

LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

Pour un renforcement
de la coopération
régionale des Outre-mer

Rémy-Louis Budoc

Mai 2012

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les éditions des
JOURNAUX OFFICIELS

2012-09

NOR : CESL1100009X

Mercredi 16 mai 2012

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 9 mai 2012

POUR UN RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE DES OUTRE-MER

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

M. Rémy-Louis Budoc, rapporteur

au nom de la

délégation à l'Outre-mer

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 22 mars 2011 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la délégation à l'Outre-mer la préparation d'un avis : *Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer*. La délégation à l'Outre-mer, présidée par M. Jean Frémont, a désigné M. Rémy-Louis Budoc comme rapporteur.

Sommaire

■ Synthèse de l'avis	4
■ Avis	9
Introduction	9
■ Enjeux et horizons de la coopération régionale	10
■ Un concept à clarifier	10
■ Les zones d'influence de la coopération	11
■ Les enjeux essentiels	11
■ Comment renforcer la coopération régionale	12
■ Assurer les fondamentaux préalables	12
➤ Mettre en œuvre les moyens juridiques, financiers et institutionnels disponibles	13
➤ Dépasser les contentieux territoriaux existants	16
➤ Disposer des bonnes infrastructures de désenclavement	17
■ Refonder la gouvernance de la coopération régionale	18
➤ Mieux coordonner l'action des différents acteurs de la coopération intervenant dans la zone géographique des territoires ultramarins	18
➤ Mieux connaître et répertorier les actions de coopération menées dans un pays ou un territoire	19
➤ Développer et systématiser les commissions mixtes transfrontalières	20
➤ Mieux former les personnes en charge de la coopération régionale	20
➤ Mieux impliquer la société civile, condition de réussite des projets	21
■ Cibler en priorité les projets répondant aux intérêts réciproques	22
➤ Hiérarchiser et mieux définir les objectifs de la coopération régionale	22

➤ Recentrer une partie de la politique de coopération de la France sur les zones géographiques des territoires ultramarins	25
■ Pour une nouvelle politique européenne de grand voisinage basée sur le développement humain	26
➤ Mettre en place une politique de Grand voisinage dans les zones de coopération des Outre-mer	26
➤ Créer un GECT ultrapériphérique pour fédérer les acteurs et promouvoir l'émergence de projets	27
➤ Apporter des réponses à la problématique FED/FEDER	28
➤ Instaurer un fonds « miroir » en faveur des partenaires étrangers	29
➤ Prévoir des études d'impact dans les négociations commerciales tenant compte des territoires ultramarins	29
Conclusion	31
■ Déclaration des groupes _____	32
■ Scrutin _____	44
Liste des personnes auditionnées _____	46
Table des sigles _____	47
Bibliographie _____	49

POUR UN RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE DES OUTRE-MER

Synthèse de l'avis¹

Depuis au moins une décennie, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, La Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et Miquelon, les Terres australes et antarctiques françaises et Wallis-et-Futuna coopèrent de manière plus structurelle avec les pays et territoires de leur zone géographique respective. Cette coopération porte sur des projets relevant des domaines économique, social, sanitaire, culturel, éducatif, environnemental, scientifique, etc. Elle dispose d'outils juridiques à la fois communs à l'ensemble des collectivités territoriales et spécifiques aux territoires ultramarins. Elle bénéficie également de nombreux dispositifs et leviers au niveau européen.

Les espaces concernés par cette coopération sont vastes : la Caraïbe, le Plateau des Guyanes, l'ouest de l'Océan Indien, l'Océanie et les régions autour de Terre-neuve. Cette coopération régionale favorise la création d'un espace d'échanges et pourrait contribuer fortement à améliorer la diversification et l'internationalisation des économies ultramarines, en créant des emplois stables et de qualité. Elle devrait également faire des Outre-mer, des catalyseurs de développement dans leur zone géographique respective et des frontières actives de l'Europe.

Dans le contexte actuel de crise mondiale et dans la perspective d'une nouvelle communication, en 2012, de la Commission européenne relative aux territoires ultramarins, le renforcement de la coopération régionale des Outre-mer dans leur espace respectif constitue non seulement une évidence, mais aussi un formidable défi. Quatre enjeux essentiels doivent être particulièrement pris en compte :

- le développement économique, social, sanitaire, éducatif, environnemental (notamment la biodiversité) des collectivités ultramarines dans leur bassin de vie respectif ;
- la promotion et la sauvegarde des identités culturelles ultramarines ;
- une meilleure organisation et maîtrise des flux migratoires dans les différentes zones concernées ;
- une contribution au rayonnement de l'Union européenne (UE) et au développement de la francophonie.

Les principales préconisations du Conseil économique, social et environnemental (CESE) pour renforcer la coopération régionale des Outre-mer s'articulent autour des quatre axes suivants :

1 L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 189 voix et 5 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

Assurer les fondamentaux préalables

Le renforcement de la coopération régionale des Outre-mer passe d'abord par la mise en place ou l'amélioration des outils et des dispositifs qui existent. Il passe également par l'instauration d'infrastructures et de relations « diplomatiques » qui ne relèvent pas nécessairement directement de la coopération, mais en sont des éléments de contexte indispensables à sa mise en œuvre efficace. Dans ce cadre, le CESE :

- recommande que l'ensemble des territoires ultramarins, sans exception, puissent nommer des agents les représentant pour servir notamment dans les ambassades de France implantées dans les pays appartenant à leur zone géographique ;
- recommande que le ministère des Affaires étrangères et européennes fasse preuve d'un engagement diplomatique à la hauteur des enjeux pour mettre en exergue les points de blocage de toute nature qui freinent ou ralentissent l'adhésion des Outre-mer aux organismes internationaux de coopération ;
- recommande que la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) se mobilise davantage envers les territoires ultramarins ne serait-ce qu'en les informant mieux et que la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), qui comprend des représentants ultramarins, organise parfois ses travaux sur les articulations possibles entre coopération décentralisée et coopération régionale mises en œuvre par les Outre-mer ;
- recommande que la politique d'assouplissement en matière de visas soit poursuivie et adaptée pour l'entrée des étrangers sur le territoire des collectivités françaises ultramarines afin de favoriser les échanges économiques, touristiques et ceux liés à la formation ;
- estime que les moyens financiers utilisés pour la coopération régionale des territoires ultramarins doivent être confortés et qu'une augmentation ne manquerait pas d'avoir des effets importants considérant le faible niveau de développement des pays destinataires des projets ;
- préconise que le Groupe de travail de haut niveau (GTHN) pour les Comores et Mayotte se réunisse de nouveau et reprenne ses activités ;
- estime donc importante la dotation en infrastructures de désenclavement, notamment routières, portuaires, aéroportuaires et numériques des territoires ultramarins et des pays ou territoires qui les entourent. Mais cette dotation doit être pensée et mise en œuvre régionalement et être accompagnée d'initiatives politiques fortes visant à adapter plutôt qu'à ajouter des obstacles de toute nature avec les pays de leur immédiat voisinage. Les cahiers des charges de ces projets doivent prendre en compte toute atteinte à l'environnement et maîtriser les contraintes environnementales en référence aux indicateurs de l'Union européenne, en prévoyant notamment des mesures d'atténuation et de compensation.

Refonder la gouvernance de la coopération régionale

Le renforcement de la coopération régionale des Outre-mer nécessite de mieux coordonner et former ses différents acteurs. Il suppose également de mieux connaître et répertorier les actions de coopération menées. Dans ce cadre, le CESE :

- préconise, afin d'améliorer la coordination entre les différents acteurs de la coopération régionale intervenant dans la zone géographique des territoires ultramarins, d'une part l'organisation annuelle, pour chacune des zones géographiques (Caraïbe, Amazonie-Plateau-des-Guyanes, Océan Indien, Atlantique nord et Océanie), d'une conférence de coopération régionale élargie à l'ensemble des acteurs impliqués, y compris les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales à l'instar des Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER). D'autre part, une conférence permanente de la coopération régionale pourrait se réunir régulièrement au sein de chaque zone géographique. Cette conférence, présidée par l'ambassadeur délégué à la coopération régionale, comprendrait les principaux acteurs locaux de la coopération régionale : l'État, les collectivités territoriales et la société civile ;
- préconise la création sur Internet, d'un atlas de la coopération pour chacun des pays et territoires appartenant à la zone de coopération régionale des territoires ultramarins. Cet atlas aurait pour objectif *a minima* de répertorier les projets de coopération menés par l'UE, les collectivités territoriales, l'Agence française de développement (AFD), etc. ;
- estime que les commissions mixtes, qui permettent d'avoir une vue d'ensemble, devraient être développées et systématisées et que les collectivités ultramarines devraient y avoir un vrai rôle institutionnel et non y être invitées comme simples participants ;
- préconise que les personnes en charge de la coopération régionale dans les territoires ultramarins devraient bénéficier de formations spécifiques définies en partenariat notamment avec le ministère des Affaires étrangères et européennes ;
- considère l'implication des acteurs de la société civile comme un gage de réussite des projets de coopération régionale.

Cibler en priorité les projets répondant aux intérêts réciproques

Le renforcement de la coopération régionale des Outre-mer passe par une meilleure définition et une hiérarchisation de ses objectifs afin d'améliorer notamment son efficacité. Dans ce cadre, le CESE :

- préconise que les priorités de la coopération régionale des Outre-mer soient les suivantes :
 - favoriser le développement économique, social et environnemental ;
 - participer à la préservation des biens publics mondiaux ;
 - promouvoir l'enseignement, la formation et la recherche ;

- préconise que la diplomatie française, dans le cadre des échanges franco-brésiliens et franco-surinamais, attire l'attention des parlements de ces pays sur l'importance d'accélérer la ratification des conventions et accords de coopération en matière de police et de justice afin de conforter la coopération régionale ;
- considère que le renforcement des relations des Outre-mer avec les pays de leur environnement géographique doit passer par la création d'un dispositif scolaire et universitaire selon le modèle d'ERASMUS dans les territoires ultramarins ;
- propose que la place et le rôle des territoires ultramarins dans la stratégie de coopération de la France soient mieux pris en compte et confortés.

Pour une nouvelle politique européenne de grand voisinage basée sur le développement humain

La « cohésion territoriale » est aujourd'hui une des trois composantes de la politique de cohésion de l'Union européenne, aux côtés de celles économique et sociale. Mais l'Union européenne n'en a pas encore tiré toutes les conséquences pour les Outre-mer. Aussi, le CESE :

- préconise la mise en place par la Commission européenne d'une véritable politique de grand voisinage dans chacune des zones où se trouvent les territoires ultramarins ;
- préconise la création d'un Groupement européen de coopération territoriale (GECT) ultrapériphérique pour fédérer les acteurs locaux et les pays tiers voisins et promouvoir l'émergence de projets ;
- souhaite que soient mises en œuvre rapidement les mesures concrètes d'amélioration des synergies entre le Fonds européen de développement (FED) et le Fonds européen de développement régional (FEDER), mesures préconisées par le groupe de travail opérationnel FED/FEDER piloté par la Direction générale (DG) « Politique régionale » de la Commission européenne. Ces mesures devraient être débattues au sein de l'Union européenne afin d'aboutir à des positions communes dans le cadre de la nouvelle programmation financière 2014-2020 ;
- considère que les moyens financiers consacrés à la coopération régionale des territoires ultramarins et financés à partir du FED et du FEDER doivent être augmentés dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel 2014-2020 ;
- propose la création d'un fonds « miroir » consistant à mettre à la disposition des États tiers un montant équivalent à celui alloué au titre de la coopération régionale aux RUP et aux PTOM pour que ces pays puissent cofinancer des projets communs. Ce fonds « miroir » pourrait être financé à partir du FED ;
- est favorable, pour les programmes Interreg, notamment celui de la Caraïbe, à l'instauration d'une présidence tournante des Comités de décision, entre les différentes régions concernées de Guadeloupe, Guyane et Martinique même si la Guadeloupe en reste l'Autorité de gestion.

- préconise que les études d'impact des futurs accords commerciaux de l'UE prennent en compte les conséquences de ces accords sur les Régions ultrapériphériques (RUP) et les Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) du fait de leur proximité géographique avec les pays tiers concernés. Il souhaite donc que parmi les termes de référence soit explicitement indiquée la consultation des parties prenantes dans les RUP et les PTOM. Le CESE estime également primordial d'être attentif aux mesures d'accompagnement qui sont proposées par l'étude d'impact et d'être vigilant sur la composition des Comités de suivi mis en place à la suite de tous les accords de libre-échange y compris les Accords de partenariat économique (APE). La société civile des RUP et des PTOM pourrait avoir un statut d'observateur au sein de ces Comités de suivi. Enfin, il demande que des évaluations des effets des APE soient effectuées.

*

* *

Depuis au moins une décennie, les Outre-mer coopèrent de manière plus structurée avec les pays et territoires de leur zone géographique respective autour de projets relevant des domaines économique, social, sanitaire, culturel, éducatif, environnemental... De plus, la volonté récente de promouvoir leur développement endogène a replacé dans l'actualité, si cela était nécessaire, l'intérêt de renforcer leur coopération régionale. En effet, des projets participant au développement endogène peuvent susciter des projets de coopération régionale et vice versa.

Au niveau européen, au cours des cinq dernières années, le règlement général des fonds structurels, ainsi que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, ont considérablement renforcé l'importance de la coopération régionale. Ainsi, le cadre financier 2007-2013 a fait de l'objectif « coopération territoriale » l'un des trois piliers de la politique de cohésion de l'Union européenne (UE), succédant à l'initiative communautaire INTERREG. Par la suite, la « cohésion territoriale » est devenue, dans l'article 174 du traité, l'une des trois composantes de la politique de cohésion, aux côtés de celles économique et sociale. Cet article établit fermement cet objectif comme l'une des priorités principales de l'Union européenne.

La « coopération territoriale » vise en grande partie à supprimer les obstacles physiques, administratifs, réglementaires et à atténuer « l'effet frontière » existant entre les territoires, pour leur permettre de répondre ensemble à leurs défis communs, qu'ils soient territoriaux (services, infrastructures, urbanisme et aménagement du territoire), globaux (mondialisation, changement climatique), économiques ou sociétaux. Elle recèle un gisement de compétitivité encore insuffisamment exploité et participe à l'union sans cesse plus étroite entre les peuples.

Dans ce contexte, les Outre-mer possèdent une valeur ajoutée en termes de coopération avec les pays et territoires tiers voisins en raison de leur expérience et de leurs spécificités qui devraient faire d'eux des catalyseurs de développement dans leur zone géographique respective et des frontières actives de l'Europe. Le renforcement de l'insertion régionale dans leur espace respectif constitue non seulement une évidence, mais aussi un éternel défi. Dans le contexte actuel de crise mondiale, une stratégie d'insertion régionale qui favorise la création d'un espace de coopération renforcée d'échanges économique, commercial, culturel, social, de recherche, de service, pourrait contribuer fortement à améliorer la diversification et l'internationalisation de leurs économies, en créant des emplois stables et de qualité. Toutefois, malgré l'existence de ce potentiel et bien que les objectifs soient partagés de tous, il existe de graves obstacles qui rendent difficile l'utilisation de ces ressources et capacités. Malgré des priorités convergentes de part et d'autre de la frontière, et nonobstant tous les efforts déployés par toutes les parties impliquées, l'expérience montre que les Outre-mer peinent à atteindre leurs objectifs dans ce domaine d'une façon satisfaisante et cohérente pour le bien-être et la prospérité générale des populations locales.

L'objectif de cet avis est de mettre en exergue les aspects incontournables de la coopération régionale des territoires ultramarins et de suggérer un ensemble de propositions concrètes pour la renforcer.

Enjeux et horizons de la coopération régionale

Un concept à clarifier

En matière d'action extérieure, le nouveau souffle donné à l'article 73 de la Constitution dont relèvent les régions d'Outre-mer (ROM) ainsi que l'affirmation identitaire confirmée par l'article 74 pour les collectivités d'Outre-mer (COM) et l'article 77 pour la Nouvelle-Calédonie, permettent aux collectivités ultramarines de disposer d'outils juridiques à la fois communs à l'ensemble des collectivités territoriales et spécifiques, afin de pouvoir mettre en œuvre des actions de coopération régionale. Ces actions peuvent concerner les domaines économique, social, sanitaire, culturel, environnemental, etc. et sont mises en œuvre en partenariat avec une ou des entités étrangères.

Ces actions de coopération régionale peuvent donc relever de dispositions concernant la **coopération décentralisée**, reconnues essentiellement par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. La **coopération décentralisée** désigne la coopération entre les collectivités locales, dont les collectivités locales d'Outre-mer, avec des entités locales ou territoriales d'États étrangers ou encore avec des autorités locales étrangères. La coopération décentralisée n'est pas nécessairement régionale. Elle peut en effet concerner deux instances n'appartenant pas à la même aire géographique. Cette coopération est suivie par le ministère des Affaires étrangères et européennes.

Les actions de coopération régionale relèvent également de dispositions concernant la **coopération régionale déconcentrée**, dispositions mises en place par la loi d'orientation pour l'Outre-mer n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 ou encore de dispositions relevant des lois spécifiques dans le cas des collectivités d'Outre-mer. La **coopération régionale déconcentrée** a un contenu particulier par rapport aux autres modes de coopération ouverts aux collectivités territoriales. Elle permet, sous conditions, une collaboration des entités infranationales ultramarines directement avec des États, des territoires ou des organismes intergouvernementaux de leur environnement régional. Ceux-ci sont essentiellement composés d'États aux autorités locales inexistantes ou parfois difficilement discernables. C'est donc dans le domaine des compétences internationales que l'insertion de la ROM dans son environnement régional doit être envisagée.

Enfin, pour mémoire, la **coopération internationale** désigne le dialogue, les relations entre des États souverains sans que le champ géographique de cette coopération soit limité, ni que les domaines ou les compétences soient définis *a priori*. Cette coopération est mise en œuvre par le ministère des Affaires étrangères et européennes.

On peut donc observer une gradation de la coopération régionale qui se traduirait hiérarchiquement par l'exercice d'une coopération régionale interétatique, d'une coopération régionale déconcentrée et d'une coopération régionale décentralisée.

Les zones d'influence de la coopération

Même s'il est actuellement difficile pour chaque territoire ultramarin de définir la région optimale au sein de laquelle il devrait déployer sa stratégie de coopération régionale, une brève description des grands blocs régionaux auxquels ils appartiennent apparaît comme une étape indispensable. Au sein de ces blocs régionaux, les territoires ultramarins présentent un produit intérieur brut (PIB) par habitant et un indicateur de développement humain (IDH) plutôt favorables par rapport à ceux des territoires voisins et apparaissent comme des pôles de stabilité politique, économique, monétaire, etc.

L'espace Caraïbe constitue la zone potentielle de coopération de la Guadeloupe, de la Martinique, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Cet espace est un ensemble formé de 38 pays et territoires de plus de 5,2 millions de km². La population s'élève à près de 250 millions d'habitants, soit environ 4 % de la population mondiale. On observera avec intérêt la stratégie de la région Martinique, stratégie d'ouverture d'un espace économique de la mer des Caraïbes vers le Plateau des Guyanes, qui s'est concrétisée par le déplacement récent en janvier 2012, d'une délégation régionale accompagnée de chefs d'entreprises dans l'État brésilien du Pará.

La Guyane occupe une place particulière. À la différence des autres départements français d'Outre-mer qui sont des îles, elle se situe au nord-est du continent sud-américain. C'est d'ailleurs le seul territoire du continent sud-américain où il existe une présence de la France et de l'Union européenne. Elle s'intègre, en effet, dans le Plateau des Guyanes qui s'étend du sud du Venezuela au nord-est du Brésil.

L'Océan Indien est la zone d'influence de **La Réunion**, de **Mayotte** et des **Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)**. C'est le plus petit des trois océans, mais il compte deux milliards d'habitants et est pourvu d'importantes ressources naturelles et halieutiques. La France apparaît comme la grande puissance du lac francophone situé à l'ouest de l'Océan Indien. Il existe une attente des pays participant à cet espace francophone.

L'Océanie comprend 16 pays indépendants et 15 territoires liés à des États. L'anglais, le français et le portugais y sont les principales langues parlées. Au sein de ce vaste ensemble, éloigné de tous les grands centres économiques et politiques du monde, se trouvent la **Polynésie française**, la **Nouvelle-Calédonie** et **Wallis-et-Futuna**.

Enfin, l'environnement géographique de **Saint-Pierre-et-Miquelon** est très différent de celui des autres collectivités territoriales ultramarines : il cantonne ce territoire à des relations bilatérales avec le Canada et quatre de ses provinces côtières : la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, Terre-neuve-et-Labrador et Québec.

Les enjeux essentiels

La coopération régionale mise en œuvre par les territoires ultramarins a pour objectif de répondre à des enjeux essentiels : lors de son audition devant les membres de la délégation à l'Outre-mer, le 12 juillet 2011, M. Vincent Bouvier, délégué général à l'Outre-mer, a insisté sur la nécessité de tenir compte de ces enjeux.

Le **premier enjeu est le développement économique, social, sanitaire, éducatif, environnemental (notamment la biodiversité)** des collectivités ultramarines dans leur bassin de vie respectif. Cet enjeu doit être mis en œuvre dans le cadre du développement endogène qui vise à développer la production locale mais également le commerce extérieur avec les États et territoires voisins des Outre-mer. Dans cette perspective, doivent être développés et valorisés les spécificités et les atouts dont ils peuvent disposer face à leurs voisins : la jeunesse de la population et son niveau de formation, les richesses culturelles, les pôles d'excellence reconnus dans certains domaines (les structures hospitalières, les universités, les instituts de recherche, le savoir-faire en matière d'infrastructure, etc.).

Le **second enjeu est la promotion et la sauvegarde des identités culturelles ultramarines**. Au regard de ce second enjeu, les collectivités ultramarines doivent rappeler et mettre en valeur leurs identités culturelles communes dans les relations avec leurs voisins, qu'il s'agisse par exemple de l'identité amazonienne pour la Guyane ou de l'identité mélanésienne pour la Nouvelle-Calédonie. Cette identité culturelle commune doit être un des moteurs des échanges des Outre-mer qui peut permettre aussi de favoriser la connaissance mutuelle des spécificités de chacun des territoires.

Le **troisième enjeu vise à mieux organiser et à maîtriser les flux migratoires dans les différentes zones concernées**. La coopération en matière de flux migratoires entre les collectivités ultramarines et leurs voisins est prise en étau entre des objectifs qui peuvent apparaître antinomiques. D'une part, il est nécessaire d'assouplir les régimes de visas pour faciliter les échanges en matière de tourisme mais également de voyages d'affaires, comme cela a été réclamé lors des États généraux de l'Outre-mer (EGOM). Des mesures en ce sens ont été prises mais leurs effets sur le terrain n'ont pas encore complètement convaincu. D'autre part, la lutte contre l'immigration clandestine doit être menée, en particulier à Mayotte, à Saint-Martin et en Guyane (y compris l'orpaillage clandestin), en mettant en place une coopération spécifique sur ce sujet difficile. Les autres types de coopération, économique, sociale, culturelle, peuvent également faciliter la maîtrise de ces flux migratoires.

Enfin, le **quatrième et dernier enjeu est de contribuer au rayonnement de l'Union européenne et au développement de la francophonie**. Cet enjeu repose en particulier sur la participation des Outre-mer et de la France aux nombreuses organisations régionales (Commission de l'Océan Indien, Commission du Pacifique Sud, etc.).

Comment renforcer la coopération régionale

Assurer les fondamentaux préalables

Le renforcement de la coopération régionale des Outre-mer passe d'abord par la mise en place ou l'amélioration des outils et des dispositifs qui existent. Il passe également par l'instauration d'infrastructures et de relations « diplomatiques » qui ne relèvent pas nécessairement directement de la coopération, mais en sont des éléments de contexte indispensables à sa mise en œuvre efficace.

Mettre en œuvre les moyens juridiques, financiers et institutionnels disponibles

Les territoires ultramarins disposent de compétences en matière de coopération régionale plus ou moins élargies selon leur statut. Ces compétences font de façon récurrente, l'objet de débats quant à l'opportunité de les étendre davantage, notamment dans leurs domaines de compétences propres. Deux points focalisent les critiques, en particulier pour les régions d'Outre-mer (ROM) : d'une part, l'obligation d'inscrire cette coopération dans un champ strictement régional et d'autre part, d'avoir à solliciter l'autorisation ou le mandat de l'État pour entamer, mener et conclure un accord.

Le cadre juridique et institutionnel actuel est habituellement justifié comme étant le point d'équilibre entre la libre administration des collectivités ultramarines dans un État unitaire et les compétences de souveraineté de l'État français. Mais avant même d'engager ce débat, encore faut-il s'assurer que les moyens existants sont promus et mis en œuvre.

☐ *Concrétiser la représentation des Outre-mer au sein du réseau diplomatique français*

Les territoires ultramarins ont désormais la possibilité d'affecter des agents dans le réseau diplomatique français. Des conventions pour définir les compétences exactes de ces représentants des territoires ultramarins sont en cours d'élaboration entre le ministère de l'Outre-mer et le ministère des Affaires étrangères et européennes. Ce dispositif mérite d'être mis en œuvre, systématisé et coordonné.

Ainsi, comme l'a indiqué l'ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan Indien, M. Leyssène, une convention est en cours de négociation entre le ministère des Affaires étrangères et européennes et le Conseil régional de La Réunion pour que des agents de cette collectivité puissent être mis à disposition des ambassades des pays de la zone de coopération afin de promouvoir les intérêts de La Réunion et d'être à l'écoute des marchés locaux et des appels d'offre par exemple².

La Nouvelle-Calédonie va être dotée de délégués au sein des ambassades de France des États insulaires de sa région proche. Une convention en ce sens a été signée le jeudi 26 janvier 2012 entre le ministère de la coopération, le ministère de l'Outre-mer et le gouvernement de Nouvelle-Calédonie. Elle prévoit que les ambassades de France en Australie, Nouvelle-Zélande, Vanuatu, Fidji et Papouasie-Nouvelle-Guinée recevraient ces délégués à partir de la fin 2013. En 2012, une formation d'un an devrait leur être dispensée à l'Institut d'étude politique de Paris et à l'Institut diplomatique et consulaire du ministère des Affaires étrangères et européennes. De même, un fonctionnaire territorial représentant de la Région Guyane devrait être également nommé au Suriname.

Le CESE recommande que l'ensemble des territoires ultramarins, sans exception, puissent nommer des agents les représentant pour servir notamment dans les ambassades de France implantées dans les pays appartenant à leur zone géographique.

² Audition de M. Philippe Leyssène, ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan Indien, devant la délégation à l'Outre-mer du CESE, le 10 mai 2011.

❑ *Favoriser la représentation des Outre-mer au sein des organisations régionales*

La représentation des Outre-mer dans les organisations régionales³ doit favoriser leur ancrage dans leur environnement. Toutefois être membre des organisations régionales est important, mais y être présent et participer à leurs travaux est tout aussi primordial. Cette présence implique que des agents des services de l'État et des collectivités territoriales aient pour mission de préparer et de participer aux travaux de ces organisations régionales afin que les intérêts du territoire ultramarin qu'ils représentent soient pris en compte aux différents stades de l'élaboration des projets.

Ainsi la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française sont membres associés du Forum des îles du Pacifique (FIP) depuis 2006. Il est nécessaire de soutenir les démarches de ces deux collectivités en vue d'obtenir le statut de membre permanent de cette instance, démarches entamées lors des sommets du FIP de Port-Vila en août 2010 et d'Auckland en septembre 2011. De même, Wallis-et-Futuna bénéficient du statut d'observateur au sein du FIP et leur demande d'accès au statut de membre associé doit également être appuyée.

Concernant Saint-Pierre-et-Miquelon, étant donné que la collectivité n'a pas reçu les mêmes compétences que la Polynésie française ou la Nouvelle-Calédonie en matière de relations extérieures, l'archipel reste très dépendant dans ses relations avec le Canada. Puisque l'essentiel des accords intéressant cette collectivité a trait à la pêche et aux hydrocarbures, il est difficilement compréhensible qu'elle n'ait pas reçu la capacité de négocier et signer des arrangements administratifs d'application des traités conclus.

Pour le moment, les ROM n'ont pas encore la possibilité d'être membres à part entière, mais peuvent, avec l'accord des autorités de la République, être membres associés de certains organismes régionaux ou observateurs auprès de ceux-ci. Ainsi, le 26 janvier 2012, la Haute Autorité de l'Organisation des États de la Caraïbe Orientale (OEEO) a donné son accord de principe aux demandes formulées par la Guadeloupe et la Martinique d'adhérer à cette organisation régionale en qualité de membre associé. La Guadeloupe, la Guyane⁴ et la Martinique ont décidé, le 5 décembre 2011, lors de la 3^e conférence des présidents des régions françaises d'Amérique, en accord avec le gouvernement français, de formaliser leur demande d'adhésion à la CARICOM et au CARIFORUM. Deux autres collectivités territoriales sont concernées : Saint-Barthélemy et Saint-Martin. La Guyane souhaite également adhérer à l'Organisation du traité de coopération amazonien (OTCA) et à l'Union des Nations Sud Américaines (UNASUR). La Guyane, la Guadeloupe et la Martinique ont également décidé d'adopter une démarche concertée pour occuper les postes électifs aux comités spéciaux de l'Association des États de la Caraïbe (AEC) dont ils sont membres associés avec désormais Saint-Barthélemy et Saint-Martin par l'intermédiaire de la France. Enfin, le rehaussement de la représentation française au sein du Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA) et de l'Association des États riverains de l'Océan Indien (IORARC) devrait avoir des conséquences positives pour La Réunion et Mayotte.

3 Les principales organisations régionales de la zone Caraïbe-Plateau des Guyanes sont la communauté caribéenne du marché commun (CARICOM), le CARIFORUM, l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OEEO) et l'Association des États de la Caraïbe (AEC). Les principales organisations régionales de la zone Océan Indien sont la Commission de l'Océan Indien (COI), le Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA), l'Association des États riverains de l'Océan Indien (ARC) et la communauté de développement de l'Afrique australe (SADC). Les principales organisations de la zone Océanie sont la Communauté du Pacifique (CPS) et le Forum des îles du Pacifique (FIP).

4 La demande de la Guyane a été transmise au ministre des Affaires étrangères et européennes, le 9 janvier 2012.

L'État doit se montrer de manière plus déterminée un allié des collectivités ultramarines, qui exercent une attraction sur les pays environnants grâce à leur statut politique (souvent perçu comme une curiosité ou une « anomalie coloniale »), économique et social de région d'Europe dans leur océan respectif. Il ne faut en effet pas perdre de vue que, dans les organisations internationales de ce type, les négociations et les arbitrages peuvent être d'une extrême complexité et exiger une expertise juridique et financière pointue, au point qu'il puisse être utile de bénéficier de l'assistance juridique de la France dans ces négociations internationales, sur des sujets déterminés, dans le cadre d'un partenariat intelligemment négocié.

Le CESE recommande que le ministère des Affaires étrangères et européennes fasse preuve d'un engagement diplomatique à la hauteur des enjeux pour mettre en exergue les points de blocage de toute nature qui freinent ou ralentissent l'adhésion des Outre-mer aux organismes internationaux de coopération.

Le CESE propose qu'une étude ministérielle soit initiée pour faire un état des lieux exhaustif au niveau de tous les organismes de coopération internationale impliquant les Outre-mer et formuler des propositions concrètes en vue de faciliter la poursuite de la démarche d'insertion des Outre-mer dans leur environnement géographique.

☐ *Utiliser davantage les moyens offerts par la coopération décentralisée*

Comme l'a indiqué M. Antoine Joly, délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales, lors de son audition devant les membres de la délégation à l'Outre-mer, le 26 avril 2011, la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) ne fait guère de distinction dans les actions qu'elle mène entre les collectivités, qu'elles soient métropolitaines ou ultramarines, étant donné notamment l'existence de dispositifs spécifiques de coopération pour les Outre-mer. Toutefois ce regard indifférencié semble avoir pour conséquence une faible implication des territoires ultramarins dans la coopération décentralisée et l'utilisation des moyens financiers, techniques, etc. qu'elle offre. Ainsi M. Antoine Joly a souligné que les collectivités territoriales ultramarines déposaient peu de dossiers répondant aux appels d'offre triennaux ou annuels pilotés par la DAECT. Cette faible implication des Outre-mer peut en partie s'expliquer par un manque d'information notamment à l'attention des communes.

Le CESE préconise que la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) se mobilise davantage envers les territoires ultramarins ne serait-ce qu'en les informant mieux et que la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), qui comprend des représentants ultramarins, organise parfois ses travaux sur les articulations possibles entre coopération décentralisée et coopération régionale mise en œuvre par les Outre-mer.

☐ *Poursuivre la politique d'assouplissement en matière de visas*

Avec les arrêtés de juillet 2011 relatifs à l'assouplissement des visas et documents exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire des collectivités françaises d'Outre-mer, ce sont près de 200 mesures de simplification qui ont été prises. Le Pacifique est devenu, à deux exceptions près, une zone libre de visas court-séjour pour se rendre en Nouvelle-Calédonie,

à Wallis-et-Futuna ou en Polynésie française. Cette mesure a été appréciée lors des Jeux du Pacifique, à Nouméa, à l'été 2011. Des initiatives ont été également lancées pour encourager le tourisme, telles que la délivrance de visas à l'arrivée à La Réunion, dans le cadre du concept des « Îles Vanille ».

Le CESE souhaite que la politique d'assouplissement en matière de visas soit poursuivie et adaptée pour l'entrée des étrangers sur le territoire des collectivités françaises ultramarines afin de favoriser les échanges économiques, touristiques et ceux liés à la formation.

☐ *Augmenter les moyens financiers consacrés à la coopération régionale*

Même s'il est pour l'instant difficile d'établir un bilan exhaustif de l'ensemble des moyens financiers consacrés à la coopération régionale dans les zones d'influence des territoires ultramarins, il est possible d'observer que certains fonds comme le Fonds Pacifique ou les fonds à disposition des ambassades pour ce type de projet ont tendance à fondre pour atteindre un étiage où la participation de la France risque d'apparaître bien symbolique. **Le CESE estime que les moyens financiers utilisés pour la coopération régionale des territoires ultramarins doivent être confortés et qu'une augmentation ne manquerait pas d'avoir des effets importants considérant le faible niveau de développement des pays destinataires des projets.**

Dépasser les contentieux territoriaux existants

La France a des contentieux territoriaux avec certains pays partenaires des territoires ultramarins dans le cadre de la coopération régionale. Dans l'Océan Indien, elle a un contentieux avec Maurice au sujet de Tromelin, avec les Comores au sujet de Mayotte et avec Madagascar au sujet des îles Éparses dans le canal du Mozambique. Dans la Caraïbe, entre Antigua-Barbuda et Saint-Barthélemy, un contentieux porte sur la délimitation maritime. Entre Saint-Martin (France) et Sint Maarten (Antilles néerlandaises), la question du point d'arrivée de la frontière qui conditionne la limite des eaux territoriales reste toujours en suspens. Enfin, sur le Plateau des Guyanes, entre le Suriname et la Guyane, les discussions portent sur les limites des eaux territoriales et du plateau continental.

Cependant, des avancées importantes ont déjà été constatées. Un accord avec Maurice sur l'île Tromelin a ainsi été signé il y a plus d'un an et est en cours de ratification parlementaire. Cet accord-cadre original pour la coopération économique, scientifique et environnementale de Tromelin est accompagné de trois conventions techniques.

Il faudrait que des solutions soient également trouvées avec les Comores et Madagascar lorsque cette dernière aura retrouvé une stabilité politique. Il faudrait ainsi que le nouveau statut de Mayotte lui permette d'améliorer ses relations avec les États de la région. Créé en septembre 2007, à l'initiative des Présidents comorien et français, le Groupe de travail de haut niveau (GTHN), mis en place en 2008, a pour mission de favoriser le développement économique conjoint de Mayotte et des Comores, d'encourager la coopération régionale dans divers domaines (police, justice, douanes, santé, éducation, sécurité civile, culture et sport) et d'améliorer la circulation des biens et des personnes entre les Comores et Mayotte⁵. En 2009, le GTHN a été mis en sommeil, en raison d'un contexte politique peu favorable aux Comores et de l'émotion suscitée à Moroni par la consultation mahoraise du 29 mars 2009.

5 Rapport annuel 2011 sur Mayotte de l'IEDOM.

Depuis, il n'a pas repris véritablement son activité. **Le CESE préconise que le Groupe de travail de haut niveau (GTHN) pour les Comores et Mayotte se réunisse de nouveau et reprenne ses activités.**

Ces contentieux territoriaux maintiennent une tension diffuse et ne facilitent pas le bon voisinage et les échanges. **Notre assemblée regrette que les contentieux territoriaux avec les pays et territoires partenaires des Outre-mer ne soient pas aplanis afin de permettre une meilleure coopération régionale.**

Disposer des bonnes infrastructures de désenclavement

Les Outre-mer entendent promouvoir l'attractivité de leur territoire en soulignant l'avantage comparatif que constituent leur localisation géographique et leur proximité physique avec d'autres continents que le continent européen. L'éloignement par rapport au reste du territoire de l'UE, les surcoûts qui y sont associés et, dans le cas des archipels, les coûts induits par la double insularité, représentent la barrière la plus importante à la libre circulation des biens et des personnes en provenance des régions ultrapériphériques (RUP). Dès lors, la « fiction » du marché unique et la « réalité » de la discontinuité territoriale paraissent difficiles à combiner⁶.

La mise en œuvre d'une coopération régionale efficace contribuant à la réduction du déficit d'accessibilité des territoires ultramarins, par rapport à leur environnement géographique respectif, suppose de disposer sur place ou dans les pays et territoires partenaires, de bonnes infrastructures routières, portuaires, aéroportuaires et numériques (à des coûts raisonnables et en préservant la biodiversité), indispensables à cette coopération. Des conditions minimales doivent être réunies. Dans l'Océan Indien par exemple, espace de grande circulation de marchandises et de personnes, Mayotte et La Réunion ainsi que les pays et territoires qui les entourent ne pourront capter une part croissante de ces flux de richesse que s'ils parviennent à se mettre d'accord ensemble sur une vision commune d'un espace aérien et maritime partagé et doté des bonnes infrastructures. Cette stratégie serait au service de chaque île et devrait éviter une concurrence stérile et coûteuse en termes d'équipements. Ce diagnostic est valable pour l'ensemble des zones de coopération régionale où se situent les territoires ultramarins. Ces grands projets doivent être planifiés à l'échelle régionale, soutenus et envisagés positivement et non craintivement car ils participent du désenclavement des territoires et de leur développement possible. De même, comme le soulignait, M. Jean-Rémy Cauquil⁷, commissaire au développement endogène dans les Antilles, dans le domaine du transport, l'ouverture de la troisième écluse de Panama devrait dévier une partie du trafic de conteneurs de Suez vers le Panama et irriguer les Caraïbes. Pour capter une partie de ce surplus d'activités, les projets portuaires en Martinique et en Guadeloupe doivent être soutenus ainsi que les projets logistiques afférents. La réforme des ports d'Outre-mer, qui vient d'être votée, peut permettre d'atteindre cet objectif. Enfin, ces grands projets ne doivent pas être évalués uniquement du point de vue du surplus d'immigration illégale qu'ils pourraient engendrer. Ainsi, la construction d'un pont sur l'Oyapock entre la Guyane et le Brésil participe du désenclavement de la Guyane et devrait favoriser les échanges. De même, les projets envisagés entre le Suriname et la Guyane doivent être encouragés.

6 « Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde », rapport au membre de la Commission européenne Michel Barnier présenté par Pedro Solbes Mira.

7 Audition du mardi 24 mai 2011 devant les membres de la délégation à l'Outre-mer du CESE.

Le CESE estime donc importante la dotation en infrastructures de désenclavement, notamment routières, portuaires, aéroportuaires et numériques des territoires ultramarins et des pays ou territoires qui les entourent. Mais cette dotation doit être pensée et mise en œuvre régionalement et être accompagnée d'initiatives politiques fortes visant à adapter plutôt qu'à ajouter des obstacles de toute nature avec les pays de leur immédiat voisinage. Les cahiers des charges de ces projets doivent prendre en compte toute atteinte à l'environnement et maîtriser les contraintes environnementales en référence aux indicateurs de l'Union européenne, en prévoyant notamment des mesures d'atténuation et de compensation.

Refonder la gouvernance de la coopération régionale

Mieux coordonner l'action des différents acteurs de la coopération intervenant dans la zone géographique des territoires ultramarins

Il s'agit certes d'un problème de méthode mais il est important. En effet, la liste des acteurs de la coopération intervenant dans la zone géographique régionale des Outre-mer est impressionnante : Ministère de l'Outre-mer, Ministère des Affaires étrangères et européennes, ministère de l'Intérieur, Commission européenne, représentations de l'État dans les territoires ultramarins, ambassadeurs de France dans les États voisins, ambassadeurs de la coopération régionale, commissaires au développement endogène, Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales, représentants et services des collectivités ultramarines, différents organismes de coopération régionale, etc.

Cette abondance d'intervenants peut amoindrir l'efficacité des actions de coopération régionale, car elle peut être source d'actions redondantes ou contradictoires. Il est donc primordial de renforcer la coordination en matière de coopération régionale. Dans cet esprit, deux rendez-vous permettent désormais aux ambassadeurs situés dans les États frontaliers de pleinement intégrer les intérêts des Outre-mer. Une conférence régionale des ambassadeurs est organisée une fois par an dans chacune des zones concernées. Par ailleurs, lorsque tous les ambassadeurs de France à l'étranger se réunissent en conférence nationale des ambassadeurs à Paris, reçus à l'Élysée et au Quai d'Orsay, la ministre de l'Outre-mer organise à cette occasion une réunion spécifique au ministère pour réunir les ambassadeurs des États voisins des territoires ultramarins afin d'échanger sur des sujets communs et d'assurer une fonction de coordination et de synthèse. Le CESE soutient favorablement l'existence de ces deux rendez-vous qu'il juge indispensables. Mais il faudrait aller plus loin dans la coordination, ne serait-ce qu'au niveau de chacune des zones géographiques. On peut s'interroger par exemple sur les raisons pour lesquelles les ambassadeurs à la coopération régionale ne sont pas résidents dans leur zone respective. De même, comme déjà constaté auparavant, les territoires ultramarins ne sont pas les seuls à faire de la coopération avec les pays qui composent leur environnement. Par le biais de la coopération décentralisée par exemple, des collectivités métropolitaines peuvent effectuer de la coopération avec ces États. Au niveau de l'UE, des actions en faveur de la coopération régionale peuvent être menées notamment avec des pays d'Afrique Caraïbe Pacifique (ACP).

Afin d'améliorer la coordination entre les différents acteurs de la coopération régionale intervenant dans la zone géographique des territoires ultramarins, le CESE recommande d'une part l'organisation annuelle, pour chacune des zones géographiques (Caraïbe, Amazonie-Plateau-des-Guyanes, Océan Indien, Atlantique nord et Océanie), d'une conférence de coopération régionale élargie à l'ensemble des acteurs impliqués, y compris les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales à l'instar des CESER. D'autre part, une conférence permanente de la coopération régionale pourrait se réunir régulièrement au sein de chaque zone géographique. Cette conférence, présidée par l'ambassadeur délégué à la coopération régionale, comprendrait les principaux acteurs locaux de la coopération régionale : l'État, les collectivités territoriales et la société civile.

Mieux connaître et répertorier les actions de coopération menées dans un pays ou un territoire

La coopération est une réalité dans tous les domaines. Ainsi, dans chacun des pays ou territoires voisins d'un territoire ultramarin sont en œuvre à un instant T, une multitude d'actions relevant de la coopération. Ces actions peuvent être menées par l'Union européenne *via* le Fonds européen de développement (FED), notamment si le pays est un pays ACP ; par des collectivités territoriales, dans le cadre de leur action extérieure ; par le territoire ultramarin concerné sur ses propres financements, le Fonds de coopération régionale, le Fonds européen de développement régional (FEDER), etc. ; par l'Agence française de développement (AFD) ou encore des Organisations non gouvernementales (ONG), etc.

Toutes ces actions de coopération partent d'un élan de générosité louable mais si on examine la situation du pays ou territoire bénéficiaire, la cohérence des projets, leur pérennité, etc. ne sont pas toujours assurées. En effet, pour l'instant, l'ensemble des actions de coopération régionale menées à un moment donné n'est pas nécessairement répertorié et connu de tous les acteurs de la zone. C'est préjudiciable en termes d'efficacité car cette ignorance empêche par exemple de possibles et fructueuses collaborations ou des échanges de bonnes pratiques. Il est donc impossible actuellement de faire le bilan complet et l'évaluation des actions de coopérations dans un cadre régional. Or cette cartographie est indispensable pour mieux se repérer dans la multiplicité des actions mises en œuvre. Il s'agit *in fine* de savoir qui fait quoi et comment dans chaque pays ou État voisin d'un territoire ultramarin ainsi que la somme totale des financements mobilisés. Cette connaissance des actions engagées permettrait ensuite de mieux les prioriser, harmoniser et coordonner afin d'en améliorer l'efficacité à coût constant et de capitaliser sur les expériences.

La Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), instance de dialogue au plus haut niveau entre l'État et les collectivités territoriales dans leurs actions internationales, est tenue au titre de la loi, d'établir et de tenir à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales. L'atlas français de la coopération décentralisée recense ainsi sur Internet, de manière cartographique, toutes les actions internationales menées par les collectivités territoriales françaises dans le cadre de la coopération décentralisée. Près de 12 000 projets de coopération décentralisée menés par plus de 4 700 collectivités territoriales françaises avec 9 800 collectivités de 138 pays y sont répertoriés à ce jour. Cet atlas contribue à une meilleure connaissance de l'action décentralisée. Il constitue un instrument au service de la cohérence et de l'efficacité des

actions extérieures des collectivités territoriales. Grâce à cet atlas, il est donc possible de connaître dans chacun des pays ou territoire appartenant à la zone géographique des territoires ultramarins, les actions de coopération décentralisée menées.

Le CESE recommande la création sur Internet, d'un atlas de la coopération pour chacun des pays et territoire appartenant à la zone de coopération régionale des territoires ultramarins. Cet atlas aurait pour objectif *a minima* de répertorier les projets de coopération menés par l'UE, les collectivités territoriales, l'AFD, etc.

Développer et systématiser les commissions mixtes transfrontalières

Les commissions mixtes transfrontalières réunissent la France et les États voisins pour faire le point annuellement sur l'ensemble des grands sujets de coopération. Ainsi la commission mixte entre le Brésil et la Guyane se réunit régulièrement pour traiter de différents sujets internationaux et transfrontaliers. Saint-Martin a récemment vu la mise en place d'une commission mixte transfrontalière qui favorisera la mise en cohérence des projets développés de part et d'autre de l'île. Enfin, la commission mixte entre La Réunion et Madagascar devrait être relancée dès que possible.

Le CESE estime que les commissions mixtes, qui permettent d'avoir une vue d'ensemble, devraient être développées et systématisées et que les collectivités ultramarines devraient y avoir un vrai rôle institutionnel et non y être invitées comme simples participants.

Mieux former les personnes en charge de la coopération régionale

Comme le rappelaient MM. Leyssène et Diémert lors de leurs auditions devant les membres de la délégation à l'Outre-mer, la diplomatie est un métier. En matière de coopération régionale, il faut en particulier connaître quelques règles, maîtriser certaines procédures, adopter des postures. Un effort de professionnalisation de l'action de coopération régionale doit être poursuivi, notamment vis-à-vis des agents des collectivités locales qui auraient parfois tendance à se comporter, à leur corps défendant, dans les États étrangers comme s'ils traitaient avec une autre collectivité alors que souvent, ils ont pour interlocuteurs des ministres d'États indépendants ou leurs représentants⁸.

La formation des personnes en charge de la coopération régionale passe aussi obligatoirement par une bonne maîtrise des langues étrangères parlées dans leur zone géographique et en particulier de l'anglais. Cet effort à mettre en œuvre pour maîtriser les langues étrangères des zones de coopération (anglais, espagnol, portugais, etc.) n'est pas contradictoire avec la promotion de la francophonie. Ces deux objectifs doivent s'articuler.

La maîtrise du système politique et juridique des pays partenaires de la coopération est également cruciale pour que les collectivités ultramarines puissent jouer un rôle de premier plan dans les organisations internationales. Des formations continues et initiales devraient être opportunément développées dans ce domaine si l'on souhaite réellement que les

⁸ Audition de M. Philippe Leyssène, ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan Indien, devant les membres de la délégation à l'Outre-mer du CESE, le 10 mai 2011 et audition de M. Stéphane Diémert, ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane le 27 septembre 2011.

acteurs locaux arrivent progressivement à être imprégnés des « codes diplomatiques » qui permettent de réussir les projets d'accord et de partenariat au titre de la coopération.

Le CESE préconise que les personnes en charge de la coopération régionale dans les territoires ultramarins devraient bénéficier de formations spécifiques définies en partenariat notamment avec le ministère des Affaires étrangères et européennes.

Mieux impliquer la société civile, condition de réussite des projets

La question du rôle de la société civile, tout autant actrice dans la coopération régionale que destinataire de projets publics, est cruciale. La question est de savoir comment inclure dans les processus de coopération régionale les champs de la vie non organisés par la sphère publique, c'est-à-dire les entreprises, les universités, les partenaires sociaux, les acteurs de la culture, le monde sportif, associatif et autres ONG, notamment environnementales, etc. En effet, l'implication de la société civile permet d'apporter des solutions concrètes à toutes les problématiques rencontrées, que ce soit en matière de droit social, fiscal, d'emploi, de logement, de transports, de soins, de l'environnement...

L'État et les élus locaux devraient susciter cette implication pour concevoir une démarche participative qui fonde une gouvernance transfrontalière nouvelle. Les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) pourraient jouer un rôle de facilitateur avec les sociétés civiles voisines. De même, la mise en place d'un dialogue social territorial transfrontalier, dont les modalités restent à préciser, conforterait cette démarche. Les médias pourraient jouer un rôle important dans la construction de cette identité interrégionale et dans l'émergence d'un sentiment d'appartenance au territoire. Certes, ils permettent de faire connaître les projets et les politiques transfrontalières locales, mais ils intéressent tout particulièrement le citoyen lorsqu'ils évoquent des initiatives qui ont un impact direct sur sa vie de tous les jours. D'ailleurs, les expériences menées montrent que l'intérêt de la population pour les questions transfrontalières est une réalité et qu'elle est renforcée lorsqu'une expression libre et des échanges directs entre les citoyens de l'espace transfrontalier sont organisés. Les initiatives dans ce domaine restent isolées et disparates. Cela pose la question d'une « mission de service public audiovisuel » dans l'espace interrégional qui permettrait de développer et de financer des projets de médias pérennes.

La société civile recouvre une diversité d'acteurs (associations, entreprises, partenaires sociaux, universités...) aux capacités techniques et financières très disparates. Le montage et le suivi de démarches transfrontalières requièrent des compétences bien spécifiques et des ressources financières complémentaires à celles utilisées pour les activités traditionnelles de ces structures. Dans ce contexte, il est indispensable que les institutions appuient ces actions de coopération régionale en créant des dispositifs financiers dédiés.

Le CESE considère l'implication des acteurs de la société civile comme un gage de réussite des projets de coopération régionale.

Cibler en priorité les projets répondant aux intérêts réciproques

Hierarchiser et mieux définir les objectifs de la coopération régionale

Les objectifs de la coopération régionale des territoires ultramarins doivent être mieux définis et hiérarchisés. **Le CESE recommande que les priorités de la coopération régionale des Outre-mer soient les suivantes :**

- favoriser le développement économique, social et environnemental ;
- participer à la préservation des biens publics mondiaux ;
- promouvoir l'enseignement, la formation et la recherche.

☐ Favoriser un progrès économique, social et environnemental partagé

La coopération régionale doit favoriser l'intégration économique des territoires ultramarins dans leur zone de référence et dans les secteurs où ils possèdent une « plus-value » tels que le spatial, la santé, les énergies renouvelables⁹. Ainsi, après des années de réticences, la Nouvelle-Calédonie a exprimé le souhait d'adhérer au traité *Pacific Island Countries Trade Agreement* (PICTA) qui est un accord de libre échange entre les pays insulaires océaniques en faveur du développement des échanges dans la zone. Cette adhésion ouvrirait les marchés insulaires océaniques aux entreprises néocalédoniennes. De même, la Guyane, dans le cadre de l'ouverture du pont sur l'Oyapock, cherche à créer les conditions pour développer les échanges économiques avec les États du Plateau amazonien dont l'État fédéré brésilien transfrontalier de l'Amapá. Ainsi la chambre de commerce et d'industrie de Guyane a ouvert une antenne à l'Amapá et une autre au Suriname.

Lors de son audition devant les membres de la délégation à l'Outre-mer, M. Bertrand Couâteaux a souligné que les projets à même de dynamiser le développement endogène des départements et régions d'Outre-mer pouvaient initier des projets de coopération régionale et vice-versa. Ainsi, il a expliqué que le projet de développer à Mayotte une aquaculture responsable et compétitive au niveau mondial devrait stimuler le développement de l'économie locale mais pourrait également être à l'origine d'une vraie dynamique régionale autour de l'aquaculture incluant les pays et territoires riverains comme Madagascar, le Mozambique, Maurice, les Seychelles et La Réunion. La coopération régionale pourrait en particulier porter sur la mutualisation de certains équipements (antenne de l'IFREMER à Mayotte, etc.) et de problématiques communes (recherche, savoir-faire, production d'aliments, etc.). De même un autre projet de coopération agricole possible serait d'envisager de produire à Madagascar et au Mozambique toutes les matières agricoles dont La Réunion

⁹ Dans l'avis du CESE de juillet 2011 sur les énergies renouvelables, il est d'ailleurs mentionné que le développement des filières renouvelables dans l'Outre-mer doit constituer aussi une « vitrine » de notre recherche et de ses applications industrielles. A l'heure où s'élabore une nouvelle approche des coopérations entre l'Union et l'ensemble des territoires ultramarins, le CESE considère qu'une occasion s'offre d'intégrer systématiquement un volet « énergies renouvelables » dans les futures coopérations communautaires. Cf. l'avis du CESE intitulé « *Les énergies renouvelables Outre-mer : laboratoire pour notre avenir* », rapporté par M. Patrick Galenon, au nom de la section des activités économiques (juillet 2011).

a besoin pour alimenter sa filière d'élevage sans tomber dans les travers de la captation ou de la spoliation des terres. Ce projet de coopération agricole dynamiserait le développement économique des pays partenaires et consoliderait le développement endogène de La Réunion en valorisant son savoir-faire agricole, en sécurisant l'approvisionnement de sa filière d'élevage et en offrant un débouché intéressant aux jeunes techniciens agricoles Réunionnais qui ont des difficultés d'accès à la terre pour travailler.

Participer à la préservation des biens publics mondiaux

La maîtrise du changement climatique, de l'érosion de la biodiversité, de la propagation des maladies contagieuses et l'amélioration de la stabilité financière, entre autres, constituent aujourd'hui des enjeux collectifs. Ces enjeux ne sont aujourd'hui pas correctement pris en charge ni par les marchés, parce que leurs bénéfices ne sont pas « appropriables », ni par les États, car leurs bénéfices ne peuvent être circonscrits dans leurs frontières¹⁰. **La coopération régionale mise en œuvre par les territoires ultramarins devrait s'inscrire prioritairement dans la préservation de ces biens publics mondiaux.**

L'Agence française de développement (AFD) et le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) ont déjà financé des projets visant la sauvegarde de ces biens publics mondiaux. C'est le cas notamment du projet *Coral Reef InitiativeS for the Pacific* (CRISP) de promotion des récifs coralliens en Océanie. Ce projet, porté par la France et préparé par l'AFD depuis 2002, avait pour ambition de définir et mettre en œuvre des stratégies et des projets visant à préserver la biodiversité des récifs coralliens et à valoriser les services économiques et environnementaux qu'ils apportent. Le CRISP a donc été conçu comme un vecteur d'intégration des États du Pacifique et des collectivités françaises d'Outre-mer. Après six années de mise en œuvre, le bilan fait état d'un nombre impressionnant de résultats très concrets avec notamment la création d'une cinquantaine d'aires marines protégées dans 11 pays, couvrant une superficie de plus de 400 000 km². Ce projet a permis le financement d'environ 80 projets dans 17 pays de la zone Pacifique, et la participation d'une quarantaine de partenaires (organismes de recherche et ONG locaux), pour un montant global de l'ordre de 15 millions d'euros¹¹. **Le CESE recommande que ce type de coopération puisse être étendu à tout projet concernant la biodiversité des territoires ultramarins, lorsque cela s'avère pertinent.**

Les maladies émergentes représentent par exemple une menace croissante, en lien notamment avec la mondialisation des échanges et le changement climatique. Les États insulaires de l'Océan Indien sont particulièrement sensibles à ce risque, comme l'a montré l'épisode récent du chikungunya. La vulnérabilité économique de ces États très dépendants du tourisme plaide pour une organisation régionale de l'alerte et de la réponse aux épidémies. En 2007, les Comores, la France (La Réunion), Madagascar, Maurice et les Seychelles ont ainsi mis en place le Centre de recherche et de veille sur les maladies émergentes dans l'Océan Indien (CRVOI) dans le cadre de la Commission de l'Océan Indien (COI). Le projet leur permet d'échanger l'information épidémiologique, de renforcer leurs capacités techniques et de mutualiser leurs moyens en cas d'urgence sanitaire. Le réseau ainsi créé s'appuie sur les pôles d'expertise régionaux que sont l'antenne de l'Institut de veille sanitaire de La Réunion et l'Institut Pasteur de Madagascar.

¹⁰ Ministère des Affaires étrangères et européennes, « *Coopération au développement : une vision française – Stratégie 2011* », document cadre, décembre 2010.

¹¹ Gabrié Catherine, « *Six années pour la protection, la gestion et la valorisation des récifs coralliens du Pacifique – Capitalisation des résultats* », rapport du CRISP, préface, p. 3, 2011.

Le Suriname est confronté aux mêmes problématiques qu'en Guyane en ce qui concerne l'orpaillage clandestin. Comme le constatait l'AFD dans son plan 2008-2010, *« l'exploitation clandestine et polluante des ressources forestières et minières des deux territoires constitue par ailleurs un enjeu stratégique commun pour la France et le Suriname, la protection durable de la forêt primaire, qui s'étend sur l'ensemble du Plateau des Guyanes, et de sa biodiversité n'ayant de chances de succès que si elle est conduite en partenariat »*. La dégradation des eaux fluviales doit être également prise en considération. Comme en Guyane, le secteur de l'exploitation aurifère a une composante à la fois formelle et informelle. Les exploitants clandestins, sont souvent, sinon majoritairement, d'origine brésilienne. L'extrême porosité de la frontière permet une communication constante entre les deux secteurs illégaux de part et d'autre des frontières. L'approvisionnement des orpailleurs clandestins opérant sur le territoire français provient du Suriname. En janvier 2008, un accord de coopération policière entre le Suriname et la France a bien été conclu. Mais la coopération régionale est difficile, en dépit de la bonne volonté des autorités, ne serait-ce que parce que le corpus juridique de réglementation au Suriname n'a qu'une lointaine parenté avec le dispositif français. De même, les moyens mis en place par la France dans le cadre de l'opération « Harpie » n'ont pas leur équivalent au Suriname. La mobilité des orpailleurs clandestins rend la surveillance trop aléatoire pour être réellement efficace. Le même constat est globalement valable pour le Brésil sur ce sujet. Un accord France-Brésil sur la lutte contre l'orpaillage clandestin signé en 2008 entre le président Sarkozy et le président Lula, a été ratifié par la France mais pas encore par le Brésil. Il en va de même de l'accord signé aussi par les deux présidents, sur la mise en synergie des forces de police et de gendarmerie entre le Brésil et la France.

Le CESE préconise que la diplomatie française, dans le cadre des échanges franco-brésiliens et franco-surinamais, attire l'attention des parlements de ces pays sur l'importance d'accélérer la ratification des conventions et accords de coopération en matière de police et de justice afin de conforter la coopération régionale.

☐ *Faire de l'enseignement, de la formation et de la recherche un point fort de la coopération régionale des Outre-mer*

La coopération régionale en matière d'enseignement, de formation et de recherche des territoires ultramarins devrait reposer sur trois projets :

- favoriser la création d'un grand pôle universitaire francophone dans chaque zone géographique ;
- poursuivre l'enrichissement de l'offre de formation dans les points forts des territoires ultramarins ;
- créer un dispositif scolaire et universitaire selon le modèle d'ERASMUS dans les zones géographiques ultramarines.

Alors qu'actuellement dans la majorité des cas, les relations et les coopérations se réalisent avec la métropole et avec les pays européens, chaque territoire ultramarin devrait renforcer sa coopération dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la formation professionnelle avec les pays de sa zone géographique.

Le CESE considère que le renforcement des relations des Outre-mer avec les pays de leur environnement géographique doit passer par la création d'un dispositif scolaire et universitaire selon le modèle d'ERASMUS dans les territoires ultramarins. La mise en place de ce nouveau dispositif devrait permettre d'accéder à des cursus et à des stages. Elle devrait traiter la question de l'équivalence des diplômes entre les différents systèmes d'enseignement et pourrait s'inspirer, pour la formation professionnelle, des initiatives prises en ce sens par L'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM) et du dispositif européen

LEONARDO DA VINCI. Cette mobilité à l'international pourrait améliorer l'attractivité des établissements d'enseignement ultramarins, promouvoir le développement de la francophonie et favoriser l'insertion des Outre-mer dans leur environnement géographique. Elle pourrait aussi améliorer les indispensables connaissances linguistiques des jeunes ultramarins qui, à la différence des métropolitains, baignent dans un espace géographique où le français est minoritaire et où la maîtrise de l'anglais, de l'espagnol ou du portugais peut se révéler un atout décisif pour s'insérer professionnellement. Cette amélioration des connaissances linguistiques des jeunes ultramarins est un enjeu primordial et devrait être soutenue par la création d'instituts de langue, de lycées internationaux ou de cours dès le primaire.

Recentrer une partie de la politique de coopération de la France sur les zones géographiques des territoires ultramarins

En décembre 2010, le ministère des Affaires étrangères et européennes a publié un document cadre sur la politique de coopération et de développement de la France. Cette publication synthétise en un même document la stratégie française de coopération, ses priorités géographiques et sectorielles, ainsi que les moyens financiers et humains que la France y consacre.

Afin de répondre au défi d'une mondialisation maîtrisée et de garantir les grands équilibres de la planète sur le long terme, la stratégie française de coopération se concentre sur quatre objectifs majeurs : favoriser une croissance durable et équitable pour les populations les plus défavorisées ; lutter contre la pauvreté et les inégalités ; préserver les biens publics mondiaux ; assurer la stabilité mondiale et l'État de droit.

Les pays appartenant aux zones de coopération des territoires ultramarins et les zones ainsi définies ne font pas partie des priorités géographiques de la coopération française. De façon plus générale, les territoires ultramarins, qu'on aime parfois présenter comme les « postes avancés de l'UE » dans le monde, n'apparaissent pas comme des relais préférentiels de la coopération française.

Tout au plus est-il indiqué que « *la politique de coopération avec une région ou un pays donné peut avoir des conséquences importantes pour les collectivités ultramarines, notamment dans les domaines économiques et commerciaux, ainsi que pour les questions de sécurité et d'immigration. À cet égard, la politique de coopération veillera dans les pays proches des collectivités ultramarines à l'intégration des priorités de ces collectivités*¹². »

Or, comme l'a remarqué Mme Lapierre lors de son audition¹³, l'Agence française de développement (AFD) essaie aujourd'hui de bâtir une stratégie plus concrète de coopération régionale des territoires ultramarins à côté de ses deux stratégies existantes qui sont la stratégie internationale et la stratégie Outre-mer. En effet, l'AFD est présente à la fois dans les pays étrangers et dans les territoires ultramarins. Elle souhaite donc mieux coordonner ces différentes stratégies dans les zones géographiques des Outre-mer. Le ministère des Affaires étrangères et européennes pourrait s'inspirer de ces réflexions et de ces travaux.

¹² Ministère des Affaires étrangères et européennes, « *Coopération au développement : une vision française – Stratégie 2011* », document cadre, décembre 2010, p. 28.

¹³ Audition de Mme Odile Lapierre, directrice adjointe des Opérations à l'AFD, devant les membres de la délégation à l'Outre-mer du CESE, le 12 juillet 2011.

Le CESE propose que la place et le rôle des territoires ultramarins dans la stratégie de coopération de la France soient mieux pris en compte et confortés.

Pour une nouvelle politique européenne de grand voisinage basée sur le développement humain

Mettre en place une politique de Grand voisinage dans les zones de coopération des Outre-mer

L'idée d'une politique de Grand voisinage date des années 1990. Elle est mentionnée par la Commission européenne sous l'expression de « Plan d'action pour le grand voisinage » (PAGV) et se retrouve dans différents actes, notamment les communications de la Commission dont celle de mai 2004, qui établissait une stratégie communautaire en faveur des RUP basée sur 3 axes : la réduction de leur déficit d'accessibilité (interne et externe), l'amélioration de leur compétitivité et l'intégration dans leurs espaces géographiques propres.

Cette coopération est loin d'être facile à mener et fait face à de nombreuses difficultés, notamment liées au manque de coordination entre les instruments financiers utilisés. Par ailleurs, le PAGV tel que conçu par la Commission en 2004, prévoyait de sensibiliser l'ensemble des acteurs concernés, y compris des délégations de la Commission dans les pays tiers, sur l'importance du défi auquel font face les RUP et les pays de leur zone géographique. La communication de la Commission concernant les RUP d'octobre 2008, met en avant la position géostratégique et géographique spécifique des RUP et prône la nécessité de continuer à développer le PAGV dans le futur, consciente que ladite coopération pour les RUP ne constitue pas une question de volonté mais de nécessité. Toutefois, la concrétisation de l'idée de Grand voisinage PAGV pour mieux intégrer les RUP dans leur espace socio-économique et culturel passe notamment par la coordination nécessaire des fonds FED-FEDER, l'amélioration des échanges d'expériences et la dynamisation des plateformes d'expression entre les différents espaces de coopération. Elle suppose également la mise en œuvre de solutions réglementaires et financières simples et originales, qui s'adaptent aux espaces et types de coopération, une implication réelle de tous les acteurs concernés en application d'une gouvernance multi niveaux (États membres, et en particulier les États membres comprenant des RUP, États ACP, Commission, RUP) et une meilleure coordination entre eux, sous le parrainage actif de l'UE, notamment de la Commission qui pourrait jouer le rôle de « facilitateur ». Une implication accrue signifie également plus d'information, de formation, de promotion, d'appropriation et de visibilité.

En conclusion, aujourd'hui, que ce soit dans les zones Caraïbes, Amazonie, Océan indien et Océanie, l'Union européenne ne conduit pas de véritables politiques régionales de développement puisque les moyens considérables qu'elle met en œuvre sont surtout définis non pas par une vision stratégique et géographique mais par le statut juridique des bénéficiaires (RUP, PTOM, pays ACP, pays tiers, etc.) et chacun avec ses calendriers, ses procédures, ses interlocuteurs, etc. **Le CESE recommande donc la mise en place par la Commission européenne d'une véritable politique de grand voisinage dans chacune des zones où se trouvent les territoires ultramarins.** Cette politique de grand voisinage

pourrait notamment prendre appui sur la recommandation n° 17 du rapport de M. Solbes, rapport intitulé « *Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde* ». Cette proposition veut « *impliquer davantage les RUP dans la définition et l'établissement de plans régionaux de voisinage adaptés aux réalités des espaces géographiques concernés. Les RUP devraient notamment prendre part au processus d'identification des adaptations réglementaires à apporter à leur contexte géographique pour leur permettre de développer leurs échanges avec les pays tiers. Pour ce faire, une instance de coordination regroupant les acteurs politiques de la coopération, y compris les institutions européennes, devrait être installée dans chaque zone géographique, sur le modèle du Programme opérationnel de coopération territoriale (POCT) de La Réunion, afin de faire émerger des projets au niveau de chacune des zones.* »

Créer un GECT ultrapériphérique pour fédérer les acteurs et promouvoir l'émergence de projets

Un règlement communautaire du 5 juillet 2006 a créé un outil juridique facilitant la coopération territoriale : le Groupement européen de coopération territoriale (GECT). Le GECT, organisme ayant la personnalité morale de droit public et l'autonomie financière, constitue un instrument unique de gouvernance territoriale.

L'expérience des GECT déjà créés ou en cours de création montre que cet instrument fonctionne de manière satisfaisante. Il a répondu aux besoins, pour les autorités régionales et locales, de coopération structurée en termes financiers, de statuts juridiques et de gouvernance multi-niveaux - et cela au-delà même des attentes du législateur européen.

Néanmoins, dans les territoires ultramarins, le point le plus bloquant pour sa mise en place réside dans le fait que les GECT ne peuvent être créés, en droit français, qu'avec les collectivités territoriales, les groupements de collectivités territoriales et les organismes de droit public des États membres de l'Union européenne ainsi qu'avec les États membres de l'Union européenne ou les États frontaliers membres du Conseil de l'Europe. En d'autres termes, il est dommage que le GECT qui est tout de même une victoire pour la coopération régionale des collectivités territoriales, reste pour l'instant un outil de coopération créé pour l'Europe géographique à l'exclusion de l'Europe ultrapériphérique. Une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au GECT est en cours de discussion¹⁴. Cette proposition suggère notamment l'ajout d'un article 3 bis favorisant l'adhésion de pays tiers et la constitution d'un GECT comprenant des membres issus d'un seul État membre et d'un pays tiers. Ces modifications vont indéniablement dans le bon sens.

Le CESE préconise la création d'un Groupement européen de coopération territoriale (GECT) ultrapériphérique pour fédérer les acteurs locaux et les pays tiers voisins et promouvoir l'émergence de projets.

¹⁴ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un Groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et de la mise en œuvre de groupements de ce type (COM(2011) – 610 final).

Apporter des réponses à la problématique FED/FEDER

La stratégie mise en œuvre jusqu'à présent s'avère inefficace étant donné que les efforts humains et techniques dédiés à une articulation de ces instruments financiers se sont révélés largement disproportionnés par rapport aux résultats obtenus.

Un groupe de travail opérationnel FED/FEDER, piloté par la DG « Politique régionale », a identifié trois mesures concrètes qui permettraient d'améliorer les synergies entre les pays ACP, les RUP et les PTOM :

- multiplier les rencontres sur le terrain entre les autorités de gestion des Programmes opérationnels de coopération territoriale, les ordonnateurs du FED et les délégations de l'UE concernées comme le Comité de concertation régionale à La Réunion ou le Comité de concertation FED/FEDER entre le Cap Vert et le programme Madère-Açores-Canaries ;
- identifier au cours de ces rencontres les projets concrets compatibles avec les Programmes indicatifs régionaux (FED) et les Programmes opérationnels de coopération territoriale (FEDER) ;
- lister ces projets compatibles FED/FEDER comme par exemple le plan d'action Réunion/Commission de l'Océan Indien et suivre leur évolution au cours des rencontres entre les directions concernées de la Commission européenne (Politique régionale et Développement et coopération).

Le CESE souhaite que soient mises en œuvre rapidement les mesures concrètes d'amélioration des synergies entre le FED et le FEDER, mesures préconisées par le groupe de travail opérationnel FED/FEDER piloté par la DG « Politique régionale » de la Commission européenne. Ces mesures devraient être débattues au sein de l'Union européenne afin d'aboutir à des positions communes dans le cadre de la nouvelle programmation financière 2014-2020.

Le CESE considère que les moyens financiers consacrés à la coopération régionale des territoires ultramarins et financés à partir du FED et du FEDER doivent être augmentés dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Le CESE considère que le principe de concertation dans chaque zone de coopération entre l'État, les territoires ultramarins concernés et les pays tiers est primordial et devrait être énoncé au stade des textes législatifs (FEDER et FED), ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

En outre, le CESE propose d'augmenter la possibilité d'investir des crédits FEDER dans un pays tiers non plus sur la base d'un plafond de 10 %, mais en allant plus loin, jusqu'à 40-50 % pour faciliter la concrétisation de projets qui impliquent un tel niveau de dépenses dans un pays partenaire de la coopération ultramarine.

Le CESE suggère également d'impliquer davantage toutes les ressources financières d'investissement nationales, régionales et internationales comme par exemple l'AFD, l'Organisation des Nations unies (ONU), la Banque américaine de développement, etc.

Instaurer un fonds « miroir » en faveur des partenaires étrangers

La France et ses collectivités ultramarines ont tout à gagner en dynamisant la coopération, notamment par des facilités d'accès à certaines sources de financement ouvertes aux pays étrangers voisins des Outre-mer, moyens financiers qu'ils ne possèdent de toute façon pas aujourd'hui pour être des interlocuteurs crédibles dans les relations internationales d'immédiat voisinage. Les pays concernés sont dans leur grande majorité des ACP, pays en règle générale pauvres qui ne veulent pas consacrer une partie des crédits FED pour la coopération. Ils considèrent en effet que ces crédits sont des aides allouées au budget national pour le financement de projets nationaux. Par conséquent, les programmes opérationnels (PO) de coopération sont construits à partir des crédits du FEDER (75-85 %) auxquels s'ajoute la contrepartie nationale (régions) obligatoire. Du côté des pays partenaires, les crédits sont indicatifs et donc dans la plupart des cas inexistantes. Il est difficile dans ces conditions de cofinancer des projets d'intérêt commun à moins que ceux-ci ne se fassent qu'aux dépens des crédits des collectivités ultramarines, ce qui est souvent le cas (câble haut débit dans les Caraïbes, antenne satellitaire à La Réunion avec usage, entre autres, pour la prévention des risques naturels).

Dans cette perspective, le CESE propose la création d'un fonds « miroir » consistant à mettre à la disposition des États tiers un montant équivalent à celui alloué au titre de la coopération régionale aux RUP et aux PTOM pour que ces pays puissent cofinancer des projets communs. Ce fonds « miroir » pourrait être financé à partir du FED.

Le CESE propose également de reformuler l'article 21 du règlement FEDER afin d'y inclure la notion de bénéfice partagé entre RUP et pays tiers de l'UE.

Pour la future coopération 2014-2020, le CESE est favorable à la création :

- d'un programme opérationnel (PO) transfrontalier entre les deux parties de Saint-Martin ;
- d'un PO transfrontalier entre Mayotte (RUP) et les Comores (ACP) ;
- d'un PO transnational pour l'Océan Indien incluant Mayotte ;
- d'un PO Amazonie divisé en deux : transfrontalier Guyane-Brésil-Suriname et transnational Guyane-Guyana.

Enfin, pour les programmes Interreg, notamment celui de la Caraïbe, le CESE est favorable à l'instauration d'une présidence tournante des comités de décision, entre les différentes régions concernées de Guadeloupe, Guyane et Martinique même si la Guadeloupe en reste l'Autorité de gestion.

Prévoir des études d'impact dans les négociations commerciales tenant compte des territoires ultramarins

Les accords négociés par l'Union européenne modifient ou suppriment les droits tarifaires à l'importation sur le marché de l'UE pour certains produits de base des pays tiers, que les RUP exportent elles-mêmes en grandes quantités (bananes, sucre, riz, viande, fruits et légumes). Ces accords commerciaux ont donc un impact sur la capacité concurrentielle

sur le marché de l'UE des producteurs des RUP appartenant aux mêmes aires géographiques que ces pays tiers¹⁵. Cette concurrence à l'exportation concerne principalement le sucre et les bananes, mais également de nombreuses autres productions locales qui pourraient être encouragées par le biais de la diversification.

L'existence de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) justifie la pratique consistant à assortir les propositions d'accords de libre-échange d'études d'impact pour l'agriculture et l'industrie européennes. En conséquence, **le CESE recommande que les études d'impact des futurs accords commerciaux de l'UE prennent en compte les conséquences de ces accords sur les RUP et les PTOM du fait de leur proximité géographique avec les pays tiers concernés. Elle souhaite donc que parmi les termes de référence soumis au consultant qui va réaliser l'étude d'impact développement durable, soit explicitement indiquée la consultation des parties prenantes dans les RUP et les PTOM y compris les CESER. Le CESE estime également primordial d'être attentif aux mesures d'accompagnement qui sont proposées par l'étude d'impact et d'être vigilant sur la composition des Comités de suivi mis en place à la suite de tous les accords de libre-échange y compris les APE. La société civile des RUP et des PTOM pourrait avoir un statut d'observateur au sein de ces Comités de suivi. Enfin, il demande que des évaluations des effets des APE soient effectuées.** Il convient de veiller que les accords de partenariat économique (APE) ne pénalisent pas structurellement les économies des Outre-mer afin que leur intégration dans leur environnement régional soit facilitée en considérant l'article 349 comme une véritable clause de sauvegarde.

15 « Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde », rapport au membre de la Commission européenne Michel Barnier présenté par Pedro Solbes Mira.

Conclusion

La recherche d'une meilleure insertion des territoires ultramarins dans leur environnement régional est souvent identifiée comme un des principaux leviers de leur croissance durable, c'est-à-dire d'une croissance qui serait riche en emplois tout en restant compétitive, basée sur une utilisation responsable des ressources et la préservation de la biodiversité. Cette meilleure insertion doit également avoir des effets économiques et sociaux bénéfiques aux territoires appartenant à cet espace régional dans une démarche de développement humain.

Au terme de cet avis, dont l'objectif n'était pas de dresser un tableau exhaustif de la situation de chacun des territoires dans leur environnement régional du point de vue économique, social, sanitaire, environnemental, culturel, etc., il ressort un ensemble de recommandations pour renforcer la coopération régionale des Outre-mer.

D'ores et déjà, les Outre-mer doivent aussi penser à s'inscrire dans le cadre de la stratégie UE 2020. Le renforcement de la coopération régionale est un moyen indispensable pour y parvenir au regard des trois priorités fixées les 17 et 18 juin 2010 par les vingt-sept chefs d'États et de gouvernement de l'Union européenne lors de l'adoption officielle de la stratégie économique UE 2020.

En effet, cette nouvelle stratégie devrait insister sur l'ambition de réaliser une croissance intelligente (économie de la connaissance), durable (économie sobre en carbone et préservant les ressources naturelles), et inclusive (emploi élevé et cohésion sociale). Toutes ces initiatives doivent être menées au niveau régional, national et européen. Mais le volet de la coopération régionale devra être pris en considération par les autorités nationales, régionales et locales qui auront à dynamiser des partenariats forts en associant étroitement les parlementaires, ainsi que les partenaires sociaux et les représentants de la société civile, tant pour l'élaboration des projets que pour leur mise en œuvre.

Déclaration des groupes

Agriculture

Le groupe a salué le rapporteur pour l'immense travail effectué et a insisté sur le bon déroulement des travaux : l'excellent niveau des auditions et la richesse des débats ont permis de présenter des textes d'une très grande qualité. Le rapport deviendra, certainement un document de référence sur la thématique de la coopération régionale.

D'une manière générale, le groupe de l'agriculture approuve les préconisations et a souhaité mettre l'accent sur quelques aspects qui nous concernent plus particulièrement.

Le groupe rejoint la volonté du rapporteur de favoriser un progrès économique et social partagé. C'est un objectif que nous poursuivons également. L'activité agricole est très structurante en Outre-mer, tant d'un point de vue économique, géographique, social et environnemental. Par ailleurs, il est important, pour toute l'économie d'un territoire, de produire local et de consommer local.

L'exemple de la Réunion et les projets de coopération agricole sont particulièrement mis en avant. En la matière, la plus grande prudence s'impose. Et pas uniquement à la Réunion. En effet, les conditions de concurrence doivent être examinées avec soin afin de véritablement mettre en place une stratégie gagnant-gagnant et non pas de mettre en danger les filières agricoles existantes. Actuellement, dans les Outre-mer, les actions prioritaires de nos organisations sont de valoriser les productions locales et surtout de les organiser et de les structurer.

Le groupe de l'agriculture soutient tout particulièrement la dernière proposition de l'avis : il faut prévoir des études d'impact dans les négociations commerciales de l'Union européenne tenant compte des territoires ultramarins. Et il faut surtout veiller à ce que les accords de partenariat économique ne pénalisent pas structurellement les économies des Outre-mer. Ce sont là des aspects essentiels pour les filières agricoles de ces territoires. Il faut, nous semble-t-il, agir à la fois pour le renforcement des économies d'Outre-mer et pour la coopération régionale. L'un n'ira pas sans l'autre.

Le groupe de l'agriculture a voté en faveur de l'avis.

Artisanat

Pour le groupe de l'artisanat, cet avis présente l'intérêt de souligner tous les enjeux que porte la coopération des territoires ultramarins avec les pays de leurs zones géographiques respectives.

Alors que les Outre-mer souffrent de leurs contraintes d'éloignement de la métropole, avec laquelle se concentre la majorité de leurs échanges, ils peuvent tirer de nombreux bénéfices d'une stratégie d'insertion régionale favorisant un espace de coopération renforcée, d'échanges économiques, commerciaux et culturels, avec les pays tiers de leur immédiat voisinage.

Cette coopération régionale devrait, en effet, favoriser la croissance endogène des territoires ultramarins, à travers l'ouverture de nouveaux débouchés pour leur production locale, une diversification de leur économie, le développement de leur compétitivité, ou encore la valorisation de secteurs dans lesquels ils possèdent une plus-value spécifique comme les énergies renouvelables.

Le groupe de l'artisanat ne peut donc que partager l'objectif de renforcer et de promouvoir, au profit des Outre-mer, ce levier de la coopération régionale qui représente également un potentiel de retombées positives, tant pour l'ensemble de notre territoire national, que pour l'Union européenne.

L'avis formule une série de propositions visant d'une part, à lever les obstacles qui freinent une telle coopération et d'autre part, à mobiliser les outils et les financements adaptés.

Le groupe de l'artisanat adhère globalement à ces préconisations.

Parmi celles-ci, il retient, en particulier, la nécessité de cibler les projets répondant aux intérêts réciproques des territoires ultramarins et des pays étrangers de leur zone géographique, en recherchant la complémentarité et une logique « gagnant-gagnant ».

Le groupe de l'artisanat retient également le besoin de mieux coordonner les actions de coopération régionale, que celles-ci soient menées par l'Union européenne, les États ou les collectivités territoriales ; il y a là, en effet, un moyen de renforcer leur efficacité, comme d'optimiser les investissements qui y sont consacrés.

L'artisanat, à travers son réseau d'organisations professionnelles et de chambres de métiers, s'implique fortement en faveur de la consolidation et de la promotion de l'artisanat ultramarin, dont le rôle est essentiel à la vitalité et au développement endogène de l'Outre-mer.

Cette mobilisation s'exprime par divers partenariats, mais aussi par des programmes d'accompagnement des créateurs et de soutien au développement des entreprises, favorisant notamment l'accès aux financements ou encore la formation des artisans, de leurs salariés ou de futurs apprentis.

S'associant aux objectifs portés par cet avis, le groupe de l'artisanat l'a voté.

Associations

Alors que la crise économique et sociale est dans toutes les têtes, la compétition entre les territoires d'Outre-mer et leur voisinage aurait pu être une tentation. Le groupe des associations se satisfait qu'à l'inverse, un avis du Conseil économique, social et environnemental insiste sur le nécessaire renforcement de la coopération régionale des Outre-mer.

Le groupe des associations approuve globalement les orientations de l'avis présenté. Il souhaite revenir plus particulièrement sur trois d'entre elles.

Tout d'abord, la gouvernance des relations entre les Outre-mer et les pays voisins doit être respectueuse d'un certain principe de subsidiarité. Il n'est pas normal qu'aujourd'hui les relations bilatérales ou multilatérales de la France avec des pays voisins des départements, régions ou collectivités d'Outre-mer excluent ces derniers. En effet, ce sont bien sur ces territoires que les effets des échanges et accords de coopération seront les plus significatifs.

Le processus d'association des Outre-mer dans ces relations de coopération - au-delà d'un statut purement consultatif - doit donc être clairement dynamisé.

Le groupe des associations souhaite également insister sur un aspect auquel il est particulièrement attentif : l'association de la société civile aux projets de coopération. L'avis met bien en lumière son apport au dynamisme des projets, dans toute la diversité de ses acteurs, de ses compétences et de ses moyens financiers et humains. Pourtant, il nous apparaît que le rôle de la société civile comme vectrice de l'appropriation par les citoyennes et les citoyens ultramarins des enjeux de cette coopération aurait pu être davantage développé.

Enfin, le groupe des associations salue la pluralité des objectifs de la coopération auxquels il s'associe. L'éducation, la santé, les pratiques culturelles ou sportives sont des instruments puissants de coopération. Des développements plus conséquents auraient sans doute pu permettre de les mettre davantage en valeur dans l'avis, comme ils le sont dans le rapport.

Le groupe des associations a voté l'avis.

CFDT

La coopération interrégionale des Outre-mer avec leur environnement immédiat constitue un nouveau levier de développement endogène et une avancée de l'Union européenne dans ce monde globalisé. C'est d'autant plus important qu'une telle coopération accompagne la croissance des échanges avec l'émergence de pôles économiques dynamiques en Amérique et en Afrique.

Travail inédit et bien documenté, le rapport étudie avec finesse les avantages d'une intensification des échanges économiques tout autant que les conditions d'une diversification des échanges dans les domaines de l'éducation, de la recherche et de la culture. C'est un bon support pour l'avis et donne une valeur ajoutée à la mise en place de la délégation à l'Outre-mer au sein du Conseil.

Cet avis équilibré atteste de la confiance dans les initiatives locales. Il conforte les responsabilités de l'échelon européen et de l'échelon national. La région - entendue comme vaste espace d'un monde multipolaire - doit devenir le véritable maître d'œuvre de cette coopération interrégionale.

Dans l'avis, la CFDT veut insister essentiellement sur une meilleure prise en compte de l'espace régional des Outre-mer dans les programmes de cohésion sociale et territoriale de l'Union européenne. Fort justement, l'avis préconise, compte tenu de l'éloignement, la création d'une politique européenne du « Grand voisinage ». Cet avis représente aussi un apport utile pour la stratégie renouvelée des régions ultrapériphériques que la Commission européenne prévoit de soumettre au débat en 2012.

Dans la perspective d'accords commerciaux bilatéraux de l'Union européenne avec d'autres pays ou régions du monde, la question de l'adéquation de l'acquis communautaire avec d'autres systèmes socio-économiques mérite une attention particulière. L'article 349 du traité de Lisbonne autorise l'adaptation des politiques communautaires aux spécificités locales.

Les études d'impact développement durable constituent une phase préalable qui permet de mesurer les conséquences des futurs accords sur les Outre-mer. Pour la CFDT, il

faut veiller à inclure dans les études d'impact les auditions des organisations des territoires concernés et tout particulièrement les Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux.

Dans la mise en œuvre de ces accords commerciaux, en premier lieu dans les Caraïbes, il est décisif que les organisations socioprofessionnelles fassent entendre leur voix au sein du comité de suivi de l'accord en tant qu'observateurs. L'enjeu est de veiller à ce que des mesures d'accompagnement préservent les intérêts des Outre-mer.

La CFDT a voté l'avis.

CGT

C'est un sujet à la fois évident et complexe qui nous réunit aujourd'hui. Le mérite est donc grand de présenter des propositions immédiatement mobilisables pour renforcer la coopération régionale des Outre-mer dans leur zone géographique : Caraïbe, Plateau des Guyanes, ouest de l'Océan indien, Océanie, régions autour de Terre-Neuve.

Dans la situation de grave crise économique et sociale que connaissent les territoires ultramarins dans leur diversité, des mouvements sociaux de grande ampleur contre la vie chère ont donné plus d'actualité encore aux propositions pour un autre mode de développement qualifié d'endogène, ouvert aux coopérations économiques régionales.

Comme l'indique le rapport, le commerce extérieur est encore tourné vers la métropole malgré l'éloignement et les relations économiques avec les pays voisins sont très faibles, fruits d'une division du travail héritée de notre passé.

Cette situation n'est pas spécifique aux régions ultrapériphériques françaises, le rapport de M Pedro Solbès Mira d'octobre 2011, intitulé les RUP européennes dans le marché unique, note que la crise a mis en évidence les faiblesses structurelles de ces économies : niveau de revenu par habitant relativement faible, poids assez important du secteur public, balances commerciales déséquilibrées, production agricole peu diversifiée, dépenses de R et D modestes, dépendance excessive à l'égard de certains secteurs. Pour autant, ces régions ont des atouts : laboratoire pour la recherche scientifique et médicale, pour le développement agroindustriel, pour l'adaptation au changement climatique, les énergies renouvelables, la biodiversité, l'environnement maritime. La main d'œuvre y est qualifiée, les services publics et infrastructures présents.

L'insertion régionale de ces régions constitue un vecteur de développement dans leur bassin géographique respectif. Pour cela, il est essentiel que les politiques nationales et européennes prennent pleinement en compte les spécificités des territoires ultramarins. Cette nouvelle dynamique ne sera possible qu'avec l'association étroite des organisations syndicales de salariés, des représentants de la société civile réorientant la croissance vers une économie plus sobre en ressources naturelles, préservant la biodiversité et respectueuse des droits des salariés. Pour que les coopérations soient effectives, il ne faut pas que les accords soient exclusivement négociés à Paris ou à Bruxelles : coopérer dans la Caraïbe, c'est ouvrir aux sociétés civiles de Martinique, de Guadeloupe, par exemple, les négociations et le suivi des accords éventuels avec les îles environnantes, la Barbade, la République dominicaine, Haïti, la Jamaïque... Ainsi, l'accord de partenariat économique Cariforum/UE a institué un comité consultatif mixte qui pourrait accueillir des représentants des CESER de la région, au moins comme observateurs, comme le propose le rapport.

Cette exigence démocratique vaut pour les citoyens des RUP, partie intégrante de l'UE dont l'article 349 du traité de Lisbonne reconnaît la spécificité permettant un traitement différencié qui peut donc être considéré comme une clause de sauvegarde. Elle vaut aussi pour les citoyens des Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM). Mieux impliquer la société civile est pour nous une condition de réussite des projets. Enfin, la CGT partage les propositions de l'avis de cibler les priorités de la coopération régionale sur le développement économique et social, la préservation des biens publics mondiaux, la promotion de l'enseignement, de la formation et de la recherche.

En accord avec les organisations syndicales partenaires de la CGT dans les territoires ultramarins, notre groupe a voté cet avis.

Coopération

Alors que les territoires ultramarins sont confrontés à une double crise économique et sociale, ni l'Union européenne ni les Outre mer ne tirent aujourd'hui suffisamment parti de leur proximité avec les pays tiers et d'autres territoires voisins pour saisir les opportunités offertes par la coopération régionale.

Si cette coopération a progressé, il est nécessaire de la renforcer bien davantage, pour donner de nouveaux débouchés aux économies ultra-marines et contribuer ainsi un développement économique et social plus harmonieux. Les obstacles demeurent en effet réels pour les collectivités françaises d'Outre-mer : les barrières douanières et commerciales, la différence de niveau de vie, la faiblesse des liaisons de transport avec les voisins immédiats, parfois l'instabilité politique de l'environnement régional ou encore la nécessité d'appliquer les normes européennes, constituent autant de difficultés spécifiques que doivent surmonter ces territoires.

L'objectif est d'approfondir l'intégration politique, économique, commerciale, sociale, culturelle, éducative et environnementale des Outre-mer, au sein de leur marché régional, et de leur permettre de dynamiser ainsi leur développement endogène. Le groupe de la coopération partage l'une des lignes directrices de l'avis qui vise à favoriser l'intégration des territoires ultramarins dans des secteurs d'avenir comme l'environnement, les énergies renouvelables, la santé, le spatial et l'agriculture, pour lesquels ils disposent d'atouts compétitifs.

Dans cette perspective, les opportunités commerciales liées au développement des pays voisins vont s'intensifier au cours des prochaines années du fait de la signature des accords de partenariat économique avec l'Union européenne. Le groupe de la coopération appelle à la vigilance quant à l'impact de ces accords qui ne pourront être conclus au détriment de certains secteurs des économies ultramarines, par exemple le secteur agricole.

Pour le groupe de la coopération, l'intensification des échanges régionaux requiert l'existence d'infrastructures adéquates et la présence d'entreprises tournées vers l'international. Il faut également favoriser une meilleure intégration des collectivités au sein des organisations régionales.

La coopération régionale devrait permettre à la France et à l'Union européenne, d'impulser de nouvelles dynamiques sur des territoires porteurs situés sur l'ensemble des continents. Elle devrait aussi favoriser la constitution des Outre-mer en pôles stratégiques servant de « point d'appui régional » à l'influence française et européenne et à conforter leur responsabilités.

La coopération régionale apparaît ainsi comme une dimension incontournable du développement des Outre-mer. Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Entreprises

Parce que les Outre-mer sont éloignés des centres de décisions de l'hexagone, ils ont été conduits à coopérer de plus en plus avec les pays et territoires de leur zone géographique. Cependant si cette coopération s'est assez largement développée dans les domaines culturels, sportifs, éducatifs, scientifiques et sanitaires, il faut reconnaître que tel n'a pas été le cas dans le domaine économique, et que dans tous les cas, il apparaît indispensable de renforcer la coopération régionale des Outre-mer.

Un certain nombre de contraintes sont à l'origine de cette situation : physiques, administratives et réglementaires mais le contexte actuel de crise mondiale, l'existence de réelles potentialités et la nécessité de développement endogène afin de répondre aux exigences de création d'emplois stables, nous conduit aujourd'hui à insister sur le besoin urgent de lever ces obstacles.

Le rapporteur a très bien pris en compte cette nécessité et le groupe des entreprises soutient l'essentiel de ses préconisations. Toutefois, aux yeux des entreprises certaines doivent plus particulièrement être mises en avant :

- Tout d'abord, il est indispensable de mettre l'accent sur la dotation en infrastructures de désenclavement, notamment routières, portuaires, aéroportuaires et numériques des territoires ultramarins et des pays ou territoires qui les entourent, lesquelles doivent être pensées et mises en œuvre régionalement, au plus près des besoins.
- Ensuite, parce que la gouvernance de la coopération régionale doit être améliorée, nous appuyons les préconisations du rapporteur d'organiser annuellement une conférence de coopération régionale élargie à l'ensemble des acteurs impliqués, y compris les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales à l'instar des Conseils économiques sociaux et environnementaux régionaux (CESER).
- Nous soutenons également la proposition d'élaborer, dans les territoires ultramarins, un dispositif scolaire similaire au modèle Erasmus.
- L'Europe doit aussi avoir un rôle à jouer par le biais du Fonds européen de développement en mettant en place, comme le préconise l'avis, un fonds « miroir » consistant à mettre à la disposition des États tiers un montant équivalent à celui alloué au titre de la coopération régionale aux Régions ultrapériphériques (RUP) et aux Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) pour qu'ils puissent cofinancer des projets communs.

Ces orientations sont vitales pour le développement de nos territoires Ultramarins et le texte qui est présenté aujourd'hui, prend en compte ces besoins et y apporte des réponses adaptées, c'est pourquoi le groupe des entreprises a voté favorablement cet avis.

Environnement et nature

Dans le contexte actuel de crise mondiale, la dynamique de coopération régionale prend un sens et un intérêt particulier, en matière d'échanges économiques, commerciaux, culturels ou sociaux mais aussi de savoir-faire. Les Outre-mer présentent à cet égard des spécificités et un potentiel fort encore peu valorisés, en raison d'obstacles de taille. Le groupe environnement et nature trouve particulièrement intéressant l'objectif de cet avis visant à suggérer des propositions de renforcement de la coopération régionale des Outre-mer, et remercie le rapporteur et la délégation avec qui les échanges ont été riches et constructifs sur le sujet.

Parmi un ensemble assez fourni de préconisations, le groupe soutient deux points en particulier :

- l'implication des acteurs de la société civile comme gage de réussite des projets de coopération régionale. Le groupe soutient clairement l'idée que l'implication des champs non organisés de la sphère publique, dont le monde associatif, notamment environnemental, a son rôle à jouer dans l'apport de solutions concrètes dans des domaines aussi variés que la fiscalité, l'emploi, l'environnement, les soins etc. Les CESER comme facilitateurs et les institutions comme appui semblent des préalables à la concrétisation de cette participation de la société civile ;
- la prise en compte des atteintes à l'environnement et la maîtrise des contraintes environnementales dans les cahiers des charges des projets d'infrastructures liés au désenclavement des territoires ultramarins et zones alentour, en prévoyant notamment des mesures d'atténuation et de compensation.

L'articulation et la complémentarité entre les trois piliers du développement durable est justement bien rappelée dans les enjeux définis dans la partie constat de l'avis. Le groupe environnement et nature remercie le rapporteur pour avoir intégré un amendement visant à mettre en cohérence ces enjeux avec les priorités de la coopération régionale, stipulées dans les préconisations. Le développement environnemental est, en effet, à favoriser au même titre que le développement économique et social.

Les projets liés à la biodiversité marine dans la préservation des biens publics mondiaux sont bien mis en évidence dans cet avis. Cependant, le groupe environnement et nature a souhaité que les initiatives de coopération intègrent le développement durable au sens large, et notamment pour ce qui a trait à l'innovation. L'amendement déposé et accepté allait dans ce sens, en reprenant les préconisations de M. Galenon dans son avis sur les énergies renouvelables Outre-mer. L'Outre-mer français des trois océans a, en effet, un rôle à jouer afin de promouvoir les filières nationales dans ce domaine et favoriser le codéveloppement avec ses différents voisins mais aussi avec l'Union européenne.

Le groupe environnement et nature remercie le rapporteur pour son écoute et a voté pour cet avis de qualité.

Mutualité

En quelques années, la coopération des collectivités françaises d'Outre-mer avec leurs voisins a progressé. Cette ouverture régionale s'avère essentielle pour donner de nouveaux débouchés à nos économies ultramarines et assurer un développement social plus harmonieux.

Le groupe de la mutualité s'arrêtera sur le premier enjeu du développement de la coopération régionale et plus particulièrement sur son aspect sanitaire.

Le professeur Gentilini avait déjà pointé dans son avis du Conseil économique et social de 2006 l'importance de l'Outre-mer français dans la coopération sanitaire. Le cas de la Guyane est à ce titre révélateur, notamment à travers les questions sanitaires sur la bande côtière avec le Suriname.

L'offre de soins insuffisante pour la partie surinamaïse du fleuve Maroni explique la pression exercée sur les structures hospitalières de Saint-Laurent du Maroni, voire de Kourou et Cayenne.

La création de l'ARS en 2010 a permis de mettre en place des actions de coopération bilatérale avec les autorités surinamaises et brésiliennes.

L'ARS participe à ce titre aux commissions transfrontalières mises en place par la Préfecture de Guyane (Conseil du fleuve sur le Maroni et Commission mixte transfrontalière avec le Brésil) et un lien constant a été mis en place avec l'Agence française du développement pour garantir la cohérence de ses programmes d'appui au Suriname avec nos politiques régionales et transfrontalières.

Des actions de coopération concrètes se manifestent d'une part, à travers le partage des données de surveillance sanitaire et la mise en place d'un programme commun de vaccination et de prévention, et, d'autre part, par la recherche de complémentarité des offres de soins entre Saint-Laurent du Maroni et Albina.

Par ailleurs, le secteur associatif et mutualiste se mobilise et récemment, la mutualité guyanaise a implanté l'antenne de Guyane promo santé (centre de référence en promotion et éducation à la santé) à Maripasoula, avec, entre autre mission, de favoriser de tels liens avec le secteur associatif surinamais œuvrant sur le fleuve.

Cet exemple de coopération au niveau sanitaire montre l'importance d'une amélioration des outils existants en terme d'évaluation des besoins, d'une meilleure intégration de nos collectivités au sein des organisations régionales, d'une coordination forte entre les différents acteurs de la coopération régionale et d'une implication renforcée des acteurs de la société civile, souvent garants d'une bonne connaissance du terrain.

Le groupe de la mutualité souligne l'intérêt de cet avis qui, en ces temps de crises, met en avant des notions de coopération et de mutualisation pour répondre ensemble à des défis communs dans une approche globale et au service d'objectifs non seulement économiques, mais aussi sociaux, environnementaux et sanitaires.

Par conséquent, le groupe de la mutualité a voté cet avis.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

L'avis présenté au nom de la délégation de l'Outre-mer invite à créer les conditions d'un développement économique endogène en Outre-mer en intégrant davantage ces territoires au sein de leur environnement régional. Le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse soutient vivement les recommandations qui y sont présentées.

La mise en place d'une politique de coopération régionale ambitieuse dont l'avis montre à juste titre que les dimensions sont multiples - nous semble effectivement urgente au regard de la situation économique et sociale des régions ultramarines, situation dont souffrent particulièrement les jeunes générations pour lesquelles le taux de chômage moyen est de 50 %.

À ce sujet, notre groupe est évidemment sensible aux préconisations relatives à la coopération en matière d'éducation et de formation. Seuls quatre territoires ultramarins bénéficient d'une université (Antilles-Guyane, Réunion, Polynésie française et Nouvelle Calédonie). Dans ces territoires, les formations au-delà de la licence sont par ailleurs peu développées, ce qui oblige les étudiants à s'arrêter au niveau licence ou, en particulier pour les plus favorisés, à partir pour poursuivre leurs études, dans la plupart des cas, en métropole.

Des politiques soutenant la mobilité des jeunes ont permis de répondre partiellement à ces insuffisances, cependant, l'État tend à se désengager de ces dispositifs. Les dotations pour la mobilité des stagiaires en formation professionnelle ont, par exemple, chuté de 14,7 % entre 2010 et 2012, alors que la proportion des actifs sans diplôme est deux fois supérieure Outre-mer qu'elle ne l'est en métropole et que le taux de chômage des jeunes y est extrêmement élevé. Le départ ne peut, par ailleurs, être le seul horizon proposé aux jeunes ultramarins.

Nous sommes convaincus que le développement de l'offre de formation et de recherche, le renforcement des structures universitaires et leur internationalisation, s'inscrivent dans une même dynamique. L'ouverture des universités à leur environnement régional permettra d'atteindre la masse critique et de rentabiliser les investissements en recherche et formation, investissements qui sont indispensables à l'amélioration de l'attractivité des universités ultramarines pour les ultramarins, mais également pour les étudiants et chercheurs « métropolitains » ou étrangers. Ainsi, notre groupe soutient, en particulier, la proposition visant à créer un dispositif scolaire et universitaire selon le modèle d'Erasmus dans les zones géographiques ultramarines.

Sur le plus long terme, il devrait résulter, de ce développement des coopérations et des mobilités régionales, l'émergence d'opportunités d'emploi et d'insertion professionnelle proprement locales, à même de favoriser un développement économique indépendant du soutien métropolitain et reposant sur les avantages comparatifs des territoires ultramarins.

Dans cet espoir, le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse a voté en faveur de l'avis.

Outre-mer

Cet avis est le deuxième depuis le début de cette mandature spécifiquement consacré à l'Outre-mer. Le groupe se réjouit de la prise en compte, par le CESE, des réalités ultramarines et des enjeux de développement des territoires d'Outremer. La décision du Bureau, que le groupe salue, de transformer l'étude en rapport et avis en donne la démonstration. La qualité du travail, fruit de riches échanges en délégation et de l'implication du rapporteur, conforte la légitimité de cette formation nouvellement créée. Le groupe de l'Outre-mer tient à remercier le président Frémont pour sa disponibilité et pour son engagement dans la bonne conduite des travaux.

Cet avis a pour objectif essentiel de renforcer la valeur ajoutée des territoires ultramarins en termes de coopération avec leurs pays voisins. Par leur position dans des zones à fort potentiel de croissance et par leur dynamisme, les Outre-mer représentent un fort potentiel d'influence pour la France et pour l'Union européenne dans ces zones émergentes. Il s'agit donc de faire des collectivités ultramarines des catalyseurs de développement dans leurs espaces géographiques respectifs. Le groupe partage cet objectif. Par ailleurs, il fait sienne l'analyse des obstacles qui rendent difficile l'utilisation des instruments et leviers mis à disposition des collectivités ultramarines en matière de coopération régionale.

Le groupe partage les réponses apportées à ces problématiques. Les préconisations visent à répondre de manière précise aux dysfonctionnements existants au niveau local, régional, national et européen par une série de propositions ciblées. Dans le contexte de crise mondiale et dans la perspective de discussions importantes à venir à Bruxelles au sujet des fonds structurels pour la période 2014-2020, le renforcement de la coopération régionale constitue à la fois une chance et un véritable défi pour le développement de nos territoires ultramarins.

Le groupe a, sans réserve, voté l'avis.

UNAF

Le présent avis délibérément volontariste *Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer*, est une invitation à porter un nouveau regard sur les Outre-mer pour se concentrer sur leurs potentialités et en faire des catalyseurs de développement dans leurs zones géographiques respectives et des frontières actives de l'Europe.

Le groupe de l'UNAF soutient les perspectives ainsi ouvertes par l'avis dans leur grande majorité. Il salue l'équilibre ainsi trouvé faisant des régions ultra périphériques, des terrains d'expérimentation des politiques européennes, des politiques d'équilibre par rapport aux trois niveaux de gouvernance dans un intérêt collectif partagé entre l'Europe, les États et les Régions.

Le groupe de l'UNAF retient plus particulièrement deux points forts du développement de la coopération régionale des Outre-mer pour leurs effets positifs pour les familles.

Tout d'abord, l'avis met l'accent à juste titre sur l'environnement et l'énergie comme secteurs clés devant être au cœur de la coopération régionale des Outre-mer avec les pays voisins. À titre d'exemple en matière de déchets, le comité opérationnel du Grenelle de l'environnement recommande ainsi que les départements d'Outre-mer développent des échanges d'expérience avec les États présentant des similitudes en termes de contraintes géographiques et économiques. Le Conseil économique, social et environnemental, dans son avis sur les énergies renouvelables de juillet 2011, a également souligné le potentiel à valoriser dans ce domaine par la coopération régionale renforcée.

En deuxième point, le groupe de l'UNAF insiste sur la nécessité d'ouvrir des perspectives aux jeunes des Outre-mer. La situation du chômage des jeunes dans les DOM est d'une exceptionnelle gravité. Si le taux de chômage dans les DOM, toutes tranches d'âge confondues, est déjà plus élevé que la moyenne nationale, il est le plus élevé de l'Union européenne : pour les jeunes, il atteint 50 %. Le groupe de l'UNAF retient donc avec intérêt la mise en place d'un programme Erasmus régional permettant de promouvoir la mobilité des étudiants dans leur environnement géographique et favoriser ainsi les chances de réussite et d'insertion professionnelle.

Le groupe de l'UNAF a voté favorablement l'avis. Il formule dès lors le vœu que le travail réalisé puisse servir à l'élaboration de la future communication de la Commission européenne annoncée à la mi-2012.

En 2008, la Commission européenne a franchi une étape en retenant un nouveau paradigme : les régions ultrapériphériques, un atout pour l'Europe. Il s'agit maintenant d'approfondir, de valoriser, de mettre en musique cette nouvelle voie porteuse d'avenir. Les recommandations du CESE pourraient donc utilement inspirer le travail de la Commission.

UNSA

L'UNSA retrouve dans cet avis bon nombre de préconisations ainsi que la quasi-totalité des propositions formulées, soit au niveau de CESER ultramarins, soit lors de rencontres à Bruxelles sur la future politique européenne vis-à-vis des Régions ultra périphériques (RUP). Elle approuve globalement cet ensemble. Elle souhaite donc seulement mettre davantage l'accent sur des aspects peu ou pas évoqués dans l'avis, en premier lieu ceux relatifs à la cohérence des politiques menées par différents intervenants.

Cette question revêt plusieurs aspects :

- D'abord, au niveau national, celui d'orientations parfois divergentes des ministères : Outre-mer, Affaires étrangères et européenne ; sans oublier les ministères techniques comme celui de l'agriculture et de la pêche. Dans ce cadre, la relation « État-Paris » est elle-même particulière.
- Ensuite au niveau de la relation « État-Dom » :
 - entre les collectivités (Conseil régional et Conseil général) ;
 - entre les collectivités, l'État et les Chambres consulaires ;
 - entre certains DOM également ; on note ainsi, depuis peu, une poussée de concurrence (entre Mayotte et la Réunion, par exemple !).

Ce manque de cohérence a comme conséquence des délégations françaises pléthoriques propices au jeu de la concurrence interne.

Par ailleurs, il est juste, ainsi que le préconise l'avis, de faire un point sur les différents niveaux de coopération. Cependant, politiquement, financièrement et économiquement, l'efficacité dépend largement de la proximité entretenue soit au niveau national et encore plus au niveau européen !

D'autre part, s'agissant du développement économique et social, c'est un modèle fondé essentiellement sur l'accroissement des échanges et le gain de parts de marché. Cependant, cette impulsion se heurte aux distorsions créées par le fait que la totalité des droits de douane des pays ne sera levée que dans 30 ou 40 ans, dans certains cas.

La voie que préconise l'UNSA est celle d'un véritable partenariat de production utilisant les différents atouts de chacun (financier, ingénierie, formation, production, réseau ...) pour aller aussi et surtout vers l'extérieur des zones concernées.

Dans ce cadre, nos économies apparaissent comme « passablement » protégées par nos normes sanitaires et phytosanitaires, mais aussi de manière paradoxale par l'absence de liaisons maritimes (voire aériennes). Les types de productions étant pratiquement les mêmes, la mise en place de vrais réseaux de communications pour les marchandises, risque de porter un rude coup aux productions agricoles, agroalimentaires et industrielles.

Par ailleurs, la plupart des dossiers relèvent aujourd'hui de la Commission européenne. Si l'UNSA approuve ses propositions, elle pense que la politique de l'UE (orientation, lois, mesures) ne peut s'appliquer aux DOM dans les mêmes termes que ceux prévalant sur le territoire continental de l'UE : les mesures liées à la compétitivité, à la pêche, aux accords commerciaux doivent tenir compte d'enjeux et de défis futurs spécifiques (politique chinoise, indienne, par exemple). Certains dispositifs européens provoquent des effets pervers (délocalisations), tandis que d'autres se révèlent difficiles à mettre en place compte-tenu des structures locales inaptes à monter des dossiers répondant à des critères inexistantes, en particulier ceux liés au commerce mondial (lancement d'appels d'offre, par exemple). Pour l'UNSA, « l'intérêt supérieur de l'UE », pour susciter l'adhésion, doit faire en sorte que ses représentants, tant à Bruxelles que dans les zones concernées, aient aussi pour mission de défendre les intérêts des RUP vis-à-vis des pays voisins.

Ces remarques étant faites, l'UNSA a voté l'avis.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants 194

Ont voté pour 189

Se sont abstenus 5

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 189

<i>Agriculture</i>	MM. Bailhache, Barrau, Bastian, Mmes Beliard, Bernard, Bocquet, Bonneau, Dutoit, MM. Giroud, Gremillet, Mmes Henry, Lambert, MM. Pelhate, Pinta, Mmes Serres, Sinay, M. Vasseur.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros-Schwartz, M. Crouzet, Mme Gaultier, MM. Griset, Lardin, Le Lann, Mme Sassano.
<i>Associations</i>	Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Mme Prado, M. Roirant.
<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mme Briand, M. Duchemin, Mme Hénon, M. Honoré, Mme Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Legrain, Malterre, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Nicolle, Pichenot, Prévost, M. Quarez.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mmes Couturier, Couvert, MM. Dos Santos, Lamy, Mme Weber.
<i>CFTC</i>	M. Coquillion, Mme Courtoux, MM. Ibal, Louis, Mmes Parle, Simon.
<i>CGT</i>	Mme Crosemarie, M. Delmas, Mmes Doneddu, Dumas, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Lepaon, Mansouri-Guilani, Michel, Minder, Prada, Rozet, Teskouk, Mme Vagner.
<i>CGT-FO</i>	M. Bellanca, Mme Boutaric, M. Chorin, Mme Fauvel, M. Lardy, Mmes Millan, Nicoletta, M. Peres, Mme Thomas, M. Veyrier.
<i>Coopération</i>	Mme de L'Estoile, M. Lenancker, Mmes Rafael, Roudil, MM. Verdier, Zehr.
<i>Entreprises</i>	M. Bailly, Mme Bel, M. Bernardin, Mmes Castera, Colloc'h, Duhamel, Duprez, Frisch, Gri, Ingelaere, MM. Jamet, Lebrun, Lejeune, Marcon, Mariotti, Mongereau, Placet, Pottier, Mme Prévot-Madère, MM. Ridoret, Roubaud, Mme Roy, M. Schilansky, Mmes Tissot-Colle, Vilain.

<i>Environnement et nature</i>	MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Mmes de Bethencourt, Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genest, Genty, Guerin, Mmes de Thiersant, Laplante, Mesquida, Vincent-Sweet, M. Virlouvet.
<i>Mutualité</i>	MM. Andreck, Davant.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	M. Dulin, Mmes Guichet, Trellu-Kane.
<i>Outre-mer</i>	MM. Arnell, Budoc, Grignon, Janky, Ledee, Omarjee, Osénat, Mmes Romouli Zouhair, Tjibaou.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Bailly, Mme Ballaloud, MM. Baudin, Bernasconi, Mmes Brishoual, Brunet, MM. Corne, Mmes Dussaussois, El Okki, M. Etienne, Mme Fontenoy, MM. Fremont, Gall, Geveaux, Mmes Gibault, Grard, Graz, MM. Hochart, Jouzel, Mme de Kerviler, MM. Kirsch, Lucas, Martin, Mme Meyer, M. Obadia, Mmes d'Ormesson, Ricard, MM. Richard, de Russé, Santini, Soubie, Urieta.
<i>Professions libérales</i>	M. Capdeville, Mme Gondard-Argenti, M. Gordon-Krief, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, L'Hour, Therry, M. de Viguerie.
<i>UNSA</i>	Mme Dupuis, M. Grosset-Brauer.

Se sont abstenus : 5

<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Khalfa, Le Bris, Mmes de Menthon, du Roscoät, M. Terzian.
---------------------------------	--

Liste des personnes auditionnées

✓ **M. Vincent Bouvier**

préfet, délégué général à l'Outre-mer ;

✓ **M. Jean-Rémy Cauquil**

commissaire au développement endogène pour les Antilles ;

✓ **M. Christian Claudon**

commissaire au développement endogène pour la Guyane ;

✓ **M. Bertrand Coûteaux**

commissaire au développement endogène pour l'Océan Indien ;

✓ **M. Stéphane Diémert**

ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane ;

✓ **M. Antoine Joly**

délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales ;

✓ **Mme Odile Lapierre**

directrice adjointe des Opérations à l'Agence française de développement (AFD) ;

✓ **M. Hadelin de La Tour du Pin**

ambassadeur, secrétaire permanent pour le Pacifique ;

✓ **M. Philippe Leyssène**

ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan Indien ;

✓ **M. José Palma Andres**

directeur en charge de la coopération territoriale Belgique, France, Irlande, Luxembourg et Royaume-Uni à la direction générale « Politique régionale » de la Commission européenne ;

✓ **M. Théodore Saramandis**

chef de la Task Force Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) à la direction générale « Développement et coopération » de la Commission européenne.

Table des sigles

ACP	Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Pays d')
AEC	Association des États de la Caraïbe
AFD	Agence française de développement
APE	Accord de partenariat économique
CARICOM	<i>Caribbean Community and Common Market</i>
CARIFORUM	Forum caribéen des États de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESER	Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux
CNCD	Commission nationale de la coopération décentralisée
COI	Commission de l'Océan Indien
COM	Collectivité d'Outre-mer
COMESA	<i>Commission Market for Eastern and Southern Africa</i>
CPS	Communauté du Pacifique (Sud)
CRISP	<i>Coral Reef InitiativeS for the Pacific</i>
CRVOI	Centre de recherche et de veille sur les maladies émergentes dans l'Océan Indien
DAECT	Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales
DG	Direction générale
EGOM	États généraux de l'Outre-mer
FED	Fonds européen de développement
FEDER	Fonds européen de développement régional
FFEM	Fonds français pour l'environnement mondial
FIP	Forum des îles du Pacifique
GECT	Groupement européen de coopération territoriale
GTHN	Groupe de travail de haut niveau
IDH	Indicateur de développement humain
IEDOM	Institut d'émission des départements d'Outre-mer
IEOM	Institut d'émission d'Outre-mer
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IORARC	Association des États riverains de l'Océan Indien pour une coopération régionale
LADOM	L'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité
CECO	Organisation des États de la Caraïbe Orientale
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OTCA	Organisation du traité de coopération amazonien
PAGV	Plan d'action pour le grand voisinage
PIB	Produit intérieur brut

PICTA	Pacific Island Countries Trade Agreement
PO	Programme opérationnel
POCT	Programme opérationnel de coopération territoriale
PTOM	Pays et territoires d’Outre-mer
ROM	Région d’Outre-mer
RUP	Régions ultrapériphériques
TAAF	Terres australes et antarctiques françaises
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne
UE	Union européenne
UNASUR	Union des Nations Sud Américaines

Bibliographie

Attali Stéphane (IEDOM), Jacquelain Vanessa (AFD), Courbain Jean-Claude (INSEE), « *Guyane-Suriname : une meilleure connaissance mutuelle pour une coopération renforcée* », étude des Comptes économiques rapides de l'Outre-mer (CEROM), décembre 2008.

Célimène Fred, « *Les barrières techniques entravant les échanges économiques par voie maritime entre les pays de la Caraïbe* », note du Centre d'étude et de recherche en économie, gestion, modélisation et informatique appliquée (CEREGMIA)-Martinique, Université Antilles-Guyane, 15 janvier 2010.

Commission européenne, « *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un Groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution de la mise en œuvre de groupements de ce type* », COM(2011) 610 final, 6 octobre 2011.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, « *Éléments d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne (UE) et les pays et territoires d'Outre-mer (PTOM)* », COM(2009) 623 final, 6 novembre 2009.

Conseil constitutionnel, Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, Loi d'orientation pour l'Outre-mer.

Conseil économique, social et environnemental, « *Les énergies renouvelables Outre-mer : laboratoire pour notre avenir* », avis présenté par M. Patrick Galenon, rapporteur au nom de la section des activités économiques, juillet 2011.

Conseil économique, social et environnemental, « *La mobilité pour motif de formation des jeunes ultramarins : un enjeu majeur* », contribution, rapportée par Mme Joëlle Prévot-Madère au nom de la délégation à l'Outre-mer, à l'avis sur « *La mobilité des jeunes* », présenté par M. Jean-François Bernardin, rapporteur au nom de la section de l'éducation, de la culture et de la communication, novembre 2011.

Conseil général de Mayotte, XIII^e contrat de projet État-Mayotte 2008-2014, article 6 sur la convention spécifique relative aux infrastructures aéroportuaires.

Conseil d'État, Avis n° 235145, du 16 novembre 2001.

Décision n° 2001/822/CE du Conseil du 27 novembre 2001, relative à l'association des pays et territoires d'Outre-mer à la Communauté européenne, Journal officiel de la Communauté européenne, L 134, 30 novembre 2001.

Décision n° 2007/249/CE du Conseil du 19 mars 2007, portant modification de la décision n° 2001/822/CE relative à l'association des pays et territoires d'Outre-mer à la Communauté européenne, Journal officiel de l'Union européenne, L 109/33, 26 avril 2007.

Detrez-Cambrai Hélène, « *La coopération régionale des départements et des régions d'Outre-mer* », thèse pour le doctorat en droit public, soutenue en juin 2009 à la faculté Alexis de Tocqueville de Douai.

Diémert Stéphane, « *La création de deux nouvelles collectivités régies par l'article 74 de la Constitution : Saint-Barthélemy et Saint-Martin* », Revue française de droit administratif (RFDA), 2007, pp. 669 et suivantes.

Doligé Éric, Sénateur, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'Outre-mer*, n° 519, juillet 2009.

Gabriel Catherine, « *Six années pour la protection, la gestion et la valorisation des récifs coralliens du Pacifique – Capitalisation des résultats* », rapport du CRISP, préface, p. 3, 2011.

Institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM), *Rapport 2010 sur la Guadeloupe*, édition 2011.

IEDOM, *Rapport 2010 sur la Guyane*, édition 2011.

IEDOM, *Rapport 2010 sur la Martinique*, édition 2011.

IEDOM, *Rapport 2010 sur La Réunion*, édition 2011.

IEDOM, *Rapport 2010 sur Mayotte*, édition 2011.

IEDOM, *Rapport 2010 sur Saint-Barthélemy*, édition 2011.

IEDOM, *Rapport 2010 sur Saint-Martin*, édition 2011.

Institut d'émission d'Outre-mer (IEOM), *Rapport 2010 sur la Nouvelle-Calédonie*, édition 2011.

IEOM, *Rapport 2010 sur la Polynésie française*, édition 2011.

IEOM, *Rapport 2010 sur Saint-Pierre-et-Miquelon*, édition 2011.

IEOM, *Rapport 2010 sur Wallis-et-Futuna*, édition 2011.

INSEE, Antenne de Mayotte, « *Produit intérieur brut à Mayotte en 2009 : une croissance dynamique mais un retard à rattraper* », INSEE Mayotte Infos n° 55, novembre 2011.

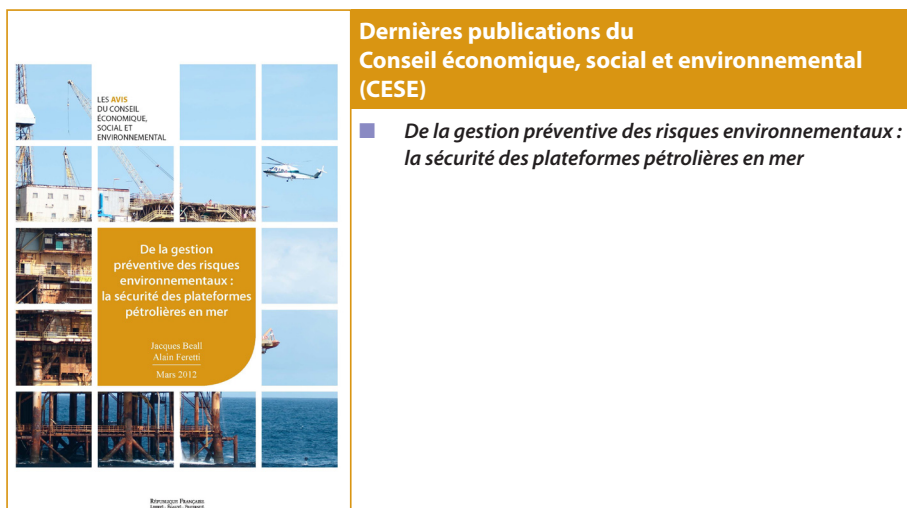
Jacquemet-Gauché Anne, « *La coopération régionale en Outre-mer* », Actualité juridique droit administratif (AJDA), n° 13, 11 avril 2011, Dalloz, pp. 722-729.

Journal officiel de la Communauté européenne, C 191, 29 juillet 1992.

Loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000, parue au Journal officiel du 14 décembre 2000.

Ministère des Affaires étrangères et européennes, « *Coopération au développement : une vision française – Stratégie 2011* », document cadre, décembre 2010.

Solbes Mira Pedro, « *Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde* », rapport au membre de la Commission européenne, M. Michel Barnier, 12 octobre 2011.



LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- *Bilan de l'application des dispositifs promouvant l'égalité professionnelle entre femmes et hommes*
- *Gagner la bataille de l'exportation avec les PME*
- *Projet de schéma national des infrastructures de transport (SNIT)*
- *Bilan du Grenelle de l'environnement : pour un nouvel élan*

**Retrouvez l'intégralité
de nos travaux sur
www.lecese.fr**

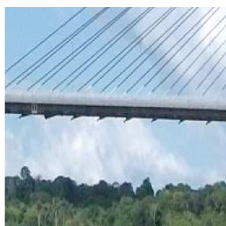
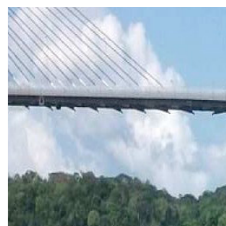
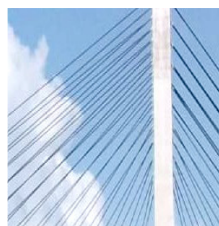
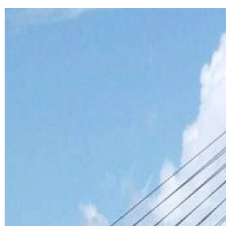
Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15^e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411120009-000512 – Dépôt légal : mai 2012

Crédit photo : Préfecture de Guyane
Direction de la communication du Conseil économique, social et environnemental

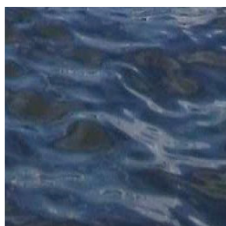
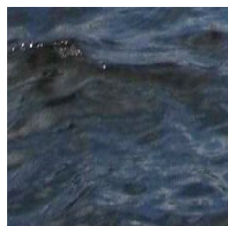


LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL



Depuis au moins une décennie, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, La Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les Terres australes et antarctiques françaises et Wallis-et-Futuna coopèrent de manière plus structurée avec les pays et territoires de leur zone géographique respective.

Les principales préconisations du Conseil économique, social et environnemental pour renforcer la coopération régionale des Outre-mer s'articulent autour des quatre axes suivants. Le premier vise à assurer la mise en œuvre des fondamentaux préalables à la coopération régionale des Outre-mer. Le deuxième axe cherche à refonder la gouvernance de la coopération régionale. Le troisième axe essaie de cibler en priorité les projets répondant aux intérêts réciproques des Outre-mer et des pays et territoires partenaires en matière de coopération. Enfin, le quatrième axe esquisse une nouvelle politique européenne de voisinage basée sur le développement humain.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41111-0009 prix : 11,70 €

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-120893-3



9 782111 208933



**Direction
de l'information légale
et administrative**
accueil commercial :
01 40 15 70 10

commande :
Administration des ventes
23, rue d'Estrées, CS 10733
75345 Paris Cedex 07
télécopie : 01 40 15 68 00
ladocumentationfrancaise.fr



LES **RAPPORTS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

Pour un renforcement
de la coopération
régionale des Outre-mer

Rémy-Louis Budoc

Mai 2012

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les éditions des
JOURNAUX OFFICIELS

2012-09

NOR : CESL1100009X

Lundi 21 mai 2012

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 - Séance du 9 mai 2012

POUR UN RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE DES OUTRE-MER

Rapport du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

M. Rémy-Louis Budoc, rapporteur

au nom de la

délégation à l'Outre-mer

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 22 mars 2011 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la délégation à l'Outre-mer la préparation d'un avis et d'un rapport intitulés *Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer*. La délégation à l'Outre-mer, présidée par M. Jean Fremont, a désigné Mme Rémy-Louis Budoc comme rapporteur.

Sommaire

■ Des territoires ultramarins en pleine mutation dans leurs zones de coopération respectives	7
■ Enjeux et horizons de la coopération régionale	7
✎ Qu'entend-on par coopération régionale ?	7
✎ Des enjeux essentiels	10
✎ Les zones d'influence de la coopération	11
■ Les Outre-mer en mutation constante	29
✎ Les évolutions institutionnelles	29
✎ Une croissance sans compétitivité : approche macroéconomique	37
✎ Les économies ultramarines à l'épreuve des avantages comparatifs : approche microéconomique	48
✎ Des États généraux pour relancer le développement	50
■ Les outils, les acteurs, les structures et les moyens financiers de la coopération régionale	50
✎ Les outils juridiques de la coopération régionale	50
✎ Les acteurs et les structures de la coopération régionale	58
✎ Les moyens financiers de la coopération régionale	70
✎ Quelques exemples de projets de la coopération régionale	73
■ L'intégration européenne : un souffle insuffisant en faveur de la coopération régionale des Outre-mer	78
✎ La coopération régionale des Outre-mer, une priorité de la stratégie européenne	78

➤ De la Convention de Lomé à l'accord de Cotonou	79
➤ Des dysfonctionnements dans les négociations économiques partenariales de l'UE	80
➤ Une difficile articulation des fonds européens de développement	82
➤ Les normes européennes perçues comme un frein à l'insertion régionale	83

■ **Comment renforcer la coopération régionale** 83

■ Assurer les fondamentaux préalables	83
➤ Mettre en œuvre les moyens juridiques, financiers et institutionnels disponibles	84
➤ Dépasser les contentieux territoriaux existants	88
➤ Disposer des bonnes infrastructures de désenclavement	89
■ Refonder la gouvernance de la coopération régionale	92
➤ La question du <i>leadership</i> politique à l'exemple de l'incident diplomatique de Santo Domingo	92
➤ Mieux coordonner l'action des différents acteurs de la coopération intervenant dans la zone géographique des territoires ultramarins	94
➤ Mieux connaître et répertorier les actions de coopération menées dans un pays ou un territoire	95
➤ Développer et systématiser les commissions mixtes transfrontalières	96
➤ Mieux former les personnes en charge de la coopération régionale	96
➤ Mieux impliquer la société civile, condition de réussite des projets	97
■ Cibler en priorité les projets répondant aux intérêts réciproques	98

➤ Recentrer une partie de la politique de coopération de la France sur les zones géographiques des territoires ultramarins	98
➤ Hiérarchiser et mieux définir les objectifs	100
➤ Quelques voies à explorer avec de réelles potentialités de développement dans la réciprocité	103
■ Pour une nouvelle politique européenne de grand voisinage basée sur le développement humain	109
➤ L'idée d'une politique de Grand voisinage	109
➤ Vers un GECT ultrapériphérique pour fédérer les acteurs et promouvoir l'émergence de projets	110
➤ Apporter des réponses à la problématique FED/FEDER	112
➤ Instaurer un fonds « miroir » en faveur des partenaires étrangers	113
➤ Prévoir des études d'impact dans les négociations commerciales tenant compte des territoires ultramarins	114
➤ Le projet pilote de macro-région dans la « Vallée de l'Oyapock » Guyane-Amapá	115

■ Conclusion 118

Annexes 123

<i>Annexe 1 : Les outils juridiques spécifiques des Outre-mer pour la coopération régionale</i>	123
<i>Annexe 2 : Titre V de la loi 2000-1207 d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000 et articles modifiés du Code général des collectivités territoriales (CGCT)</i>	128
<i>Annexe 3 : Compétences des Régions d'Outre-mer (ROM), de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie en matière de relations extérieures (source : délégation générale à l'Outre-mer)</i>	137
<i>Annexe 4 : Dispositions du Code général des collectivités territoriales relatives à la coopération décentralisée</i>	147
<i>Annexe 5 : Description des principales organisations régionales présentes dans les zones Caraïbe-Plateau des Guyanes, de l'Océan Indien et de l'Océanie</i>	150

Liste des personnes auditionnées par la délégation Outre-mer	157
---	------------

Bibliographie	158
----------------------	------------

Table des sigles	160
-------------------------	------------

POUR UN RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE DES OUTRE-MER

Depuis au moins une décennie, les Outre-mer coopèrent davantage avec les pays et territoires de leurs zones géographiques respectives autour de projets relevant des domaines économique, social, sanitaire, culturel, éducatif, environnemental... De plus, la volonté récente de promouvoir leur développement endogène a replacé dans l'actualité, si cela était nécessaire, l'intérêt de renforcer leur coopération régionale. En effet, des projets participant au développement endogène peuvent susciter des projets de coopération régionale et vice versa.

Au niveau européen, au cours des cinq dernières années, le règlement général des fonds structurels, ainsi que l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, ont considérablement renforcé l'importance de la coopération régionale. Ainsi, le cadre financier 2007-2013 a fait de l'objectif « coopération territoriale » l'un des trois piliers de la politique de cohésion de l'Union européenne (UE), succédant à l'initiative communautaire INTERREG. Par la suite, la « cohésion territoriale » est devenue, dans l'article 174 du traité, l'une des trois composantes de la politique de cohésion, aux côtés de celles économique et sociale. Cet article établit fermement cet objectif comme l'une des priorités principales de l'Union européenne.

La « coopération territoriale » vise en grande partie à supprimer les obstacles physiques, administratifs, réglementaires et à atténuer « l'effet frontière » existant entre les territoires, pour leur permettre de répondre ensemble à leurs défis communs, qu'ils soient territoriaux (services, infrastructures, urbanisme et aménagement du territoire), globaux (mondialisation, changement climatique), économiques ou sociétaux. Elle recèle un gisement de compétitivité encore insuffisamment exploité et participe à l'union sans cesse plus étroite entre les peuples.

Dans ce contexte, les Outre-mer possèdent une valeur ajoutée en termes de coopération avec les pays et territoires tiers voisins en raison de leur expérience et de leurs spécificités qui devraient faire d'eux des catalyseurs de développement dans leurs zones géographiques respectives et des frontières actives de l'Europe. Le renforcement de l'insertion régionale dans leurs espaces respectifs constitue non seulement une évidence, mais aussi un éternel défi. Dans le contexte actuel de crise mondiale, une stratégie d'insertion régionale qui favorise la création d'un espace de coopération renforcée d'échanges économique, commercial, culturel, social, de recherche, de service, pourrait contribuer fortement à améliorer la diversification et l'internationalisation de leurs économies, en créant des emplois stables et de qualité. Toutefois, malgré l'existence de ce potentiel et bien que les objectifs soient partagés de tous, il existe de graves obstacles qui rendent difficile l'utilisation de ces ressources et capacités. Malgré des priorités convergentes de part et d'autre de la frontière, et nonobstant tous les efforts déployés par toutes les parties impliquées, l'expérience montre que les Outre-mer peinent à atteindre leurs objectifs dans ce domaine d'une façon satisfaisante et cohérente pour le bien-être et la prospérité générale des populations locales.

L'objectif de ce rapport n'est pas d'aboutir à une évaluation exhaustive de la coopération régionale des Outre-mer. En effet, l'étendue du champ retenu embrassant les domaines économique, social, sanitaire, culturel, environnemental, etc. et la diversité des situations des Outre-mer en la matière amènent plutôt à présenter un panorama de la question pour tous les territoires ultramarins en mettant en exergue les aspects incontournables de la coopération régionale et en suggérant un ensemble de propositions concrètes pour la renforcer.



Des territoires ultramarins en pleine mutation dans leurs zones de coopération respectives

Enjeux et horizons de la coopération régionale

Qu'entend-on par coopération régionale ?

☐ *Un concept à clarifier*

En matière d'action extérieure, les départements et Régions d'Outre-mer (ROM) et les Collectivités d'Outre-mer (COM) disposent d'outils juridiques à la fois communs à l'ensemble des collectivités territoriales et spécifiques afin de pouvoir mettre en œuvre des actions de coopération régionale. Ces actions peuvent concerner les domaines économique, social, sanitaire, culturel, environnemental, etc. et sont mises en œuvre en partenariat avec une ou des entités étrangères.

Ces actions de coopération régionale peuvent donc relever de dispositions concernant la **coopération décentralisée** reconnues essentiellement par la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. Elles peuvent aussi relever de dispositions concernant la **coopération régionale déconcentrée**, dispositions mises en place par la loi d'orientation pour l'Outre-mer n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 ou encore de dispositions relevant des lois spécifiques dans le cas des collectivités d'Outre-mer¹.

La **coopération décentralisée** désigne la coopération entre les collectivités locales, dont font partie les collectivités locales d'Outre-mer, avec des collectivités locales ou des collectivités territoriales d'États étrangers ou encore avec des autorités locales étrangères. La coopération décentralisée n'est pas nécessairement régionale. Elle peut en effet concerner deux instances n'appartenant pas à la même aire géographique. Cette coopération est suivie par le ministère des Affaires étrangères et européennes.

¹ Les outils juridiques spécifiques des Outre-mer pour la coopération régionale sont détaillés en annexe 1.

La **coopération régionale déconcentrée** a un contenu particulier par rapport aux autres modes de coopération ouverts aux collectivités territoriales. Elle permet, sous conditions, une collaboration des entités infranationales ultramarines directement avec des États, des territoires ou des organismes intergouvernementaux de leur environnement régional. Ceux-ci sont essentiellement composées d'États aux autorités locales inexistantes ou parfois difficilement discernables. C'est donc sur le domaine des compétences internationales que l'insertion de la ROM dans son environnement régional doit être envisagée.

Enfin, pour mémoire, la **coopération internationale** désigne le dialogue, les relations entre des États souverains sans que le champ géographique de cette coopération soit limité, ni que les domaines ou les compétences soient définis *a priori*. Cette coopération est mise en œuvre par le ministère des Affaires étrangères et européennes.

On peut donc observer une gradation de la coopération régionale qui se traduirait hiérarchiquement par l'exercice d'une coopération régionale interétatique, d'une coopération régionale déconcentrée et d'une coopération régionale décentralisée.

La région, un champ géographique à identifier

L'adjonction de l'adjectif « régionale » à la notion de « coopération » a pour conséquence de localiser le rapport de coopération à l'environnement régional concerné. La coopération régionale est donc une coopération dont le champ géographique est limité - c'est une tautologie - à la coopération avec les États et territoires voisins des Outre-mer concernés. La coopération régionale des Outre-mer pourrait donc être analysée à partir de quelques blocs géographiques : la zone Caraïbe, la zone Amazonie (Plateau des Guyanes), la zone Océan Indien, la zone Océanie et la zone Océan Atlantique.

Toutefois, le propre de la notion de région est de n'avoir ni définition ni contour véritable². Les critères permettant de reconnaître une entité socio-économique comme suffisamment homogène et distincte des autres entités sont flous et hétéroclites. La catégorie « région » regroupe en effet des ensembles disparates et le même terme sert aussi bien à désigner des formations intermédiaires entre le niveau local et le niveau national à l'intérieur d'un État (la Bavière, l'Aquitaine, la Martinique, la Guyane...), que des zones de coopération incluant des États voire des sous continents entiers (le cône sud-américain, l'Amérique du Nord, la région Pacifique), ou des espaces transfrontaliers entre plusieurs régions appartenant à des États différents : la Neisse, les nouvelles zones de développement économique en Asie orientale.

La région, dans le cadre de la réflexion relative à la coopération, ne s'entend plus seulement comme une entité infranationale territorialement définie par chaque État. Elle peut être appréhendée comme une zone abstraite, fruit de la construction d'un espace à la suite d'opérations de coopération, ou comme un espace commun à plusieurs États et subissant les mêmes contraintes liées à leur positionnement géographique. Elle est encore susceptible de se façonner à la suite d'interactions et de convergences culturelles, politiques, économiques dans la plupart des cas liées à un rapprochement géographique. Elle ne s'analyse plus sous cet angle comme une unité territoriale interne mais comme un ensemble spatial (plus ou moins grand) défini par les caractéristiques communes ou les relations, y compris conflictuelles, d'un plus ou moins grand nombre d'États possédant des intérêts communs, soucieux d'affirmer leur solidarité ou de promouvoir le développement de leurs échanges.

2 Hélène Detrez-Cambrai, « *La coopération régionale des départements et des régions d'Outre-mer* », thèse pour le doctorat en droit public, soutenue en juin 2009 à la faculté de droit Alexis de Tocqueville de Douai.

Un environnement régional favorable au développement des relations entre les entités locales se caractérise par la similitude des difficultés rencontrées dans une même zone géographique (des catastrophes naturelles, des événements extraordinaires, l'insularité...). Il est ensuite facilité par des convergences culturelles, sociales, ethniques, linguistiques et les relations qu'entretiennent les populations appartenant à la zone. Les points de concordance entre les acteurs ne sont pour autant pas nécessaires.

En ce qui concerne les collectivités ultramarines, la coopération avec les États ou les entités infranationales de leur environnement régional tend à réduire considérablement le principe de l'exclusif. Ce principe désigne le fait qu'elles ont tendance à entretenir des relations essentiellement avec la métropole. Cette exclusivité est néfaste à l'accroissement économique et au développement autonome : leur histoire particulière d'anciennes colonies françaises ne facilite pas leur insertion dans leur environnement régional. La décolonisation et la décentralisation ont permis d'alléger ces liens de dépendance et de les présenter à la fois comme des entités françaises mais aussi comme des entités faisant partie d'un ensemble géographique qui leur est propre. Cette dualité se complète de leur qualification de régions ultrapériphériques (RUP) ou de pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) de l'Union européenne. La difficulté pour les territoires ultramarins est de composer avec ces différentes appartenances.

Devant ces problèmes de fond, la collaboration régionale révèle tout son intérêt. S'appuyant sur les rapprochements étatiques, infra-étatiques et non étatiques, elle atteste du caractère impératif du rapprochement pour faire face aux lacunes locales et internationales.

En conclusion les collectivités ultramarines sont généralement entourées d'États qui présentent un niveau de développement plus faible. Or l'association sur la base d'intérêts réciproques est plus facile si les deux collectivités connaissent un niveau de vie semblable car elles sont alors bien souvent confrontées aux mêmes problématiques. La disparité des niveaux de vie aurait tendance à ce que seules des actions de solidarité puissent être programmées avec certaines collectivités étrangères comme par exemple Haïti ou Madagascar³.

Une stratégie d'expansion dans un contexte géographique spécifique

Au plan politique, la coopération régionale est perçue régulièrement comme la capacité pour les présidents de conseil général et de conseil régional d'être associés à la conclusion d'un accord international avec un État, un territoire étranger ou un organisme intergouvernemental de leur environnement régional⁴.

Elle a souvent été abordée de manière incomplète ou de façon inadaptée. En effet, la coopération régionale relève à la fois du domaine juridique et de données économiques, sociales, culturelles et politiques locales et régionales. Elle est spécifique à chaque collectivité ultramarine et à son espace périphérique. Elle met en œuvre une stratégie à partir d'un contexte géographique et de ses considérations plurielles motivées, notamment, par l'insularité et l'éloignement, etc.

3 Anne Jacquemet-Gauché, « *La coopération régionale en Outre-mer* », Actualité juridique droit administratif (AJDA), n° 13, 11 avril 2011, Dalloz, pp. 722-729.

4 Hélène Detrez-Cambrai, « *La coopération régionale des départements et des régions d'Outre-mer* », thèse pour le doctorat en droit public, soutenue en juin 2009 à la faculté de droit Alexis de Tocqueville de Douai.

Les espaces ultramarins de rayonnement des Outre-mer sont individualisables dans leur mode de fonctionnement et d'expression. Ils sont distinctement composés d'États et de micro-États de niveaux de développements variés. Ces entités étatiques subissent, pour la plupart d'entre elles, les difficultés liées à l'insularité. Les espaces régionaux plus ou moins réunis sous forme d'organisations régionales de coopération ou d'intégration composent avec les règles relatives à leur expansion régionale. Ces règles se combinent avec les exigences internationales, nationales et régionales.

L'Union européenne, les organisations internationales régionales d'intégration ou de coopération, l'État français et les États étrangers, les entités infranationales françaises et étrangères ainsi que les acteurs de la société civile concourent, à la hauteur de leur engagement sur la scène régionale, nationale ou internationale, à l'exercice de la coopération régionale. La coopération régionale est ainsi un cadre fédérateur d'organes regroupés dans un environnement régional précis, en l'occurrence, celui de la collectivité d'Outre-mer concernée. Ces divers acteurs en présence, associés en matière de collaboration régionale, constituent des forces actives.

Des enjeux essentiels

La coopération régionale mise en œuvre par les territoires ultramarins a pour objectif de répondre à des enjeux essentiels : lors de son audition devant les membres de la délégation à l'Outre-mer, le 12 juillet 2011, M. Vincent Bouvier, délégué général à l'Outre-mer, a insisté sur la nécessité de tenir compte de ces enjeux.

Le **premier enjeu est le développement économique, social, sanitaire, éducatif, environnemental**, etc. des collectivités ultramarines dans leur bassin de vie respectif. Cet enjeu a été réaffirmé par les participants des États généraux de l'Outre-mer (EGOM) puis du Conseil interministériel de l'Outre-mer (CIOM). Il doit être mis en œuvre dans le cadre du développement endogène qui vise à développer la production locale mais également les échanges et les exportations avec les États et territoires voisins des Outre-mer. Dans cette perspective, doivent être développés et valorisés les spécificités et les atouts dont peuvent disposer les Outre-mer face à leurs voisins : la jeunesse de la population et son niveau de formation, les richesses culturelles, les pôles d'excellence reconnus dans certains domaines (les structures hospitalières, les universités, les instituts de recherche, le savoir-faire en matière d'infrastructure, etc.).

Le **second enjeu est la promotion et la sauvegarde des identités culturelles des collectivités d'Outre-mer**. Dans les relations avec leurs voisins, les collectivités ultramarines doivent rappeler et mettre en valeur leurs identités culturelles communes, qu'il s'agisse par exemple de l'identité sud américaine pour la Guyane ou de l'identité mélanésienne pour la Nouvelle-Calédonie. Cette identité culturelle commune doit être un des moteurs des échanges des Outre-mer qui peut permettre aussi de favoriser la connaissance mutuelle des spécificités de chacun des territoires. Ils doivent par exemple mieux faire connaître les statuts originaux des collectivités ultramarines au sein de la République française. Ces statuts sont souvent perçus comme complexes voire obscurs par les États étrangers. Ainsi un travail important a été mené dans le Pacifique en direction des États voisins de la Nouvelle-Calédonie pour qu'ils appréhendent mieux le processus inédit qui s'y déroule aujourd'hui.

Le **troisième enjeu vise à mieux organiser et à maîtriser les flux migratoires dans les différentes zones concernées**. La coopération en matière de flux migratoires entre les collectivités ultramarines et leurs voisins est prise en étau entre des objectifs qui peuvent apparaître antinomiques. D'une part, il est nécessaire d'assouplir les régimes de visas pour faciliter les échanges en matière de tourisme mais également de voyages d'affaires, comme cela a été réclamé lors des EGOM. Des mesures en ce sens ont été prises mais leurs effets sur le terrain n'ont pas encore complètement convaincu. D'autre part, la lutte contre l'immigration clandestine doit être menée, en particulier à Mayotte, à Saint-Martin et en Guyane (y compris l'orpaillage clandestin), en mettant en place une coopération spécifique sur ce sujet difficile. Selon les données du recensement pour l'année 2008 par exemple, la part des étrangers dans la population de la France métropolitaine est de 5,8 %. Cette proportion s'élève à 37,2 % pour le département de la Guyane ; proportion la plus élevée pour l'ensemble des départements, devant la Seine-Saint-Denis (20,9 %)⁵. Les autres types de coopération économique, sociale, culturelle peuvent également faciliter la maîtrise de ces flux migratoires.

Enfin, **le quatrième et dernier enjeu est de contribuer au rayonnement de l'Union européenne et au développement de la francophonie**. Cet enjeu repose en particulier sur la participation des Outre-mer et de la France aux nombreuses organisations régionales (Commission de l'Océan Indien, Commission du Pacifique Sud, etc.).

Les zones d'influence de la coopération

Même s'il est actuellement difficile pour chaque territoire ultramarin de définir la région optimale au sein de laquelle il devrait déployer sa stratégie de coopération régionale, la description des grands blocs régionaux auxquels ils appartiennent apparaît comme la première étape indispensable.

☐ *La Caraïbe : la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Barthélemy et Saint-Martin*

L'espace Caraïbe constitue la zone potentielle de coopération de la Guadeloupe, de la Martinique, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy. Cet espace est un ensemble formé de 38 pays et territoires de plus de 5,2 millions de km² (soit dix fois la superficie de la France métropolitaine). La population s'élève à près de 250 millions d'habitants, soit environ 4 % de la population mondiale.

⁵ INSEE, recensement de la population. Les données pour Mayotte ne sont pas disponibles.

Carte 1 : Les îles françaises des Antilles dans l'espace Caraïbe



Source : @2006 Microsoft Corp.

Au niveau politique, on constate une grande hétérogénéité, puisque l'on y trouve :

- des îles françaises : la Guadeloupe, la Martinique, mais aussi Saint-Barthélemy et Saint-Martin ;
- des îles britanniques : Anguilla, les Bermudes, les îles Caïmans, les îles Turques-et-Caïques, les îles Vierges britanniques et Montserrat ;
- des îles hollandaises : les Antilles néerlandaises et Aruba ;
- des îles américaines : les îles Vierges américaines, Porto Rico (État libre associé aux États-Unis) ;
- deux îles ayant une souveraineté partagée : Saint-Martin, partie française, Sint-Maarten, partie néerlandaise et Hispaniola, avec Haïti à l'Ouest et la République dominicaine à l'Est ;
- des pays indépendants comme Cuba ou Haïti, etc.

Au sein de l'espace Caraïbe, la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Barthélemy et Saint-Martin présentent de nombreuses spécificités.

La Guadeloupe est une région monodépartementale de 1 628 km² située dans la zone Caraïbe à quelques 7 000 km de la France métropolitaine, 140 km de la Martinique et 2 000 km des États-Unis d'Amérique. L'archipel de la Guadeloupe comprend deux îles principales, séparées par un étroit bras de mer : Grande-Terre (590 km²), où se situe l'agglomération de Pointe-à-Pitre, le centre économique du département, et la Basse-Terre

(848 km²), où se trouve la ville de Basse-Terre, chef-lieu administratif du département. L'archipel compte également trois dépendances : l'archipel des Saintes (14 km²) au sud de la Basse-Terre ; la Désirade (22 km²) à l'est de Grande-Terre et Marie Galante (158 km²) au sud de la Grande-Terre⁶.

La Martinique est une région monodépartementale située au cœur de l'arc antillais entre l'île de la Dominique au nord et celle de Sainte-Lucie au sud. Bordée par l'Océan Atlantique à l'est et la mer des Caraïbes à l'Ouest, l'île se trouve à 6 900 km de Paris et à 3 150 km de New-York⁷. D'une superficie de 1 128 km², la Martinique se distingue des autres départements français par son exigüité et sa forte densité de population (354 habitants au km²). La Martinique s'étend sur une longueur de 60 km et une largeur de 30 km. D'origine volcanique, l'île se caractérise par un relief varié et accidenté.

L'île de **Saint-Barthélemy** est située à 6 500 km de Paris, à 230 km au nord-ouest de la Guadeloupe, à la charnière des Grandes et des Petites Antilles et à proximité des îles Vierges américaines. C'est une terre de 21 km², couverte de collines d'origine volcanique, qui accueille une végétation rare et essentiellement épineuse. Les côtes sont découpées et creusées d'anses bordées de sable fin. Le développement touristique est très récent et constitue le principal moteur économique de l'île.

Situé au nord de l'arc antillais, à égale distance de Porto Rico et de la Guadeloupe (260 km) et à environ 25 kilomètres au nord-ouest de Saint-Barthélemy, l'île de **Saint-Martin** couvre une superficie d'un peu plus de 90 km². Elle est composée de deux parties, Grande-Terre et Terres-Basses, reliées entre elles par deux étroits cordons littoraux qui contiennent l'étang salé de Simson Bay. Elle affiche 15 km dans sa plus grande longueur et 13 km dans sa plus grande largeur. L'île de Saint-Martin est partagée en deux : une partie néerlandaise au sud (34 km²) et une partie française au nord (56 km²).

S'il existe quatre langues officielles (l'anglais, le français, l'espagnol et le néerlandais), et que les habitants de l'espace de la Caraïbe sont très majoritairement hispanophones, héritage de la colonisation espagnole, on compte néanmoins plus de 10 millions de francophones qui vivent en grande partie en Haïti. En outre, il convient d'ajouter à ces langues officielles le créole, qui est cependant différent selon les territoires⁸.

Un Produit intérieur brut (PIB) par habitants flatteur par rapport à leur voisinage

Au sein de la zone Caraïbe, leur espace régional, la Guadeloupe et la Martinique⁹ apparaissent comme des régions riches. Sur la base de leur PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat¹⁰, la Guadeloupe et la Martinique figurent en effet dans les premiers rangs de la Caraïbe, derrière les Bahamas, la Barbade, Trinité-et-Tobago¹¹. Les disparités demeurent importantes dans la région : le PIB par habitant guadeloupéen est environ 15 fois supérieur à celui d'Haïti, le pays le plus pauvre de la région, et fait plus du double de celui de la République dominicaine.

6 Rapport annuel 2010 sur la Guadeloupe de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM).

7 Rapport annuel 2010 sur la Martinique de l'IEDOM.

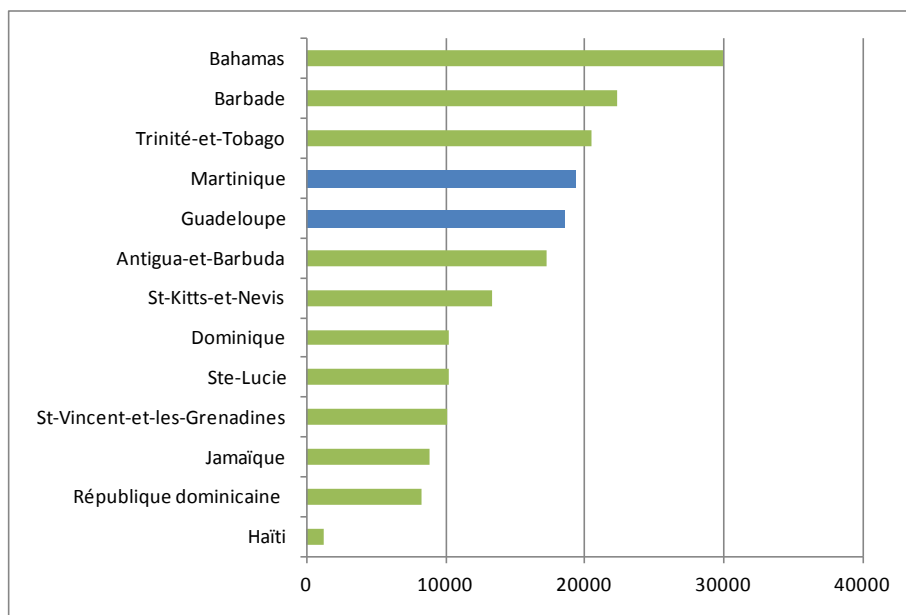
8 Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'Outre-mer par M. Éric Doligé, sénateur, n° 519 (juillet 2009), pp. 249 et 250.

9 Rapports annuels 2010 sur la Guadeloupe et la Martinique de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer.

10 La parité de pouvoir d'achat est un taux de conversion qui permet d'exprimer dans une unité commune les pouvoirs d'achat de différentes monnaies. Il exprime le rapport entre la quantité d'unités monétaires nécessaires dans des pays différents pour se procurer le même « panier » de biens et de services.

11 Des estimations récentes du PIB par habitant de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ne sont pas disponibles pour le moment.

Graphique 1 : PIB par habitant - Zone Caraïbe en 2009
(en dollars, à parité de pouvoir d'achat)



Source : Fonds monétaire international (FMI) - calculs : Institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM)

Toutefois, la Martinique, avec un PIB par habitant de l'ordre de 74 % de la moyenne communautaire, risque de ne plus être éligible à l'objectif de convergence dans le cadre des prochaines perspectives financières.

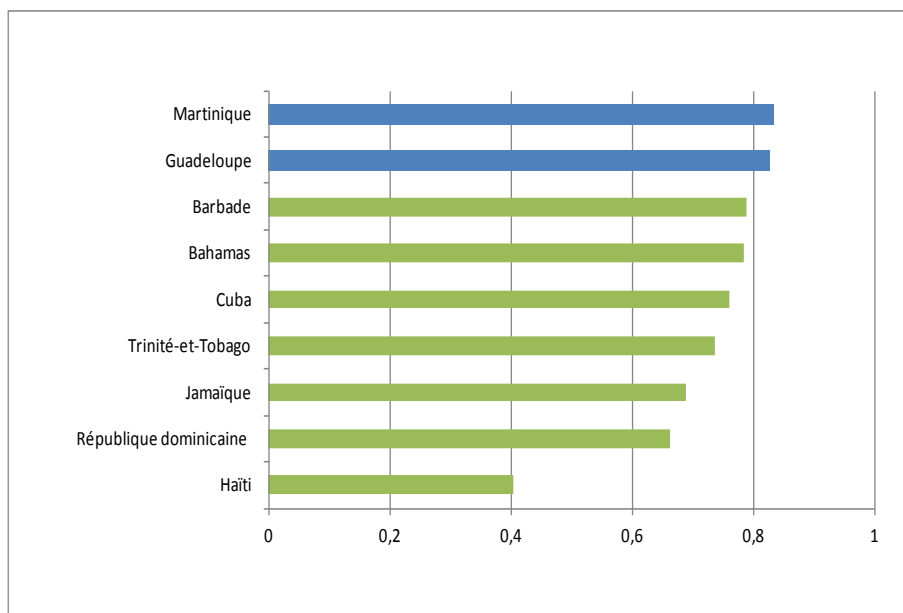
Un Indicateur de développement humain (IDH) élevé

Dans la Caraïbe, après la Martinique, l'indicateur de développement humain¹² (IDH) de la Guadeloupe est le plus élevé de la zone Caraïbe¹³ avec un niveau de 0,826 en 2009. Comme la Barbade, les Antilles françaises appartiennent en 2010 à la zone « développement humain très élevé » avec un IDH supérieur à 0,785. Les Bahamas ne sont pas loin (IDH égal à 0,784). Ils appartiennent comme la Jamaïque, Trinité-et-Tobago et Cuba à la catégorie « développement humain élevé ». Haïti demeure le pays de la zone avec le niveau de développement le plus faible de la région, avec un IDH situé au 145^e rang mondial sur les 169 pays répertoriés.

¹² L'indicateur de développement humain (IDH) est privilégié pour les comparaisons internationales du bien-être des populations, car il intègre, outre le PIB par habitants, des éléments qualitatifs qui contribuent aussi fortement à la qualité de la vie : la santé (appréhendée par l'espérance de vie à la naissance) et l'éducation (taux d'alphabétisation et taux brut de scolarisation). Il est calculé par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

¹³ La réforme de l'IDH, engagée en 2010, a conduit le PNUD à réduire le nombre de pays couverts par l'IDH en raison de l'indisponibilité de certaines données. Aussi les données d'Antigua et Barbuda, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, la Dominique et Saint-Vincent-et-les-Grenadines ne sont plus disponibles.

Graphique 2 : Indicateur de développement humain (IDH)
dans l'espace Caraïbe en 2010



Source et remarques : Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), estimations des Comptes économiques rapides de l'Outre-mer (CEROM) pour la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique pour l'année 2009.

□ *Le Plateau des Guyanes*

La Guyane occupe une place particulière¹⁴. À la différence des autres départements français d'Outre-mer qui sont des îles, la Guyane se situe au nord-est du continent sud-américain. C'est d'ailleurs le seul territoire du continent sud-américain où il existe une présence de la France et de l'Union européenne. Sa réalité géographique lui confère un ancrage fort dans le bassin amazonien. Elle s'intègre, en effet, dans le Plateau des Guyanes qui s'étend du sud du Venezuela au nord-est du Brésil. D'une superficie de 83 534 km², la Guyane occupe seulement 4 % de la surface de cette région, alors qu'elle forme le plus vaste des départements français (16 % du territoire de l'Hexagone), équivalent à la surface du Portugal.

La Guyane est bordée au nord par l'Océan Atlantique sur 320 km environ. À l'ouest, on trouve le Suriname (520 km de frontière commune) avec pour frontière le fleuve Maroni, et enfin au Sud et à l'Est, le Brésil avec lequel elle partage 580 km de frontière. Le fleuve Oyapock constitue une frontière naturelle avec le Brésil, à l'est.

La Guyane est recouverte à 94 % par la forêt amazonienne qui est sillonnée de rivières et de fleuves entrecoupés de rapides (le Maroni, la Mana, la Sinnamary, l'Approuague, l'Oyapock). La côte est constituée de mangrove sur plusieurs kilomètres. La bande côtière qui a subi une forte déforestation, se présente sous forme de savane.

¹⁴ Rapport annuel 2010 sur la Guyane de l'IEDOM.

Carte 2 : La Guyane et son environnement régional

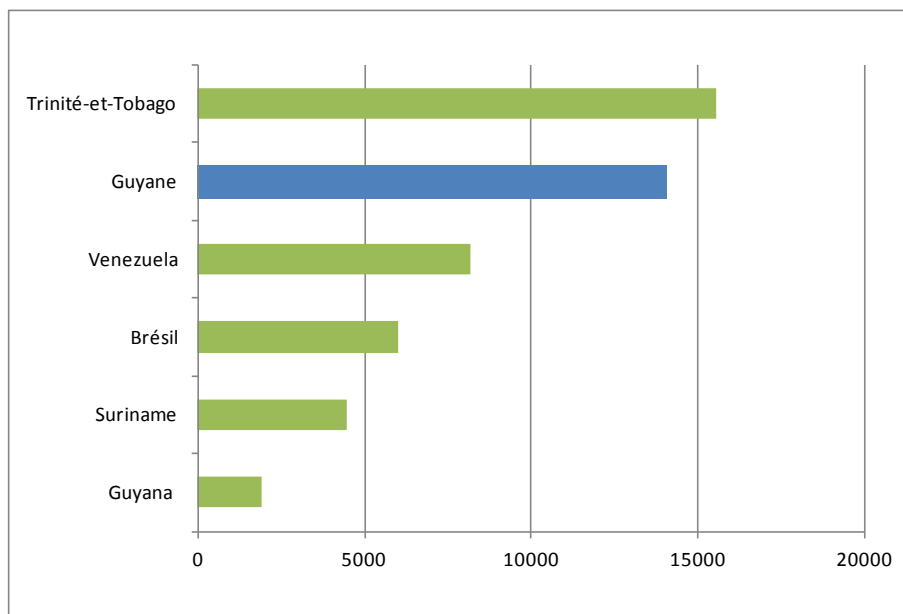


Source : @2006 Microsoft Corp.

Un PIB par habitants flatteur par rapport à son voisinage

Au sein de la zone Amérique du Sud, son espace régional, la Guyane se trouve au 2^e rang en termes de PIB par habitant, juste après Trinité-et-Tobago, qui dispose d'un des plus hauts niveaux de richesse compte tenu de ses ressources naturelles. Cette situation explique l'attractivité qu'exerce la Guyane dans sa zone géographique.

Graphique 3 : PIB par habitant - Zone Amérique du Sud en 2009
(en euros à prix courants)



Source : Fonds monétaire international (FMI).

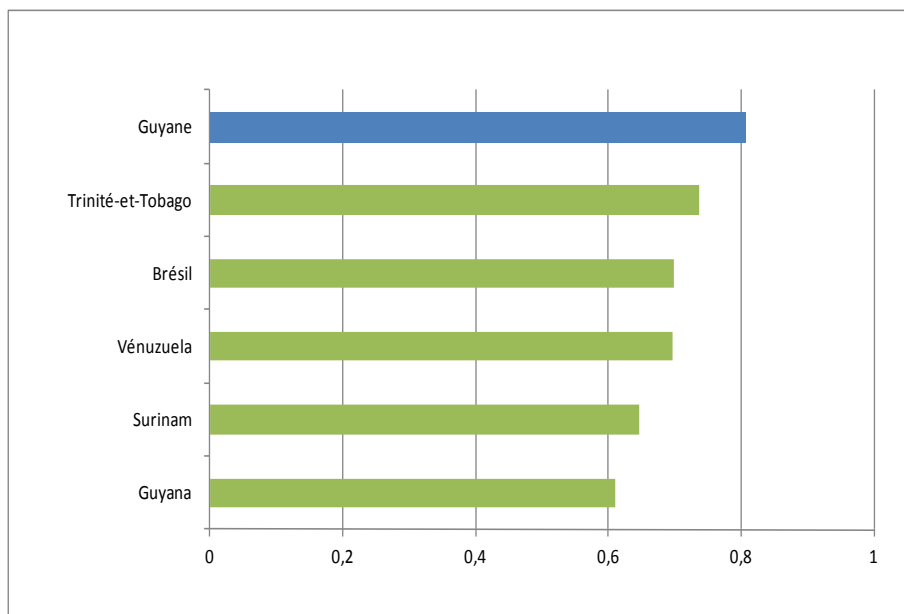
Toutefois, le niveau de richesse et de croissance de la Guyane sera probablement très relevé dans les années à venir du fait de la détection effective de la présence d'hydrocarbures au large des côtes guyanaises, même si cela ne signifie pas encore l'existence d'un réservoir exploitable.

Pour exploiter du pétrole de manière pérenne dans les eaux guyanaises, il est nécessaire de poursuivre les recherches afin de confirmer la tendance, puis d'envisager l'installation d'une exploitation, si ces forages de recherche sont positifs, ce qui ne pourra pas se faire avant plusieurs années. Il est bien évident que toutes les garanties de sécurité, notamment environnementales, devront être réunies pour la poursuite de cette exploration.

📄 Un indicateur de développement humain très élevé

Sur le Plateau des Guyanes, au sein de la zone Amérique du Sud, l'indicateur de développement humain de la Guyane serait le plus élevé avec 0,806, soit un développement humain très élevé. Ce résultat est également au-dessus de la moyenne d'Amérique latine et Caraïbe (0,704).

Graphique 4 : Indicateur de développement humain (IDH)
dans la zone Amazonie en 2010

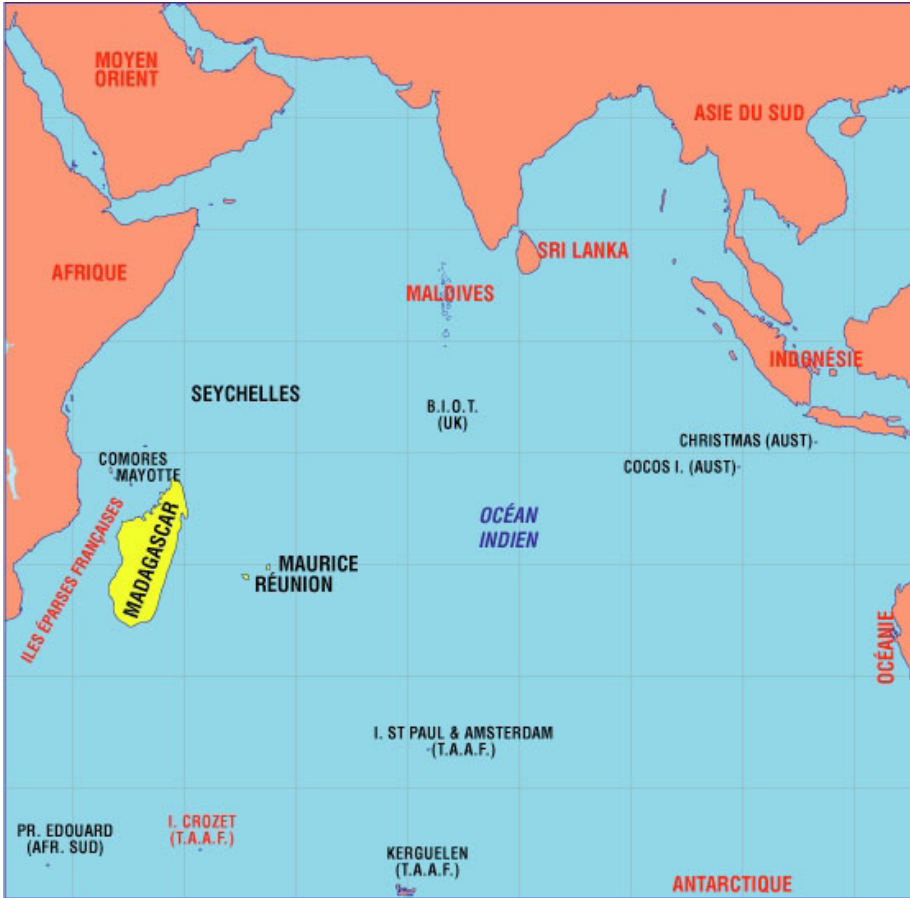


Sources et remarques : PNUD, estimations des CEROM pour la Guyane pour l'année 2009.

□ *La zone Océan Indien : Mayotte, La Réunion et les TAAF*

L'Océan Indien est le plus petit des trois océans, mais il compte deux milliards d'habitants, soit le tiers de la population mondiale et est pourvu d'importantes ressources naturelles et halieutiques. Il s'agit d'une zone principalement anglophone.

Carte 3 : La zone de l'Océan Indien



Comme l'a souligné M. Leyssène, lors de son audition devant les membres de la délégation à l'Outre-mer, l'une des principales particularités de l'Océan Indien est d'être un océan de circulation¹⁵. Dès lors, l'un des enjeux de la coopération régionale dans cette zone est de fixer une partie de ces mouvements au profit des territoires français. Néanmoins, comme zone de passage, elle est aussi une zone de risques. Ce risque peut prendre la forme de la piraterie mais aussi d'épidémies comme celle du chikungunya qui a touché La Réunion et qui provenait du canal du Mozambique. Les projets de coopération doivent en tenir compte. L'Océan Indien est également aujourd'hui un espace où s'exerce une concurrence de plus en plus vive et où des pays comme la Chine mais aussi l'Inde et les pays du Golfe développent des actions de coopération pour s'implanter.

Les pays du Sud-ouest de l'Océan Indien comprennent les pays de la côte Est de l'Afrique : Afrique du Sud, Mozambique, Tanzanie, Kenya et Somalie, ainsi que de multiples îles ou archipels : Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles, Mayotte et La Réunion.

¹⁵ Audition de M. Philippe Leyssène, ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan Indien, devant les membres de la délégation à l'Outre-mer du Conseil économique, social et environnemental, le 10 mai 2011.

Ces pays et territoires présentent des caractéristiques géographiques, culturelles et économiques très différentes. Ainsi, avec une superficie de 455 km² et 80 000 habitants, les Seychelles s'opposent notamment à l'Afrique du Sud qui s'étend sur 1,221 millions de km² avec 49 millions d'habitants.

Seul pays de l'Union européenne riverain de l'Océan Indien, la France est présente dans cette région grâce à trois collectivités : La Réunion, Mayotte et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), ces dernières, bien que ne comportant aucun résident permanent, participent néanmoins à la coopération régionale, en matière de recherche, d'observation des conditions atmosphériques, etc.

Au sein de l'Océan Indien, **La Réunion** est une île géologiquement jeune, au relief tourmenté et montagneux, qui s'étend sur 2 520 km², soit une surface plus de trois fois inférieure à celle des plus petites des régions de France métropolitaine, l'Alsace (8 280 km²) et la Corse (8 680 km²). Elle est classée au patrimoine mondial de l'UNESCO.

L'île de La Réunion fait partie de l'archipel des Mascareignes qui rassemble, outre La Réunion, les îles Maurice et Rodrigues. Elle se trouve à 9 108 km de Paris, 210 km de Port-Louis (île Maurice), 880 km d'Antananarivo (Madagascar) et 2 825 km de Johannesburg (République d'Afrique du Sud).

Situé dans l'Océan Indien entre l'équateur et le tropique du Capricorne, à mi-chemin entre Madagascar et l'Afrique, **Mayotte** est un petit archipel appartenant géographiquement aux Comores. Mayotte est constituée de deux îles principales, Grande-Terre (365 km²) et Petite-Terre (10 km²). S'y ajoute une trentaine de petits îlots parsemés dans un lagon de plus de 1 100 km², réputé pour être l'un des plus grands et des plus beaux du monde et délimité par un récif corallien de près de 160 km.

Mayotte est environ six fois plus petite que l'île de La Réunion, dont elle est distante de 1 500 km. Environ 8 000 km la séparent de la France métropolitaine. Du fait de sa situation à l'entrée nord du Canal du Mozambique, l'île de Mayotte est depuis des siècles un carrefour d'échanges maritimes entre l'Europe et l'Océan Indien, servant tour à tour de port d'escale et de port de ravitaillement.

En raison d'un passé intense d'activité volcanique, le relief de l'île est très accidenté (63 % de la surface de Grande-Terre se caractérisent par des pentes d'inclinaison supérieures à 15 % et/ou se situent à plus de 300 M d'altitude).

Lors de son audition devant le Sénat le 7 avril 2009, M. Philippe Leyssène, ambassadeur délégué à la coopération régionale dans l'Océan Indien, avait proposé de distinguer **trois cercles** de partenaires potentiels des collectivités françaises :

- le **premier cercle** se composerait des pays membres de la Commission de l'Océan Indien (COI), c'est-à-dire Madagascar, l'île Maurice, les Seychelles et les Comores. Il s'agit d'une organisation à dominante francophone dont la France est membre à part entière au titre de La Réunion, mais dont Mayotte ne fait pas partie en raison de la revendication des Comores sur ce territoire. Toutefois, la situation actuelle à Madagascar et les relations délicates entre la France et les Comores à propos de Mayotte n'empêchent pas une coopération étroite. Ainsi, la France a-t-elle succédé en 2009 aux Comores à la présidence de la COI ;
- le **deuxième cercle** serait constitué des pays africains riverains de l'Océan Indien, c'est-à-dire l'Afrique du Sud, le Mozambique et la Tanzanie ;
- enfin, les autres pays de la région constitueraient le **troisième cercle**.

Si la Commission de l'Océan Indien représente notre partenaire privilégié dans la région, la coopération régionale est nécessairement à géométrie variable, les partenaires n'étant pas les mêmes selon les sujets. Ainsi, la lutte contre la piraterie maritime nécessite d'inclure les États de la Corne de l'Afrique, alors que la lutte contre la pêche illégale doit associer l'Australie et la Nouvelle-Zélande¹⁶.

Dans ce vaste espace géographique où domine bien souvent l'anglais, le sud-ouest de l'Océan Indien regroupé au sein de la Commission de l'Océan Indien forme donc un espace francophone. Une véritable identité culturelle, linguistique et historique partagée avec la France et ses îles s'y est instaurée. Cette identité doit être cultivée car c'est un véritable ressort sur lequel peuvent s'appuyer les acteurs de la coopération régionale de La Réunion et de Mayotte. La France apparaît un peu comme la grande puissance de ce lac francophone dans lequel les territoires français représentent des pôles de stabilité politique, économique, monétaire, etc. Il existe une attente des pays participant à cet espace francophone.

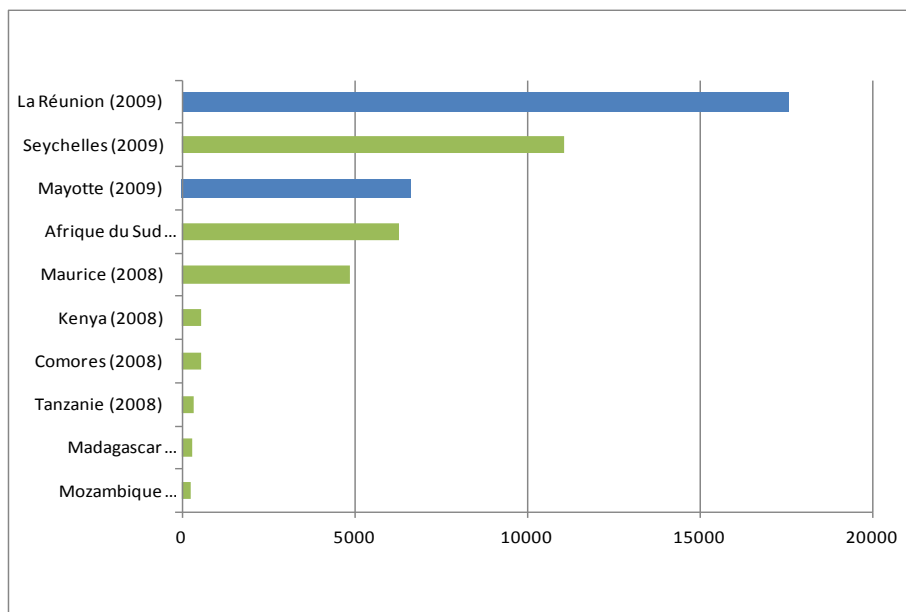
Un PIB par habitant flatteur pour les Outre-mer par rapport à leur voisinage

La Réunion présente un PIB par habitant nettement plus élevé que les principaux pays de sa zone géographique. En tenant compte des différents taux de chômage selon la méthode de l'Atlas de la Banque mondiale, la richesse par habitant dans l'île est 2,8 fois plus élevée que celle observée aux Seychelles. Cet écart s'accroît de façon plus significative avec les autres pays de la zone, et plus particulièrement avec les Comores, la Tanzanie, le Mozambique et Madagascar. Le produit intérieur brut mahorais a fortement augmenté ces dernières années. Cette croissance est essentiellement portée par la consommation. En 2009, le PIB par habitant est donc estimé à près de 6 600 euros. Par rapport aux économies de l'Océan Indien, Mayotte bénéficie d'un des PIB par habitant les plus élevés, derrière les Seychelles mais devant l'Afrique du Sud, Maurice et surtout les Comores voisines dont le PIB par habitant était proche de 560 euros en 2008¹⁷.

¹⁶ Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'Outre-mer par M. Éric Doligé, sénateur, n° 519 (juillet 2009), p. 253.

¹⁷ INSEE, Antenne de Mayotte, « *Produit intérieur brut à Mayotte en 2009 : une croissance dynamique mais un retard à rattraper* », INSEE Mayotte Infos n° 55, novembre 2011.

Graphique 5 : PIB par habitant - Zone Océan Indien (en euros)



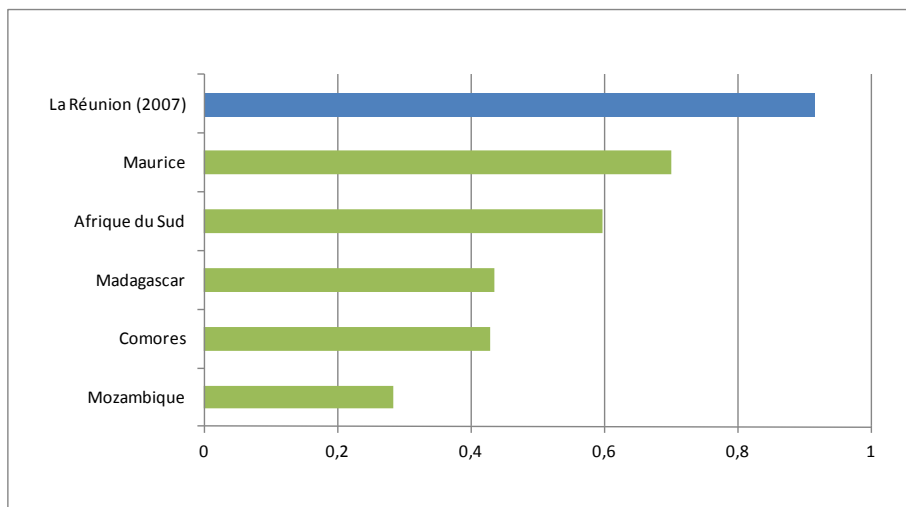
Source : Insee, CEROM, ONU, *World Development Indicators*.

Un indicateur de développement humain très élevé pour les Outre-mer

Dans l'Océan Indien, l'indicateur de développement humain de La Réunion atteint 0,914 en 2007 soit le niveau le plus élevé de sa zone géographique. La Réunion appartient ainsi à la catégorie des régions « à développement humain très élevé » (régions présentant un IDH supérieur à 0,785).

L'IDH de Mayotte n'est pas encore disponible.

Graphique 6 : Indicateur de développement humain (IDH)
dans l'Océan Indien en 2010



Source : PNUD et estimation des CEROM pour La Réunion pour l'année 2007

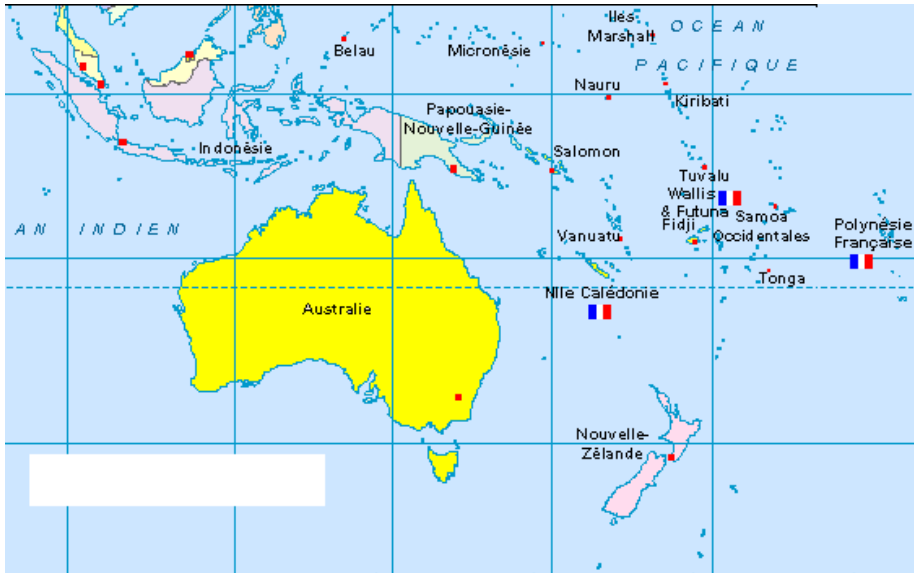
□ La zone Océanie : Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna

L'Océanie comprend 16 pays indépendants et 15 territoires liés à des États :

- les États indépendants sont les suivants : l'Australie, les îles Cook (librement associées à la Nouvelle-Zélande), la République des Fidji, Kiribati, Marshall, la Micronésie, Nauru, Niue (librement associé à la Nouvelle-Zélande), la Nouvelle-Zélande, Palaos, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les îles Salomon, Samoa, Tonga, Tuvalu et le Vanuatu ;
- les pays ou territoires non indépendants à statut spécial ou largement autonomes sont les suivants : Guam (territoire non incorporé, États-Unis d'Amérique), les îles Mariannes du Nord (territoire non incorporé, États-Unis d'Amérique), Norfolk (territoire autonome, rattaché à l'Australie), la Nouvelle-Calédonie, l'île de Pâques (territoire, rattaché au Chili), les îles Pitcairn (territoire d'Outre-mer, rattaché au Royaume-Uni), la Polynésie française, les Samoa américaines (territoire non incorporé, États-Unis d'Amérique), Tokelau (territoire autonome, rattaché à la Nouvelle-Zélande), Wallis-et-Futuna, l'atoll Wake (territoire non incorporé, États-Unis d'Amérique), Hawaï (État de l'Union, États-Unis d'Amérique), l'Indonésie : Papouasie occidentale, Papouasie (provinces indonésiennes), l'atoll Johnston (territoire non incorporé, États-Unis d'Amérique), les îles Midway (territoire non incorporé, États-Unis d'Amérique).

L'Océanie présente une superficie de 9 millions de km² et regrouperait près de 40 millions d'habitants dont 22,7 millions en Australie, 6,9 millions en Papouasie-Nouvelle-Guinée et 4,4 millions en Nouvelle-Zélande. L'anglais, le français et le portugais y sont les principales langues parlées.

Carte 4 : La zone Océanie



Au sein de ce vaste ensemble, éloigné de tous les grands centres économiques et politiques du monde, se trouvent la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna.

Située dans le Pacifique Sud, à 1 500 km à l'est des côtes australiennes et à 1 800 km au nord de la Nouvelle-Zélande, **la Nouvelle-Calédonie** occupe le sud de la Mélanésie à plus de 2 500 km de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, et à 600 km de l'archipel de Vanuatu, son plus proche voisin¹⁸.

L'archipel de la Nouvelle-Calédonie représente une surface émergée de 18 576 km² et comprend principalement :

- la Grande Terre (environ 400 km sur 40 km) orientée selon un axe sud-est/nord-ouest ;
- l'île des Pins (150 km²), qui la prolonge au sud-est ;
- l'archipel des Belep (70 km²) qui la prolonge au nord-ouest ;
- les îles Loyauté (Lifou, Maré, Ouvéa, Tige et de nombreux îlots secondaires) couvrant 1 981 km² sur un axe parallèle à celui de la Grande Terre à l'est.

En intégrant les îles et îlots inhabités, la zone économique exclusive¹⁹ (ZEE) de la Nouvelle-Calédonie atteint 1,4 million de km².

La Grande Terre est constituée de terrains sédimentaires plissés à l'ère tertiaire puis soumis à une érosion qui a provoqué la constitution de couches de latérite. On y trouve de nombreuses substances métalliques comme le nickel, le chrome, le fer, l'or, le cuivre, le plomb, le zinc, l'argent, le manganèse ou le cobalt. Le sol calédonien renferme également une forme de minerai oxydé dont la teneur en nickel est très riche (3 %), la garniérine. Les réserves de minerai nickélifère latéritique (dont la teneur en nickel est plus faible et varie entre 1 et 1,6 %) sont importantes en Nouvelle-Calédonie et représenteraient environ 10 % des réserves mondiales.

¹⁸ Rapport annuel 2010 sur la Nouvelle-Calédonie de l'Institut d'émission d'Outre-mer.

¹⁹ La zone économique exclusive est l'espace maritime sur lequel l'État côtier exerce un droit souverain.

Les lagons de Nouvelle-Calédonie ont, en 2008, été inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO. Ils s'étendent sur 8 000 km² et représentent le deuxième ensemble corallien au monde après la Grande Barrière australienne. La fertilité des eaux se traduit par le développement d'une biodiversité sous-marine particulièrement riche et diversifiée avec la présence notamment d'espèces marines emblématiques ou en danger, comme les tortues, les baleines ou les dugongs, ces derniers constituant la troisième population mondiale de l'espèce.

La Polynésie française occupe dans le Pacifique Sud une vaste zone maritime comprise entre 7° et 28° de latitude sud et 134° et 155° de longitude ouest, d'une superficie de l'ordre de 2,5 millions de km²²⁰. La Zone économique exclusive polynésienne est vaste : 4,8 millions de km². La distance entre Papeete et Hiva Oa (archipel des Marquises) est similaire à celle séparant Paris de Stockholm. Centre économique et administratif de la Polynésie française, l'île de Tahiti est distante de 15 800 km de Paris, 8 800 km de Tokyo, 6 600 km de Los Angeles, 6 000 km de Sydney et 5 000 km de Nouméa. Le décalage horaire entre Tahiti et Paris est de 11 heures en hiver et de 12 heures en été.

Les 118 îles que compte la Polynésie française ne représentent qu'une superficie émergée d'environ 3 600 km². Elles sont regroupées en cinq archipels :

- **l'archipel de la Société**, 1 600 km² à l'ouest de cet ensemble, réunit les îles du Vent (Tahiti, Moorea, Tetiaroa, Maiao et Mehetia), les îles Sous-le-Vent (Raiatea, Tahaa, Hahine, Bora Bora et Maupiti) ;
- **l'archipel des Tuamotu**, 690 km², se **compose** de 80 atolls coralliens, répartis sur une vaste bande orientée nord-ouest-sud-est, dont les plus vastes sont Rangiroa, Fakarava, Makemo et Hao ;
- **l'archipel des Marquises**, 1 040 km², situé au nord, compte quatorze îles dont six sont **habitées** : Nuku Hiva, Ua Pou, Hiva Oa, Tahuata, Ua Huka et Fatu Hiva ;
- **l'archipel des Gambier**, 40 km², prolonge au sud-est l'archipel des **Tuamotu** et comprend cinq îles hautes et quelques îlots à l'intérieur d'une ceinture corallienne. Seule Mangareva, l'île principale est habitée ;
- **l'archipel des Australes**, 150 km² situé au sud, comporte cinq îles : Tubuai, Rurutu, Raivavae, Rimatara et Rapa.

L'archipel de Wallis-et-Futuna se situe au cœur du Pacifique sud entre la Nouvelle-Calédonie (2 100 km de Nouméa) et la Polynésie française (2 800 km de Tahiti), à l'est des îles Fidji. À 22 000 km de Paris, il est le territoire français le plus éloigné de la métropole²¹.

Wallis-et-Futuna sont deux îles distinctes éloignées de 230 km l'une de l'autre. **Wallis** est une île relativement plate d'une superficie de 77,9 km², bordée d'un lagon et d'une barrière de corail comportant quatre passes dont la principale (Honikulu au sud) mène par un chenal balisé au wharf de Mata'Utu, chef-lieu du territoire. Le lagon est parsemé, au nord, au sud et à l'est, d'une quinzaine d'îlots. Le point culminant est le mont Lulu, à 151 M d'altitude.

²⁰ Rapport annuel 2010 sur la Polynésie française de l'Institut d'émission d'Outre-mer.

²¹ Rapport annuel 2010 sur Wallis-et-Futuna de l'Institut d'émission d'Outre-mer (IEOM).

Futuna (46,3 km²) est une île montagneuse, sans lagon, avec un relief accidenté. L'îlot voisin d'Alofi (17,8 km²), inhabité, est séparé de Futuna par un détroit large de 1,8 km. Ces deux îles volcaniques aux côtes très découpées, protégées par une ceinture de récifs frangeants, sont difficiles d'accès par la mer. En raison de la proximité de la zone de fracture nord Fidjienne et de l'existence d'une faille passant par Futuna et Alofi, l'activité sismique y est régulière. À Futuna, il existe un réseau hydrographique bien marqué alors que Wallis ne compte que de petites rivières temporaires.

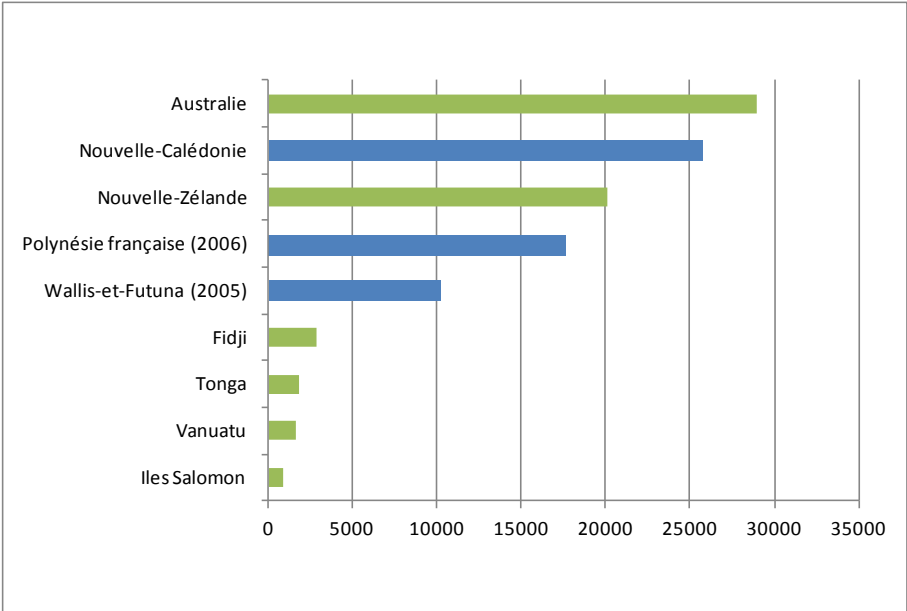
 **Un PIB par habitants flatteur pour ces COM par rapport à leur voisinage**

Dans la zone Pacifique, la Polynésie française se classait en 2006 en quatrième position en termes de PIB par habitant, derrière l'Australie, la Nouvelle-Calédonie et la Nouvelle-Zélande, mais devant Wallis-et-Futuna.

Le PIB par habitant des collectivités d'Outre-mer océaniques est bien supérieur à ceux de Fidji, Tonga, Vanuatu et des îles Salomon²².

En Nouvelle-Calédonie, c'est en partie grâce à l'exportation du nickel que la croissance de l'île se maintient aux alentours de 3-4 % depuis des années, et que son PIB par habitant l'élève au deuxième rang de la zone pacifique, entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Dans la Province nord, la toute nouvelle usine de nickel de Koniambo, un investissement de 5 milliards de dollars doit permettre à la Nouvelle-Calédonie de devenir dans quelques années le deuxième producteur de nickel dans le monde. L'enjeu politique est également important puisque cette toute nouvelle usine, dont la Province Nord, à majorité indépendantiste, détient 51 % du capital en association avec le géant minier anglo-suisse Xstrata qui a financé l'essentiel des investissements nécessaires, est censée permettre à l'avenir de rattraper une partie du retard économique de cette partie de l'île.

Graphique 7 : PIB par habitant - Zone Océanie en 2009 (en euros)



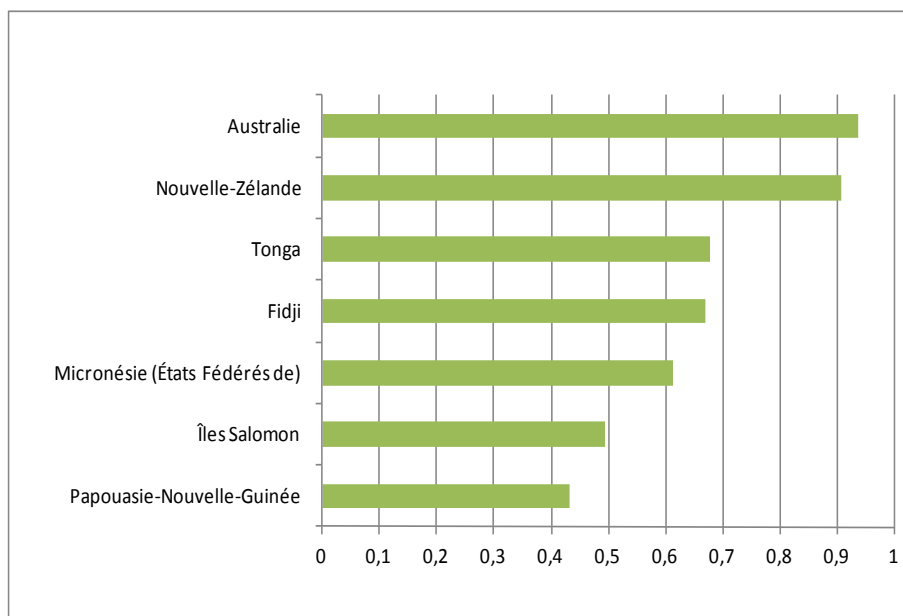
Source : Banque mondiale et Institut d'émission d'Outre-mer (IEOM).

22 Rapport annuel 2010 sur la Polynésie Française de l'IEOM.

☐ Un indicateur de développement humain non disponibles pour les collectivités ultramarines de la zone Océanie

Dans l'Océanie, l'indicateur de développement humain n'est pas disponible pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna. Mis à part l'Australie (0,937) et la Nouvelle-Zélande (0,907) qui bénéficient d'un IDH élevé, les autres pays ont un IDH plus faible.

Graphique 8 : Indicateur de développement humain (IDH) en Océanie en 2010



Source : PNUD.

☐ *Saint-Pierre-et-Miquelon et le Canada*

Situé en plein cœur des Grands Bancs de Terre-Neuve dans l'Atlantique nord, à 4 300 km de Paris et à 25 km du Sud-ouest de Terre-Neuve, **l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon** est composé de huit îles totalisant 242 km², dont seulement deux sont habitées. Saint-Pierre, la plus petite mais la plus peuplée, s'étend sur 26 km². Miquelon-Langlade, la plus grande (216 km²), est en fait constituée de deux îles, Miquelon étant reliée à Langlade par la Dune de Langlade, isthme sablonneux d'une dizaine de kilomètres de long. L'environnement géographique de Saint-Pierre-et-Miquelon est très différent de celui des autres collectivités territoriales ultramarines et il cantonne ce territoire à des relations bilatérales avec le Canada et quatre de ses provinces côtières : la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, Terre-neuve-et-Labrador et Québec.

Carte 5 : Saint-Pierre-et-Miquelon



Source : www.outre-mer.gouv.fr.

Les Outre-mer en mutation constante

Les évolutions institutionnelles

□ *Un traitement différencié et dérogatoire*

La Constitution française positionne de manière singulière la collectivité territoriale ultramarine dans la République, ce qui motive l'octroi de prérogatives dérogatoires en matière internationale²³.

Le statut constitutionnel des Outre-mer est précisé aux articles 72, 73 et 74 de la Constitution. Dans leur approche géographique, les Outre-mer se composent d'une multitude d'espaces terrestres variés et situés un peu partout dans le monde. Les territoires ultramarins ont chacun leurs propres spécificités dans des domaines aussi variés que la biodiversité, l'agriculture, l'industrie, l'artisanat, la pêche, l'aquaculture, le tourisme, etc. Ils se caractérisent aussi par une population d'origines diverses, notamment, à La Réunion, à Saint-Martin et en Guyane.

Actuellement, les ROM sont au nombre de cinq : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion. Les COM sont au nombre de cinq : la Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, et Wallis-et-Futuna. La Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises sont des collectivités à statut particulier.

□ *La loi constitutionnelle de 2003, une continuité de la loi d'orientation pour l'Outre-mer (LOOM) de 2000*

La réforme constitutionnelle de 2003 modifie substantiellement le droit d'Outre-mer. Elle assure une certaine continuité à la loi d'orientation pour l'Outre-mer de 2000. La simplification des catégories de collectivités territoriales situées Outre-mer opérée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 n'élimine pas pour autant la diversité statutaire. Une dizaine de statuts possibles sont identifiables. Apparemment, les deux articles 73 et 74 de la Constitution redeviennent les bases fondamentales d'une distinction à nouveau binaire : entre les départements/régions d'Outre-mer, d'une part, et les collectivités d'Outre-mer, d'autre part. Il n'y a plus de « collectivités territoriales » à la pièce. Cette présentation masque cependant la très grande diversité de ces collectivités, car, contrairement aux apparences, la révision constitutionnelle subdivise fortement les types de statuts possibles.

Au-delà de la distinction DOM-ROM et collectivités d'Outre-mer, ce ne sont pas moins de sept cas que la Constitution distingue désormais : quatre dans l'article 73, et trois dans l'article 74. Il faut aussi y ajouter les collectivités à statut particulier, ce qui, Outre-mer, renvoie à la Nouvelle-Calédonie, elle-même dotée de collectivités très originales : les provinces. C'est donc la dizaine de statuts que l'on atteint finalement.

²³ Hélène Detrez-Cambrai, « *La coopération régionale des départements et des régions d'Outre-mer* », thèse pour le doctorat en droit public, soutenue en juin 2009 à la faculté de droit Alexis de Tocqueville de Douai.

Ainsi, l'article 73 de la Constitution prévoit désormais la possibilité de créer une collectivité se substituant à un département et une région d'Outre-mer, ou d'instituer une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités. La création d'une collectivité territoriale unique a été proposée aux électeurs de la Guadeloupe et de la Martinique, qui l'ont rejetée dans les deux cas, lors d'une consultation le 7 décembre 2003. En revanche les populations de Guyane et de Martinique ont pu se prononcer sur les trois possibilités qui leur étaient soumises : le maintien du statut actuel, l'instauration d'une collectivité d'Outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution (référendum du 10 janvier 2010), ou l'instauration d'une collectivité unique d'Outre-mer régie par l'article 73 (référendum du 24 janvier 2010) exerçant les compétences dévolues à la région et au département. Les populations locales ont approuvé cette dernière proposition à 57,5 % en Guyane et à 68,3 % en Martinique. De leur côté, lors d'un congrès des élus tenu le 28 décembre 2010, les élus guadeloupéens se sont prononcés pour une adaptation à la réforme territoriale de 2014, concernant le nombre d'élus (soixante-cinq au lieu de quarante-trois), et le mode de scrutin, laissant plus de place à la proportionnelle.

La Constitution prévoit par ailleurs le passage d'une catégorie à l'autre, pour tout ou partie d'une collectivité. Ainsi les îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, dépendances de la Guadeloupe, ont-elles choisi lors d'une consultation le 7 décembre 2003 de s'en séparer et de devenir chacune une collectivité d'Outre-mer régie par l'article 74. La loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer a entériné cette évolution et fixé leurs statuts.

De la même manière, lors d'un référendum relatif à la départementalisation de Mayotte le 29 mars 2009, les électeurs de l'île se sont prononcés en faveur du changement de statut de cette collectivité. Auparavant régie par l'article 74 de la Constitution, Mayotte a été transformée en une collectivité unique régie par l'article 73 de la Constitution et exerçant les compétences à la fois d'un département et d'une région d'Outre-mer. Elle est devenue ainsi le 5^e département d'Outre-mer (DOM) et le 101^e département français.

L'émergence d'une dualité catégorielle

D'abord, les nouvelles dispositions constitutionnelles entraînent la disparition de la distinction département d'Outre-mer/territoire d'Outre-mer (TOM). Désormais, les collectivités ultramarines sont regroupées soit dans la catégorie des départements/régions d'Outre-mer (ROM), soit dans celle des collectivités d'Outre-mer (COM), à l'exception des collectivités à statut particulier.

Les départements d'Outre-mer sont la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion au nombre desquels s'ajoute Mayotte et sa départementalisation officielle en 2011. Les collectivités d'Outre-mer regroupent les territoires non inclus dans la catégorie des départements ultramarins soit la Polynésie française, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et les îles Wallis et Futuna. Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) deviennent des établissements publics administratifs territoriaux.

La Nouvelle-Calédonie est une collectivité à statut particulier. Comme autres collectivités d'Outre-mer, on relève encore les îles Crozet, les îles Kerguelen, Saint-Paul-et-Amsterdam, la Terre Adélie et les îles Éparses. Un territoire à statut spécifique est, de même, à mentionner : l'île de Clipperton.

Jusqu'à la réforme constitutionnelle de 2003, les départements d'Outre-mer ne faisaient pas l'objet d'une énumération dans la Constitution. Le nouvel article 72, citant les différents

Outre-mer hormis quelques territoires spécifiques, met en exergue la possibilité d'évolution statutaire différenciée selon le territoire offerte par la loi d'orientation pour l'Outre-mer de 2000.

Avant l'avènement de la loi d'orientation instaurant un statut à la carte, le principe était l'assimilation des départements d'Outre-mer aux départements métropolitains en continuité avec la loi de départementalisation de 1946 et l'application d'un droit catégoriel commun. Identité législative et adaptation constituaient donc le régime juridique applicable aux départements d'Outre-mer.

Les exceptions au droit commun applicables aux départements en vertu de l'article 72 de la Constitution sont très encadrées : la catégorie des départements d'Outre-mer n'est entendue que sous sa forme institutionnelle et non géographique. Les décisions du Conseil constitutionnel de 1982, 1984 et 2000 le démontrent. Toutes tentatives de création d'assemblée unique, de congrès sont strictement encadrées et considérées souvent comme dépassant le cadre des adaptations autorisées par l'article 73. Le Conseil constitutionnel met en parallèle les mesures d'adaptation relevant de l'article 73 et les mesures de spécialisation prévues à l'article 74.

Un nouveau souffle pour l'article 73

L'article 73 prend un nouveau souffle avec la réforme constitutionnelle de 2003. En effet, en disposant que dans les départements et les régions d'Outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit et peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités, le nouvel article 73 assouplit fortement le régime de l'identité législative strictement respecté depuis 1946.

Le principe d'assimilation des départements d'Outre-mer aux départements métropolitains reste de rigueur comme en atteste la formulation nette « d'application de plein droit » des textes. Mais, le principe d'adaptation prend un nouvel élan avec la prise en compte des caractéristiques et contraintes particulières.

Dès lors, l'analyse s'appuie sur des éléments constitutifs d'une situation spécifique, singulière au regard de contraintes dues au positionnement géographique de l'Outre-mer. L'article 73 11inés 2 et 3 accentue cette dynamique par les possibilités offertes aux départements-régions d'Outre-mer après habilitation de décider des adaptations des textes législatifs et réglementaires relevant de leur domaine de compétence puis de fixer eux-mêmes les règles applicables sur leur territoire dans des matières relevant normalement du domaine de la loi.

L'article 73 permet des mesures d'adaptations et des mesures de dérogation. Ainsi, le nouvel article 73 dégage trois hypothèses d'adaptation du droit commun aux départements ultramarins. L'assimilation/adaptation prévue à l'article 73, alinéa 1 reste le principe de base pour l'application du droit. À cela s'ajoute, l'adaptation/habilitation de l'article 73 alinéa 2 permettant à la collectivité, après habilitation législative, de décider des adaptations relevant de son domaine de compétence. Enfin, l'adaptation/dérogation constitue la dernière hypothèse d'adaptation du droit aux départements ultramarins.

L'adaptation du droit par des mesures dérogatoires prévue à l'article 72 alinéas 3 et 4 offre la faculté aux collectivités de fixer les règles applicables sur leur territoire, règles relevant normalement du domaine de compétence de l'État, de la loi. L'encadrement de cette adaptation/dérogation est identique à celui de l'adaptation/habilitation. En vertu de cette disposition, les départements d'Outre-mer ont la possibilité d'intervenir dans le domaine législatif. Cette faculté de dérogation n'est offerte qu'aux départements français

d'Amérique. Elle a été refusée par l'île de La Réunion. Ainsi, la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique disposent de prérogatives dont seuls les territoires d'Outre-mer de l'ancien article 74 étaient pourvus. Les ROM sont appréciés sous leur angle institutionnel (article 72) et géographique (articles 72-3, 72-4, 73).

L'article 74 et l'affirmation de l'hétérogénéité statutaire

L'article 74 révisé approfondit la singularité du droit constitutionnel applicable à l'Outre-mer par un assouplissement de la spécialisation résultant de la diversité statutaire des collectivités d'Outre-mer.

Le régime juridique des collectivités d'Outre-mer est fixé à l'article 74 de la Constitution. La Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) ne sont pas régies par cette disposition. En ce qui concerne la Nouvelle-Calédonie, l'article 72-3 alinéa 3 dispose que le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII, reflétant ainsi son indépendance au regard des articles 72, 73 et 74. Il en est de même pour les TAAF dont la loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière.

Le nouvel article 74 met en exergue la spécialité statutaire. Il indique la spécificité du droit des territoires ultramarins. L'assise territoriale conditionne la dérogation au droit commun et le degré de spécialisation. L'article 74 a pour objectif de faire prévaloir la diversité, l'hétérogénéité statutaire contrairement à l'article 73, par le regroupement de collectivités à statuts spécifiques. Une loi organique, adoptée après avis de l'assemblée délibérante, définit le statut de la COM. Elle détermine dans quelles conditions les lois et règlements y sont applicables. Ainsi, une marge de manœuvre est laissée au législateur dans le choix de l'intégration du droit puisque rien ne permet d'affirmer que le principe de spécialité s'impose comme règle. La loi organique définit pour les collectivités dotées d'une autonomie les conditions d'exercice de cette dernière. En revanche, relèvent d'une loi ordinaire, après consultation de l'assemblée délibérante, les autres mesures touchant à l'organisation particulière de la collectivité, c'est-à-dire les dispositions ne présentant pas un caractère statutaire. L'évolution institutionnelle de l'Outre-mer français atteste qu'une intégration multidimensionnelle des territoires est recherchée. Le régime juridique des départements régions ultramarins s'est transformé, altérant presque l'identité législative qui les caractérise normalement.

Le développement de ce droit, par le renforcement de l'adéquation de la norme à la réalité du contexte et du destinataire, renforce l'intention de correspondance entre le niveau d'intégration de la ROM dans la République et l'octroi de compétences législatives particulières en matière de coopération.

Les règles de coopération régionale tiennent compte réellement des particularités des entités ultramarines, notamment, selon leur degré d'intégration dans la République. Le degré d'autonomie de la collectivité fournit encore une explication fondée sur l'octroi de compétences à certaines entités ultrapériphériques en matière internationale.

Le statut ultrapériphérique conforté : du traité de Rome au traité de Lisbonne

Évolutions du statut des Outre-mer au regard du droit européen : du traité de Rome au traité de Lisbonne

Le droit communautaire a institué deux régimes pour prendre en compte les territoires d'Outre-mer de ses États membres. Le premier régime est celui des régions ultrapériphériques (RUP) et le second est celui des Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM).

Le statut de Régions ultrapériphériques (RUP)

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Saint-Martin et Saint-Barthélemy (jusqu'au 31 décembre 2011) ont le statut de régions ultrapériphériques (RUP) comme les îles espagnoles des Canaries (communauté autonome espagnole) et les archipels portugais de Madère et des Açores (deux régions autonomes portugaises). À ce titre, ils font partie intégrante de l'Union européenne. Ils participent donc à l'Union douanière, bénéficient de la monnaie unique et des financements européens, notamment des fonds structurels. Enfin, le droit communautaire leur est applicable. La demande de transformation du statut européen de Mayotte de Pays et territoire d'Outre-mer en Région ultrapériphérique a été engagée le 26 octobre 2011 par une demande officielle de la France à la Présidence du Conseil européen. Les services du ministère de l'Outre-mer sont mobilisés pour que cette évolution puisse être effective au 1^{er} janvier 2014, après l'accord du Conseil Européen.

On peut observer que les RUP françaises sont beaucoup plus éloignées du continent européen que leurs homologues espagnole ou portugaise. Cette différence n'est pas sans incidence sur le développement économique de ces régions, en particulier dans le secteur du tourisme, et sur la nécessité d'autant plus forte dans les DOM de promouvoir leur insertion régionale.

Néanmoins, la situation spécifique des RUP justifie un traitement particulier, ce que les traités européens successifs ont affirmé avec de plus en plus de vigueur :

- l'article 227-2 du traité de Rome de 1957 prévoyait déjà que les institutions de la Communauté devaient veiller à permettre le développement économique et social des DOM. Cet article constituait donc une première reconnaissance du statut spécifique des DOM ;
- une déclaration annexée au traité de Maastricht de 1992 est allée un peu plus loin, en reconnaissant, pour la première fois, la notion de « région ultrapériphérique²⁴ » ;
- c'est toutefois le traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, qui a pour la première fois affirmé le statut de région ultrapériphérique dans le corps des traités européens, à l'article 299, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne (TCE) ;
- le traité de Lisbonne confirme la spécificité du statut de région ultrapériphérique dans l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Ce traité introduit cependant quelques modifications. Alors que la rédaction de l'article 299-2 du traité d'Amsterdam faisait référence aux « départements français d'Outre-mer », sans autre précision, le nouvel article 349 du TFUE mentionne la liste des territoires concernés c'est-à-dire la Guadeloupe, la Guyane française, la Martinique, La Réunion, Saint Barthélemy et Saint-Martin. De plus, les parties de l'article 299 relatives au

²⁴ « La Conférence reconnaît que les régions ultrapériphériques de la Communauté (départements français d'Outre-mer, Açores et Madère et îles Canaries) subissent un retard structurel important aggravé par plusieurs phénomènes (grand éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficile, dépendance économique vis-à-vis de quelques produits) dont la constance et le cumul portent lourdement préjudice à leur développement économique et social. Elle estime que, si les dispositions du traité instituant la Communauté européenne et du droit dérivé s'appliquent de plein droit aux régions ultrapériphériques, il reste possible d'adopter des mesures spécifiques en leur faveur, dans la mesure et aussi longtemps qu'il existe un besoin objectif de prendre de telles mesures en vue d'un développement économique et social de ces régions. Ces mesures doivent viser à la fois l'objectif de l'achèvement du marché unique et celui d'une reconnaissance de la réalité régionale en vue de permettre à ces régions de rattraper le niveau économique et social moyen de la Communauté. » (Journal officiel de la Communauté européenne C 191 du 29 juillet 1992, p. 104).

PTOM sont reprises dans un nouvel article 355. Enfin, ce traité permet à un territoire de passer, dans des conditions simplifiées, du statut de PTOM à celui de RUP et vice-versa. En effet, un mécanisme est introduit à l'article 355 alinéa 6 du TFUE, qui permet d'adapter la liste des régions ultrapériphériques par une décision du Conseil à l'unanimité après consultation de la Commission. Ainsi, un changement de statut ne nécessitera plus, comme auparavant, une procédure de révision des traités avec une ratification par tous les États membres.

La spécificité des DOM est donc reconnue par le droit européen, qui prévoit l'adaptation du droit primaire (les traités) ou secondaire (les règlements, les directives communautaires ou les politiques communes) en fonction des contraintes liées à leur éloignement, à l'insularité, à leur faible superficie, au relief et aux aléas climatiques, ainsi qu'à l'exiguïté des marchés locaux et à la faible diversifications de l'économie.

Les RUP sont les seules régions de l'Union européenne qui font l'objet d'un article particulier dans les traités européens. L'article 349 du TFUE donne une base juridique aux actes communautaires spécifiques aux RUP et aux dérogations dont ils peuvent bénéficier. Cet article permet ainsi de tenir compte des spécificités des RUP dans le cadre de la politique régionale, de la politique agricole, des aides d'État ou de la politique commerciale et de leur faire bénéficier d'un traitement différencié dans certains secteurs. Il en va ainsi, par exemple, du régime dérogatoire de l'octroi de mer en matière de fiscalité, de taux de cofinancements supérieurs à ceux applicables sur le continent européen, du maintien de zones franches et d'entrepôts francs en matière de pêche, du bénéfice d'une allocation spécifique de compensation des handicaps dus à l'éloignement au titre de la politique régionale ou encore de dérogations en matière d'aides d'État.

Si le statut de RUP permet de bénéficier des fonds structurels, l'application du droit communautaire peut en revanche créer des distorsions de concurrence pour les ROM par rapport aux pays voisins, notamment par l'application de normes techniques communautaires pouvant pénaliser le dynamisme économique ou l'intégration régionale.

Les Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM)

À la différence des régions ultrapériphériques, les Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM), bien qu'ils fassent partie intégrante du territoire d'États membres, sont considérés comme des pays tiers au regard de l'Union européenne. En conséquence, le droit communautaire ne leur est donc pas applicable et ils ne bénéficient ni de l'euro (sauf par conventions), ni des fonds structurels.

Ces PTOM entretiennent toutefois des relations privilégiées avec l'Union européenne, dans le cadre d'une décision d'association²⁵. Ainsi les personnes originaires des PTOM jouissent de la citoyenneté européenne et de la liberté de circulation.

Comme l'a souligné M. Saramandis lors de son audition devant les membres de la délégation à l'Outre-mer, le 14 septembre 2011, la quatrième partie du traité sur le fonctionnement de l'UE (articles 198 à 204) est consacrée à l'association des PTOM à l'UE. Les règles et procédures détaillées pour l'association PTOM-UE sont établies par le Conseil

²⁵ Décision n° 2001/822/CE du Conseil du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et des territoires d'Outre-mer à la Communauté européenne (Journal officiel de la Communauté européenne L 314 du 30 novembre 2001). Les Bermudes constituent un cas spécifique car, à leur demande, la décision d'association ne leur est pas applicable.

conformément à l'article 203 du TFUE, par l'intermédiaire des « décisions d'associations Outre-mer²⁶ ». Les dispositions actuelles, c'est-à-dire celles de la décision d'association Outre-mer du 27 novembre 2001²⁷, peuvent être réparties en deux grandes catégories :

- les dispositions applicables aux actions de coopération pour le financement du développement ;
- les dispositions relatives à la coopération économique et commerciale.

Le développement de la coopération et l'intégration régionales des PTOM est prévue dans l'article 16 de la Décision d'association Outre-mer (DAO), article intitulé « Coopération et intégration régionales ».

Cet article 16 indique que la coopération fournit une aide efficace pour réaliser les objectifs et priorités fixés par les autorités des PTOM dans le cadre de la coopération et de l'intégration régionale et sous-régionale.

La coopération régionale porte sur des actions convenues entre :

- deux ou plusieurs PTOM ;
- un ou plusieurs PTOM avec un ou plusieurs États voisins d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) ou non ACP ;
- un ou plusieurs PTOM avec un ou plusieurs États ACP, ainsi qu'avec une ou plusieurs des régions ultrapériphériques ;
- plusieurs organismes régionaux dont font partie des PTOM ;
- un ou plusieurs PTOM et des organismes régionaux, dont font partie des PTOM, des États ACP ou une ou plusieurs des régions ultrapériphériques.

Dans ce cadre, la coopération doit viser à :

- encourager l'intégration graduelle des PTOM dans l'économie mondiale et régionale ;
- accélérer la coopération et le développement économiques, tant à l'intérieur qu'entre les régions des PTOM et des États ACP ;
- promouvoir la libre circulation des populations, des biens, des services, des capitaux, de la main-d'œuvre et de la technologie ;
- accélérer la diversification des économies, ainsi que la coordination et l'harmonisation des politiques régionales et sous-régionales de coopération, et
- promouvoir et développer le commerce inter-PTOM et intra-PTOM ainsi qu'avec les régions ultrapériphériques, les États ACP ou les autres pays tiers.

²⁶ Une convention d'application annexée au traité de Rome du 25 mars 1957 déterminait les conditions et procédures régissant l'association des pays et territoires d'Outre-mer à la Communauté européenne pendant les cinq premières années de l'entrée en vigueur du traité c'est à dire jusqu'au 31 décembre 1962. Par la suite, les dispositions et procédures détaillées relatives à l'association PTOM-UE ont fait l'objet de décisions d'une durée de cinq ans adoptées par le Conseil le 25 février 1964, le 29 septembre 1970, le 29 juin 1976, le 16 décembre 1980 et le 30 juin 1986. Le 25 juillet 1991 et le 27 novembre 2001, le Conseil a adopté de nouvelles dispositions relatives à l'association des PTOM à la Communauté, chacune ayant une validité de dix ans. Toutefois, la durée de la décision d'association outre-mer du 27 novembre 2001 a été étendue en 2007 jusqu'au 31 décembre 2013 afin de la faire coïncider avec la durée du 10^{ème} Fonds européen de développement (FED) du cadre financier pluriannuel 2007-2013.

²⁷ Décision 2001/822/CE du Conseil du 27 novembre 2001 relative à l'association des pays et territoires d'Outre-mer à la Communauté européenne, JO L 314 du 30.11.2001, p.1. Décision modifiée par la décision 2007/249/CE (JO L 109 du 26.4.2007, page 33).

Dans le domaine de l'intégration régionale, la coopération vise à :

- développer et renforcer les capacités des institutions et organisations de coopération et d'intégration régionales pour promouvoir la coopération et l'intégration régionales ;
- encourager les PTOM les moins développés à participer à l'établissement de marchés régionaux et à en tirer profit ;
- mettre en œuvre les politiques de réforme sectorielle au niveau régional ;
- libéraliser les échanges et les paiements ;
- stimuler les investissements transfrontaliers, tant étrangers que nationaux, et d'autres initiatives d'intégration économique régionale ou sous-régionale, et
- prendre en compte les coûts transitoires nets de l'intégration régionale sur les ressources budgétaires et sur la balance des paiements.

La coopération régionale couvre une large gamme de fonctions et de thèmes qui donnent lieu à des problèmes communs et permettent d'exploiter des économies d'échelle, à savoir en particulier :

- les infrastructures, notamment les infrastructures de transport et de communication, y compris les problèmes de sécurité qui y sont liés, l'énergie ;
- l'environnement, la gestion des ressources d'eau ;
- la santé, l'éducation et la formation ;
- la recherche et la coopération scientifique et technique ;
- les initiatives régionales pour la préparation aux catastrophes et l'atténuation de leurs effets ;
- d'autres domaines, comme la limitation des armements, la lutte contre la drogue, le crime organisé, le blanchiment de capitaux, la fraude et la corruption.

La coopération appuie aussi des projets et des initiatives de coopération interrégionale, intra-PTOM et intra-ACP.

Comme les pays ACP, les PTOM bénéficient de financements européens au titre du Fonds européen de développement (FED). Pour la période 2007-2013, un montant de 286 millions d'euros est alloué aux 21 PTOM au titre du 10^e FED. À titre de comparaison, le montant des fonds structurels pour les 9 RUP s'élève à plus de 7,8 milliards d'euros pour la période 2007-2013.

Il est important de signaler que la classification des collectivités ultramarines au regard du droit constitutionnel interne n'a aucune incidence sur la distinction opérée au niveau européen entre les régions ultrapériphériques et les pays et territoires d'Outre-mer. Ainsi Mayotte est devenue le 101^e département français mais demeure pour l'instant un pays et territoires d'Outre-mer alors que les autres départements français ont le statut de RUP.

La Décision d'association Outre-mer (DAO) qui lie les PTOM à l'Union européenne est en cours de révision. L'actuelle DAO prendra fin le 31 décembre 2013. La Commission européenne a entamé les travaux nécessaires à l'élaboration d'une nouvelle proposition législative pour la période post-2013. En juin 2008, la publication d'un Livre vert a permis de lancer une large consultation publique sur l'avenir des relations UE-PTOM. Dans sa communication du 6 novembre 2009²⁸, la Commission européenne a présenté les résultats

28 COM(2009) 623 final « *Éléments d'un nouveau partenariat entre l'UE et les PTOM* ».

de cette consultation publique ainsi que son point de vue sur le futur partenariat. Elle a ainsi défini trois objectifs clés sur lesquels l'association UE-PTOM devrait reposer : l'amélioration de la compétitivité des PTOM, la réduction de leur vulnérabilité et la promotion de la coopération. Ce dernier point vise à renforcer la coopération des PTOM avec leurs partenaires régionaux, nationaux, européens et internationaux.

Pour la Commission européenne, renforcer une telle coopération permet non seulement de consolider le développement durable des PTOM, mais est également essentielle pour que ceux-ci puissent contribuer à la promotion des valeurs et des normes de l'UE dans le reste du monde, en particulier chez leurs voisins.

En termes de calendrier, les propositions législatives nécessaires à la DAO devront être présentées au Conseil en juillet 2012. Le Forum annuel entre l'Union européenne et les Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM), dont fait partie la Nouvelle-Calédonie, s'est tenu à Bruxelles au mois de mars 2011. Les discussions ont porté sur l'avenir des relations entre les PTOM et l'Union européenne.

Une croissance sans compétitivité : approche macroéconomique

Un développement encore fragile

L'idéal de cohésion sociale par l'égalisation des niveaux de vie constitue l'essence même du projet européen, et ce dès 1957. Il paraît donc paradoxal *a priori* de considérer le haut niveau de vie des habitants des Outre-mer comme un handicap dans leur environnement régional alors que ce paramètre devrait plutôt être considéré comme un aboutissement légitime. Notons que le statut départemental, s'il a conduit à une hausse des coûts salariaux, a également provoqué une élévation nette du pouvoir d'achat qui a permis l'émergence d'une demande solvable.

Plus globalement, dans ses différents environnements régionaux, la France d'Outre-mer jouit d'une relative prospérité. Ces collectivités apparaissent à leurs voisins comme des espaces opulents alors qu'elles peuvent connaître des crises économiques et sociales de grande ampleur. L'importance des flux financiers venant de métropole et/ou de l'Europe, fait de chaque entité ultramarine un véritable îlot de richesse au sein d'un environnement relativement pauvre avec lequel chacune d'entre elles entretient des relations ténues. Or c'est paradoxalement ce haut niveau de vie dû à l'appartenance ou l'association avec l'Europe qui peut permettre l'intensification de l'insertion des Outre-mer dans leur environnement international immédiat.

La relative opulence de l'Outre-mer par rapport à ses voisins ne va pas sans poser des problèmes d'immigration, tout particulièrement à Mayotte, en Guyane et à Saint-Martin. Mais cette situation est largement due aux très importantes aides dont l'Outre-mer est destinataire. Ce système d'assistanat, alimenté par les transferts publics vers les Outre-mer et l'octroi de dégrèvements fiscaux, permet d'apaiser le climat social et donne l'illusion de la prospérité de l'économie locale. De telles performances reposent cependant sur des bases économiques fragiles et correspondent à « une croissance sans développement », c'est-à-dire une croissance engendrée et entretenue de l'extérieur en particulier sous forme de transferts publics, sans que les structures socio-économiques mises en place permettent d'envisager un passage automatique à l'étape ultérieure, celle d'un dynamisme autocentré et auto-entretenu, c'est-à-dire un développement endogène.

Soumises à un ensemble de contraintes naturelles et historiques, ces économies ultramarines sont aujourd’hui en crise, malgré la mise en œuvre d’outils d’intervention spécifiques. Le rapport de la Commission des finances de l’Assemblée nationale sur le projet de loi pour le développement économique des Outre-mer (avril 2009), a rappelé notamment la situation de dépendance économique et les difficultés sociales auxquelles ces territoires sont confrontés.

☐ *Un commerce international peu intégré à leur immédiat voisinage*

☐ *La compétitivité externe : un commerce extérieur chroniquement déficitaire*

La compétitivité externe, résultant des échanges extérieurs, exprime la capacité d’un pays à couvrir ses importations par ses exportations et à dégager éventuellement une capacité de financement.

À l’instar de la majorité des économies insulaires, les économies des Outre-mer ont largement recours à l’importation pour leurs approvisionnements en biens et matières premières. En raison de l’étroitesse de leur territoire et de la taille réduite de leur marché, ils peinent à développer une production locale en substitution aux importations et des exportations compétitives. Leur balance commerciale est par conséquent structurellement déficitaire. Cette situation résulte en partie de la difficulté de concurrencer les producteurs des pays voisins, où les coûts de production sont souvent inférieurs, avec des charges sociales et salariales plus basses, mais aussi des normes de production ne répondant pas toujours aux standards européens²⁹.

Tableau 1 : Balance commerciale des Outre-mer hors services en 2010

		Importations	Exportations	Solde commercial	Unité monétaire
ROM	Guadeloupe	2 213,5	155,8	- 2 057,8	millions d'euros
	Martinique	2 539,6	334,5	- 2 205,1	millions d'euros
	Guyane	1 081,8	158,3	- 923,5	millions d'euros
	Mayotte	377,7	5,6	- 372	millions d'euros
	La Réunion	4 265	282	- 3 983	millions d'euros
Collectivité à statut particulier	Nouvelle-Calédonie	298 500	122 200	- 176 300	millions de F CFP
COM	Polynésie française	155 333	13 868	- 141 465	millions de F CFP
	Saint-Barthélemy	0	0	0	---
	Saint-Martin	0	0	0	---
	Saint-Pierre-et-Miquelon	71,402	4,973	- 66,429	millions d'euros
	Wallis-et-Futuna	5 737	0	- 5 737	millions de F CFP

Sources : IEDOM/IEOM/DNSCE/Douanes.

²⁹ « Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l’UE dans le monde », rapport au membre de la Commission européenne Michel Barnier présenté par Pedro Solbes Mira.

Le commerce extérieur de la Guadeloupe

À l'image des autres départements français d'Outre-mer, la Guadeloupe se caractérise par la faiblesse de ses échanges extérieurs³⁰. Son taux d'ouverture, rapport entre la somme des importations et des exportations sur le PIB, se situe autour de 40 %, un niveau relativement proche de celui des pays voisins les moins intégrés au commerce international comme Haïti et Cuba, alors qu'il atteint en moyenne le double dans les petits États insulaires.

Ce phénomène est à mettre en rapport avec la faiblesse des exportations du département, liée aux contraintes structurelles qui pèsent sur la compétitivité des produits : faible valeur ajoutée des productions exportées, éloignement géographique des marchés export, coûts élevés des facteurs de production. Comme dans les autres départements d'Outre-mer, la baisse de la compétitivité observée dans les filières traditionnelles (banane, filière canne à sucre-rhum) n'a pas été compensée par l'essor de nouvelles filières d'exportation. La balance commerciale est structurellement déficitaire : ce déséquilibre tient également à l'orientation du système productif vers la satisfaction du marché intérieur et à la polarisation des relations commerciales avec la métropole.

En 2010, les importations atteignent 2 213,5 millions d'euros et les exportations s'établissent à 155,8 millions d'euros. Le solde de la balance commerciale se dégrade et passe à - 2057 millions d'euros. Le taux de couverture des importations par les exportations est égal à 7 %.

Le commerce extérieur de la Martinique

L'année 2010 est caractérisée par une nette reprise des échanges extérieurs de la Martinique, en lien avec le rebond de l'économie³¹. Le taux de couverture des importations par les exportations reste stable à un niveau faible : 13,2 %. Le commerce extérieur de la Martinique doit être appréhendé en tenant compte de l'implantation en Martinique de la Société anonyme de la raffinerie des Antilles (SARA) qui exploite des dépôts d'hydrocarbure en Guadeloupe et en Guyane. Dès lors, l'énergie concentre un poids important dans les échanges commerciaux de la Martinique, la SARA important du pétrole brut, depuis l'Union européenne ou l'Amérique du Nord notamment, pour réexporter une partie de sa production d'hydrocarbures raffinés vers les deux autres DFA.

En 2010, les importations atteignent 2 539,6 millions d'euros et les exportations s'établissent à 334,5 millions d'euros. Le solde de la balance commerciale se dégrade et passe à - 2 205 millions d'euros.

Le commerce extérieur de la Guyane

Les résultats du commerce extérieur ne portent que sur les échanges de biens³². Ils excluent donc de ce fait pour la Guyane les échanges de services dont font partie les activités de transport spatial qui correspondent à des services rendus aux sociétés propriétaires des satellites. La Guyane n'a que très peu d'industries productives et doit donc massivement

³⁰ Rapport annuel 2010 sur la Guadeloupe de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer.

³¹ Rapport annuel 2010 sur la Martinique de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer – Statistiques des douanes.

³² Rapport annuel 2010 sur la Guyane de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer – Statistiques des douanes.

recourir à l'importation pour ses matières premières, ses biens de consommation et d'équipements. Parallèlement, la Guyane possède une certaine gamme de produits d'exportation : or, riz, poisson et bois. Cependant les volumes produits sont relativement peu élevés en raison du manque de structuration des filières, de blocages institutionnels ou de contraintes environnementales. C'est donc l'activité spatiale et les réexpéditions de matériels de transport qui soutiennent les exportations.

En 2010, les importations atteignent 1 082 millions d'euros et les exportations s'établissent à 158 millions d'euros. Le solde de la balance commerciale se dégrade et passe à - 923 millions d'euros. Le taux de couverture des importations par les exportations s'établit à 14,6 %. La prise en compte des services importés et exportés par la Guyane améliore notablement son taux de couverture : en 2009, le taux de couverture des importations de biens et services par les exportations est ainsi égal à 63 %.

Le commerce extérieur de La Réunion

À l'instar des autres DOM et de la majorité des économies insulaires, l'économie de La Réunion a largement recours aux importations pour ses approvisionnements en biens et en matières premières. Sa balance commerciale est donc elle aussi structurellement déficitaire. En 2010, le solde de la balance commerciale réunionnaise (- 3 983 millions d'euros) reste relativement stable par rapport à 2009, la progression des importations ayant été pour partie compensée par celle, beaucoup plus dynamique, des exportations. Le déficit commercial touche toutes les familles de produits, à l'exception du sucre, du rhum et du poisson. Le taux de couverture des échanges de biens avec l'extérieur se situe à 6,7 % en 2010, contre 5,9 % en 2009.

Le taux d'importation, qui correspond au rapport entre la valeur des importations et le PIB, est relativement faible à La Réunion (28,9 % en 2009³³) en comparaison d'autres économies insulaires de moins de 2 millions d'habitants (par exemple 42,6 % à Chypre et 74,1 % aux îles Fidji)³⁴.

Le commerce extérieur de Mayotte

Avec près de 372 millions d'euros de déficit commercial, la dépendance de Mayotte vis-à-vis de l'extérieur s'est encore creusée en 2010. Les importations sont en hausse alors que les exportations de produits mahorais reculent sensiblement. Le taux de couverture (rapport des exportations sur les importations) s'établit à 1,5 %. Le département est largement dépendant de l'extérieur, en raison de l'insuffisance de sa production locale liée à l'insularité et de l'absence de matières premières.

En 2010, seuls 11 % des 5,6 millions d'euros de produits exportés concernent les produits propres à Mayotte ; l'essentiel est constitué de marchandises réexportées. Le faible niveau d'exportation peut s'expliquer par la faiblesse des investissements productifs, les limites des ressources naturelles de l'île et la reconversion progressive des producteurs agricoles locaux. Ces produits locaux exportés sont exclusivement constitués de poissons d'élevage et d'huiles essentielles (essence d'ylang-ylang). Les produits aquacoles représentent 7 % des exportations globales, l'ylang-ylang 4 %³⁵.

³³ Estimation du PIB : travaux CEROM.

³⁴ Rapport annuel 2010 de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer sur La Réunion – Statistiques des Douanes.

³⁵ Rapport annuel 2010 de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer sur Mayotte – Statistiques des Douanes.

Le commerce extérieur de la Polynésie française³⁶

En raison de l'étroitesse de son territoire, et de la taille réduite de son marché intérieur, la Polynésie française peine à développer une production locale en substitution aux importations, de même que des exportations compétitives. Sa balance commerciale est structurellement déficitaire. En 2010, les importations de marchandises atteignent 155,333 milliards de F CFP et les exportations s'établissent à 13,868 milliards. Le solde de la balance commerciale s'établit donc à - 141,465 milliards de F CFP. Le taux de couverture des importations par les exportations s'établit à 8,9 %.

Le commerce extérieur de la Nouvelle-Calédonie

La réglementation du commerce extérieur relève de la compétence de la Nouvelle-Calédonie (art. 22.6 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999) qui fixe l'assiette et le taux des impôts, des droits et des taxes à l'importation. La Nouvelle-Calédonie n'est pas intégrée mais associée à l'Union européenne ; aussi, les politiques de libre circulation des biens, des services, des hommes et des capitaux ne s'appliquent-elles pas dans les mêmes conditions. Cependant, certaines règles s'imposent, comme la non-discrimination des produits d'origine européenne ou la clause de la nation la plus favorisée³⁷.

En 2010, le déficit commercial a atteint un niveau record à plus de 176 milliards de F CFP, alors même que les exportations (122,2 milliards de francs CFP) ont été dopées par la hausse du cours du nickel. Cette situation s'explique par la hausse des importations (298,5 milliards de francs CFP) due en partie au dynamisme de la consommation des ménages mais, surtout, à l'arrivée des modules chinois pour la construction de l'usine du Nord. Ainsi, les ensembles industriels expliquent près de la moitié de la hausse des importations en 2010. Le taux de couverture s'établit alors à 40,9 %³⁸.

Le commerce extérieur de Wallis-et-Futuna

Le territoire de Wallis-et-Futuna est continuellement dépendant de l'extérieur. Les exportations sont quasi-nulles et la consommation des produits importés très importante. Ainsi du fait de cette situation, le territoire affiche une balance commerciale structurellement déficitaire, égale en 2010 à 5,7 milliards de F CFP.

En 2010, les importations de l'archipel s'élèvent à 5,7 milliards de F CFP. Les exportations de biens sont quasi-inexistantes hormis quelques flux ponctuels de produits artisanaux. Leur valeur a été considérablement réduite par rapport à 2008 du fait de l'arrêt complet des exportations de troca (coquillage dont on extrait la nacre³⁹).

³⁶ Rapport annuel 2010 sur la Polynésie française de l'Institut d'émission d'Outre-mer – Statistiques des douanes.

³⁷ Les relations commerciales de la Nouvelle-Calédonie avec la France métropolitaine et les autres pays membres de l'Union européenne sont régies par la décision du Conseil des communautés européennes du 27 novembre 2001 relative à l'association des Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) à la Communauté européenne.

³⁸ Rapport annuel 2010 de l'Institut d'émission d'Outre-mer sur la Nouvelle-Calédonie – Statistiques des Douanes.

³⁹ Rapport annuel 2010 de l'Institut d'émission de l'Outre-mer sur Wallis-et-Futuna – Statistiques des Douanes.

Le commerce extérieur de Saint-Pierre-et-Miquelon

En 2010, les importations totales de l'archipel (importations réelles + mouvements d'entrepôts⁴⁰) s'élèvent à 71,4 millions d'euros en hausse par rapport à 2009⁴¹. Cette hausse résulte d'une meilleure orientation de l'activité mais également de l'appréciation du dollar canadien par rapport à l'euro dans la mesure où plus de la moitié des importations de l'archipel proviennent du Canada. Les exportations totales s'élèvent à presque 5 millions d'euros et sont exclusivement constituées de produits de la pêche et de sorties d'entrepôts. La réouverture de la principale usine de transformation de poisson en 2010 explique l'amélioration des exportations par rapport à 2009. Enfin, le taux de couverture de l'archipel est structurellement très faible (5,4 % en 2010), d'autant que l'usine précitée a arrêté ses activités.

Un commerce extérieur tourné vers la métropole malgré l'éloignement

En matière économique, les échanges commerciaux des Outre-mer sont encore tournés vers la métropole et les relations économiques avec les pays voisins sont très faibles. Ce dernier point a été souligné par Wilfrid Bertile, président de l'Observatoire des Villes et des Ports de l'Océan indien, lors de son exposé au colloque de l'Agence française de développement consacré aux Outre-mer le 25 novembre 2011⁴².

Tableau 2 : Pourcentage des importations en provenance de la France métropolitaine dans les importations totales en 2010

		Part de la France métropolitaine
DOM	Guadeloupe	62,3 %
	Martinique	54,2 %
	Guyane	35,0 %
	Mayotte	43,0 %
	La Réunion	54,0 %
Collectivité à statut particulier	Nouvelle-Calédonie	22 %
COM	Polynésie française	28 %
	Saint-Barthélemy	---
	Saint-Martin	---
	Saint-Pierre-et-Miquelon	35 %
	Wallis-et-Futuna	31 %

Sources : INSEE/ISEE/Douanes.

Pour les ROM, l'appartenance à un ensemble institutionnel et culturel commun fait que les entreprises locales ont tendance à se tourner vers leur maison-mère qui se trouve en métropole et non pas vers les entreprises des autres pays voisins. Cette relation exclusive avec la métropole explique le peu d'ouverture des Outre-mer français aux importations en provenance des pays ACP, ce malgré les accords de Lomé puis de Cotonou qui ouvrent à ces pays le marché local en franchise totale de droits de douane.

⁴⁰ Les mouvements des entrepôts correspondent selon les cas à l'importation ou à l'exportation de poissons destinés à la transformation.

⁴¹ Rapport annuel 2010 de l'Institut d'émission d'Outre-mer sur Saint-Pierre-et-Miquelon – Statistiques des Douanes.

⁴² « Réalités et perspectives des échanges économiques avec les pays voisins », exposé de M. Wilfrid Bertile lors du colloque de l'AFD du 25 novembre 2011, intitulé « Créer de la valeur ajoutée et de l'emploi en Outre-mer ».

Pour les collectivités d'Outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, cette dépendance est moins affirmée, probablement à cause de leur éloignement plus important des centres économiques européens et de leur statut particulier au sein de l'Union européenne.

Les partenaires commerciaux des Outre-mer par territoire

Les partenaires du commerce extérieur de la Guadeloupe

En 2010, les importations en provenance de l'Hexagone représentent 62,3 % contre 59,1 % en 2000⁴³. La part des produits importés issus de l'Union européenne, qui représente près de 13 % en 2010, a baissé de 1,8 point en dix ans. Les importations issues des États-Unis passent de 3 % en 2000 à 7,4 % en 2010. Les importations en provenance de la Caraïbe diminuent sur la décennie, passant de 6,2 % en 2000 à 1,2 % en 2010. En revanche, la zone Asie progresse de 1,1 point et représente désormais 8,2 % des importations guadeloupéennes en 2010.

En 2010, la métropole absorbe l'essentiel des exportations du secteur primaire et de l'industrie agro-alimentaire et demeure le principal client de la Guadeloupe : 46,8 % des exportations contre 69,2 % dix ans auparavant. La Martinique, la Guyane, Saint-Martin et Saint-Barthélemy représentent 36,7 % des exportations guadeloupéennes en valeur. Ceci provient en partie des réexpéditions d'hydrocarbures mais aussi de produits agro-alimentaires et de biens d'équipement expédiés à la Martinique. L'Union européenne absorbe 8,7 % des exportations guadeloupéennes. Le Portugal et l'Espagne sont les deux principaux partenaires et importent des produits agro-alimentaires.

Les partenaires du commerce extérieur de la Martinique

En 2010, plus des deux tiers des importations martiniquaises proviennent de l'Union européenne⁴⁴. La France hexagonale demeure le principal fournisseur de la Martinique avec 54,2 % de la valeur des importations de l'île tandis que l'Union européenne (hors France) conserve la seconde place avec 13 % des achats extérieurs de biens de la Martinique. Les autres pays d'Europe dont la Norvège avec ses hydrocarbures regroupe 11,1 % des importations de la Martinique. L'Amérique du Nord constitue le quatrième partenaire commercial de la Martinique avec 9,4 % de la valeur totale de ses importations. La part des produits en provenance directement d'Asie (principalement de Chine, du Japon et de la Corée du Sud) demeure marginale (6 %). Les importations en provenance des îles de la Caraïbe (hors DFA) représentent moins d'1 % des importations à 13 millions d'euros et sont essentiellement constituées de produits issus de l'industrie énergétique. Les importations en provenance des DFA représentent également moins d'1 % du total des importations et concernent principalement des produits agroalimentaires et du bois en provenance de Guyane.

Conséquence directe de l'implantation de la SARA en Martinique, la Guadeloupe et la Guyane demeurent les principaux partenaires à l'export de la Martinique. Ils sont destinataires en 2010 de 46 % des produits exportés. Ces produits sont constitués à près de 80 % de combustibles et carburants. Second partenaire, la France hexagonale concentre 44,6 % des exportations. Elles sont principalement composées de produits issus de l'agriculture, de la pêche et de l'industrie agroalimentaire. L'ensemble des ventes vers les autres territoires de la Caraïbe conserve un poids marginal dans le total des exportations : 2 %.

⁴³ Rapport annuel 2010 sur la Guadeloupe de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer.

⁴⁴ Rapport annuel 2010 sur la Martinique de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer.

Les partenaires du commerce extérieur de la Guyane

La France métropolitaine reste le premier fournisseur de la Guyane avec une part de marché de près de 35 % en 2010⁴⁵. Trinité-et-Tobago est le deuxième pays fournisseur de la Guyane avec 6,4 % du total des importations, quasi exclusivement en produits pétroliers. La Guadeloupe et la Martinique regroupent près de 9 % des importations guyanaises. L'Union européenne est un partenaire privilégié (Allemagne, Italie, Pays-Bas notamment) ainsi que la Chine ou les États-Unis.

L'Hexagone est en 2010 le principal client de la Guyane, captant près de la moitié de ses exportations. La Guadeloupe et la Martinique demeurent un partenaire important avec 11,4 % des exportations. C'est également le cas pour les pays européens.

Les échanges entre la Guyane et ses voisins d'Amérique du Sud ou de la Caraïbe restent donc très limités à l'exception de Trinidad et Tobago, la Guadeloupe et la Martinique. Les flux commerciaux entre la Guyane et ses voisins immédiats du Plateau des Guyanes (Brésil, Suriname, Guyana) restent très marginaux et ont même tendance à diminuer en dépit de la volonté des autorités locales et nationales de promouvoir un « développement ancré dans l'environnement régional » de la Guyane. En 2010, la Guyane importe pour près de 6 millions d'euros du Brésil, principalement des produits manufacturés divers (textiles) ou issus des industries sylvicoles et des industries agro-alimentaires. La Guyane exporte pour près d'1 million d'euros de déchets et d'or vers le Brésil. Les flux vers le Suriname et le Guyana sont pour leur part très faibles.

Les partenaires du commerce extérieur de La Réunion

La France métropolitaine reste de très loin le principal fournisseur de l'île avec plus de 54 % du total importé, soit de l'ordre de 2,3 milliards d'euros de produits acheminés jusqu'à La Réunion, en 2010 comme en 2009. Hors métropole, les importations s'élèvent à 2 milliards d'euros, en augmentation de 2 %. Les relations avec l'Europe (l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne, notamment), hors métropole, représentent 12,7 % du total importé. Hors Union européenne, Singapour retrouve sa place de premier pays exportateur vers La Réunion, place qu'il avait perdue en 2009 au profit des États-Unis, en raison des fournitures d'avion. La Chine se positionne au second rang.

En 2010, La Réunion a importé pour 174,3 millions d'euros de biens provenant des pays de la zone (contre 180 millions d'euros en 2009), soit 4,1 % de ses importations (contre 4,3 % en 2009). L'Afrique du Sud occupe la position de principal fournisseur régional, avec 61,4 % des achats de La Réunion dans la région. Elle fournit notamment l'essentiel du charbon destiné aux usines thermiques du Gol et de Bois Rouge. L'île Maurice est le second fournisseur régional de l'île, avec des exportations vers La Réunion en forte progression ces dernières années, contrairement à Madagascar, dont les ventes à La Réunion baissent régulièrement.

Les exportations à destination de la France métropolitaine sont largement majoritaires et atteignent 91,2 millions d'euros en 2010. Hors métropole, Mayotte maintient sa position de premier partenaire commercial de l'île. Ses achats, qui s'élèvent à 26,5 millions d'euros, progressent de 4,3 % en 2010.

Le sucre réunionnais a toujours été écoulé principalement en France métropolitaine. L'année 2010 est caractérisée par une rupture (- 42,5 %), et les exportations de sucre vers la

⁴⁵ Rapport annuel 2010 sur la Guyane de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer.

métropole ne représentent plus que 39,4 % du total exporté. Le report se fait principalement sur l'Espagne (20,3 %) du total, le Royaume-Uni (17,4 %) et la Roumanie (11,6 %). Cette nette inflexion s'explique par la fermeture de la raffinerie de Tereos à Nantes et le transfert de l'activité de raffinage vers d'autres usines, notamment à Olmedo en Espagne (plus grande usine sucrière d'Europe) et en Roumanie. De plus, le report de la production de sucre brut vers des sucres spécialisés (sucre raffiné, cassonade, etc.) crée de nouveaux débouchés et entraîne une hausse des exportations dans d'autres pays européens, comme l'Angleterre, l'Allemagne et l'Irlande. Le rhum de son côté est acheté pour 75,4 % par la France métropolitaine et pour 20,4 % par l'Allemagne.

Les partenaires du commerce extérieur de Mayotte

En 2010, Mayotte a importé ses marchandises de 137 pays. La France métropolitaine est de loin le principal fournisseur (43 % des importations en valeur). Ce poids tend à se réduire au profit des pays d'Asie et en particulier la Chine, la Thaïlande, la Malaisie et le Japon. La progression du poids de la Chine dans les importations globales (+ 5 points en six ans) confirme son rang de deuxième fournisseur.

Après la France et les pays d'Asie, les pays de l'Union européenne (hors France et La Réunion) constituent le deuxième groupe de fournisseurs. Ainsi, sur 323 millions d'euros de produits importés (hors carburants) en 2010, 56 millions d'euros proviennent de ces pays dont 16 millions d'Allemagne. Comme en 2009, les pays de la zone Océan Indien sont fournisseurs de Mayotte à hauteur de 6 % du total de ses importations en valeur. L'Afrique du Sud, l'île Maurice et La Réunion sont les trois principaux fournisseurs avec des parts respectives de 40 %, 23,7 % et 17 %. L'Afrique du Sud conserve son premier rang de fournisseur de la région.

En 2010, les exportations vers la France métropolitaine (2,6 millions d'euros) enregistrent une reprise après deux années de repli (2,1 millions d'euros en 2009). Comme pour les importations, l'Hexagone est le principal client de Mayotte (46 % des exportations totales). Les exportations vers les pays de la région sont très faibles. En 2010, Mayotte a exporté pour moins de 2 millions d'euros de marchandises dans la zone Océan Indien. Les Comores et La Réunion (24 %) sont les premiers importateurs des produits mahorais. Puis viennent Maurice (15 % du total) et Madagascar (6 % du total). Les exportations vers les Comores (54 % du total) sont essentiellement constituées de biens d'équipement ménager réexportés⁴⁶.

Les partenaires du commerce extérieur de la Polynésie française⁴⁷

Concentrant 28 % des importations totales en valeur, la France (43,6 milliards de F CFP) demeure le principal partenaire commercial de la Polynésie française (principalement en biens intermédiaires et agroalimentaires), suivie des 26 autres membres de l'Union européenne (14,1 %)⁴⁸. Cette prédominance de la France tend toutefois à s'éroder sur la décennie (- 18,2 points) au profit de la Chine et dans une moindre mesure des États-Unis. Depuis 2005, Singapour s'est imposé comme un fournisseur privilégié de la Polynésie française (12,7 % de la valeur totale importée en 2010 contre 0,5 % au début des années

⁴⁶ Rapport annuel 2010 de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer sur Mayotte – Statistiques des Douanes.

⁴⁷ Rapport annuel 2010 de l'Institut d'émission d'Outre-mer sur la Polynésie française.

⁴⁸ Pour l'essentiel l'Allemagne (biens de l'industrie automobile et biens intermédiaires) et la Belgique (métallurgie et transformation des métaux).

2000) depuis qu'en 2004, suite à la fermeture d'une raffinerie en Australie, la Compagnie Shell a décidé de servir la Polynésie française à partir de ses unités de Singapour.

En 2010, Hong Kong et le Japon concentrent à eux-seuls près de 50 % des exportations polynésiennes, essentiellement constituées de perles brutes. La France métropolitaine occupe le troisième rang. Ses achats demeurent principalement constitués de produits du secteur primaire ou semi-transformés (huile de coprah brute, monoï, poissons, perles...).

À l'exception de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, les échanges commerciaux de la Polynésie française avec sa zone d'appartenance géographique, l'Océanie, demeurent marginaux sur les dix dernières années. Ils représentent moins de 1 % des importations et à peine 4 % des exportations en 2010. La Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna et les îles Fidji concentrent l'essentiel (près de 90 %) des flux de marchandises avec la Polynésie française qui sont principalement composés, à l'import, de produits aquacoles et agro-alimentaires (crevettes, céréales) et de biens intermédiaires (papier et cartons) et, à l'export, de bien d'équipement (bateaux à voile notamment) et de consommation (habillement et équipement du foyer).

Les partenaires du commerce extérieur de la Nouvelle-Calédonie⁴⁹

En 2010, la hausse des importations a concerné les principaux fournisseurs de la Nouvelle-Calédonie : France, autres pays de l'Union européenne, Australie et Singapour. Pour autant, le poids de la Chine dans les importations du territoire est sans précédent. Elle est ainsi devenue le second pays de provenance des importations du territoire (18 %), derrière la France (22 %). Néanmoins, sans les livraisons des modules pour l'usine du Nord, la Chine repasserait sous la barre des 10 % de part de marché, derrière l'Australie.

Les pays de l'Union européenne hors la France fournissent 14 % des importations de la Nouvelle-Calédonie ; Singapour, 13 % ; la Nouvelle-Zélande, 4 % ; les États-Unis, 3 % ; le Japon, 2 %, etc.

En 2010, la France demeure le premier pays destinataire des exportations de la Nouvelle-Calédonie, suivie du Japon, de Taïwan, de la Corée du Sud, des autres pays de l'UE, de l'Australie, etc.

Les partenaires du commerce extérieur de Wallis-et-Futuna

Avec 31 % des importations en valeur, la France métropolitaine est le fournisseur de référence des îles Wallis-et-Futuna, suivie de Singapour (hydrocarbures) de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de Fidji, de la Nouvelle-Calédonie, etc.⁵⁰

Les partenaires du commerce extérieur de Saint-Pierre-et-Miquelon⁵¹

En raison de sa proximité géographique, le Canada est le principal fournisseur de l'archipel avec 53 % de la valeur totale des importations, suivi de la France avec 35 %. Viennent ensuite la Chine (4 %) et les États-Unis (1 %). Au total, environ un tiers des importations proviennent de l'Union européenne et deux tiers du reste du monde.

⁴⁹ Rapport annuel 2010 de l'Institut d'émission des Outre-mer sur la Nouvelle-Calédonie – Statistiques des Douanes.

⁵⁰ Rapport annuel 2010 de l'Institut d'émission des Outre-mer sur Wallis-et-Futuna – Statistiques des Douanes.

⁵¹ Rapport annuel 2010 de l'Institut d'émission des Outre-mer sur Saint-Pierre-et-Miquelon – Statistiques des Douanes.

En 2010, près des deux tiers des exportations, constituées intégralement de produits de la mer, sont à destinations du Canada tandis que le tiers restant est partagé entre la France (18 %), le Portugal (17 %), les États-Unis (4 %), etc. C'est la première fois depuis 2004 que les exportations à destination de l'Union européenne sont minoritaires. Cette évolution s'explique principalement par l'existence de nouveaux débouchés sur le marché canadien dans un contexte d'appréciation de la devise canadienne qui rend les produits de l'archipel plus compétitifs.

□ *Un climat social extrêmement sensible*

▢ *Un chômage de grande ampleur*

Le taux de chômage, tel qu'il est défini par le Bureau international du travail (BIT), s'élève en 2010 à 28,9 % à La Réunion (soit son plus haut niveau depuis 2005), à 23,8 % en Guadeloupe, à 21 % en Guyane et en Martinique, selon l'Insee. Il est plus de deux fois supérieur à la moyenne métropolitaine (9,2 % en 2010). À Mayotte, en 2009, le taux de chômage au sens du BIT, est égal à 17,6 %. Ce taux peut sembler faible au regard de ceux des autres DOM. Mais cet écart est lié aux critères de définition du chômage au sens du BIT⁵², qui génèrent pour Mayotte un très fort « halo » autour du chômage. Stable entre les deux derniers recensements de la population (2002 et 2007), à 11,7 %, le taux de chômage de la Polynésie française atteindrait environ 20 % de la population active, le marché du travail s'étant considérablement dégradé à partir de 2008. Ce niveau est supérieur à celui de la métropole (9,2 % en décembre 2010) mais sans doute inférieur à celui des DOM (24,4 % au deuxième trimestre 2009). En 2009, lors de recensement, le taux de chômage en Nouvelle-Calédonie serait égal à 14 %.

▢ *La dégradation du pouvoir d'achat*

La dégradation du pouvoir d'achat est, pour les populations des Outre-mer, un sujet particulièrement sensible. En effet, celles-ci pâtissent en général de revenus globalement plus bas et de prix plus élevés qu'en métropole. Des comparaisons de prix mettent en surcroît en évidence des décalages parfois importants entre les prix observés sur l'Hexagone et ceux constatés sur les territoires ultramarins.

Cette situation est source de conflits. Elle l'a été notamment lors de la crise sociale des Antilles en 2009. Elle a également été en cause dans les événements récemment survenus sur Maré, petite île enclavée en Nouvelle-Calédonie. Sur fond de divergences entre communautés catholiques et protestantes – héritage des colonisations anglaises et françaises –, les heurts ont éclaté à cause de la hausse des prix des billets d'avion d'AirCal, qui permet de faire la navette avec la Grande Terre.

Récemment également à Mayotte, le mouvement de la population contre la vie chère, à l'initiative des syndicats et des associations de consommateurs, a porté une revendication unique : baisse des prix des produits de consommation courante, avec alignement sur ceux pratiqués à La Réunion, l'autre département français de l'Océan Indien, situé à 1 700 km au sud-est de Mayotte. Dès l'accession de l'archipel au statut de département, les Mahorais avaient revendiqué davantage d'égalité en matière de coût de la vie.

⁵² En effet, le BIT définit comme étant au chômage une personne de plus de 15 ans qui remplit trois conditions : elle n'a pas travaillé, ne serait-ce qu'une heure, au cours de la semaine de référence (définie par l'enquête) ; elle est disponible pour travailler dans les deux semaines suivant la date de l'enquête ; elle a entrepris des démarches actives de recherche d'emploi dans le mois précédent.

Dans ce contexte de crise des voix s'élèvent afin de réclamer des mesures pour faciliter les échanges avec les pays voisins plutôt que l'importation de biens de consommation sur des milliers de kilomètres de distance, quitte à repenser les relations entre la France, l'Europe et ces territoires ultramarins.

❑ *Des outils d'intervention spécifiques*

Les territoires ultramarins bénéficient de certains outils d'intervention spécifiques. Comme déjà indiqué auparavant, des financements publics massifs de la métropole et de l'Union européenne apportent un soutien capital aux équipements et aux infrastructures ainsi que, lorsque c'est possible, aux entreprises et à la formation des hommes et des femmes. La défiscalisation constitue aussi une aide à l'investissement destinée à compenser les handicaps structurels des Outre-mer. Elle abaisse le coût du capital et se substitue *de facto* à une politique de subvention. De plus, pour répondre à l'important problème du chômage dans les territoires ultramarins, de nombreuses mesures ont été prises afin d'y abaisser le coût du travail. Les dispositifs d'allègement des charges sociales font partie de ces mesures. Enfin, l'octroi de mer est une source de financement importante pour les ROM.

Les économies ultramarines à l'épreuve des avantages comparatifs : approche microéconomique

L'étude de la problématique des avantages comparatifs appliquée au commerce d'immédiat voisinage, voire plus global des Outre-mer, reste un phénomène macroéconomique. Mais partant du principe que les entreprises locales en sont les acteurs et non les territoires eux-mêmes, un regard sur les données microéconomiques du commerce international qui les concernent, met bien en exergue les problématiques posées à ces entreprises. En effet, il est bien question de concurrence, de demande des consommateurs à satisfaire, de choix d'implantation des entreprises et de leur taille, de niveaux de coûts et de salaires, d'accès des producteurs aux marchés étrangers et donc de l'offre à l'export, de pratiques salariales et de stratégie des entreprises face à la croissance durable.

❑ *L'avantage comparatif : un des principes de l'Organisation mondiale du commerce*

En économie, l'avantage comparatif est le concept principal de la théorie traditionnelle du commerce international. Ce concept a été démontré pour la première fois par l'économiste britannique David Ricardo. Dans un contexte de libre-échange, chaque pays, s'il se spécialise dans la production pour laquelle il dispose de la productivité la plus forte ou la moins faible, comparativement à ses partenaires, accroîtra sa richesse nationale. Cette production est celle pour laquelle il détient un « avantage comparatif ». La conclusion principale est que l'obtention d'un gain à l'ouverture au commerce étranger est, toujours et indépendamment de la compétitivité nationale, assurée. En cela, l'ouverture des départements et territoires d'Outre-mer pourrait constituer un des moyens d'achever leur rattrapage économique face aux problèmes structurels qui demeurent, l'intégration régionale et la valorisation des atouts de ces économies ultramarines étant les moyens de relever ce défi. Le concept d'avantage comparatif est un des arguments décisifs des partisans du libre-échange contre ceux qui prônent le protectionnisme par peur de ne pas trouver de débouchés, car il réfute l'idée de « nations moins compétitives » qui ne trouveraient qu'à acheter, et rien à vendre, dans les échanges transfrontières. Bien sûr, la théorie ne réfute pas que le commerce international

puisse se faire au détriment de certains pays, lorsque ses modalités ne sont pas celles du libre-échange (impérialisme, colonialisme et autres formes de domination), ni le fait que l'accroissement des gains d'un pays ne signifie pas nécessairement un accroissement correspondant du bien-être de ses habitants.

□ *Forte intégration sociale et faibles avantages comparatifs*

Les avantages du haut niveau « d'intégration sociale » des Outre-mer, se traduisant par des coûts de production beaucoup plus élevés que les coûts de production de leurs voisins et/ou concurrents immédiats, influent de manière notable sur la structure de production de ces territoires. La problématique du coût du travail est une de celles qui est la plus sujette à débats. Ce coût du travail est à mettre en rapport avec les coûts existants dans les pays des zones voisines de commerce international ultramarin ou de certains concurrents européens.

Outre des coûts salariaux inférieurs à ceux pratiqués dans les Outre-mer, le différentiel de coûts de production et donc de compétitivité-prix réside encore dans l'intégration verticale pratiquée par les grandes firmes multinationales installées dans ces pays voisins, qui entraîne des économies d'échelle conséquentes.

Certes le développement des Outre-mer ne peut pas reposer sur l'avantage comparatif d'une main-d'œuvre peu coûteuse. Mais il convient de relativiser cet argument car le coût du travail n'est qu'un paramètre à prendre en compte en matière de potentiel d'attractivité d'une région : la qualité de la main-d'œuvre, la proximité des consommateurs, la proximité des concurrents ainsi que la qualité des potentiels de recherche, celle des infrastructures et des transports sont des paramètres à prendre en compte, chaque région se spécialisant selon ses avantages comparatifs.

Il est vrai que les Outre-mer cumulent ce handicap du coût de la main-d'œuvre avec celui du très grand éloignement : loin des marchés, des centres de recherches, de leurs concurrents éventuels et tributaires de surcroît de nombreuses ruptures de charge en matière de transports.

Compte tenu des contraintes réglementaires en matière d'aides au fonctionnement, ils ne pourront jamais se spécialiser sur des productions nécessitant une main-d'œuvre abondante, avec une formation de base et un coût salarial très bas. Leurs économies fragiles restent encore marquées par une dépendance vis-à-vis de la métropole qui se traduit notamment par la spécialisation de leurs productions et de leurs échanges extérieurs.

La spécialisation sur des créneaux industriels à forte valeur ajoutée semble également illusoire notamment au vu des handicaps en matière de proximité du client, du potentiel de recherche, des principaux concurrents ou de la nécessité d'un transport rapide.

Force est de constater que, malgré des volontés politiques claires (notamment la création de la prime à l'export, loi Perben 1994), peu d'entreprises implantées localement ont pu profiter d'un quelconque avantage comparatif afin d'exporter leur production vers la France métropolitaine ou le reste du monde.

La raison en est malheureusement connue : faute de marchés intérieurs de grande taille, aucune économie d'échelle n'est possible afin d'« amortir » le ticket d'entrée du producteur qui désire aborder un marché nouveau. Ceci signifie que les coûts inhérents au démarrage d'une activité (recherche, marketing, commercialisation...) ne peuvent être absorbés que par une clientèle privilégiée, qui paie le prix du produit plus cher qu'elle ne le devrait, tout au moins pendant un certain temps. Cette démarche bien connue des économistes, a été

appliquée avec succès par des économies de très grande taille, comme celle du Japon par exemple, qui, durant les années 60 et 70 a fait payer plus cher à ses propres consommateurs les automobiles ou le matériel électronique exportés à des coûts compétitifs vers l'étranger.

Pour des économies de taille réduite comme celles des territoires ultramarins, le principe est identique. Une économie d'échelle est difficile à atteindre si bien qu'aucune production locale n'est capable de rivaliser avec les productions similaires en provenance de métropole ou du reste du monde, que ce soit pour alimenter le marché local et *a fortiori*, pour alimenter les marchés extérieurs sauf sur des niches extrêmement étroites de produits spécialisés.

L'importance de l'octroi de mer en matière de promotion des productions locales est ici évidente. Sans cet outil fiscal d'appui au développement, aucune entreprise locale ne pourrait alimenter son propre marché intérieur compte tenu de la force commerciale des entreprises extérieures qui pratiquent parfois même une certaine forme de dumping.

Des États généraux pour relancer le développement

En 2009, un vaste processus de concertation intitulé les États généraux de l'Outre-mer (EGOM) s'est déroulé dans les collectivités de Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin ainsi qu'en métropole. Ce vaste processus de concertation visait à apporter une réponse aux revendications exprimées dans les territoires ultramarins et à préparer les décisions du Comité interministériel de l'Outre-mer (CIOM), nouvelle structure créée pour décider des politiques publiques dans les départements et collectivités d'Outre-mer. Les travaux ont été organisés autour de huit thèmes. L'un de ces thèmes était intitulé « *Comment mieux s'insérer dans l'environnement régional ?* ».

Les outils, les acteurs, les structures et les moyens financiers de la coopération régionale

Les outils juridiques de la coopération régionale

☐ *L'évolution progressive et apparente des prérogatives des élus des ROM : la période 1987-2000*⁵³

Un état des lieux des bases préexistantes permet de se faire une idée de l'évolution des moyens juridiques tendant à donner une place aux ROM dans l'activité interétatique. En effet, un pouvoir de consultation pour avis simple et donc dénué de véritable portée juridique dans le cadre de l'action internationale était octroyé aux conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion à l'exclusion des conseils généraux pourtant concernés par les accords internationaux intéressant leur zone géographique. Il s'appliquait à « *tous les projets d'accords concernant la coopération régionale en matière économique, sociale, technique, scientifique, culturelle, de sécurité civile ou d'environnement* » entre la République française et les États de la mer Caraïbe, les États voisins de la Guyane et les États de l'Océan Indien. La nécessité d'une consultation, voire même d'une intégration de la collectivité ultramarine au processus de conclusion de l'accord, est reconnue mais non encore effective.

53 Hélène Detrez-Cambrai, « *La coopération régionale des départements et des régions d'Outre-mer* », thèse pour le doctorat en droit public, soutenue en juin 2009 à la faculté de droit Alexis de Tocqueville de Douai.

Un pouvoir de consultation obligatoire des conseils régionaux sera ensuite prévu sur les projets d'accords internationaux concernant l'exploration, l'exploitation, la conservation ou la gestion des ressources naturelles biologiques et non biologiques dans la zone économique exclusive de la République au large des côtes des régions ultrapériphériques. Ce pouvoir reconnu aux conseils régionaux devient obligatoire. Mais, la loi ne précise pas la réelle portée de l'avis. Cette omission est préjudiciable à la collectivité. Une circulaire du 10 mai 1987 met en exergue l'importance de la collaboration entre l'État et les départements et régions ultramarins dans l'action internationale Outre-mer. L'exercice de la coopération régionale n'est plus seulement du ressort des régions. Il s'étend aux départements et communes. Ainsi, l'ensemble des entités infra-étatiques est investi d'une capacité juridique d'intervention. La circulaire précise qu'une « cohérence » doit être assurée entre les actions extérieures menées par l'État et les initiatives que les collectivités territoriales d'Outre-mer peuvent prendre vis-à-vis de partenaires étrangers. Cette circulaire instaure une concertation entre l'État et les ROM en ce qui concerne l'action internationale de l'État et l'action extérieure des collectivités. Il va de soi que cette association fondée sur la cohérence des actions et la concertation dissimule un contrôle des autorités étatiques sur l'action extérieure des collectivités. En ce sens, ces dernières doivent respecter strictement la compétence exclusive de l'État en ce qui concerne les relations avec les États étrangers et les organisations internationales interétatiques. La circulaire prévoit le rapprochement de l'État avec les collectivités lorsqu'il est question de relations purement internationales. Elle organise une participation des élus ou des organismes locaux à la préparation des négociations et à leur déroulement futur sur les projets de coopération intéressant directement les collectivités.

Deux décrets se sont succédé démontrant les limites du pouvoir de consultation des conseils généraux et régionaux en matière de conclusion des accords internationaux relatifs à leur environnement géographique. L'État revient en force dans l'action internationale qu'il mène Outre-mer. Le décret du 18 juillet 1990 instaure un Comité interministériel de la coopération régionale Guyanes-Caraïbes et un délégué interministériel à la coopération régionale. Les termes « conseil général » et « conseil régional » n'apparaissent pas dans le décret. Dans un second décret du 23 mai 1996, la coopération régionale Outre-mer se déconcentre fortement lorsqu'il revient au préfet de la région de Guadeloupe d'animer et de coordonner les actions de l'État menées au titre de la coopération dans la région géographique des Caraïbes et des Guyanes intéressant les départements français d'Amérique (DFA).

❑ *L'intérêt du titre V La loi d'orientation de 2000 pour l'Outre-mer⁵⁴*

La loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'Outre-mer - dans son titre V relatif à l'action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion dans leur environnement régional -, détermine l'ensemble des moyens juridiques nécessaires à une meilleure intégration des collectivités ultramarines dans leur environnement régional. Ces moyens s'inscrivent dans les limites dues à leur qualité d'entité décentralisée et de la prépondérance de l'État dans le domaine de l'action extérieure. L'intérêt de ce titre V est le développement endogène et extérieur dans une dynamique pertinente de rapprochement avec les entités proches sur le plan géographique qu'elles soient interétatiques, étatiques ou non étatiques.

⁵⁴ Le titre V de la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000 et les articles visés du Code général des collectivités territoriales figurent à l'annexe 3. L'annexe 4 compare les compétences des régions d'Outre-mer, de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie en matière de relations extérieures.

Cette loi fournit un pouvoir de proposition au conseil général ou régional qui a la possibilité d'adresser au gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux en matière de coopération régionale entre la République française et les États de la Caraïbe, les États voisins de la Guyane ou les États de l'Océan Indien. Ces dispositions se dégagent du cadre strict de la conclusion d'un engagement international. Elles ont pour finalité de rendre effectifs les accords de coopération régionale par le droit d'initiative attribué aux conseils général et régional. Ce pouvoir d'initiative est cohérent au regard du titre V de la loi. Il tend à produire un principe général d'action en amont mais hors de la procédure de conclusion et un pouvoir légitime de proposition.

Il concerne encore la perspective de conclusion d'accords avec des organismes régionaux des aires correspondantes et même des organismes régionaux dépendant des Nations unies. La loi inscrit ainsi la capacité d'une participation au travail des organisations régionales avec l'aval de l'État.

Parallèlement à ce pouvoir de proposition en matière de conclusion d'un accord international, le conseil général et le conseil régional des collectivités ultramarines disposent d'un pouvoir de proposition tendant à l'adhésion de la France aux organisations régionales. La proposition est adressée au gouvernement. Les présidents de conseils général et régional reçoivent encore un pouvoir de représentation des autorités publiques au sein des organismes régionaux, encadré de deux conditions. Les autorités de la République doivent, d'abord, charger directement le président du conseil général et le président du conseil régional de cette mission. Puis, la mission de représentation s'effectue sous couvert d'instructions et de pouvoirs nécessaires délivrés par les autorités de la République. La faculté donnée à la collectivité locale de se constituer membre associé ou observateur auprès des organismes régionaux après accords des autorités de la République complète ce pouvoir de représentation. La loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'Outre-mer n'attribue pas cette prérogative aux conseils généraux.

Suivant l'orientation du législateur visant à favoriser l'intégration régionale des ROM, des dispositions sont relatives à l'octroi d'un pouvoir de participation et d'un pouvoir d'initiative des présidents de conseils généraux et de conseils régionaux quant aux négociations avec l'Union européenne et l'adaptation du droit communautaire. Il est question notamment de demandes de participation des présidents des conseils généraux ou régionaux, au sein de la délégation française, aux négociations avec l'Union européenne.

Les dispositions juridiques concernant l'expression de la ROM dans son environnement régional se complète de l'octroi de compétences sur le plan international. Les pouvoirs intéressent directement la conclusion d'engagements internationaux avec des États, des territoires ou des organismes interétatiques.

Des réponses à la dimension particulière des relations de coopération

La loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'Outre-mer complète le pouvoir de consultation des ROM, dévolu par la circulaire du 12 mai 1987, d'un pouvoir de proposition. Dans la continuité, les ROM obtiennent la possibilité de négocier et signer des accords de coopération. La loi distingue alors les accords relevant des domaines de compétence de l'État de ceux relevant des domaines de compétence du département ou de la région. Elle fixe ensuite l'hypothèse du cumul des domaines de compétence. Lorsque les accords dépendent des domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent délivrer un pouvoir de négociation ou de signature au président du conseil général ou

régional des collectivités ultramarines pour les accords conclus entre la France et les États, les territoires ou les organismes régionaux de leur environnement régional. Sans ce pouvoir, les présidents de conseils général et régional disposent à défaut de la possibilité d'être associés ou de participer, au sein de la délégation française, aux négociations de ces accords.

En ce qui concerne les accords relevant des domaines de compétence de chaque collectivité domienne, les conseils généraux et régionaux peuvent demander une autorisation tendant à ce que leur président puisse négocier des accords avec les États, les territoires ou les organismes régionaux de leur environnement. En cas d'acceptation et à leur demande, les autorités de la République assistent aux négociations. Après la phase de négociation de l'accord, le projet est soumis pour avis à la délibération du conseil général ou régional. Le président de chaque collectivité peut ensuite être investi d'un pouvoir de signature.

Les accords de coopération, relevant à la fois des domaines de compétence de l'État ou de la collectivité (département ou région), sont négociés et signés par les autorités de la République, sauf dans l'hypothèse où le président du conseil général ou régional a sollicité un pouvoir de négociation et de signature normalement attribué lorsque les accords relèvent des domaines de compétence de l'État.

L'exercice de ces rapports de coopération régionale conduit sous ce dispositif juridique a amené le législateur à prévoir quelques modalités d'organisation. D'abord, une structure de coopération est clairement présentée comme pouvant répondre à la dimension particulière de ces relations de coopération. L'accommodement de la société d'économie mixte locale (SEML) est précisément confirmé. Les articles L. 3441-7 et L. 4433-4-8 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) mentionnent ainsi la faculté des conseils généraux et des conseils régionaux des départements d'Outre-mer de recourir aux sociétés d'économie mixte locales et aux sociétés d'économie mixte régies par la loi n° 46-860 du 30 avril 1946, pour la mise en œuvre des actions engagées dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues en matière de coopération régionale. Mais cette structure de coopération n'a jamais été mise en place et son efficacité n'a donc jamais pu être démontrée.

Ensuite, dans cette même perspective de promotion de la coopération régionale, une instance de concertation des politiques de coopération est instituée. Le décret du 11 avril 2001 prévoit, en ce sens, la création d'une instance de concertation des politiques de coopération dans la zone Antilles-Guyane dénommée « Conférence de la coopération régionale ». L'instance de concertation veille à l'établissement d'une coordination par une information des politiques et des programmes de coopération conduits par l'État et par les collectivités territoriales et un examen de ces actions permettant la coordination entre les politiques et les programmes. La Conférence de coopération est présidée par le délégué à la coopération régionale qui se présente comme le coordonnateur des actions de l'État et des collectivités territoriales. Conformément au décret, la Conférence se compose des membres des Comités de gestion des Fonds de coopération régionale (FCR), du Trésorier-payeur général mais aussi des ambassadeurs de France en poste dans les États de la région Antilles-Guyane.

La circulaire interprétative, jointe au rapport destiné au président de la République, sur les dispositions internationales issues de la loi d'orientation pour l'Outre-mer précise que l'instance de concertation assure une tâche d'harmonisation des décisions de coopération régionale. Ceci concerne particulièrement la coordination des actions menées par les ROM au titre de leurs compétences, par les préfets de régions, par les chefs des postes diplomatiques des États de la région concernée.

L'octroi de ces prérogatives, en matière de contribution à la conclusion d'accords internationaux, atteste de la volonté du pouvoir central de déléguer des compétences purement étatiques dans le domaine des relations internationales s'établissant dans les zones géographiques où se situent les ROM. Ceci explique clairement les premières observations sur le niveau d'intégration de l'entité décentralisée dans le processus de conclusion d'un accord international.

Pour les PTOM, la coopération décentralisée au cœur du dispositif international

L'analyse des instruments juridiques à la disposition des PTOM pour coopérer montre bien que l'association d'une entité ultramarine au processus de conclusion d'un accord de coopération régionale dépend du degré d'intervention de la collectivité territoriale. Ce degré d'intervention est variable selon le domaine de compétence de l'accord mais aussi le statut et le niveau d'autonomie de la collectivité.

Cette gradation tend à prouver la réticence du Conseil constitutionnel à admettre une orientation décentralisée dans le processus de conclusion de l'accord de coopération régionale. Elle tend à expliquer que les ROM sont touchés substantiellement par l'approche déconcentrée de l'État en matière d'action internationale, dans une moindre mesure pour le pays d'Outre-mer (POM) de la Polynésie française et beaucoup moins encore pour la Nouvelle-Calédonie où la part de décentralisation est plus développée.

Ce constat de la réticence de l'État dans l'octroi d'un pouvoir d'association et de participation à la conclusion d'un accord de coopération apparaît dans les différentes lois. L'article 39 de la loi du 12 juillet 1990 portant statut du territoire de la Polynésie française fixe les conditions d'intervention du président du gouvernement du territoire. Un pouvoir de proposition est octroyé au gouvernement en vue de l'ouverture de négociations pour la conclusion d'un accord de coopération avec les États ou les territoires de la région Pacifique. Il prévoit encore un pouvoir d'association et de représentation aux négociations d'accords intervenant dans le domaine de compétence du territoire. À cela s'ajoute, en matière de relations aériennes et maritimes internationales, un pouvoir de représentation des autorités de la République dans la région afin de négocier des accords dans les domaines relevant du territoire ou de l'État. L'ensemble des accords ainsi conclus était soumis aux procédures des articles 52 et 53 de la Constitution.

La loi n° 96-312 du 12 avril 1996 a accentué l'association de la Polynésie française au processus de conclusion des accords de coopération régionale : elle constituera la base normative des dispositions législatives futures au bénéfice des collectivités ultramarines et laisse déjà présager une gradation de l'association selon le domaine de compétence de l'accord mais aussi selon le niveau d'autonomie de la collectivité. L'article 40 de ce texte expose la délivrance de pouvoirs par les autorités de la République au président du gouvernement pour négocier et signer des accords dans les domaines de compétence de l'État ou du territoire avec des États, des territoires ou des organismes régionaux du Pacifique. À défaut de délivrance de pouvoirs, le président est associé et participe au sein de la délégation française aux négociations d'accords intéressant les domaines de compétence du territoire ou de l'État. Ces accords sont soumis aux articles 52 et 53 de la Constitution. Le législateur offre à la Polynésie française une alternative consistant soit à disposer de pouvoirs de négociation et de signature pour des accords relevant de la compétence de l'État ou du territoire, soit et à défaut, d'être associée et/ou de participer au sein de la délégation française à la négociation d'accords de même nature et le tout au nom de l'État.

Mais ce dispositif législatif ne doit porter atteinte ni à l'exercice de la souveraineté nationale, ni aux prérogatives de l'État de l'article 72 alinéa 3 de la Constitution. Par conséquent, le président du gouvernement doit avoir expressément reçu des autorités de la République les pouvoirs appropriés, et ces accords demeurent soumis aux procédures prévues par les articles 52 et 53 de la Constitution. L'approche déconcentrée de l'action extérieure de la Polynésie française dans son environnement régional est bien arrêtée en 1996. Elle servira à appuyer toutes les restrictions sur l'étendue de l'association des entités ultramarines. Il sera formulé dans sa globalité par la loi n° 2004-192 du 27 février 2004.

La loi n° 99-209 du 19 mars 1999 a fixé le cadre de l'association de la Nouvelle-Calédonie à la conclusion des accords de coopération régionale. L'autonomie plus poussée de ce territoire a joué un impact sur le contenu des compétences octroyées. En vertu de l'article 28 et dans les domaines de compétence de l'État, le président du gouvernement acquiert les pouvoirs de négociation et de signature des accords. À défaut d'application, il dispose d'un pouvoir d'association ou de participation au sein de la délégation française aux négociations et à la signature. La Polynésie française n'a pas obtenu en 1996 ce pouvoir d'association ou de participation à la signature. Les accords restent soumis aux articles 52 et 53 de la Constitution.

Une avancée dans la gradation de l'association est effectuée lorsque le législateur prescrit les conditions de cette association pour les accords relevant des domaines de compétence de la Nouvelle-Calédonie. L'article 29 de la loi précitée dispose que le congrès peut autoriser par délibération le président du gouvernement à négocier des accords. De suite, une distinction doit être faite avec les dispositions relatives à la Polynésie française. Cette dernière est, dans ce domaine de compétence, soumise encore à la délivrance de pouvoirs déconcentrés alors que la Nouvelle-Calédonie produit une simple autorisation par voie délibérative du congrès. La Nouvelle-Calédonie bénéficie ainsi d'une « décentralisation totale de la compétence de négociation ». Cette attribution est conditionnée à une information des autorités de la République de l'autorisation de négociation et à leur représentation à la négociation au sein de la délégation de la Nouvelle-Calédonie suite à leur demande. Des pouvoirs sont, en revanche, exigés pour la phase finale de signature de l'accord. Ce dernier est, en cas d'accord du congrès, soumis aux articles 52 et 53 de la Constitution. L'association des entités au processus de conclusion d'un accord international de coopération régionale intéressant les domaines de compétence de l'État est alors comparable pour la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les quatre ROM.

La coopération régionale déconcentrée est à son niveau de caractérisation le plus haut. Une gradation s'opère lorsque les accords relèvent des domaines de compétence de ces territoires. La Polynésie française conserve des pouvoirs déconcentrés similaires à ceux qu'elle détient pour les accords relevant des domaines de compétence de l'État. Les ROM, en cette matière, semblaient avoir acquis une dose de décentralisation. Elle a été retirée suite à l'interprétation du Conseil constitutionnel. De plus et contrairement à la Nouvelle-Calédonie, la délibération de l'assemblée délibérante de la ROM a pour finalité de demander aux autorités de la République l'autorisation du président à négocier. Pour la Nouvelle-Calédonie, la délibération autorise directement le président du gouvernement à négocier.

La loi n° 2004-192 du 27 février 2004 revoit le dispositif d'association de la Polynésie française au processus de conclusion des accords de coopération régionale. Pour les accords relevant des domaines de compétence de l'État, le législateur reprend les dispositions de la Nouvelle-Calédonie et de la loi d'orientation pour l'Outre-mer sur la délivrance de pouvoirs de négociation et de signature au président de la Polynésie française.

L'intensification de l'association de la Polynésie française se constate au niveau de la conclusion des accords relevant des domaines de sa compétence. Une délibération du conseil des ministres de la Polynésie autorise le président à négocier. Une variation avec le dispositif de la Nouvelle-Calédonie est avérée par une intrusion des autorités de la République dès l'intention de négocier. En effet, ces dernières peuvent, à leur demande, être représentées à la négociation au sein de la délégation de la Polynésie française. S'y ajoute également une possibilité d'opposition à la négociation des accords des autorités de la République dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'intention de négocier. La marge de manœuvre est donc plus faible que celle de la Nouvelle-Calédonie en ce qui concerne les accords de leurs domaines de compétence. L'association est envisagée de manière moins directe. Elle est limitée par un veto possible des autorités de la République.

La loi n° 2007-223 du 21 février 2007 reproduit le dispositif juridique au profit des nouvelles collectivités d'Outre-mer (COM), de Mayotte, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. La position du législateur quant à l'insertion d'une entité infra-étatique ultramarine est reprise pour les accords relevant des domaines de compétence de l'État à l'égard des quatre COM. Les présidents des assemblées locales possèdent la faculté de se voir délivrer, par les autorités de la République, des pouvoirs de négociation et de signature pour la conclusion de ce type d'accords avec des États, des territoires ou des organismes interétatiques de leur environnement régional. À défaut, elles sont intégrées par une association ou une participation au sein des délégations françaises à la négociation de ces accords.

L'attribution de compétences en matière de conclusion d'un accord relevant des domaines de compétence du territoire est variable selon la COM. Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Martin disposent d'une méthode d'association identique à celle des ROM. Une délibération des assemblées territoriales sollicite les autorités de la République afin d'obtenir une autorisation de leur président à négocier. Les autorités de la République sont, à leur demande, représentées à la négociation. L'assemblée formule, à l'issue de la négociation, un avis. Enfin, les autorités délivrent un pouvoir de signature de l'accord.

En revanche, Saint-Barthélemy se distingue de ce dispositif. La COM n'obtient pas une intégration dans le processus de conclusion de ces accords. Saint-Martin bénéficie du dispositif juridique d'association à la conclusion d'accords relevant de ses domaines de compétence.

Dans les domaines de compétence mixte des accords, le dispositif juridique de la loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'Outre-mer est réitéré au profit des COM de Mayotte, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, mais non de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les paramètres internes du dispositif juridique relatif à l'association des entités ultramarines au processus de conclusion des accords internationaux révèlent que l'action internationale de l'État ne s'en trouve pas fortement perturbée. Au contraire, l'évolution législative en la matière, les réserves d'interprétation du Conseil constitutionnel, le recours à la déconcentration dans la majorité des dispositions ne font que renforcer le caractère prépondérant du rôle de l'État dans l'exercice des relations internationales. Sous couvert de l'attribution de compétences aux ROM, aux COM et au POM de Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie, l'État entretient son action internationale tout en satisfaisant l'insertion des entités ultramarines.

La contribution spécifique des ROM à l'action internationale de l'État découle, dans ces hypothèses, de l'exercice d'une coopération régionale déconcentrée dans la mesure où elle fournit un rôle passif. Cette contribution passive s'étend pour une large part aux entités ultramarines. Malgré les réserves apportées, la coopération régionale déconcentrée constitue un mouvement nécessaire pour l'incontournable reconnaissance de l'insuffisance et de l'inadaptation des capacités de coopération des ROM.

□ *La coopération décentralisée*⁵⁵

La coopération décentralisée, reconnue par la loi depuis 1992 et soutenue par l'État, est aujourd'hui une réalité institutionnelle et politique, une composante de l'action extérieure de la France. Cette coopération décentralisée regroupe l'ensemble des actions de coopération internationale menées par convention⁵⁶ dans un but d'intérêt commun par une ou plusieurs collectivités territoriales française (régions, départements, communes et groupements de collectivités territoriales) d'une part et une ou plusieurs autorités territoriales étrangères⁵⁷, d'autre part, dans le cadre de leurs compétences mutuelles⁵⁸.

Ces actions peuvent prendre des formes diverses : jumelages, « jumelages-coopération », programmes ou projets de développement, échanges techniques, etc. Elles doivent intervenir, dans les limites des compétences des collectivités et dans le respect des engagements internationaux de la France, entre collectivités ou autorités territoriales de toutes zones géographiques et de tous profils économiques ou sociaux. La coopération décentralisée s'insère donc dans le cadre plus large de l'action extérieure des collectivités territoriales (actions de promotion économique, touristique, culturelle, présence à une foire-exposition, etc.). Il est par contre interdit d'établir une convention avec un État étranger ou une organisation internationale⁵⁹.

La loi du 6 février 1992 autorisait les collectivités territoriales à signer des conventions avec des autorités locales étrangères dans le respect des engagements internationaux de la France. Cependant, elle avait omis de préciser quel type d'actions pouvait y être intégré ; en particulier, elle n'avait pas fait mention de l'aide au développement que pouvaient apporter les collectivités territoriales. De même, la loi de 1992 n'avait pas songé à donner un socle juridique aux nombreuses subventions accordées par les collectivités territoriales au moment des catastrophes naturelles, au titre de l'aide humanitaire d'urgence. L'adoption à l'unanimité par l'Assemblée nationale, le 25 novembre 2007, de la proposition de loi sur l'action extérieure des collectivités territoriales, déposée par Michel Thiollière, lève ces incertitudes. Sur le plan juridique, cette loi s'ajoute à la loi dite Oudin-Santini qui permet aux communes, aux établissements publics de coopération intercommunale, aux syndicats mixtes chargés des services publics d'eau potable et d'assainissement ainsi qu'aux agences de l'eau d'affecter jusqu'à 1 % de leur budget à des actions de coopération et de solidarité internationale.

⁵⁵ Les dispositions relatives à la coopération décentralisée du Code général des collectivités territoriales figurent à l'annexe 4.

⁵⁶ Par convention, il faut entendre tout contrat ou acte signé entre des collectivités territoriales, françaises et étrangères, et/ou leurs groupements, comportant des déclarations, des intentions, des obligations ou des droits opposables à l'autre partie. Sont visées par la loi aussi bien les conventions ayant un caractère déclaratif que celles pouvant avoir des conséquences matérielles, financières ou réglementaires pour ces collectivités.

⁵⁷ Il faut entendre par « collectivité territoriale étrangère » les collectivités, autorités ou organismes exerçant des fonctions territoriales ou régionales et considérées comme telles dans le droit interne de chaque État.

⁵⁸ Cf. l'annexe 4 relative à l'article L. 1115 du Code général des collectivités territoriales.

⁵⁹ Sur ce dernier point, parmi les collectivités territoriales, les régions et les départements d'Outre-mer font exception sous certaines conditions.

La pratique des jumelages, dès les premières années qui ont suivi la Libération, a fait des communes les pionnières de la coopération décentralisée. Cette phase fondatrice est suivie dans les années 70 par l'entrée des régions et des départements à travers la coopération transfrontalière et la construction européenne. La solidarité avec le sud a également été un moteur puissant. Actuellement, les 26 régions, plus des trois-quarts des départements, la quasi-totalité des grandes villes et des communautés urbaines, de très nombreuses communes moyennes ou petites et un nombre croissant de structures intercommunales sont impliqués dans des projets de coopération à l'international.

Le concept de coopération décentralisée implique essentiellement, mais pas seulement, l'idée d'une aide, donc de rapports à sens unique de la collectivité aidant vers la collectivité aidée. Or, il s'avère que certaines compétences spécifiques exercées par certaines collectivités territoriales sont en réalité de véritables relations internationales impliquant des droits et des devoirs réciproques. Ces actions s'écartent donc de l'esprit de coopération décentralisée, mais sont reconnues par le ministère des Affaires étrangères qui estime qu'elles exercent une action extérieure qui ne repose pas nécessairement sur des engagements conventionnels avec une autorité locale étrangère⁶⁰.

La coopération décentralisée n'est pas nécessairement régionale. Elle peut en effet concerner deux collectivités n'appartenant pas à la même aire géographique. Il est néanmoins primordial de prendre en considération que de nombreux projets relevant de la coopération décentralisée sont mis en place dans des pays ou territoires qui sont voisins des territoires ultramarins et peuvent entrer en interaction avec des actions menées par ces mêmes territoires ultramarins.

Les acteurs et les structures de la coopération régionale

❏ *Les acteurs de la coopération régionale*

📁 Les acteurs institutionnels « locaux » de la coopération régionale

Au niveau de chaque territoire ultramarin, une multitude d'acteurs institutionnels locaux participent ou mènent des projets de coopération régionale. Les élus des collectivités territoriales et leurs agents regroupés ou pas en service spécifique occupent une place importante. Mais d'autres acteurs comme les préfets, les recteurs, les présidents d'université, les directeurs des Agences régionales de santé (ARS) jouent également un rôle éminent.

Les territoires ultramarins mettent donc en œuvre des moyens politiques sous l'égide de leurs assemblées délibérantes ou gouvernements territoriaux, notamment des commissions de travail sur la coopération et les relations internationales composées d'élus locaux et dont le rôle est de formuler des propositions en matière de coopération régionale et d'émettre des avis sur les rapports qui lui sont soumis en ce domaine, avant leur examen, pour décision par les instances délibérantes. Pour cela, ils mettent également en œuvre des moyens administratifs composés d'agents territoriaux placés en général sous l'autorité d'un directeur de haut rang. La Polynésie française a eu gain de cause devant le Conseil d'État lorsqu'elle a voulu créer un service des relations internationales pour l'assister dans l'exercice de ses compétences internationales dans la mesure où la loi statutaire n'interdit pas la création d'un tel service sous réserve du respect de la répartition des compétences entre l'État et le territoire⁶¹.

⁶⁰ Cf. : <http://cncd.diplomatie.gouv.fr/>.

⁶¹ Avis du Conseil d'État n° 235145.

Les ambassadeurs délégués à la coopération régionale

Dans la zone Antilles-Guyane et dans la zone Océan Indien, deux ambassadeurs délégués à la coopération régionale⁶² sont investis de deux principales missions : un rôle de coordination des différentes actions de la coopération régionale et un rôle en matière d'actions multilatérales.

Le délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane représente ainsi la France auprès de l'Association des États de la Caraïbe (AEC) et de la Communauté des Caraïbes (CARICOM). En revanche, il n'est pas accrédité auprès de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (CECO).

En Océanie, un ambassadeur, secrétaire permanent pour le Pacifique, assure notamment le secrétariat du « Fonds Pacifique » (dotation budgétaire annuelle inscrite au budget du ministère des Affaires étrangères et européennes). Le même ambassadeur est en même temps représentant permanent de la France auprès de la Communauté du Pacifique (CPS) et du Programme régional océanien de l'environnement (PRCE - avec un adjoint basé à Nouméa). Il travaille en liaison quotidienne avec les six ambassades et les administrations de l'État dans les trois collectivités françaises du Pacifique, avec la Délégation générale à l'Outre-mer, la Direction d'Asie et d'Océanie du ministère des Affaires étrangères et assure la coordination interministérielle en ce qui concerne la coopération régionale dans le Pacifique.

Ces trois ambassadeurs dépendent à la fois des ministères des Affaires étrangères et européennes et de l'Outre-mer. La délégation à l'Outre-mer a reçu en audition les trois ambassadeurs délégués à la coopération régionale : MM. de La Tour du Pin, Leyssène et Diémert⁶³.

Les ambassadeurs de France en poste dans les pays partenaires

Les ambassadeurs en poste dans les pays partenaires des territoires ultramarins sont des interlocuteurs incontournables de leur coopération régionale. En Océanie par exemple, la France dispose de six ambassadeurs qui couvrent l'ensemble des pays de la région : Australie, Nouvelle-Zélande, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Fidji, Vanuatu et les Philippines. Ces ambassades travaillent de plus en plus en liaison avec les Hauts-commissariats, les exécutifs locaux et le ministère de l'Outre-mer. Elles ont par exemple contribué à la visite d'une délégation interministérielle de la Nouvelle-Calédonie en Australie et à la visite récente du secrétaire d'État australien pour le Pacifique à Papeete.

Deux rendez-vous annuels permettent désormais aux ambassadeurs situés dans les États voisins des territoires ultramarins d'intégrer pleinement les intérêts des Outre-mer et en particulier ceux qui sont en jeu dans leurs actions de coopération régionale. Le premier rendez-vous est une conférence régionale des ambassadeurs organisée normalement une fois par an dans chacune des zones concernées. La dernière conférence de coopération régionale Antilles-Guyane s'est déroulée le 5 novembre 2011. La dernière conférence de coopération régionale de la zone Océan Indien a eu lieu les 19 et 20 mai 2011. Le second se déroule lorsque tous les ambassadeurs de France à l'étranger se réunissent en conférence

⁶² Leur fonction est régie par la loi d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000 et par le décret du 11 avril 2001.

⁶³ Les membres de la délégation ont entendu MM. de La Tour du Pin et Leyssène le 10 mai 2011 et M. Diémert le 27 septembre 2011.

nationale des ambassadeurs à Paris. La ministre de l'Outre-mer a pris l'habitude d'organiser à cette occasion une réunion spécifique pour rassembler l'ensemble des ambassadeurs en poste dans les États voisins des territoires ultramarins afin d'échanger et d'assurer une fonction nécessaire de coordination et de synthèse.

Les commissaires au développement endogène

Dans le prolongement des États généraux de l'Outre-mer, le gouvernement a décidé la création de trois postes de « Commissaires au développement endogène Outre-mer ». Sous l'autorité de la ministre chargée de l'Outre-mer, les commissaires au développement endogène doivent contribuer à la création et à la structuration de filières de production locales (énergie, TIC, agronutrition, pêche, bois, etc.), promouvoir leur insertion dans l'environnement régional et faire le lien entre les entreprises et les différents intervenants de la sphère économique. Ils ont pour objectifs globaux la revitalisation économique, la mise en valeur des atouts des territoires et la réduction de la dépendance vis-à-vis de la métropole.

Véritables « facilitateurs », ils doivent faire le lien entre les pouvoirs publics, locaux ou nationaux, et le monde de l'entreprise en veillant particulièrement aux TPE/PME. Ils doivent veiller à ne pas se substituer aux organisations interprofessionnelles, consulaires, aux collectivités ou établissements publics compétents, sur lesquels en revanche, ils doivent s'appuyer. Ils doivent travailler en lien étroit avec les préfets et les ambassadeurs chargés de la collaboration régionale.

Leur mission peut donc se découper en trois volets complémentaires :

- une amélioration de l'existant à court terme. Il s'agit schématiquement de mener une étude de marché stratégique des ressources et capacités déjà mobilisées et d'en tirer des axes d'amélioration à court terme, notamment dans le cadre de l'ouverture des économies sur leurs environnements géographiques ;
- le développement d'un volet prospectif à moyen terme, qui devrait permettre de mettre en évidence les fondements du développement endogène local c'est-à-dire les activités et les secteurs sur lesquels pourra s'appuyer l'économie de la région à moyen terme dans le sens d'un développement endogène. À cette fin, un fonds d'étude de 2 millions d'euros est prévu ;
- la construction d'un rôle d'interface entre les différentes parties prenantes tant internes au territoire, publiques et privées, et à la zone géographique qu'à l'extérieur.

La délégation à l'Outre-mer a reçu en audition les trois commissaires au développement : M. Bertrand Coûteaux, commissaire pour La Réunion et Mayotte ; M. Christian Claudon, commissaire pour la Guyane et M. Jean-Rémy Cauquil, commissaire pour les Antilles⁶⁴.

Les représentants « diplomatiques » des territoires ultramarins

Il est aisé de remarquer des différences d'attributions entre collectivités dans le domaine de la représentation extérieure, attributions qui demeurent étroitement contrôlées par l'État, auquel les articles 73 et 74 de la Constitution confèrent le monopole de la compétence en matière d'« affaires étrangères »⁶⁵.

⁶⁴ Audition conjointe de MM. Bertrand Coûteaux, Christian Claudon et Jean-Rémy Cauquil, commissaires au développement endogène respectivement pour l'Océan Indien, la Guyane et les Antilles, devant les membres de la délégation à l'Outre-mer du CESE, le 24 mai 2011.

⁶⁵ Stéphane Diémert, « La création de deux nouvelles collectivités régies par l'article 74 de la Constitution : Saint-Barthélemy et Saint-Martin », *Revue française de droit administratif (RFDA)*, 2007, pp. 669 et suivantes.

L'article 32 de la loi organique de 1999 relatif à la Nouvelle-Calédonie indique que « *la Nouvelle-Calédonie peut disposer d'une représentation auprès des États ou territoires du Pacifique. Les autorités de la République sont informées des États et territoires auprès desquels la Nouvelle-Calédonie est représentée.* »

L'article 15 de la loi organique de 2004 relatif à la Polynésie française précise, quant à lui, que « *la Polynésie française peut disposer de représentants auprès de tout État ainsi que l'une de ses entités territoriales ou territoire reconnu par la République française ou de tout organisme international dont cette dernière est membre ou tout organisme international du Pacifique. Le président de la Polynésie négocie l'ouverture de ces représentations et nomme les représentants. Les autorités de la République et l'Assemblée de la Polynésie française en sont tenues informées.* »

En clair, la Polynésie française obtient le droit d'ouvrir, de sa propre initiative, des représentations à l'étranger sans que lui soit assignée une limite géographique, contrairement à la Nouvelle-Calédonie à laquelle une telle faculté est reconnue dans la seule zone du Pacifique. Toutefois, cette faculté ne confère pas à ces représentations un caractère diplomatique.

De leur côté, les ROM mettent en place de simples représentations (Madagascar pour La Réunion, le Suriname ou certains États du Brésil pour la Guyane, etc.) dans leur environnement international d'influence sans exercer de prérogatives régaliennes (protection des ressortissants par exemple). Il n'en demeure pas moins que cette possibilité constitue un instrument de promotion externe du territoire, puisque si l'État doit être informé de l'initiative d'une représentation, il ne peut s'y opposer.

Signalons que la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011, relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique qui seront mises en place en 2014, prévoit que ces collectivités territoriales peuvent, dans les conditions déterminées par une convention avec l'État, désigner des agents publics de la collectivité territoriale chargés de la représenter au sein des missions diplomatiques de la France. Il conviendra de veiller à ce que les conventions visant à gérer l'arrivée de ces nouveaux agents soient adaptées aux réalités et aux attentes de ces collectivités.

L'État a aussi décidé de confier chaque fois que cela est possible la responsabilité de la délégation française à un élu ultramarin proche. C'est ce qui a été fait récemment en offrant, en Nouvelle-Calédonie, successivement au sénateur Louechkote la responsabilité de la délégation française à la dernière réunion du « post Forum du Pacifique », puis au député Frogier celle de mener la délégation française aux cérémonies anniversaire de l'indépendance du Vanuatu. Sous le contrôle des ambassadeurs de France concernés, cette présence dynamise le rôle de l'ambassadeur et offre une véritable plus-value, car l'élu concerné apporte avec lui son réseau régional.

Les acteurs et les structures de la coopération décentralisée

Le **ministère des Affaires étrangères et européennes** encourage la coopération décentralisée d'une part en offrant aux collectivités territoriales les services de son réseau d'ambassades et les experts des directions du quai d'Orsay et d'autre part en mettant en place des cofinancements soit pour des projets de coopération décentralisée, soit pour les réseaux nationaux ou les structures de concertation ou de coordination régionale.

La **Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD)** est l'instrument privilégié du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales. Présidée par le Premier ministre et, en son absence, par le secrétaire d'État chargé de la coopération et de la Francophonie, la CNCD rassemble à parité des représentants des associations nationales de collectivités locales et de tous les ministères concernés par la coopération décentralisée. Elle peut formuler toutes propositions visant à améliorer les modalités d'exercice de la coopération décentralisée.

Au sein du ministère des Affaires étrangères et européennes, la **Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT)** est l'entrée unique pour appuyer l'action internationale des pouvoirs publics locaux. Elle recueille et analyse les informations relatives à l'action extérieure des collectivités territoriales. Elle met en œuvre la stratégie de l'État en matière d'appui à la coopération décentralisée et veille à la cohérence entre l'action extérieure de l'État et celle des pouvoirs publics locaux. Elle assure le secrétariat de la CNCD. Elle est chargée de la coordination interministérielle en la matière et suit les évolutions juridiques encadrant l'action extérieure des collectivités territoriales, notamment au sujet de la coopération transfrontalière et au sein de l'Union européenne. Elle conseille les préfets sur le contrôle de légalité. Elle élabore et met en place les programmes de cofinancements⁶⁶.

Le **portail Internet de la CNCD** sur France Diplomatie, lancé en septembre 2009, est l'outil d'information privilégié sur la coopération décentralisée et l'action extérieure des collectivités territoriales (cofinancements, outils, méthodes, etc.). Il est possible d'y consulter **l'Atlas français de la coopération décentralisée** qui recense tous les partenariats de coopération décentralisée (y compris les jumelages) et les actions de coopération extérieure des collectivités territoriales. Cet outil offre un véritable état des lieux au service d'une meilleure connaissance et coordination des actions. Il a été mis en ligne en septembre 2009 et présente en détail et de manière cartographique près de 12 000 projets de coopération et plus de 4 700 collectivités françaises dans 139 pays.

Une **Bourse-projets** de la coopération décentralisée a également été lancée afin de recenser la demande en termes de projets de coopération dans les pays partenaires.

Les organisations régionales de la coopération⁶⁷

Les collectivités ultramarines ont la possibilité de participer au travail des organisations régionales sous l'aval de l'État.

Les dispositions législatives concernées s'intègrent directement dans le cadre de la coopération régionale dans la mesure où elles tendent à leur insertion dans leur environnement géographique par le biais des organisations régionales propres à chaque zone. Cette intégration aux organisations régionales ressort de la notion de coopération régionale déconcentrée permettant à l'État de protéger ses prérogatives régaliennes lorsqu'il est question de relations, de négociations et de diplomatie entre États.

Dans la zone Caraïbe-Plateau des Guyanes

Les Antilles ont connu plusieurs expériences d'intégration régionale par le passé, à l'image des dix territoires anglophones qui se fédérèrent en 1958 à l'initiative du Royaume-Uni sous le nom de *West Indies Federation*, cette fédération ayant disparu en 1962 après le retrait de la Jamaïque et de Trinité-et-Tobago.

⁶⁶ Audition de M. Antoine Joly, délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales, devant les membres de la délégation à l'Outre-mer du CESE, le 26 avril 2011.

⁶⁷ Ces organisations sont décrites de façon plus détaillée dans l'annexe 5.

Malgré cet échec, la nécessité d'une coopération économique régionale donna naissance en 1965 à la signature d'un premier accord de libre échange entre trois États (Antigua-et-Barbuda, la Barbade et le Guyana), puis à la création en 1973 de la Communauté et du Marché commun de la Caraïbe, *The Caribbean Community and Common Market* (CARICOM)⁶⁸. De par son origine, la CARICOM a ainsi conservé une spécificité anglophone et insulaire. Ses missions visent principalement à favoriser la croissance durable de ses membres, encourager la coordination et la convergence des politiques de développement et renforcer la compétitivité des économies.

Officiellement établi en 1992, le **Forum caribéen des États de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (CARIFORUM)**⁶⁹ est un groupement des États des Caraïbes qui sont signataires de la Convention de Lomé IV. Dans le cadre de cette convention, le CARIFORUM contrôle et coordonne l'attribution des ressources du Fonds européen de développement (FED) pour financer les projets régionaux dans la région caribéenne.

L'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OECS) a été créée en 1981 au sein de la CARICOM pour succéder au Marché commun des Antilles Orientales (MCAO/ECCM) mis en place en 1968. Cette organisation se compose de neuf membres, dont six États (Sainte-Lucie, Grenade, la Dominique, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Saint-Kitts-et-Nevis, Antigua et Barbuda) et trois territoires britanniques associés (Montserrat, Anguilla et les îles Vierges britanniques). L'OECS a pour objectif de développer la croissance de la région et mettre en œuvre des politiques cohérentes en vue de favoriser leur insertion dans l'économie régionale et mondiale.

L'Association des États de la Caraïbe (AEC) a été mise en place le 24 juillet 1994 à Carthagène, en Colombie, dans le but de promouvoir la consultation, la coopération et l'action concertée entre tous les pays de la Caraïbe. Elle compte 25 États membres⁷⁰ et **trois membres associés, dont la France**. À ce titre, notre pays a le droit d'intervenir dans les débats et de voter aux réunions du Conseil des ministres et des Comités spéciaux.

L'AEC a pour objet de renforcer le processus régional de coopération et d'intégration afin de créer un espace économique élargi dans la région, de préserver l'intégrité environnementale de la mer des Caraïbes et de promouvoir le développement durable de la Grande Caraïbe. Il convient de souligner que l'espace Caraïbe est peu ouvert à l'action extérieure des collectivités territoriales et seule la Colombie reconnaît à ses collectivités un minimum de compétence externe limitée aux collectivités territoriales limitrophes et de niveau égal.

68 Elle compte à ce jour 15 membres : Antigua, Barbade, Bahamas, Belize, Dominique, Guyana, Grenade, Haïti, Jamaïque, Montserrat, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Suriname et Trinité-et-Tobago. Elle comprend aussi 5 membres associés : Anguilla, Bermudes, les îles vierges britanniques, les îles Caïmans et les îles Turques-et-Caïques.

69 Quinze États caribéens sont membres à part entière du CARIFORUM : Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, Belize, la Dominique, la République Dominicaine, la Grenade, Haïti, la Jamaïque, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, le Suriname et Trinité-et-Tobago.

70 Les membres de l'AEC sont : Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, la Colombie, le Costa-Rica, Cuba, la Dominique, la Grenade, le Guatemala, le Guyana, Haïti, le Honduras, la Jamaïque, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, la République dominicaine, Sainte-Lucie, Saint-Christophe-et-Nièès, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, le Salvador, le Surinam, Trinité-et-Tobago, le Venezuela. Les membres associés sont : Aruba, les îles Turques et Caïques, les Antilles néerlandaises et la France avec ses trois régions d'Amérique : la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane.

Dans la zone Océan Indien

Créée en 1984, la Commission de l'Océan Indien (COI) avait à l'origine une vocation politique que les orientations stratégiques définies en 1989 à l'occasion du colloque de Mahé puis la mise en place du Programme régional intégré de développement des échanges (PRIDE), ont réorienté vers l'intégration économique. Son but est aujourd'hui de favoriser les échanges intra-régionaux et de défendre les intérêts insulaires de ses membres qui ont en commun l'isolement, l'étroitesse de leur marché intérieur, la fragilité environnementale et l'exposition aux catastrophes naturelles. La Réunion en est membre depuis 1986 aux côtés de Maurice, de Madagascar, des Seychelles et de l'Union des Comores. Cependant, sa composition insulaire, la faiblesse de son marché intérieur, les différents niveaux de développement et les crises politiques, notamment à Madagascar et aux Comores, compliquent le fonctionnement de cette organisation.

D'autres ensembles régionaux ayant vocation à développer les échanges entre leurs membres, tels la *South African Development Community* (SADC) composée de 14 pays, le *Common Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA) composé de 20 pays, ou encore l'Association des États riverains de l'Océan Indien pour une coopération régionale (IORARC), qui regroupe les 18 États riverains de l'Océan Indien, font partie de l'environnement économique immédiat de La Réunion et de Mayotte. Ils en deviendront les interlocuteurs privilégiés dans le cadre de la coopération régionale⁷¹.

Le traité du **Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA)**, signé par 20 États d'Afrique orientale et australe⁷² en novembre 1993, a pour objectif principal la promotion de l'intégration économique régionale à travers le développement du commerce et l'investissement. Ce marché représente un débouché commercial de près de 400 millions d'habitants. **La France**, qui a joué un rôle important dans l'établissement de cette union douanière, n'a pour le moment qu'un statut d'« observateur » mais **souhaite obtenir le statut de « membre associé » au titre de La Réunion**.

L'**Association des États riverains de l'Océan Indien (ARC)**, créée en 1997, se propose de fonder autour du bassin de l'Océan Indien un vaste regroupement économique d'États appartenant à des espaces géopolitiques différents afin d'y accroître les échanges en matière de commerce, d'investissement et de développement des ressources humaines⁷³. La France a sollicité son adhésion au titre de La Réunion, mais n'a été admise à participer aux travaux de cette organisation régionale qu'en qualité de « partenaire de dialogue »⁷⁴. La Réunion espère obtenir un statut de membre de plein exercice au sein de l'organisation régionale qui représente 1,7 milliards d'habitants.

Créée en 1979 sous le nom de Conférence de coordination du développement d'Afrique australe et transformée en 1992 en **Communauté de développement d'Afrique australe (SADC)**, la SADC regroupe aujourd'hui 15 États⁷⁵. La Réunion n'en fait pas partie.

⁷¹ Rapport annuel 2010 de l'IEDOM sur La Réunion, édition 2011, p. 44.

⁷² Les États parties sont l'Angola, le Burundi, les Comores, la République démocratique du Congo, Djibouti, l'Égypte, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, Madagascar, le Malawi, Maurice, l'Ouganda, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, le Swaziland, la Zambie, le Zimbabwe.

⁷³ Les membres sont les suivants : Afrique du Sud, Australie, Bangladesh, Inde, Indonésie, Iran, Kenya, Madagascar, Émirats Arabes Unis, Malaisie, Maurice, Mozambique, Oman, Singapour, Sri Lanka, Tanzanie, Thaïlande, Yémen.

⁷⁴ Au même titre que la Chine, l'Égypte, le Japon et le Royaume-Uni.

⁷⁵ Afrique du Sud, Angola, Botswana, République démocratique du Congo, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

Elle a pour objet la **constitution d'une zone économique intégrée** et se dote depuis 2001 d'institutions calquées sur le modèle de l'Union européenne. Elle possède également un organe de défense et de sécurité.

La France soutient ce processus d'intégration régionale et coopère avec cette organisation en mettant à disposition des assistants techniques auxquels s'ajoute un conseiller santé à l'ONUSIDA en poste à Pretoria, en Afrique du Sud, qui a compétence sur la zone couverte par la SADC.

En dehors de ces organisations régionales, d'autres organisations internationales sont également présentes dans cette région, comme l'Union africaine ou l'Organisation internationale de la francophonie.

Dans la zone Océanie⁷⁶

La Communauté du Pacifique (CPS) et le Forum des îles du Pacifique (FIP) font partie des principales organisations de coopération régionale de l'Océanie. Deux processus d'intégration régionale ont été mis en place dans le cadre du Forum des îles du Pacifique (FIP, la Nouvelle-Calédonie en étant membre associé depuis 2006, comme la Polynésie française) : l'Accord sur le commerce du Forum des îles du Pacifique (PICTA) d'une part, et l'Accord du Pacifique pour des relations économiques plus étroites (PACER) d'autre part.

La Communauté du Pacifique (CPS), appelée dans un premier temps la « Commission du Pacifique Sud » a été créée en 1947 en Australie par les six États qui administraient alors des territoires dans la région du Pacifique : l'Australie, la France, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique. La CPS compte 26 membres dont 22 États et territoires océaniques⁷⁷ et quatre des pays fondateurs⁷⁸. Elle est une organisation internationale de conseil technique, scientifique et stratégique, d'assistance, de formation et de recherche au service de ses membres insulaires océaniques.

Le Forum des îles du Pacifique (FIP) est une organisation de coopération régionale qui réunit 16 membres⁷⁹, 2 membres associés⁸⁰ et des membres observateurs⁸¹. Il a été créé en 1971 sous le nom de Forum du Pacifique Sud. Ses domaines d'intervention privilégiés sont l'environnement, les télécommunications, la pêche, les communications maritimes, etc.

Parmi les autres organisations régionales importantes de la zone, se trouve le Réseau océanien de surveillance de la santé publique. Créé en 1996, il résulte de la volonté conjointe de la CPS et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de mettre en place un organe de surveillance de la santé publique dans le Pacifique. Wallis-et-Futuna, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française en sont membres statutaires. Il faut également noter la présence de la Commission du Pacifique Sud pour les géosciences appliquées (Nouvelle-Calédonie et Polynésie française en sont membres associés, la France n'en est pas membre), l'organisation océanienne des douanes, l'organisation du tourisme du Pacifique Sud (dont seule la

⁷⁶ Rapport annuel 2010 sur la Polynésie française de l'Institut d'émission d'Outre-mer.

⁷⁷ Îles Cook, États fédérés de Micronésie, îles Fidji, Guam, Kiribati, îles Marianne du Nord, îles Marshall, Nauru, Niue, Nouvelle-Calédonie, Palau, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pitcairn, Polynésie française, îles Salomon, Samoa, Samoa américaines, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Vanuatu et Wallis-et-Futuna.

⁷⁸ Australie, États-Unis d'Amérique, France et Nouvelle-Zélande.

⁷⁹ Australie, îles Cook, Fidji, Kiribati, Marshall, Micronésie, Nauru, Nouvelle-Zélande, Niue, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Salomon, Samoa, Tonga, Tuvalu et Vanuatu.

⁸⁰ La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française.

⁸¹ Wallis-et-Futuna, les Nations unies, la Banque asiatique de développement, etc.

Polynésie française est membre), le programme de développement des îles du Pacifique, le Programme régional océanien de l'environnement (PRCE), le Conseil de coopération économique du Pacifique ou l'Agence des pêches du Forum.

Au titre des organisations internationales, retenons que la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française sont membres associés de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, tandis que la France en est membre fondateur. Les deux territoires ultramarins français sont membres de l'Organisation mondiale de la météorologie, organisme de l'Organisation des Nations unies (ONU) depuis 1949. Seule la Nouvelle-Calédonie a intégré l'Office international des épizooties, organisation intergouvernementale créée par l'Arrangement international du 25 janvier 1924.

La coopération régionale dans la zone Pacifique est aussi encouragée par l'Union européenne *via* les Accords de partenariat économique (APE) en cours de négociation depuis 2002. Ces accords visent, de façon générale, à favoriser le libre-échange entre l'Union européenne et les pays ACP, regroupés au sein de blocs régionaux. Plusieurs éléments sont toutefois venus freiner ces négociations et en 2009, seul un APE intérimaire avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée et Fidji a pu être conclu. Cet accord porte notamment sur l'industrie de la pêche et les industries de conserveries et de transformations. Il pourrait mettre en difficulté la Polynésie française sur ce secteur d'activité.

La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française, qui se situent largement en dehors de ces initiatives, marquent toutefois un intérêt accru pour leur environnement régional. En outre, dans le cadre de l'autonomisation croissante des deux territoires, les gouvernements locaux sont désormais habilités à négocier directement des accords régionaux. Les deux collectivités sont ainsi devenues membres associés du Forum des îles du Pacifique en 2006 et ont engagé en 2005 des négociations pour une éventuelle adhésion au PICTA.

Le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, à la tête de l'association des PTOM, et le membre du gouvernement en charge notamment des secteurs de l'écologie et du développement durable, se sont rendus à Paris à la fin du mois de septembre 2010, pour une série d'entretiens avec les services centraux de l'État qui ont concerné notamment :

- la démarche du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie visant à l'accession du territoire au statut de membre à part entière du FIP ;
- la mise en œuvre du dispositif de déploiement des représentants extérieurs de la Nouvelle-Calédonie.

Une délégation de représentants des autorités australiennes a séjourné sur le territoire en novembre 2010, dans le but de renforcer la coopération entre les deux pays. Les échanges avec leurs homologues calédoniens ont concerné, notamment, les domaines du commerce, de la fiscalité, de l'enseignement, du transport aérien, de l'environnement et de la culture. Cette rencontre est intervenue après un premier déplacement d'une délégation calédonienne à Canberra en mars 2010, au cours de laquelle plusieurs déclarations d'intentions avaient été signées en matière de sécurité civile et de gestion de la Mer de Corail.

Enfin, le 25 février 2010, une convention de partenariat a été signée entre le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, l'Assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna et l'Assemblée de la Polynésie française en vue de renforcer les échanges et la concertation entre les trois collectivités françaises du Pacifique⁸².

Dans la zone Atlantique nord

L'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon représente la France dans la zone au sein de l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest et de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique.

Créée en 1978, l'**Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest** est une organisation internationale ayant pour mandat de contribuer, par la consultation et la coopération, à l'utilisation optimale, à la gestion rationnelle et à la conservation des ressources d'une douzaine d'espèces halieutiques de la zone. La France, siégeant par l'intermédiaire de l'Union européenne, y dispose d'une voix au titre de Saint-Pierre-et-Miquelon.

La Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique est une organisation internationale datant de 1969, compétente pour les ressources vivantes de l'Atlantique, la Méditerranée, le Golfe du Mexique et la Mer des Caraïbes. La France siège à la Commission à double titre : en tant qu'État membre de l'UE, elle fait partie intégrante de la délégation européenne et au titre de Saint-Pierre-et-Miquelon, dont la délégation est présidée par le président du Conseil territorial ou son représentant.

Les organisations issues de la société civile

La coopération régionale est irriguée par les multiples initiatives des acteurs et des structures émanant de la société civile qui jouent souvent un rôle très efficace de relais et de partenaires de la coopération régionale.

Ces initiatives doivent être soutenues car elles créent et animent un tissu de relations entre les sociétés civiles des différents pays, tissu indispensable pour créer un contexte favorable à la coopération régionale institutionnelle. Vu leur nombre, il est difficile de faire un recensement exhaustif des acteurs et des structures de la société civile œuvrant dans le domaine de la coopération régionale. On peut citer toutefois les entreprises, les universités, les partenaires sociaux, les acteurs de la culture, le monde sportif, associatif et autres ONG, etc. À titre d'exemple, on peut indiquer dans l'Océan Indien, l'Union des chambres de commerce et d'industrie des îles de l'Océan Indien (UCCIOI) ou l'Union des radios et télévisions de l'Océan Indien. Ainsi, l'UCCIOI organise chaque année un forum économique. En 2008, ce forum s'est tenu à Moroni aux Comores. La Chambre de commerce et d'industrie des Comores a ensuite annoncé que le prochain forum économique se tiendrait l'année suivante à Mayotte. Une telle annonce témoigne du décalage entre, d'un côté, la position du gouvernement comorien qui continue de revendiquer sa souveraineté sur ce département français, et de l'autre, la volonté d'une Chambre de commerce et d'industrie de l'archipel comorien de voir se tenir le prochain forum à Mayotte. De même, sur proposition du Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) de Guyane, le conseil d'administration du CNAM a modifié les statuts de sa fondation Abbé Grégoire afin d'enrichir les objectifs qui lui sont assignés et d'intégrer explicitement dans ses activités le développement des réseaux régionaux transfrontaliers et transnationaux des outre-mer du CNAM. De nombreuses

⁸² Rapport annuel 2010 sur la Nouvelle-Calédonie de l'IEOM, pp. 48 et 49.

associations œuvrant dans le domaine de l'environnement comme *Bird Life* ou *World Wildlife Fund* (Fonds mondial pour la nature) mettent également en œuvre des actions de coopérations régionales à partir des territoires ultramarins. Les acteurs et les structures de la société civile impliquée dans la coopération régionale ramènent à l'essentiel : les projets, le concret, le terrain.

▣ *Les commissions mixtes*

Les Commissions mixtes transfrontalières (CMT) réunissent la France et les États voisins pour faire le point régulièrement sur l'ensemble des grands sujets de coopération. Elles sont coprésidées par le ministère des Affaires étrangères des pays concernés et les collectivités territoriales participent aux travaux de ces commissions intergouvernementales.

Plusieurs commissions mixtes transfrontalières existent par exemple en Guyane (Guyane et Brésil, Guyane et Suriname, Guyane et Guyana). Concernant les relations avec le Brésil, les gouvernements de la République française et de la République fédérative du Brésil ont tenu à Cayenne, les 31 août et 1^{er} septembre 2010, la VI^e réunion de la commission mixte de coopération transfrontalière franco-brésilienne, conformément à l'article 6 de l'accord-cadre de coopération, signé le 28 mai 1996. À cette occasion, la Guyane et l'Amapá se sont entendus pour la création d'un Conseil du fleuve Oyapock, comme celui qui existe pour le fleuve Maroni, créé dans le cadre de la commission mixte avec le Suriname, créée en 2009 et qui s'est réuni à plusieurs reprises. Ce mécanisme s'inscrit dans le prolongement des consultations précédentes et donne un dynamisme accru à la coopération transfrontalière entre les deux pays. La dernière commission mixte de coopération transfrontalière franco-brésilienne s'est tenue à Macapá les 24 et 25 novembre 2011. Cette coopération doit normalement permettre d'apporter des réponses aux préoccupations de chaque partie liées aux différents risques transfrontaliers (immigration clandestine, sécurité, invasion de la mouche de la carambole), d'encourager les échanges humains et commerciaux (éducation, circulation) et de développer l'économie de la région amazonienne dans le respect des populations locales et d'un environnement exceptionnel. Elle se déroule sur fond de grande tension entre la Région Guyane et les autorités brésiliennes de l'État d'Amapá accusées par le Président du conseil régional de la Guyane lui-même, de ne rien faire contre l'orpaillage clandestin et d'être responsables des méfaits des garimpeiros.

L'accord franco-canadien du 2 décembre 1994 en application de l'accord franco-canadien sur les pêches du 27 mars 1972, crée d'une part un conseil consultatif chargé de proposer les modalités du déroulement des campagnes annuelles de pêche et d'autre part, une commission mixte franco-canadienne dont l'objectif est de faciliter la coopération régionale entre les provinces maritimes et l'archipel dans les secteurs des activités économiques, de l'éducation, de la culture, du sport, de la santé et de l'environnement. Enfin l'accord du 17 mai 2005 entre les deux pays fixe les modalités d'exploration et d'exploitation des zones transfrontalières d'hydrocarbures off-shore entre les provinces de Terre-Neuve-et-Labrador et de Nouvelle-Écosse et de Saint-Pierre-et-Miquelon

Enfin, dans la zone Océanie, la commission mixte chargée de la mise en œuvre du programme 2010-2014 de la convention de coopération entre la Nouvelle-Calédonie et le Vanuatu, signée le 16 février 2010 et composée de représentants du Vanuatu, de la Nouvelle-Calédonie et de l'État français s'est réunie, le 21 octobre 2010, à Port-Vila. Elle a adopté le programme annuel de coopération pour 2010-2011, qui prévoit l'attribution de subventions pour un montant total de 76 millions de F CFP, destinées à la réalisation de vingt projets dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la formation notamment.

Globalement ces structures sont très utiles pour le développement de la coopération notamment transfrontalière, mais elles fonctionnent sous un mode très étatique laissant ainsi peu de place à l'expression politique des élus locaux. C'est ainsi que le boycott de la CMT de novembre 2011 par le Conseil régional de Guyane n'a bouleversé ni le planning, ni l'ordre du jour de cette instance pilotée directement depuis le Quai d'Orsay.

❏ *Les Comités de concertation*

📁 *Une amorce réussie dans l'Océan Indien*

La mise en place d'un Comité de concertation régionale le 7 décembre 2009 rassemblant entre autres la région de La Réunion, le COMESA, la COI, les délégations UE de Maurice et de Zambie, et les ambassadeurs de France dans les pays de l'Océan Indien a été une réussite. Ce dernier a permis le recensement des projets et/ou actions concrètes réalisables au cours de la période actuelle *via* le Fonds européen de développement (FED) et le Fonds européen de développement régional (FEDER) : deux projets ont été identifiés en particulier dans les domaines de la biodiversité et de l'énergie.

Un plan d'action a été mis en œuvre (liste de thèmes prioritaires pour une mobilisation conjointe, référents, calendriers) ainsi que la création d'un comité technique de coordination chargé de la mise en œuvre opérationnelle de la concertation. Le facteur de réussite essentiel de ce dispositif consiste à maintenir un rythme soutenu de dialogue et de transparence et à impliquer les partenaires concernés le plus tôt possible dans le processus de programmation. L'île de la Réunion a travaillé, en collaboration avec la COI, dès le stade de préparation des fiches « identification de projet » (FIP) et des fiches « actions » (FA) afin de s'assurer qu'elles intègrent sa participation aux projets identifiés. Les délégations de la Commission ont joué un rôle clé en tant que facilitateur de cette coordination et lors de la révision à mi-parcours du programme de coopération FEDER de l'Océan Indien, 2,5 M € de FEDER ont été mobilisés (8 % de la dotation) spécifiquement pour être adossés aux projets FED en cours de réalisation. Une telle approche pragmatique et réaliste permet l'anticipation et le dialogue.

📁 *Pour autant, une légitimité contestée*

Tout au long de cette période, des faiblesses ont été identifiées dans le cadre des réunions des Comités de concertation. L'inexistence d'une base juridique qui contrôle le fonctionnement des Comités de concertation a provoqué des retards dans leur constitution. Ces retards, couplés à la règle de dégagement d'office des crédits, risquent de compromettre gravement la réalisation des programmes.

Dans le cadre des réunions des Comités de concertation, le fait que ceux-ci puissent décider sur les projets à financer par le FED a été remis en cause, étant donné que le règlement du FED établit des normes contraignantes et différentes concernant les comités compétents pour l'évaluation et la sélection des projets.

Des difficultés pour la mise en place d'un appel conjoint à projets ont également été constatées. Pour cela, une option alternative d'appel à projets adressée de façon parallèle et coordonnée par les deux fonds afin de pouvoir cofinancer des projets par ce biais, a été donc proposée. Dans ce sens, il a été remarqué que les appels à propositions du FED ne pouvaient pas être limités uniquement aux partenaires de l'espace géographique des RUP, puisque cela supposerait une discrimination vis-à-vis des autres pays communautaires.

Un manque de coordination entre les différents acteurs impliqués dans le processus a également été constaté, aussi bien au niveau interne (dans les RUP elles mêmes) qu'au niveau externe (RUP, État, pays tiers, Commission européenne et leurs délégations).

Finalement, des problèmes de type politique ont eu lieu, avec des conséquences négatives sur cette concertation, par exemple le coup d'État de Mauritanie en 2008, de même que la crise malgache, qui ont entraîné le blocage de l'aide du FED destinée à ces pays.

Malgré les efforts consacrés, tous les obstacles mentionnés ont empêché d'avancer suffisamment dans le cadre des Comités de concertation notamment afin de lancer des appels à projets spécifiques coordonnant le FED et le FEDER sur des priorités communes. Enfin, ces comités de concertations manquent de ressources humaines dédiées à la coordination.

Les moyens financiers de la coopération régionale

L'État français et l'Union européenne ont mis en place des fonds spécifiques au bénéfice des Outre-mer. Ainsi apparaissent-ils, aux yeux des institutions, comme des acteurs à part entière dont l'action n'est pas menacée en termes budgétaires.

Les moyens au niveau régional et national

Au niveau régional, les moyens financiers mis en œuvre par chacun des territoires ultramarins pour promouvoir la coopération régionale avec leur environnement géographique, ne sont pas facilement repérables. Parfois ils apparaissent en partie dans certains projets du Contrat de projet État-région-département (CPERD) 2007-2013. Ce contrat bénéficie de financements provenant de l'État, du Conseil régional, du Conseil général, de l'Union européenne et de partenaires privés. C'est le cas par exemple pour la Martinique où le projet « Insérer l'économie martiniquaise dans son environnement » bénéficie d'une ouverture de crédits d'un montant total de 58,6 millions d'euros en 2010. Mais dans ce même CPERD, d'autres programmes comme celui intitulé « Gestion et maîtrise des risques naturels ou technologiques » ou « Préservation des ressources et de l'environnement » pourraient avoir une dimension de coopération régionale. D'où la difficulté de repérer la totalité des moyens financiers mis en œuvre par les collectivités ultramarines.

En outre, l'État français a ses propres accords bilatéraux et mène ses propres initiatives avec les pays en voie de développement, non financées par le Fonds européen de développement ou d'autres fonds structurels communautaires. Enfin les contributions financières aux différentes organisations de coopération régionale auxquelles participent la France et les Outre-mer devraient être également comptabilisées.

Finalement, trois fonds ayant vocation à soutenir la coopération régionale peuvent être néanmoins identifiés au niveau national :

Le Fond de coopération régionale (FCR) pour les départements et régions d'Outre-mer

Après la conférence de Cayenne en 1990, un décret du 18 juillet 1990 a créé le Fonds interministériel de coopération régionale (FIC) qui tendait déjà à contribuer aux actions facilitant l'insertion des départements français d'Amérique dans la région géographique des Caraïbes et des Guyanes par la voie de programmes de coopération visant le développement

économique, social et culturel des États. La gestion de ce fonds n'associait pas vraiment les DOM. Il a donc été réformé afin d'augmenter ses moyens et conforter son rôle.

En plus de l'attribution de compétences internationales aux ROM, la loi d'orientation n° 2000-1207 fournit l'apport financier nécessaire à leurs réalisations en instituant quatre Fonds de coopération régionale (FCR) respectivement pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion, remplaçant le Fonds interministériel de la coopération régionale (FIC). Le montant de ce fonds géré par le ministère de l'Outre-mer s'élève en 2010 à près de 2 millions d'euros. Prévu notamment par la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, le FCR de Mayotte a été installé par le préfet, le 3 octobre 2003. À titre d'exemple, conformément aux objectifs fixés par le cadre stratégique 2006-2010, le Comité de gestion du FCR mahorais a retenu en priorité les projets à destination des Comores, de Madagascar et du Mozambique. Ces projets ont absorbé plus de 92 % des subventions depuis la création du FCR. Les principaux projets ont trait à la coopération sanitaire, à l'éducation, à la formation professionnelle, à la coopération en matière de développement économique mais aussi aux échanges culturels. En 2010, le budget attribué s'élevait à 326 743 euros.

En instituant le Fonds de coopération régionale (FCR), la loi d'orientation a privilégié l'individualisation de sa gestion. Il est pourtant contrôlé par des autorités de l'État. Il ne s'agit donc pas d'une gestion totalement décentralisée. L'évolution démontre ainsi que les ROM sont davantage intégrés dans le processus de coopération de leur environnement régional. Cependant, le dispositif financier met en œuvre une coopération de l'État et des collectivités territoriales au sein de laquelle il est difficile d'identifier une action en faveur d'une ROM, tant la présence et l'encadrement étatiques restent assez intenses.

Le Fonds Pacifique

Créé en 1985, le Fonds de coopération économique, sociale et culturelle pour le Pacifique, dit « Fonds Pacifique », finance des projets de coopération régionale dans un contexte de relations difficiles entre la France et les États du Pacifique. Doté de 5 à 10 millions d'euros par an les premières années, il s'est stabilisé à 2 millions d'euros par an en moyenne dans les années 1990. Depuis 2009, le budget a été ramené à 1,9 million d'euros. Le Fonds Pacifique est inscrit au budget du ministère des Affaires étrangères et européennes (programme 209).

Compte tenu de ses moyens modestes, le Fonds Pacifique ne peut se comparer aux fonds d'aides gérés par les grands bailleurs de fonds de la région (Australie, Nouvelle-Zélande, Japon, Union européenne...). Pour être efficace, le Secrétariat permanent pour le Pacifique cherche, à travers le Fonds Pacifique :

- à initier des projets qui peuvent être ensuite financés par l'AFD, le FED ou une aide bilatérale ;
- à intervenir en cofinancement aux côtés d'autres bailleurs ;
- à financer des études sectorielles ;
- à financer des projets de coopération culturelle, sans investissements matériels.

Les fonds de la coopération décentralisée

La coopération décentralisée est financée d'abord par les collectivités territoriales sur leurs fonds propres. Le reste provient de cofinancements du ministère des Affaires étrangères et européennes qui peut, en fonction d'un certain nombre de critères, apporter un soutien financier aux collectivités territoriales ou aux réseaux nationaux et aux dispositifs de coordination ou de concertation régionale. En outre, depuis trois ans, le ministère des

Affaires étrangères et européennes, en collaboration avec les préfetures de région et les ambassades, conduit une politique de partenariat avec les collectivités territoriales, fondée sur des appels à projets triennaux et annuels. Environ 250 collectivités y répondent chaque année. Les cofinancements accordés se sont élevés à 4,22 millions d'euros en 2008 et à 4,5 millions d'euros en 2009 dans le cadre de l'appel à projets 2010. Les territoires ultramarins peuvent également solliciter ces moyens financiers.

Les moyens au niveau européen

Les moyens financiers dédiés aux RUP

L'objectif 3 de la Politique européenne de cohésion intitulé « Coopération territoriale européenne » a pour but de soutenir la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale. Cet objectif succède au programme INTERREG et regroupe 2,5 % des crédits de cette politique.

Sur la période 2007-2013, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion bénéficient de 96 millions d'euros au titre de l'objectif 3, contre 17 millions d'euros pour la période 2000-2006 (12 millions pour l'espace Caraïbe et 5 pour l'espace Océan Indien). Ces moyens financiers proviennent du Fonds de développement régional (FEDER) et devraient financer en priorité des projets favorables au développement des Outre-mer. Ces départements sont désormais éligibles tant aux actions de coopération transnationale (28 millions d'euros) qu'à celles relatives à la coopération transfrontalière (68 millions d'euros) dans les zones « Caraïbes » et « Océan indien » existantes, ainsi que dans la nouvelle zone « Amazonie ». Sur la période, la zone « Caraïbes » doit recevoir près de 48 millions d'euros, la zone « Amazonie » près de 13 millions d'euros et la zone Océan Indien, un peu plus de 35 millions d'euros. Ainsi, le Programme opérationnel 2007-2013 de La Réunion décline l'utilisation des fonds liés à l'objectif 3 suivant trois axes : développement durable et environnement (15 millions d'euros), intégration économique régionale (10 millions d'euros) et formation et solidarité (10 millions d'euros).

Les moyens financiers dédiés aux PTOM

Il s'agit de financements issus du Fonds européen de développement (FED) dont une partie est consacrée à des actions de coopération régionale. Pour la période 2008-2013, les pays et territoires d'Outre-mer français bénéficient de 89 millions d'euros provenant du FED dont 15 millions devraient être consacrés à des actions de coopération régionale : 12 millions d'euros dans la zone Pacifique (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna) et 3 millions d'euros dans la zone Océan Indien (Mayotte et Terres australes et antarctiques françaises [TAAF]). Les fonds attribués à Mayotte et aux TAAF devraient notamment assurer le financement de différentes actions de diagnostic préalables à la mise en place des plans de gestion des parcs naturels marins de Mayotte et des Glorieuses dans le cadre de la campagne d'exploration des monts sous-marins, de la campagne d'évaluation des ressources halieutiques pélagiques sur les bancs du Geyser et de la Zélée et du diagnostic sur les récifs coralliens.

Les programmes horizontaux européens

La décision d'association d'Outre-mer rend les ressortissants des PTOM éligibles aux programmes horizontaux, sous réserve des règles prévues par ces programmes et du quota éventuellement appliqué à l'État membre dont les PTOM relèvent.

Les programmes européens sont propices à l'établissement et au développement de réseaux régionaux voire internationaux. Le 7^e Programme-cadre de recherche et de développement (PCRD) a ainsi permis une coopération PTOM-RUP dans un réseau ERA-NET. L'ERA-NET NET-Biome⁸³ a pour objectif de coordonner les politiques publiques de recherche en gestion de la biodiversité tropicale et subtropicale dans l'Outre-mer européen en appui au développement durable. L'importance de ces programmes n'est pas à négliger car ils favorisent une coopération des acteurs de la société civile.

Les actions préparatoires votées par le Parlement européen

Au titre de l'année 2011, le Parlement européen a voté une action préparatoire de 2 millions d'euros afin de mettre en œuvre l'initiative « BEST »⁸⁴ conçue par la Commission européenne. Ce dispositif a pour objectif de promouvoir la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et des services éco-systémiques dans les RUP et les PTOM. L'appel à propositions a été clôturé le 9 septembre 2011. Les résultats devraient être notifiés aux candidats en novembre 2011 et les conventions de subvention seront signées en décembre 2011.

Quelques exemples de projets de la coopération régionale

Les 26 et 27 mars 2008, la Commission européenne a approuvé les programmes opérationnels suivants :

- « Caraïbes » : il concerne la Guadeloupe, Saint-Martin, Saint-Barthélemy, la Martinique et la Guyane, d'une part et les États tiers partenaires bordant la mer des Caraïbes, en particulier ceux de la CARICOM d'autre part ;
- « Amazonie » : il concerne d'une part la Guyane et d'autre part le Surinam et les États amazoniens du Brésil (Amapá, Para et Amazonas). Le coût total de ce programme s'élève à 17,1 millions d'euros, auxquels s'ajoute en principe la participation financière du Suriname et du Brésil. Le montant maximum de la contribution du FEDER s'élève à 12,8 millions d'euros, soit un taux de cofinancement de 75 % ;
- « Océan Indien » : il concerne La Réunion d'une part, et les pays bordant l'Océan Indien, en particulier les pays du sud-ouest de l'Océan Indien, regroupés au sein de la Commission de l'Océan Indien (COI), d'autre-part.

Les programmes sont gérés par les conseils régionaux. Les fonds européens, plus précisément le FEDER, interviennent à hauteur de 75 % au maximum du coût total du projet dans les champs définis par chacun des programmes.

⁸³ ERA-NET NET-Biome : *NET-Working tropical and subtropical biodiversity research activities in OuterMost regions and territories of Europe in support of sustainable development.*

⁸⁴ BEST : régime volontaire pour la biodiversité et les services éco-systémiques dans les territoires des régions ultrapériphériques et les pays et territoires d'Outre-mer de l'Union européenne.

Quelques projets de coopération régionale dans la zone Caraïbe

Le programme opérationnel INTERREG IV « Caraïbe » vise à accroître la coopération régionale dans la Caraïbe⁸⁵ en étendant la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale dans cette zone. Il favorise ainsi une meilleure intégration de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique, de Saint-Martin et Saint-Barthélemy au sein de leur espace géographique par la réduction des barrières qui limitent la possibilité d'échanges avec les pays environnants. Il intègre les pays de la CARICOM⁸⁶, le Marché Commun des Caraïbes à l'exception de Montserrat, mais avec la République dominicaine. Financé à 75 % au titre du FEDER et à 25 % par les régions de Guadeloupe, Martinique et Guyane, l'État et l'autofinancement privé, ce programme dispose d'un budget de 63,8 millions d'euros. Le premier appel à projet s'est tenu en mai 2009. Le second appel à projet a concerné 4 secteurs (la santé, la culture, la mode et le sport) à la Guadeloupe pour un montant total de 7,3 millions d'euros dont 5,2 au titre du FEDER. Le 14 mars 2011, INTERREG IV « Caraïbe » a lancé le troisième appel à projet.

En 2010, 39,1 millions d'euros de crédit ont été engagés contre 25,5 millions en 2009. Plusieurs projets ont reçu un avis favorable notamment le projet de Bourse électronique de cabotage maritime caribéen (BECCA) pour développer les échanges commerciaux entre les DOM et leurs voisins. Plusieurs projets de coopération régionale ont été agréés en 2010 par le programme européen INTERREG IV Caraïbe, avec des cofinancements du FEDER. Ceux-ci portent sur la coopération économique, la santé, la prévention des risques majeurs, la culture et le sport.

⁸⁵ Rapport annuel 2010 sur la Guadeloupe de l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer.

⁸⁶ Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, la Dominique, la Grenade, le Guyana, Haïti, la Jamaïque, Montserrat, Saint-Christophe-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, le Surinam, Trinité-et-Tobago.

Carte 6 : Fonds structurels européens 2007-2013 - Programme INTERREG IV dans la zone Caraïbe



Source : Commission européenne - Direction générale « Politique régionale ».

Parmi ces projets, plusieurs concernent directement la Martinique. Le projet « Invest Karaïb » a pour objectif de développer les échanges commerciaux des PME de la Martinique avec les États de la Caraïbe en s'appuyant sur l'innovation, la recherche et le transfert de technologie. Le Conseil régional de la Martinique a initié ce projet, d'un coût total de 1,5 millions d'euros. Un autre projet d'origine martiniquaise concerne la mise en place d'une zone de tourisme durable de la Caraïbe (ZTDC), pour un coût de 156 000 euros. D'autres projets pilotés par d'autres acteurs concernent directement la Martinique :

- la mise en place d'une plateforme inter-caribéenne de lutte contre le VIH-SIDA au centre hospitalier universitaire de Pointe-à-Pitre ;
- le projet pilote « 72 heures d'autonomie », initié par la Croix Rouge, qui tend à développer l'autonomie et la capacité des populations à se protéger dans les 72 heures qui suivent une catastrophe majeure, en attendant l'arrivée de secours extérieurs.

Le vendredi 28 octobre 2011 à Sainte Lucie, le Comité de sélection du programme INTERREG IV Caraïbe a approuvé le projet intitulé « REDD+ Plateau des Guyanes ». Ce projet est une initiative pour une coopération à l'échelle du Plateau des Guyanes sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre liées à la déforestation et à la dégradation des forêts. Néanmoins, bien que soutenu financièrement par la région Guyane, il met en exergue une ambiguïté entre les objectifs du programme INTERREG IV, qui visent le financement de projet de recherche appliquée débouchant sur des *process* de nature à favoriser la création d'entreprises et d'emplois et les programmes de recherche fondamentale relevant du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

Enfin au plan de la gouvernance de ce programme, il convient de garder à l'esprit la revendication à peine voilée des exécutifs de Martinique et de Guyane quand à une meilleure prise en considération de leur avis en amont sur les projets relevant de leur territoire respectif, proposés pour instruction au Secrétariat technique conjoint (STC) dépendant de l'autorité de gestion qui s'avère être la région Guadeloupe.

Dans le cadre du 10^e FED, les PTOM ont choisi de mobiliser un montant de 15 millions d'euros pour le renforcement du développement des PME des PTOM britanniques et néerlandais situés dans cette région.

La coopération régionale dans cette zone permet des actions impliquant des Pays ACP, des RUP et des PTOM. Ainsi, des financements juxtaposés FEDER, FED-ACP et FED-PTOM ont permis l'implication de tous ces acteurs dans le programme *Pan Caribbean Partnership* (PANCAP) HIV-SIDA. Les PTOM britanniques et néerlandais ont participé à ce programme grâce à un financement issu du 9^e FED à hauteur de 6 millions d'euros.

❑ *Quelques projets de coopération régionale dans la zone « Amérique du sud »*

L'accord de coopération de 1996 entre le Brésil et la France a abouti à la construction du pont sur l'Oyapock dont l'inauguration est prévue fin 2011. Des commissions mixtes transfrontalières, où sont représentées des autorités locales (région Guyane et État d'Amapá) et nationales, sont régulièrement organisées depuis 1997⁸⁷. De nombreux accords ont été signés à l'occasion de deux rencontres en février et décembre 2008 entre les présidents français et brésilien (en Guyane et au Brésil). Ils concernent l'espace, l'énergie nucléaire, le changement climatique, la biodiversité, la formation professionnelle, la coopération scientifique et culturelle. Un programme stratégique de coopération a été élaboré dans le cadre de la défense nationale. Un centre franco-brésilien de la biodiversité amazonienne a été constitué d'unités de recherche des deux pays.

Concernant les relations avec le Suriname⁸⁸, la France coopère sur la base d'un document cadre de partenariat (DCP) avec l'intervention de l'AFD, sous forme de prêts. Plusieurs projets sont en cours, notamment la réhabilitation de la route Paramaribo-Albina (dotée d'un prêt bonifié de 25 M €), des appuis dans le domaine de la santé (avec un prêt bonifié de 15 M € et une subvention de 1,1 M €) et deux projets sur la thématique de la gestion durable de l'environnement. Le montant total des engagements atteint plus de 43 M € depuis le début de la coopération avec le Suriname. Par ailleurs, un premier Conseil du fleuve Maroni a été organisé début 2011. De son côté, l'Union européenne a accordé à l'Amérique latine un programme d'aide financière pour la période de 2007-2013⁸⁹.

❑ *Quelques projets de coopération régionale dans la zone Océan Indien*

La coopération et l'intégration régionale de Mayotte dans sa zone reste un sujet sensible compte tenu des revendications de souveraineté des Comores sur le département français. Si cette coopération existe dans les faits, elle est essentiellement due aux initiatives prises aux échelons nationaux. Des projets de coopération entre les Pays ACP et l'île de La Réunion existent, mais Mayotte n'en fait pas partie.

⁸⁷ La première commission mixte transfrontalière s'est réunie en 1983.

⁸⁸ Attali Stéphane (IEDOM), Jacquelin Vanessa (AFD), Courbain Jean-Claude (INSEE), « *Guyane-Suriname : une meilleure connaissance mutuelle pour une coopération renforcée* », étude des Comptes économiques rapides de l'Outre-mer (CEROM), décembre 2008.

⁸⁹ Rapport annuel 2010 de l'IEDOM sur la Guyane, p. 50.

Les actions financées par les fonds européens concernent une coopération entre Mayotte et les Terres australes et antarctiques françaises. Le projet de « Gestion durable du patrimoine naturel de Mayotte et des îles Éparses, en lien avec les pays voisins » bénéficiera d'un montant de 3 millions d'euros sur le 10^e FED.

❑ *Quelques projets de coopération régionale en Océanie*

Quatre PTOM se situent dans cette région : trois français (Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna et la Polynésie française) et un britannique (Pitcairn – près de 50 habitants). Le 9^e et le 10^e FED financent plusieurs projets de coopération régionale toujours en cours, impliquant ces collectivités :

Le projet Tonne équivalent pétrole Valorisation des énergies renouvelables, transfert d'expérience et de savoir-faire (TEP VERTES) a pour objectif d'améliorer les conditions de vie des populations isolées des trois PTOM français et de leur permettre de développer une activité économique en accélérant le recours aux énergies renouvelables respectueuses de l'environnement. Les populations ciblées ne bénéficient pas d'un réseau public de fourniture d'électricité. Ce programme, financé par le 9^e FED à hauteur de 5,2 millions d'euros, prévoit une phase finale consacrée à la diffusion élargie des résultats du projet vers les pays voisins, afin de susciter de nouveaux projets communs entre les PTOM et les pays de la zone Pacifique.

Un projet financé par le 9^e FED à hauteur de 2,61 millions d'euros vise à intégrer les PTOM au programme *Scientific Fishery* (SCIFISH) mis en œuvre par la Communauté du Pacifique (CPS). Ce programme concerne la gestion des stocks de poissons en Océanie.

La Plate-forme d'intervention régionale Océan Pacifique Sud (PIROPS) doit apporter une réponse coordonnée et adaptée aux besoins des populations affectées par une catastrophe naturelle. L'action, menée par la Croix-Rouge française, s'étend au Pacifique Sud, aux pays indépendants et aux PTOM, avec comme zone prioritaire la Nouvelle-Calédonie, le Vanuatu et les îles Salomon. La participation du 9^e FED s'élève à 2,5 millions d'euros.

Un projet financé par le 9^e FED à hauteur de 444 905 euros, mené par l'Institut de recherche pour le développement (IRD), tend notamment à intégrer la Nouvelle-Calédonie dans le réseau régional de surveillance des séismes.

Un projet de réduction des risques de catastrophes a reçu une subvention du 9^e FED de l'ordre de 5 millions d'euros. Ce projet est mené par la Communauté du Pacifique (CPS) en complémentarité avec un projet similaire mis en œuvre dans les Pays ACP du Pacifique.

INTEGRE inclut les PTOM dans des programmes environnementaux déjà appliqués dans les pays du Pacifique à travers l'identification et la mise en œuvre de programmes identiques dans les PTOM. La création d'une plateforme régionale regroupant les PTOM et leurs voisins géographiques pour coordonner les actions est prévue. Ce projet devrait recevoir 12 millions d'euros du 10^e FED.

Dans la zone Pacifique, les actions de coopération régionale initiées par les pays ACP et les PTOM et aidées financièrement par l'UE sont financées par le Fonds européen de développement (FED), réparti en FED-ACP et FED-PTOM. Toutefois, les financements FED-ACP et FED-PTOM doivent faire l'objet de projets parallèles et/ou juxtaposés car il n'est pas possible de monter un projet unique qui serait financé à la fois par le FED-ACP et le FED-PTOM.

L'intégration européenne : un souffle insuffisant en faveur de la coopération régionale des Outre-mer

La coopération régionale des Outre-mer, une priorité de la stratégie européenne

Les Régions ultrapériphériques (RUP) françaises sont des régions européennes qui bénéficient d'un statut spécifique reconnu par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux articles 355.1 et 349. La coopération au développement représente pour elles un devoir éthique de solidarité entre les peuples et a aussi pour objet une collaboration des pays en voie de développement avec les pays voisins moins développés, visant à la transformation de cette réalité et contribuant à une répartition juste de la richesse, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des populations. Leur localisation dans des environnements dont le niveau de développement est inférieur au leur peut leur conférer un rôle moteur dans la croissance de leurs zones géographiques propres, ce qui fait de ces régions des « frontières actives de l'UE » dans le monde. Elles partagent avec les pays ACP et les PTOM un environnement propice à la coopération qui est reconnu par l'accord de Cotonou à l'article 28. De même, elles ont été reconnues par la Commission européenne comme des partenaires stratégiques pour la mise en œuvre des politiques de coopération contribuant ainsi à favoriser les espaces de stabilité et de prospérité dans des différentes zones du monde. Enfin, l'expérience acquise et la spécialisation dans des secteurs qui apportent des solutions adaptées aux nécessités des pays tiers voisins des RUP offrent à ces territoires une valeur ajoutée dans la coopération avec ces pays, dans des domaines tels que le renforcement des capacités administratives, le développement des échanges commerciaux, l'harmonisation des normes de production, le tourisme, l'aménagement du territoire, l'éducation, la santé, la formation professionnelle, les énergies renouvelables, l'eau, l'environnement, les sciences maritimes et la recherche appliquée au développement.

L'insertion des territoires ultramarins dans leur environnement géographique ne bénéficie pas uniquement à ces régions mais aussi à l'Europe, qui peut tirer profit des avantages offerts par ces territoires en tant que frontières actives de l'UE dans les zones de coopération où ils se situent. En effet, ces régions peuvent et doivent devenir de véritables plateformes de coopération de l'UE dans le monde. Leur position géostratégique ainsi que leur grande expérience dans la résolution de problématiques qui touchent leurs voisins, représentent un potentiel positif pour l'ensemble des acteurs concernés dans cette coopération (pays tiers, UE, RUP et leurs États membres d'appartenance) dont l'UE doit absolument tirer profit. Enfin, les RUP sont aussi des plateformes d'expression et de transfert des valeurs européennes : démocratie, paix, respect des droits fondamentaux et des droits de l'homme.

L'UE a fait de l'insertion régionale des RUP dans leurs environnements géographiques respectifs l'un des trois axes prioritaires d'action de sa stratégie communautaire de développement en faveur de ces régions en 2004, et conformément à l'article 28 de l'Accord de Cotonou qui souligne l'importance de la coopération entre les pays ACP et les RUP. En outre, dans sa communication de 2008, la Commission reconnaît que les RUP sont des postes avancés de l'UE qui permettent une présence réelle de l'Europe dans des secteurs géographiques éloignés du continent européen.

De la Convention de Lomé à l'accord de Cotonou

Dès la première Convention de Lomé, signée le 28 février 1975 entre la Communauté économique européenne (CEE) et les États ACP, la promotion de la coopération régionale était un objectif affiché. Il prendra réellement forme sous la Convention de Lomé III signée le 8 décembre 1984. Devant l'insuffisance et l'inadaptation des compétences générales ou spécifiques applicables aux DOM directement ou par défaut, la Convention de Lomé III incorpore rapidement la coopération régionale des États signataires et de leurs entités infra nationales situées dans les zones ultrapériphériques. Le titre VII de la Convention est relatif à la coopération régionale exercée entre les États ACP et entre les États ACP et les États voisins. Ce titre VII, assimilable à une disposition générale, se complète d'une annexe VII portant une déclaration commune sur la coopération entre les États ACP et les pays et territoires d'Outre-mer et départements français d'Outre-mer environnants. La coopération régionale impulsée par la CEE concerne aussi les ROM. En vertu de l'article 102 de la Convention, la coopération intéresse à la fois les États ACP, les États non ACP et les organismes régionaux dont font partie les États ACP.

Le caractère « régional » de la coopération découle de la volonté d'intégration de ces États dans leur environnement régional. La CEE intègre les ROM françaises dans une perspective de développement de la coopération Nord-Sud. Elle prévoit des mesures particulières à leur profit compte tenu de leur situation géographique et de leur insularité. La dimension ultrapériphérique trouve ainsi toute son ampleur. Elle atteste que l'adjonction de l'adjectif « régional » à la notion de coopération désigne les acteurs et les zones de coopération. Le fait régional est le moteur du développement de ces zones. L'article 106 de la Convention de Lomé III précise qu'une action est dite régionale lorsqu'elle contribue directement à la solution d'un problème de développement commun à plusieurs pays par des actions communes ou des actions nationales coordonnées.

La Convention de Lomé IV, signée le 15 décembre 1989, réitère en son titre XII, le cadre de la coopération régionale intra-ACP et entre États ACP et territoires ou départements d'Outre-mer. L'article 162 de cette convention fixe les critères d'identification de l'action régionale. La conception de la coopération régionale, originellement dégagée par la Convention de Lomé III puis Lomé IV, s'intègre pleinement dans l'optique nationale : promouvoir la mise en valeur et le développement dans tous les domaines de régions relevant de la souveraineté politique d'États différents mais liés cependant par des impératifs géographiques semblables.

L'accord de partenariat ACP-CE, signé à Cotonou le 23 juin 2000, reprend sous une forme nouvelle l'esprit de la Convention de Lomé IV. L'article 2 de l'Accord maintient le principe de la différenciation et de la régionalisation : les modalités et les priorités de la coopération varient en fonction du niveau de développement du partenaire, de ses besoins, de ses performances et de sa stratégie de développement à long terme. Une importance particulière est accordée à la dimension régionale. Un traitement particulier est prévu pour les pays les moins avancés. Il est tenu compte de la vulnérabilité des pays enclavés et insulaires. Cet accord, prévu pour une durée de vingt ans, promeut une nouvelle fois l'intégration régionale suite à la prise en considération des difficultés de développement et d'expansion économique liées à l'insularité. L'accord instaure, par ailleurs, des stratégies de coopération scindées en deux branches interdépendantes et complémentaires, les stratégies de développement et la coopération économique et sociale.

Des dysfonctionnements dans les négociations économiques partenariales de l'UE

La problématique de l'insertion régionale des Outre-mer ne peut se limiter aux seuls instruments financiers (FEDER et FED), qui ne sont qu'un moyen de la politique de l'UE vis-à-vis de ces territoires. Une approche globale intégrant l'impact des volets externes de l'ensemble des politiques européennes sur les économies en particulier des RUP et des PTOM doit être définie. L'impact des accords commerciaux passés par l'UE sur les économies locales doit être également pris en considération.

Les Accords de partenariat économique (APE)

Dans un système moderne d'échange avec une compétition économique intensifiée entre prix et entre pays, la notion d'avantages comparatifs prend tout son sens dans le cas des Outre-mer puisque de toute évidence les produits des pays voisins ACP (ou non) sont bien en concurrence avec leur propre production locale, européenne certes, mais peu protégée par la réglementation européenne. Dans une logique « gagnant-gagnant », les préoccupations partenariales devraient porter sur la répartition de l'offre et de la demande entre les différents pays pour réduire, par exemple, les coûts de transport. Plutôt que de se borner à régler uniquement les problèmes de croissance globale de l'économie, les différents partenaires de la coopération régionale devraient être en mesure de chercher les moyens de combattre les distorsions, résorber les goulots d'étranglement, harmoniser la croissance régionale, réduire les déséquilibres interrégionaux, et traiter des questions d'économie d'échelle et de rente économique différentielle, de spécialisation productive, de mise en place de zones économiques génératrices de croissance. L'Union européenne devrait être le vecteur principal de cette dynamique au titre de la politique de cohésion qui intègre la coopération régionale comme un de ses piliers. Malheureusement, certaines de ses décisions, qui ont un impact sur l'avenir des relations des Outre-mer avec leurs voisins, ne vont pas dans cette direction.

L'annonce par exemple des Accords de partenariat économique (APE) avec les pays de la zone Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP) a suscité une forte attente de la part des départements français d'Outre-mer, désireux d'élargir leurs débouchés par de nouveaux marchés situés dans les pays voisins. Cependant le résultat des négociations menées par la Commission européenne sur ces accords ne semble guère favorable aux Outre-mer puisque non seulement les départements d'Outre-mer n'auraient pas accès aux marchés des pays ACP, mais en plus, ils devraient ouvrir immédiatement leur propre marché aux produits en provenance de ces pays. Certes, les régions ultrapériphériques ont obtenu une dérogation pour le sucre et la banane et une « clause de sauvegarde régionalisée » dont la mise en œuvre apparaît difficile. En définitive, l'attitude de l'Union européenne est paradoxale puisque, d'un côté, elle apporte des financements pour aider les entreprises situées dans les départements d'Outre-mer à investir et à produire, et que, de l'autre, elle leur interdit d'exporter dans leur voisinage.

Il est légitime de considérer que, en dépit des nombreuses déclarations de la Commission européenne en faveur de l'intégration des régions ultrapériphériques dans leur environnement géographique, il n'existe pas de véritable politique européenne d'intégration régionale de ces régions, notamment en matière de débouchés économiques.

La Commission européenne ne prend pas suffisamment en compte les intérêts des RUP dans les accords de partenariat économique (APE) et notamment l'accord CARICOM.

Les négociations sur l'accord de libre-échange UE-Mercosur

L'Union européenne a repris ses cycles de négociation avec le Mercosur (Argentine, Brésil, Uruguay et Paraguay) en mars 2010 à Bruxelles, après six années d'interruption, comme elle a mandat pour le faire depuis 1999, en vue d'un accord commercial de libre-échange. Force est de reconnaître, comme le fait la Commission, que le Mercosur constitue « *un partenaire de plus en plus important pour l'UE* ». En termes d'exportations de l'UE, le Mercosur se situe au niveau de l'Inde et devance le Canada et la Corée. Les négociations avaient été rompues en 2004. Les États européens redoutaient une trop forte concurrence des produits agricoles et d'élevage du Mercosur (le déficit commercial agricole de l'UE vis-à-vis du Mercosur atteignait 21 milliards d'euros en 2008) dont les membres, de leur côté, appréhendaient d'être envahis par les produits industriels européens.

L'enjeu commercial, et donc financier de l'accord, est de taille : l'accord représenterait chaque année « *cinq milliards d'euros supplémentaires d'exportations de l'UE vers le Mercosur et du Mercosur vers l'UE* ». Cet accord entre les deux régions « *permettrait de créer une des plus importantes zones de commerce dans le monde, avec 700 millions de personnes* ». Un accord Mercosur donnerait également à l'UE « *un avantage sur les États-Unis* » dans les marchés de la zone Mercosur. Que l'Europe conclue un accord de libre-échange global avec le Mercosur constitue incontestablement une opportunité économique pour un grand nombre d'acteurs de part et d'autre. Mais il paraît inadmissible qu'un tel accord porte en lui la destruction des filières agricoles des RUP en cours de développement, grâce notamment aux efforts déployés dans le cadre du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), alors que l'Union européenne dispose de moyens octroyés par le traité pour les protéger.

L'article 349 TFUE énonce en effet, que « *le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes* » et poursuit en fournissant la liste des matières dans lesquelles ces mesures spécifiques peuvent être adoptées les politiques douanières et commerciales figurant aux premières loges. De surcroît, les RUP ne seront jamais des concurrentes pour les pays d'Amérique latine : leur exiguïté et leur fragilité économique les rendent plus vulnérables que dangereuses. La lucidité et le courage incitent à saisir l'occasion de ces accords pour offrir aux RUP la possibilité de s'inscrire harmonieusement dans leur environnement géographique. Les institutions pourront-elles, une fois de plus, ignorer la dimension ultramarine de l'Europe et sacrifier ses régions les plus fragiles à de puissants intérêts commerciaux ?

Le Parlement européen a adopté en juin 2011 un rapport sur « *Une nouvelle politique commerciale pour l'Europe dans le cadre de la stratégie UE 2020* » présenté par le député européen allemand Daniel Caspary. Ce document rappelle, dans son paragraphe 40, que « *dans le cadre de sa nouvelle stratégie commerciale, l'Union a un intérêt particulier à soutenir le développement endogène des régions ultrapériphériques, en raison de leur biodiversité, et de leur situation géographique qui donne à l'Union un accès à la mer, aux forêts tropicales, à une zone d'essais et de recherche spatiale* ».

L'actuelle politique commerciale et de développement de l'Union européenne vis-à-vis des pays tiers, qui favorise les échanges commerciaux aussi bien à travers des accords multilatéraux que des accords bilatéraux, ne peut pas avoir en même temps pour conséquence de menacer les secteurs économiques les plus vulnérables de l'UE, comme la production agricole d'exportation des régions ultrapériphériques. Pour cela, des mesures de compensation devront être établies à chaque fois que ces accords impliqueront des obstacles importants pour les secteurs économiques de ces régions, afin de minimiser leur impact négatif.

Une difficile articulation des fonds européens de développement

Les territoires ultramarins disposent, outre des fonds propres destinés au développement, d'outils financiers pour la coopération régionale (FEDER et FED) dont l'esprit même est de créer des effets de levier et de stimuler la croissance dans les pays partenaires. Toutefois, malgré l'existence d'un potentiel de coopération avéré et bien que les objectifs soient partagés de tous, il existe aujourd'hui des obstacles majeurs qui rendent difficile cette coopération, clef de la réussite d'une véritable insertion régionale⁹⁰. Malgré des priorités convergentes de part et d'autre de la frontière entre les Outre-mer et les ACP, et de tous les efforts déployés, l'expérience des actuels programmes financés par l'UE montre que ceux-ci ne s'adaptent pas d'une façon satisfaisante et cohérente. L'articulation d'instruments financiers aussi différents que le FED et le FEDER, ajoutée aux complications qui existent dans ces espaces de coopération (des ressources financières faibles des pays tiers, des grandes difficultés socio-économiques, des problèmes de connectivité, etc.) rendent très difficile la conclusion de projets conjoints (en particulier structurants), et ce, alors même que le potentiel de coopération est important.

De fait, plutôt qu'un manque de volonté politique, il semble que les différents acteurs des pays ACP, des PTOM et des RUP connaissent mal les modalités et les procédures de ces deux instruments financiers. La difficulté de les coordonner est liée à des modalités et des temps de programmation et de mise en œuvre très différents. La raison principale consiste dans le positionnement du FEDER à l'intérieur du budget de l'UE, ce qui n'est pas le cas du FED.

Concrètement, les obstacles à une bonne articulation entre le FED et le FEDER sont les suivants :

- imputation budgétaire, orientations spécifiques, calendrier et mécanismes d'intervention du FED et du FEDER radicalement différents rendant particulièrement complexe leur « synchronisation » ;
- méconnaissance des mécanismes de gestion du FEDER par les gestionnaires du FED, y compris les délégations de l'Union européenne dans les pays tiers et vice-versa ;
- instabilités politiques, juridiques et financières face à des États ACP souvent moins développés ;

⁹⁰ Séminaire « Comment mieux articuler les instruments du FED et du FEDER pour renforcer l'insertion régionale des RUP ? », Bruxelles, 14 février 2011.

- obstacles liés à la nécessité de coordonner des actions dans un contexte de droit international et donc de conclure des engagements par voie de conventions internationales ;
- difficultés à mettre en œuvre la « programmation concertée » prônée par la Commission européenne du fait de problèmes structurels (hétérogénéité des acteurs de l'espace de coopération, etc.) opérationnels (éloignement, problèmes de connectivité, de langue, de taux de change, etc.) et/ou juridiques (difficulté par exemple d'élaborer une base juridique conjointe définissant le fonctionnement des comités de concertation régionale et autres.) ;
- la possibilité dite « d'extraterritorialité du FEDER » est jugée par les RUP comme représentant des difficultés juridiques et financières accrues pour les autorités de gestion des programmes : question délicate des contrôles à opérer dans un contexte de droit international, question de la mobilisation de la contrepartie financière publique des États tiers, difficulté à justifier auprès des États tiers que les opérations financées sur leur territoire doivent bénéficier aussi aux régions de l'UE, etc.

Les normes européennes perçues comme un frein à l'insertion régionale

Le régime de région ultrapériphérique (RUP) prévoit l'applicabilité de principe de l'ensemble du droit communautaire. À l'instar du droit français, certaines adaptations au droit communautaire peuvent être autorisées au titre des « *caractéristiques et des contraintes particulières des RUP* ». Ainsi l'UE tolère, par exemple, un régime fiscal particulier comme l'octroi de mer, le maintien de zones franches et d'entrepôts francs en matière de pêche ou des aides d'État avec notamment les aides aux investissements.

Si le maintien du statut de RUP permet de bénéficier notamment des fonds structurels, l'application du droit communautaire peut en revanche créer des distorsions de concurrence par rapport aux pays voisins, distorsions pénalisantes pour le dynamisme économique local. L'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ne s'avère pas suffisamment utilisé notamment dans son volet dérogatoire pour neutraliser ces distorsions et ouvrir aux Outre-mer les marchés d'immédiat voisinage tant à l'import qu'à l'export. Ainsi, l'application des normes techniques communautaires (par exemple relatives au carburant) peut se révéler un frein au développement endogène et à la coopération régionale.

Comment renforcer la coopération régionale

Assurer les fondamentaux préalables

Le renforcement de la coopération régionale des Outre-mer passe d'abord par la mise en place ou l'amélioration des outils et des dispositifs qui existent, et/ou d'infrastructures et de relations « diplomatiques » qui ne relèvent pas nécessairement directement de la coopération, mais en sont des éléments de contexte indispensable à sa mise en œuvre efficace.

Mettre en œuvre les moyens juridiques, financiers et institutionnels disponibles

Les territoires ultramarins disposent de compétences en matière de coopération régionale plus ou moins élargies selon leur statut. Ces compétences font de façon récurrente l'objet de débats quant à l'opportunité de les étendre davantage, notamment dans leurs domaines de compétences propres. Deux points focalisent les critiques, en particulier pour les ROM : d'une part, l'obligation d'inscrire cette coopération dans un champ strictement régional et d'autre part, d'avoir à solliciter l'autorisation ou le mandat de l'État pour entamer, mener et conclure un accord.

Le cadre juridique et institutionnel actuel est habituellement justifié comme étant le point d'équilibre entre la libre administration des collectivités ultramarines dans un État unitaire et les compétences de souveraineté de l'État français. Mais avant même d'engager ce débat, encore faut-il s'assurer que les moyens existants sont promus et mis en œuvre.

☐ *Concrétiser la représentation des Outre-mer au sein du réseau diplomatique français*

Les territoires ultramarins ont désormais la possibilité d'affecter des agents dans le réseau diplomatique français. Des conventions pour définir les compétences exactes de ces représentants des territoires ultramarins sont en cours d'élaboration entre le ministère de l'Outre-mer et le ministère des Affaires étrangères et européennes. Ce dispositif mérite d'être mis en œuvre, systématisé et coordonné.

Ainsi, comme l'a indiqué l'ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan Indien, M. Leyssène, une convention est en cours de négociation entre le ministère des Affaires étrangères et européennes et le Conseil régional de La Réunion pour que des agents de cette collectivité puissent être mis à disposition des ambassades des pays de la zone de coopération afin de promouvoir les intérêts de La Réunion et d'être à l'écoute des marchés locaux et des appels d'offre par exemple. La présence dans les postes diplomatiques doit être également renforcée. Dans le même ordre d'idées, pourquoi ne pas ouvrir une maison de Mayotte et de La Réunion à Maurice, à Madagascar, aux Seychelles, aux Comores, au Mozambique, en Afrique du Sud ? Des structures existent déjà, comme l'antenne de La Réunion à Madagascar⁹¹.

La Nouvelle-Calédonie va être dotée de délégués au sein des ambassades de France des États insulaires de sa région proche. Une convention en ce sens a été signée le jeudi 26 janvier 2012 entre le ministère de la coopération, le ministère de l'Outre-mer et le gouvernement de Nouvelle-Calédonie. Elle prévoit que les ambassades de France en Australie, Nouvelle-Zélande, Vanuatu, Fidji et Papouasie-Nouvelle-Guinée recevraient ces délégués à partir de la fin 2013. En 2012, une formation d'un an devrait leur être dispensée à l'Institut d'étude politique de Paris et à l'Institut diplomatique et consulaire du ministère des Affaires étrangères et européennes. De même, un fonctionnaire territorial représentant de la Région Guyane devrait être nommé au Suriname.

91 Audition de M. Philippe Leyssène, ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan Indien, devant la délégation à l'Outre-mer du CESE, le 10 mai 2011.

La délégation à l’Outre-mer du CESE recommande que l’ensemble des territoires ultramarins, sans exception, puissent nommer des agents les représentant pour servir notamment dans les ambassades de France implantées dans les pays appartenant à leur zone géographique.

Favoriser la représentation des Outre-mer au sein des organisations régionales

La représentation des Outre-mer dans les organisations régionales doit favoriser leur ancrage dans leur environnement. Seule la Nouvelle-Calédonie peut être membre, membre associé d’organisations internationales ou observateur auprès de celles-ci, sans limitation géographique, quand la Polynésie française est limitée à la zone Pacifique, conformément à l’article 42 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d’autonomie de la Polynésie française.

Être membre des organisations régionales est important, mais y être présent et participer à leurs travaux est tout aussi primordial. Cette présence implique que des agents des services de l’État et des collectivités territoriales aient pour mission de préparer et de participer aux travaux de ces organisations régionales afin que les intérêts du territoire ultramarin qu’ils représentent soient pris en compte aux différents stades de l’élaboration des projets⁹².

Ainsi la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française sont membres associés du Forum des îles du Pacifique (FIP) depuis 2006. Il est nécessaire de soutenir les démarches de ces deux collectivités en vue d’obtenir le statut de membre permanent de cette instance, démarches entamées lors des sommets du FIP de Port-Vila en août 2010 et d’Auckland en septembre 2011. De même, Wallis-et-Futuna bénéficient du statut d’observateur au sein du FIP et leur demande d’accès au statut de membre associé doit également être appuyée.

Concernant Saint-Pierre-et-Miquelon, étant donné que la collectivité n’a pas reçu les mêmes compétences que la Polynésie française ou la Nouvelle-Calédonie en matière de relations extérieures, l’archipel reste très dépendant dans ses relations avec le Canada. Puisque l’essentiel des accords intéressant cette collectivité a trait à la pêche et aux hydrocarbures, il est difficilement compréhensible qu’elle n’ait pas reçu la capacité de négocier et signer des arrangements administratifs d’application des traités conclus.

Pour le moment, les ROM n’ont pas encore la possibilité d’être membres à part entière, mais peuvent, avec l’accord des autorités de la République, être membres associés de certains organismes régionaux ou observateurs auprès de ceux-ci. Ainsi, le 26 janvier 2012, la Haute Autorité de l’Organisation des États de la Caraïbe Orientale (CECO) a donné son accord de principe aux demandes formulées par la Guadeloupe et la Martinique d’adhérer à cette organisation régionale en qualité de membre associé. La Guadeloupe, la Guyane⁹³ et la Martinique ont décidé, le 5 décembre 2011, lors de la 3^e conférence des présidents des régions françaises d’Amérique, en accord avec le gouvernement français, de formaliser leur demande d’adhésion à la CARICOM et au CARIFORUM. Deux autres collectivités territoriales sont concernées : Saint-Barthélemy et Saint-Martin. La Guyane souhaite également adhérer à l’Organisation du traité de coopération amazonien (OTCA) et à l’Union des Nations Sud Américaines (UNASUR). La Guyane, la Guadeloupe et la Martinique ont également décidé

⁹² Audition de M. Philippe Leyssène, ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone de l’Océan Indien, devant la délégation à l’Outre-mer du CESE, le 10 mai 2011.

⁹³ La demande de la Guyane a été transmise au ministre des Affaires étrangères et européennes, le 9 janvier 2012.

d'adopter une démarche concertée pour occuper des postes électifs aux comités spéciaux de l'Association des États de la Caraïbe (AEC) dont ils sont membres associés avec désormais Saint-Barthélemy et Saint-Martin par l'intermédiaire de la France. Enfin, le rehaussement de la représentation française au sein du Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA) et de l'Association des États riverains de l'Océan Indien (IORARC) devrait avoir des conséquences positives pour La Réunion et Mayotte.

En outre, pourquoi ne pas envisager une fois pour toutes que l'ensemble des collectivités ultramarines (représentées par leurs exécutifs) deviennent elles-mêmes systématiquement membres à part entière des organisations internationales de coopération dans leurs océans respectifs, en lieu et place de la France qui aurait un statut d'observateur, sans remettre en cause la souveraineté française.

Il semble néanmoins que les pays et territoires environnants les Outre-mer ne soient pas systématiquement empressés de mettre en œuvre les démarches d'adhésion réclamées pour les entités ultramarines au titre de la France. Cette situation peut donner lieu à diverses interprétations. Il est vrai que les Outre-mer sont entourés d'entités nationales et infranationales dont l'articulation ou l'intégration à leur espace national n'obéit pas au schéma décentralisé français. Il faut en tenir compte non pas, comme on le fait habituellement, sous le seul angle de l'« ajustement » face à la disparité des fonctionnements administratifs, mais sous l'angle plus politique du positionnement de ces territoires au regard de réelles libertés d'action dans la coopération régionale, comme partenaires politiques incontournables, sans que l'État soit considéré comme une contrainte alors que leur appartenance française et européenne est un atout évident. Néanmoins, les partenaires au-delà des frontières n'ont pas nécessairement besoin de recourir à leur État central (c'est surtout vrai pour le Brésil) pour exister et souhaitent avoir des contacts avec des interlocuteurs de la diplomatie « d'en haut », c'est-à-dire du ministère des Affaires étrangères. Ils savent en effet que rien ne peut se décider sans arbitrage en dernier ressort à ce niveau national, même s'ils ne souhaitent pas forcément traiter systématiquement avec l'État français, pourvu que leurs interlocuteurs aient un réel pouvoir de décision et d'intervention. Or, c'est bien la diplomatie « d'en haut » qui fixe les grandes orientations nationales dans ce domaine.

Par exemple, au sein de la Commission de l'Océan Indien, La Réunion est handicapée par son statut de RUP, alors que ses partenaires proches sont des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et surtout elle n'est qu'une région et dispose d'une capacité de proposition moins offensive que certains États. Il en est de même pour la Guyane qui arrivera difficilement à intégrer l'OTCA.

D'autres fois, les États partenaires de la France ne reconnaissent pas les compétences consenties par la République au profit de ses entités infranationales. Ce fut le cas pour la convention d'Honolulu du 5 septembre 2000 relative à la conservation et la gestion des stocks de poissons grands migrateurs dans le Pacifique occidental et central. Ce n'est qu'au terme de négociations assez longues que les autorités ont permis la publication de la convention, afin de prendre en compte la reconnaissance internationale des compétences en matière de relations extérieures dévolues aux collectivités territoriales.

L'État doit donc se montrer de manière plus déterminée un allié des collectivités ultramarines, qui exercent une attraction sur les pays environnants grâce à leur statut politique, économique et social de région d'Europe dans leurs océans respectifs. Il ne faut en effet pas perdre de vue que, dans les organisations internationales de ce type, les

négociations et les arbitrages peuvent être d'une extrême complexité et exiger une expertise juridique et financière pointue. Au point qu'il puisse être utile de bénéficier de l'assistance juridique de la France dans ces négociations internationales, sur des sujets déterminés, dans le cadre d'un partenariat intelligemment négocié.

La délégation à l'Outre-mer du CESE recommande que le ministère des Affaires étrangères et européennes fasse preuve d'un engagement diplomatique à la hauteur des enjeux pour mettre en exergue les points de blocage de toute nature qui freinent ou ralentissent l'adhésion des Outre-mer aux organismes internationaux de coopération. À ce jour une certaine opacité existe dans ce domaine si bien qu'il est particulièrement compliqué de faire un point précis de l'état d'avancement des discussions ou négociations en cours : inertie de l'administration centrale ? Absence de volonté politique des pays concernés ? Litiges ou incompréhensions administratives de part et d'autre ?

La délégation à l'Outre-mer du CESE propose qu'une étude ministérielle soit initiée pour faire un état des lieux exhaustif au niveau de tous les organismes de coopération internationale impliquant les Outre-mer et formuler des propositions concrètes en vue de faciliter la poursuite de la démarche d'insertion des Outre-mer dans leur environnement géographique. Cette étude devrait apporter une clarification globale, notamment quant à l'intérêt de ces adhésions, au statut international le mieux adapté (membre, membre associé, observateur,...) au sein de ces organisations de coopération en fonction de leur envergure, leurs missions, leurs objectifs et leur impact sur le développement endogène, afin que la parole des Outre-mer et de la France y soit entendue, respectée et efficace. Il convient, par exemple, de s'interroger sur la capacité d'intégration des collectivités ultramarines, avec le statut de membre, à plus d'organisations internationales qu'aujourd'hui, dans la mesure où, dans de nombreux cas, les organisations ne sont ouvertes qu'à la participation des États souverains et que la qualité de membres est liée à la participation au traité constitutif.

Utiliser davantage les moyens offerts par la coopération décentralisée

Comme l'a indiqué M. Antoine Joly, délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales, lors de son audition devant les membres de la délégation à l'Outre-mer, le 26 avril 2011, la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) ne fait guère de distinction dans les actions qu'elle mène entre les collectivités, qu'elles soient métropolitaines ou ultramarines, étant donné notamment l'existence de dispositifs spécifiques de coopération pour les Outre-mer. Toutefois ce regard indifférencié semble avoir pour conséquence une faible implication des territoires ultramarins dans la coopération décentralisée et l'utilisation des moyens financiers, techniques, etc. qu'elle offre. Ainsi M. Antoine Joly a souligné que les collectivités territoriales ultramarines déposaient peu de dossiers répondant aux appels d'offre triennaux ou annuels pilotés par la DAECT. Cette faible implication des Outre-mer peut en partie s'expliquer par un manque d'information notamment à l'attention des communes.

La délégation à l'Outre-mer souhaiterait que la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) se mobilise davantage pour les territoires ultramarins ne serait-ce qu'en les informant mieux et que la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), qui comprend des représentants ultramarins, organise parfois ses travaux sur les articulations possibles entre coopération décentralisée et coopération régionale mises en œuvre par les Outre-mer.

☐ *Poursuivre la politique d'assouplissement en matière de visas*

Avec les arrêtés de juillet 2011 relatifs à l'assouplissement des visas et documents exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire des collectivités françaises d'Outre-mer, ce sont près de 200 mesures de simplification qui ont été prises. Le Pacifique est devenu, à deux exceptions près, une zone libre de visas court-séjour pour se rendre en Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna ou en Polynésie française. Cette mesure a été appréciée lors des Jeux du Pacifique, à Nouméa, à l'été 2011. Des initiatives ont été également lancées pour encourager le tourisme, telle que la délivrance de visas à l'arrivée à La Réunion, dans le cadre du concept des « Îles Vanille ».

La délégation à l'Outre-mer du CESE souhaite que la politique d'assouplissement en matière de visas soit poursuivie et adaptée pour l'entrée des étrangers sur le territoire des collectivités françaises ultramarines afin de favoriser les échanges économiques, touristiques et ceux liés à la formation.

☐ *Augmenter les moyens financiers consacrés à la coopération régionale*

Même s'il est pour l'instant difficile d'établir un bilan exhaustif de l'ensemble des moyens financiers consacrés à la coopération régionale dans les zones géographiques où sont implantés les territoires ultramarins, il est possible d'observer que certains fonds comme le Fonds Pacifique ou les fonds mis à la disposition des ambassades pour ce type de projet ont tendance à fondre pour atteindre un étiage où la participation de la France risque d'apparaître bien symbolique. La délégation à l'Outre-mer du CESE estime que les moyens financiers utilisés pour la coopération régionale des territoires ultramarins devraient être confortés et qu'une augmentation ne manquerait pas d'avoir des effets importants considérant le faible niveau de développement des pays destinataires des projets.

Dépasser les contentieux territoriaux existants

La France a des contentieux territoriaux avec certains pays partenaires des territoires ultramarins dans le cadre de la coopération régionale, comme l'indiquait M. Philippe Leyssène lors de son audition devant la délégation à l'Outre-mer du Conseil économique, social et environnemental, le 10 mai 2011. C'est en particulier le cas dans l'Océan Indien où la France a un contentieux avec Maurice au sujet de Tromelin, avec les Comores au sujet de Mayotte et avec Madagascar au sujet des îles Éparses dans le canal du Mozambique. Par ailleurs dans la Caraïbe, entre Antigua-Barbuda et Saint-Barthélemy, un contentieux porte sur la délimitation maritime. Entre Saint-Martin (France) et Sint Maarten (Antilles néerlandaises), la question du point d'arrivée de la frontière qui conditionne la limite des eaux territoriales reste toujours en suspens. Enfin, sur le Plateau des Guyanes, entre le Suriname et la Guyane, les discussions portent sur les limites des eaux territoriales et du plateau continental.

Cependant, des avancées importantes ont déjà été constatées. Un accord avec Maurice sur l'île Tromelin a ainsi été signé il y a plus d'un an et est en cours de ratification parlementaire. Cet accord-cadre original pour la coopération économique, scientifique et environnementale de Tromelin est accompagné de trois conventions techniques.

Il faudrait que des solutions soient également trouvées avec les Comores et Madagascar lorsque cette dernière aura retrouvé une stabilité politique. Il faudrait également que le nouveau statut de Mayotte lui permette d'améliorer ses relations avec les États de la région. Créé en septembre 2007, à l'initiative des Présidents comorien et français, le Groupe de travail de haut niveau (GTHN), mis en place en 2008, a pour mission de favoriser

le développement économique conjoint de Mayotte et des Comores, d'encourager la coopération régionale dans divers domaines (police, justice, douanes, santé, éducation, sécurité civile, culture et sport) et d'améliorer la circulation des biens et des personnes entre les Comores et Mayotte⁹⁴. Un groupe de tête est chargé d'orienter les travaux. Présidé, pour la partie française, par l'ambassadeur de France pour l'Océan Indien, il réunit notamment le préfet de Mayotte et le président du Conseil général. Trois sous-groupes de travail ont été constitués : circulation des personnes », « circulation des biens et développement économique régional » et « coopération régionale ». Le GHTN s'est réuni à quatre reprises en 2008. Des actions concrètes ont été menées dans les domaines de l'éducation, de la santé et des échanges commerciaux. Deux conventions relatives aux évacuations sanitaires et à la formation de personnels hospitaliers ont notamment été conclues entre le Centre hospitalier de Mayotte et les hôpitaux comoriens. Par ailleurs, fin 2008, la réception, au port de Dzaoudzi, d'une première cargaison de 1 200 kilos de produits maraîchers comoriens a permis de concrétiser l'une des quatre priorités que s'était fixé le GHTN, à savoir l'exportation vers Mayotte de produits agricoles en provenance des Comores. En 2009, le GHTN a été mis en sommeil, en raison d'un contexte politique peu favorable aux Comores et de l'émotion suscitée à Moroni par la consultation mahoraise du 29 mars 2009. Depuis, il n'a pas repris véritablement son activité. La délégation à l'Outre-mer du CESE souhaite que le Groupe de travail de haut niveau (GHTN) pour les Comores et Mayotte se réunisse de nouveau et reprenne ses activités.

Un autre contentieux économique et environnemental concerne l'accord France-Brésil sur la lutte contre l'orpaillage clandestin signé en 2008 entre le président Sarkozy et le président Lula, ratifié par la France mais pas encore par le Brésil. Il en va de même de l'accord signé aussi par les deux présidents, sur la mise en synergie des forces de police et de gendarmerie entre le Brésil et la France. La délégation à l'Outre-mer du CESE souhaiterait que la diplomatie française, dans le cadre des échanges franco-brésiliens, attire l'attention du parlement brésilien sur l'intérêt pour le Brésil d'accélérer la ratification de ces conventions, sinon, la coopération régionale risque de s'en trouver durablement pénalisée.

Ces contentieux territoriaux parfois anciens n'ont rien de dramatique en soi, mais ils maintiennent une tension diffuse et ne facilitent pas le bon voisinage et les échanges. La délégation à l'Outre-mer du CESE regrette que les contentieux territoriaux avec les pays et territoires partenaires des Outre-mer ne soient pas aplanis afin de permettre une meilleure coopération régionale.

Disposer des bonnes infrastructures de désenclavement

Réduire le déficit d'accessibilité

Les Outre-mer entendent promouvoir l'attractivité de leur territoire en soulignant l'avantage comparatif que constituent leur localisation géographique et leur proximité physique avec d'autres continents que le continent européen. L'éloignement par rapport au reste du territoire de l'UE, les surcoûts qui y sont associés et, dans le cas des archipels, les coûts induits par la double insularité, représentent la barrière la plus importante à la libre circulation des biens et des personnes en provenance des RUP. Dès lors, la « fiction » du marché unique et la « réalité » de la discontinuité territoriale paraissent difficiles à combiner⁹⁵.

⁹⁴ Rapport annuel 2011 sur Mayotte de l'IEDOM.

⁹⁵ « Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde », rapport au membre de la Commission européenne Michel Barnier présenté par Pedro Solbes Mira.

La mise en œuvre d'une coopération régionale efficace contribuant à la réduction du déficit d'accessibilité des territoires ultramarins, par rapport à leur environnement géographique respectif, suppose de disposer sur place ou dans les pays et territoires partenaires, de bonnes infrastructures routières, portuaires, aéroportuaires et numériques (à des coûts raisonnables et en préservant la biodiversité), indispensables à cette coopération. Des conditions minimales doivent être réunies. Dans l'Océan Indien par exemple, espace de grande circulation de marchandises et de personnes, Mayotte et La Réunion ainsi que les pays et territoires qui les entourent ne pourront capter une part croissante de ces flux de richesse que s'ils parviennent à se mettre d'accord sur une vision commune d'un espace aérien et maritime partagé et doté des bonnes infrastructures. Cette stratégie serait au service de chaque île et devrait éviter une concurrence stérile et coûteuse en termes d'équipements. Ce diagnostic est valable pour l'ensemble des zones de coopération régionale où se situent les territoires ultramarins. Ces grands projets doivent être planifiés à l'échelle régionale, soutenus et envisagés positivement et non craintivement car ils participent du désenclavement des territoires et de leur développement possible. Ainsi, dans le cadre de la révision du Contrat de plan État-région (CPER), l'État et Mayotte se sont engagés à contribuer au financement d'un ensemble d'infrastructures portuaires et aéroportuaires, comprenant notamment des aménagements de la piste permettant la liaison directe entre Mayotte et la métropole ainsi qu'une nouvelle aérogare⁹⁶. Ces aménagements devront toutefois prendre en compte les conclusions de la Commission particulière du débat public constituée pour le projet de piste longue aussi bien sur les aspects économiques, sociaux, qu'environnementaux. De même, comme le soulignait, M. Jean-Rémy Cauquil⁹⁷, commissaire au développement endogène dans les Antilles, dans le domaine du transport, l'ouverture de la troisième écluse de Panama devrait dévier une partie du trafic de conteneurs de Suez vers le Panama et irriguer les Caraïbes. Pour capter une partie de ce surplus d'activités, les projets portuaires en Martinique et en Guadeloupe doivent être soutenus ainsi que les projets logistiques afférents. Enfin, elles ne doivent pas être évaluées uniquement du point de vue du surplus d'immigration illégale qu'elles pourraient engendrer. Ainsi, la construction d'un pont sur l'Oyapock entre la Guyane et le Brésil participe du désenclavement de la Guyane et devrait favoriser les échanges. De même, les projets envisagés entre le Suriname et la Guyane doivent être encouragés.

Une dynamisation opérationnelle indispensable

Il y a aujourd'hui un net décalage entre, d'une part, l'article 299-2 du TCE et le nouvel article 349 du traité de Lisbonne qui mettent l'accent sur le très grand éloignement par rapport au continent européen, les recommandations de la Commission européenne maintes fois exprimées sur la nécessité de réduire le déficit d'accessibilité de ces régions et, d'autre part, l'inadéquation des outils d'intervention au titre de la politique des transports.

Le développement des infrastructures susceptibles d'améliorer l'accessibilité implique le soutien des pouvoirs publics locaux et nationaux pour leur dynamisation opérationnelle. Par exemple, au niveau du transport aérien, l'arbitrage de l'Aviation civile française a été sollicitée en Guyane pour la mise en place d'un système dérogatoire aux dispositions réglementaires de l'Association internationale du transport aérien (IATA) relatives à la

⁹⁶ Conseil général de Mayotte, XIII^{ème} contrat de projet État-Mayotte 2008-2014, article 6 sur la convention spécifique relative aux infrastructures aéroportuaires.

⁹⁷ Audition du mardi 24 mai 2011 devant les membres de la délégation à l'Outre-mer du CESE.

5^e liberté qui permettrait à la compagnie nationale surinamienne Surinam Airways d'assurer la liaison Cayenne/Belém (dans l'État brésilien du Para) et voire Macapa (État brésilien de l'Amapá), malgré les droits conservés par la compagnie française Air Caraïbes, y compris pour Manaus (État d'Amazonias). Ce dispositif ne remettrait absolument pas en question la priorité donnée à la compagnie française qui reste réticente à utiliser ses droits de trafic au regard des énormes possibilités de développement du transport aérien dans le bassin amazonien à l'avantage de la Guyane.

En effet, Surinam Airways avait réactivé une desserte bihebdomadaire Paramaribo/Cayenne/Belém. Cependant, la prolongation depuis la Guyane vers le Brésil reste interdite à l'embarquement de passagers à Cayenne du fait des droits de trafic qui ont été accordés à Air Caraïbes. Toutefois, la compagnie française est positionnée sur la ligne Cayenne/Belém sans se préoccuper de la liaison Cayenne/Macapa dans l'État d'Amapá frontalier de la Guyane, pourtant très recherchée par les passagers. Cette situation est très préjudiciable à la prospérité du trafic aérien guyanais et pénalisante pour les compagnies aériennes qui ne peuvent se positionner sur cette ligne.

Un autre cas concerne l'existence de barrières techniques qui entravent spécifiquement les échanges économiques par voie maritime entre les pays de la Caraïbe⁹⁸ : il en est ainsi en matière d'obligations douanières, mais aussi dans les domaines du transport et de la navigation maritimes. En matière douanière, l'instauration d'une libre circulation des marchandises entre les RUP de la Caraïbe et le territoire européen continental se traduit par des obligations déclaratives et des contrôles aux frontières martiniquaises, guadeloupéennes et saint-martinoises de l'Europe. Ces obligations et contrôles appellent en retour des contre-mesures de nos voisins qui contribuent à obérer encore plus la balance commerciale des Outre-mer.

En matière maritime, le transport et la navigation des petits navires de commerce (de marchandises et de passagers) entre les îles de la Caraïbe se heurtent aux positions purement nationales prises par le ministère français chargé des transports, qui anéantissent toute opportunité de développement pour les entreprises maritimes des RUP de la Caraïbe, mais vont au contraire favoriser les voisins caribéens. En effet, en matière maritime, les règles nationales apparaissent contraignantes : d'abord, elles traitent la sécurité des navires de commerce immatriculés dans les RUP de la Caraïbe comme s'ils étaient appelés à circuler entre les eaux européennes et les eaux caribéennes, ce qui n'est pas le cas. Ensuite, aux Antilles, la configuration géographique et l'imbrication des États et territoires sur un espace relativement restreint ne sont pas prises en compte. Enfin, ces règles nationales ne s'imposent qu'aux navires français et non aux navires battant pavillon des autres États de la Caraïbe fréquentant les ports français des Antilles. Cette situation est d'autant plus regrettable que, sous l'égide de l'Organisation maritime internationale, les pays de la Caraïbe achèvent progressivement l'unification de leurs législations de sécurité maritime, alors que les navires français immatriculés dans les RUP de la Caraïbe restent en dehors du mouvement. Nos régions ratent ainsi l'occasion concrète de travailler à un rapprochement technique avec les pays de la Caraïbe, notamment sur la base d'une convergence des normes caribéennes et françaises. Cette problématique se pose également pour d'autres territoires ultramarins comme Saint-Pierre-et-Miquelon dans ses relations avec le Canada et concerne aussi bien la flotte commerciale que celle de la pêche.

⁹⁸ Cf. Célimène Fred, « *Les barrières techniques entravant les échanges économiques par voie maritime entre les pays de la Caraïbe* », note du Centre d'étude et de recherche en économie, gestion, modélisation et informatique appliquée (CEREGMIA)-Martinique, Université Antilles-Guyane, 15 janvier 2010.

La délégation à l’Outre-mer du CESE estime donc importante la dotation en infrastructures de désenclavement, notamment routières, portuaires, aéroportuaires et numériques des territoires ultramarins et des pays ou territoires qui les entourent. Mais cette dotation doit être pensée et mise en œuvre régionalement et être accompagnée d’initiatives politiques fortes visant à adapter plutôt qu’à ajouter des obstacles de toute nature avec les pays de leur immédiat voisinage. Les cahiers des charges de ces projets doivent prendre en compte toute atteinte à l’environnement et maîtriser les contraintes environnementales en référence aux indicateurs de l’Union européenne, en prévoyant notamment des mesures d’atténuation et de compensation.

Refonder la gouvernance de la coopération régionale

La question du *leadership* politique à l’exemple de l’incident diplomatique de Santo Domingo

□ Conforter le rôle des collectivités locales

Le deuxième Sommet des chefs d’État et de gouvernement de l’Association des États de la Caraïbe (AEC) s’est tenu les 16 et 17 avril 1999 à Santo Domingo, capitale de la République Dominicaine, pour réaffirmer la volonté de coopération des États caribéens dans la perspective du prochain millénaire et passer en revue les principaux enjeux communs aux pays de la région.

Cet événement a surtout été traité dans les départements français des Amériques (DFA) à travers les problèmes de la délégation française, conduite par la région Guyane, du point de vue de la non-signature par la France de la déclaration finale à cause du point 6 de ce texte véritable pierre d’achoppement en matière écologique. Comme expliqué plus loin, l’attribution de compétences internationales au bénéfice de la Guyane aurait dû lui permettre de disposer d’une participation au processus de conclusion de cet engagement international. Malheureusement, la souveraineté internationale ne reconnaît que la capacité des États à agir sur cette scène. L’intervention même minimale d’acteurs infra nationaux s’apparente à un consentement parfois contraint de l’ordre international à l’immixtion de nouveaux acteurs et conséquemment de nouvelles attentes.

Le point 6 de la déclaration finale est le suivant : « *Nous considérons la Mer des Caraïbes comme un actif d’une valeur inestimable et nous accordons une priorité spéciale à sa préservation. Nous déplorons par conséquent sa dégradation écologique et rejetons son usage continu pour le transport de déchets nucléaires et toxiques, qui pourraient de quelque façon que ce soit causer une plus grande dégradation du milieu marin* ».

Du point de vue des départements Français des Amériques, le point 6 de la déclaration de Santo Domingo a certainement été le plus médiatisé et démontre bien l’absence totale de cohérence d’un dispositif de représentation peu volontariste, dans la mesure où l’opposition du corps diplomatique français a obligatoirement conduit à ce que la délégation conduite par le président du Conseil régional de Guyane n’appose pas sa signature au document final au nom des intérêts stratégiques de la France.

En fait, si l'adaptation du dispositif juridique de coopération trouve une certaine réponse dans la faculté pour ces entités ultramarines de coopérer avec des États, des territoires ou des organismes régionaux, leur marge de manœuvre fortement encadrée freine la vigueur que ce dispositif pouvait entraîner. L'État reste le maître d'œuvre de la procédure. Par ailleurs, le législateur et le Conseil constitutionnel n'ont eu aucunement l'intention d'exclure le processus de conclusion des accords aux règles de procédures des articles 52 et 53 de la Constitution relatif aux traités et accords internationaux. Seule diffère l'insertion des exécutifs locaux ultramarins dont le Conseil constitutionnel⁹⁹ souligne qu'ils « agissent comme représentants de l'État et au nom de la République française ».

Des priorités divergentes dans l'action diplomatique des élus ultramarins et des représentants de l'État

Cet incident revêt plusieurs aspects. Premièrement, on peut relever un problème de coordination des services diplomatiques français, qui avaient déjà obtenu que le transport de matières nucléaires ne soit pas « condamné » mais seulement « déploré ». Il apparaît que les diplomates français en poste à Santo Domingo ont tenté sans succès d'obtenir l'insertion d'une remarque sur le haut niveau de sécurité de ces transferts, et se sont pour cela opposés à une signature qui avait l'aval du Quai d'Orsay. Deuxièmement, la question de l'intégration politique de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Guyane à leur environnement régional est posée de manière brutale, dans la mesure où une divergence d'intérêts avec la métropole a conduit à ce que ces territoires soient, de manière symbolique, exclus de la signature d'un processus jugé par eux essentiel pour l'affirmation de leur identité caribéenne et l'établissement de liens de solidarité avec leurs voisins.

Le principe de la représentation tournante, qui consiste à confier alternativement la tête de la délégation française à l'AEC à l'un des trois présidents de conseils régionaux des DFA, révèle ici une contradiction majeure et est à juste titre vivement remis en cause par les exécutifs locaux. Il apparaît en effet que la France n'a pas toujours les mêmes priorités diplomatiques dans la Caraïbe que ses départements des Amériques, et qu'on ne peut demander à ces derniers de la représenter et de poser des actes en son nom, en faisant l'impasse sur leurs propres perceptions et priorités. Il s'agit là d'une véritable situation de dissonance cognitive mettant mal à l'aise les élus ultramarins sommés de porter des projets qui peuvent être, de toute évidence, en contradiction avec leur propre vision des priorités et des enjeux en vu de leur mise en œuvre. Les besoins de la Caraïbe apparaissent comme immenses, et les responsables politiques de Martinique, de Guadeloupe, de Guyane et désormais depuis janvier 2010, de Saint-Martin et Saint-Barthélemy qui ont vocation à participer à l'AEC, ne peuvent y rester insensibles. Au lendemain d'un incident qui appellera sans doute à une renégociation du statut diplomatique des Outre-mer, aucune proposition n'est intervenue. On peut imaginer que la France réfléchira désormais à deux fois avant de leur confier la délégation lors de sommets de ce genre hautement sensible et touchant directement les intérêts internationaux de la France dans le monde, d'autant que ces exécutifs locaux, autorités décentralisées élues au suffrage universel, n'entendent pas forcément agir comme de simples plénipotentiaires dotés d'un « mandat » contenant les instructions données par les autorités de la République qui peuvent seules être mises en œuvre.

⁹⁹ Conseil constitutionnel, déc. n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, loi d'orientation pour l'Outre-mer, JO du 14 décembre 2000, p. 19830.

Au surplus, instaurer une présidence tournante impliquant une position de « chef de délégation » tous les cinq ans ne paraît pas objectif car ce délai est visiblement trop long. On en revient donc à mettre à l'ordre du jour la question de la présence en nom propre de chaque collectivité en qualité de membre associé afin qu'elles puissent de manière crédible faire entendre la voix de leur peuple et la voix de la France avec leur sensibilité locale spécifique respective.

Mieux coordonner l'action des différents acteurs de la coopération intervenant dans la zone géographique des territoires ultramarins

Il s'agit certes d'un problème de méthode mais il est important. En effet, la liste des acteurs de la coopération intervenant dans la zone géographique régionale des Outre-mer est impressionnante : ministère de l'Outre-mer, ministère des Affaires étrangères et européennes, ministère de l'Intérieur, Commission européenne, représentations de l'État dans les territoires ultramarins, ambassadeurs de France dans les États voisins, ambassadeurs de la coopération régionale, commissaires au développement endogène, Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales, représentants et services des collectivités ultramarines, différents organismes de coopération régionale, etc.

Cette abondance d'intervenants peut amoindrir l'efficacité des actions de coopération régionale, car elle peut être source d'actions redondantes ou contradictoires. Il est donc primordial de renforcer la coordination en matière de coopération régionale. Dans cet esprit, deux rendez-vous permettent désormais aux ambassadeurs situés dans les États frontaliers de pleinement intégrer les intérêts des Outre-mer. Une conférence régionale des ambassadeurs est organisée une fois par an dans chacune des zones concernées. Par ailleurs, lorsque tous les ambassadeurs de France à l'étranger se réunissent en conférence nationale des ambassadeurs à Paris, reçus à l'Élysée et au Quai d'Orsay, la ministre de l'Outre-mer organise à cette occasion une réunion spécifique au ministère pour réunir les ambassadeurs de États voisins des territoires ultramarins afin d'échanger sur des sujets communs et d'assurer une fonction de coordination et de synthèse. La délégation à l'Outre-mer du CESE soutient favorablement l'existence de ces deux rendez-vous qu'elle juge indispensables. Mais il faudrait aller plus loin dans la coordination, ne serait-ce qu'au niveau de chacune des zones géographiques. On peut s'interroger par exemple sur les raisons pour lesquelles les ambassadeurs à la coopération régionale ne sont pas résidents dans leur zone respective. De même, comme déjà constaté auparavant, les territoires ultramarins ne sont pas les seuls à faire de la coopération avec les pays qui composent leur environnement. Par le biais de la coopération décentralisée par exemple, des collectivités métropolitaines peuvent effectuer de la coopération avec ces États. Au niveau de l'UE, des actions en faveur de la coopération régionale peuvent être menées notamment avec des pays ACP.

Afin d'améliorer la coordination entre les différents acteurs de la coopération régionale intervenant dans la zone géographique des territoires ultramarins, la délégation à l'Outre-mer du CESE recommande d'une part l'organisation annuelle, pour chacune des zones géographiques (Caraïbe, Amazonie-Plateau-des-Guyanes, Océan Indien, Atlantique nord et Océanie), d'une conférence de coopération régionale élargie à l'ensemble des acteurs impliqués, y compris les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales à

l'instar des CESER. D'autre part, une conférence permanente de la coopération régionale pourrait se réunir régulièrement au sein de chaque zone géographique. Cette conférence, présidée par l'ambassadeur délégué à la coopération régionale, comprendrait les principaux acteurs locaux de la coopération régionale : l'État, les collectivités territoriales et la société civile.

Mieux connaître et répertorier les actions de coopération menées dans un pays ou un territoire

La coopération est une réalité dans tous les domaines. Ainsi, dans chacun des pays ou territoire voisin d'un territoire ultramarin sont en œuvre à un instant T, une multitude d'actions relevant de la coopération. Ces actions peuvent être menées par l'Union européenne *via* le FED, notamment si le pays est un pays ACP ; par des collectivités territoriales, dans le cadre de leur action extérieure ; par le territoire ultramarin concerné sur ses propres financements, le Fonds de coopération régionale, le FEDER, etc. ; par l'AFD ou encore des Organisations non gouvernementales (ONG), etc.

Toutes ces actions de coopération partent d'un élan de générosité louable mais si on examine la situation du pays ou territoire bénéficiaire, la cohérence des projets, leur pérennité, etc. ne sont pas toujours assurées. En effet, pour l'instant, l'ensemble des actions de coopération régionale menées à un moment donné ne sont pas nécessairement répertoriées et connues de tous les acteurs de la zone. C'est préjudiciable en termes d'efficacité car cette ignorance empêche par exemple de possibles et fructueuses collaborations ou des échanges de bonnes pratiques. Il est donc impossible actuellement de faire le bilan complet et l'évaluation des actions de coopérations dans un cadre régional. Or cette cartographie est indispensable pour mieux se repérer dans la multiplicité des actions mises en œuvre. Il s'agit *in fine* de savoir qui fait quoi et comment dans chaque pays ou État voisin d'un territoire ultramarin ainsi que la somme totale des financements mobilisés. Cette connaissance des actions engagées permettrait ensuite de mieux les prioriser, harmoniser et coordonner afin d'en améliorer l'efficacité à coût constant et de capitaliser sur les expériences.

La Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), instance de dialogue au plus haut niveau entre l'État et les collectivités territoriales dans leurs actions internationales, est tenue au titre de la loi d'établir et de tenir à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales. L'atlas français de la coopération décentralisée recense ainsi sur Internet de manière cartographique toutes les actions internationales menées par les collectivités territoriales françaises dans le cadre de la coopération décentralisée. Près de 12 000 projets de coopération décentralisée menés par plus de 4 700 collectivités territoriales françaises avec 9 800 collectivités de 138 pays y sont répertoriés à ce jour. Cet atlas contribue à une meilleure connaissance de l'action décentralisée. Il constitue un instrument au service de la cohérence et de l'efficacité des actions extérieures des collectivités territoriales. Grâce à cet atlas, il est donc possible de connaître dans chacun des pays ou territoires appartenant à la zone géographique des territoires ultramarins les actions de coopération décentralisée menées.

La délégation à l'Outre-mer souhaite la création sur Internet, d'un atlas de la coopération pour chacun des pays et territoires appartenant à la zone de coopération régionale des territoires ultramarins. Cet atlas aurait pour objectif *a minima* de répertorier les projets de coopération menés par l'UE, les collectivités territoriales, l'AFD, etc.

L'élaboration d'annuaires de la coopération comme ceux de La Réunion ou de Mayotte par exemple, sont aussi d'excellents outils que chaque territoire pourrait avoir à sa disposition. L'étape suivante pourrait être la constitution d'un annuaire unique pour chaque grande zone de coopération, puis pour l'ensemble des zones.

Développer et systématiser les commissions mixtes transfrontalières

Les commissions mixtes transfrontalières réunissent la France et les États voisins pour faire le point annuellement sur l'ensemble des grands sujets de coopération.

À titre d'exemple, en novembre 2011, Saint-Martin devrait voir la mise en place d'une commission mixte transfrontalière qui favorisera la mise en cohérence des projets développés de part et d'autre de l'île. De même, avant la fin 2011, la commission mixte France-Canada devrait statuer sur l'obtention du « statut vétérinaire » pour Saint-Pierre-et-Miquelon, statut indispensable pour vendre les produits locaux vers le Canada et exporter les déchets non recyclables. La commission mixte entre la Réunion et Madagascar devrait être relancée dès que possible.

La délégation à l'Outre-mer du CESE estime que les commissions mixtes, qui permettent d'avoir une vue d'ensemble, devraient être développées et systématisées et que les collectivités ultramarines devraient y avoir un vrai rôle institutionnel et non y être invitées comme simples participants.

Mieux former les personnes en charge de la coopération régionale

Comme le rappelaient MM. Leyssène et Diémert lors de leurs auditions devant les membres de la délégation à l'Outre-mer, la diplomatie est un métier. En matière de coopération régionale, il faut en particulier connaître quelques règles, maîtriser certaines procédures, adopter des postures. Un effort de professionnalisation de l'action de coopération régionale doit être poursuivi, notamment vis-à-vis des agents des collectivités locales qui auraient parfois tendance à se comporter, à leur corps défendant, dans les États étrangers comme s'ils traitaient avec une autre collectivité alors que souvent, ils ont pour interlocuteurs des ministres d'États indépendants ou leurs représentants¹⁰⁰.

La formation des personnes en charge de la coopération régionale passe aussi obligatoirement par une bonne maîtrise des langues étrangères parlées dans leur zone géographique et en particulier de l'anglais. Sans la maîtrise de ce dernier, dans la seule zone de l'Océan Indien, il n'est en effet pas envisageable de se rendre en Australie, en Inde, en Afrique du Sud ou en Chine. Cet effort à mettre en œuvre pour maîtriser les langues étrangères des zones de coopération (anglais, espagnol, portugais, etc.) n'est pas contradictoire avec la promotion de la francophonie. Ces deux objectifs doivent s'articuler.

La maîtrise du système politique et juridique des pays partenaires de la coopération est également cruciale pour que les collectivités ultramarines puissent jouer un rôle de premier plan dans les organisations internationales. Des formations continues et initiales

¹⁰⁰ Audition de M. Philippe Leyssène, ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan Indien, devant les membres de la délégation à l'Outre-mer du CESE, le 10 mai 2011 et audition de M. Stéphane Diémert, ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane le 27 septembre 2011.

devraient être opportunément développées dans ce domaine si l'on souhaite réellement que les acteurs locaux arrivent progressivement à s'imprégner des « codes diplomatiques » qui permettent de réussir les projets d'accord et de partenariat au titre de la coopération.

La délégation à l'Outre-mer du CESE estime que les personnes en charge de la coopération régionale dans les territoires ultramarins devraient bénéficier de formations spécifiques définies en partenariat avec notamment le ministère des Affaires étrangères et européennes.

Mieux impliquer la société civile, condition de réussite des projets

La question du rôle de la société civile, tout autant actrice dans la coopération régionale, que destinataire de projets publics, est cruciale. Elle constitue une prise de conscience de la finalité même de la coopération et dans un sens plus large, de la construction européenne.

Comme pour la construction européenne, la coopération transfrontalière, qui en est un élément majeur, ferait bien de garder le souvenir de ses débuts et de l'enthousiasme dont ont fait preuve tant les pères politiques de l'Europe que les citoyens habitant près des frontières peu après la fin de la Seconde guerre mondiale.

Sous l'impulsion des programmes INTERREG, on a développé une coopération surtout portée par les pouvoirs publics. Malgré les succès incontestables qui ont pu être atteints, des lacunes ont subsisté, liées au fait que la vie n'est pas uniquement le fait des pouvoirs publics. Les politiques européennes d'ouverture des marchés, de mise en concurrence et de privatisation des services ont renforcé cette tendance.

Comment alors inclure les champs de la vie non organisés par la sphère publique, les entreprises, les universités, les partenaires sociaux, les acteurs de la culture, le monde sportif, associatif et autres ONG, notamment environnementales ?

Tant l'Union européenne que les acteurs institutionnels ont compris l'enjeu de montrer au citoyen la plus value concrète de ces politiques pour leur vie quotidienne et, si possible, non seulement de les insérer dans ces processus, mais d'en faire des acteurs actifs - cette fois avec l'objectif d'une participation large et avec un souci de démocratisation et de valorisation de la créativité que peuvent apporter les acteurs de la société civile. Quant aux États, leur rôle a vocation à être à l'avenir davantage celui de facilitateurs que de contrôleurs.

Peut-être faudrait-il parler d'activités transfrontalières et non de « coopération » transfrontalière quand il s'agit des acteurs de la société civile, puisqu'il ne s'agit en général pas d'actes formels ou symboliques, mais d'actes de la vie quotidienne : visiter un concert du festival « Euroclassique » ou faire ses achats à une foire agricole transfrontalière.

Les territoires ultramarins vivent des différences entre leurs territoires qui pourraient former ensemble un bassin de vie attractif. Jour après jour, des milliers de citoyens pourraient profiter des multiples possibilités offertes par les pays voisins comme l'expression d'une certaine qualité de vie.

L'enjeu consiste donc à regrouper, en « synergie », tous les acteurs et projets transfrontaliers existants dans les domaines politique, économique, scientifique, universitaire, social et environnemental.

Cependant, ce projet ne pourra pas prendre vie sans la participation active et l'engagement des citoyens. Les contrats, les accords, les coopérations entre experts ne suffiront pas à donner à ce territoire un « visage » au-delà des frontières, ni à créer un sentiment d'appartenance commune.

L'enjeu est de permettre une osmose entre les populations en favorisant tous les éléments qui permettent de vivre ensemble dans un bassin de vie. L'implication de la société civile permet d'apporter des solutions concrètes à toutes les problématiques rencontrées, que ce soit en matière de droit social, fiscal, d'emploi, de logement, de transports, de soins, d'environnement...

Le succès de cette initiative passe par l'adhésion de la sphère politique des différents pays aux objectifs de développement communs en oubliant la défense individuelle du « pré carré » national et la tentation protectionniste de chaque territoire.

L'État et les élus locaux devraient susciter cette adhésion populaire pour concevoir une démarche participative qui fonde une gouvernance transfrontalière nouvelle. Les Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER) pourraient jouer un rôle de facilitateur avec les sociétés civiles voisines. De même, la mise en place d'un dialogue social territorial transfrontalier, dont les modalités restent à préciser, conforterait cette démarche. Les médias pourraient jouer un rôle important dans la construction de cette identité interrégionale et dans l'émergence d'un sentiment d'appartenance au territoire. Certes, ils permettent de faire connaître les projets et les politiques transfrontalières locales, mais ils intéressent tout particulièrement le citoyen lorsqu'ils évoquent des initiatives qui ont un impact direct sur sa vie de tous les jours. D'ailleurs, les expériences menées montrent que l'intérêt de la population pour les questions transfrontalières est une réalité et qu'elle est renforcée lorsque les supports proposent une expression libre et des échanges directs entre les citoyens de l'espace transfrontalier. Les initiatives dans ce domaine restent isolées et disparates. Cela pose la question d'une « mission de service public audiovisuel » dans l'espace interrégional qui permettrait de développer et de financer des projets de médias pérennes.

Mais comme il a été dit, la société civile recouvre une diversité d'acteurs (associations, entreprises, partenaires sociaux, universités...) aux capacités techniques et financières très disparates. Le montage et le suivi de démarches transfrontalières requièrent des compétences bien spécifiques et des ressources financières complémentaires à celles utilisées pour les activités traditionnelles de ces structures. Dans ce contexte, il est indispensable que les institutions appuient ces actions de coopération régionale en créant des dispositifs financiers dédiés.

La délégation à l'Outre-mer du CESE considère l'implication des acteurs de la société civile comme un gage de réussite des projets de coopération régionale.

Cibler en priorité les projets répondant aux intérêts réciproques

Recentrer une partie de la politique de coopération de la France sur les zones géographiques des territoires ultramarins

En décembre 2010, le ministère des Affaires étrangères et européennes a publié un document cadre sur la politique de coopération et de développement de la France. Cette publication synthétise en un même document la stratégie française de coopération, ses priorités géographiques et sectorielles, ainsi que les moyens financiers et humains que la France y consacre.

Afin de répondre au défi d'une mondialisation maîtrisée et de garantir les grands équilibres de la planète sur le long terme, la stratégie française de coopération se concentre sur quatre objectifs majeurs : favoriser une croissance durable et équitable pour les populations les plus défavorisées ; lutter contre la pauvreté et les inégalités ; préserver les biens publics mondiaux ; assurer la stabilité mondiale et l'État de droit.

En termes de priorité géographiques, la France concentrera en 2011 sa coopération dans deux régions prioritaires, l'Afrique subsaharienne et le bassin méditerranéen, complétée par des interventions dans deux catégories de pays, les pays en crise et les pays émergents.

Ainsi, pour le *triennum* budgétaire 2011-2013, les cibles par partenariat différencié sont définies comme suit :

- Afrique subsaharienne :
 - plus de 60 % de l'effort financier de l'État sur l'ensemble de la zone ;
 - plus de 50 % des subventions sur les 14 pays pauvres prioritaires ;
- Méditerranée : 20 % de l'effort financier de l'État ;
- Pays en crise : 10 % des subventions (gestion des crises et post-crise, hors interventions relevant de la prévention) ;
- Pays émergents : au maximum 10 % de l'effort financier de l'État.

Dans les autres pays et régions, la France sera principalement représentée par le biais de sa participation aux instruments européens et multilatéraux, pour un coût budgétaire bilatéral limité.

Les pays appartenant aux zones de coopération des territoires ultramarins et les zones ainsi définies ne font pas partie des priorités géographiques de la coopération française. De façon plus générale, les territoires ultramarins, qu'on aime parfois présenter comme les « postes avancés de l'UE » dans le monde, n'apparaissent pas comme des relais préférentiels de la coopération française.

Tout au plus est-il indiqué que « *la politique de coopération avec une région ou un pays donné peut avoir des conséquences importantes pour les collectivités ultramarines, notamment dans les domaines économiques et commerciaux, ainsi que pour les questions de sécurité et d'immigration. À cet égard, la politique de coopération veillera dans les pays proches des collectivités ultramarines à l'intégration des priorités de ces collectivités* »¹⁰¹.

Or, comme l'a remarqué Mme Lapierre lors de son audition¹⁰², l'Agence française de développement (AFD) essaie aujourd'hui de bâtir une stratégie plus concrète de coopération régionale des territoires ultramarins à côté de ses deux stratégies existantes qui sont la stratégie internationale et la stratégie Outre-mer. En effet, l'AFD est présente à la fois dans les pays étrangers et dans les territoires ultramarins. Elle souhaite donc mieux coordonner ces différentes stratégies dans les zones géographiques des Outre-mer. Le ministère des Affaires étrangères et européennes pourrait s'inspirer de ces réflexions et de ces travaux.

La délégation à l'Outre-mer du CESE propose que la place et le rôle des territoires ultramarins dans la stratégie de coopération de la France soient mieux pris en compte et confortés.

¹⁰¹Ministère des Affaires étrangères et européennes, « *Coopération au développement : une vision française - Stratégie 2011* », document cadre, décembre 2010, p. 28.

¹⁰²Audition de Mme Odile Lapierre, directrice adjointe des Opérations à l'AFD, devant les membres de la délégation à l'Outre-mer du CESE, le 12 juillet 2011.

Hiérarchiser et mieux définir les objectifs

Les objectifs de la coopération régionale des territoires ultramarins doivent être mieux définis et hiérarchisés. La délégation à l’Outre-mer du CESE souhaiterait que les priorités de la coopération régionale des Outre-mer soient les suivantes :

- favoriser le développement économique, social et environnemental ;
- participer à la préservation des biens publics mondiaux.

Favoriser un progrès économique, social et environnemental partagé

La coopération régionale doit favoriser l’intégration économique des territoires ultramarins dans leur zone de référence et dans les secteurs où ils possèdent une « plus-value » tels les énergies renouvelables¹⁰³, la santé ou le spatial. Ainsi, après des années de réticences, la Nouvelle-Calédonie a exprimé le souhait d’adhérer au traité *Pacific Island Countries Trade Agreement* (PICTA) qui est un accord de libre échange entre les pays insulaires océaniques en faveur du développement des échanges dans la zone. Cette adhésion ouvrirait les marchés insulaires océaniques aux entreprises néocalédoniennes. De même, la Guyane, dans le cadre de l’ouverture du pont sur l’Oyapock, cherche à créer les conditions pour développer les échanges économiques avec l’État brésilien voisin, l’État fédéré de l’Amapá. Ainsi la chambre de commerce et d’industrie de Guyane a ouvert une antenne à Amapá.

Dans son avis intitulé « *Les énergies renouvelables Outre-mer : laboratoire pour notre avenir* »¹⁰⁴, le « CESE constate que toutes les îles des Caraïbes, de l’Océan Indien et du Pacifique sont confrontés aux mêmes besoins en énergie que les territoires français. [...] L’Outre-mer français a, du point de vue du CESE, un rôle non négligeable à jouer afin de promouvoir les filières nationales dans ce domaine et, par la même, de favoriser le développement de ses différents voisins. Le principe de ce type de coopération devrait être envisagé avec d’autres États insulaires ou non, dans le bassin Caraïbe, dans l’Océan indien et dans le Pacifique, notamment en relation avec les différents forums stratégiques relatifs aux politiques énergétiques à mettre en place. Il s’agira, au delà des intérêts propres à notre Outre-mer, de coopérer avec les multiples États insulaires de la zone qui éprouvent de grandes difficultés à assurer leur développement économique faute de ressources énergétiques. »

Lors de son audition devant les membres de la délégation à l’Outre-mer, M. Bertrand Cousteaux a souligné que les projets à même de dynamiser le développement endogène des départements et régions d’Outre-mer pouvaient initier des projets de coopération régionale et vice-versa.

Ainsi, il a expliqué que le projet de développer à Mayotte une aquaculture responsable et compétitive au niveau mondial devrait avoir pour objectif d’aboutir à une production annuelle de 10 000 tonnes au lieu des 1000 initialement prévues. En effet, le marché mondial

¹⁰³Dans l’avis du CESE de juillet 2011 sur les énergies renouvelables, il est d’ailleurs mentionné que le développement des filières renouvelables dans l’Outre-mer doit constituer aussi une « vitrine » de notre recherche et de ses applications industrielles. À l’heure où s’élabore une nouvelle approche des coopérations entre l’Union et l’ensemble des territoires ultramarins, le CESE considère qu’une occasion s’offre d’intégrer systématiquement un volet « énergies renouvelables » dans les futures coopérations communautaires. Cf. l’avis du CESE intitulé *Les énergies renouvelables Outre-mer : laboratoire pour notre avenir*, rapporté par M. Patrick Galénou, au nom de la section des activités économiques (juillet 2011).

¹⁰⁴Conseil économique, social et environnemental, *Les énergies renouvelables Outre-mer : laboratoire pour notre avenir*, avis présenté par M. Patrick Galénou, rapporteur au nom de la section des activités économiques, juillet 2011.

de l'aquaculture représenterait près de 65 millions de tonnes, la Chine en produisant 40 millions. En conséquence, un niveau minimum de production est indispensable pour s'inscrire dans la concurrence mondiale. Pour mémoire, la production de Madagascar serait de l'ordre de 8 500 tonnes, celle du Mozambique de 1 000 tonnes et celle de La Réunion de 40 tonnes. Enfin Maurice aurait l'ambition d'en produire 30 000 tonnes. Ce projet de développement endogène mahorais vise évidemment au développement de l'économie locale mais il pourrait également être à l'origine d'une vraie dynamique régionale autour de l'aquaculture incluant les pays et territoire riverains comme Madagascar, le Mozambique, Maurice, les Seychelles et La Réunion. La coopération régionale pourrait en particulier porter sur la mutualisation de certains équipements (antenne de l'IFREMER à Mayotte, etc.) et de problématiques communes (recherche, savoir-faire, production d'aliments, etc.).

De même, pour alimenter sa filière d'élevage, La Réunion doit importer de grandes quantités de matières premières agricoles (blé, maïs, soja, etc.) en provenance de pays relativement éloignés comme l'Argentine, la Chine, etc. En effet, l'île ne possède pas suffisamment de terres agricoles pour les produire. Aujourd'hui certains pays voisins comme Madagascar et le Mozambique disposent d'immenses surfaces agricoles. Un projet de coopération agricole possible serait d'envisager de produire dans ces pays toutes les matières agricoles dont La Réunion a besoin sans tomber dans les travers de la captation ou de la spoliation des terres. Une solution serait de travailler uniquement avec des agriculteurs propriétaires de leurs terres et de créer de véritables partenariats reposant à la fois sur le savoir-faire réunionnais, la satisfaction des besoins agricoles de La Réunion mais aussi de Madagascar et du Mozambique et leur développement économique conjoint. En outre, ce projet de coopération agricole consoliderait le développement endogène de La Réunion en valorisant son savoir-faire agricole, en sécurisant l'approvisionnement de sa filière d'élevage et en offrant un débouché intéressant aux jeunes techniciens agricoles réunionnais qui ont des difficultés d'accès à la terre pour travailler.

Participer à la préservation des biens publics mondiaux

La maîtrise du changement climatique, de l'érosion de la biodiversité, de la propagation des maladies contagieuses et l'amélioration de la stabilité financière, entre autres, constituent aujourd'hui des enjeux collectifs. Ces enjeux ne sont aujourd'hui pas correctement pris en charge ni par les marchés, parce que leur bénéfices ne sont pas « appropriables », ni par les États, car leurs bénéfices ne peuvent être circonscrits dans leurs frontières¹⁰⁵. La coopération régionale mise en œuvre par les territoires ultramarins devrait s'inscrire prioritairement dans la préservation de ces biens publics mondiaux¹⁰⁶.

L'Agence française de développement (AFD) et le Fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) ont déjà financé des projets visant la sauvegarde de ces biens publics mondiaux. C'est le cas notamment du projet *Coral Reef InitiativeS for the Pacific* (CRISP) de promotion des récifs coralliens en Océanie. Ce projet, porté par la France et préparé par l'AFD depuis 2002, avait pour ambition de définir et mettre en œuvre des stratégies et des projets visant à préserver la biodiversité des récifs coralliens et à valoriser les services économiques et environnementaux qu'ils apportent. Le CRISP a donc été conçu comme un vecteur d'intégration des États du Pacifique et des collectivités françaises d'Outre-mer. Après

¹⁰⁵Ministère des Affaires étrangères et européennes, « *Coopération au développement : une vision française – Stratégie 2011* », document cadre, décembre 2010.

¹⁰⁶La description des actions de préservation des biens publics mondiaux figure en annexe 6.

six années de mise en œuvre, le bilan fait état d'un nombre impressionnant de résultats très concrets avec notamment la création d'une cinquantaine d'aires marines protégées dans 11 pays, couvrant une superficie de plus de 400 000 km². Ce projet a permis le financement d'environ 80 projets dans 17 pays de la zone Pacifique, et la participation d'une quarantaine de partenaires (organismes de recherche et ONG locaux), pour un montant global de l'ordre de 15 millions d'euros¹⁰⁷. La délégation à l'Outre-mer du CESE recommande que ce type de coopération puisse être étendu à tout projet concernant la biodiversité des territoires ultramarins, lorsque cela s'avère pertinent.

Les maladies émergentes représentent une menace croissante, en lien notamment avec la mondialisation des échanges et le changement climatique. Les États insulaires de l'Océan Indien sont particulièrement sensibles à ce risque, comme l'a montré l'épisode récent du chikungunya. La vulnérabilité économique de ces États très dépendants du tourisme plaide pour une organisation régionale de l'alerte et de la réponse aux épidémies. En 2007, les Comores, la France (La Réunion), Madagascar, Maurice et les Seychelles ont ainsi mis en place le Centre de recherche et de veille sur les maladies émergentes dans l'Océan Indien (CRVOI) dans le cadre de la Commission de l'Océan Indien. Le projet leur permet d'échanger l'information épidémiologique, de renforcer leurs capacités techniques et de mutualiser leurs moyens en cas d'urgence sanitaire. Le réseau ainsi créé s'appuie sur les pôles d'expertise régionaux que sont l'antenne de l'Institut de veille sanitaire de La Réunion et l'Institut Pasteur de Madagascar.

Le Suriname est confronté aux mêmes problématiques qu'en Guyane. Comme le constatait l'AFD dans son plan 2008-2010, « *l'exploitation clandestine et polluante des ressources forestières et minières des deux territoires constitue par ailleurs un enjeu stratégique commun pour la France et le Suriname, la protection durable de la forêt primaire, qui s'étend sur l'ensemble du Plateau des Guyanes, et de sa biodiversité n'ayant de chances de succès que si elle est conduite en partenariat* ». La dégradation des eaux fluviales doit être également prise en considération. Comme en Guyane, le secteur de l'exploitation aurifère a une composante à la fois formelle et informelle. Les exploitants clandestins, sont souvent, sinon majoritairement, d'origine brésilienne. L'extrême porosité de la frontière permet une communication constante entre les deux secteurs illégaux de part et d'autre du Maroni. L'approvisionnement des orpailleurs clandestins opérant sur le territoire français provient du Suriname. En janvier 2008, un accord de coopération policière entre le Suriname et la France a bien été conclu. Mais la coopération régionale est difficile, en dépit de la bonne volonté des autorités, ne serait ce que parce que le corpus juridique de réglementation au Suriname n'a qu'une lointaine parenté avec le dispositif français. De même, les moyens mis en place par la France dans le cadre de l'opération « harpie » n'ont pas leur équivalent au Suriname. La mobilité des orpailleurs clandestins rend la surveillance trop aléatoire pour être réellement efficace.

La délégation à l'Outre-mer du CESE préconise que la diplomatie française, dans le cadre des échanges franco-brésiliens et franco-surinamais, attire l'attention des parlements de ces pays sur l'importance d'accélérer la ratification des conventions et accords de coopération en matière de police et de justice afin de conforter la coopération régionale.

¹⁰⁷Gabrié Catherine, « *Six années pour la protection, la gestion et la valorisation des récifs coralliens du Pacifique – Capitalisation des résultats* », rapport du CRISP, préface, p. 3, 2011.

Quelques voies à explorer avec de réelles potentialités de développement dans la réciprocité

❑ Le développement endogène « ouvert »

La théorie des étapes de la croissance développée par Rostow explique que toute société passe par cinq phases : tradition, transition, décollage (*take off*), maturité et consommation intensive. Le problème soulevé par le développement se situe au niveau de la troisième séquence. Le décollage se produit grâce à une forte augmentation du taux d'investissement, déclenchant une dynamique autoentretenue de la croissance.

Le développement endogène des économies ultramarines passe par la valorisation des secteurs productifs qui ne peuvent s'effectuer que sur place comme c'est le cas pour l'industrie touristique, l'industrie des énergies renouvelables, l'industrie du bois et de sa transformation énergétique, l'industrie minière, l'industrie et la recherche-développement et production en matière de biodiversité, les dérivés de l'industrie sucrière, etc. Ce sont des créneaux nécessitant une technologie de pointe et utilisant une matière première locale n'existant pas dans les pays développés. Des pays en développement pourraient être intéressés par ces *process* et les techniques mises en œuvre pourraient être exportées. En ce qui concerne la probable exploitation d'hydrocarbures en Guyane, l'État devra veiller tout particulièrement à ce que les collectivités, les entreprises locales et plus généralement la population guyanaise soient associées et bénéficient des retombées économiques. À cet égard, dès que l'existence d'un réservoir exploitable sera confirmée, la délégation à l'Outre-mer du CESE recommande :

- que des discussions soient engagées entre l'État et l'ensemble des parties prenantes ;
- qu'une étude sur les contraintes législatives et réglementaires qui encadrent ce type d'activité soit réalisée par les pouvoirs publics ;
- que toutes les études d'impact soient fondées sur les trois piliers du développement durable : économique, social et environnemental.

La mission d'appui concernant le développement de l'industrie pétrolière au large de la Guyane, confiée fin novembre 2011 à Mme Anne Duthilleul par les ministres de l'Écologie, de l'Industrie et de l'Outre-mer, devrait fournir les premiers éléments d'information et un premier cadrage, ainsi que l'avis du CESE intitulé « *De la gestion préventive des risques environnementaux : la sécurité des plateformes pétrolières en mer* », dont les rapporteurs sont Messieurs Jacques Beall et Alain Feretti.

Mais ce développement endogène doit être « ouvert » au regard des possibles complémentarités avec les pays de leurs zones respectives à bas coût de travail se traduisant par une activité de production simultanément dans un des Outre-mer et dans un pays voisins, à vocation d'exportation vers l'Europe : des produits seraient « semi-finis » dans des unités industrielles Outre-mer utilisant des technologies de pointe et une main-d'œuvre compétente et bien formée. Ces produits seraient ensuite transportés dans un pays voisin voire transfrontalier où ils recevraient une finition nécessitant l'emploi d'une main d'œuvre peu onéreuse. Enfin, ils seraient exportés vers l'Union européenne. C'est tout l'enjeu dans le domaine de l'accès des Outre-mer aux marchés ACP : au-delà d'une asymétrie substantielle dont les pays ACP vont bénéficier dans un premier temps, il conviendrait de bien négocier le délai d'atteinte de la réciprocité qui leur est demandée (désarmement tarifaire, libéralisation

des échanges, sans limite dans le temps) qui devra être le plus court possible. Les APE ont été conçus pour transformer les relations commerciales actuelles entre les ACP et l'Union européenne en régimes commerciaux compatibles avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Des préoccupations s'expriment à propos de ces futures relations, en particulier par les élus locaux et la société civile ultramarine, qui éprouvent des difficultés à évaluer les coûts et les avantages des APE pour leur développement endogène et/ou pour leur stratégie de coopération et d'intégration régionale par peur de perdre plus qu'ils ne gagnent. Ces accords comportent toutefois des clauses de sauvegarde régionale qui permettraient, au cas par cas et en situation de crise, de rétablir temporairement des barrières à l'importation.

Une dynamique « gagnant-gagnant » avec les États voisins

Il faut absolument travailler, *via* le secteur privé, en essayant de promouvoir une dynamique « gagnant-gagnant » entre les collectivités d'Outre-mer et les États étrangers voisins. En effet, si on se rend dans un pays étranger en essayant de favoriser l'implantation d'entreprises ultramarines, en général, cette démarche ne sera pas appréciée, sauf si on arrive à le convaincre qu'il va y gagner quelque chose. La recherche de création de flux doit aller dans les deux sens afin de promouvoir une dynamique « gagnant-gagnant » entre les collectivités Outre-mer et les États étrangers voisins. Voilà donc un paradoxe qu'il ne faut pas perdre de vue : avoir la volonté de prendre des mesures de progrès concertées à l'échelle interrégionale tout en ayant à l'esprit une stratégie de recherche de compétitivité alors que nos indicateurs économiques dans ce domaine ne nous sont pas favorables, du fait des contraintes structurelles qui pèsent sur la compétitivité des produits (faible valeur ajoutée des productions exportées, éloignement géographique des marchés export, coûts élevés des facteurs de production). Cette situation résulte également de l'orientation du système productif vers la satisfaction du marché intérieur et de la polarisation des relations commerciales avec la métropole. Au niveau de la zone Atlantique par exemple, les relations économiques et commerciales avec les pays environnants sont marginales, en raison de l'avantage de fait dont ils bénéficient dans le cadre de la coopération régionale caribéenne au sein de l'Organisation des États de la Caraïbe Orientale (CECO) et de la Communauté caribéenne du marché commun (CARICOM), auxquelles ne participent pas les DFA. Les difficultés de transport, les écarts de pouvoir d'achat avec les clients caribéens, le renchérissement des produits des Outre-mer dans la zone dollar, les barrières linguistiques et les barrières à l'entrée, notamment pour l'accès aux circuits de distribution, sont autant d'obstacles au développement des échanges avec l'environnement régional. De plus, à l'instar de l'octroi de mer qui protège les marchés des DFA, le tarif extérieur commun de la CARICOM est pénalisant pour les produits en provenance des DFA.

Le discours « gagnant-gagnant » n'aura donc de sens que s'il s'accompagne d'une stratégie cohérente pour le transformer en actions concrètes favorables aux échanges économiques. Il faut par exemple financer le développement des infrastructures (aéroports, ports, routes), aussi bien dans les pays étrangers que dans les collectivités Outre-mer, pour faciliter l'échange et la pénétration des marchés. Lorsque l'AFD finance un aéroport au Vanuatu, cela facilite également le déplacement des entrepreneurs Calédoniens. Quand elle finance un projet d'exploitation de la géothermie à la Dominique, en coopération avec la Martinique et la Guadeloupe, c'est pour favoriser l'insertion régionale de ces trois îles, qui pourrait permettre de couvrir 10 % des besoins en énergie des deux îles françaises.

Un changement d'état d'esprit s'impose dans la façon d'aborder ces sujets sensibles pour les élus et les populations. Lorsque des projets sont proposés dans les pays étrangers, il faut arriver à faire comprendre qu'ils sont souvent une source d'opportunités plutôt qu'une source de menaces. La réhabilitation de la route entre Paramaribo et Albina au Surinam va ainsi faciliter la circulation entre la capitale de ce pays et la ville frontière guyanaise de Saint-Laurent-du-Maroni, accessible uniquement grâce à un bac fluvial transfrontalier. Les craintes exprimées sont compréhensibles et on peut penser que des personnes vont emprunter la route et venir en Guyane avec des produits concurrents. Néanmoins, en regardant le fleuve Maroni, on voit des routes qui partent dans tous les sens. La protection des frontières, les douanes et la réglementation sont des sujets qui existent et qui concernent l'État. Mais la route peut être perçue comme une possibilité de développement et d'échanges dans l'autre sens ; elle peut apparaître comme une menace, mais aussi comme une opportunité dans un objectif de rééquilibrage régional ! La création de valeur ne vient pas uniquement dans un sens (l'entreprise d'Outre-mer qui va vendre son produit ou ses services), mais aussi dans l'autre, parce que cela fait baisser les prix, cela crée des emplois, etc.

Les technologies universelles constituent une belle illustration : elles ne doivent pas être négligées, comme le câblage par fibre optique dans le cadre de la promotion des nouvelles technologies de l'information et de la communication qui abolissent les distances et accroissent l'efficacité et la productivité (télé médecine, télé enseignement). Là encore, la logique « gagnant-gagnant » doit exister.

Croissance et développement durable

La plupart des économies d'Outre-mer, par leur situation dans des zones au climat privilégié et à l'environnement naturel unique, doivent impérativement prêter attention aux retombées négatives des activités d'exploitation des ressources, en particulier minières. Une gestion durable et équilibrée des ressources qui préserve la diversité de ces écosystèmes peut faire croître les avantages comparatifs de ces économies sur le plan touristique par exemple, mais aussi faire émerger des opportunités de développement dans d'autres domaines, tel que celui de la recherche scientifique. Cependant ces atouts doivent être judicieusement exploités car ils peuvent avoir des effets pervers tels qu'une trop grande dépendance aux transferts, une surexploitation des ressources naturelles ou une dégradation du patrimoine environnemental. Il faut donc veiller à ce que les trois composantes, économique, sociale et environnementale du développement durable soient prises en compte.

L'engagement durable du nickel en Nouvelle-Calédonie

Le problème des retombées des industries d'extraction de ressources peut être illustré avec la prise en considération des enjeux environnementaux de l'exploitation du nickel en Nouvelle-Calédonie, qui représente 80 % des exportations du territoire. Le nickel, dont la Nouvelle-Calédonie possède entre 20 à 30 % des réserves mondiales, est le moteur de son économie. Longtemps le seul opérateur industriel local, la Société le nickel (SLN), du groupe Eramet, devra faire face d'ici la fin de l'année 2011 à la concurrence d'une filiale du groupe brésilien Vale installée dans le sud de l'archipel puis du site du Koniambo, les deux ayant prévu de produire annuellement 60 000 tonnes de nickel en rythme de croisière. Avec un prix du nickel repassé depuis 2010 au-dessus de 20 000 dollars la tonne, après avoir chuté sous 10 000 dollars début 2009, d'autres projets sont en cours.

Grâce à une politique environnementale cohérente entre l'État et les collectivités visant à atténuer les impacts de l'exploitation, à renforcer la réglementation et à développer la recherche, une exploitation raisonnée des ressources en nickel a été possible en s'inscrivant dans une véritable stratégie de développement durable. En participant de façon active à cette politique (fondation pour le développement durable, techniques de protection de l'environnement sur la mine, projet Koniambo Propre sur l'environnement industriel), la Société le nickel traduit son engagement durable sur le territoire, ce qui est essentiel compte tenu de sa situation dans le tissu socio-économique local (1^{er} employeur privé, 880 M € de chiffre d'affaire (CA), 67 M € d'impôts et taxes, soit 15 % des revenus fiscaux, etc.). Cette approche permet un partage équitable de la valeur ajoutée liée à la ressource entre l'économie locale et la métropole ou les pays d'exportation : le Japon, mais aussi Taïwan, la Corée du Sud ainsi que l'Espagne, qui sont d'importants acheteurs de minerai de nickel ou de fero- nickels.

L'exploitation minière responsable en Guyane

Un Schéma départemental d'orientation minière (SDOM)

La Guyane est également engagée dans une logique d'exploitation minière écologiquement responsable. Le gouvernement souhaite promouvoir en Guyane une extraction, notamment aurifère, compatible avec les exigences de préservation de l'environnement. À ce propos, l'arrêté n° 1231/SG du 08 juin 2004 fixe les prescriptions transitoires relatives à l'utilisation du mercure pour l'exploitation aurifère en Guyane (interdiction de l'utilisation du mercure à compter du 01 janvier 2006) et les arrêtés préfectoraux d'autorisation d'exploiter comportent notamment un paragraphe sur la déforestation limitée au strict nécessaire, un paragraphe sur le phasage des travaux avec un réaménagement coordonné à l'avancement des travaux et enfin, un paragraphe sur la mise en place d'un programme de revégétalisation (et réhabilitation au fur et à mesure de l'exploitation).

Un schéma départemental d'orientation minière (SDOM) a été élaboré par le préfet du département de la Guyane dans les conditions prévues par l'article 68-20-1 du code minier (en réponse au « non » à lamgold d'exploiter). Il définit, notamment par un zonage, la compatibilité des différents espaces du territoire de la Guyane avec les activités minières, en prenant en compte la nécessité de protéger les milieux naturels sensibles, les paysages, les sites et les populations et de gérer de manière équilibrée l'espace et les ressources naturelles. Le schéma devrait tenir compte de l'intérêt économique de la Guyane et de la valorisation durable de ses ressources minières. Au sein des secteurs qu'il identifie comme compatibles avec une activité d'exploitation, il fixe les contraintes environnementales et les objectifs à atteindre en matière de remise en état des sites miniers. Reste à l'adopter après validation de la gouvernance au regard du Schéma d'aménagement régional (SAR) de la Guyane, des conditions d'accès à la ressource alluvionnaire pour les artisans et des exigences strictes du monde associatif.

Lutte contre l'orpaillage clandestin : application de la loi de garantie sur les métaux précieux en Guyane

La réglementation de la garantie des métaux précieux est applicable sur le territoire métropolitain, dans certains départements d'Outre-mer (Guadeloupe, Martinique, La Réunion et Guyane) conformément à l'article 553 bis du Code général des impôts (CGI) et à l'article 133 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, et sur le territoire monégasque. Elle s'applique aussi bien aux ouvrages neufs qu'aux ouvrages d'occasion (article 521 du CGI) destinés à être commercialisés sur le territoire national. Elle s'impose à toutes les personnes qui détiennent des matières d'or, d'argent ou de platine ouvrées ou non ouvrées dans le cadre de leur activité professionnelle ou qui les commercialisent sur le territoire national.

Elle impose la tenue d'un livre de police aux acteurs de la filière (bijoutiers, joailliers, horlogers...) : d'où la traçabilité escomptée (n'acheter de l'or qu'à des professionnels reconnus). En pratique, le bijoutier-joaillier appose son poinçon (origine du fabricant) et celui du titre de l'or pour garantir au consommateur la qualité du produit acheté. En Guyane, selon le syndicat des bijoutiers, quelques kilogrammes d'or annuels sont achetés à des exploitants aurifères légaux et transformés localement. L'essentiel de la production de bijoux à façon en Guyane est obtenu à partir d'or acheté (et déjà allié) en Europe (essentiellement en Italie).

Il convient de rappeler que :

- la production d'or annuelle en Guyane des opérateurs légaux (une petite vingtaine) se situe actuellement entre 1 et 2 tonnes (plus proche de 1 tonne) ;
- il y a en Guyane environ 10 000 clandestins (hypothèse très basse, source ministère), plus du double selon la profession. La production des illégaux s'établit à une dizaine de tonnes/an.

On peut raisonnablement (en prenant les hypothèses les plus basses) tabler sur une production illégale d'or de 10 t/an (ce qui est 10 fois supérieur à la production légale). Or, le marché guyanais (fabrication de bijoux) se situe à quelques kilogrammes d'or (probablement moins de 50 kg) par an : il est illusoire de penser que l'application de cette loi soit à même de lutter contre l'orpaillage clandestin, la filière d'écoulement de l'or illégal ne se situant pas sur le marché local mais essentiellement au Brésil et au Suriname.

Le principal objectif de cette loi est d'assurer notamment au consommateur le titre de l'ouvrage dont il fait l'acquisition. Les services de la douane en Guyane espèrent que les opérateurs miniers (légaux) mettent en place le livre de police afin d'assurer une traçabilité de leur production. Il se trouve que déjà ces opérateurs sont tenus par la loi de faire la déclaration auprès des services de l'État de leur production trimestrielle et bien évidemment ces opérateurs gardent la trace de leur vente soit à la Société d'affinage et apprêts de métaux précieux (SAAMP) (seul laboratoire agréé en Guyane pour le rachat d'or, avec déclaration pour s'acquitter de la taxe sur les métaux précieux) soit directement chez des affineurs en Europe.

En conclusion, le dispositif juridique national et communautaire existe mais il doit être davantage opérationnel.

❑ *Faire de l'enseignement, de la formation et de la recherche un point fort de la coopération régionale des Outre-mer*

La coopération régionale en matière d'enseignement, de formation et de recherche des territoires ultramarins devrait reposer sur trois projets :

- favoriser la création d'un grand pôle universitaire francophone dans chaque zone géographique ;
- poursuivre l'enrichissement de l'offre de formation dans les points forts des territoires ultramarins ;
- créer un dispositif scolaire et universitaire selon le modèle d'ERASMUS dans les zones géographiques ultramarines.

Cette coopération régionale doit favoriser le resserrement des liens interuniversitaire et la multiplication des échanges d'étudiants, de professeurs et de chercheurs.

Les étrangers qui suivent un enseignement en Français dans la zone géographique des Outre-mer doivent être informés de la possibilité de poursuivre leurs études dans les territoires ultramarins et leurs conditions d'accueil doivent être favorisées. Parallèlement, les jeunes ultramarins doivent être sensibilisés très tôt à l'apprentissage de l'espagnol, du portugais et de l'anglais pour pouvoir suivre une partie de leur scolarité dans un pays voisin.

📁 *Susciter la coopération régionale en poursuivant l'enrichissement de l'offre de formation dans les points des territoires ultramarins*

Seuls quatre territoires ultramarins bénéficient d'une université : Antilles-Guyane, La Réunion, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. Ces universités sont certes pluridisciplinaires. Mais les formations au-delà de la licence sont peu développées, même si le second cycle universitaire est en progression aux Antilles-Guyane et en Nouvelle-Calédonie. La question de l'amélioration de l'attractivité des établissements de l'enseignement supérieur des Outre-mer est nécessaire à la fois pour les étudiants de ces territoires, mais aussi pour les étudiants des pays voisins ainsi que pour les étudiants métropolitains. Elle passe indéniablement par l'amélioration de leur offre de formation et de recherche dans les domaines où les Outre-mer présentent un avantage comparatif. Les domaines en question sont par exemple la biodiversité, la mer, les énergies renouvelables, l'agriculture en milieu tropical, les maladies tropicales, la biologie tropicale, l'adaptation des technologies modernes au climat tropical, la diversité culturelle (les langues, les coutumes, etc.), les sciences de la terre (risques naturels,...). La création de ces pôles d'excellence doit permettre aux universités ultramarines de s'inscrire dans le réseau universitaire de leur zone géographique.

📁 *Mieux coordonner les réseaux de la francophonie au service de la coopération régionale en matière d'enseignement.*

La création d'un dispositif sur le modèle d'ERASMUS serait complémentaire de la création de grands pôles universitaires francophones dans les territoires ultramarins. Ces grands pôles seraient les partenaires désignés de la coopération régionale des Outre-mer en matière d'enseignement avec les pays de leur zone géographiques.

Créer un dispositif scolaire et universitaire selon le modèle d'ERASMUS dans les zones géographiques ultramarines¹⁰⁸

Alors qu'actuellement dans la majorité des cas, les relations et les coopérations se réalisent avec la métropole et avec les pays européens, chaque territoire ultramarin devrait renforcer sa coopération dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la formation professionnelle avec les pays de sa zone géographique.

La délégation à l'Outre-mer du CESE considère que le renforcement des relations des Outre-mer avec les pays de leur environnement géographique doit passer par la création d'un dispositif scolaire et universitaire selon le modèle d'ERASMUS dans les territoires ultramarins. La mise en place de ce nouveau dispositif devrait permettre d'accéder à des cursus et des stages. Elle devrait traiter la question de l'équivalence des diplômes entre les différents systèmes d'enseignement et pourrait s'inspirer, pour la formation professionnelle, des initiatives prises en ce sens par L'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM) et du dispositif européen LEONARDO DA VINCI. Cette mobilité à l'international pourrait améliorer l'attractivité des établissements d'enseignement ultramarins, promouvoir le développement de la francophonie et favoriser l'insertion des Outre-mer dans leur environnement géographique. Elle pourrait aussi améliorer les indispensables connaissances linguistiques des jeunes ultramarins qui, à la différence des métropolitains, baignent dans un espace géographique où le français est minoritaire et où la maîtrise de l'anglais, de l'espagnol ou du portugais peut se révéler un atout décisif pour s'insérer professionnellement. Cette amélioration des connaissances linguistiques des jeunes ultramarins est un enjeu primordial et devrait être soutenue par la création d'instituts de langue, de lycées internationaux ou de cours dès le primaire.

Pour une nouvelle politique européenne de grand voisinage basée sur le développement humain

L'idée d'une politique de Grand voisinage

L'idée d'une politique de Grand voisinage date des années 1990. Elle est mentionnée par la Commission européenne sous l'expression « Plan d'action pour le grand voisinage » (PAGV) et se retrouve dans différents actes, notamment les communications de la Commission dont celle de mai 2004, qui établissait une stratégie communautaire en faveur des RUP basée sur 3 axes : la réduction de leur déficit d'accessibilité (interne et externe), l'amélioration de leur compétitivité et l'intégration dans leurs espaces géographiques propres.

¹⁰⁸ Cette proposition a déjà été développée dans la contribution intitulée « *La mobilité pour motif de formation des jeunes ultramarins : un enjeu majeur* ». Cette contribution, dont Mme Prévot-Madère est la rapporteure, figure en annexe de l'avis du Conseil économique, social et environnemental sur « *La mobilité des jeunes* ». Cet avis a été présenté par M. Jean-François Bernardin, rapporteur, au nom de la section de l'éducation, de la culture et de la communication.

Cette coopération est loin d'être facile à mener et fait face à de nombreuses difficultés, notamment liées au manque de coordination entre les instruments financiers utilisés. Par ailleurs, le PAGV conçu par la Commission en 2004, prévoyait de sensibiliser l'ensemble des acteurs concernés, y compris des délégations de la Commission dans les pays tiers, sur l'importance du défi auquel font face les RUP et les pays de leur zone géographique. La communication de la Commission concernant les RUP d'octobre 2008, met en avant la position géostratégique et géographique spécifique des RUP et prône la nécessité de continuer à développer le PAGV dans le futur, consciente que ladite coopération pour les RUP ne constitue pas une question de volonté mais de nécessité. Toutefois, la concrétisation de l'idée de Grand voisinage PAGV pour mieux intégrer les RUP dans leur espace socio-économique et culturel passe notamment par la coordination nécessaire des fonds FED-FEDER, l'amélioration des échanges d'expériences et la dynamisation des plateformes d'expression entre les différents espaces de coopération. Elle suppose également la mise en œuvre de solutions réglementaires et financières, simples et originales, qui s'adaptent aux espaces et types de coopération, une implication réelle de tous les acteurs concernés en application d'une gouvernance multi niveaux (États membres, États ACP, Commission, RUP) et une meilleure coordination entre eux, sous le parrainage actif de l'UE, notamment de la Commission qui pourrait jouer le rôle de « facilitateur ». Une implication accrue signifie également plus d'information, de formation, de promotion, d'appropriation et de visibilité.

En conclusion, aujourd'hui, que ce soit dans les zones Caraïbes, Amazonie, Océan indien et Océanie, l'Union européenne ne conduit pas de véritables politiques régionales de développement puisque les moyens considérables qu'elle met en œuvre sont surtout définis non pas par une vision stratégique et géographique mais par le statut juridique des bénéficiaires (RUP, PTOM, pays ACP, pays tiers, etc.) et chacun avec ses calendriers, ses procédures, ses interlocuteurs, etc. La délégation à l'Outre-mer souhaiterait donc la mise en place par la Commission européenne d'une véritable politique de grand voisinage dans chacune des zones où se trouvent les territoires ultramarins. Cette politique de grand voisinage pourrait notamment prendre appui sur la recommandation n° 17 du rapport de M. Solbes, rapport intitulé « *Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde* ». Cette proposition veut « *impliquer davantage les RUP dans la définition et l'établissement de plans régionaux de voisinage adaptés aux réalités des espaces géographiques concernés. Les RUP devraient notamment prendre part au processus d'identification des adaptations réglementaires à apporter à leur contexte géographique pour leur permettre de développer leurs échanges avec les pays tiers. Pour ce faire, une instance de coordination regroupant les acteurs politiques de la coopération, y compris les institutions européennes, devrait être installée dans chaque zone géographique, sur le modèle du Programme opérationnel de coopération territoriale (POCT) de La Réunion, afin de faire émerger des projets au niveau de chacune des zones.* »

Vers un GECT ultrapériphérique pour fédérer les acteurs et promouvoir l'émergence de projets

Un règlement communautaire du 5 juillet 2006 a créé un outil juridique facilitant la coopération territoriale : le Groupement européen de coopération territoriale (GECT). Le GECT, organisme ayant la personnalité morale de droit public et l'autonomie financière, constitue un instrument unique de gouvernance territoriale. Son introduction a eu lieu lors des négociations sur le paquet législatif pour l'actuel cadre financier pluriannuel (2007-2013).

La loi du 16 avril 2008 visant à renforcer la coopération transfrontalière, transnationale et interrégionale a mis en place dans le droit français ce GECT. La création est autorisée par arrêté du représentant de l'État dans la région où le GECT a son siège. Ce règlement permet à des autorités nationales, régionales ou locales de mettre sur pied des groupements communs avec une personnalité juridique propre, pour la mise en œuvre de programmes et de projets de coopération dans le but exclusif de renforcer la cohésion économique et sociale. Il apporte ainsi une contribution significative au modèle de gouvernance multi-niveaux.

L'utilisation du GECT est de nature à faciliter l'engagement d'une réflexion sur l'implication du citoyen et plus généralement de la société civile, qui doit être partie prenante et représentée au sein des instances de décisions du groupement en tant que membre, afin de lui donner la parole sur ses attentes, ses interrogations et ses propositions à l'égard de la stratégie de coopération régionale, dont il contribuera à alimenter le projet et à accroître la notoriété.

L'expérience des GECT déjà créés ou en cours de création montre que cet instrument fonctionne de manière satisfaisante. Il a répondu aux besoins, pour les autorités régionales et locales, de coopération structurée en termes financiers, de statuts juridiques et de gouvernance multi-niveaux - et cela au-delà même des attentes du législateur européen.

L'un des intérêts du GECT pour les Outre-mer réside dans la capacité offerte aux collectivités locales de signer des conventions, dans les limites de leurs compétences, avec les États étrangers. Le GECT est ouvert à tout pouvoir adjudicateur tel que prévu par la directive 2004/18 du 31 mars 2004 relative à la procédure de passation des marchés publics. Cet instrument permet de surmonter les difficultés inhérentes à la coexistence de plusieurs droits nationaux, qui freinent la coopération et se présente comme un outil juridique assez souple pour répondre à la diversité des structures territoriales des différents États membres.

On peut être réservé sur le cantonnement de l'action des collectivités dans les limites de leurs compétences et donc à la satisfaction d'un simple intérêt local alors que cette exigence paraît en inadéquation avec l'objectif affiché par le règlement d'assurer la cohésion territoriale des États, collectivités et autres entités membres.

Le Comité des régions a identifié un certain nombre d'autres problèmes, notamment la clarification du statut des GECT dans les systèmes juridiques nationaux, l'autorisation de la création de GECT entre des acteurs situés dans un État membre et un État non membre, la reformulation de l'article 4 du paragraphe 3 pour que le délai de trois mois (dans lequel l'État membre marque son accord ou son désaccord à la création du GECT) soit respecté de manière stricte et une simplification du droit régissant le personnel et le régime fiscal des GECT.

Enfin, le point le plus bloquant pour une mise en place dans les territoires ultramarins réside dans le fait que les GECT ne peuvent être créés en droit français, qu'avec les collectivités territoriales, les groupements de collectivités territoriales et les organismes de droit public des États membres de l'Union européenne ainsi qu'avec les États membres de l'Union européenne ou les États frontaliers membres du Conseil de l'Europe.

Sans oublier que la participation des pays tiers de l'Union européenne reste soumise à la conclusion d'accords bilatéraux ou multilatéraux car le règlement communautaire ne peut pas se substituer aux conventions internationales. Dans ce contexte, les collectivités territoriales ne pourront pas initier de leur propre initiative des relations et seront tributaires de l'action de l'État.

En d'autres termes il est dommage que le GECT qui est tout de même une victoire pour la coopération régionale des collectivités territoriales, reste pour l'instant un outil de coopération créé pour l'Europe géographique à l'exclusion de l'Europe ultrapériphérique. Une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au GECT est en cours de discussion¹⁰⁹. Cette proposition suggère notamment l'ajout d'un article 3 bis favorisant l'adhésion de pays tiers et la constitution d'un GECT comprenant des membres issus d'un seul État membre et d'un pays tiers. Ces modifications vont indéniablement dans le bon sens.

La délégation à l'Outre-mer souhaite la création d'un Groupement européen de coopération territoriale (GECT) ultrapériphérique pour fédérer les acteurs locaux et les pays tiers voisins et promouvoir l'émergence de projets.

Apporter des réponses à la problématique FED/FEDER

La stratégie mise en œuvre jusqu'à présent s'avère inefficace étant donné que les efforts humains et techniques dédiés à une articulation de ces instruments financiers se sont révélés largement disproportionnés par rapport aux résultats obtenus.

Un groupe de travail opérationnel FED/FEDER, piloté par la DG Politique régionale, a identifié trois mesures concrètes qui permettraient d'améliorer les synergies entre les pays ACP, les RUP et les PTOM :

- multiplier les rencontres sur le terrain entre les autorités de gestion des Programmes opérationnels de coopération territoriale, les ordonnateurs du FED et les délégations de l'UE concernées comme le Comité de concertation régionale à La Réunion ou le Comité de concertation FED/FEDER entre le Cap Vert et le programme Madère-Açores-Canaries ;
- identifier au cours de ces rencontres les projets concrets compatibles avec les Programmes indicatifs régionaux (FED) et les Programmes opérationnels de coopération territoriale (FEDER) ;
- lister ces projets compatibles FED/FEDER comme par exemple le plan d'action Réunion/Commission de l'Océan Indien et suivre leur évolution au cours des rencontres entre les directions concernées de la Commission européenne (Politique régionale et Développement et coopération).

La délégation à l'Outre-mer du CESE souhaite que soient mises en œuvre rapidement les mesures concrètes d'amélioration des synergies entre le FED et le FEDER, mesures préconisées par le groupe de travail opérationnel FED/FEDER piloté par la DG « Politique régionale » de la Commission européenne. Ces mesures devraient être débattues au sein de l'Union européenne afin d'aboutir à des positions communes dans le cadre de la nouvelle programmation financière 2014-2020.

La délégation à l'Outre-mer du CESE considère que les moyens financiers consacrés à la coopération régionale des territoires ultramarins et financés à partir du FED et du FEDER doivent être augmentés dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel 2014-2020.

¹⁰⁹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un Groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et de la mise en œuvre de groupements de ce type (COM(2011) – 610 final).

La délégation à l'Outre-mer considère que le principe de concertation dans chaque zone de coopération entre l'État, les territoires ultramarins concernés et les pays tiers est primordial et devrait être énoncé au stade des textes législatifs (FEDER et FED), ce qui n'est pas le cas aujourd'hui.

En outre, la délégation à l'Outre-mer du CESE propose d'augmenter la possibilité d'investir des crédits FEDER dans un pays tiers non plus sur la base d'un plafond de 10 %, mais en allant plus loin, jusqu'à 40-50 % pour faciliter la concrétisation de projets qui impliquent un tel niveau de dépenses dans un pays partenaire de la coopération ultramarine.

La délégation à l'Outre-mer suggère également d'impliquer davantage toutes les ressources financières d'investissement nationales, régionales et internationales comme par exemple l'AFD, l'ONU, la Banque américaine de développement, etc.

Instaurer un fonds « miroir » en faveur des partenaires étrangers

La France et ses collectivités ultramarines ont tout à gagner en dynamisant la coopération, notamment par des facilités d'accès à certaines sources de financement ouverts aux pays étrangers voisins des Outre-mer, moyens financiers qu'ils ne possèdent de toute façon pas aujourd'hui pour être des interlocuteurs crédibles dans les relations internationales d'immédiat voisinage. Les pays concernés sont dans leur grande majorité des ACP, pays en règle générale pauvres qui ne veulent pas consacrer une partie des crédits FED pour la coopération. Ils considèrent en effet que ces crédits (normalement de faible montant comparé avec ceux des RUP françaises par exemple) sont des aides allouées au budget national pour le financement de projets nationaux. Par conséquent, les programmes opérationnels (PO) de coopération sont construits à partir des crédits du FEDER (75-85 %) auquel s'ajoute la contrepartie nationale (régions) obligatoire. Du côté des pays partenaires les crédits sont indicatifs et donc dans la plupart des cas inexistant. Il est difficile dans ces conditions de cofinancer des projets d'intérêt commun à moins que ceux-ci ne se fassent qu'aux dépens des crédits des collectivités ultramarines, ce qui est souvent le cas (câble haut débit dans les Caraïbes, antenne satellitaire à La Réunion avec usage, entre autres, pour la prévention des risques naturels).

Sans une stratégie volontariste au plan financier, ces pays voisins se retourneront vers les grandes puissances influentes dans leur zone géographique qui ne manqueront pas de mettre à leur disposition tous les moyens financiers afin d'asseoir leur hégémonie politique : par exemple, cette politique permet aux américains d'avoir accès aux économies latino-américaines et caribéennes, de les pousser à mener des politiques résolument pro-américaines, au détriment de l'influence française à travers la francophonie. On peut aussi citer le Brésil, qui sans pour autant nourrir des rêves annexionnistes vis-à-vis de la Guyane, apparaît comme le moteur puissant de la stabilité politique et économique de l'Amérique latine et considère que le plateau guyanais fait partie de sa zone d'influence, dans une Amérique latine sous la garde sourcilieuse de son protecteur très susceptible, les États-Unis. Là encore une coopération renforcée entre la Guyane et ce grand pays (ainsi qu'avec le Suriname et le Guyana) ne peut que contribuer à conforter la présence de la France en Amérique du Sud et maintenir la paix et la stabilité politique sur le Plateau des Guyanes.

Dans cette perspective, la délégation à l'Outre-mer du CESE propose la création d'un fonds « miroir » consistant à mettre à la disposition des États tiers un montant équivalent à celui alloué au titre de la coopération régionale aux RUP et aux PTOM pour que ces pays puissent cofinancer des projets communs. Ce fonds « miroir » pourrait être financé à partir du FED.

La délégation à l'Outre-mer du CESE propose également de reformuler l'art. 21 du règlement FEDER afin d'y inclure la notion de bénéfice partagé entre RUP et pays tiers de l'UE.

Pour autant, une attitude de coopération, dans le domaine économique en priorité, devra s'effectuer dans une logique gagnant-gagnant : si les RUP françaises investissent directement ou avec des crédits de l'Union européenne, elles devraient pouvoir exiger des contreparties pour leurs entreprises dans les territoires des pays tiers.

Deux exemples à retenir :

- dans la Caraïbe, le fait qu'un investissement européen dans le câble haut débit ait permis à Trinité-et-Tobago d'y avoir accès, a facilité l'obtention du marché d'exploitation du réseau sur le territoire de Trinité par des entreprises guadeloupéennes.
- la Dominique qui a une importante source d'énergie géothermique, mais ne dispose pas des moyens financiers d'investissement dans son exploitation, pourrait être disposée à accepter un investissement européen *via* les entreprises des RUP locales.

Enfin pour la future coopération 2014-2020, la délégation à l'Outre-mer du CESE est favorable à la création :

- d'un programme opérationnel (PO) transfrontalier entre les deux parties de Saint-Martin ;
- d'un PO transfrontalier entre Mayotte (RUP) et les Comores (ACP) ;
- d'un PO transnational pour l'Océan Indien incluant Mayotte ;
- d'un PO Amazonie divisé en deux : transfrontalier Guyane-Brésil-Suriname et transnational Guyane-Guyana.

Enfin, pour les programmes Interreg, notamment celui de la Caraïbe, la délégation à l'Outre-mer du CESE est favorable à l'instauration d'une présidence tournante des comités de décision, entre les différentes régions concernées de Guadeloupe, Guyane et Martinique même si la Guadeloupe en reste l'Autorité de gestion.

Prévoir des études d'impact dans les négociations commerciales tenant compte des territoires ultramarins

Les accords négociés par l'Union européenne modifient ou suppriment les droits tarifaires à l'importation sur le marché de l'UE pour certains produits de base des pays tiers, que les RUP exportent elles-mêmes en grandes quantités (bananes, sucre, riz, viande, fruits et légumes). Ces accords commerciaux ont donc un impact sur la capacité concurrentielle sur le marché de l'UE des producteurs des RUP appartenant aux mêmes aires géographiques

que ces pays tiers¹¹⁰. Cette concurrence à l'exportation concerne principalement le sucre et les bananes, mais également de nombreuses autres productions locales qui pourraient être encouragées par le biais de la diversification.

L'existence de l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) justifie la pratique consistant à assortir les propositions d'accords de libre-échange d'études d'impact pour l'agriculture et l'industrie européennes. En conséquence, la délégation à l'Outre-mer du CESE recommande que les études d'impact des futurs accords commerciaux de l'UE prennent en compte les conséquences de ces accords sur les RUP et les PTOM du fait de leur proximité géographique avec les pays tiers concernés. Elle souhaite donc que parmi les termes de référence soumis au consultant qui va réaliser l'étude d'impact développement durable, soit explicitement indiquée la consultation des parties prenantes dans les RUP et les PTOM y compris les CESER. La délégation à l'Outre-mer du CESE estime également primordial d'être attentif aux mesures d'accompagnement qui sont proposées par l'étude d'impact et d'être vigilant sur la composition des Comités de suivi mis en place à la suite de tous les accords de libre-échange y compris les APE. La société civile des RUP et des PTOM pourrait avoir un statut d'observateur au sein de ces Comités de suivi. Enfin, elle demande que des évaluations des effets des APE soient effectuées. Il convient de veiller que les accords de partenariat économique (APE) ne pénalisent pas structurellement les économies des Outre-mer afin que leur intégration dans leur environnement régional soit facilitée en considérant l'article 349 comme une véritable clause de sauvegarde.

Le projet pilote de macro-région dans la « Vallée de l'Oyapock » Guyane-Amapá

Pour avoir une véritable valeur ajoutée européenne, le concept de macro-régions demande actuellement la définition d'un espace dans lequel participent différentes régions appartenant à plusieurs États membres de l'UE, et en principe ne concerne donc pas les pays tiers non européens. Il s'agit, par conséquent, d'un concept qui n'est pas adapté à la réalité des ROM et plus généralement des régions ultrapériphériques, mais dont il faudra en suivre l'évolution.

Pour autant, la Guyane, seule ROM qui dispose de frontières terrestres avec des pays tiers poursuit la mise en place d'un projet pilote de coopération transfrontalier dans le bassin de l'Oyapock avec les États transfrontaliers du Brésil, basé sur le principe de la macro-région.

Une approche intégrée de la coopération transfrontalière

En novembre 2007, la Commission européenne et le ministère de l'Intégration nationale de la République fédérale du Brésil ont signé à Brasilia un accord (*Memorandum of Understanding*) sur la coopération en matière de politique régionale afin de développer leurs relations pour renforcer l'échange d'informations sur les actions destinées à réduire les disparités régionale et renforcer la cohésion territoriale, sur l'organisation de stratégies de développement territorial, sur les questions liées à la gouvernance et le partenariat, sur les méthodes d'évaluation de ces politiques.

La Commission européenne et le gouvernement brésilien ont donc décidé de mettre en place un projet pilote de coopération transfrontalière sur la frontière franco-brésilienne pour

¹¹⁰ « Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde », rapport au membre de la Commission européenne Michel Barnier présenté par Pedro Solbes Mira.

créer les conditions d'une gouvernance transfrontalière destinée à résoudre les problèmes liés à l'existence d'une frontière internationale. C'est une approche intégrée dans un espace offrant une certaine cohérence territoriale, le bassin de l'Oyapock, qui a été retenu car il constitue par sa situation économique et sociale, sa géographie et sa population, un espace de vie spécifique particulièrement adapté à la coopération transfrontalière.

□ Une macro-région sur la plus grande frontière de France

La frontière entre la Guyane et le Brésil longue de 730 km, débute sur le Plateau des Guyanes, à l'intersection des trois frontières entre le Brésil, le Suriname et la Guyane, traverse les monts amazoniens des Tumuc-Humac, puis rejoint le cours de l'Oyapock jusqu'à la baie de l'Oyapock où elle se prolonge par une frontière maritime qui sépare les eaux territoriales des deux pays. Elle sépare la Guyane de l'Amapá et constitue la plus longue frontière de France, devant la frontière franco-espagnole (623 km) et la frontière entre la Guyane et le Suriname (510 km), mais la plus courte des dix frontières du Brésil après sa frontière avec le Suriname (593 km).

□ La zone de coopération du bassin de l'Oyapock

Elle s'étend sur 62 000 km² de part et d'autre de l'Oyapock (soit deux fois la superficie de la Belgique). Elle comprend les communes de Régina, Ouanary, Saint-Georges-de-l'Oyapock et Camopi en Guyane et les municipalités d'Oiapoque et de Calçoene dans l'État d'Amapá. La population totale du bassin de l'Oyapock est de 35 300 habitants, dont 5 300 vivent en Guyane et 30 000 dans l'État de l'Amapá, soit une densité de population extrêmement faible de 0,6 habitant au km². La répartition de cette population est cependant très inégale, car près de 80 % des habitants de la zone sont concentrés dans les bourgs frontaliers de Saint-Georges-de-l'Oyapock et d'Oiapoque.

Depuis quelques années ces deux bourgs doivent faire face à un accroissement rapide et mal maîtrisé de leur population. À Saint-Georges, la population a doublé en quelques années, passant de 2 000 habitants en 1999 à 4 000 actuellement et celle de Oiapoque de 15 000 habitants en 2000 à plus de 20 000 aujourd'hui, ce qui a provoqué un important bouleversement des équilibres socio-économiques. Une caractéristique importante de la zone est la présence de plusieurs communautés amérindiennes (Wayana, Kali'na, Palikur et Wayampi) à cheval sur la frontière.

□ Caractéristiques du bassin de vie transfrontalier

Le bassin de l'Oyapock est couvert par une forêt équatoriale humide traversée de nombreux cours d'eau et possède une biosphère exceptionnelle avec un important degré d'endémisme. Cependant, malgré la faible densité de population, la biodiversité de cette zone subit des pressions constantes, en raison notamment de l'exploitation des ressources forestières et des activités minières, tout particulièrement celles liées à l'exploitation de l'or.

La zone du bassin de l'Oyapock se caractérise par un équipement limité en infrastructures de base (transport, élimination des déchets) et un faible niveau de services à la population. La population, à majorité rurale, vit essentiellement d'agriculture et d'artisanat ainsi que de quelques activités commerciales, notamment le commerce de l'or à Oiapoque.

Cette région est également le lieu de passage de nombreux migrants économiques brésiliens qui viennent s'installer en Guyane, notamment des chercheurs d'or (garimpeiros) pour exploiter, de façon parfois clandestine, les affluents de l'Oyapock. Inversement, Oiapoque est une ville prisée des Guyanais qui s'y rendent en touristes ou pour effectuer des achats de produits de consommation courante en raison des prix nettement moins élevés qu'en Guyane.

Les villes frontalières de Saint-Georges et Oiapoque, situées l'une en face de l'autre, sont reliées à leur capitale par une route (Cayenne à 200 km et Macapá à 600 km), mais le passage entre ces deux villes se fait uniquement en pirogue. Il n'existait d'ailleurs aucune infrastructure routière reliant la Guyane au Brésil (ni la Guyane au Suriname). Les autorités françaises et brésiliennes ont donc décidé la construction d'un pont sur l'Oyapock, sur le site de Pointe Morné à 5 km de Saint-Georges. La mise en service officielle de ce pont est prévue en fin d'année 2011.

L'ouverture de cette liaison routière entre le Brésil et la Guyane suscite de nombreuses attentes. Cette liaison internationale représente une importante opportunité de développement économique de part et d'autre des rives de l'Oyapock, en raison de l'accroissement important attendu du trafic de marchandises et de la circulation des personnes. Mais elle suscite également quelques inquiétudes, en particulier en matière de sécurité car l'on craint de part et d'autre, le développement de réseaux de criminalité organisés.

Mise en place d'une stratégie de développement transfrontalier du bassin de l'Oyapock

Face aux défis à relever, il a été décidé d'élaborer une stratégie pour le développement de la coopération transfrontalière dans cette partie de l'Amazonie.

Cette stratégie devra être basée à la fois sur un dialogue structuré entre les responsables politiques de la Guyane et de l'Amapá et la mise en œuvre d'un plan d'action adapté aux ressources financières nationales et européennes disponibles, en particulier celles du FEDER dans le cadre du PO Amazonie et du PO Convergence, du Fonds de coopération régionale (FCR), ainsi que du Programme brésilien de développement de la bande transfrontalière (PDFP).

Ce plan d'action devrait être soutenu par des piliers, pour lesquels seraient mis en place des projets concrets. Ces piliers pourraient concerner notamment les cinq domaines suivants :

- la coopération en matière de conservation et protection du patrimoine naturel ;
- le développement conjoint des services à la population (protection civile, formation professionnelle...) ;
- l'action coordonnée en matière de développement touristique ;
- les actions de coopération favorisant le développement économique ;
- la coopération administrative, notamment policière et douanière.

*

* *

Conclusion

La recherche d'une meilleure insertion des territoires ultramarins dans leur environnement régional est souvent identifiée comme un des principaux leviers de leur croissance durable c'est à dire d'une croissance qui serait riche en emplois tout en restant compétitive, basée sur une utilisation responsable des ressources et la préservation de la biodiversité. Cette meilleure insertion doit également avoir des effets économiques et sociaux bénéfiques aux territoires appartenant à cet espace régional dans une démarche de développement humain.

Au terme de cette étude, dont l'objectif n'était pas de dresser un tableau exhaustif de la situation de chacun des territoires dans leur environnement régional du point de vue économique, social, sanitaire, environnemental, culturel, etc., il ressort un ensemble de propositions pour renforcer la coopération régionale des Outre-mer.

Les principales en sont les suivantes :

- **Il faut d'abord assurer les fondamentaux préalables**
 - en mettant en œuvre les moyens juridiques et institutionnels disponibles ;
 - en dépassant les contentieux territoriaux existants ;
 - en disposant de bonnes infrastructures de désenclavement.
- **Ensuite, refonder la gouvernance de la coopération régionale**
 - en coordonnant mieux l'action de ses différents acteurs ;
 - en connaissant et répertoriant mieux les actions mises en œuvre ;
 - en formant mieux les personnes qui en ont la charge ;
 - en impliquant davantage la société civile.
- **Puis, cibler en priorité les projets répondant à des intérêts réciproques**
 - en recentrant une partie de la politique de coopération de la France sur les zones géographiques des territoires ultramarins ;
 - en favorisant l'insertion économique et la préservation des biens publics mondiaux.
- **Enfin, impulser une nouvelle politique européenne de grand voisinage**
 - en expérimentant un Groupement européen de coopération territoriale (GECT) ultrapériphérique ;
 - en apportant des réponses à la problématique FED/FEDER ;
 - en instaurant un nouveau fonds financier en faveur des pays partenaires.

D'ores et déjà, les Outre-mer doivent également penser à s'inscrire dans le cadre de la stratégie UE 2020. Le renforcement de la coopération régionale est un moyen indispensable pour y parvenir au regard des trois priorités fixées les 17 et 18 juin 2010 par les vingt-sept chefs d'États et de gouvernement de l'Union européenne lors de l'adoption officielle de la stratégie économique UE 2020.

En effet, cette nouvelle stratégie devrait insister sur l'ambition de réaliser une croissance intelligente (économie de la connaissance), durable (économie sobre en carbone), et inclusive (emploi élevé et cohésion sociale). Toutes ces initiatives doivent être menées aux niveaux régional, national et européen. Mais le volet de la coopération régionale devra être pris en considération par les autorités nationales, régionales et locales qui auront à dynamiser des partenariats forts en associant étroitement les parlementaires, ainsi que les partenaires sociaux et les représentants de la société civile, tant pour l'élaboration des projets que pour leur mise en œuvre.

*

* *

PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS POUR LE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE DES OUTRE-MER

➤ Assurer les fondamentaux préalables

La délégation à l'Outre-mer du CESE :

- recommande que l'ensemble des territoires ultramarins, sans exception, puissent nommer des agents les représentant pour servir notamment dans les ambassades de France implantées dans les pays appartenant à leur zone géographique ;
- recommande que le ministère des Affaires étrangères et européennes fasse preuve d'un engagement diplomatique à la hauteur des enjeux pour mettre en exergue les points de blocage de toute nature qui freinent ou ralentissent l'adhésion des Outre-mer aux organismes internationaux de coopération ;
- recommande que la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) se mobilise davantage envers les territoires ultramarins ne serait-ce qu'en les informant mieux et que la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD), qui comprend des représentants ultramarins, organise parfois ses travaux sur les articulations possibles entre coopération décentralisée et coopération régionale mises en œuvre par les Outre-mer ;
- recommande que la politique d'assouplissement en matière de visas soit poursuivie et adaptée pour l'entrée des étrangers sur le territoire des collectivités françaises ultramarines afin de favoriser les échanges économiques, touristiques et ceux liés à la formation ;
- estime que les moyens financiers utilisés pour la coopération régionale des territoires ultramarins doivent être confortés et qu'une augmentation ne manquerait pas d'avoir des effets importants considérant le faible niveau de développement des pays destinataires des projets ;
- préconise que le Groupe de travail de haut niveau (GTHN) pour les Comores et Mayotte se réunisse de nouveau et reprenne ses activités ;
- estime donc importante la dotation en infrastructures de désenclavement, notamment routières, portuaires, aéroportuaires et numériques des territoires ultramarins et des pays ou territoires qui les entourent. Mais cette dotation doit être pensée et mise en œuvre régionalement et être accompagnée d'initiatives politiques fortes visant à adapter plutôt qu'à ajouter des obstacles de toutes natures avec les pays de leur immédiat voisinage. Les cahiers des charges de ces projets doivent prendre en compte toute atteinte à l'environnement et maîtriser les contraintes environnementales en référence aux indicateurs de l'Union européenne, en prévoyant notamment des mesures d'atténuation et de compensation.

➤ Refonder la gouvernance de la coopération régionale

La délégation à l’Outre-mer du CESE :

- préconise, afin d’améliorer la coordination entre les différents acteurs de la coopération régionale intervenant dans la zone géographique des territoires ultramarins, d’une part l’organisation annuelle, pour chacune des zones géographiques (Caraïbe, Amazonie-Plateau-des-Guyanes, Océan Indien, Atlantique nord et Océanie), d’une conférence de coopération régionale élargie à l’ensemble des acteurs impliqués, y compris les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales à l’instar des Conseils économiques, sociaux et environnementaux régionaux (CESER). D’autre part, une conférence permanente de la coopération régionale pourrait se réunir régulièrement au sein de chaque zone géographique. Cette conférence, présidée par l’ambassadeur délégué à la coopération régionale, comprendrait les principaux acteurs locaux de la coopération régionale : l’État, les collectivités territoriales et la société civile ;
- préconise la création sur Internet, d’un atlas de la coopération pour chacun des pays et territoires appartenant à la zone de coopération régionale des territoires ultramarins. Cet atlas aurait pour objectif *a minima* de répertorier les projets de coopération menés par l’UE, les collectivités territoriales, l’Agence française de développement (AFD), etc. ;
- estime que les commissions mixtes, qui permettent d’avoir une vue d’ensemble, devraient être développées et systématisées et que les collectivités ultramarines devraient y avoir un vrai rôle institutionnel et non y être invitées comme simples participants ;
- préconise que les personnes en charge de la coopération régionale dans les territoires ultramarins devraient bénéficier de formations spécifiques définies en partenariat avec notamment le ministère des Affaires étrangères et européennes ;
- considère l’implication des acteurs de la société civile comme un gage de réussite des projets de coopération régionale.

➤ Cibler en priorité les projets répondant aux intérêts réciproques

La délégation à l’Outre-mer du CESE :

- préconise que les priorités de la coopération régionale des Outre-mer soient les suivantes :
 - favoriser le développement économique, social et environnemental ;
 - participer à la préservation des biens publics mondiaux ;
 - promouvoir l’enseignement, la formation et la recherche.
- préconise que la diplomatie française, dans le cadre des échanges franco-brésiliens et franco-surinamais, attire l’attention des parlements de ces pays sur l’importance d’accélérer la ratification des conventions et accords de coopération en matière de police et de justice afin de conforter la coopération régionale ;
- considère que le renforcement des relations des Outre-mer avec les pays de leur environnement géographique doit passer par la création d’un dispositif scolaire et universitaire selon le modèle d’ERASMUS dans les territoires ultramarins ;

- propose que la place et le rôle des territoires ultramarins dans la stratégie de coopération de la France soient mieux pris en compte et confortés.

Pour une nouvelle politique européenne de grand voisinage basée sur le développement humain

La délégation à l'Outre-mer du CESE :

- préconise la mise en place par la Commission européenne d'une véritable politique de grand voisinage dans chacune des zones où se trouvent les territoires ultramarins ;
- préconise la création d'un Groupement européen de coopération territoriale (GECT) ultrapériphérique pour fédérer les acteurs locaux et les pays tiers voisins et promouvoir l'émergence de projets ;
- souhaite que soient mises en œuvre rapidement les mesures concrètes d'amélioration des synergies entre le Fonds européen de développement (FED) et le Fonds européen de développement régional (FEDER), mesures préconisées par le groupe de travail opérationnel FED/FEDER piloté par la Direction générale (DG) « Politique régionale » de la Commission européenne. Ces mesures devraient être débattues au sein de l'Union européenne afin d'aboutir à des positions communes dans le cadre de la nouvelle programmation financière 2014-2020 ;
- considère que les moyens financiers consacrés à la coopération régionale des territoires ultramarins et financés à partir du FED et du FEDER doivent être augmentés dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel 2014-2020 ;
- propose la création d'un fonds « miroir » consistant à mettre à la disposition des États tiers un montant équivalent à celui alloué au titre de la coopération régionale aux RUP et aux PTOM pour que ces pays puissent cofinancer des projets communs. Ce fonds « miroir » pourrait être financé à partir du FED ;
- est favorable, pour les programmes Interreg, notamment celui de la Caraïbe, à l'instauration d'une présidence tournante des comités de décision, entre les différentes régions concernées de Guadeloupe, Guyane et Martinique même si la Guadeloupe en reste l'Autorité de gestion ;
- préconise que les études d'impact des futurs accords commerciaux de l'UE prennent en compte les conséquences de ces accords sur les Régions ultrapériphériques (RUP) et les Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) du fait de leur proximité géographique avec les pays tiers concernés. Elle souhaite donc que parmi les termes de référence soit explicitement indiquée la consultation des parties prenantes dans les RUP et les PTOM. Le CESE estime également primordial d'être attentif aux mesures d'accompagnement qui sont proposées par l'étude d'impact et d'être vigilant sur la composition des Comités de suivi mis en place à la suite de tous les accords de libre-échange y compris les Accords de partenariat économique (APE). La société civile des RUP et des PTOM pourrait avoir un statut d'observateur au sein de ces Comités de suivi. Enfin, il demande que des évaluations des effets des APE soient effectuées.

Annexe 1 : Les outils juridiques spécifiques des Outre-mer pour la coopération régionale¹¹¹

En matière de coopération régionale, les départements et les régions d’Outre-mer et les collectivités d’Outre-mer disposent d’outils juridiques communs à l’ensemble des collectivités territoriales mais aussi spécifiques afin de pouvoir mettre en œuvre des actions de coopération régionale. À cet effet, les présidents des conseils régionaux et généraux des régions d’Outre-mer ainsi que ceux des collectivités d’Outre-mer peuvent notamment conclure sous certaines conditions, au nom de l’État, des accords internationaux avec des États étrangers de leur environnement régional.

Dispositions en vigueur pour l’Outre-mer

L’application de l’article L. 1115-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) est directe pour :

- les collectivités territoriales et leurs groupements des régions d’Outre-mer : Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion ;
- les communes de la Polynésie française ;
- les communes de Mayotte.

L’essentiel du texte des deux 1115-1 de l’article L. 1115-1 est repris dans l’article LO 6161-17 du CGCT qui s’applique à la collectivité départementale de Mayotte.

Pour ce qui concerne Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, les dispositions de l’article L. 1115-1 du CGCT relatives aux modalités de conclusion des conventions sont reprises dans différents articles (*cf. infra*) pour ces trois collectivités d’Outre-mer.

Articles LO 6251-16 (Saint-Barthélemy), LO 6351-16 (Saint-Martin) et LO 6461-16 (Saint-Pierre-et-Miquelon).

Nota : la loi n° 2007-147 du 2 février 2007 relative à l’action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements a profondément modifié les dispositions de l’article L. 1115-1 du CGCT.

☐ *Les départements et régions d’Outre-mer : Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion*

L’action extérieure menée par les collectivités territoriales et groupements des régions d’Outre-mer revêt une forme particulière puisqu’elle peut relever des dispositions concernant la coopération régionale (loi du 13 décembre 2000) ou la coopération décentralisée (livre 1^{er}, chapitre V du CGCT, article L. 1115-1). Par conséquent, ces deux dispositifs sont en vigueur dans les régions d’Outre-mer : la coopération régionale pour les conseils régionaux et les conseils généraux et la coopération décentralisée qui concerne toutes les collectivités territoriales et leurs groupements : conseils régionaux, conseils généraux, communes, groupements de collectivités territoriales.

¹¹¹ Source : ministère des Affaires étrangères et européennes - rubrique : la coopération décentralisée.

La coopération régionale : zones Antilles-Guyane et Océan Indien

La loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'Outre-mer a mis en place un nouveau dispositif afin de faciliter notamment l'insertion de nos régions d'Outre-mer dans leur environnement régional : États de la Caraïbe, États voisins de la Guyane, États de l'Océan Indien.

Les dispositions du titre V de cette loi « de l'action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion dans leur environnement régional » confèrent des compétences aux conseils régionaux et aux conseils généraux dans le domaine des relations internationales. Aucune disposition particulière n'est prévue pour les communes et les groupements de collectivités territoriales.

La loi a également clarifié les possibilités d'intervention des sociétés d'économie mixte locales qui peuvent être utilisées par les régions et les départements d'Outre-mer en qualité d'opérateurs pour mettre en œuvre des actions de coopération régionale.

Ce sont donc les régions et les départements d'Outre-mer qui peuvent mener des actions avec différents partenaires dans la zone Antilles-Guyane ou dans l'Océan Indien. L'État peut cofinancer ces actions au titre des quatre fonds de coopération régionale (article L. 4433-4-6 du CGCT).

Par ailleurs, les présidents des conseils régionaux et des conseils généraux des régions d'Outre-mer ont la possibilité, sous certaines conditions, de conclure des accords avec les États étrangers¹¹².

La coopération décentralisée

Dans le domaine de la coopération décentralisée, la loi d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000 n'a pas modifié pour les régions d'Outre-mer les dispositions du Code général des collectivités territoriales qui autorisent les collectivités territoriales et leurs groupements, dans le respect des engagements internationaux de la France, à conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement (article L. 1115-1).

Toutes les collectivités territoriales des régions d'Outre-mer et leurs groupements peuvent donc conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. Il convient de souligner que, dans leur environnement régional, les collectivités des régions d'Outre-mer peuvent rencontrer des difficultés avec certains pays où il n'existe pas d'autorités locales ou régionales équivalentes. Le dispositif mis en place pour la coopération régionale peut aider à résoudre ces difficultés.

Il est utile de signaler également que les collectivités territoriales des régions d'Outre-mer ont pu établir des partenariats avec des collectivités territoriales de pays qui ne font pas partie de leur environnement régional (exemple de la coopération entre les sept régions ultrapériphériques de l'Union européenne : Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, les Açores, les Canaries et Madère).

Pour leur part, les collectivités territoriales de métropole interviennent dans des pays de la zone Antilles-Guyane et dans l'Océan Indien (Cuba, Haïti et Madagascar en particulier).

¹¹²Cf. la circulaire du ministère de l'Intérieur/ministère des Affaires étrangères NORINTB0100124C du 20 avril 2001.

Mayotte

Collectivité départementale de Mayotte

Les mesures concernant l'action extérieure sont regroupées dans une sous-section intitulée « Les relations extérieures et la coopération régionale » du chapitre 1^{er} « Compétences du conseil général ».

Un seul dispositif est prévu pour la coopération décentralisée de la collectivité départementale à l'article LO 6161-17 du CGCT dont la rédaction est similaire à celle de l'article L. 1115-1 du CGCT.

Communes

En application des articles L. 1722-1 et du 3^e de l'article L. 1791-2, les dispositions de l'article L. 1115-1 du CGCT sont applicables aux 17 communes de Mayotte à compter du renouvellement du conseil général en mars 2008.

-  *Les collectivités d'Outre-mer : Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon*

Nouvelle-Calédonie

Statut : loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et loi n° 99-210 du 19 mars 1999 complétées par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007.

Coopération régionale

Articles 28 et 29 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 : le président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie peut recevoir, sous certaines conditions, des pouvoirs pour négocier et signer, au nom de l'État, des accords avec les États et les territoires du Pacifique ainsi qu'avec des organismes régionaux ou les organismes régionaux des institutions spécialisées de l'ONU.

Coopération décentralisée

Conformément aux dispositions de l'article 33 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, « *le président du gouvernement dans les matières ressortissant à la compétence de la Nouvelle-Calédonie, ou le président de l'assemblée de province dans les matières ressortissant à la compétence de la province, négocie et signe, dans le respect des engagements internationaux de la République, des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités locales françaises ou étrangères, leurs groupements ou établissements publics.* »

La négociation et la signature de ces conventions sont autorisées, selon le cas, par le congrès ou par l'assemblée de province (province Nord, province Sud, province des îles Loyauté). Ces conventions sont soumises après leur conclusion à l'approbation, selon le cas, du congrès de l'assemblée de province.

Aucune disposition concernant la coopération décentralisée n'est prévue pour les 33 communes de la Nouvelle-Calédonie qui sont régies par un code spécifique : le « code des communes de la Nouvelle-Calédonie ».

Polynésie française

Statut : loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française et loi n° 2004-193 du 27 février 2004, complétées par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007.

Coopération régionale

Accords internationaux (articles 38 et 39 de la loi organique du 27 février 2004) : le président de la Polynésie française peut recevoir, sous certaines conditions, des pouvoirs pour négocier et signer, au nom de l'État, des accords avec les États et les territoires du Pacifique ainsi qu'avec des organismes régionaux ou les organismes régionaux des institutions spécialisées de l'ONU.

Arrangements administratifs : l'article 16 de la loi organique du 27 février 2004 permet au président de la Polynésie française de négocier, au nom de l'État, dans le respect et pour l'application des engagements internationaux de la République, des arrangements administratifs avec les administrations de tout État ou territoire du Pacifique, en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de la Polynésie française.

Coopération décentralisée

Conformément aux dispositions de l'article 17 (modifié par l'article 12 de la loi organique du 7 décembre 2007) de la loi organique du 27 février 2004, le président de la Polynésie française, dans le respect des engagements internationaux de la République, « *négocie et signe, dans les matières relevant de la compétence de la Polynésie française, des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales françaises ou étrangères, leurs groupements ou établissements publics, sous réserve d'y avoir été préalablement habilité par une délibération de l'assemblée de la Polynésie française lorsque la convention porte sur une matière relevant de la compétence de celle-ci.* »

Ces conventions sont soumises après leur conclusion à l'approbation du conseil des ministres de la Polynésie française et, lorsqu'elles portent sur une matière ressortissant à sa compétence, de l'assemblée de la Polynésie française.

Communes

L'ordonnance n° 2007-1434 du 5 octobre 2007 portant extension de certaines parties du CGCT aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics, a inclus dans ses dispositions les articles L. 1115-1 à L. 1115-7 du CGCT relatifs à la coopération décentralisée qui autorisent donc les 48 communes de la Polynésie française à conclure des conventions avec les autorités locales étrangères et à mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire.

Wallis-et-Futuna

Statut : loi n° 61-814 du 29 juillet 1961, complétée par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007

Aucune disposition particulière n'est prévue pour l'action extérieure du territoire des îles Wallis-et-Futuna qui est divisé en trois circonscriptions territoriales : Uvea (Wallis), Alo (Futuna) et Sigave (Futuna). Il n'y a pas de communes à Wallis-et-Futuna.

Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon

La loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer complète le CGCT par une sixième partie intitulée « Collectivités d'Outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution » qui comprend diverses dispositions relatives à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Certaines dispositions concernent l'action extérieure de ces collectivités d'Outre-mer :

Coopération régionale

Pour ces quatre collectivités d'Outre-mer, les dispositions sont similaires à celles qui sont applicables aux régions d'Outre-mer : possibilité pour le président de l'exécutif de recevoir, sous certaines conditions, des pouvoirs pour négocier et signer, au nom de l'État, des accords avec les États de la région ainsi qu'avec des organismes régionaux ou les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées de l'ONU.

Pour la collectivité de Saint-Barthélemy et la collectivité de Saint-Martin, le Président du conseil territorial peut, en outre, négocier et signer, au nom de l'État, des arrangements administratifs avec les administrations de tout État ou territoire d'Amérique ou de la Caraïbe, en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de la collectivité.

Coopération décentralisée

En matière de coopération décentralisée, plusieurs dispositifs sont en vigueur.

Saint-Barthélemy et Saint-Martin

Deux dispositifs sont prévus dans des articles différents du CGCT :

« Dans le respect des engagements internationaux de la France, la collectivité peut, par délibération du conseil territorial, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. »

« Dans les mêmes conditions, si l'urgence le justifie, le conseil territorial peut mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire. »

La loi organique indique, par ailleurs, que le président du conseil territorial, dans le respect des engagements internationaux de la République, *« négocie et signe, dans les matières relevant de la compétence de la collectivité, des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales françaises ou étrangères, leurs groupements ou établissements publics. »*

En outre, il est précisé que *« La collectivité peut, dans ce cadre, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger. »*

Saint-Pierre-et-Miquelon

Pour la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, un seul dispositif est prévu pour la coopération décentralisée à l'article LO 6461-16 du CGCT qui reprend les dispositions de l'article L. 1115-1 du CGCT.

Annexe 2 : Titre V de la loi 2000-1207 d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000 et articles modifiés du Code général des collectivités territoriales (CGCT)¹¹³

Loi 2000-1207 d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000

Titre V : De l'action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion dans leur environnement régional

Article 42

A modifié les dispositions suivantes :

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L3441-2 (V)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L3441-3 (V)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L3441-4 (V)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L3441-5 (V)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L3441-6 (V)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L3441-7 (V)

Article 43

A modifié les dispositions suivantes :

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L4433-4-1 (V)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L4433-4-2 (V)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L4433-4-3 (V)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L4433-4-4 (V)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L4433-4-5 (V)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L4433-4-6 (V)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L4433-4-7 (M)

Crée Code général des collectivités territoriales - art. L4433-4-8 (V)

Articles modifiés du CGCT

Partie législative

Troisième partie : le département

Livre IV : dispositions particulières à certains départements

Titre IV : départements d'Outre-mer

¹¹³Source : site Internet Legifrance.fr

Article L. 3441-2

Créé par Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 - art. 42

Le conseil général de chaque département d'Outre-mer peut adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et, selon le cas, les États de la Caraïbe, les États voisins de la Guyane et les États de l'océan Indien, ou d'accords avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.

Article L. 3441-3

Créé par Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 - art. 42

Dans les domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir au président du conseil général des départements d'Outre-mer pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires situés, selon le cas, dans la Caraïbe, au voisinage de la Guyane ou dans la zone de l'océan Indien, ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.

Dans le cas où il n'est pas fait application des dispositions de l'alinéa ci-dessus, le président du conseil général ou son représentant peut être associé, ou participer au sein de la délégation française, aux négociations d'accords de même nature.

Le président du conseil général peut être chargé par les autorités de la République de les représenter au sein d'organismes régionaux relevant des catégories mentionnées au premier alinéa du présent article. Les autorités de la République le munissent des instructions et pouvoirs nécessaires.

Article L. 3441-4

Créé par Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 - art. 42

Dans les domaines de compétence du département, les conseils généraux des départements d'Outre-mer peuvent, par délibération, demander aux autorités de la République d'autoriser leur président à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux définis à l'article L. 3441-3.

Lorsque cette autorisation est accordée, les autorités de la République sont, à leur demande, représentées à la négociation.

À l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à la délibération du conseil général pour acceptation. Les autorités de la République peuvent ensuite donner, sous réserve du respect des engagements internationaux de celle-ci, pouvoir au président du conseil général aux fins de signature de l'accord.

Article L. 3441-5

Modifié par Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 - art. 3

Les accords internationaux portant à la fois sur des domaines de compétence de l'État et sur des domaines de compétence du département sont, dans les cas où il n'est pas fait application du premier alinéa de l'article L. 3441-3, négociés et signés par les autorités de la République. À sa demande, le président du conseil général ou son représentant participe, au sein de la délégation française, à la négociation de ces accords [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000].

Les présidents des conseils généraux d'Outre-mer, ou leurs représentants, participent, au sein de la délégation française, à leur demande, aux négociations avec l'Union européenne intéressant leur département.

Les présidents des conseils généraux d'Outre-mer peuvent demander à l'État de prendre l'initiative de négociations avec l'Union européenne en vue d'obtenir des mesures spécifiques utiles au développement de leur territoire.

Article L. 3441-6

Créé par Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 - art. 42

Les conseils généraux des départements d'Outre-mer peuvent saisir le Gouvernement de toute proposition tendant à l'adhésion de la France aux organismes régionaux mentionnés au premier alinéa de l'article L. 3441-3.

Article L. 3441-7

Créé par Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 - art. 42

Les conseils généraux des départements d'Outre-mer peuvent recourir aux sociétés d'économie mixte locales et aux sociétés d'économie mixte régies par la loi n° 46-860 du 30 avril 1946 précitée, pour la mise en œuvre des actions engagées dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues en matière de coopération régionale.

Partie législative

Quatrième partie : la région

Livre IV : régions à statut particulier et collectivité territoriale de Corse

Titre III : les régions d'outre-mer

Chapitre III : attributions

Article L. 4433-4

Modifié par Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 - art. 5

Les conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique peuvent être saisis pour avis de tous projets d'accords concernant la coopération régionale en matière économique, sociale, technique, scientifique, culturelle, de sécurité civile ou d'environnement entre la République française et les États de la mer Caraïbe ou les États voisins de la Guyane.

Le conseil régional de La Réunion et le conseil général de Mayotte peuvent être saisis dans les mêmes conditions des projets d'accords entre la République française et les États de l'Océan Indien.

Ils se prononcent à la première réunion qui suit leur saisine.

Article L. 4433-4-1

Modifié par Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 - art. 5

Les conseils régionaux de Guadeloupe, de Martinique, de Mayotte, de Guyane et de la Réunion peuvent adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et, selon le cas, les États de la Caraïbe, les États voisins de la Guyane et les États de l'Océan Indien, ou d'accords avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.

Article L. 4433-4-2

Modifié par Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 - art. 5

Dans les domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir au président du conseil régional de Guadeloupe, de Martinique, de Mayotte, de Guyane et de la Réunion pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires situés, selon le cas, dans la Caraïbe, au voisinage de la Guyane ou dans la zone de l'Océan Indien, ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.

Dans le cas où il n'est pas fait application des dispositions de l'alinéa ci-dessus, le président du conseil régional ou son représentant peut être associé ou participer, au sein de la délégation française, aux négociations d'accords de même nature.

Le président du conseil régional peut être chargé par les autorités de la République de les représenter au sein des organismes régionaux relevant des catégories mentionnées au premier alinéa. Les autorités de la République le munissent des instructions et pouvoirs nécessaires.

Article L. 4433-4-3

Modifié par Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 - art. 5

Dans les domaines de compétence de la région, les conseils régionaux de Guadeloupe, de Martinique, de Mayotte, de Guyane et de la Réunion peuvent, par délibération, demander aux autorités de la République d'autoriser leur président à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux définis à l'article L. 4433-4-2.

Lorsque cette autorisation est accordée, les autorités de la République sont, à leur demande, représentées à la négociation.

À l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à la délibération du conseil régional pour acceptation. Les autorités de la République peuvent ensuite donner, sous réserve du respect des engagements internationaux de celle-ci, pouvoir au président du conseil régional aux fins de signature de l'accord.

Article L. 4433-4-4

Modifié par Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 - art. 5

Les accords internationaux portant à la fois sur des domaines de compétence de l'État et sur des domaines de compétence de la région sont, dans les cas où il n'est pas fait application du premier alinéa de l'article L. 4433-4-2, négociés et signés par les autorités de la République. À sa demande, le président du conseil régional ou son représentant participe, au sein de la délégation française, à la négociation de ces accords [Dispositions déclarées non conformes à la Constitution par décision du Conseil constitutionnel n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000].

Les présidents des conseils régionaux d'Outre-mer, ou leurs représentants, participent, au sein de la délégation française, à leur demande, aux négociations avec l'Union européenne intéressant leur région.

Les présidents des conseils régionaux d'Outre-mer peuvent demander à l'État de prendre l'initiative de négociations avec l'Union européenne en vue d'obtenir des mesures spécifiques utiles au développement de leur territoire.

Article L. 4433-4-5

Modifié par Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 - art. 5

Les régions de Guadeloupe, de Martinique, de Mayotte, de Guyane et de la Réunion peuvent, avec l'accord des autorités de la République, être membres associés des organismes régionaux, mentionnés au premier alinéa de l'article L. 3441-3, ou observateurs auprès de ceux-ci.

Les conseils régionaux de ces régions peuvent saisir le Gouvernement de toutes propositions tendant à l'adhésion de la France à de tels organismes.

Article L. 4433-4-6

Modifié par Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 - art. 5

Sont institués cinq fonds de coopération régionale : un pour la Guadeloupe, un pour la Martinique, un pour la Guyane, un pour Mayotte et un pour La Réunion. Ces fonds sont alimentés par des crédits de l'État. Ils peuvent recevoir des dotations du département, de la région, de toute autre collectivité publique et de tout organisme public.

Il est institué, auprès du représentant de l'État en Guadeloupe, à la Martinique, en Guyane, à Mayotte et à La Réunion, un comité paritaire composé, d'une part, de représentants de l'État, d'autre part, de représentants du conseil régional et du conseil général. Le comité arrête la liste des opérations éligibles au fonds de coopération régionale ainsi que le taux de subvention applicable à chacune d'elles.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article.

Article L. 4433-4-7

Modifié par Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 - art. 72

I.- Il est institué une instance de concertation des politiques de coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane.

Cette instance est composée de représentants de l'État et des conseils généraux et des conseils régionaux de Guadeloupe, Guyane et Martinique.

Elle se réunit au moins une fois par an en vue de coordonner les politiques menées par les exécutifs locaux, d'une part, et l'État, d'autre part. Elle se charge également de diffuser l'information relative aux actions menées dans la zone.

II.- Il est institué une instance de concertation des politiques de coopération régionale dans la zone de l'océan Indien.

Cette instance est composée de représentants de l'État, de représentants des conseils général et régional de la Réunion et de représentants du conseil général de Mayotte.

Elle se réunit au moins une fois par an en vue de coordonner les politiques menées par les exécutifs locaux, d'une part, et l'État, d'autre part. Elle se charge également de diffuser les informations relatives aux actions menées dans la zone.

III.- Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du présent article.

Article L. 4433-4-8

Créé par Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 - art. 43

Les conseils régionaux d'Outre-mer peuvent recourir aux sociétés d'économie mixte locales et aux sociétés d'économie mixte régies par la loi n° 46-860 du 30 avril 1946 précitée, pour la mise en œuvre des actions engagées dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues en matière de coopération régionale.

Partie réglementaire

Quatrième partie : la région

Livre IV : régions à statut particulier et collectivité territoriale de Corse

Titre III : les régions d'outre-mer

Chapitre III : Attributions

Section 5 : Coopération régionale

Sous-section 1 : Fonds de coopération régionale

Article R. 4433-24

Créé par Décret n° 2001-314 du 11 avril 2001 - art. 1

Les fonds de coopération régionale institués par l'article L. 4433-4-6 contribuent à l'insertion de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion dans leur environnement géographique. Ils concourent aux actions de coopération économique, sociale et culturelle menées avec les pays de leur région.

Le préfet de région en est l'ordonnateur secondaire.

Article R. 4433-25

Créé par Décret n° 2001-314 du 11 avril 2001 - art. 1

Le comité institué par le deuxième alinéa de l'article L. 4433-4-6 est dénommé comité de gestion du fonds de coopération régionale.

Il est présidé par le préfet de région et comprend, en outre :

- Trois autres représentants de l'État désignés, respectivement, par le ministre des affaires étrangères, le ministre chargé de la coopération et le ministre chargé de l'Outre-mer ;
- Deux représentants de la région et deux représentants du département désignés, respectivement, par le président du conseil régional et le président du conseil général.

Le trésorier-payeur général ou son représentant assiste aux réunions du comité avec voix consultative.

Article R. 4433-26

Créé par Décret n° 2001-314 du 11 avril 2001 - art. 1

Le comité se réunit au moins deux fois par an, sur convocation de son président, qui en fixe l'ordre du jour.

Le secrétariat du comité est assuré par les services du préfet de région.

Article R. 4433-27

Créé par Décret n° 2001-314 du 11 avril 2001 - art. 1

La liste des opérations financées par le fonds de coopération régionale et le taux de subvention applicable à chacune d'elles sont fixés après consultation des chefs des postes diplomatiques dans les États intéressés.

Les décisions du comité sont adoptées à la majorité. En cas de partage égal des voix, la voix du président est prépondérante.

Article R. 4433-28

Créé par Décret n° 2001-314 du 11 avril 2001 - art. 1

Le comité établit, à l'attention du Premier ministre, un rapport annuel sur le bilan, l'évaluation et le suivi des opérations subventionnées par le fonds de coopération régionale.

Sous-section 2 : Coordination de la coopération régionale Antilles-Guyane

Article R. 4433-29

Créé par Décret n° 2001-314 du 11 avril 2001 - art. 2

L'instance de concertation instituée par l'article L. 4433-4-7 est dénommée conférence de la coopération régionale Antilles-Guyane.

La conférence est informée des politiques et des programmes de coopération conduits par l'État et par les collectivités territoriales. Elle examine les actions permettant de coordonner ces politiques et ces programmes.

Article R. 4433-30

Créé par Décret n° 2001-314 du 11 avril 2001 - art. 2

La conférence est présidée par un délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane, nommé par décret. Elle est composée des membres des comités de gestion des fonds de coopération régionale de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique.

Le trésorier-payeur général de la Guadeloupe ou son représentant assiste aux réunions de la conférence. Celle-ci peut en outre entendre toute personne dont l'audition est jugée utile par le président.

Article R. 4433-31

Créé par Décret n° 2001-314 du 11 avril 2001 - art. 2

La conférence se réunit sur convocation de son président, qui en fixe l'ordre du jour après consultation des comités de gestion.

Le secrétariat de la conférence est assuré par les services du préfet de la région Guadeloupe.

Article R. 4433-32

Créé par Décret n° 2001-314 du 11 avril 2001 - art. 2

Le délégué facilite la coordination des actions de l'État et des collectivités territoriales menées au titre de la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane.

Il contribue à la diffusion de l'information relative aux actions menées dans cette zone.

Il établit, à l'attention des ministres, des préfets et des présidents des conseils généraux et régionaux concernés, un rapport annuel sur le bilan et l'évaluation des actions de coopération régionale intéressant les départements français d'Amérique et fait toutes propositions tendant à développer celles-ci.

Sous-section 3 : Coordination de la coopération régionale dans l'Océan Indien

Article R. 4433-33

Créé par Décret n° 2002-1504 du 24 décembre 2002 - art. 15 JORF 26 décembre 2002

L'instance de concertation instituée par le II de l'article L. 4433-4-7 est dénommée conférence de la coopération régionale de l'Océan Indien.

La conférence est informée des politiques et des programmes de coopération conduits par l'État et par les collectivités territoriales. Elle examine les actions permettant de coordonner ces politiques et ces programmes.

Article R. 4433-34

Créé par Décret n° 2002-1504 du 24 décembre 2002 - art. 15 JORF 26 décembre 2002

La conférence est présidée par un délégué à la coopération régionale dans la zone de l'océan Indien nommé par décret. Elle est composée des membres des comités de gestion des fonds de coopération régionale de La Réunion et de Mayotte.

Le trésorier-payeur général de La Réunion ou son représentant assiste aux réunions de la conférence. Elle peut en outre entendre toute personne dont l'audition est jugée utile par le président.

Article R. 4433-35

Créé par Décret n° 2002-1504 du 24 décembre 2002 - art. 15 JORF 26 décembre 2002

La conférence se réunit sur convocation de son président qui en fixe l'ordre du jour après consultation des comités de gestion.

Le secrétariat de la conférence est assuré par les services du préfet de la région Réunion.

La conférence ne peut valablement délibérer si plus de la moitié des membres en exercice ne sont pas présents. À défaut, elle peut être reconvoquée dans les quinze jours. Elle délibère alors quel que soit le nombre de membres présents.

Article R. 4433-36

Créé par Décret n° 2002-1504 du 24 décembre 2002 - art. 15 JORF 26 décembre 2002

Le délégué facilite la coordination des actions de l'État et des collectivités territoriales menées au titre de la coopération régionale dans la zone de l'Océan Indien.

Il contribue à la diffusion de l'information relative aux actions menées dans la zone. Il établit, à l'attention des ministres, des préfets, des présidents des conseils généraux concernés et du président du conseil régional de La Réunion, un rapport annuel sur le bilan et l'évaluation des actions de coopération régionale intéressant La Réunion et Mayotte et fait toutes propositions tendant à développer celles-ci.

Annexe 3 : Compétences des Régions d’Outre-mer (ROM), de la Polynésie française et de la Nouvelle- Calédonie en matière de relations extérieures (source : délégation générale à l’Outre-mer)

POUVOIR DE PROPOSITION EN MATIÈRE DE NÉGOCIATION D'ACCORD			
RÉGIONS D'OUTRE-MER Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000	POLYNÉSIE FRANÇAISE Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française	NOUVELLE-CALÉDONIE Loi n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la NC	Observations
<p>Article L. 4433-4-1</p> <p>Les conseils régionaux de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de la Réunion peuvent adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et, selon le cas, les États de la Caraïbe, les États voisins de la Guyane et les États de l'Océan Indien, ou d'accords avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.</p>			<p>La Polynésie française et Nouvelle-Calédonie n'ont pas cette possibilité.</p> <p>La compétence des ROM est limitée à la coopération régionale.</p> <p>Même disposition pour Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy</p>

POUVOIR DE NÉGOCIATION ET DE CONCLUSION D'ACCORDS			
ROM	PF	NC	Observations
Article L. 4433-4-2	Article 38	Article 28	Compétence identique Conditions : Pouvoir donné par les autorités de la République Limite géographique
<p>Dans les domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir au président du conseil régional de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de la Réunion pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires situés, selon le cas, dans la Caraïbe, au voisinage de la Guyane ou dans la zone de l'océan Indien, ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.</p> <p>Dans le cas où il n'est pas fait application des dispositions de l'alinéa ci-dessus, le président du conseil régional ou son représentant peut être associé ou participer, au sein de la délégation française, aux négociations d'accords de même nature.</p>	<p>Dans les domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent confier au président de la Polynésie française les pouvoirs lui permettant de négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux du Pacifique et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.</p> <p>Dans le cas où il n'est pas fait application des dispositions du premier alinéa, le président de la Polynésie française ou son représentant peut être associé ou participer au sein de la délégation française aux négociations et à la signature d'accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux du Pacifique et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.</p> <p>(...)</p>	<p>Dans les domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent confier au président du gouvernement les pouvoirs lui permettant de négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux du Pacifique et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.</p> <p>Dans le cas où il n'est pas fait application des dispositions de l'alinéa ci-dessus, le président du gouvernement ou son représentant peut être associé ou participer au sein de la délégation française aux négociations et à la signature d'accords de même nature.</p> <p>(...)</p>	<p>Même disposition pour Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy.</p>

POUVOIR DE NÉGOCIATION ET DE CONCLUSION D'ACCORDS			
ROM	PF	NC	Observations
Article L. 4433-4-3	Article 39	Article 29	Négociation :
<p>Dans les domaines de compétence de la région, les conseils régionaux de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de la Réunion peuvent, par délibération, demander aux autorités de la République d'autoriser leur président à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux définis à l'article L. 4433-4-2.</p> <p>Lorsque cette autorisation est accordée, les autorités de la République sont, à leur demande, représentées à la négociation.</p> <p>À l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à la délibération du conseil régional pour acceptation. Les autorités de la République peuvent ensuite donner, sous réserve du respect des engagements internationaux de celle-ci, pouvoir au président du conseil régional aux fins de signature de l'accord.</p>	<p>Dans les domaines de compétence de la Polynésie française, le président de la Polynésie française peut, après délibération du conseil des ministres, négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec tout État, territoire ou organisme international.</p> <p>Les autorités de la République compétentes en matière de politique étrangère sont informées de l'intention du président de la Polynésie française de négocier et, à leur demande, représentées à la négociation au sein de la délégation de la Polynésie française. Elles disposent d'un délai d'un mois à compter de la notification de l'intention de négocier pour s'opposer à la négociation des accords.</p>	<p>Dans les domaines de compétence de la Nouvelle-Calédonie, le congrès peut autoriser par délibération le président du gouvernement à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux du Pacifique et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.</p> <p>Les autorités de la République sont informées de l'autorisation de négocier et, à leur demande, représentées à la négociation au sein de la délégation de la Nouvelle-Calédonie.</p>	<p>Compétence encadrée pour les ROM : autorisation donnée par les autorités de la République.</p> <p>Polynésie française, Nouvelle-Calédonie autorisation donnée par le conseil des ministres en Polynésie française, le congrès en Nouvelle-Calédonie.</p> <p>Même disposition pour Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy.</p>

POUVOIR DE NÉGOCIATION ET DE CONCLUSION D'ACCORDS			
ROM	PF	NC	Observations
Article L. 4433-4-3	Art. 39 Les autorités compétentes de la République peuvent confier au président de la Polynésie française les pouvoirs lui permettant de signer les accords au nom de la République. Ces accords sont ensuite soumis à la délibération de l'assemblée de la Polynésie française puis soumis à ratification ou à approbation dans les conditions prévues aux articles 52 et 53 de la Constitution.	Art. 29 À l'issue de la négociation, et sous réserve du respect des engagements internationaux de la République, elles confient au président du gouvernement les pouvoirs lui permettant de signer ces accords. Les accords prévus au présent article sont soumis à la délibération du congrès. En cas d'accord du congrès, ils sont, s'il y a lieu, soumis à ratification ou à approbation dans les conditions prévues aux articles 52 et 53 de la Constitution.	Signature : Compétence de droit pour la Nouvelle-Calédonie et déléguée par les autorités de la République au cas par cas pour les ROM et Polynésie française. Même disposition pour Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy.
Article L. 4433-4-4 Les accords internationaux portant à la fois sur des domaines de compétence de l'État et sur des domaines de compétence de la région sont, dans les cas où il n'est pas fait application du premier alinéa de l'article L. 4433-4-2, négociés et signés par les autorités de la République. À sa demande, le président du conseil régional ou son représentant participe, au sein de la délégation française, à la négociation de ces accords.			La majorité des accords signés par la France sont des accords portant à la fois sur des domaines de compétence de l'État et sur des domaines de compétence des ROM. Disposition identique pour Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy

ASSOCIATION AUTOMATIQUE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE AUX ACCORDS ENTRANT DANS LE DOMAINE DE COMPÉTENCE DE LA POLYNÉSIE FRANÇAISE			
ROM	PF	NC	Observations
	<p>Article 40</p> <p>Lorsque l'État prend l'initiative de négocier des accords entrant dans le domaine des compétences de la Polynésie française, le président de la Polynésie française ou son représentant est <u>associé et participe</u> au sein de la délégation française à ces négociations.</p>		<p>Cette disposition n'existe que pour la Polynésie française. En pratique, elle n'est pas respectée par le MAEE. Ceci dit quand on l'État propose à la Polynésie française de participer aux négociations, ils ne répondent pas (ex : Accord de Lugano 2006).</p>

PARTICIPATION AUX NÉGOCIATIONS AVEC L'UNION EUROPÉENNE			
ROM	PF	NC	Observations
<p>Article L. 4433-4-4, alinéa 2 et 3</p> <p>Les présidents des conseils régionaux d'outre-mer, ou leurs représentants, participent, au sein de la délégation française, à leur demande, aux négociations avec l'Union européenne relatives aux mesures spécifiques tendant à fixer les conditions d'application du traité instituant la Communauté européenne dans le cadre du paragraphe 2 de l'article 299 de ce traité.</p> <p>Les présidents des conseils régionaux d'outre-mer peuvent demander à l'État de prendre l'initiative de négociations avec l'Union européenne en vue d'obtenir des mesures spécifiques utiles au développement de leur territoire.</p>	<p>Article 41</p> <p>Le président de la Polynésie française ou son représentant participe, au sein de la délégation française, aux négociations relatives aux relations entre la Communauté européenne et la Polynésie française.</p>	<p>Art 30</p> <p>Le président du gouvernement et, le cas échéant, les présidents des assemblées de province, ou leurs représentants, sont associés ou participent, au sein de la délégation française, aux négociations avec l'Union européenne et la Communauté européenne relatives aux relations entre la Nouvelle-Calédonie et ces dernières.</p> <p>Le président du gouvernement peut demander à l'État de prendre l'initiative de négociations avec l'Union européenne et la Communauté européenne en vue d'obtenir des mesures spécifiques, utiles au développement de la Nouvelle-Calédonie.</p>	<p>Compétence identique</p> <p>Pouvoir d'initiative reconnu uniquement à la Nouvelle-Calédonie.</p> <p>Même disposition pour Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy.</p>

REPRÉSENTATION DE LA FRANCE AU SEIN DES ORGANISATIONS RÉGIONALES, DANS LES DOMAINES DE COMPÉTENCES DE L'ÉTAT			
RÉGIONS D'OUTRE-MER Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000	POLYNÉSIE FRANÇAISE Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française	NOUVELLE-CALÉDONIE Loi n° 99-209-du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie	Observations
Article L. 4433-4-2, alinéa 3 Le président du conseil régional peut être chargé par les autorités de la République de les représenter au sein des organismes régionaux relevant des catégories mentionnées au premier alinéa. Les autorités de la République le munissent des instructions et pouvoirs nécessaires.	Art. 38, alinéa 4 Le président de la Polynésie française peut être autorisé par les autorités de la République à représenter cette dernière dans les organismes internationaux.		Compétence identique Délivrance d'instructions. Même disposition pour Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin, Saint-Barthélemy. Disposition n'existe pas pour Nouvelle-Calédonie mais convention en cours pour organiser la participation de la Nouvelle-Calédonie devant le Forum du Pacifique pour les sujets de compétence État.

ADHÉSION AUX ORGANISMES RÉGIONAUX			
ROM	PF	NC	Observations
<p>Article L. 4433-4-5</p> <p>Les régions de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de la Réunion peuvent, avec l'accord des autorités de la République, être membres associés des organismes régionaux, mentionnés au premier alinéa de l'article L. 3441-3, ou observateurs auprès de ceux-ci.</p> <p>Les conseils régionaux de ces régions peuvent saisir le Gouvernement de toutes propositions tendant à l'adhésion de la France à de tels organismes.</p>	<p>Art. 42</p> <p>La Polynésie française peut, avec l'accord des autorités de la République, être membre ou membre associé d'organisations internationales du Pacifique ou observateur auprès de celles-ci.</p> <p>En outre, le président de la Polynésie française ou son représentant peut être associé, avec l'accord des autorités de la République, aux travaux des organismes régionaux du Pacifique dans les domaines relevant de la compétence de la Polynésie française.</p> <p>Elle y est représentée par le président de la Polynésie française ou son représentant.</p>	<p>Art. 31</p> <p>La Nouvelle-Calédonie peut, avec l'accord des autorités de la République, être membre, membre associé d'organisations internationales ou observateur auprès de celles-ci.</p> <p>Elle y est représentée par le président du gouvernement ou son représentant. Elle peut disposer d'une représentation auprès de la Communauté européenne. Les autorités de la République sont informées des organisations internationales, y compris la Communauté européenne, auprès desquelles la Nouvelle-Calédonie est représentée.</p>	<p>Compétence limitée pour les ROM : membre associé ou observateur.</p> <p>Seule la Polynésie française et Nouvelle-Calédonie peuvent devenir membre à part entière d'organisation régionale.</p> <p>Limitée pour la Polynésie française aux organisations internationales du Pacifique.</p> <p>Même limite pour Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, Saint-Martin, Saint-Barthélemy.</p>

REPRÉSENTATION DANS DES ÉTATS TIERS			
ROM	PF	NC	Observations
Un amendement à la loi « Guyane/Martinique » prévoit la possibilité de désigner des agents publics des collectivités au sein des missions diplomatiques.	Article 15 La Polynésie française peut disposer de représentations auprès de tout État ainsi que l'une de ses entités territoriales ou territoire reconnu par la République française ou de tout organisme international dont cette dernière est membre ou tout organisme international du Pacifique. Le président de la Polynésie française négocie l'ouverture de ces représentations et nomme les représentants. Les autorités de la République et l'assemblée de la Polynésie française en sont tenues informées.	Article 32 La Nouvelle-Calédonie peut disposer d'une représentation auprès des États ou territoires du Pacifique. Les autorités de la République sont informées des États et territoires auprès desquels la Nouvelle-Calédonie est représentée	

CONSULTATION DES ASSEMBLÉES LOCALES SUR LES PROJETS DE LOI DE RATIFICATION DES ACCORDS				
ROM	PF	NC	Observations	
Art. 4433-4 du CGCT « Les conseils régionaux sont saisis pour avis de tout projet d'accord dans le cadre de la coopération régionale en matière économique, sociale, technique, culturelle, de sécurité civile ou d'environnement entre la France et les États voisins. »	Art 8 L'assemblée de la Polynésie française est consultée : 3° Sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des engagements internationaux qui interviennent dans les domaines de compétence de la Polynésie française.	Article 89 Le congrès est consulté par le haut-commissaire sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des traités ou accords qui ressortissent à la compétence de l'Etat et ont vocation à s'appliquer en Nouvelle-Calédonie. Le congrès dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis. Ce délai peut être réduit à quinze jours, en cas d'urgence, à la demande du haut-commissaire de la République. Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné.	Les ROM ne sont pas consultées sur les projets de loi ratifiant des accords, mais en amont sur les projets d'accord (avant leur signature) en matière de coopération régionale. En opportunité le MOM peut proposer leur consultation sur les projets de loi ratifiant les accords (accord lutte contre l'orpaillage, centre de coopération policière). La consultation des assemblées locales de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint Martin, et Saint Barthélemy est prévue.	
Wallis-et-Futuna : la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 s'applique en la matière. Dans cette loi, aucune disposition ne prévoit expressément de compétences de la collectivité en matière internationale.				

Annexe 4 : Dispositions du Code général des collectivités territoriales relatives à la coopération décentralisée¹¹⁴

PARTIE LÉGISLATIVE

Première partie : dispositions générales

Livre I^{er} : principes généraux de la décentralisation

Titre unique : libre administration des collectivités territoriales

Chapitre V : Coopération décentralisée

Article L. 1115-1

Modifié par Loi n° 2007-147 du 2 février 2007 - art. 1 JORF 6 février 2007

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables.

En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire.

Article L. 1115-1-1

Modifié par Loi n° 2006-1537 du 7 décembre 2006 - art. 49 JORF 8 décembre 2006

Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes chargés des services publics de distribution d'eau potable et d'assainissement ou du service public de distribution d'électricité et de gaz peuvent, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, mener des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans le cadre des conventions prévues à l'article L. 1115-1, des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement et de la distribution publique d'électricité et de gaz.

Article L. 1115-4

Modifié par Loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 - art. unique (V)

Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger auquel adhère ou participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales d'un État membre de l'Union européenne ou d'un État membre du Conseil de l'Europe.

¹¹⁴Source : site Internet Legifrance.fr.

Cette adhésion ou cette participation est autorisée par arrêté du représentant de l'État dans la région. Elle fait l'objet d'une convention avec l'ensemble des membres adhérant à l'organisme public en cause ou participant au capital de la personne morale en cause. Cette convention détermine la durée, les conditions, les modalités financières et de contrôle de cette adhésion ou de cette participation. Le total de la participation au capital ou aux charges d'une même personne morale de droit étranger des collectivités territoriales françaises et de leurs groupements ne peut être supérieur à 50 % de ce capital ou de ces charges.

La convention prévue à l'alinéa précédent entre en vigueur dès sa transmission au représentant de l'État dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 sont applicables à cette convention.

Les comptes, certifiés par un commissaire aux comptes, ainsi que le rapport d'activité des personnes morales de droit étranger aux capitaux desquels participent les collectivités territoriales et leurs groupements sont chaque année annexés au budget de ces personnes publiques. Il en est de même des comptes et du rapport d'activité des organismes publics de droit étranger auxquels adhèrent les collectivités territoriales et leurs groupements. Cette annexe précise le montant de la participation de chacune de ces personnes publiques.

Article L. 1115-4-1

Créé par Loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 - art. unique (V)

Dans le cadre de la coopération transfrontalière, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements un groupement local de coopération transfrontalière dénommé district européen, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

L'objet du district européen est d'exercer les missions qui présentent un intérêt pour chacune des personnes publiques participantes et de créer et gérer des services publics et les équipements afférents.

La personnalité morale de droit public lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Cette création est autorisée par arrêté du représentant de l'État dans la région où le district européen a son siège.

Sauf stipulation internationale contraire, les dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie sont applicables au district européen.

Les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements peuvent adhérer à des syndicats mixtes existants créés dans le cadre des dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie. Cette adhésion entraîne de plein droit la transformation de ces syndicats mixtes en districts européens dans les conditions fixées aux 11 linéas précédents.

Article L. 1115-4-2

Créé par Loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 - art. unique (V)

Dans le cadre de la coopération transfrontalière, transnationale ou interrégionale, les collectivités territoriales, leurs groupements et, après autorisation de leur autorité de tutelle, les organismes de droit public au sens de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services peuvent, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France, créer avec les

collectivités territoriales, les groupements de collectivités territoriales et les organismes de droit public des États membres de l'Union européenne, ainsi qu'avec les États membres de l'Union européenne ou les États frontaliers membres du Conseil de l'Europe, un groupement européen de coopération territoriale de droit français, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Cette création est autorisée par arrêté du représentant de l'État dans la région où le groupement européen de coopération territoriale a son siège. La personnalité morale de droit public lui est reconnue à partir de la date d'entrée en vigueur de la décision de création. Les dispositions du titre II du livre VII de la cinquième partie qui ne sont pas contraires aux règlements communautaires en vigueur lui sont applicables.

Un groupement européen de coopération territoriale de droit français peut être dissout par décret motivé pris en conseil des ministres et publié au Journal officiel.

Les collectivités territoriales, leurs groupements et, après autorisation de leur autorité de tutelle, les organismes de droit public au sens de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 31 mars 2004, précitée peuvent, dans les limites de leurs compétences, dans le respect des engagements internationaux de la France et sous réserve de l'autorisation préalable du représentant de l'État dans la région, adhérer à un groupement européen de coopération territoriale de droit étranger.

Article L. 1115-5

Modifié par Loi n° 2008-352 du 16 avril 2008 - art. unique (V)

Aucune convention, de quelque nature que ce soit, ne peut être passée entre une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et un État étranger, sauf si elle a vocation à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale. Dans ce cas, la signature de la convention doit être préalablement autorisée par le représentant de l'État dans la région.

Article L. 1115-6

Créé par Loi n° 2004-758 du 29 juillet 2004 - art. 1 JORF 30 juillet 2004

Il est créé une commission nationale de la coopération décentralisée qui établit et tient à jour un état de la coopération décentralisée menée par les collectivités territoriales. Elle peut formuler toute proposition tendant à renforcer celle-ci.

Article L. 1115-7

Créé par Loi n° 2004-758 du 29 juillet 2004 - art. 1 JORF 30 juillet 2004

Des décrets en Conseil d'État fixent, en tant que de besoin, les conditions d'application du présent chapitre.

Annexe 5 : Description des principales organisations régionales présentes dans les zones Caraïbe-Plateau des Guyanes, de l'Océan Indien et de l'Océanie¹¹⁵

Principales organisations régionales de la zone Caraïbe-Plateau des Guyanes : la Communauté caribéenne du marché commun (CARICOM), le CARIFORUM, l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OECO) et l'Association des États de la Caraïbe (AEC).

- **La CARICOM** a été mise en place en 1973 dans le but d'instaurer un marché commun entre les États de la Caraïbe. Les missions de la CARICOM visent principalement à favoriser la croissance durable de ses membres, encourager la coordination et la convergence des politiques de développement et renforcer la compétitivité des économies. La CARICOM souhaite notamment faciliter le rapprochement économique et la circulation des personnes et compte également instaurer un passeport unique. Elle compte à ce jour 15 membres : Antigua, Barbade, Bahamas, Belize, Dominique, Guyana, Grenade, Haïti, Jamaïque, Montserrat, Sainte-Lucie, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Surinam et Trinité-et-Tobago. Elle comprend aussi 5 membres associés : Anguilla, Bermudes, les îles vierges britanniques, les îles Caïmans et les îles Turques-et-Caïques.

Le 30 janvier 2006, à Kingston, en Jamaïque, a été inauguré le marché unique de la CARICOM, le *CARICOM Single Market and Economy (CSME)*, entre six pays (la Barbade, le Belize, le Guyana, le Suriname et Trinité-et-Tobago), rejoints le 30 juin 2006 par les pays de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale.

La CARICOM a tenu un sommet avec le Brésil le 26 avril 2010 afin de renforcer les liens économiques et culturels entre les pays caribéens et le Brésil. Le dernier sommet s'est tenu en février 2011 à Grenade. Il a été notamment consacré aux questions du changement climatique et à la situation en Haïti.

- Officiellement établi en 1992, le **Forum caribéen des États de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (CARIFORUM)** est un groupement des États des Caraïbes qui sont signataires de la Convention de Lomé IV.

Dans le cadre de cette convention, le CARIFORUM contrôle et coordonne l'attribution des ressources du Fonds européen de développement (FED) pour financer les projets régionaux dans la région caribéenne.

Quinze États caribéens sont membres à part entière du CARIFORUM : Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, Belize, la Dominique, la République Dominicaine, la Grenade, Haïti, la Jamaïque, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, le Suriname et Trinité-et-Tobago.

Le CARIFORUM a été initialement établi pour accueillir le Suriname qui était un membre des pays ACP mais pas de la CARICOM.

¹¹⁵Sources : IEOM, IEDOM, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'Outre-mer* par M. Éric Doligé, sénateur, n° 519, juillet 2009, etc.

Un accord de partenariat économique (APE) entre le CARIFORUM et l'Union européenne, paraphé le 16 décembre 2007, a été officiellement signé le 15 octobre 2008. Il couvre les échanges commerciaux de marchandises et de services et contient des accords relatifs aux domaines touchant au commerce et à la coopération au développement.

- **L'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OEEO)** a été créée en 1981 au sein de la CARICOM pour succéder au Marché commun des Antilles Orientales (MCAO/ECCM) mis en place en 1968. Cette organisation se compose de neuf membres, dont six États (Sainte-Lucie, Grenade, la Dominique, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Saint-Kitts-et-Nevis, Antigua et Barbuda) et trois territoires britanniques associés (Montserrat, Anguilla et les îles vierges britanniques). L'OEEO a pour objectif de développer la croissance de la région et mettre en œuvre des politiques cohérentes en vue de favoriser son insertion dans l'économie régionale et mondiale. En 1983, l'OEEO s'est dotée d'une monnaie unique, le dollar de la Caraïbe orientale, et en 1991, elle a mis en place un marché unique, l'OEEO *Single Market*. Le 30 juin 2006, l'OEEO a rejoint le marché unique de la CARICOM, le *Caribbean Single Market and Economy* (CSME).
- **L'Association des États de la Caraïbe (AEC)** a été mise en place le 24 juillet 1994 à Carthagène, en Colombie, dans le but de promouvoir la consultation, la coopération et l'action concertée entre tous les pays de la Caraïbe. Elle compte 25 États membres¹¹⁶ et trois membres associés, dont la France.

L'AEC a pour objet de renforcer le processus régional de coopération et d'intégration afin de créer un espace économique élargi dans la région, de préserver l'intégrité environnementale de la mer des Caraïbes et de promouvoir le développement durable de la Grande Caraïbe.

Les projets de coopération technique régionale développés par l'AEC se concentrent sur quatre domaines d'action prioritaires : le commerce, les transports, le tourisme durable et la prévention des catastrophes naturelles.

Un certain nombre d'accords, de protocoles et de conventions sont sur le point d'être ratifiés : l'accord pour la coopération régionale en matière de catastrophes naturelles ; le protocole sur les privilèges et immunités ; la convention pour la création de la zone de tourisme durable de la Grande Caraïbe ; le protocole à la convention pour la création de la zone de tourisme durable de la Grande Caraïbe et l'accord sur le transport aérien. Ainsi pourrait être institué un cadre politique et légal de coopération régionale dans la Grande Caraïbe¹¹⁷.

Principales organisations régionales de la zone Océan Indien : la Commission de l'Océan Indien (COI), le Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA), l'Association des États riverains de l'Océan Indien (ARC), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC)

¹¹⁶ Les membres de l'AEC sont : Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, la Colombie, le Costa-Rica, Cuba, la Dominique, la Grenade, le Guatemala, le Guyana, Haïti, le Honduras, la Jamaïque, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, la République dominicaine, Sainte-Lucie, Saint-Christophe-et-Niévès, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, le Salvador, le Suriname, Trinité-et-Tobago, le Venezuela. Les membres associés sont : Aruba, les îles Turques-et-Caïques, les Antilles néerlandaises et la France avec ses trois régions d'Amérique : la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane.

¹¹⁷ Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'Outre-mer par M. Éric Doligé, sénateur, n° 519 (juillet 2009), pp. 251 et 252.

La Réunion est membre de la **Commission de l'Océan Indien (COI)** depuis 1986 aux côtés de Maurice, de Madagascar, des Seychelles et de l'Union des Comores. Si la vocation d'origine de la COI est plutôt d'ordre politique, les orientations stratégiques définies en 1989 à l'occasion du colloque de Mahé, puis la mise en place du Programme régional intégré de développement des échanges (PRIDE), ont permis une réorientation vers l'intégration économique.

D'autres ensembles régionaux ayant vocation à développer les échanges entre leurs membres, tels la *South African Development Community* (SADC) composée de 14 pays, la *Commission Market for Eastern and Southern Africa* (COMESA) composée de 20 pays, ou encore l'Association des États riverains de l'Océan Indien (IOR-ARC), qui regroupe les États riverains de l'Océan Indien (18 États), font partie de l'environnement économique immédiat de La Réunion et de Mayotte, et en deviendront des interlocuteurs privilégiés dans le cadre de la coopération régionale¹¹⁸.

- **Créée** en 1984 par l'Accord de Victoria, la **Commission de l'Océan Indien (COI)** est une **organisation intergouvernementale réunissant les Comores, la France, Madagascar, l'île Maurice et les Seychelles**. Son but est de favoriser les échanges intra-régionaux et de défendre les intérêts insulaires de ses membres qui ont en commun l'isolement, l'étroitesse de leur marché intérieur, la fragilité environnementale et l'exposition aux catastrophes naturelles.

À cet effet, la COI intervient afin de favoriser entre ses membres la coopération diplomatique, la coopération économique et commerciale, la coopération dans le domaine de l'agriculture, de la pêche maritime, ainsi que la coopération dans les domaines culturel, scientifique, technique, de l'éducation et de la justice.

En particulier, une convention sur la sécurité régionale a été signée à Antananarivo, le 17 mars 2006, prévoyant des échanges réguliers d'informations entre États membres ainsi que la tenue d'une réunion annuelle des responsables nationaux de la sécurité. Cependant, les difficultés liées à l'insularité, aux différences de niveau de développement et aux crises politiques - notamment à Madagascar et aux Comores - compliquent le fonctionnement de cette organisation.

- Le traité **Marché commun d'Afrique orientale et australe (COMESA)**, signé par 20 États d'Afrique orientale et australe¹¹⁹ en novembre 1993, a pour principal la promotion de l'intégration économique régionale à travers le développement du commerce et l'investissement.

À court terme, le COMESA a pour objectif de mettre en place une zone de libre échange – avec la suppression des barrières douanières internes – et une union douanière entre ses membres. À plus long terme, c'est-à-dire d'ici 2025, il est envisagé d'établir une union monétaire.

En décembre 2008, une étape importante a été franchie, le COMESA mettant en place une union douanière **avec l'instauration d'un tarif extérieur commun** afin de favoriser le commerce intérieur et transfrontalier et attirer les investissements directs étrangers.

¹¹⁸Rapport annuel 2010 de l'IEDOM, *La Réunion*, édition 2011, p. 44.

¹¹⁹Les États parties sont l'Angola, le Burundi, les Comores, la République démocratique du Congo, Djibouti, l'Égypte, l'Érythrée, l'Éthiopie, le Kenya, Madagascar, le Malawi, Maurice, l'Ouganda, le Rwanda, les Seychelles, le Soudan, le Swaziland, la Zambie, le Zimbabwe.

La France, qui a joué un rôle important dans l'établissement de cette union douanière, n'a pour le moment qu'un statut d'« observateur » mais **souhaite obtenir le statut de « membre associé » au titre de La Réunion.**

- **L'Association des États riverains de l'Océan Indien (ARC)**, créée en 1997, se propose de fonder autour du bassin de l'Océan Indien un vaste regroupement économique d'États appartenant à des espaces géopolitiques différents afin d'y accroître les échanges en matière de commerce, d'investissement et de développement des ressources humaines¹²⁰. Elle est également connue sous le nom de *Indian Ocean Rim Association for regional cooperation* (IOR-ARC).

La France, qui a sollicité son adhésion au titre de La Réunion, n'a été admise à participer aux travaux de cette organisation régionale qu'en qualité de « partenaire de dialogue »¹²¹.

- Créée en 1979 sous le nom de Conférence de coordination du **développement d'Afrique australe** et transformée en 1992 en **Communauté de développement d'Afrique australe (SADC)**, la SADC regroupe aujourd'hui 15 États¹²².

Elle a pour objet la **constitution d'une zone économique intégrée** et se dote depuis 2001 d'institutions calquées sur le modèle de l'Union européenne. Elle possède également un organe de défense et de sécurité.

La France soutient ce processus d'intégration régionale et coopère avec cette organisation. Elle met à disposition, au titre de la coopération, des assistants techniques auxquels s'ajoute un conseiller santé à l'ONUSIDA à Pretoria, en Afrique du Sud, qui a compétence sur la zone couverte par la SADC.

En dehors de ces organisations régionales, d'autres organisations internationales sont également présentes dans cette région, comme l'Union africaine ou l'Organisation internationale de la francophonie.

Principales organisations régionales de la zone Océanie : la Communauté du Pacifique (CPS) et le Forum des îles du Pacifique (FIP)¹²³.

La Communauté du Pacifique (CPS) et le Forum des îles du Pacifique (FIP) font partie des principales organisations de coopération régionale de l'Océanie. Plusieurs accords commerciaux régionaux existent également au sein de la zone Pacifique Sud. Deux processus d'intégration régionale ont été mis en place dans le cadre du Forum des îles du Pacifique (FIP, la Nouvelle-Calédonie en étant membre associé depuis 2006, comme la Polynésie française) : l'accord sur le commerce du Forum des îles du Pacifique (PICTA, Pacific Island Countries Trade Agreement) d'une part, et l'Accord du Pacifique pour des relations économiques plus étroites (PACER, *Pacific Agreement on Closer Economic Relations*) d'autre part.

¹²⁰ Les membres sont les suivants : Afrique du Sud, Australie, Bangladesh, Inde, Indonésie, Iran, Kenya, les Émirats Arabes Unis, Madagascar, Malaisie, Maurice, Mozambique, Oman, Singapour, Sri Lanka, Tanzanie, Thaïlande, Yémen.

¹²¹ Au même titre que la Chine, l'Égypte, le Japon et le Royaume-Uni.

¹²² Afrique du Sud, Angola, Botswana, République démocratique du Congo, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Swaziland, Tanzanie, Zambie et Zimbabwe.

¹²³ Rapport annuel 2010 sur la Polynésie française de l'Institut d'émission d'Outre-mer.

- **La Communauté du Pacifique (CPS)**, appelée dans un premier temps la « Commission du Pacifique Sud » a été créée en 1947 en Australie par les six États qui administraient alors des territoires dans la région du Pacifique : l'Australie, la France, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique. Les pays fondateurs de l'organisation souhaitaient ainsi ramener la stabilité dans cette région après la deuxième guerre mondiale, faciliter l'administration des territoires sous tutelle et servir les intérêts des populations océaniques. La CPS compte 26 membres dont 22 États et territoires océaniques¹²⁴ et quatre des pays fondateurs¹²⁵. Elle est une organisation internationale de conseil technique, scientifique et stratégique, d'assistance, de formation et de recherche au service de ses membres insulaires océaniques.
- Le Forum des îles du Pacifique (FIP) est une organisation de coopération régionale qui réunit 16 membres¹²⁶, 2 membres associés¹²⁷ et des membres observateurs¹²⁸. Il a été créé en 1971 sous le nom de Forum du Pacifique Sud. Ses domaines d'intervention privilégiés sont l'environnement, les télécommunications, la pêche, les communications maritimes, etc.
- Entré en vigueur en avril 2003, le **Pacific Island Countries Trade Agreement (PICTA)** concerne 14 des 16 pays membres du Forum des îles du Pacifique, mais exclut l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Il prévoit la libéralisation progressive du commerce de marchandises. Dès 2009, des négociations ont été par ailleurs engagées pour étendre l'accord PICTA à l'Australie et à la Nouvelle-Zélande (PACER Plus).
- Pour sa part, le **Pacific Agreement on Closer Economic Relations (PACER)** est un accord de libre-échange entre tous les pays membres du Forum des îles du Pacifique (FIP), y compris la Nouvelle-Zélande et l'Australie. Il devrait remplacer l'accord commercial préférentiel (SPARTECA, Accord régional de commerce et de coopération économique pour le Pacifique Sud) qui octroyait un accès de franchise de droits aux exportations des États insulaires en développement du Forum vers la Nouvelle-Zélande et l'Australie depuis 1980. Les pays mélanésien (Fidji, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Îles Salomon et Vanuatu) ont engagé un processus d'intégration économique dans le cadre de l'Accord du Groupe de pays mélanésien « Fer de lance ».

La coopération régionale dans la zone Pacifique est aussi encouragée par l'Union européenne *via* les Accords de partenariat économique (APE) en cours de négociation depuis 2002. Ces accords visent, de façon générale, à favoriser le libre-échange entre l'Union européenne et les pays ACP, regroupés au sein de blocs régionaux. Plusieurs éléments sont toutefois venus freiner ces négociations et en 2009, seul un APE intérimaire avec la Papouasie-Nouvelle-Guinée et Fidji a pu être conclu.

¹²⁴ Îles Cook, États fédérés de Micronésie, îles Fidji, Guam, Kiribati, îles Marianne du Nord, îles Marshall, Nauru, Niue, Nouvelle-Calédonie, Palau, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Pitcairn, Polynésie française, îles Salomon, Samoa, Samoa américaines, Tokelau, Tonga, Tuvalu, Vanuatu et Wallis-et-Futuna.

¹²⁵ Australie, États-Unis d'Amérique, France et Nouvelle-Zélande.

¹²⁶ Australie, îles Cook, Fidji, Kiribati, Marshall, Micronésie, Nauru, Nouvelle-Zélande, Nive, Palaos, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Salomon, Samoa, Tonga, Tuvalu et Vanuatu.

¹²⁷ La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française.

¹²⁸ Wallis-et-Futuna, les Nations unies, la Banque asiatique de développement, etc.

Annexe 6 : La préservation des biens publics mondiaux¹²⁹

☐ *L'accélération de la mondialisation fait de la préservation des biens publics mondiaux un défi majeur*

Les biens publics mondiaux sont des biens publics dont les bénéfices (ou les risques s'ils ne sont pas bien gérés) ne sont pas appropriables (à ce premier titre, ils ne sont pas pris en charge par les marchés) et ne peuvent être circonscrits dans les frontières (à ce deuxième titre, ils ne sont pas non plus pris en charge par les politiques nationales). Répondent à ces critères, entre autres, la préservation du climat, celle de la biodiversité, la lutte contre les maladies transmissibles ou encore la stabilité financière. La mondialisation a contribué à faire de la préservation de ces biens publics mondiaux un enjeu croissant dont le traitement concerne tous les pays, comme l'ont montré plusieurs crises récentes.

☐ *Lutte contre les épidémies, intégration régionale et mobilisation de l'expertise française dans l'Océan Indien*

Les maladies émergentes représentent une menace croissante, en lien notamment avec la mondialisation des échanges et le changement climatique. Les États insulaires de l'Océan Indien sont particulièrement sensibles à ce risque, comme l'a montré l'épisode récent du chikungunya. La vulnérabilité économique de ces États très dépendants du tourisme plaide pour une organisation régionale de l'alerte et de la réponse aux épidémies. En 2007, les Comores, la France (La Réunion), Madagascar, Maurice et les Seychelles ont ainsi mis en place le Centre de recherche et de veille sur les maladies émergentes dans l'Océan Indien (CRVOI) dans le cadre de la Commission de l'Océan Indien. Le projet leur permet d'échanger l'information épidémiologique, de renforcer leurs capacités techniques et de mutualiser leurs moyens en cas d'urgence sanitaire. Le réseau ainsi créé s'appuie sur les pôles d'expertise régionaux que sont l'antenne de l'Institut de veille sanitaire à La Réunion et l'Institut Pasteur de Madagascar.

☐ *L'évolution des biens publics mondiaux est largement conditionnée par les modes de développement*

La préservation des biens publics mondiaux peut être associée au processus de développement qu'il s'agisse, par exemple, d'accès autonome à l'énergie, de la réduction des risques climatiques par des logements adaptés ou par le développement des transports en commun, de préserver les écosystèmes rares en associant les populations locales ou encore de disposer des infrastructures permettant d'assurer le diagnostic précoce et la prise en charge des patients atteints de maladies infectieuses. Elle est liée à la lutte contre la pauvreté, car les plus pauvres sont souvent les premiers touchés par la dégradation des biens publics, et, réciproquement, ils ont plus d'incitation à investir dans leur préservation si une vie moins précaire leur permet de dépasser des approches de court terme. L'acquisition de compétences nouvelles par les communautés est souvent essentielle pour mettre en œuvre des choix techniques ou institutionnels conciliant localement développement et préservation des biens publics mondiaux. La mise au point d'innovations est en soi un objet de coopération, et leur mise en œuvre, porteuse de développement.

¹²⁹ « Coopération au développement : une vision française – stratégie 2011 », document cadre du ministère des Affaires étrangères et européennes, pp. 19 et 20.

La dimension universelle des biens publics mondiaux requiert des approches innovantes

La nature transfrontalière des biens publics mondiaux et le fait qu'ils doivent être gérés collectivement, alors qu'ils n'affectent pas tous les pays avec la même intensité, nécessitent d'associer l'ensemble des acteurs publics (organisations internationales et régionales, États, collectivités territoriales) ou privés (entreprises et acteurs sociaux) dans la recherche de solutions durables et de se doter de mécanismes facilitant l'atteinte de consensus parmi ces acteurs :

- la mise en commun des connaissances doit contribuer à faire émerger une compréhension commune de la nature et de l'ampleur des enjeux ainsi que des réponses qui peuvent leur être apportées. Cette mise en commun passe notamment par des structures qui objectivent les enjeux pour les décideurs comme pour l'opinion publique. Elles sont aujourd'hui en place pour le climat Groupe intergouvernemental d'experts sur le changement climatique (GIEC) et en cours de discussion en ce qui concerne la sécurité alimentaire ou encore la biodiversité ;
- les financements ciblés peuvent jouer un rôle de catalyseur s'ils savent s'adapter à des montages variés pour maximiser leur impact. Ils peuvent ainsi proposer des mécanismes financiers permettant de financer des solutions qui ne sont rentables qu'à long terme, orienter l'investissement par des cofinancements ciblés ou encore contribuer à donner une valeur marchande à des biens publics comme cela a été fait par la création d'un marché des réductions d'émissions de carbone. Pour les biens publics mondiaux requérant des dépenses massives et durables, les financements innovants peuvent apporter des sources pérennes et additionnelles ;
- les réglementations collectives, bien qu'elles soient plus complexes à élaborer et à mettre en œuvre, fournissent des résultats majeurs quand elles résultent d'un consensus international, à l'instar de l'accord sur la réduction des émissions de gaz qui menacent la couche d'ozone ou du règlement sanitaire international qui permet d'améliorer la sécurité sanitaire mondiale sans pénaliser le commerce ou la circulation des personnes. Le renforcement de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises constitue un facteur d'amélioration des normes et des pratiques, complémentaire car plus souple et graduel dans sa mise en œuvre.

Des outils innovants pour financer la conservation de la biodiversité

La faiblesse des ressources financières affectées à la protection de l'environnement dans les pays en développement est un des principaux facteurs limitant la conservation de la biodiversité. En 2010, l'AFD s'est engagée dans la mise en œuvre d'outils financiers permettant une prise en compte de l'enjeu environnemental à l'intérieur des approches économiques et dans les mécanismes de marché. Elle participe ainsi à trois fonds fiduciaires à conservation de Madagascar, pour le bassin du Congo et au Mozambique. Par ailleurs, elle met au point des méthodes pour la compensation des dommages à la biodiversité qu'elle souhaite utiliser pour des grands projets miniers ou d'aménagement. Avec ces mécanismes, l'AFD, tout en augmentant ses engagements financiers dans le secteur, participe de l'émergence de mécanismes endogènes de financement de la biodiversité.

Liste des personnes auditionnées par la délégation Outre-mer

- ✓ **M. Vincent Bouvier**
préfet, délégué général à l'Outre-mer ;
- ✓ **M. Jean-Rémy Cauquil**
commissaire au développement endogène pour les Antilles ;
- ✓ **M. Christian Claudon**
commissaire au développement endogène pour la Guyane ;
- ✓ **M. Bertrand Coûteaux**
commissaire au développement endogène pour l'Océan Indien ;
- ✓ **M. Stéphane Diémert**
ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane ;
- ✓ **M. Antoine Joly**
délégué pour l'action extérieure des collectivités territoriales ;
- ✓ **Mme Odile Lapierre**
directrice adjointe des Opérations à l'Agence française de développement (AFD) ;
- ✓ **M. Hadelin de La Tour du Pin**
ambassadeur, secrétaire permanent pour le Pacifique ;
- ✓ **M. Philippe Leyssène**
ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone de l'Océan Indien ;
- ✓ **M. José Palma Andres**
directeur en charge de la coopération territoriale Belgique, France, Irlande, Luxembourg et Royaume-Uni à la direction générale « Politique régionale » de la Commission européenne ;
- ✓ **M. Théodore Saramandis**
chef de la Task Force Pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) à la direction générale « Développement et coopération » de la Commission européenne.

Bibliographie

Attali Stéphane (IEDOM), Jacquelain Vanessa (AFD), Courbain Jean-Claude (INSEE), « *Guyane-Suriname : une meilleure connaissance mutuelle pour une coopération renforcée* », étude des Comptes économiques rapides de l'Outre-mer (CEROM), décembre 2008.

Célimène Fred, « *Les barrières techniques entravant les échanges économiques par voie maritime entre les pays de la Caraïbe* », note du Centre d'étude et de recherche en économie, gestion, modélisation et informatique appliquée (CEREGMIA)-Martinique, Université Antilles-Guyane, 15 janvier 2010.

Commission européenne, « *Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un Groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et de la mise en œuvre de groupements de ce type* », COM(2011) 610 final, 6 octobre 2011.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions, « *Éléments d'un nouveau partenariat entre l'Union européenne (UE) et les pays et territoires d'Outre-mer (PTOM)* », COM(2009) 623 final, 6 novembre 2009.

Conseil constitutionnel, Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, Loi d'orientation pour l'Outre-mer.

Conseil économique, social et environnemental, « *Les énergies renouvelables Outre-mer : laboratoire pour notre avenir* », avis présenté par M. Patrick Galenon, rapporteur au nom de la section des activités économiques, juillet 2011.

Conseil économique, social et environnemental, « *La mobilité pour motif de formation des jeunes ultramarins : un enjeu majeur* », contribution, rapportée par Mme Joëlle Prévot-Madère au nom de la délégation à l'Outre-mer, à l'avis sur « *La mobilité des jeunes* », présenté par M. Jean-François Bernardin, rapporteur au nom de la section de l'éducation, de la culture et de la communication, novembre 2011.

Conseil général de Mayotte, XIII^e contrat de projet État-Mayotte 2008-2014, article 6 sur la convention spécifique relative aux infrastructures aéroportuaires.

Conseil d'État, Avis n° 235145, du 16 novembre 2001.

Décision n° 2001/822/CE du Conseil du 27 novembre 2001, relative à l'association des pays et territoires d'Outre-mer à la Communauté européenne, Journal officiel de la Communauté européenne, L 134, 30 novembre 2001.

Décision n° 2007/249/CE du Conseil du 19 mars 2007, portant modification de la décision n° 2001/822/CE relative à l'association des pays et territoires d'Outre-mer à la Communauté européenne, Journal officiel de l'Union européenne, L 109/33, 26 avril 2007.

Detrez-Cambrai Hélène, « *La coopération régionale des départements et des régions d'Outre-mer* », thèse pour le doctorat en droit public, soutenue en juin 2009 à la faculté Alexis de Tocqueville de Douai.

Diémert Stéphane, « *La création de deux nouvelles collectivités régies par l'article 74 de la Constitution : Saint-Barthélemy et Saint-Martin* », Revue française de droit administratif (RFDA), 2007, pp. 669 et suivantes.

Doligé Éric, Sénateur, *Rapport d'information fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'Outre-mer*, n° 519, juillet 2009.

Gabriel Catherine, « *Six années pour la protection, la gestion et la valorisation des récifs coralliens du Pacifique – Capitalisation des résultats* », rapport du CRISP, préface, p. 3, 2011.

Institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM), *Rapport 2010 sur la Guadeloupe*, édition 2011.

IEDOM, *Rapport 2010 sur la Guyane*, édition 2011.

IEDOM, *Rapport 2010 sur la Martinique*, édition 2011.

IEDOM, *Rapport 2010 sur La Réunion*, édition 2011.

IEDOM, *Rapport 2010 sur Mayotte*, édition 2011.

IEDOM, *Rapport 2010 sur Saint-Barthélemy*, édition 2011.

IEDOM, *Rapport 2010 sur Saint-Martin*, édition 2011.

Institut d'émission d'Outre-mer (IEOM), *Rapport 2010 sur la Nouvelle-Calédonie*, édition 2011.

IEOM, *Rapport 2010 sur la Polynésie française*, édition 2011.

IEOM, *Rapport 2010 sur Saint-Pierre-et-Miquelon*, édition 2011.

IEOM, *Rapport 2010 sur Wallis-et-Futuna*, édition 2011.

INSEE, Antenne de Mayotte, « *Produit intérieur brut à Mayotte en 2009 : une croissance dynamique mais un retard à rattraper* », INSEE Mayotte Infos n° 55, novembre 2011.

Jacquemet-Gauché Anne, « *La coopération régionale en Outre-mer* », Actualité juridique droit administratif (AJDA), n° 13, 11 avril 2011, Dalloz, pp. 722-729.

Journal officiel de la Communauté européenne, C 191, 29 juillet 1992.

Loi n° 2000-1207 d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000, parue au Journal officiel du 14 décembre 2000.

Ministère des Affaires étrangères et européennes, « *Coopération au développement : une vision française – Stratégie 2011* », document cadre, décembre 2010.

Solbes Mira Pedro, « *Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde* », rapport au membre de la Commission européenne, M. Michel Barnier, 12 octobre 2011.

Table des sigles

ACP	Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (Pays d')
AEC	Association des États de la Caraïbe
AFD	Agence française de développement
APE	Accord de partenariat économique
ARS	Agence régionale de santé
BECCA	Bourse électronique de cabotage maritime caribéen
BIT	Bureau international du travail
CA	Chiffre d'affaire
CARICOM	<i>Caribbean Community and Common Market</i>
CARIFORUM	Forum caribéen des États de l'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
CEE	Communauté économique européenne
CEROM	Comptes économiques rapides de l'Outre-mer
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CIOM	Conseil interministériel de l'Outre-mer
CMT	Commission mixte transfrontalière
CNAM	Conservatoire national des arts et métiers
CNCD	Commission nationale de la coopération décentralisée
COI	Commission de l'Océan Indien
COM	Collectivités d'Outre-mer
COMESA	<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i>
CPER	Contrat de plan État-région
CPERD	Contrat de projet État-région-département
CPS	Communauté du Pacifique
CRISP	<i>Coral Reef InitiativeS for the Pacific</i>
CRVOI	Centre de recherche et de veille sur les maladies émergentes dans l'Océan Indien
DAECT	Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales
DAO	Décision d'association Outre-mer
DCP	Document cadre de partenariat
DFA	Départements français d'Amérique
DOM	Département d'Outre-mer
EGOM	États généraux de l'Outre-mer
FA	Fiches actions
FCR	Fonds de coopération régionale
FED	Fonds européen de développement
FEDER	Fonds européen de développement régional

FIC	Fonds interministériel de coopération
FIP	Fiches identification de projet
FIP	Forum des îles du Pacifique
FMI	Fonds monétaire international
GECT	Groupement européen de coopération territoriale
GTHN	Groupe de travail de haut niveau
IATA	<i>International Air Transport Association</i>
IDH	Indicateur de développement humain
IEDOM	Institut d'émission des départements d'Outre-mer
IEOM	Institut d'émission d'Outre-mer
IFREMER	Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
IORARC	Association des États riverains de l'Océan Indien pour une coopération régionale
IRD	Institut de recherche pour le développement
LADOM	L'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité
LOOM	Loi d'orientation pour l'Outre-mer
CECO	Organisation des États de la Caraïbe orientale
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OTCA	Organisation du traité de coopération amazonien
PACER	<i>Pacific Agreement on Closer Economic Relations</i>
PAGV	Plan d'action pour le grand voisinage
PANCAP	<i>Pan Caribbean Partnership</i>
PCRD	Programme-cadre de recherche et de développement
PDFF	Programme brésilien de développement de la bande transfrontalière
PIB	Produit intérieur brut
PICTA	<i>Pacific Island Countries Trade Agreement</i>
PIROPS	Plate-forme d'intervention régionale Océan Pacifique Sud
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PO	Programme opérationnel
POCT	Programme opérationnel de coopération territoriale
POSEI	Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité
PRIDE	Programme régional intégré de développement des échanges
PRCE	Programme régional océanien de l'environnement
PTOM	Pays et territoires d'Outre-mer
ROM	Régions d'Outre-mer
RUP	Régions ultrapériphériques

SAAMP	Société d'affinage et apprêts de métaux précieux
SADC	<i>South African Development Community</i>
SAR	Schéma d'aménagement régional
SCIFISH	<i>Scientific Fishery</i>
SDOM	Schéma départemental d'orientation minière
SEML	Société d'économie mixte locale
SLN	Société le nickel
STC	Secrétariat technique conjoint
TAAF	Terres australes et antarctiques françaises
TCE	Traité instituant la Communauté européenne
TEP VERTES	Tonne équivalent pétrole Valorisation des énergies renouvelables, transfert d'expérience et de savoir-faire
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TOM	Territoire d'Outre-mer
TPE	Très petites entreprises
UCCIOI	Union des chambres de commerce et d'industrie des îles de l'Océan Indien
UE	Union européenne
UNASUR	Union des Nations Sud Américaines
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>
ZEE	Zone économique exclusive
ZTDC	Zone de tourisme durable de la Caraïbe



LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- *Bilan de l'application des dispositifs promouvant l'égalité professionnelle entre femmes et hommes*
- *Gagner la bataille de l'exportation avec les PME*
- *Projet de schéma national des infrastructures de transport (SNIT)*
- *Bilan du Grenelle de l'environnement : pour un nouvel élan*

**Retrouvez l'intégralité
de nos travaux sur
www.lecese.fr**

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15^e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411120009-000512 – Dépôt légal : mai 2012

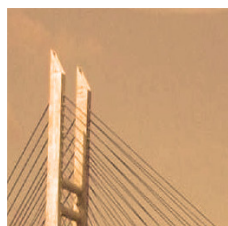
Crédit photo : Préfecture de Guyane
Direction de la communication du Conseil économique, social et environnemental



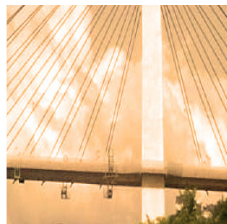
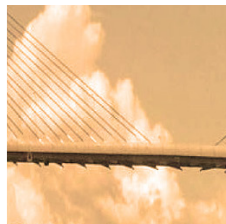
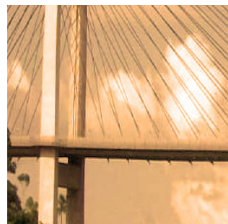
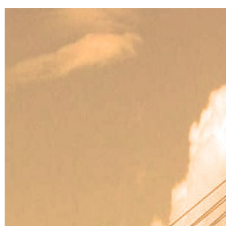
PEFC 10-31-2190



IMPRIM'VERT®

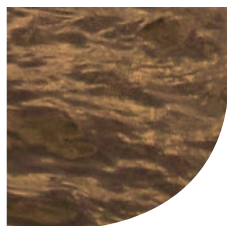


LES **RAPPORTS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL



Depuis au moins une décennie, la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française, La Réunion, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, les Terres australes et antarctiques françaises et Wallis-et-Futuna coopèrent de manière plus structurelle avec les pays et territoires de leur zone géographique respective.

Les principales préconisations du Conseil économique, social et environnemental pour renforcer la coopération régionale des Outre-mer s'articulent autour des quatre axes suivants. Le premier vise à assurer la mise en œuvre des fondamentaux préalables à la coopération régionale des Outre-mer. Le deuxième axe cherche à refonder la gouvernance de la coopération régionale. Le troisième axe essaie de cibler en priorité les projets répondant aux intérêts réciproques des Outre-mer et des pays et territoires partenaires en matière de coopération. Enfin, le quatrième axe esquisse une nouvelle politique européenne de voisinage basée sur le développement humain.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41112-0009 prix : 11,70 €

ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-120893-3



9 782111 208933



**Direction
de l'information légale
et administrative**
accueil commercial :
01 40 15 70 10

commande :
Administration des ventes
23, rue d'Estrées, CS 10733
75345 Paris Cedex 07
télécopie : 01 40 15 68 00
ladocumentationfrancaise.fr