidement intervenues pour contenir ces élévations notamment lorsqu'elles concernaient des biens d'urgence (masques) ou utiles à la formation des scolaires ou des étudiants durant le confinement et la mise en œuvre de modalités distancielles.

Ainsi, la collectivité régionale de la Réunion a financé la mise à disposition d'ordinateurs portables à des lycéens et à des étudiants. Elle a aussi accompagné deux entreprises permettant de produire sur l'île des masques types FFP-2. Cette capacité à contenir les prix doit aussi beaucoup à la présence d'un outil de lisibilité important : le Bouclier Qualité Prix (BQP), prenant la forme d'un panier de bien de consommation de premières nécessités dont les prix sont observés et les évolutions autorisées dans la limite du maintien du prix du panier global. Présent depuis presque une dizaine d'années sur l'île de la Réunion, ce BQP est aujourd'hui observé comme un premier vecteur contre la vie chère. Et durant la pandémie, le BQP a pris toute sa dimension en contenant les surchauffes tarifaires, évitant les dérapages et reports de prix par les entreprises de la grande distribution. Ce faisant, le BQP est devenu un repère ou indicateur de l'évolution du pouvoir d'achat sur l'île. A tel point que les consommateurs souhaitent que sa composition tienne davantage compte de la diversité des biens consommés et pas uniquement des produits de première nécessité. Ce BQP, dont le modèle est vanté hors les frontières de l'île, est suivi attentivement par le gouvernement dans le cadre de l'Observatoire des Prix et des Marges de La Réunion (OPMR). Dans ce cadre, et dans le contexte de sortie de crise marqué par l'installation d'une inflation à plusieurs niveaux, le Préfet de La Réunion a mobilisé les acteurs afin que la liste des produits soit étendue et que les surfaces de distribution concernées incorporent aussi celles présentes dans les écarts. De leur côté, les consommateurs présents au sein de l'observatoire regrettent souvent de n'être considérés uniquement comme des observateurs lors des discussions avec les opérateurs (malgré la capacité d'auto saisine de l'OPMR). Quoi qu'il en soit, cette institution représentée par le BQP est un creuset fécond de solutions potentielles et innovantes

pour les RUP et prenant tout son sens dans le contexte actuel dont les origines conjoncturelles liées à la crise de la covid-19 pèsent sur le pouvoir d'achat des habitants de ces territoires. Enfin, concernant le soutien à la consommation et au pouvoir d'achat, il faut aussi noter les mesures ciblées envers certaines strates de consommateurs (comme cela est le cas pour l'énergie) notamment dans l'accès au loisirs et services touristiques. Ainsi, la Région Réunion a déployé durant l'année 2020 un chèque tourisme à l'endroit d'une partie de la population afin de lui faciliter la consommation d'activités touristiques locales ce qui permettrait aussi d'apporter une aide à ce secteur durement éprouvé pendant toute la pandémie. Là encore, les autorités locales ont mobilisé des fonds ou redéployé des crédits (avec l'accord des autres institutions territoriales) afin d'amortir les impacts défavorables de la crise sur certains consommateurs et secteurs.

Lorsque l'on s'attarde à la gouvernance mise en place pour apporter des réponses rapides à la pandémie, on a pu remarquer que l'urgence de la situation a parfois entraîné un manque de concertation entre les parties prenantes, entraînant la mise en place d'actions similaires se superposant. Plusieurs acteurs (associations, élus, etc.) ont dénoncé le manque de dialogue avec les services de l'Etat en région qui occupaient une forme de position de donneur d'ordre. Ainsi, toujours à la Réunion, certaines municipalités ont décidé seules de procéder à des distributions d'aides alimentaires amenant à des résultats hétérogènes d'une commune à l'autre. Faut-il voir aussi dans ces réponses, parfois non coordonnées, la conséquence du calendrier singulier puisque cette gestion de l'urgence est intervenue dans les régions ultrapériphériques françaises entre les deux tours des élections municipales (février et septembre 2020) ? Toutefois, l'ensemble des organismes et structures ont beaucoup appris de leurs erreurs lors de la première vague et, la poursuite de la politique concernant les aides alimentaires et les aides à domicile - en particulier à destination des personnes les plus vulnérables - s'est beaucoup mieux déroulée lors des vagues suivantes.

4 Tendre vers davantage de résilience territoriale : pour des politiques agiles, frugales et innovantes

De la nécessité de construire des mécanismes de résilience

L'ère de l'anthropocène dans laquelle l'humanité est entrée est marquée par un bouleversement des équilibres de la planète – dérèglement climatique, effondrement de la biodiversité – propres à générer des crises systémiques. La pandémie de Covid-19 montre que les formes et les origines des crises peuvent être très diverses et leurs effets de plus en plus systémiques, touchant tant la santé, l'économie, que le cadre de vie, affectant in fine les populations, en particulier les plus fragiles. En première ligne, les territoires découvrent leur grande vulnérabilité, mais aussi leur capacité à réagir, à s'adapter et à se transformer, dans l'espoir d'être mieux préparés aux futures crises.

Les collectivités disposent de nombreux leviers pour agir face à des défis qui sont eux aussi locaux, comme la gestion de l'eau, de l'énergie, la préservation des sols et des milieux naturels, le développement de l'économie circulaire. Ces initiatives et actions mises en place pour lutter contre les effets de la crise du Covid-19 ont été l'occasion d'ouvrir le dialogue avec les différents acteurs des territoires (élus, acteurs économiques, associations, habitants...) pour élaborer des réponses adaptées aux réalités de terrain et aux aléas présents comme futurs.

Plus que jamais, et la crise du Covid-19 l'a rappelé, il est indispensable de coconstruire de véritables stratégies de résilience territoriale. Cette dernière peut être définie comme la capacité des personnes, communautés, institutions et entreprises à survivre, s'adapter et se développer quels que soient les types de chocs et de crises aiguës internes ou externes qu'ils subissent. Dans le contexte d'un avenir pour le moins incertain, coconstruire une stratégie de résilience pour les régions ultrapériphériques est déterminant. Dans le contexte de l'hyper éloignement, de la spécificité de la pauvreté et de ressources limitées, il s'agit de s'atteler à la recherche de solutions tant efficaces que pragmatiques. Il s'agit de faire évoluer le fonctionnement global de l'écosystème d'acteurs des territoires en question pour le rendre plus souple et adaptable aux évolutions et aux aléas.

Dès lors, une approche systémique et opérationnelle est nécessaire et doit s'appuyer sur plusieurs lignes directrices avec comme "boussole" l'idée qu'elles soient agiles (compte-tenu des caractéristiques territoriales de ces régions), frugales (compte-tenu des ressources et moyens limités de ces régions) et innovantes (car seules des mesures intrinsèquement innovantes permettront de relever les défis des crises à venir). Le mot-clé de ces démarches visant une plus grande résilience est l'anticipation, pour ensuite réduire les vulnérabilités en mettant en œuvre des actions couvrant tous les pans de la vie des territoires. Au regard des spécificités des régions ultrapériphériques, plusieurs lignes directrices ont été identifiées :

(i) L'inclusion : la stratégie de résilience doit être basée sur une large consultation et une implication des parties prenantes dans sa construction, elle implique donc une gouvernance partagée et la coopération territoriale ; l'inclusion doit également s'entendre dans son sens "social", autrement dit la construction d'une stratégie qui n'oublie personne et même qui s'attache d'abord à faire en sorte que des futurs chocs ne viennent pas amplifier des inégalités sociales déjà prégnantes.

(ii) L'intégration : la stratégie de résilience doit être intégrée au sens où elle doit être pensée de sorte à ce que les différentes parties prenantes travaillent ensemble dans sa mise en œuvre afin qu'elle produise des bénéfices multiples.

(iii) L'intelligence territoriale : la stratégie de résilience doit être construite de sorte à ce qu'il y ait des effets d'apprentissage des chocs précédents, que des retours d'expérience et des partages de bonnes pratiques soient organisés, que des expérimentations soient proposées puis généralisées si elles s'avèrent positives. Par ailleurs, l'intelligence territoriale implique également de l'anticipation et de la veille stratégique.

(iv) La robustesse : la stratégie de résilience doit être conçue de sorte à limiter la propagation des défaillances et dommages éventuels générés par un choc.

(v) La sobriété : dans un contexte de contrainte foncière importante et de ressources limitées, il est déterminant d'identifier comment rendre plus efficient l'usage des ressources disponibles.

Un aspect déterminant de la construction de cette stratégie est le volet social. En effet, les phénomènes d'exclusion sociale fragilisent la résilience du territoire en tant qu'écosystème humain, et le délitement du tissu social produit un essoufflement démocratique, et une pression croissante sur les ressources. L'inclusion sociale et la lutte contre les inégalités sont donc les réponses prioritaires que les régions ultrapériphériques doivent choisir pour faire face aux défis du XXI^{ème} siècle. A cet effet, une action concrète pour la cohésion sociale pourrait consister en la création d'un réseau de citoyens solidaires qui faciliterait la mise en relation entre les personnes souhaitant s'engager et celles ayant besoin d'aide. Il pourrait s'agir aussi d'encourager l'initiative, la mise en œuvre et le co-financement par les particuliers et les acteurs locaux des solutions de résilience.

La coopération multi-acteurs et multi-échelles comme facteur déterminant

La pandémie aura eu des vertus pour les régions ultrapériphériques, notamment sur l'organisation de la coordination des acteurs dans la gestion de crise, l'identification des mesures à prendre en priorité en cas de futures crises, la mise en œuvre d'actions susceptibles de perdurer au-delà de la crise et qui permettront d'améliorer leur résilience. Notre étude met en évidence la nécessité d'une cohérence verticale (Europe-Etat-Région) et horizontale (entre collectivités locales sur le territoire) des politiques publiques. Compte-tenu de la taille réduite des régions concernées, les parties prenantes du développement territorial ont tendance à bien se connaître. Si jusqu'alors les acteurs ne collaboraient pas systématiquement sur des dossiers qu'ils auraient pourtant pu gérer ensemble, la pandémie aura permis de déclencher une véritable envie de travailler plus souvent sur des dossiers/projets en commun. La réactivité des parties prenantes a été aussi déterminante et doit être soulignée ici. Par conséquent, il est indispensable que les acteurs continuent de partager ces pratiques de coopération pour éviter d'éventuels chevauchements de politiques qui sont toujours délétères pour les principaux bénéficiaires.

Nos entretiens mettent aussi en évidence que la pandémie aura eu un effet bénéfique sur le renforcement des alliances politiques de toutes les forces politiques qui se sont "mises au diapason" des mêmes objectifs politiques pour résoudre ou atténuer les impacts négatifs de la pandémie. Dans des contextes de crise, l'enjeu de l'union des forces politiques et du dépassement des clivages partisans est indispensable.

Enfin, compte-tenu des spécificités de ces territoires, il semble indispensable de progresser dans l'application du principe de subsidiarité dans la différenciation, la décentralisation, la déconcentration. La crise du Covid-19 a démontré que face à une situation complexe et inédite, c'était au plus près des habitants et du terrain que les véritables solutions de résilience se construisaient pour apporter assistance aux plus démunis au travers de paniers-repas, trouver des solutions pour héberger ailleurs qu'à leur domicile et isoler les personnes contagieuses, fournir des masques, éduquer la population aux gestes barrières, trouver des solutions pour poursuivre un soutien pédagogique et éducatif aux enfants ne disposant pas de moyens informatiques. De son côté, l'Union européenne doit comprendre la richesse des régions ultrapériphériques et accepter de **donner sa pleine dimension à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne**¹³ qui permet des mesures spécifiques d'application des traités pour ces territoires aux handicaps structurels, vis-à-vis desquels l'Europe doit démontrer son devoir de solidarité. La singularité des effets des crises (dans leurs impacts ou leur ampleur) invite à une gestion adaptée des mesures de soutien à chaque territoire ultrapériphérique, notamment sur les dimensions de la conditionnalité des aides, sur le niveau des intensités des interventions concernant les aides publiques, sur les domaines cibles à viser, sur la capacité à envisager davantage de coordination des programmes opérationnels, dans leur dimension de coopération interrégionale.

Dans plusieurs des régions ultrapériphériques où il a été mis en place une "cellule de continuité économique" et/ou un groupe de travail "plan de résilience", il semble important de pouvoir poursuivre dans le temps ces initiatives, car elles permettent précisément la coopération, le dialogue territorial et le partage d'informations. De ce point de vue, la constitution d'un "comité territorial de cohésion des aides et dispositifs de soutien" permettrait d'identifier quels sont les dispositifs

¹³ Article 349 (ex-article 299, paragraphe 2, deuxième, troisième et quatrième alinéas, TFUE)

d'aide disponibles mis en place par les uns et les autres pour (i) éviter toute redondance dans les aides déployées, (ii) permettre une meilleure visibilité de ces aides, (iii) prévoir collectivement les besoins en termes de soutien et trouver des solutions adaptées aux besoins énoncés.

En outre, la question de la coopération multi-échelles pose plus largement celle de la subsidiarité. Autrement dit, où doit-on mettre le curseur entre centralisme (nécessité de prise de décision par le haut) et régionalisme/localisme (nécessité de prise de décision à l'échelle locale). Une réflexion sur le degré de subsidiarité pour les régions ultrapériphériques est nécessaire car elle permettrait une plus grande responsabilisation des autorités locales eu égard aux crises futures.

Des propositions à court et moyen terme

⇒ A court terme

- Faciliter l'accès aux aides pour les acteurs locaux en mettant en place des outils d'accompagnement du portage de projets européens afin que ceux-ci soient en mesure de bénéficier des fonds déployés. Réfléchir à un allègement des procédures et renforcer l'ingénierie financière ;
- Intensifier certaines mesures mises en œuvre (comme les dispositifs de prêts donateurs) ;
- Accompagner les entreprises face « au mur » de la dette et réfléchir aux difficultés à venir lorsque les mécanismes d'aides diverses arriveront à leur terme.

⇒ A moyen et long terme

- Réfléchir au repositionnement des chaînes de valeurs afin de maintenir la capacité productive dans les régions (par exemple au niveau alimentaire en renforçant les circuits courts) et de réduire la dépendance vis-à-vis de l'extérieur ;
- Envisager un schéma de résilience à l'échelle inter-régionale ;
- Réfléchir à la question de l'autonomie stratégique (via des investissements indispensables tels que la production de masques)

Enfin, cette analyse de la dimension de la coopération multi-échelles ne peut être complète sans évoquer la question des coopérations entre les territoires (régions ultrapériphériques ou non) dans leurs bassins respectifs. L'exemple de la nécessaire solidarité sanitaire déployées dans l'océan Indien entre La Réunion et Mayotte (voir également avec les pays voisins (Afrique du Sud, Madagascar et Maurice) pour l'évacuation de résidents ou de ressortissants européens est apparue comme une parfaite illustration soutenant que le renforcement des résiliences territoriales doit aussi s'imaginer au-delà des frontières géographiques.

et de l'innovation (capacité des entreprises locales à s'adapter et innover) ;

- Réfléchir à des plans de développement économique pour organiser la diversification de l'économie ;
- Assurer le bon fonctionnement des services essentiels à la population (services réguliers et à un tarif abordable) dans les domaines du transport de personnes et de marchandises, de la santé et des infrastructures (énergie, eau, assainissement, haut débit) ;
- Investir dans les capacités d'adaptation de ces régions et construire des indicateurs de vulnérabilité. La mise en place de politiques de développement territorial nécessite une véritable veille et un suivi chiffré permettant un monitoring précis de l'état d'avancement des mesures visant une plus grande résilience ;
- Cartographier et mesurer l'économie informelle afin de mieux identifier ce qui relève de l'entraide/bénévolat et ce qui relève du travail dissimulé. Mettre en place des dispositifs pour accompagner les acteurs de l'économie informelle vers l'économie formelle ;
- Investir dans le capital humain en accélérant les dispositifs de formation dans certains secteurs (économie verte et bleue) et en tirant profit des opportunités de formation à distance.

5 Conclusion : pour un renforcement des capacités

La crise du Covid-19 a mis en évidence la capacité des pouvoirs publics aux différentes échelles (Union européenne, Etats, régions, municipalités, etc.) à se mobiliser collectivement pour faire face à un tel choc. Cette mobilisation a souvent pris la forme de mesures de compensation ou d'atténuation via des dispositifs financiers parfois de grande ampleur avec une forme de "quoiqu'il en coûte". Même si elles ont eu le mérite de limiter les conséquences négatives de la pandémie, elles ne visaient pas à suivre une voie de récupération originale et innovante, en créant un nouvel équilibre et en suivant un processus de transformation pour faire différemment d'avant la crise. Si cette "politique du chèque" a globalement permis d'amortir la crise, elle n'a pas forcément créé les conditions pour construire une véritable politique de résilience. Or, construire une véritable politique de résilience dans les régions ultrapériphériques nécessite un renforcement des capacités des territoires qui passe par leur équipement structurel.

De ce point de vue, les politiques futures doivent viser la consolidation des capacités d'adaptation des régions ultrapériphériques. Car si l'attente des parties prenantes est celle que les outils perdurent, le risque est grand que la construction d'une politique de résilience ne se transforme en une construction d'une politique de palliation, ce qui équivaldrait à un retour en arrière. Or, les défis que doivent relever les régions ultrapériphériques nécessitent de donner les capacités nécessaires et suffisantes aux territoires ultrapériphériques pour mettre en place des politiques locales au service de la consolidation d'une véritable résilience territoriale. Bien évidemment, ceci passe par le maintien de l'effort des investissements dans les grands domaines susceptibles d'améliorer la résilience dans les différentes transitions auxquelles doivent faire face ces économies : le numérique, l'écologique, l'énergétique, l'accessibilité. Cette importance voit son degré varier en fonction du contexte des RUP concernées notamment lorsqu'il s'agit de maintenir l'effort sur les infrastructures lourdes ou plutôt de donner la priorité aux investissements dans le soft : la R&D, les écosystèmes, la construction de réseaux, ... Cette différenciation entre les RUP peut aussi concerner les enjeux prioritaires dans les grandes transitions écologiques, énergétiques,

liées à la gestion des déchets, le numérique, l'inclusion. Globalement, un effort à marche forcée doit concerner aussi bien l'adaptation des infrastructures (on le voit dans le cas du numérique pour maintenir la compétitivité ou de la logistique portuaire et aéroportuaire à un moment où la chaîne logistique globale est bouleversée) et l'accélération de la structuration des capacités humaines, organisationnelles, des écosystèmes locaux, dédiés à la création de solutions pour la résilience et sources de valeurs exportables. Là encore, cet effort peut être apprécié en tenant compte des différents contextes des RUP. Mais, il est évident que vouloir accélérer le renforcement de la résilience des RUP ne peut faire l'impasse d'un soutien prolongé de l'Union européenne dans les champs des transitions évoquées.

L'étude réalisée par ESPON montre que cette consolidation de la résilience territoriale passe aussi par un renforcement de la lisibilité des compétences, expertises présentes dans les RUP et par le soutien de leur capacité à concourir aux appels à manifestation d'intérêt (AMI), appels à projets (AAP) dans le cadre des différents dispositifs nationaux (comme par exemple France Relance) et européens (comme Horizons Europe) notamment lorsque ces projets s'inscrivent dans la construction d'outils de résilience. Ainsi, plusieurs acteurs ont souligné que, passée la période de bienveillance liée au cœur de la crise, la période de reprise allait de nouveau laisser le champ libre à une véritable compétition pour l'accès aux financements nationaux et européens. Cette dimension ne doit pas être ignorée afin qu'une organisation proactive soit adoptée à la fois par les autorités locales en concordance avec leurs autorités nationales.

Dans cette même perspective, il est en outre nécessaire de s'appuyer sur des nouveaux modes de gouvernance territoriale qui ont fait leur preuve durant la crise, à savoir le "travailler ensemble" aussi bien horizontalement (avec les parties prenantes au niveau local) que verticalement (avec les Etats et l'Union européenne), la subsidiarité, la mise en cohérence des politiques. Cette gouvernance territoriale est d'autant plus déterminante que c'est bien le défi de l'anticipation que les collectivités locales devront relever, notamment en anticipation d'autres crises.

Dans cette perspective, les approches dites d'intelligence territoriale peuvent aider à négocier la gestion de l'après-crise. Bien qu'une capacité de réaction immédiate soit nécessaire (atténuer, compenser), la dimension stratégique qui relève de l'anticipation, nécessite du recul, de la réflexion et la capacité à articuler des échelles de temps et d'espace multiples. Or, le faible nombre de mesures de résilience (en comparaison aux mesures plutôt palliatives) mises en œuvre pour limiter les effets de la crise souligne combien le manque d'anticipation et de prospective stratégique (deux « exercices » clés des approches d'intelligence territoriale), donc de culture du stratégique (penser le long terme, penser les champs de possibles, penser les risques, penser les opportunités, etc.), est en soi une vulnérabilité stratégique des entités territoriales que ne semblent plus pouvoir ou vouloir compenser les États. Une crise comme celle du COVID-19 souligne le paradoxe fondateur de toute approche d'intelligence territoriale : on ne peut être prêt si l'on attend qu'une crise soit avérée ou un aléa en cours de réalisation pour s'y préparer

On ne peut se préparer à une crise qu'en acceptant qu'elle soit possible sans être certain qu'elle advienne.

Ces paradoxes sont très difficilement appréhendés par les entités territoriales et leurs gouvernances mais aussi difficilement acceptés par leurs populations (tout comme par les États, au demeurant). Cela décuple leur vulnérabilité face aux risques catastrophiques.

L'actualité de la question posée dans cet article et l'urgence des mesures mises en œuvre sont attestées par l'initiative de l'UE appelée *Next Generation EU*, qui prévoit d'investir 750 milliards d'euros au cours de la période 2021-2027 pour faire face à l'impact négatif de la pandémie (Commission européenne, 2020). Cette initiative repose sur trois piliers, à savoir (i) le soutien aux États membres en matière d'investissements et de réformes, (ii) le redémarrage de l'économie de l'UE en encourageant les investissements privés et (iii) la prise en compte des leçons de la crise. L'initiative comprend plusieurs programmes, dont

le plus important est la facilité de relance et de résilience. La condition pour que les États membres puissent tirer des fonds de ce programme est la création d'un plan national de relance et de résilience. Un autre programme, *React-EU*, offre des fonds supplémentaires aux programmes opérationnels existants de la politique de Cohésion pour soutenir les régions et les secteurs les plus touchés par la crise. Plus que jamais, nos résultats résonnent avec le soutien fort apporté par l'UE (confirmé dans la communication de la Commission européenne à l'endroit des régions ultrapériphériques du 5 mai 2022) pour non seulement libérer les potentiels de croissance et de développement, mais aussi améliorer la capacité des villes et régions à résister à des chocs futurs. Comme le rappelle la commission, il appartient alors, pour cela, aux autorités locales de faire preuve de discernement et d'établir les bonnes priorités.

Dans cette perspective, la sortie de cette première phase met en lumière les défis que doivent relever les régions ultrapériphériques : réduire la vulnérabilité issue de leur isolement et de leur dépendance à l'endroit de plusieurs ressources ; mieux gérer l'aménagement de leur territoire afin d'accélérer la transition vers un fonctionnement plus sobre. Il y a là également tout l'enjeu de l'habitat et des conditions de vie ainsi que de l'équilibre entre les parties hautes ou isolées et côtières des territoires. Parmi les issues de cette crise, et non des moindres, se trouvent aussi la redécouverte des fondamentaux de chaque région périphérique à l'endroit de la nature et de tout son potentiel pour offrir au territoire des leviers de développement associés à la transition énergétique, agroécologique, aux potentiels de l'économie bleue, aux solutions sociales innovantes pour consolider leur vivre ensemble à l'intérieur de leurs frontières géographiques ou entre pays riverains.

Tout l'enjeu pour le futur est de mettre en œuvre des politiques fondées sur les ressources disponibles localement afin de construire, *in fine*, des politiques territoriales plus résilientes.

Références

ESPON, « Territorial impacts of Covid-19 and policy answers in European regions and cities », 2022

Cerom, « L'impact économique immédiat de la crise sanitaire liée au Covid-19 à La Réunion », note Cerom, mai 2020.

European Commission, "Study on the impact of the COVID-19 pandemic on the outermost regions, Final Report", octobre 2021.

Eurostat, « Le chômage dans les régions de l'UE », Communiqué de Presse, 69, 24 avril 2020.

Ecorys, "Outermost Region- Fiche Reunion", in Study on the impact of the Covid-19 Pandemic on the Outermost Regions, 2022.

Iedom, « L'économie de La Réunion en 202, Un rebond confirmé malgré un contexte sanitaire dégradé », Synthèse annuelle, n°705, mai 2022.

Insee, « Les défis économiques, sociaux et environnementaux du XXIe siècle à La Réunion », Insee Analyses La Réunion, n° 66, décembre 2021.

Remerciements

Ce *policy brief* s'appuie sur une série d'entretiens conduits entre novembre 2021 et mars 2023 aux Acores, à Mayotte et à la Réunion.

ESPON remercie les institutions suivantes pour leur contribution à cette réflexion :

Aux Acores

- Municipalité de Angra do Heroísmo
- Municipalité de Praia da Vitória
- Gouvernement des Acores
- Association agricole de Terceira (AAIT)
- Association de jeunesse de Terceira (AJIT)
- Association sociale et solidaire de Terceira (ASSIT)
- Chambre de commerce (CCAH)

A Mayotte

- Agence Régionale de Santé
- Communauté d'agglomération de Dembéli Mamoudzou

- Croix Rouge de Mayotte
- Université du Centre de Mayotte
- Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
- MEDEF de Mayotte
- Chambre de commerce et d'industrie
- Médecins du Monde
- Pôle emploi
- Préfecture de Mayotte
- Union départementale des centres communaux d'action sociale

A la Réunion

- Conseil Régional de la Réunion
- MEDEF de la Réunion
- Préfecture de La Réunion
- AGILE
- CPME



Co-financed by the European Regional Development Fund

Inspire Policy Making with Territorial Evidence

espon.eu



ESPON 2020

ESPON EGTC

4 rue Erasme, L-1468 Luxembourg
Grand Duchy of Luxembourg
Phone: +352 20 600 280
Email: info@espon.eu
www.espon.eu

The ESPON EGTC is the Single Beneficiary of the ESPON 2020 Cooperation Programme. The Single Operation within the programme is implemented by the ESPON EGTC and co-financed by the European Regional Development Fund, the EU Member States and the Partner States, Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland.

Authors :

Sebastien Bourdin, EM Normandie
Philippe Jean-Pierre, IAE Université de la Reunion
Nicolas Rossignol, ESPON EGTC

Disclaimer

This delivery does not necessarily reflect the opinion of the members of the ESPON 2020 Monitoring Committee.

© ESPON 2020

Published in July 2022