

Rapport n° 014805-01
Avril 2023

Avenir du Secrétariat général des Hauts de La Réunion

Olivier Robinet – IGEDD
Michel Rostagnat – IGEDD

<https://www.igedd.developpement-durable.gouv.fr/>



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Statut de communication	
<input type="checkbox"/>	Préparatoire à une décision administrative
<input type="checkbox"/>	Non communicable
<input type="checkbox"/>	Communicable (données confidentielles occultées)
<input checked="" type="checkbox"/>	Communicable

Sommaire

Sommaire.....	3
Résumé.....	6
Liste des recommandations.....	8
Introduction	9
1 La commande et déroulement de la mission.....	10
1.1 La commande	10
1.2 Déroulement de la mission, personnes rencontrées	10
2 Rappel sur la politique des Hauts	11
2.1 Du Commissariat au Secrétariat général des Hauts (SGH).....	11
2.2 Les Hauts dans les documents stratégiques d'aménagement de l'île	12
2.2.1 Le Schéma d'aménagement régional (SAR)	12
2.2.2 Les Programmes opérationnels européens et les Contrats de convergence	12
3 Les principaux constats de la mission	14
3.1 Constat général.....	14
3.1.1 Un rattrapage largement réalisé	14
3.1.2 Les Hauts ou des Hauts ?	14
3.1.3 Les Hauts vs territoires ruraux.....	15
3.2 Quelques éléments de bilan sur huit années de Secrétariat général des Hauts..	16
3.2.1 Rappel sur l'organisation actuelle du SGH	16
3.2.2 Une mise en œuvre du programme LEADER par les GAL globalement positive mais peu visible... ..	16
3.2.3 Une coordination d'ensemble déficiente, faute d'un projet de territoire	17
3.2.4 Un SGH cantonné à l'instruction de projets structurants mais avec une répartition des rôles fluctuante	17
3.2.5 Un manque de portage politique au sein des structures de gouvernance ..	18

3.3 Les nouveaux enjeux des Hauts	18
3.3.1 La montée en puissance des EPCI et de certaines communes sur le sujet des Hauts	18
3.3.2 Le rôle du Parc national est reconnu comme garant du Bien du patrimoine mondial mais encore peu légitime sur le développement des Hauts	19
3.3.3 Une réduction relative de la présence de l'ONF	20
3.3.4 Une inversion de la dynamique démographique en faveur des Hauts.....	21
3.3.5 Un foncier agricole sous tension	21
3.3.6 L'effet du classement au patrimoine mondial	21
3.4 En résumé sur les constats	22
4 Propositions.....	23
4.1 Changer de paradigme	23
4.2 Une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour les projets structurants	24
4.3 Une stratégie partagée et une animation territoriale de la ruralité	25
4.4 Un observatoire au service de l'évaluation et de l'aide à la décision.....	26
4.5 Une gouvernance renouvelée	26
4.6 Des dossiers spécifiques aux Hauts nécessitant une organisation <i>ad hoc</i>	27
4.6.1 Une meilleure valorisation du foncier des Hauts.....	27
4.6.2 L'aménagement des sites et la gestion des flux touristiques	28
4.6.3 Changer d'échelle en matière de lutte contre les espèces exotiques envahissantes : rôle du Parc national et de l'Agence régionale de la biodiversité (ARB)	29
Conclusion	31
Annexes.....	32
Annexe 1. Lettre de mission.....	33
Annexe 2. Carte des Hauts de La Réunion.....	35
Annexe 3. Les Hauts dans les documents stratégiques d'aménagement de l'île	36
Le Schéma d'aménagement régional (SAR)	36
Les Programmes opérationnels européens et les Contrats de convergence.....	37

Annexe 4. Liste des personnes rencontrées	39
Annexe 5. Réunions tenues par le SGH depuis sa création	43
Annexe 6. Glossaire des sigles et acronymes.....	46

Résumé

Habitée depuis moins de quatre siècles, l'île de La Réunion s'est historiquement développée à partir de son littoral. Sa zone montagneuse, pénalisée par un relief extrêmement tourmenté, ne fut longtemps que le lieu de relégation des esclaves fugitifs, les *marrons*, et des plus pauvres parmi les colons. A telle enseigne qu'elle n'a reçu, jusqu'à un passé récent, d'autre définition qu'opératoire : ce qu'on appelle « les Hauts », c'est la zone impropre à la culture de la canne ; soit les terres situées, selon le versant de l'île, entre 200 et 600 mètres d'altitude. L'originalité de ces hautes terres montagneuses uniques en France, était globalement ignorée.

Dans le cadre de sa politique d'animation des territoires, la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) choisit en 1978 d'y installer un Commissariat de massif dédié à l'aménagement des Hauts. Plus tard, en 2007, fut créé le Parc national de La Réunion. Les deux équipes opérant sur le même territoire avec des objectifs certes quelque peu différents, d'animation du développement pour la première, patrimoniale pour la seconde, la DATAR devenue Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en conclut que sa présence ne s'imposait plus. Mais les partenaires des grands programmes contractualisés financés sur fonds nationaux et communautaires, Etat, Région et Département, ressentirent la nécessité d'un accompagnement administratif et en ingénierie pour la bonne exécution de ces programmes. C'est ainsi qu'en 2015, à l'orée d'une nouvelle génération de Contrats de convergence et de Programmes opérationnels européens sur fonds FEDER, FEADER et FSE, fut créé le Secrétariat général des Hauts.

Huit ans plus tard, la donne a changé. La Région et le Département de La Réunion sont devenues autorités de gestion, respectivement du programme FEDER et du programme FEADER. Elles en assurent elles-mêmes la gestion, sans pouvoir la déléguer. Les programmes contractualisés appelés à prendre le relais des programmes 2015-2020 sont ou seront prochainement mis en négociation. La Région a autorité sur l'aménagement du territoire îlien par le biais du Schéma d'aménagement régional (SAR) et de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) qu'elle préside. L'existence d'une structure administrative d'instruction des projets distincte des services de la Région et du Département est *ipso facto* remise en question.

Le besoin d'une ingénierie de projet n'en reste pas moins très vif. La mission a pu le constater *de auditu* lors de ses entretiens et *de visu* lors de son passage dans les lieux les plus emblématiques de l'île. Car le territoire peine à protéger et à mettre en valeur ses richesses, face à une pression croissante du tourisme et de la population résidente. Or les effectifs affectés par l'Office national des forêts (ONF) à la gestion des forêts de montagne ont fondu. La déprise agricole, qu'observe la Société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), est un phénomène tangible. Elle semble aller à un rythme sensiblement supérieur à l'étalement urbain. Il s'ensuit la constitution de friches, colonisées par les espèces végétales et animales allogènes envahissantes, au détriment des espèces endémiques. Les grands sites, comme le Piton de la Fournaise, sont ouverts au public, mais dans des conditions sommaires qui peuvent devenir chaotiques lors des pics de fréquentation, comme lors des éruptions. Une canalisation du public et la mise en valeur des sites dans des installations *ad hoc* reste à concevoir.

Ce défaut de réponse à l'attente des visiteurs se double d'une difficulté à répondre aux attentes de la population résidente. Car poussés principalement par le manque de foncier dans les plaines, de plus en plus nombreux sont les réunionnais à vouloir s'établir dans les Hauts. Cette montée dans les Hauts n'est pas sans poser de sérieux problèmes aux autorités locales en termes d'offre de services publics, d'infrastructures de transport (jusqu'au téléphérique dont une première ligne vient d'ouvrir dans les faubourgs de Saint-Denis), de

maîtrise du foncier et de maîtrise de ses prix. Elle pose aussi la question existentielle de l'identité emblématique de la culture créole, menacée de dilution dans un tissu urbain.

De l'aveu de toutes les personnes rencontrées par la mission, le SGH n'a pas su investir ce créneau de l'ingénierie du développement. Il s'est cantonné dans une tâche d'instruction des projets et de veille sur les équilibres budgétaires, certes utile, mais confiée aujourd'hui aux services des grandes Collectivités. Il n'a pas été cet inspirateur des nouvelles idées qui façonneraient demain l'identité et l'attractivité de l'île. Son maintien au-delà de la clôture des programmes contractuels finissants ne se justifie plus.

En revanche, le besoin d'une ingénierie de projet reste plus que jamais vital. La mission ne peut que recommander que les programmes contractuels à venir conçoivent quelques grands projets à dimension patrimoniale, touristique ou économique et identifient pour chacun d'eux un chef de file chargé de lui donner corps. Sous la direction des grandes Collectivités financeuses, et dans le cadre défini par le SAR en cours de révision, ces chefs de projets auraient une vraie fonction d'assistance à maître d'ouvrage (AMO), depuis la conception du projet jusqu'à sa réalisation.

La mission recommande également de compléter ce dispositif avec le lancement d'un Observatoire des Hauts comme outil de pilotage et d'aide à la décision et de mettre en place une gouvernance partenariale associant la Région, le Département, l'Etat et les EPCI au sein d'une commission spécifique des Hauts au sein de la Conférence territoriale de l'action publique, dans le cadre défini par le SAR en cours de révision.

La Réunion est un territoire qui sait conduire pragmatiquement son développement, avec l'attention que requiert l'originalité de son histoire et de sa culture. Elle a les moyens de trouver en elle-même le ressort d'un développement durable.

Liste des recommandations

- Recommandation 1.** (Etat, Région, Département) Ne pas reconduire le Secrétariat général des Hauts au-delà de la période intérimaire actuelle qui s'achève le 31 décembre 2023..... 24
- Recommandation 2.** (Etat, Région et Département) Lancer dès 2023 des consultations publiques afin d'identifier, sur les projets structurants des programmes contractualisés, les groupements publics ou privés à même d'assurer une fonction d'assistant à maître d'ouvrage et l'animation des programmes..... 25
- Recommandation 3.** (Etat, Région, Département) Lancer une consultation pour la création d'un observatoire des Hauts, au service de l'évaluation et de l'aide à la décision concernant les politiques des Hauts. 26
- Recommandation 4.** (Région) Créer une Commission des Hauts au sein de la Conférence territoriale de l'action publique, où seront représentés l'Etat, la Région, le Département, les EPCI et des représentants des Communes, en tant qu'instance principale de gouvernance, de débat et de prise de décision sur les orientations stratégiques concernant les Hauts. 27
- Recommandation 5.** (Région, Département, Parc national, Etablissements publics de coopération intercommunale) Mettre en œuvre une stratégie de développement touristique des Hauts fondée sur l'aménagement des grands sites pour accueillir un public en forte croissance, la réorientation des flux vers des sites moins fréquentés, et le développement d'une signalétique, d'interprétation, et de sensibilisation sur la valeur universelle de ce patrimoine et la nécessité de le préserver. 29
- Recommandation 6.** (Région, Agence régionale de la biodiversité, Parc national, Département, Office national des forêts) Mettre en place, sous l'égide de l'ARB, un plan d'action pluriannuel pour la lutte contre les espèces exotiques envahissantes, comprenant le passage à l'échelle du programme de lutte dans et autour du cœur coordonné par le Parc national et la création de filières de formation aux différents métiers pour la mise en œuvre de ce plan. 30

Introduction

Par lettre du 25 novembre 2022, le préfet de la région Réunion a saisi l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) d'une demande de « mission flash » sur l'avenir du Secrétariat général des Hauts (SGH) de la Réunion.

Se faisant le porte-parole des responsables politiques, administratifs et socioprofessionnels de l'île, partenaires de son développement, il y émettait le souhait que la mission clarifie les bases juridiques et le positionnement de cette instance en vue de « renouer avec un partenariat institutionnel efficace et représentatif pour un territoire des Hauts aux multiples décideurs ».

Saisie de cette commande le 5 janvier 2023, l'équipe chargée de cette mission s'est mise en rapport avec le préfet, son Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) et la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) pour un premier examen des questions posées et une identification des acteurs. Elle s'est ensuite employée à concevoir une tournée sur l'île à la rencontre desdits acteurs. Celle-ci fut programmée dans la semaine du 20 au 24 février. Elle fut au dernier moment menacée par le passage annoncé du cyclone Freddy, lequel finalement passa au large et ne perturba en rien un programme de rencontres très dense.

La mission aura ainsi, en cinq jours, tenu vingt entretiens et rencontré plus de cinquante responsables. Dans sa tournée de l'île, elle se sera rendue en passant en quelques lieux parmi les plus emblématiques de l'image de l'île, dont le classement par l'UNESCO parmi les Biens du patrimoine mondial a dopé la fréquentation touristique.

Elle a rencontré l'équipe du SGH et son ancien responsable et s'est attachée, dans ses entretiens, à comprendre la contribution qu'ils pouvaient apporter à la mise en œuvre de leur stratégie.

Le présent rapport rend compte de cette mission.

1 La commande et déroulement de la mission

1.1 La commande

L'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) a été saisie par le préfet de la région Réunion le 25 novembre 2022 d'une demande de « mission flash » sur l'avenir du Secrétariat général des Hauts (SGH) (cf. annexe 1). Cette saisine, inspirée par des discussions préalables entre le préfet de région et le président de la Mission d'inspection générale territoriale (MIGT) Outre-mer de l'IGEDD, exprime les interrogations du représentant de l'Etat sur l'île au regard de cette structure administrative originale, créée en 2015, chargée de l'appui aux politiques publiques en faveur des Hauts. Son souhait de clarification du rôle à venir du SGH est partagé par ses trois autres partenaires fondateurs, la Région Réunion, le Département de La Réunion et le Parc national de La Réunion.

La commande souhaite une clarification sur trois points :

- Les politiques publiques menées dans les Hauts et leur gouvernance ;
- L'efficacité du partenariat institutionnel dans un contexte complexe où les décideurs sont multiples ;
- Les bases juridiques à donner au SGH.

Partant du constat que « la visibilité d'ensemble des interventions menées dans les Hauts a été questionnée », elle estime que l'avenir du SGH est un sujet ouvert.

1.2 Déroulement de la mission, personnes rencontrées

Chargés de la mission le 5 janvier 2023, ses deux responsables ont pu établir un premier contact avec le préfet de la région Réunion et son équipe (Secrétariat général pour les affaires régionales, SGAR et Direction de l'environnement de l'aménagement et du logement, DEAL) en visioconférence le 20 janvier. Ils ont alors convenu de se rendre sur l'île pour une série d'auditions des acteurs. Sur la base d'une liste de contacts souhaitables communiquée par le SGAR et enrichie à la marge, la mission de l'IGEDD a employé les semaines suivantes à caler les rendez-vous.

La mission sur place s'est déroulée du lundi 20 au vendredi 24 février. L'incertitude a plané jusqu'au bout sur la possibilité de la réaliser en raison de la menace du cyclone Freddy. En définitive, le cyclone ayant évité l'île, la mission a pu exécuter son agenda sans encombre.

Elle a pu, en l'espace de cinq jours, réaliser une vingtaine d'entretiens en allant à la rencontre des principaux acteurs dans leurs locaux. Celle-ci s'est ainsi rendue, outre Saint-Denis, au Port, à Sainte-Suzanne, à Saint-Benoît, au Tampon, à la Plaine-des-Palmistes, à Cilaos et à Saint-Pierre. Elle a également profité de son tour de l'île pour visiter les sites au cœur de la politique des Hauts : Dos d'Ane, la route du Volcan, le Pas de Bellecombe et le gîte du Volcan, la Roche-écrite et la route des Laves. En fin de semaine, elle a rendu compte au préfet de ses premières observations.

De retour à Paris, elle a complété sa tournée par un entretien en visioconférence.

Elle a pu ainsi rencontrer la quasi-totalité des acteurs administratifs, politiques et socioéconomiques majeurs, y compris des maires (voir annexe 2 la liste des personnes rencontrées).

2 Rappel sur la politique des Hauts

2.1 Du Commissariat au Secrétariat général des Hauts (SGH)

Le territoire baptisé « les Hauts de La Réunion » a reçu historiquement une définition opérationnelle liée à la culture dominante sur l'île au XIX^{ème} siècle , à savoir la canne à sucre¹. Appartiennent aux Hauts les terres situées au-dessus d'une certaine cote, fonction des conditions hygrométriques très accusées d'Est en Ouest, soit 200 à 600 mètres.

Dans l'histoire de l'île, dont les premiers peuplements ne datent que du XVIII^{ème} siècle et l'activité agricole du XVIII^{ème}, les Hauts furent d'abord le lieu de fuite et de relégation des esclaves, les *marrons*, et des petits blancs. Ce n'est que beaucoup plus tard qu'ils reçurent une population résidente permanente. Aujourd'hui encore, les indicateurs socioéconomiques leur sont relativement défavorables, avec des taux de chômage, notamment chez les jeunes, et de bénéficiaires des minima sociaux supérieurs à la moyenne du département.

Ce contexte fragile est la raison pour laquelle les pouvoirs publics français ont de longue date apporté à ces territoires une attention encore plus soutenue qu'à l'île elle-même. La Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) y installa dès 1978 un Commissariat à la rénovation rurale, transformé en 1985, dans l'esprit de la loi montagne, en Commissariat de massif, le Commissariat à l'aménagement des Hauts.

Parallèlement à cet outil d'animation très mobile fut édicté un Plan d'aménagement des Hauts (PAH). La création en mars 2007 du Parc national de La Réunion priva le Commissariat d'une part de sa légitimité et conduisit la DATAR – appelée alors Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) - à mettre fin à ses activités le 31 décembre 2014. C'est alors que fut créé le Secrétariat général des Hauts (SGH) dont la vocation était de coordonner l'action des organismes publics partenaires dans cet espace.

Le *Protocole partenarial pour une gouvernance partagée des Hauts / La mise en place d'un secrétariat général des Hauts*, signé le 23 février 2015 par le préfet de la région Réunion, le président de Région et la présidente du Département, assigna au SGH une « mission d'ingénierie », consistant à « conduire les projets complexes et multi-partenariaux à la demande des instances de gouvernance » et à « animer au quotidien la politique d'aménagement et de développement des Hauts ». Sa mission s'étendait à l'ingénierie financière, avec la « coordination en lien avec les autorités de gestion des financements », notamment européens. L'activité du SGH était suivie par un comité de pilotage où siègeraient les trois institutions fondatrices, un comité de pilotage technique élargi au Parc national, et un Comité d'orientation stratégique pour le développement et l'aménagement des Hauts (COSDAH) élargi aux intercommunalités de l'île et aux principaux représentants des acteurs socioéconomiques des Hauts. Le protocole prévoyait le financement par les fondateurs du fonctionnement d'une équipe d'au moins six agents. En l'espèce, la part de l'Etat était assumée par le Parc national de la Réunion, ce qui a amené celui-ci à apposer formellement sa signature à la convention d'application du protocole, signée le 28 août 2015.

Ces dispositions étaient censées couvrir la période d'engagement du programme communautaire en cours, soit jusqu'au 31 décembre 2020. Mais à l'approche de l'échéance, la Commission européenne n'étant pas encore en mesure d'engager une nouvelle génération de fonds FEADER et FEDER, et le Contrat de convergence territorial (baptisé Contrat de plan Etat – Région en Métropole) étant lui aussi prorogé de deux ans, les quatre partenaires signèrent le 15 janvier 2021 un avenant de deux ans à la convention susdite.

¹ La Canne à sucre est le nom des plantes du genre *Saccharum*, cultivées initialement pour le sucre mais dont les usages ont été élargis (rhum, biomasse, etc.), ce qui conduit à parler de canne pour la filière agricole.

L'environnement budgétaire n'ayant guère évolué un an plus tard, les parties ont dû signer un deuxième avenant prorogeant l'activité du SGH d'une année supplémentaire, à l'échéance de la fin de l'année 2023. Le SGH est aujourd'hui reconsidéré dans un format plus modeste (3 agents seulement).

2.2 Les Hauts dans les documents stratégiques d'aménagement de l'île

La politique d'aménagement des Hauts de La Réunion est, comme celle des territoires côtiers, gouvernée par les documents de planification établis par les pouvoirs publics. On en distinguera deux sortes : les schémas d'aménagement et les programmes pluriannuels de financement des projets.

2.2.1 Le Schéma d'aménagement régional (SAR)

Elaboré sous l'autorité du Conseil régional, le SAR a autorité sur tous les documents de planification spatiale de rang inférieur (SCOT, PLU...) qui doivent être compatibles avec ses prescriptions. Son édition en vigueur a été approuvée par décret en Conseil d'Etat du 22 novembre 2011. Le SAR de 2011 structure le territoire de l'île selon quatre sous-territoires allant « du battant des lames au sommet des montagnes », selon la structuration traditionnelle du territoire ilien. Les Hauts ne sont donc pas considérés comme une entité en soi. Néanmoins, le SAR formule un certain nombre d'éléments de diagnostic et de prescriptions adressées aux planificateurs concernés :

- Sur la préservation du patrimoine naturel et culturel : en orientant les développements urbains nécessaires vers les 23 000 hectares d'espaces actuellement en friche ou sans vocation particulière. Le SAR prévoit la protection au titre des espaces agricoles de 68 000 hectares.
- Sur la lutte contre l'étalement urbain et le mitage : Le SAR n'autorise jusqu'à 2030 que 3 800 hectares d'extension d'urbanisation pour l'ensemble de l'île, espace d'urbanisation prioritaire compris, ce qui représente une hausse de 14 % de la tache urbaine.
- Sur le développement économique des Hauts : « Développer dans les Hauts l'activité porteuse d'emplois, en lien avec les objectifs de développement durable et pérenne, reste un enjeu essentiel conjugué avec une meilleure desserte de ces zones en services. »
- Sur le besoin d'infrastructures de transport, d'irrigation et de développement du réseau internet Haut débit

Le SAR de 2011 devrait prochainement être mis en révision. Un bureau d'études sera mandaté par la Région à cette fin avec l'objectif de le finaliser en 2026. La Région entend y faire une mention spéciale des Hauts comme « 5^{ème} micro-région ».

2.2.2 Les Programmes opérationnels européens et les Contrats de convergence

Au titre des programmes pluriannuels de financement, on fera référence aux Programmes européens sur fonds FEDER, FEADER et FSE, et au Contrat de convergence liant l'Etat et la Région. Les Hauts figuraient au titre de grand projet dans les programmes 2007-2013².

² Cf. SAR Réunion, tome 1 *Etat initial de l'environnement*, p. 38.

La génération à venir des programmes adopte une ligne volontairement orientée vers le développement économique, ce qui n'épuise pas les problématiques spécifiques des Hauts, comme on le verra plus loin.

Le programme Réunion FEDER FSE+ 2021-2027 présenté par la France dans sa dernière édition le 20 octobre 2022 et approuvé par la Commission européenne le 9 novembre 2022 intéresse les Hauts dans des mesures à portée générale, telles que la mobilité urbaine multimodale durable, le renforcement du rôle de la culture et du tourisme durable dans le développement économique, l'inclusion sociale et l'innovation sociale, l'écotourisme, avec le soutien aux équipements et sites touristiques et culturels et aux « portes de Parc »...

Le Programme de développement rural (PDR) FEADER élaboré par le Département, et qui doit être soumis à concertation au sein du Comité de suivi plurifonds convoqué le 7 avril 2023, ne comporte aucune mesure dédiée aux Hauts. Néanmoins, certaines d'entre elles intéressent plus particulièrement les Hauts (préservation et restauration du patrimoine naturel et forestier, infrastructures de défense, de prévention des risques forestiers, de mobilisation des bois et de mise en valeur de la forêt).

Le Contrat de convergence et de transformation de La Réunion 2019-2022, signé le 8 juillet 2019 est doté d'une enveloppe globale de 608 M€ consacre aux territoires « les plus fragiles » (quartiers prioritaires de la politique de la ville, centre-ville, hauts de l'île) une enveloppe spécifique de 23 M€. Les Hauts y bénéficient de lignes spécifiques pour l'attractivité, le développement et structuration des Hauts, l'expérimentation et l'innovation de la politique des Hauts ou encore la reconstruction des gîtes publics de montagne.

D'autres lignes intéressent assez directement les Hauts, telles que celles relatives à la revitalisation des centres-bourgs de la CIVIS, dont Cilaos, à la culture, au projet de route des Hauts de l'Est, au transport par câble, à la défense des forêts contre l'incendie (DFCI), aux retenues collinaires de grande capacité, au dispositif permanent de veille du volcan Piton de la Fournaise.

Ces lignes budgétaires sont généralement présentées en contrepartie des dotations européennes inscrites dans les programmes opérationnels (PO).

Nombre d'autres actions de portée générale intéressent par ailleurs les Hauts.

3 Les principaux constats de la mission

3.1 Constat général

3.1.1 Un rattrapage largement réalisé

De l'avis de l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission, la politique en faveur des Hauts de La Réunion, initiée au tournant des années 80, a été un grand succès : en 40 ans, l'essentiel du rattrapage a été réalisé pour apporter les services, les logements, et les équipements publics et touristiques ou patrimoniaux. En matière de développement agricole, cette politique a permis de structurer de véritables filières : bovine avec plus de 4 000 ha de pâturages créés, maraîchage, plantes à parfum, aromatiques et médicinales (PAPAM)... qui représentent maintenant une part majoritaire de la consommation des produits frais à La Réunion. S'il reste encore un différentiel dans les indicateurs de développement entre les Hauts et les Bas (notamment en matière d'éducation, d'emploi ou de santé³), de l'avis général, le rattrapage a été réalisé avec succès.

Pour autant, si les enjeux ont changé depuis les années 80, les Hauts sont confrontés à des problèmes spécifiques que nous aborderons dans les chapitres suivants : maîtrise de l'emprise urbaine, maintien des activités agricoles, transports, accès à l'emploi, développement touristique et gestion durable du patrimoine.

Cette épopée des Hauts est inscrite dans l'inconscient collectif des Réunionnais adultes, avec un attachement viscéral à ce territoire en grande partie mythifié. Depuis les premiers temps de la colonisation de l'île, les Hauts ont été un lieu de refuge pour les esclaves marrons (notamment à Mafate), une nouvelle frontière pour les classes sociales défavorisées en recherche de terres, mais aussi comme un lieu où il fait bon vivre face aux turpitudes du monde moderne (*a fortiori* maintenant que le rattrapage a été en grande partie réalisé) et où on peut y réaliser un entre-soi. Comme le dit la directrice de l'Association pour le développement rural de La Réunion (AD2R), « l'important dans les Hauts, c'est le sentiment d'appartenance, que l'on s'y reconnaît ».

Face au succès indéniable de la politique de développement des Hauts, portée de manière volontariste par l'Etat (et incarnée par le commissaire à l'aménagement de Hauts), nombre d'interlocuteurs rencontrés expriment une certaine nostalgie de cette période et préconisent un retour à davantage d'Etat pour faire face aux enjeux actuels auquel les Hauts sont confrontés.

La mission s'est attachée dans la suite de son raisonnement :

- à distinguer les Hauts en tant que patrimoine historique ancré dans la culture réunionnaise, et les Hauts comme limite administrative pertinente en matière de développement économique et social ;
- à faire la part, lors de la recherche de solutions, de ce qui relève d'une analyse sur la meilleure organisation possible face aux problèmes actuels sans chercher forcément à appliquer les recettes du passé malgré leur succès compte tenu de l'évolution des enjeux.

3.1.2 Les Hauts ou des Hauts ?

La mission a rencontré un grand nombre d'acteurs (voir *supra*). La majorité d'entre eux expriment leur attachement à la notion de Hauts, mais pour aussitôt en préciser la diversité.

³ Bien que ces indicateurs soient difficiles à suivre dans le détail, compte tenu des agrégats statistiques qui ne sont pas calqués sur les limites des Hauts, voir chapitres 4.5 sur l'observatoire).

Sur un territoire qui couvre près de 80 % de la surface de l'île et réunit 20 % de sa population, les problématiques sont en effet très diverses, comme le soulignent notamment les responsables des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

En effet, les problématiques rencontrées par les Hauts des communes de l'ouest, du nord et de l'est (respectivement gérés par la TCO, la CINOR et la CIREST) ou encore la commune du Tampon confrontée à l'extension de la tache urbaine, due à l'exode urbain lié au prix du foncier et des transports est bien différente de celles rencontrées à Sainte-Rose ou Saint-Philippe, communes éloignées des bassins d'emploi, où les Hauts commencent sur le littoral et qui ne sont pas soumises aux mêmes dynamiques.

De même, les trois cirques sont caractérisés par un fort enclavement (plus d'une heure de route et 400 virages pour rejoindre Cilaos, ou *a fortiori* à Mafate sans accès routier), mais en revanche par une grande attractivité touristique qui en font la singularité et ne sont pas sans poser de problèmes spécifiques d'aménagement et de gestion des flux sur des territoires contraints.

Si quelques communes sont totalement incluses dans les Hauts (Salazie, Plaine-des-Palmistes, Tampon, Cilaos et Entre-deux) alors que celle du Port en est exclue, toutes les autres communes s'étendent « du battant des lames au sommet des montagnes » selon la formule consacrée, et possèdent chacune « leur Hauts », souvent peu connectés à ceux des communes voisines séparés par des ravines et autres obstacles naturels, même si la route des Tamarins, qui s'étend sur 34 km de Saint-Paul à Etang-Salé sur les Hauts de l'ouest, leur sert localement de trait d'union. Cette faible connexion entre les Hauts des différentes communes les font dépendre d'un centre urbain des Bas (généralement siège de leur commune) dans une relation quasi-exclusive.

3.1.3 Les Hauts vs territoires ruraux

Compte tenu de cette diversité, et au-delà de l'attachement culturel et identitaire des réunionnais aux Hauts, la question peut se poser de savoir si le territoire des Hauts est toujours la bonne échelle pour traiter des problématiques de développement qui se posent à ce jour.

Pour rappel, le territoire des Hauts a été défini historiquement comme la limite altitudinale des terrains propices à la culture de la canne, cette limite étant variable selon les communes, du niveau de la mer au sud-est et plus généralement vers 600 m ailleurs, ce qui représente, on l'a vu, près de 80 % de la surface de l'île. Lors de la création du Parc national, c'est cette limite qui a été choisie pour délimiter le territoire de l'aire de libre adhésion des communes (comme ayant vocation au développement durable) en solidarité avec le Cœur naturel situé plus haut dédié quant à lui à une protection règlementaire et non habitée (à l'exception notable de Mafate)⁴. Le territoire ainsi délimité établit clairement une typologie des vocations en trois territoires étagés sur le plan altitudinal : littoral, qui concentre 80 % de la population, les Hauts à vocation agricole et touristique situés dans l'aire d'adhésion et enfin la zone Cœur du Parc national et Bien naturel du patrimoine mondial de l'UNESCO.

Nous verrons plus loin que cette typologie est largement remise en question car des communes des Hauts comme celles du bourg principal du Tampon (80 000 habitants) ou les Hauts de Saint-Paul ont perdu en grande partie leur caractère rural. Par ailleurs, avec l'évolution des techniques agronomiques, la culture de la canne a débordé sur la limite des Hauts.

Celle-ci apparaît dès lors à certains comme sans fondement, en introduisant une différence

⁴ Le territoire des Hauts est maintenant défini par le décret n°2007-296 du 5 mars 2007 créant le Parc national de La Réunion.

de traitement arbitraire entre producteurs (avec notamment l'accès aux financements du programme Leader) selon qu'on se situe au-dessus ou en dessous de cette limite. Face à l'enjeu majeur de maintenir un paysage agricole et rural dans un contexte de croissance démographique important et d'extension mal maîtrisée de la tache urbaine, nombre d'acteurs plaident pour revoir cette typologie, en incluant dans la réflexion les espaces agricoles dans leur globalité.

3.2 Quelques éléments de bilan sur huit années de Secrétariat général des Hauts

3.2.1 Rappel sur l'organisation actuelle du SGH

Le SGH, créé en 2015 pour prendre la suite du Commissariat à l'aménagement des Hauts, avait pour mission de mettre en œuvre le Cadre stratégique partagé des Hauts (CSP). Les 5 axes de ce cadre visaient à :

- renforcer l'attractivité de ces territoires ;
- développer de nouveaux modes d'activité s'appuyant sur des secteurs d'avenir ;
- promouvoir le potentiel humain et anticiper sur la qualification des acteurs ruraux et notamment des jeunes ;
- faire de l'accès à la culture pour le plus grand nombre un facteur d'épanouissement humain ;
- préserver la biodiversité en lien étroit avec la charte du Parc national, permettant d'inventer un modèle de développement respectueux des ressources naturelles.

Pour mettre en œuvre ces objectifs, le CSP s'appuyait essentiellement sur les programmes européens FEDER et FEADER, avec une enveloppe initiale de 120 M€ sur la période 2014-2020. Parmi ces actions, une attention particulière devait être portée au développement local à travers le programme LEADER⁵ (sur financements FEDER, FEADER et FSE), mis en œuvre par des GAL (groupe d'action locale).

Le SGH était chargé de la stratégie et structuration de la gouvernance, de la gestion des dossiers en cours, de la diffusion de l'information et de la veille institutionnelle.

Le cadre de gouvernance reposait sur un comité d'orientation stratégique (COSDAH) composé de l'Etat, des collectivités et des acteurs socio-économiques et d'un comité technique de pilotage (COTECH) composé de l'Etat, de la Région et du Département.

3.2.2 Une mise en œuvre du programme LEADER par les GAL globalement positive mais peu visible...

Il y a un consensus de la part des acteurs interrogés sur la bonne mise en œuvre du programme LEADER qui a connu une réelle dynamique. Ce succès est le résultat du travail conjoint d'une animation territoriale confiée à l'Association de développement rural de La Réunion (AD2R) comme point d'entrée des porteurs de projet et des quatre GAL fortement insérés dans les territoires qui ont accompagné les initiatives individuelles avec des projets dans les domaines agricoles, hydrauliques ou de transformation et de commercialisation.

Toutefois, tous ces projets n'ont pas fait l'objet d'un ancrage territorial susceptible de leur

⁵ Liaison entre acteurs de développement de l'économie rurale.

donner une visibilité d'ensemble, et sont en conséquence restés largement inconnus en dehors du cercle des intéressés. Par ailleurs, au-delà des bons taux d'engagement observés, l'absence de cadrage stratégique ou de rattachement de ces initiatives individuelles à un projet territorialisé rend en conséquence difficile à évaluer leur contribution réelle à l'atteinte des objectifs du Cadre stratégique partagé.

En revanche, l'axe 1 du CSP, qui visait à renforcer l'attractivité des Hauts, et représentait près de 40 % de la dotation totale (54,5 M€) a connu un développement beaucoup plus mitigé. Les grandes opérations destinées à favoriser la mise en valeur touristique du Parc et du Bien du patrimoine mondial et notamment l'aménagement des « Portes de parc »⁶ est resté en deçà des objectifs prévus. Il en va de même pour les grands axes majeurs que sont la route des Laves et la route des Volcans, et du PIVE (projet d'interprétation et de mise en valeur touristique) qui ont connu un important retard de réalisation et restent encore largement inachevés.

3.2.3 Une coordination d'ensemble déficiente, faute d'un projet de territoire

Au cœur du dispositif, le SGH avait pour mission d'incarner et de donner une lisibilité à la politique des Hauts à travers le portage d'un projet de territoire partagé avec tous les acteurs. Son rôle était d'assurer une cohérence d'ensemble, l'animation de la politique d'aménagement et de développement des Hauts pour le compte des différents acteurs et d'assurer le secrétariat des instances (COSDAH, COPIL et COTECH) permettant une véritable gouvernance partagée pour les Hauts. Par ailleurs, le SGH était chargé de la conduite des projets complexes.

Le constat partagé par la quasi-unanimité des personnes rencontrées par la mission est que cet objectif n'a pas été atteint, faute d'avoir réussi à porter un véritable projet de territoire qui aurait permis de faire le lien entre les objectifs généraux du cadre stratégique partagé - et cela malgré (ou en raison de) l'existence de la charte du Parc et de son volet développement - et d'assurer une cohérence avec ses déclinaisons locales à travers notamment les actions financées sur le programme LEADER et mis en œuvre par les GAL. Ces derniers estiment avoir mis en œuvre leurs actions avec peu de relations fonctionnelles avec le SGH.

3.2.4 Un SGH cantonné à l'instruction de projets structurants mais avec une répartition des rôles fluctuante

Le copilotage des projets de Portes de Parc et en particulier des grands axes touristiques (route des laves et route du Volcan, Maïdo) par le Parc national et le SGH n'a pas fonctionné de façon satisfaisante, de même que le pilotage des chefs de projets Portes de Parc recrutés par les maîtres d'ouvrage, toutefois à des degrés divers selon les intercommunalités.

Selon les principaux intéressés, les relations difficiles avec le Parc national, faute d'une définition claire du rôle de chacun qui a conduit au désengagement *in fine* de ce dernier, ont été la cause du retard observé dans la mise en œuvre du programme des Portes de parc. Celui-ci a néanmoins été partiellement réalisé avec à l'appui du SGH auprès de certaines intercommunalités (notamment à Dos-d'âne et Tévelave).

Pour l'aménagement de la route des Laves et de celle du Volcan, la maîtrise d'ouvrage, initialement confiée à l'Office national des forêts (ONF) qui l'a finalement refusée, a été reprise

⁶La charte identifie 13 Portes de Parc qui sont des itinérances proposées autour de trois éléments : un bourg à vocation touristique, un ou plusieurs sites majeurs en cœur de Parc national ou à proximité et des itinéraires d'accès, depuis les Bas jusqu'aux sites majeurs en passant par les bourgs.

par le Département, ce qui peut expliquer les retards observés dans la mise en œuvre de ces actions pourtant prioritaires (près de 50 % de l'enveloppe financière initiale).

3.2.5 Un manque de portage politique au sein des structures de gouvernance

Il a manqué un portage politique de la part des trois autorités de tutelle, faute d'un vrai projet de territoire pour incarner les Hauts. Au-delà de la mise en œuvre de l'instruction des programmes LEADER par les GAL, la politique des Hauts n'a pas été véritablement portée par ces structures : le COSDAH, imaginé comme un lieu de débat et de validation des grandes orientations politiques pour les Hauts, ne s'est pas réuni depuis plus de 4 ans. Le COTECH a, quant à lui, fonctionné comme une instance d'enregistrement des projets portés par les collectivités sans réelle collégialité des décisions.

Interrogé sur les difficultés rencontrées dans l'accomplissement de sa mission, l'ancien SGH constate que rapidement le rôle de coordination de la politique des Hauts qui lui avait été initialement dévolu a été contesté par les collectivités territoriales qui souhaitent décider seules et piloter en direct les projets relevant de leur compétence, et en conséquence a conduit à réduire les instances de gouvernance à un niveau technique, ce qui a nui à la lisibilité de la politique des Hauts.

3.3 Les nouveaux enjeux des Hauts

3.3.1 La montée en puissance des EPCI et de certaines communes sur le sujet des Hauts

Les cinq établissements publics de coopération intercommunal (EPCI) de La Réunion⁷ sont concernés par le développement des Hauts à plusieurs titres.

Ils le sont statutairement dans la mise en œuvre de leurs compétences, en matière de transports, d'équipement, d'accès aux services publics et de développement économique et touristique.

Plus spécifiquement, leur rôle a été renforcé depuis la création du SGH dans la mise en œuvre du programmes LEADER (alimenté par les fonds européens FEDER, FEADER et FSE), toutefois selon des modalités et des implications diverses en ce qui concerne leur rôle dans l'instruction des projets en lien avec les GAL :

- la TCO porte le GAL et réalise l'instruction des projets grâce à son personnel ;
- la CIREST et CINOR ont passé une convention avec l'AD2R, qui assure pour leur compte l'instruction des projets et l'animation territoriale ;
- la CASUD et la CIVIS se sont quant à elles associées au sein du GAL Grand Sud en s'appuyant sur le SMEP (Syndicat mixte d'étude et de programmation) qui porte le GAL en maîtrise d'ouvrage déléguée et l'association GAL Grand Sud pour l'instruction des projets et l'animation territoriale.

Pour organiser leurs interventions dans les Hauts, les EPCI ont produit des projets de territoires dans le cadre de leurs SCOT avec des degrés d'avancement variables (notamment le Schéma d'aménagement des Hauts de la TCO validé et le Schéma directeur de

⁷ Respectivement TCO : Communauté d'agglomérations du territoire de la Côte ouest ; CINOR : Communauté intercommunale du nord de La Réunion ; CIREST : Communauté intercommunale Réunion est ; CASUD : Communauté d'agglomérations du sud de La Réunion et CIVIS : Communauté intercommunale des villes solidaires.

développement économique et touristique en projet à la CIREST).

Par ailleurs, pour faire face aux enjeux propres aux Hauts, les communes du Tampon, de la Plaine-des-Palmistes, de Cilaos, de Saint-Joseph et de Saint-Philippe avaient proposé la création d'une nouvelle intercommunalité baptisée Ideo (« Interkomunalité dé O' »). Face à l'impossibilité actuelle de changer la carte intercommunale, le projet a évolué dans l'immédiat en PETR (Pôle d'Equilibre Territorial et Rural)⁸, grâce à un établissement public associant les trois EPCI (CIVIS-CIREST-CASUD). L'objectif de cette structure est de s'attaquer à des problématiques spécifiques des Hauts qui sont actuellement insuffisamment traitées : préservation de la biodiversité, lutte contre les espèces exotiques envahissantes (végétales mais aussi animales), maintien du cadre de vie, organisation de la fréquentation touristique.

La commune de Cilaos, quant à elle, doit faire face à une sur-fréquentation touristique depuis la fin de l'épidémie de Covid : 5 à 10 000 visites y sont recensées quotidiennement, avec des problèmes de congestion de la circulation, de stationnement, de développement mal maîtrisé des hébergements touristiques et de dégradation des sentiers et de pollutions. Le maire s'est engagé dans une démarche « Petites villes de demain » et dans un Plan alimentaire territorial, afin de maîtriser cet afflux et d'en faire un outil pour la mise en valeur de la commune. A ce titre, il souhaite profiter des dérogations permises par la loi 3DS pour les stations touristiques classées pour demander à récupérer la compétence touristique (et les taxes de séjour) actuellement dévolues à la CIVIS.

3.3.2 Le rôle du Parc national est reconnu comme garant du Bien du patrimoine mondial mais encore peu légitime sur le développement des Hauts

Créé en 2007, le Parc national de La Réunion⁹ est né d'une prise de conscience de l'exceptionnelle richesse du patrimoine naturel, paysager et culturel des Hauts de La Réunion et de la nécessité de le préserver pour les générations futures. Il a été également voulu comme un outil au service du développement des Hauts, face à l'exode rural et au manque d'infrastructures. A ce titre, la charte du Parc comporte quatre enjeux ciblés sur i) la préservation des paysages, ii) celle de la biodiversité iii) celle du patrimoine culturel, mais aussi iv) l'impulsion d'une dynamique de développement économique pour les Hauts.

Par ailleurs, comme évoqué plus haut, le périmètre du Parc national (zone cœur et aire d'adhésion) est globalement calqué sur celui des Hauts. Enfin l'Etablissement public nouvellement créé s'est vu confier comme première mission de porter une candidature de ce territoire au classement au patrimoine mondial de l'UNESCO, ce qui a été réalisé en 2010. L'idée, à travers cette reconnaissance internationale, était de faire prendre conscience localement de la valeur exceptionnelle de ce territoire et de la nécessité de le protéger, mais aussi d'accroître l'attractivité touristique de la destination Réunion.

Dès lors, la question de la pertinence de maintenir un Commissariat au développement des Hauts a été posée dès 2010, et l'hypothèse du transfert de ses missions au Parc national envisagée mais ensuite écartée, compte tenu de la charge que cela faisait peser sur le jeune établissement public, mais aussi de la crainte, s'agissant d'un établissement sous tutelle du

⁸ Créé par la Loi MAPTAM de 2014, le PETR reprend la notion de Pays créé par la Loi Voynet de 1999. Le pays est défini comme un territoire présentant « une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi ». Le PETR fonctionne sur la base d'un projet de territoire. Le PETR ne rentre pas dans l'opérationnel et a plutôt un rôle d'accompagnement (notamment financier) des porteurs de projets. Il leur offre une vision stratégique. Le fonctionnement est similaire à celui d'un syndicat mixte fermé, avec un comité syndical où les EPCI sont représentés en fonction de leur poids démographique (source : M Rester, directeur de l'Agence nationale des pôles territoriaux et des Pays (ANPP).

⁹ Nom officiel, mais les Réunionnais préfèrent parler du « Parc des Hauts ».

ministère chargé de l'écologie, que la mission de protection prime sur celle de valorisation et de développement, y compris dans l'aire d'adhésion (où le Parc national n'a pourtant pas de pouvoir réglementaire). C'est sur la base de ce constat que la solution d'un Secrétariat général des Hauts (SGH) a émergé en 2014, sous forme d'une structure légère d'animation créée par la mise à disposition de moyens humains apportés à parité par l'Etat, la Région et le Département.

Plus de 15 ans après sa création, au sortir de périodes tumultueuses, inévitables s'agissant d'un nouvel acteur au territoire et aux prérogatives importantes, on constate que le Parc national fait maintenant partie du paysage et est bien accepté dans sa vocation de protection et de « gardien du temple de la nature » consacrée par l'UNESCO.

Il n'en est pas de même de sa vocation au développement des Hauts, pourtant inscrite dans sa charte. De nombreuses personnes rencontrées, interrogées sur le rôle du Parc, ne le considéraient pas comme légitime pour s'occuper de développement en dehors de la zone cœur, voire même pour des actions de valorisation ou d'éducation environnementale.

Une exception notable concerne les actions menées par le Parc en matière agricole, pilotées par le chargé de mission agri-environnement. Celui-ci s'est impliqué dans des actions de valorisation des friches agricoles situées en bordure du cœur du Parc. Ces territoires sont colonisés par des plantes exotiques envahissantes qui menacent la biodiversité du cœur. En collaboration avec l'institut technique agricole ARMEFLHOR¹⁰ et le CIRAD¹¹, et avec le soutien de la SAFER, le Parc a initié un protocole expérimental de défrichage et de replantation en agroforesterie sur une dizaine de parcelles, avec un suivi technico-économique en vue de sa généralisation (projet GAIAR). Cette opération exemplaire permet à la fois de protéger l'intégrité du cœur du Parc tout en remettant en cultures des terres agricoles délaissées.

Le Parc apporte par ailleurs un soutien à la mise en œuvre de plans alimentaires territoriaux, notamment à Mafate où les habitants, n'ayant pas le statut d'agriculteur, ne bénéficient d'aucun soutien des structures d'encadrement agricoles dédiées. Ces interventions sont unanimement perçues comme très positives et contribuent à changer le regard sur la légitimité du Parc à intervenir dans l'aire d'adhésion.

Le Parc national est également engagé en faveur de la préservation des paysages remarquables de La Réunion (un des critères du classement au patrimoine mondial), et à ce titre mène avec l'appui de son paysagiste des actions de sensibilisation et de conseil auprès des communes pour la prise en compte des paysages dans leurs projets d'aménagement.

3.3.3 Une réduction relative de la présence de l'ONF

Parmi les 101 000 ha de forêts publiques, 95 % sont de statut départemento-domanial¹² ou départemental et sont situées quasi-intégralement dans les Hauts. L'Office national des forêts (ONF) est le gestionnaire historique de ces territoires des Hauts pour le compte du Département. Jusqu'au début de la décennie 2010, il y était le premier employeur avec, outre la gestion des forêts de production, l'entretien des sentiers de randonnée, des programmes de lutte contre les espèces exotiques envahissantes et de gros programmes de reboisement, qui reposaient sur un large recours à des emplois aidés.

Avec la fin des aides de l'Etat sur les contrats aidés non marchands, les effectifs ont été réduits drastiquement pour se stabiliser dans le Contrat d'objectifs et de performance 2022-

¹⁰ Association réunionnaise pour la modernisation de l'économie fruitière, légumière et horticole.

¹¹ Centre international de recherche en agronomie pour le développement.

¹² Statut propre aux DOM îliens : il s'agit de l'ancien domaine colonial passé sous ce statut en 1948, le Département est nu-proprétaire mais l'Etat en conserve le droit d'usage.

2025 à 230 équivalents temps plein (ETP), en incluant Mayotte, dont 130 ouvriers forestiers. Les financements actuels (à 60 % sur le FEADER), atteignent les plafonds de charge externe autorisés pour l'Etablissement, et interdisent donc de faire davantage appel à la sous-traitance.

Avec des effectifs réduits et des financements contraints, les activités historiques de l'ONF ont dû être priorisées. Plusieurs interlocuteurs de la mission se sont émus « du retrait » de l'ONF des Hauts, qui se traduirait selon eux par davantage de dégradations à l'environnement, avec les espèces exotiques envahissantes et l'accumulation des déchets dans les forêts.

3.3.4 Une inversion de la dynamique démographique en faveur des Hauts

Perçus comme des territoires délaissés, à la population déclinante, les Hauts ont connu au cours de la dernière décennie, à des degrés divers, une inversion de leurs dynamiques démographiques qui sont globalement supérieures à la moyenne de l'île (c'est particulièrement vrai pour la Plaine-des-Palmistes et Entre-deux, moins pour Cilaos ou Sainte-Rose). Cette dynamique observée est davantage due à l'arrivée de nouveaux habitants qu'à l'accroissement naturel de la population des Hauts.

Parmi les raisons explicatives de cette attractivité des Hauts, sont évoqués le prix du foncier et la recherche d'un certain cadre de vie qui fait de plus en plus défaut dans les Bas. L'arrivée en masse de nouveaux habitants est citée par plusieurs interlocuteurs comme pouvant à terme poser des problèmes, soit qu'ils ne partagent pas la culture ni le pouvoir d'achat des habitants originaires des Hauts (néoruraux sociologiquement en décalage ou au contraire populations étrangères ou mahoraises défavorisées), soit qu'ils créent une tension sur le foncier et des besoins nouveaux en infrastructures auxquels les communes ont du mal à faire face.

3.3.5 Un foncier agricole sous tension

Avec un Cœur de Parc national qui sanctuarise 40 % de l'île dans sa partie sommitale, et une plaine littorale où se concentre près de 80 % de la population et où les tensions foncières sont exacerbées, le domaine des Hauts habités (superposé sur l'aire de libre adhésion du Parc) est l'objet de toutes les convoitises. Ce territoire est devenu une sorte de nouvelle frontière pour les projets immobiliers destinés aux particuliers en recherche de logement, mais aussi les projets économiques et énergétiques (notamment éoliennes et fermes photovoltaïques) qui se font principalement aux dépens de la surface agricole utile, laquelle se retrouve coincée entre une tache urbaine en extension et le Cœur naturel du Parc.

Cela constitue un enjeu majeur auquel s'attèle la SAFER, pour sécuriser le foncier agricole face à des appétits divers. Le dernier recensement réalisé par la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la Forêt montre une perte de 4 000 ha sur les 38 000 ha de surface agricole utile (SAU) (dont 1 000 seulement du fait de l'extension de la tache urbaine). Les causes de la disparition des 3 000 ha de SAU résiduels doivent être expertisées. Elles seraient liées notamment à l'abandon des activités agricoles en raison de l'envahissement par les espèces exotiques envahissantes (EEE) et les difficultés de défrichement, ce qui confirme l'intérêt du projet GAIAR évoqué plus haut.

3.3.6 L'effet du classement au patrimoine mondial

« Pitons, Cirques et Remparts de La Réunion » a été classé au titre des Biens naturels du patrimoine mondial par l'UNESCO en 2010. Treize ans après ce classement, qui fait suite à la création du Parc national en 2007, on peut constater un double effet :

- *Une prise de conscience de la Valeur exceptionnelle et universelle de ce Bien* et un changement de perception sur la responsabilité de sa préservation qui incombe désormais à tous les Réunionnais¹³. A ce sujet, une première évaluation de la gestion du Bien faite en 2017 par des experts de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) pour le compte de l'UNESCO a conclu à l'insuffisance des moyens consacrés à la lutte contre les espèces exotiques envahissantes, ce qui a conduit à dégrader sa note environnementale. Le Parc a dû reprendre le pilotage stratégique de la lutte mise en œuvre par l'ONF, avec le soutien du CIRAD. Cet épisode semble avoir joué un rôle de révélateur : la question de la perte de biodiversité liée aux espèces exotiques envahissantes végétales mais aussi animales a été évoquée par de nombreux interlocuteurs comme un problème majeur des Hauts, et l'insuffisance des moyens consacrés comme un argument par certains en faveur d'une organisation spécifique pour les Hauts (voir *supra*).
- *Un effet sur le développement du tourisme dans les Hauts*, à la fois local mais aussi de touristes extérieurs à l'île. L'arrivée dans les dernières années, et particulièrement avec la fin des restrictions sanitaires des déplacements internationaux liées au COVID, de touristes européens sans liens avec l'île, au-delà des touristes affinitaires habituels, est une donnée bien documentée. Comme évoqué plus haut, cet afflux de touristes qui s'ajoute à une fréquentation accrue des Hauts par les résidents pose des problèmes aigus en termes de gestion des flux et d'aménagement, mais aussi de dégradations et d'impacts sur les sites les plus fréquentés.

Cette prise de conscience généralisée à tous les secteurs d'activité, de la richesse de ce patrimoine des Hauts et des opportunités économiques qu'elle offre, mais aussi de la grande fragilité de ce Bien et des menaces que font peser les espèces exotiques envahissantes, et donc du risque de « tuer la poule aux œufs d'or » s'il n'est pas mis en place un développement touristique durable, apparaît à la mission comme un fait nouveau.

Ces deux phénomènes, développement touristique et biodiversité, apparaissent de plus en plus comme deux faces d'une même problématique qui doivent être prise en compte dans la réflexion sur l'avenir des Hauts.

3.4 En résumé sur les constats

Conçue comme une structure légère, d'animation et de coordination au service d'un projet de territoire pour les Hauts, le SGH n'a pas réussi à trouver sa place, dans le paysage foisonnant des acteurs intervenant dans les Hauts.

Pour autant, une politique de développement local à travers la mise en œuvre du programme LEADER porté par les GAL et l'AD2R a été portée avec succès au profit d'acteurs privés et des collectivités. Les acteurs ont fait preuve d'un vrai savoir-faire dans la mise en œuvre des stratégies en mode projet. Mais au-delà du SGH en lui-même, c'est la gouvernance globale du dispositif en faveur des Hauts qui a fait défaut. Cela s'est traduit par le retard constaté dans la réalisation de grands projets structurants à même de donner une visibilité à la politique des Hauts.

Face à l'émergence de nouveaux enjeux et au redéploiement des interventions de plusieurs acteurs majeurs, il apparaît à la mission que le format du SGH tel qu'il a été imaginé en 2015 a vécu et n'est plus adapté aux enjeux actuels, qu'il soit dans sa forme actuelle ou dans son évolution vers un GIP comme cela a été parfois évoqué.

Il convient de prendre pleinement la mesure des évolutions évoquées succinctement dans le présent chapitre pour imaginer une organisation nouvelle.

¹³ Même si c'est le Parc national qui est officiellement gestionnaire du Bien.

4 Propositions

4.1 Changer de paradigme

La mission a acquis la conviction que la nouvelle organisation pour traiter des Hauts doit être le reflet d'un changement de vision sur la problématique des Hauts, qu'on pourrait qualifier de nouveau de paradigme.

Il convient en effet *de passer d'une logique de rééquilibrage d'un territoire délaissé*, fondé principalement sur la mise en place d'infrastructures sociales et d'équipements, *à celle de gestion durable d'un territoire à enjeux, en tant que détenteur de nombreuses ressources critiques pour l'île* (alimentaires, foncières, patrimoniales et touristiques notamment).

L'évolution rapide, à l'échelle d'une décade, des dynamiques décrites dans le chapitre précédent, doit pousser à des politiques à la fois volontaristes et adaptées à cette nouvelle donne, pour permettre un développement harmonieux du territoire.

Par ailleurs, il apparaît, dès lors qu'on opère un changement de vision sur les Hauts, que ce nouveau regard doit inclure l'ensemble des territoires ruraux dans la réflexion pour tenir compte de ces enjeux nouveaux.

En termes de méthode, et pour tirer les enseignements de la période passée, il apparaît nécessaire, pour éviter les doublons et les zones grises en termes de maîtrise d'ouvrage qui ont été sources de blocages ou de retards dans la mise en œuvre du cadre stratégique partagé (CSP), de partir de quelques principes pour la mise en œuvre de la future politique des Hauts (*sensu lato*) selon une logique de subsidiarité, en actant :

- le rôle des Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI), comme acteurs principaux du développement des Hauts, à travers la mise en œuvre de leur projet de territoire et du programme LEADER et l'animation territoriale locale, portée par les GAL et dans certains cas l'AD2R ;
- le rôle du Département, en tant que propriétaire du départemento-domanial, mais aussi comme service instructeur du FEADER, comme chef de file pour le développement agricole et les aménagements touristiques des Hauts et le PIVE sur les terrains relevant de sa compétence ;
- le rôle de la Région à travers la déclinaison d'un véritable projet de territoire pour les Hauts dans le Schéma d'aménagement régional (SAR) en cours d'élaboration, en s'inspirant de la charte du Parc national pour fournir des prescriptions et orientations pour les futurs SCOT. Par ailleurs, outre qu'elle pilote l'instruction du FEDER, la Région a une compétence sur le tourisme et la création d'une agence régionale de la biodiversité, deux domaines au cœur de la politique des Hauts ;
- la compétence du Parc national comme garant du cœur du Parc national et du Bien du patrimoine mondial, et à ce titre de tout ce qui peut avoir un impact sur celui-ci, que ce soit dans ou en dehors de ceux-ci (et notamment en matière de lutte contre les espèces exotiques envahissantes et de paysages).

Une fois ces compétences reconnues, il reste à compléter le dispositif selon trois domaines principaux qui ont fait défaut :

- une ou des structures à même de fournir le cas échéant un appui en ingénierie ou en assistance à maîtrise d'ouvrage pour les projets structurants portés par les communes et les EPCI ;

- un observatoire des données des Hauts comme outil au service de la gouvernance et aide à la décision ;
- une instance de gouvernance, de coordination et d'arbitrage.

Ces trois fonctions pouvant être assurées par une entité unique ou plutôt par des structures différentes, choisies en fonction de leur valeur ajoutée propre.

Recommandation 1. (Etat, Région, Département) Ne pas reconduire le Secrétariat général des Hauts au-delà de la période intérimaire actuelle qui s'achève le 31 décembre 2023.

4.2 Une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour les projets structurants

La mission fait le constat que les Hauts de La Réunion devraient être le théâtre de grands projets structurants mais que, faute d'une direction de projet, ils restent en-deçà des enjeux auxquels ils sont confrontés.

Cette faiblesse du *leadership* se remarque dans tous les domaines. La mission a pu, très sommairement certes, au cours de sa brève incursion dans les Hauts, s'en rendre compte par elle-même, mais nombre de ses interlocuteurs s'en sont spontanément fait l'écho. Dans l'accueil du touriste, le Pas de Bellecombe est un site exceptionnel et mis en valeur avec le respect dû à sa valeur unique, mais il est vulnérable lors des pics de fréquentation. La police de la circulation y est assurée par la Ville du Tampon sur le territoire de laquelle se trouve la route d'accès, alors que le volcan lui-même est situé sur celui de Sainte-Rose. Il n'existe ni navette, ni aménagement des belvédères au-delà de quelques installations sommaires, et le gîte du Volcan, en reconstruction dans le cadre du Contrat de convergence, est à l'écart et de taille modeste.

Dans le domaine des infrastructures de transport, la topographie de l'île, avec ses ravines coupant profondément les pans de montagne, n'est guère favorable à l'urbanisation telle qu'elle se développe aujourd'hui, à l'assaut des flancs de montagnes. La route des Tamarins a certes ouvert de grands espaces à l'accueil des populations urbaines, dynamisant fortement la colonisation des Hauts dans l'ouest de l'île. Mais le schéma ne peut pas – ou ne devrait pas forcément – être reproduit ailleurs.

L'analyse des futurs programmes contractualisés, en l'état où la mission en a découvert les projets, montre que les Hauts sont intéressés par de nombreuses lignes budgétaires, souvent bien dotées. L'annexe 3 ci-après le rapporte.

Le risque est toutefois que, faute de la prise en compte du maillon intermédiaire entre la stratégie et la réalisation, c'est-à-dire de l'opérateur, les politiques inscrites aux contrats ne deviennent des guichets où les plus opportunistes viendront chercher leur dû. Le risque est certes faible lorsque la dépense est bien fléchée, comme pour la reconstruction des gîtes publics de montagne. Mais même là, il paraît important que l'ensemble des parties prenantes, notamment les Collectivités locales, le Parc national et l'ONF, soient étroitement associés à la conception et au suivi des projets. *A fortiori* quand la formulation est assez générale pour les projets stratégiques qui nécessitent une vraie réflexion sur leur économie.

Une idée serait qu'une fois posée la stratégie globale (voire avant, selon le *tempo* des négociations), la Collectivité gestionnaire des fonds procède par appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour la prise en charge des projets bien identifiés. Elle pourrait ainsi voir émerger des formes inédites d'association entre acteurs publics et privés en vue de la

réalisation des projets. Il paraît nécessaire que les grands projets tels que ceux qui viennent d'être évoqués à titre d'illustration, décidés par la Région, le Département ou les Collectivités publiques dans le cadre de leurs compétences, s'attachent une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) capable de donner corps aux projets et de les suivre dans leur cheminement opérationnel.

Ces assistants pourront emprunter la forme d'une structure administrative existante, comme le Parc national ou l'Office national des forêts (ONF), ou à créer, comme les Etablissements publics locaux, Syndicats mixtes et Groupements d'intérêt public (GIP) dont l'île compte déjà quelques exemplaires. Ils pourront aussi bien être des équipes de statut privé spécialisées dans la gestion de projet.

Le CEREMA, qui réalise beaucoup d'AMO et de maîtrise d'ouvrage déléguée auprès de Collectivités en métropole, et a ouvert en 2022 une antenne à La Réunion, pourrait également se positionner. Ce peut être aussi l'appui de programmes nationaux comme l'assistance technique apportée à la commune de Cilaos au titre des Petites villes de demain.

Il conviendrait d'identifier au préalable, par consultation, les structures présentes ou non sur le territoire, susceptibles de répondre à des demandes d'AMO, en fonction des thématiques recherchées : aménagement de bourgs, Portes de Parc, PIVE, Plan alimentaire territorial, etc. L'intérêt de la démarche est une reconnaissance pour le futur AMO de sa compétence. Elle permet d'anticiper les besoins.

Recommandation 2. (Etat, Région et Département) Lancer dès 2023 des consultations publiques afin d'identifier, sur les projets structurants des programmes contractualisés, les groupements publics ou privés à même d'assurer une fonction d'assistant à maître d'ouvrage et l'animation des programmes.

4.3 Une stratégie partagée et une animation territoriale de la ruralité

La conduite des projets plus modestes revient aujourd'hui à des équipes d'animation telles que les Groupements d'action locale (GAL) financés sur fonds FEADER et l'Association pour le développement rural de La Réunion (AD2R) qui fédère deux d'entre eux. Sur le terrain, les GAL font un gros et indispensable travail d'accompagnement administratif des porteurs de projets, sans pour autant participer à la définition de lignes stratégiques porteuses. Dans le domaine économique, les porteurs de projets se trouvent souvent en prise directe avec la Collectivité gestionnaire des aides, sans la médiation d'une équipe capable de traduire à leur attention les orientations stratégiques qu'elle a édictées.

L'animation du tissu rural des Hauts sera plus fermement établie si les choix stratégiques y procèdent du dialogue avec les opérateurs de terrain et ceux qui accompagnent les porteurs de projets.

Le suivi administratif des dossiers reste évidemment nécessaire, et les services des Collectivités compétentes l'assurent. Mais tout comme pour les projets majeurs, c'est à l'amont, dans l'éclosion et la formalisation des projets, dans leur inscription dans les lignes stratégiques des programmes et dans leur accompagnement opérationnel, que le besoin d'une assistance paraît le plus aigu.

4.4 Un observatoire au service de l'évaluation et de l'aide à la décision

Prévue dès l'origine dans le Cadre stratégique partagé, l'observatoire des Hauts, ayant vocation à collecter des données numérisées sur les indicateurs socioéconomiques et culturels des habitants de Hauts, n'a pas vu le jour. Le SGH avait lancé un appel d'offres qui s'est révélé infructueux et n'a pas été renouvelé par la suite.

De nombreux interlocuteurs de la mission ont considéré un tel observatoire comme nécessaire afin de pouvoir cibler les aides et investissements là où c'est le plus nécessaire, mais aussi pour objectiver certaines assertions concernant les Hauts qui apparaissent à certains « au doigt mouillé ».

Cet observatoire apparaît d'autant plus nécessaire si l'on considère les dynamiques et recompositions en cours, pour l'instant encore mal appréhendées.

Cet outil apparaît également comme indispensable à la mise en œuvre d'un cadre stratégique d'intervention pour les Hauts, à la fois comme tableau de bord pour éclairer les choix pris dans le cadre de la future instance de gouvernance, pour objectiver l'impact économique et social des actions réalisées dans son cadre, et enfin pour pouvoir communiquer de manière positive et étayée sur les réalisations de la politique des Hauts et leur impact sur la population.

Pour mettre en place cet observatoire, de nombreuses données sont actuellement disponibles (notamment la base IRIS¹⁴). Le rôle de l'observatoire serait de compléter celles-ci, mais surtout de les traiter pour les rendre accessibles comme outil de compréhension des phénomènes en cours et d'aide à la décision. Grâce à des outils de *data visualisation*, ces données analysées et traitées deviennent de véritables supports pour nourrir les débats et aboutir à des consensus sur les orientations à retenir.

Cet observatoire apparaît à la mission comme une action prioritaire, une partie des lacunes observées dans la gouvernance et le manque de visibilité de la politique des Hauts pouvant être attribués à son absence.

Un nouvel appel à candidature selon des termes renouvelés pour tenir compte de ces missions devrait être lancé dans les meilleurs délais.

Recommandation 3. (Etat, Région, Département) Lancer une consultation pour la création d'un observatoire des Hauts, au service de l'évaluation et de l'aide à la décision concernant les politiques des Hauts.

4.5 Une gouvernance renouvelée

Comme évoqué plus haut, la mission estime que le Secrétariat général des Hauts (SGH) dans sa forme originelle a vécu et qu'il est inutile de chercher à le remplacer sous sa forme actuelle. Ses fonctions seront à l'avenir, et sont déjà largement, assurées par les services des grandes collectivités gestionnaires de fonds qu'il a contribué à former. Les GAL, quant à eux, relèvent, de l'avis de la mission, de cette discipline intellectuelle. Leur proximité du terrain en fait des capteurs des problèmes et des solutions à même d'aider utilement à la confortation des stratégies régionales. Il convient de renforcer leurs compétences propres, au-delà du rôle de guichet et d'accompagnement des porteurs de projets, pour en faire de véritables animateurs territoriaux à l'échelle des EPCI.

¹⁴ Données sur des zones définies par l'INSEE pour les besoins des recensements sur l'ensemble des communes de plus de 10 000 habitants et la plupart des communes de 5 000 à 10 000 habitants.

Par ailleurs, pour assurer une cohérence entre les quatre GAL, un appel à candidature pourrait être lancé afin qu'une des structures porteuses de GAL puisse assurer la coordination et la mise en cohérence des projets de territoires portés par chacun des EPCI.

Les lieux du dialogue entre grandes Collectivités gestionnaires des programmes contractualisés et acteurs opérationnels existent. La Conférence territoriale de l'action publique (CTAP¹⁵) présidée par la présidente du Conseil régional, le Schéma d'aménagement régional (SAR) établi sous l'autorité de la Région et qui y est débattu, les Comités de suivi plurifonds pour le suivi des programmes contractualisés sur fonds européens en constituent la base institutionnelle. Toutefois, leur positionnement et leur organisation leur interdit d'entrer trop dans le détail des lignes budgétaires et des projets.

La mission considère que ces outils déjà en place peuvent être utilement mis à profit pour construire une gouvernance renouvelée.

Le SAR, dont le chantier du renouvellement va être lancé, offre un cadre à la fois stratégique et prescriptif pour un véritable projet pour les Hauts qui sera ensuite décliné au sein des SCOT et des projets de territoires à l'échelle des EPCI et des communes.

De même, la Conférence territoriale de l'action publique offre un cadre intéressant où sont réunis tous les acteurs concernés et où il est possible de co-construire une véritable stratégie pour les Hauts. Il apparaît que c'est une des raisons d'être de la CTAP, telle que l'a voulue le législateur de se saisir de sujets tels que celui des Hauts.

Toutefois, pour rendre la gouvernance plus opérationnelle, il est proposé de créer une *Commission spécifique des Hauts au sein de la CTAP*.

Cette commission pourrait jouer le rôle d'instance principale de gouvernance en organisant les débats et les prises de décision sur les orientations stratégiques concernant les Hauts. Les Collectivités ou leurs assistants à maître d'ouvrage, mais aussi l'Observatoire des Hauts, auraient vocation à rapporter régulièrement devant cette instance permettant d'avoir une vision plus nette des enjeux et des tendances, et d'en faire une véritable instance de décision. Cette commission serait assistée d'un secrétariat renforcé chargé de préparer les séances et les sujets à l'ordre du jour, pour débat et décisions.

Recommandation 4. (Région) Créer une Commission des Hauts au sein de la Conférence territoriale de l'action publique, où seront représentés l'Etat, la Région, le Département, les EPCI et des représentants des Communes, en tant qu'instance principale de gouvernance, de débat et de prise de décision sur les orientations stratégiques concernant les Hauts.

4.6 Des dossiers spécifiques aux Hauts nécessitant une organisation *ad hoc*

4.6.1 Une meilleure valorisation du foncier des Hauts

La maîtrise du foncier constructible est une des questions lancinantes sur l'île. Nombre d'acteurs rencontrés par la mission de l'IGEDD, et notamment les Communautés d'agglomérations, lui ont fait part des difficultés qu'ils et elles rencontrent à contenir

¹⁵ Créée par la Loi MAPTAM du 27/01/2014, elle a pour mission de favoriser un exercice concerté de compétence des collectivités et EPCI. Présidée par la Région, y siègent le Département, les EPCI ainsi qu'un maire pour chaque catégorie de commune.

l'urbanisation dans les Bas. Compte tenu de son dynamisme démographique et du souhait du Réunionnais de vivre dans une *case péi* (maison avec un petit jardin), l'acquisition des rares parcelles dans les Bas peut se négocier désormais à 400 €/m², pour une moyenne régionale d'environ 200 €/m², assez variable selon les lieux de l'île¹⁶.

La question foncière pose deux questions qui se conçoivent en tant que telles, mais dont les enseignements peuvent être transposés à la plupart des politiques publiques suivies dans l'île.

La première question est de connaître précisément les attentes de la population et des acteurs économiques en matière immobilière. La deuxième est d'identifier les parcelles les mieux à même de muter dans le respect d'un développement équilibré du territoire réunionnais.

La question posée à la mission par la SAFER, de savoir pourquoi, avec une perte de 4 000 ha de surface agricole utile (SAU) en 10 ans, la tache urbaine n'a progressé pour sa part que de 1 100 ha¹⁷, laissant entendre que près de 3 000 ha d'anciennes terres agricoles sont retournées à la friche, interroge. Peut-on tirer parti de ces nouvelles terres incultes pour en faire des zones d'urbanisation préférentielle ? Peut-on y maintenir ou y rétablir une forme viable d'agriculture ? Pourquoi cet abandon ? La manque de données orientées action est ici tangible.

Par ailleurs, un certain nombre de surfaces sont classées dans les Plan locaux d'urbanisme (PLU) en espaces boisés classés, et à ce titre sont inconstructibles, alors que pour beaucoup d'entre eux ces terrains sont envahis par les plantes exotiques envahissantes, sans valeur écologique ni récréative et au contraire sont des foyers de propagation vers les terrains encore peu affectés. Une réflexion pour, selon les cas, reclasser ces terrains en terres agricoles (A) devrait être menée avec un double bénéfice pour l'agriculture et la biodiversité.

Les organismes publics (sur la question foncière : Agence d'urbanisme AGORAH, Etablissement public foncier EPF, SAFER) peuvent documenter ces questions à l'attention des responsables politiques, et ces sujets portés dans le cadre de la Commission des Hauts de la CTAP.

4.6.2 L'aménagement des sites et la gestion des flux touristiques

Comme évoqué, le classement au patrimoine Mondial a eu un effet important sur la venue de touristes européens, même s'ils restent très largement minoritaires par rapport aux touristes affinitaires. Si le tourisme a reflué à nouveau au pic de la crise du COVID, on constate depuis lors un regain d'affluence avec la fin de l'épidémie (+10 % en juillet-août 2022 par rapport à la même période en 2019).

De plus, de l'avis des personnes rencontrées, avec la fin du confinement on constate une demande accrue de fréquentation des Hauts, que ce soit pour de l'hébergement classique, la participation à des compétitions sportives ou la randonnée. Si le territoire est vaste, la fréquentation tend à se concentrer sur certains sites emblématiques (Route du Volcan et Pas de Bellecombe, Maïdo, route des Laves...) et sur des sentiers facilement accessibles. Cela pose des problèmes de gestion de la circulation sur des routes forestières pas calibrées pour un tel trafic, mais aussi de gestion des déchets, qui contribuent à la prolifération des rats et des chats qui à leur tour exercent une prédation sur l'avifaune indigène menacée.

¹⁶ Cf. *Synthèse des Observatoires 2021*, AGORAH, p. 39 sq.

¹⁷ Plus précisément : 1 115 ha entre 2012 et 2021, cf. *Synthèse des observatoires 2021*, AGORAH, p. 19. La tendance était à 500 ha/an dans la décennie 1997-2006, cf. *SAR* de 2011, volume 1, p. 45. On constate incidemment un net ralentissement de la consommation d'espace par l'urbanisation.

Le phénomène atteint son paroxysme lors des éruptions volcaniques, qui suscitent un afflux de véhicules près des coulées de lave et en réaction des interdictions d'accès de la part des autorités, source de frustration pour la population et d'une faible valorisation touristique.

Face à ces problèmes, il est nécessaire d'élaborer une véritable stratégie de diversification touristique des Hauts, de manière à mieux gérer les flux, les infrastructures d'accueil et mieux valoriser l'expérience vécue par les usagers. Cette stratégie élaborée en associant la Région, le Département, le Parc, l'ONF et les EPCI, aurait vocation à être discutée et validée par la Commission des Hauts. De même, pour chaque infrastructure structurante prévue et en particulier l'aménagement des grands axes touristiques Portes de Parc, routes des Laves et du Volcan, PIVE, un schéma de gouvernance devrait être systématiquement produit, assorti d'un calendrier de réalisation.

Recommandation 5. (Région, Département, Parc national, Etablissements publics de coopération intercommunale) Mettre en œuvre une stratégie de développement touristique des Hauts fondée sur l'aménagement des grands sites pour accueillir un public en forte croissance, la réorientation des flux vers des sites moins fréquentés, et le développement d'une signalétique, d'interprétation, et de sensibilisation sur la valeur universelle de ce patrimoine et la nécessité de le préserver.

4.6.3 Changer d'échelle en matière de lutte contre les espèces exotiques envahissantes : rôle du Parc national et de l'Agence régionale de la biodiversité (ARB)

La Réunion figure parmi les 34 points chauds de la planète en termes de richesse en biodiversité rapportée au territoire. Si la faune vertébrée a été largement décimée depuis la colonisation humaine au XVII^{ème} siècle, subsistent plusieurs espèces endémiques. Parmi les plantes vasculaires, 250 espèces sont endémiques de La Réunion (et 403 des Mascareignes), en faisant un lieu d'importance mondiale (et un des critères du classement au Patrimoine mondial). Cette biodiversité, nous l'avons vu, est menacée par les espèces exotiques envahissantes (EEE). Les efforts mis en œuvre jusqu'à récemment n'étaient pas à la hauteur des enjeux pour ne serait-ce que contenir la progression de cette menace.

La propagation des EEE fait peser non seulement une menace existentielle sur la biodiversité et les paysages de La Réunion et à travers eux sur son patrimoine le plus cher en termes de développement économique et touristique.

Le Parc national a repris le pilotage stratégique de la lutte contre les EEE dans les Hauts et a initié depuis 2022 un projet (ReMiNat) en partenariat avec le CIRAD et l'Université de La Réunion. L'originalité de ce projet de lutte contre les EEE et de restauration des habitats naturels, en rupture avec les approches précédentes, repose sur une démarche de recherche-action globale (comprenant la caractérisation des massifs prioritaires, la programmation pluriannuelle des interventions, l'expérimentation en restauration écologique et l'évaluation).

Une fois déployée, la mise en œuvre de ce programme va nécessiter de nombreuses compétences qui sont peu ou pas disponibles actuellement sur l'île. En complément de ce projet, il est donc nécessaire de créer un véritable écosystème de métiers qui profiteront largement aux populations des Hauts, autour de la conception, de la planification, de la mise en œuvre opérationnelle et de l'évaluation de la lutte contre les EEE, mais aussi de l'ingénierie écologique et de la valorisation des sous-produits permettant de répondre aux besoins et au passage à l'échelle.

Il apparaît à la mission que l'Agence régionale de la biodiversité (ARB) en cour de création par la Région, par ailleurs compétente en matière de formation professionnelle, pourrait se saisir de ce défi en lien avec la Chambre des métiers, pour piloter ce programme aux nombreuses retombées potentielles, en termes de valorisation touristique et d'emplois.

Recommandation 6. (Région, Agence régionale de la biodiversité, Parc national, Département, Office national des forêts) Mettre en place, sous l'égide de l'ARB, un plan d'action pluriannuel pour la lutte contre les espèces exotiques envahissantes, comprenant le passage à l'échelle du programme de lutte dans et autour du cœur coordonné par le Parc national et la création de filières de formation aux différents métiers pour la mise en œuvre de ce plan.

Conclusion

Au retour de sa tournée dans l'île, la mission de l'IGEDD ne saurait prétendre pouvoir fixer une feuille de route claire en matière de pilotage de la politique des Hauts de La Réunion. Son analyse la conduit à recommander de ne pas prolonger le SGH compte tenu du changement du contexte et de problématiques concernant les Hauts mais de s'appuyer sur les structures existantes et en particulier les grandes Collectivités et les EPCI et le parc national, qui sont désormais bien outillés pour assumer la bonne exécution des programmes contractualisés. La mission recommande de compléter ce dispositif avec le lancement d'un observatoire des Hauts au service d'une gouvernance partenariale s'appuyant sur une commission spécifique au sein de la Conférence territoriale de l'action publique, dans le cadre défini par le SAR en cours de révision. Enfin, pour permettre de mettre en œuvre une politique ambitieuse pour les Hauts, et faire face aux problématiques spécifiques les concernant, elle recommande le développement d'une ingénierie de projet faisant le lien entre la stratégie régionale et la conduite des opérations, ingénierie qu'avec des moyens modestes mais un esprit pionnier le Commissariat de massif a pu illustrer naguère et qui doit être demain porté par des équipes distinctes des gestionnaires et véritablement orientées projet.

C'est ainsi que La Réunion, bon élève de la classe ultra-marine française, saura épanouir son remarquable potentiel.

Olivier Robinet



Inspecteur général

de santé publique vétérinaire

Michel Rostagnat



Ingénieur général

des ponts, des eaux et des forêts

Annexes

Annexe 1. Lettre de mission



Secrétariat Général pour les Affaires Régionales

Saint-Denis, le 25 novembre 2022

Le Préfet de la région Réunion

à

Monsieur Paul DELDUC

Chef du service de l'Inspection générale
de l'environnement et du
développement durable

Affaire suivie par : SGAR de La Réunion
Tél : 02 62 40 76 41
secretariat-sgar@reunion.pref.gouv.fr

Objet : Demande de saisine de l'Inspection générale de l'Environnement et du Développement durable pour une mission flash sur l'avenir du Secrétariat général des Hauts de La Réunion

Monsieur le chef de service,

Les ambitions portées par le cadre stratégique partagé pour les Hauts (CSP) pour les années 2015 à 2020 ont été traduites en 5 objectifs stratégiques, plus celui de la gouvernance. Dans une approche thématique, ces objectifs peuvent être regroupés de la manière suivante :

- **Territoire** : protéger ce territoire tout en permettant aux populations d'y vivre avec un minimum de facilités ;
- **Economie** : créer des emplois dans les Hauts pour stabiliser une population qui y travaillerait, offrir des biens et services à celle-ci et à l'ensemble de La Réunion (diversification agricole, tourisme, loisirs) ;
- **Population** : réduire la fracture sociale entre les Hauts et les Bas, élever le niveau de vie et de formation des habitant.e.s des Hauts et préserver une identité forte constitutive de l'identité réunionnaise.

Quant à la **gouvernance**, lors du bilan effectué en 2020 sur la mise en œuvre du CSP, les partenaires se sont interrogés sur son efficacité et sa reconduction. Portée par plusieurs instances, elle s'est peu à peu réduite à une animation technique organisée par le Secrétariat

Préfecture de La Réunion
Standard : 0262 40 77 77 – Télécopie : 0262 41 73 74
courriel : courrier@reunion.pref.gouv.fr
6 rue des Messageries - CS 51079 - 97404 Saint-Denis Cedex

général des Hauts (SGH) pour les mesures financées dans le cadre des politiques européennes principalement.

Dans la dynamique générée par la loi NOTRe, la place des intercommunalités, la faible implication des acteurs économiques et de la société civile dans cette gouvernance ont été soulignées comme un manque tandis que la visibilité d'ensemble des interventions menées dans les Hauts a été questionnée.

La géographie des Hauts est par ailleurs interrogée par certains partenaires : une approche par le biais des « territoires ruraux » est invoquée par rapport à l'approche historique du « territoire des Hauts ».

Face à ce bilan partagé dans la plus grande transparence, dans un esprit constructif, l'avenir du SGH, son rôle et sa prochaine structuration restent des sujets ouverts à la réflexion pour chacun des partenaires.

Le constat suggère par ailleurs de franchir une nouvelle étape sur la forme statutaire que cette gouvernance peut prendre, et son existence juridique notamment.

L'Etat comme les collectivités territoriales, leurs EPCI ou leurs divers organismes et le Parc National de La Réunion mobilisent des moyens humains importants pour leur intervention dans les Hauts.

Il est indispensable désormais, pour une efficience accrue, de tracer des grandes orientations susceptibles d'engager les partenaires dans l'avenir.

Afin de refonder une gouvernance autour d'une politique fédérative en faveur des Hauts, les partenaires souhaitent :

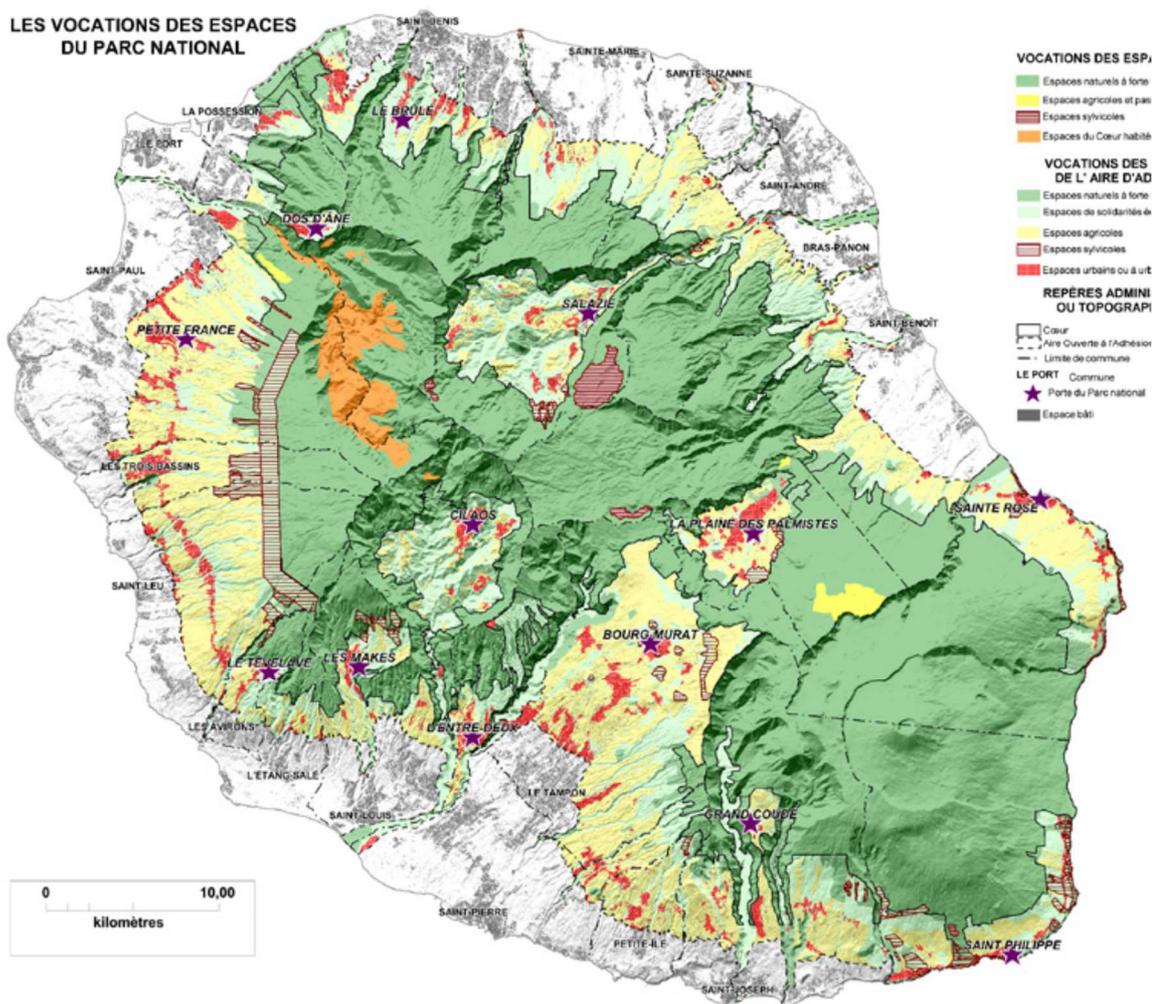
- Demander une mission flash sur les politiques publiques et la gouvernance menée dans les Hauts
- Renouer avec un partenariat institutionnel efficace et représentatif pour un territoire des Hauts aux multiples décideurs
- Donner une existence formelle avec des bases juridiques claires au SGH.

Avant à l'avance.

Le Préfet

Jérôme Filippini

Annexe 2. Carte des Hauts de La Réunion¹⁸



¹⁸ Source : Charte du Parc national. Les Hauts correspondent à l'aire ouverte à l'adhésion.

Annexe 3. Les Hauts dans les documents stratégiques d'aménagement de l'île

La politique d'aménagement des Hauts de La Réunion est, comme celle des territoires côtiers, gouvernée par les documents de planification établis par les pouvoirs publics. On en distinguera deux sortes : les schémas d'aménagement et les programmes pluriannuels de financement des projets.

Le Schéma d'aménagement régional (SAR)

Elaboré sous l'autorité du Conseil régional, le SAR s'impose à tous les documents de planification spatiale de rang inférieur (SCOT, PLU...) qui doivent être compatibles avec ses prescriptions. Son édition en vigueur a été approuvée par décret en Conseil d'Etat du 22 novembre 2011. Le SAR de 2011 adopte une ligne volontairement orientée vers le développement économique. Conformément à un choix fait dans le premier SAR de 1995, il structure le territoire de l'île selon quatre sous-territoires allant « du battant des lames au sommet des montagnes », selon la structuration traditionnelle du territoire îlien. Les Hauts ne sont donc pas considérés comme une entité en soi. Néanmoins, le SAR formule en écho à la problématique des Hauts un certain nombre d'éléments de diagnostic et de prescriptions adressées aux planificateurs :

- Sur la préservation du patrimoine naturel et culturel : « L'enjeu pour le projet d'aménagement du SAR est de préserver ces espaces naturels aux fonctions essentielles en y empêchant les extensions d'urbanisation, et en orientant les développements urbains nécessaires vers les 23 000 hectares d'espaces actuellement en friche ou sans vocation particulière. » « Le SAR prévoit la protection au titre des espaces agricoles de 68 000 hectares. »
- Sur la lutte contre l'étalement urbain et le mitage : « Entre 1997 et 2006, la surface urbanisée a progressé de 16 % dans les Bas et de 27 % dans les mi-pentes et dans les Hauts, y aggravant ainsi le décalage entre fonctions urbaines et résidentielles. » « Le SAR n'autorise jusqu'à 2030 que 3 800 hectares d'extension d'urbanisation [pour l'ensemble de l'île], espace d'urbanisation prioritaire compris, ce qui représente une hausse de 14 % de la tache urbaine. Ce chiffre est à comparer avec la croissance de plus de 5 000 hectares observée sur la période 1997-2006. » (Suivent des tableaux des extensions de surfaces autorisées pour la tache urbaine à l'horizon 2030, soit 360 ha dans les Hauts ruraux au lieu de 3 553 dans le scénario fil de l'eau, 1 090 contre 7 094 dans les mi-pentes¹⁹).
- Sur le développement économique des Hauts : « Développer dans les Hauts l'activité porteuse d'emplois, en lien avec les objectifs de développement durable et pérenne, reste un enjeu essentiel conjugué avec une meilleure desserte de ces zones en services. » « Le SAR, pour donner sens au principe d'armature urbaine retenue, permet la poursuite des efforts de structuration des bourgs dans les mi-pentes et les Hauts, en y délimitant clairement l'espace urbain et en y encourageant une densification adaptée. Par effet de seuil, cette orientation favorisera le développement de centres multiservices intégrant commerces et services publics. » « Créer de l'emploi et le conforter pour vivre et travailler dans les territoires ruraux dont les Hauts. » « Poursuivre l'amélioration de desserte en équipements de proximité notamment dans les bourgs à mi-pentes et des Hauts. »
- Sur le besoin d'infrastructures de transport : « [La route des Tamarins] doit être

¹⁹ Cf. SAR Réunion, tome 2, § V *Incidences du SAR sur l'environnement*, p. 114.

considérée comme un fabuleux outil de développement de La Réunion pour désenclaver les Hauts. » « L'objectif général [du projet d'irrigation du Littoral Ouest] est de parvenir à [...] satisfaire durablement et équitablement les besoins en eau du développement agricole, domestique et économique de l'île ([...] zones des Hauts). » « Le réseau haut débit G@zelle, qui vise à mettre à disposition de tous les opérateurs un réseau régional mutualisé, sans limite de débit et dans des conditions 'transparentes et non discriminatoires', doit être déployé sur l'ensemble de l'île et en particulier dans les Hauts. »

Le SAR de 2011 devrait prochainement être mis en révision. Un bureau d'études sera mandaté par la Région à cette fin. L'objectif est de le finaliser en 2026. La Région entend y faire une mention spéciale des Hauts comme « 5^{ème} micro-région ».

Les Programmes opérationnels européens et les Contrats de convergence

Au titre des programmes pluriannuels de financement, on fera référence aux Programmes européens sur fonds FEDER, FEADER et FSE, et au Contrat de convergence liant l'Etat et la Région.

Les Hauts figuraient au titre de grand projet dans les programmes 2007-2013²⁰.

Sur la période 2014-2020, les programmes opérationnels européens ont consacré des lignes spécifiques aux Hauts, notamment le FEDER, OT 9 Développement et structuration de l'attractivité des Hauts.

La génération à venir des programmes adopte une ligne volontairement orientée vers le développement économique, ce qui n'épuise pas les problématiques spécifiques des Hauts, comme on le verra plus loin.

Le programme Réunion FEDER FSE+ 2021-2027 présenté par la France dans sa dernière édition le 20 octobre 2022 et approuvé par la Commission européenne le 9 novembre 2022 intéresse les Hauts dans des mesures à portée générale, telles que :

- La priorité P03 / RSO2.8. Favoriser une mobilité urbaine multimodale durable (105 M€ de FEDER pour les Transports multimodaux – RTE-T) : où il est question de liaisons par câble ;
- P05 / RSO4.6. Renforcer le rôle de la culture et du tourisme durable dans le développement économique, l'inclusion sociale et l'innovation sociale (50,300 M€ de FEDER) ; où l'on veut faire de l'écotourisme « l'objet d'un processus de découverte entrepreneuriale », avec le soutien aux équipements et sites touristiques et culturels et aux « portes de Parc » ;
- P06 / RSO5.2. Encourager le développement social, économique et environnemental intégré et inclusif ainsi que la culture, le patrimoine naturel, le tourisme durable et la sécurité hors zones urbanisées (26,493 M€ de FEDER) : où il est édicté « une politique dédiée au titre des Hauts », consistant en aide à l'aménagement de zones d'activités, amélioration des réseaux d'eau potable, aménagements liés au plan de gestion des risques d'inondation, amélioration du cadre de vie, structuration des bourgs, développement des services de proximité.

Le Programme de développement rural (PDR) FEADER élaboré par le Département, et qui doit être soumis à concertation au sein du Comité de suivi plurifonds convoqué le 7 avril 2023, ne comporte aucune mesure dédiée aux Hauts. Néanmoins, certaines d'entre elles (73.04

²⁰ Cf. SAR Réunion, tome 1 Etat initial de l'environnement, p. 38.

Préservation et restauration du patrimoine naturel et forestier dont sites Natura 2000 – 20,352 M€ dont 16,282 M€ de FEADER ; 73.06 Infrastructures de défense, de prévention des risques forestiers, de mobilisation des bois et de mise en valeur de la forêt dans sa dimension multifonctionnelle – 5,280 M€ dont 4,224 M€ de FEADER ; 77.05 LEADER – 23,750 M€ dont 19,000 M€ de FEADER) intéressent plus particulièrement les Hauts.

Le Contrat de convergence et de transformation de La Réunion 2019-2022, signé le 8 juillet 2019 par le préfet de la région Réunion, le président du Conseil régional de La Réunion, le président du Conseil départemental de La Réunion et les présidents des cinq Communautés intercommunales, en présence du Président de la République et du Premier ministre, est doté d'une enveloppe globale de 608 M€ (dont environ les deux-tiers proviennent du budget de l'Etat, et le tiers restant de ceux des collectivités réunionnaises). Le communiqué officiel souligne qu'il consacre aux territoires « les plus fragiles » (quartiers prioritaires de la politique de la ville, centre-ville, hauts de l'île ») une enveloppe spécifique de 23 M€.

Les Hauts y bénéficient de lignes spécifiques :

- 1.1.2.2. Attractivité des Hauts : 3 M€ ;
- 1.2.1.2. Développement et structuration des Hauts (FEADER) : 19,006 M€ (« Faire des Hauts un laboratoire pour l'ensemble de La Réunion », « Accompagner une nouvelle génération de leaders », « Favoriser des créations artistiques d'envergure en s'appuyant sur les patrimoines et l'identité des Hauts », « Préserver la biodiversité ») ;
- 1.2.1.3. Expérimentation et innovation de la politique des Hauts : 0,976 M€ (« Développer les capacités d'expertise ») ;
- 4.5.1.2. Reconstruction des gîtes publics de montagne : 12,701 M€ (notamment pour celui du Piton des neiges et celui du Volcan).

D'autres lignes intéressent assez directement les Hauts, telles que celles relatives à la revitalisation des centres-bourgs de la CIVIS, dont Cilaos, à la culture, au projet de route des Hauts de l'Est, au transport par câble, à la défense des forêts contre l'incendie (DFCI), aux retenues collinaires de grande capacité, au dispositif permanent de veille du Volcan Piton de la Fournaise.

Ces lignes budgétaires sont généralement présentées en contreparties des dotations européennes inscrites dans les PO.

Nombre d'autres actions de portée générale intéressent par ailleurs les Hauts.

Annexe 4. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Aubry	Didier	Région Réunion	Directeur général adjoint, chargé du développement durable	21/02/23
Beaulieu	Jean-François	Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement	Vice-président	24/02/23
Bègue	Agnès	Ville du Tampon	Directrice de cabinet	22/02/23
Bègue	Vincent	Secrétariat général des Hauts	Chargé de mission au pôle coordination, développement, aménagement et économie	24/02/23
Bertile	Wilfrid	Région Réunion	Conseiller régional de La Réunion, délégué au co-développement régional, à la pêche et aux relations extérieures	21/02/23
Braun	Emmanuel	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de La Réunion	Directeur adjoint	20/02/23
Carassou	Doris	Communauté d'agglomération du Sud - CASUD	Directeur général des services	22/02/23
Catapoullé	Pierre	Communauté intercommunale Réunion Est - CIREST	Directeur général des services	21/02/23
Chevalier	Olivier	Communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest - TCO	Directeur aménagement, planification, habitat	20/02/23
Cobelli	Anne	Association de développement rural de La Réunion - AD2R	Cheffe du projet Accroître les compétences des acteurs ruraux	20/02/23
Czorny	Vassili	Préfecture de La Réunion	Secrétaire général adjoint pour les affaires régionales de La Réunion	24/02/23
Dambreville	Alain	Association réunionnaise pour la modernisation de l'économie fruitière, légumière et horticole - ARMEFLHOR	Président	23/02/23
Delorme	Jean-Philippe	Parc national de La Réunion	Directeur	22/02/23

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Dupuy	Claudine	Région Réunion	Directrice générale des services	21/02/23
Eveno	Stéphane	Communauté d'agglomération du Sud - CASUD	Directeur de cabinet	22/02/23
Ferrand	Paul	Parc national de La Réunion	Directeur adjoint	22/02/23
Filippini	Jérôme	Préfecture de La Réunion	Préfet de la Région Réunion	24/02/23
Garbal	Sylvain	Région Réunion	Directeur de l'aménagement du territoire p.i.	21/02/23
Gironcel	Maurice	Ville de Sainte-Suzanne	Maire de Sainte-Suzanne	21/02/23
Grammont	Philippe	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de La Réunion	Directeur	20/02/23
Guézelot	Philippe	Ville du Tampon	Directeur général des services	22/02/23
Guhur	Frédéric	Département de La Réunion	Directeur général adjoint p.i., Pôle développement	21/02/23
Hébert	Alain	Association de développement rural de La Réunion - AD2R	Chef de projet de l'animation territoriale	20/02/23
Henriette	Thierry	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural	Président directeur général	24/02/23
Herbreteau	Arthur	Parc national de La Réunion	Chargé de mission agri-environnement, Représentant du Parc à la commission cœur habité	02/03/23
Hoarau	Marylène	Secrétariat général des Hauts	Ingénieure générale territoriale, chargée de mission	24/02/23
Hoareau	Axel	Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement	Conseiller, chargé de la montagne	24/02/23
Hoareau	Serge	Ville de Petite-île	Maire, Premier vice-président du Conseil départemental chargé des fonds européens et du FEADER, président de l'association départementale des maires, vice-président de la CIVIS	22/02/23

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Insa	Guillaume	Association réunionnaise pour la modernisation de l'économie fruitière, légumière et horticole - ARMEFLHOR	Direction technique	23/02/23
Jurquet	Isabeau	Parc national de La Réunion	Chef du SAADD	22/02/23
Lajoie	Gilles	Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement	Conseiller, président du Conseil académique de l'Université de La Réunion	24/02/23
Lauret	Ariste	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural	Directeur	24/02/23
Lebon	Raymond	Communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest - TCO	Responsable du service développement des Hauts et appui aux territoires	20/02/23
Léonard	Sylvain	Office national des forêts, Direction territoriale La Réunion et Mayotte	Directeur régional	23/02/23
Maillot	Patrick	Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement		24/02/23
Melchior	Cyrille	Département de La Réunion	Président du Conseil départemental, Conseiller général du canton de Saint-Paul	21/02/23
Meyer	Amandine	Communauté intercommunale des villes solidaires - CIVIS	Cheffe de projets Petites Villes de Demain	23/02/23
Minatchy	Clélie	GAL Hauts Nord	Chef de projet	20/02/23
Miramond	Nicolas	Office national des forêts, Direction territoriale La Réunion et Mayotte	Chef du service développement et aménagement du territoire	23/02/23
Mondon	Laurence	Ville du Tampon	Deuxième maire-adjointe, déléguée à l'aménagement des Hauts, Conseillère communautaire de la CASUD	22/02/23
Nebonne	Emmanuel	GAL For Est	Chef de projet	20/02/23
Nurbel	Toulassi	Association réunionnaise pour la modernisation de l'économie fruitière, légumière et horticole - ARMEFLHOR	Directrice technique adjointe	23/02/23
Omarjee	Idriss	Région Réunion	Directeur de cabinet	21/02/23

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Oudard	Bruno	Département de La Réunion	Directeur de l'éducation, ancien secrétaire général des Hauts	21/02/23
Picardeau	Dominique	Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement	Vice-président chargé du numérique	24/02/23
Puylaurent	Patricia	Région Réunion, Direction de l'aménagement du territoire	Chef du service développement territorial	21/02/23
Selly	Patrice	Communauté intercommunale Réunion Est - CIREST	Président, Maire de Saint-Benoît, coprésident du GAL For Est	21/02/23
Séraphin	Emmanuel	Communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest - TCO	Président, Maire de Saint-Paul	20/02/23
Sheikmeera	Jérémy	Communauté intercommunale Réunion Est - CIREST	Directeur de cabinet	21/02/23
Técher	Jacques	Ville de Cilaos	Maire, 5ème vice-président du Conseil régional de La Réunion, délégué aux travaux et routes	23/02/23
Thien Ah-Koon	André	Communauté d'agglomération du Sud - CASUD	Président, Délégué aux forêts et à l'aménagement du territoire au Conseil départemental de La Réunion, Conseiller départemental du canton du Tampon 2, Maire du Tampon	22/02/23
Thien Ah-Koon	Patrice	Ville du Tampon	Septième maire-adjoint, délégué aux affaires juridiques et à la communication, Conseiller communautaire de la CASUD	22/02/23
Valy	Amine	Association GAL Grand Sud Terres de volcans	Directeur, président du Conseil économique et social du Parc national de La Réunion	23/02/23
Vienne	Dominique	Conseil économique et social régional de La Réunion	Président, Président des CESER de France	21/02/23
Wong Pin	Françoise	Association de développement rural de La Réunion - AD2R	Directrice	20/02/23

Annexe 5. Réunions tenues par le SGH depuis sa création

Le Secrétariat général des Hauts a animé trois instances :

- un comité d'orientation stratégique de développement et d'aménagement des Hauts (COSDAH) ;
- un comité de pilotage (COPIL) politique et stratégique de son action ;
- un comité technique de pilotage (COTECH).

Les tableaux ci-dessous rappellent succinctement les réunions dont la mission de l'IGEDD a eu connaissance, avec les personnalités présentes et les questions traitées.

COSDAH

date	élus participants	fonctionnaires	dossiers
02/09/15	David Lorion, Serge Hoareau	SGAR	
25/10/16	Paul Técher, Serge Hoareau, CASUD, CIVIS		plan d'action du SGH
12/09/17	Paul Técher, Daniel Jean-Baptiste-Parny, Daniel Gonthier, CASUD, CINOR, CIREST	SGAR, Dr Parc	avancement du cadre stratégique partagé (CSP), perspectives de programmation, avancement Portes de Parc, études tourisme et accès à Mafate, dispositif MSAP (mutualisation des services au public), représentants du COSDAH au Conseil national de la montagne
27/11/18			avancement et perspectives du CSP, Salazie Porte de Parc, eau à Mafate
19/02/19	Paul Técher, Augustine Romano, CASUD, TCO	SGAR, Dr Parc	avancement et perspectives du CSP, Portes et itinéraires de découverte du Parc, eau à Mafate

COPIL

date	élus participants	fonctionnaires	dossiers
24/04/15		SGAR adj, DGA Dpt, Dce Parc	avancement PO FEDER et FEADER, appel à projet LEADER, situation d'AD2R, fonctionnement du SGH
09/07/15			cadre stratégique partagé (CSP), avancement FEADER et FEDER, lancement de l'appel à projet LEADER
08/06/16	Paul Técher, Serge Hoareau	SGAR	candidatures GAL, plan d'actions
29/05/17	Paul Técher, Serge Hoareau	SGAR	activité et plan d'action du SGH, avancement de LEADER, contrats de ruralité
08/12/17	Paul Técher, Serge Hoareau	SGAR adj	programmation en cours, lancement LEADER, perspectives 2018
20/06/18	Paul Técher, Laurence Mondon	SGAR adj	activité 2017 du SGH, avancement et perspectives du CSP, AMI maison de service au public, projet PIVE de Salazie
15/03/19	Paul Técher, Laurence Mondon	SGAR adj	ventilation des CPN, reprogrammation FEADER à mi-parcours, fonds de garantie

date	élus participants	fonctionnaires	dossiers
25/06/19	Paul Técher	SGAR	activité du SGH, perspectives du CSP, étude des flux d'accès au volcan, méthodologie stratégie 2027
03/03/20		SGAR adj, DGA Rég, DGA Dpt	consultation des acteurs locaux sur stratégie 2027, suite
02/07/20		DGA dpt, Dr Parc	activité du SGH, avancement FEADER, étude stratégique 2027 (Abak)
03/12/20	Paul Técher	SGAR adj, DGA Dpt	programmation en cours, illustrations LEADER, programmation 2027, chefferie de projet Portes de Parc
01/03/21		SGAR adj, DGA Dpt	nouveau cadre stratégique pour les Hauts
23/06/21		DGA Rég, DGA Dpt	stratégie 2027 pour les Hauts, gouvernance
14/12/21		SGAR, DGA Rég, DGA Dpt	programmation en cours, stratégie 2027, info LEADER 2027
01/09/22		SGAR adj, DGA Rég, DGA Dpt	gouvernance 2023-27

COTECH

date	élus participants	fonctionnaires	dossiers
24/04/15		SGAR adj, DGA Dpt, Dce Parc	avancement PO FEDER et FEADER, appel à projet LEADER, situation d'AD2R, fonctionnement du SGH
19/08/15			
26/09/16		SGAR adj	préparation de la journée rurale
12/12/16		SGAR adj	activité du SGH, avancement de LEADER
06/02/17			
10/04/17		SGAR adj, DGA Région	activité et feuille de route du SGH, avancement de LEADER, cadrage Porte de Parc de Cilaos, orientations du Parc au titre du cadre stratégique partagé (CSP)
29/08/17			
28/09/17			
29/03/18		DA Parc	cadrage Portes de Parc, eau à Mafate
23/08/18			
05/11/18			
11/12/18		consultation écrite	
12/02/19			
27/05/19			
08/07/19			
24/09/19			
31/10/19			
28/01/20		SGAR adj	programmation en cours
26/02/20			
20/03/20		consultation écrite	

date	élus participants	fonctionnaires	dossiers
27/04/20		consultation écrite	
20/05/20		consultation écrite	
16/06/20			
27/07/20		consultation écrite	
18/08/20			
18/09/20		consultation écrite	
23/11/20			
17/02/21			
25/08/21		SGAR adj, DA Parc	programmation en cours, info sur Portes de Parc
24/09/21		consultation écrite	
27/10/21			
01/12/21			
17/02/22		consultation écrite	
29/03/22		consultation écrite	
03/08/22			
26/09/22		consultation écrite	
18/11/22		consultation écrite	

Annexe 6. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AD2R	Association pour le développement rural de La Réunion
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
ARMEFLHOR	Association réunionnaise pour la modernisation de l'économie fruitière, légumière et horticole
CASUD	Communauté d'agglomération du Sud
CCEE	Conseil de la culture, de l'éducation et de l'environnement
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CINOR	Communauté intercommunale du Nord de La Réunion
CIRAD	Centre international de recherche en agronomie pour le développement
CIREST	Communauté intercommunale Réunion Est
CIVIS	Communauté intercommunale des villes solidaires
COFIL	Comité de pilotage
COSDAH	Comité d'orientation stratégique de développement et d'aménagement des Hauts
COTECH	Comité technique de pilotage
CSP	Cadre stratégique partagé
CSR	Comité de suivi régional
CTAP	Conférence territoriale de l'action publique
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DFCI	Défense des forêts contre l'incendie
DEAL	Direction de l'environnement de l'aménagement et du logement
EEE	Espèce exotique envahissante
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPF	Etablissement public foncier
ETP	Equivalent temps plein
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement économique régional
FSE	Fonds social européen
GAL	Groupe d'action locale
LEADER	Liaison entre acteurs de développement de l'économie rurale
MIGT	Mission d'inspection générale territoriale
ONF	Office national des forêts
PAH	Plan d'aménagement des Hauts
PAPAM	Plantes à parfum aromatiques et médicinales

Acronyme	Signification
PETR	Pôle d'équilibre territorial et rural
PIVE	Plan d'interprétation et de valorisation écotouristique
PO	Programme opérationnel
SAR	Schéma d'aménagement régional
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SGH	Secrétariat général des Hauts de La Réunion
TCO	Territoire de la côte Ouest
UICN	Union internationale pour la conservation de la nature



[Site internet de l'IGEDD :](#)