

Les relations internationales des collectivités territoriales de l'article 73 de la Constitution¹

Didier BLANC, Professeur de droit public,
Université Toulouse Capitole – IRDIEC – Centre d'excellence Jean Monnet
Karine GALY, Maître de conférences en droit public,
Université des Antilles – LC2S UMR CNRS 8053

Monopole des États au regard aussi bien du droit international général que du droit constitutionnel, les relations internationales ont longtemps eu ceux-ci pour unique acteur. Progressivement, à la suite du développement de la vie internationale, d'autres entités sont apparues tandis qu'au plan interne, la décentralisation engagée par la Vème République au début des années 1980 a permis aux collectivités territoriales de tisser des liens hors des frontières nationales. Cette compétence est initialement désignée par l'expression de « coopération décentralisée »² pour céder devant celle d'action extérieure³. La loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 couronne ce mouvement comme son intitulé l'indique : loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional⁴. Outre la consécration de cette capacité, le législateur a voulu mettre en avant la spécificité ultramarine qui ne découle plus seulement de son éloignement du territoire métropolitain, mais également de sa proximité avec des espaces de coopération régionale qu'ils soient situés dans l'océan Atlantique ou Indien. Ce changement de perspectives procède de la prise de conscience que la « force du lien qui unit les territoires ultramarins à l'Hexagone occulte, de longue date, les relations que les outre-mer pourraient entretenir avec leur environnement régional »⁵. L'heure est désormais venue de les inscrire dans leur monde.

Les outre-mer en France sont rangés conformément à la Constitution en deux grandes catégories regroupant des territoires aussi divers les uns que les autres, mais qu'unissent toujours l'éloignement et le plus souvent l'insularité. La première concerne « les départements et les régions d'outre-mer » pour lesquels « les lois et règlements sont applicables de plein droit », mais qui « peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités » suivant les termes de l'article 73 de la Constitution⁶ (ci-après 73 C). La seconde est formée de collectivités d'outre-mer ayant « un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la

¹ Ce chapitre a bénéficié du soutien du programme « Investissement d'avenir » géré par l'Agence Nationale de la Recherche (CEBA, ref. ANR-10-LABX-25-01).

² V. N. Kada, Coopération décentralisée : un droit sous influences, *La Semaine Juridique, ACT*, 22 juillet 2013, p. 22 et s.

³ Est emblématique de ce glissement sémantique l'étude du Conseil d'Etat de 2006 intitulée : *Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités locales*. Plus près de nous le Livre blanc du 23 novembre 2016, *Diplomatie et territoires. Pour une action extérieure démultipliée*.

⁴ *JORF* n° 283, 6 décembre 2016, texte n° 1. D. Blanc, « La loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional : instrument d'une diplomatie ultramarine ? », *AJDA*, 2018, n° 4, p. 208 et s.

⁵ *RI* n° 3528 sur l'environnement international des départements et collectivités d'outre-mer, commission des affaires étrangères, 6 novembre 2020, p. 8.

⁶ V. F. Mélin-Soucramanien, « Les collectivités territoriales régies par l'article 73 », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012, n° 35, p. 25 et s.

République» selon l'article 74 de la Constitution. La Nouvelle-Calédonie quant à elle est visée par son titre XIII. Les collectivités relevant de l'article 73 C (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte et La Réunion) soumises au principe de l'identité législative relèvent ainsi du champ de la loi. À l'exception notable de Mayotte, ces collectivités de l'article 73 C sont ancrées dans le régime historiquement posé par la loi dite de départementalisation de 1946⁷, dont est rappelé dans cet ouvrage le 75e anniversaire. Alors qu'initialement celle-ci était guidée par une volonté d'assimilation législative⁸ présente dans la Constitution de 1946 confirmée ensuite par l'article 73 C, depuis plusieurs années et singulièrement au tournant des années 2000, elle est chassée par la revendication générale d'une différenciation⁹. À n'en pas douter, les relations internationales sont le terrain privilégié du passage d'une identité législative paralysante à une différenciation riche de potentialités.

Ainsi, la réflexion va porter sur les relations internationales des collectivités ultramarines de droit commun (Guadeloupe, Guyane, Martinique, et La Réunion) dans la mesure où elles représentent une forme répandue et relativement homogène caractérisant les anciens Départements d'Outre-Mer auxquels vient se greffer depuis 2011 Mayotte. Si leur statut institutionnel est désormais marqué par la diversité, la Guyane, la Martinique et Mayotte relèvent d'une collectivité unique, dénommée dans ce dernier cas Département, tandis qu'à la Guadeloupe et à La Réunion on rencontre à la fois un Conseil départemental et un Conseil régional, leur valant le statut de DROM (Département et Région d'Outre-Mer). A cette diversité statutaire s'ajoute une diversité des situations géographiques au regard de leur environnement. Ainsi dans le voisinage des collectivités territoriales françaises d'Amérique se trouvent de nombreux micro-États dans la Caraïbe alors que la Guyane est la voisine d'un géant géographique (le Brésil) tandis que dans l'océan Indien, hormis la République de Maurice pour La Réunion et Les Comores pour Mayotte, un relatif éloignement prévaut. De plus, certains pays tiers peuvent être classés parmi les puissances émergentes, comme l'Afrique du Sud ou le Brésil, d'autres au contraire comptent parmi les pays les moins avancés (Haïti et Madagascar). Pour autant, le régime de leurs relations internationales est marqué pour l'essentiel par une unité législative et réglementaire procédant de leur appartenance à la même catégorie au sens de l'article 73 de la Constitution.

Jusqu'au début des années 1990 ces collectivités de l'art. 73 C sont régies par le droit commun, puis l'art. 131-I de loi dite ATR de 1992 leur offre la possibilité et à « leurs groupements » de « conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France »¹⁰. Il faut attendre la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) pour que leurs relations internationales soient prises en compte sur le modèle d'une législation inspirée de la Polynésie française. C'est ainsi que

Supprimé: yotte

⁷ V. D. Blanc et F. Cafarelli (dir.), *1946-2016 — Soixante-dix ans de départementalisation ultra-marine : entre unité constitutionnelle et diversité législative dans la République*, Aix-Marseille, PUAM, 2017.

⁸ V. O. Dupéré, « *Les sources juridiques de la départementalisation ultra-marine* », Fondation Varenne, Coll. Kultura, 2017.

⁹ Le volumineux rapport d'information du Sénat (n° 713) fait au nom de la Délégation sénatoriale aux outre-mer sur la *différenciation territoriale outre-mer. Quel cadre pour le sur-mesure ?* du 21 septembre 2020 en porte la marque, inédite par son ampleur.

¹⁰ Devenu art. L 1115-1 CGCT.

la référence à « l'action internationale de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion dans leur environnement régional » s'accompagne d'une série de prérogatives allant d'une initiative adressée « au Gouvernement (...) 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 »¹¹ à l'association des régions d'outre-mer aux « organismes régionaux » de coopération¹² en passant par une capacité de représentation au sein de ces derniers¹³. Toutefois, la principale attribution reconnue à cette occasion permet aux présidents des assemblées départementales ou régionales de recevoir une habilitation expresse des autorités de l'État dans leurs domaines de compétence « 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 »¹⁴. En assurant une relation directe et non médiatisée par les autorités étatiques entre les collectivités concernées et les pays tiers, la loi prend en compte le contexte régional de l'outre-mer, dans le voisinage duquel se trouvent des États de petite taille et/ou centralisés dans lesquels ils n'existent pas de collectivités territoriales et donc d'interlocuteurs autres que les autorités nationales. Par la suite¹⁵, les compétences internationales des collectivités de l'article 73 C vont faire l'objet d'aménagements sans s'inscrire dans un environnement juridique global jusqu'à la loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016.

Bien qu'elle ne concerne pas exclusivement l'outre-mer, les collectivités que ce vaste ensemble désigne font l'objet d'un traitement particulier. Cette adaptation législative ouvre la voie au développement des relations internationales des collectivités de l'art. 73 C. Pour ce faire trois importantes modifications sont introduites. Tout d'abord, l'idée d'espace se substitue à celle de frontières, le chapitre II de la loi intitulé « Dispositions portant extension du champ géographique de la coopération régionale outre-mer » mentionne par exemple « les États ou territoires des continents voisins de l'océan Indien » plutôt que les États et territoires situés « dans la zone de l'océan Indien »¹⁶. Une même définition élargie vaut pour le voisinage de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Guyane avec la notion d'« États ou territoires du continent américain voisins de la Caraïbe ». Ensuite, la Guyane, la Martinique et les départements et régions de la Guadeloupe et de La Réunion ont la possibilité d'établir un

¹¹ Art. L. 3441-2 CGCT.

¹² Art. L. 4333-4-5 CGCT : Guadeloupe, La Réunion, Mayotte ; art. L. 7153-6 CGCT : Guyane ; art. L. 7253-6 CGCT : Martinique.

¹³ Art. L. 3441-3 CGCT *in fine* et art. L. 4433-4-2 CGCT *in fine*.

¹⁴ Art. L. 3441-3 CGCT et art. L. 4433-4-2 CGCT.

¹⁵ Pour une synthèse historique des modifications législatives : D. Blanc et F. Rakotondrahaso, « L'action extérieure des collectivités d'outre-mer : vers une diplomatie ultramarine ? » in H. Pongérard-Payet (dir.), *L'Union européenne et la coopération régionale des Outre-mer*, Paris, L'Harmattan, coll. GRALE, 2018, p. 211 et s.

¹⁶ Art. L. 3441-3 CGCT et art. L. 4433-4-3 CGCT. Des conventions avec les États du proche voisinage (Maurice, Seychelles, Comores, Madagascar), était permis non ceux d'Afrique australe (Afrique du Sud, Mozambique, Tanzanie, etc.), d'Asie (Chine, Inde,) ou de l'Océanie (Australie).

programme-cadre de coopération régionale avec l'autorisation de l'État dans le champ de leurs compétences propres. Est ainsi institutionnalisé un dialogue entre les autorités de l'État et les élus ultramarins en matière de coopération régionale. Enfin, la loi renforce les ressources humaines mises au service de la coopération régionale par ces collectivités ultramarines. Désormais elles offrent à leurs agents publics « un régime indemnitaire, des facilités de résidence et des remboursements de frais qui tiennent compte des conditions d'exercice de leurs fonctions »¹⁷. Ainsi, les « représentants diplomatiques ultramarins », par cette qualité même, « peuvent être présentés aux autorités de l'État accréditaire aux fins d'obtention des privilèges et immunités » identiques à ceux reconnus au personnel diplomatique français¹⁸. La somme de ces éléments lue à l'aune des circulaires du 3 mai 2017¹⁹ et du 24 mai 2018²⁰ préfigure-t-elle une diplomatie française à partir de l'outre-mer ou bien une diplomatie de l'outre-mer français ? En écho à cette interrogation, le Livre Bleu des Outremer voit dans la « coopération régionale : une nouvelle influence française dans les trois océans »²¹.

La perspective d'une diplomatie ultramarine par l'outre-mer est confortée par le droit de l'Union européenne. C'est ainsi d'une part que la politique de cohésion économique sociale et territoriale telle que définie par les articles 174 à 178 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) comporte une dimension externe au titre de l'objectif de coopération territoriale européenne (CTE). Formé de trois volets représentant autant de modes de coopération, transfrontalière²², transnationale²³ et interrégionale permettant aux collectivités infra-étatiques de nouer des relations internationales. D'autre part, les collectivités de l'article 73 C forment pour partie la catégorie des « outre-mer de l'Union européenne »²⁴ et bénéficient à cet égard d'un statut particulier en leur qualité de régions ultrapériphériques (ci-après RUP) en raison d'une « situation économique et sociale structurelle (...) aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits,

Supprimé: e

¹⁷ Art. L. 4433-4-5-1 CGCT (Guadeloupe, La Réunion) ; art. L. 4433-4-5-3 CGCT (Mayotte) ; art. L. 7153-10 CGCT (Guyane) ; art. L. 7253-10 CGCT (Martinique).

¹⁸ Dispositif complété par le décret n° 2017-1060 du 10 mai 2017 relatif aux agents publics chargés de la représentation de certaines collectivités territoriales d'outre-mer au sein des missions diplomatiques de la France, *JORF* n° 110, 11 mai 2017, texte n° 247.

¹⁹ Circulaire du 3 mai 2017 relative aux compétences exercées par les collectivités territoriales d'outre-mer en matière internationale à la suite de l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-1657 du 16 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional, https://www.sites-cites.fr/wp-content/uploads/2018/07/Circulaire_du-3-mai-2017--outre-mer.pdf.

²⁰ Cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales et de son contrôle, <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=43376>.

²¹ Issu des Assises des Outre-mer (octobre 2017-avril 2018), <http://www.livrebleuoutremer.fr>, p. 137.

²² La coopération transfrontalière concerne au sens de l'art. 3 § 1 du règlement n° 1299/2013 les territoires parcourus par les frontières terrestres intérieures et extérieures autres que celles couvertes par des programmes relevant des instruments financiers extérieurs de l'Union (dont l'instrument européen de voisinage), ainsi que toutes les régions de l'Union de niveau NUTS 3 (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) situées le long de frontières maritimes séparées par 150 km au maximum.

²³ La coopération transnationale obéit à des critères souples dans la mesure où l'art. 3 § 2 du règlement n° 1299/2013 mentionne « des zones cohérentes de plus grande taille, sur la base des programmes précédents, en tenant compte, le cas échéant, des stratégies macrorégionales et des stratégies de bassin maritime ».

²⁴ V. J. Ziller, « Les outre-mer de l'Union européenne. Un Panorama juridique », *Rev. UE*, 2017, n° 610, p. 408 et s.

facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement»²⁵. Dans le cadre de la programmation actuelle et finissante (2014-2020) la différenciation juridique assure une pleine application de l'objectif CTE aux RUP étant entendu que seuls les deux premiers volets les concernent²⁶. La Commission explicite ainsi cette démarche : la « promotion de la coopération régionale et l'approfondissement des relations entre les régions ultrapériphériques, les pays voisins et les organisations régionales constituent un pilier essentiel de la stratégie pour les régions ultrapériphériques de l'UE »²⁷. Elle entend plus largement prendre en compte, ainsi qu'elles en forment le vœu récurrent, la spécificité des RUP, et traduire celle-ci dans des dispositifs adaptés et différenciés.

À l'instar du droit français, le droit de l'Union a procédé à une nouvelle délimitation de la CTE, dont les deux premiers volets concernent les RUP. C'est ainsi que sa zone géographique est étendue aux « pays tiers ou [aux] territoires voisins de régions ultrapériphériques »²⁸. La mention de territoires voisins rend possibles des programmes de coopération unissant les RUP à leur voisinage. Les programmes INTERREG — rebaptisés programmes opérationnels CTE (PO-CTE) donnent corps à cette coopération transfrontière et transnationale. Renforcée sur le plan institutionnel par la possibilité — non éprouvée — de création d'un Groupement Européen de Coopération Territoriale ultramarin²⁹.

De sorte que le droit interne et le droit de l'Union sont à l'unisson s'agissant des possibilités offertes aux collectivités de l'article 73 C quant au développement de leurs relations internationales, aussi bien pour celles situées dans l'océan Atlantique (I) que pour celles de l'océan Indien (II). Toutefois, là s'arrête l'identité constitutionnelle, les collectivités d'outre-mer de l'espace caribéen ont tissé des liens étroits et soutenus avec leur environnement régional, tandis que la situation est plus contrastée dans l'océan Indien.

I. Les relations internationales des collectivités de l'article 73 de la Constitution situées dans l'océan Atlantique

La nécessité d'une meilleure insertion des collectivités de l'article 73 C dans leur environnement régional, est désormais placée au rang de nécessité, eu égard notamment à la prise de conscience de leur retard de développement³⁰. Dans les océans Indien et Atlantique,

25 Art. 299 § 2 CE, devenu 349 TFUE. V. I. Vestris. *Le statut des régions ultrapériphériques de l'Union européenne : La construction d'un modèle attractif et perfectible d'intégration différenciée*, Bruylant. 2012.

26 Reconnaisant une certaine complexité dans l'existence de ces deux volets, la Commission propose « un volet spécifique pour les régions ultrapériphériques afin de permettre à celles-ci de coopérer avec les pays et territoires voisins de la manière la plus efficace et la plus simple ». Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions particulières relatives à l'objectif « Coopération territoriale européenne » (INTERREG), COM (2018) 374 final, 29 mai 2018, p. 15.

27 Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne, COM (2017) 623, 24 octobre 2017, p. 18. Sur le suivi de cette communication : Rapport de la Commission, COM (2020) 104 final, 23 mars 2020.

28 Art. 3 § 2 du règlement (UE) n° 1299/2013. Pour la liste des territoires éligibles : Annexe III, décision d'exécution de la Commission 2014/388/UE du 16 juin 2014, JOCE L 183, 24 juin 2014, p. 126.

29 Règl. UE n° 1302/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) n° 1082/2006 relatif à un GECT en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et du fonctionnement de groupements de ce type, JOUE, 20 décembre 2013, L 347/303-319

30 Pour une revue de la littérature sur ces questions, V. M. Dimou et A. Schaffar, « La croissance économique dans les départements français d'outre-mer. Une revue de la littérature », *Revue du tiers-Monde* 2014/3, n° 219,

la dynamique est la même et s'enracine dans un constat évident : loin de l'Hexagone, du continent, elles subissent des contraintes semblables et disposent des mêmes atouts que les collectivités et États étrangers faisant partie de leur environnement régional³¹. De fait, en promouvant leur insertion régionale, ces collectivités pourront rechercher à l'international des relais de croissance et d'emploi³².

De l'ensemble des initiatives adoptées pour une meilleure insertion de ces territoires, il ressort globalement un objectif majeur : l'insertion régionale doit permettre de parvenir à leur développement durable, autrement dit, un développement économique, social, culturel, environnemental ou autre... mutuellement profitable³³. De la sorte, la France et l'Union construisent progressivement un cadre adapté, la première soutenant variablement³⁴ la coopération de ces collectivités avec leurs voisins immédiats³⁵, tandis que les politiques de l'Union traduisent une volonté de fonder une architecture à la fois globale³⁶ et sectorielle articulée à des ressources financières démultipliées³⁷.

Dès lors, si la perception des relations internationales des collectivités de l'article 73 C autour d'une insertion régionale au service d'un développement durable, s'articule autour de choix stratégiques dont l'issue est à rechercher dans la construction régionaliste, cette option présente néanmoins dans l'espace Caraïbe, quelques traits caractéristiques. La Guadeloupe, la Guyane et la Martinique se placent comme des acteurs majeurs des relations internationales dans l'espace Caraïbe-Amazonie (A) engendrant une dynamique dont la portée reste néanmoins relative (B).

pp. 159-177. A. Maurin, J-G Montauban et F. Vellas, *L'enjeu du développement économique insulaire*, Bibliothèque universitaire et Francophone, SEDES, LEAD, 2004, 487 p.

³¹ V. A. Jacquemet-Gauche, « La coopération régionale en outre-mer », *AJDA* 2011, p. 722

³² V. V. Bertile, « La coopération régionale outre-mer et l'Union européenne. L'analyse d'une ancienne Ambassadrice déléguée à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane », in, H. Pongérard-Payet, *op. cit.* pp. 153 et s.

³³ E. Jos et K Galy, « Les collectivités territoriales françaises d'Amérique et les processus de coopération et d'intégration régionales : vers de nouvelles dynamiques ? », in, E. Dubesset et R. Lucas, dir. *La Caraïbe dans la Mondialisation, quelles dynamiques régionalistes ?*, Paris, l'Harmattan, 2011, pp. 69-97

³⁴ Pierre-Yves Chicot relève que la coopération et l'intégration régionales appliquées aux collectivités d'outre-mer, s'épuisent sur les remparts de l'exclusif colonial. P- Y Chicot, « Le régionalisme ouvert à l'épreuve de la situation des collectivités françaises de droit commun : essai de conceptualisation. De la notion de coopération régionale au XXIe siècle », in, H. Pongérard-Payet, *op. cit.* Également, S. Jacquemart, *La question départementale outre-mer*, Paris, PUF, GRAL, 1983, 266 p. E. Jos, *Contribution à l'histoire juridico-politique de l'outremer français*, Paris, L'Harmattan, 2012, 541 p. Pour une approche comparée des politiques de développement de la France à l'égard de ses autres territoires outre-mer à l'époque post coloniale, F. Pacquement, « Le système d'aide au développement de la France et du Royaume Uni : points de repères sur cinquante ans d'évolutions depuis la décolonisation », in, *Revue internationale de politique de développement*, Vol. 1, 2010, pp. 55-80

³⁵ Ces préoccupations sont perceptibles à la lecture de la loi du 31 décembre 1982 dont les dispositions permettent aux régions d'outre-mer d'être consultées sur tous les projets d'accords concernant la coopération régionale dans le domaine économique, social, technique, scientifique, culturel, de sécurité civile ou de l'environnement que la France envisage de conclure avec les États de la mer des Caraïbes et les États voisins de la Guyane. Loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, Martinique, Guyane et de La Réunion, *JORF*, 1^{er} janvier 1983, p.13

³⁶ Dans le cadre de sa politique de cohésion économique sociale et territoriale, et singulièrement de sa stratégie Europe 2020, l'Union préconise dans l'espace Caraïbe, une stratégie globale incluant les RUP, PTOM et ACP. V. *infra* p. 10

³⁷ S. Letchimy, rapport au Premier ministre, « *L'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : contribution à l'application du cadre dérogatoire au service d'un projet global de développement des régions ultrapériphériques* », La Documentation française, mai 2013.

A. La Guadeloupe, la Guyane et la Martinique, actrices d'un cadre propice aux relations internationales dans leur environnement régional

Plusieurs éléments permettent d'appréhender la dynamique des relations internationales de ces collectivités.

D'abord et outre le rôle historique joué par le secteur privé dans la promotion de la coopération régionale³⁸, l'affirmation d'une identité caribéenne³⁹ est, de manière récurrente un puissant vecteur de (re) activation de l'importance pour ces collectivités de s'insérer pleinement dans leur environnement régional. De ce dernier point de vue, il est remarquable de souligner que l'appréhension extensive de l'environnement régional par la loi de 2016, constitue l'aboutissement de revendications anciennes. Elle permet de gommer les effets néfastes des dispositions antérieures, qui limitaient la coopération aux seuls États insulaires⁴⁰, et ne prenaient pas en compte les potentialités de coopération avec des États continentaux, et donc le caractère pleinement opératoire de l'approche géopolitique de l'espace, structuré autour de la notion de Grande Caraïbe⁴¹.

Par ailleurs, l'accélération du processus de mondialisation, sous l'effet d'initiatives telles que la CBI⁴², le CARIBCAN⁴³ ou l'émergence et/ou résurgence d'organisations régionales telles l'ALBA, la Communauté Caraïbe (CARICOM) ou la Communauté Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CELAC), rendent encore plus prégnante pour ces collectivités l'idéologie de l'intégration caribéenne⁴⁴ et la nécessité d'un cadre juridique adapté. Dès lors, si les dispositions instaurées par la loi du 13 décembre 2000, consolidées par celle du 27 juillet 2011 actant les changements institutionnels en Martinique et en Guyane, et parachevées par la loi du 5 décembre 2016, transcrivent un renforcement des compétences internationales des collectivités de l'article 73 C, en matière notamment de délégation de pouvoirs et de participation aux organisations et/ou organismes régionaux, il est pleinement exploré par ces trois collectivités de l'océan Atlantique. Ainsi, au regard de la participation, les collectivités de Martinique, de Guyane et de Guadeloupe entament, dès novembre 2011, un processus de négociation afin de formaliser leur adhésion en qualité de membre associé en leur nom propre, au sein de l'Organisation Économique de la Caraïbe

³⁸ V. M. Burac, « Les Antilles françaises et le reste de la Caraïbe », in, R. Burton et Fred Reno (eds), *Les Antilles-Guyane au rendez-vous de l'Europe : le grand tournant ?*, Paris Economica, 1994, pp. 223-254.

³⁹ V. E. Dubesset, « Mouvements et mouvances de l'identité régionale caribéenne », *Caribbean Studies*, Vol. 41/1, 2013, pp. 137-177. J. Daniel (dir.), *Les îles Caraïbes, modèles politiques et stratégies de développement*, Paris, Karthala-CRPLC, 1996, 361 p.

⁴⁰ Dans l'espace Caraïbe ils sont nombreux (une vingtaine d'États et de territoires insulaires).

⁴¹ V. par exemple, A. Gaztambide-Géigel, « The Invention of the Caribbean in the 20th Century (The Definitions of the Caribbean as a Historical and Methodological Problem) », *Social and Economic Studies*, Vol. 53, No. 3, September 2004, pp. 143 et s. N. Girvan, « Constructing the Greater Caribbean », in SALISES Regional Integration Conference 2013, *Rethinking Regionalism: Beyond the CARICOM Integration Project* 7 October 2013, 21 p.

⁴² Caribbean Bassin Initiative, initiative prévue par la Loi fédérale n° 98-67 du 5 août 1983. Voir document in, *Coopération et intégration économique régionale dans la Caraïbe*, CEDIN-Paris I, Montchrestien, 1996, pp. 229-233.

⁴³ Accord de préférence commerciale entre le Canada et les Caraïbes établi en 1986.

⁴⁴ V. E. Lambourdière, *Les Caraïbes dans la géopolitique mondiale*, Paris, Ellipse, 2007, 464 p. E. Dubesset et R. Lucas, (dir.), *La Caraïbe dans la mondialisation, quelles dynamiques régionalistes ?*, op.cit., 333 p. E. Jos et D. Perrot, *La Caraïbe face au défi de la mondialisation*, Paris, Montchrestien, 1999, 367 p.

Orientale (OECE), de la CARICOM, de l'Association des États de la Caraïbe (AEC) et de la Communauté Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPALC) pour la Martinique, auprès de la CARICOM et du CARIFORUM pour la Guyane et auprès de l'OECE, de l'AEC et de la CARICOM pour la Guadeloupe. Dès 2015, après de multiples demandes, elles accueillent avec enthousiasme l'annonce du retour de la France au capital de la Banque Caribéenne de Développement, ce qui leur permettra, une fois le processus d'adhésion en leur nom propre finalisé, de disposer de financements proposés par la Banque⁴⁵. Sur le plan des résultats, toute cette dynamique a permis l'adhésion de la Guadeloupe et de la Martinique à la CEPALC en 2012, puis à l'AEC en 2014, tandis que la France continue de représenter la Guyane. La Martinique a également formalisé son adhésion à l'OECE le 4 février 2015, rejointe quelques années plus tard par la Guadeloupe (le 21 mars 2019). Il est intéressant de relever que le statut de membre associé est guidé dans l'océan Atlantique par des considérations politiques et juridiques liées notamment au fait que les traités institutifs de l'OECE ou de la CARICOM ne prévoient pas celui d'observateur, ce qui n'est pas le cas dans l'océan Indien⁴⁶. Dans le prolongement, la possibilité offerte à ces collectivités, par le dispositif législatif, de désigner dans des conditions déterminées par une convention avec l'État des agents publics de la collectivité territoriale chargés de les représenter au sein des missions diplomatiques de la France⁴⁷, constitue également un domaine de compétence pleinement investi par les collectivités de l'océan Atlantique. Des agents ont été ainsi nommés à Panama, Québec et Saint-Domingue pour la Guadeloupe, en Haïti, à Belém de Para (Brésil) et Sainte-Lucie pour la Martinique, tandis que la Guyane s'est contentée de représentants de la Chambre de commerce à Paramaribo (Surinam) et à Macapa (État d'Amapa Brésil)

En outre, l'appartenance de ces collectivités à l'Union européenne en tant que RUP, n'est pas sans conséquence sur l'objectif d'insertion régionale. En effet et très vite, elles font valoir leur position de « tête de pont » de l'Europe dans la Caraïbe⁴⁸ et décident de s'organiser afin d'être considérées comme des partenaires européens dans la zone⁴⁹. Ainsi, et

⁴⁵ V. S. Letchimy, question au gouvernement, La Banque Caribéenne de Développement, disponible en ligne <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr/2016-2017/20170080.asp#P937498>

⁴⁶ V. infra pp. 16 et s.

⁴⁷ La Martinique et la Guadeloupe ont signé en décembre 2012 une convention-cadre avec l'État pour permettre le déploiement de représentants des collectivités au sein du réseau diplomatique français. V. [T. Mohamed Soilihi](#), Avis n° 146 (2019-2020) fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020, tome III outre-mer, déposé le 21 novembre 2019. <https://www.senat.fr/rap/a19-146-3/a19-146-35.html>

⁴⁸ Les premiers à attirer l'attention sur la nécessité d'une insertion régionale des collectivités françaises dans leur environnement sont la Caribbean Association of Industry and Commerce (CAIC) et la Conférence permanente des présidents des Chambres de commerce et d'industrie Voir Une méditerranée Caraïbe ? Clovis BEAUREGARD, 60 ans de coopération régionale, Archives départementales de la Martinique, 2007.

⁴⁹ Dans le prolongement de ces initiatives apparaît une structure fédérative œuvrant pour la coopération : les contacts Europe-Caraïbe. Les premières rencontres ont lieu en Guadeloupe les 23 et 26 février 1981 et mettent l'accent sur la recherche d'une complémentarité économique régionale entre les territoires de la Caraïbe. Sont avancés les atouts des Départements Français d'Amérique (niveau de formation, infrastructures...), ainsi que la dynamique créée par le Marché commun, comme des éléments favorables au développement de relations économiques et commerciales avec les pays de la Caraïbe. Six ans plus tard, les seconds contacts Europe-Caraïbe auxquels participent la République dominicaine, Haïti et Porto Rico en tant qu'observateurs, prennent une dimension nettement plus politique eu égard à l'implication active des collectivités locales. Sans occulter

à titre d'illustration, les RUP sont présentées comme des acteurs européens privilégiés dans le domaine de l'intervention humanitaire, d'urgence hors des frontières de l'Union, mais aussi pour la prévention des risques⁵⁰, ce que traduit par exemple la Plateforme d'Intervention régionale des Amériques-Caraïbe (PIRAC)⁵¹. Créée en 2005, elle représente la volonté de mettre en œuvre en Guadeloupe, en Guyane et en Martinique un fonds d'intervention d'urgence pouvant être déployé dans toute la Caraïbe, comme ce fut le cas lors du tremblement de terre en Haïti en 2010. Cet exemple qui est transposable dans les domaines de la biodiversité, de la gestion intégrée des mers, ou encore du développement de la recherche scientifique⁵², dénote la nécessité pour ces territoires, frontières extérieures de l'Union, de concilier leur appartenance à l'UE et à leur voisinage. Ainsi, dans sa dimension extérieure, la politique de l'UE doit avoir vocation à établir des plans de voisinage régionaux⁵³, en cohérence avec les objectifs de sa politique vis-à-vis des RUP. Dans sa dimension intérieure, elle se décline au titre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale, sous la forme d'un accompagnement financier substantiel de l'Union, et dont l'expression la plus éclatante est le programme opérationnel consacré à la coopération territoriale européenne (POCTE).

De manière concrète, cette coopération territoriale est soutenue principalement par le programme INTERREG (ci-après PO INTERREG)⁵⁴, d'abord réduit au seul volet transnational⁵⁵, puis étendu au volet transfrontalier⁵⁶, pour finalement devenir le principal levier financier de la stratégie de coopération des RUP Caraïbes-Amazone⁵⁷. Le PO INTERREG Amazonie 2014-2020, doté de 18,9 millions d'euros de Fonds européen de développement régional (FEDER), se compose d'un volet transfrontalier (Guyane, Suriname, Amapa) et d'un volet transnational (Guyane, Suriname, Amapa, Para, Amazonas, Guyana). Le PO INTERREG V Caraïbes pour sa part, décliné en six priorités stratégiques⁵⁸ comporte

l'importance de la coopération économique, ces seconds contacts traduisent une perception européenne de ces collectivités comme valeur ajoutée de l'Europe dans la Caraïbe, de même qu'une vision étatique assouplie de la coopération régionale. Voir P-Y Chicot, *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises*, Paris, L'Harmattan, 2005, pp. 203 et s.

⁵⁰ Avis du comité des régions 15/2011 du 23 mai 2011, « vers une capacité de réaction renforcée de l'Union européenne en cas de catastrophe », point 26.

⁵¹ La Plateforme d'Intervention Régionale Amériques Caraïbes (PIRAC) de la Croix-Rouge française a été créée dans le cadre du programme INTERREG IIIB le 19 mars 2005, en partenariat avec la Croix-Rouge haïtienne et l'unité régionale de la Fédération Internationale Croix-Rouge (FICR) de réponse à l'urgence nommée la PADRU. V. <http://pirac.croix-rouge.fr/mandat.php>

⁵² COM (2008) 642 final, « Les Régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe », 17 octobre 2008, pp. 7-9

⁵³ V. I. Bosse-Platière, « La cohérence de l'action extérieure de l'Union », *RDP*, 2016, n° 6, pp. 1739 et s.

⁵⁴ Règlement (UE) n° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif « Coopération territoriale européenne CTE », *JOUE*, L. 347, p. 259.

⁵⁵ INTERREG III B, 2000-2006.

⁵⁶ Dans le volet dédié à la coopération interrégionale, dans lequel elles ne sont pas incluses, un montant de 50 M€ dit bonus RUP est tout de même prévu. Art. 4 § 2, Règlement (UE) n° 1299/2013, op. cit.

⁵⁷ V. F. Constant, « La diplomatie territoriale à l'épreuve de l'insertion régionale des Départements Français d'Amérique », in D. Perrot, dir, *Collectivités territoriales et organisations régionales. De l'indifférence à l'interaction*, Paris, L'Harmattan, 2015, p.84

⁵⁸ Renforcer la compétitivité des entreprises du bassin des Caraïbes ; Renforcer la capacité de réponse aux risques naturels par la mise en place de systèmes communs de gestion des risques ; Protéger l'environnement culturel et naturel, notamment en développant conjointement un tourisme durable dans la Caraïbe ; Répondre aux problématiques communes de santé ; Soutenir le développement des énergies renouvelables avec les pays de

deux volets : un premier volet transfrontalier pour la coopération entre la Guadeloupe, la Martinique et les pays de l'OECD et un volet transnational plus large pour la coopération entre la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et Saint-Martin avec l'ensemble des pays et territoires faisant partie du programme, soit près de quarante pays tiers, en particulier les pays membres de l'AEC, de la CARICOM et de l'OECD. Sur le plan financier, il se caractérise par une augmentation financière⁵⁹, puisque doté d'une enveloppe totale de crédits FEDER de 64 300 000 €, dont 41 100 000 € alloués au volet transfrontalier du PO et 23 200 000 € alloués au volet transnational. Si les négociations entourant la prochaine programmation financière 2021-2027 laissent présager d'une augmentation des fonds destinés à la CTE⁶⁰, leur déclinaison dans les RUP de l'espace Caraïbe-Amazone devra néanmoins tenir compte de la démarche initiée dans la stratégie UE-CARIFORUM de 2012⁶¹ et ayant permis l'implication, voire l'influence des RUP aux discussions⁶².

En effet, la Caraïbe présente la singularité de constituer le seul espace où existe un accord de partenariat complet entre les États C du groupe ACP et l'Union⁶³. Cette observation a des répercussions sur la contribution de l'Union au développement d'une coopération régionale élargie⁶⁴ sous l'angle notamment du renforcement des liens entre le CARIFORUM, les RUP et les PTOM de l'espace. Les négociations entourant les accords post-Cotonou, tout en prenant en compte cette singularité⁶⁵, s'inscrivent néanmoins dans un contexte complexe lié, entre autres, au caractère pluriel de l'espace, à la multiplicité des partenaires, aux enjeux de forte concurrence dans le domaine commercial...⁶⁶

B. La portée relative du cadre des relations internationales de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique dans leur environnement régional

l'OECD ; Renforcer le capital humain par la mobilité étudiante et professionnelle ainsi que par le renforcement des capacités linguistiques.

⁵⁹ La maquette financière du PO adoptée par la Commission le 1er décembre 2015, révèle un budget de 86 M€, dont 64,2 venant du FEDER

⁶⁰ Voir infra,

⁶¹ Conseil de l'Union européenne, « Conclusions du Conseil sur la stratégie commune relative au partenariat Caraïbes-UE », 3199e session du Conseil, Bruxelles, 19 novembre 2012.

⁶² K. Galy, « la nouvelle stratégie Union européenne-Caraïbes quelle place pour les entités infra étatiques françaises de la Caraïbe ? », in D. Perrot, dir, *op. cit.*, pp. 305-328

⁶³ Accord de partenariat économique entre les États du CARIFORUM d'une part et la Communauté européenne et ses États membres d'autre part, Barbade, 15 octobre 2008, *JOUE*, L 289/1/3-1955, 30 octobre 2008.

⁶⁴ Précisément et historiquement, c'est la fin des années soixante-dix qui marque les prémices d'une coopération régionale des RUP françaises de la Caraïbe, néanmoins envisagée essentiellement par ricochet aux relations UE/ACP. Ainsi, à la faveur de la signature de la première convention de Lomé en 1975, organisant l'aide et l'assistance au développement des pays Afrique-Caraïbe-Pacifique par la Communauté européenne, est envisagée la coopération des RUP avec leurs voisins. Cette ambition est renforcée dans la Convention de Lomé III (1985-1990), par l'inclusion de dispositions favorisant le développement de la coopération entre ces RUP et leurs voisins, l'annexe VII de la convention prévoyant la possibilité pour les RUP de passer des accords avec leurs partenaires ACP.

⁶⁵ V. K. Galy, « La nouvelle vision des accords Union européenne-Afrique Caraïbe Pacifique », in O. Delas (Dir.), *Relations commerciales internationales – L'Union européenne et l'Amérique du Nord à l'heure de la Nouvelle Route de la soie*, Bruxelles, Bruylant, octobre 2020, pp. 181-198.

⁶⁶ V. M. Mondelice, « Les relations Union européenne-Caraïbe au-delà des échanges commerciaux : un partenariat évolutif dans un contexte complexe », in, O. Delas (Dir.), *Relations commerciales internationales –*, *op. cit.*, pp. 199-233.

Dans le domaine de la gouvernance de la coopération régionale, les collectivités de l'article 73 C bénéficient d'une structuration qui se déploie à un double niveau : sur le plan institutionnel, elles disposent d'organes spécifiques traduisant leur originalité dans ce domaine, et sur le plan financier, elles sont destinataires de moyens qui leur permettent de manière variable de construire une vraie coopération avec leurs voisins. Elles constituent, de ce point de vue, de véritables laboratoires d'innovations, contribuant ainsi à un enrichissement du droit français, notamment. L'apport de la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique, est à cet égard remarquable, ces collectivités jouant le plus souvent un rôle pionnier. Ainsi, sur le plan institutionnel, l'élargissement à l'ensemble des collectivités territoriales de l'article 73 C par la LOOM, des mécanismes tels que la conférence de coopération régionale⁶⁷ ou le délégué interministériel à la coopération devenu progressivement l'ambassadeur délégué à la coopération régionale⁶⁸, trouvent leur fondement dans les expériences initialement menées dans cet espace. Sur le plan financier, il convient de relever de manière générale que la mobilisation des fonds FEDER au titre des programmes INTERREG constitue de puissants leviers, qui viennent pallier les diminutions de la dotation du FCR, fonds alimenté par des crédits d'État auxquels viennent s'ajouter des fonds régionaux décidés par les collectivités, mais désormais cantonné comme le relève Mme Lydia Lebon à « un fonds d'amorçage des programmes », permettant d'initier une action dont le programme opérationnel (INTERREG) prendrait le relais⁶⁹. En tout état de cause, la mise en œuvre du programme INTERREG montre que plus qu'ailleurs, l'espace Caraïbe-Amazonie est aussi un espace d'innovation voire d'ingénierie financière. En effet, si le bilan des programmes INTERREG 2007-2013 Caraïbes et Amazonie, comme ailleurs dans l'océan Indien, a mis en exergue les difficultés liées à l'articulation des fonds FED-FEDER, l'expérience menée au titre du programme 2014-2020 permet de perfectionner le dispositif en désignant de manière expérimentale le Conseil régional de Guadeloupe, actuellement autorité de gestion du programme INTERREG Caraïbes, comme autorité déléguée en mesure de gérer

⁶⁷ Suite aux revendications pour plus de libertés locales en matière internationale, sera mise en œuvre la conférence sur la coopération régionale à partir des départements Français d'Amérique, à Cayenne les 5-6 avril 1990. Suite aux orientations déclinées dans le discours du Premier ministre Michel Rocard à cette conférence de Cayenne, la coopération régionale se voit dotée de moyens spécifiquement dédiés à l'Outre-mer, le décret du 18 juillet 1990 mettant en place un comité et un délégué interministériel à la coopération dans la Caraïbe, et créant un fonds interministériel de coopération. Elle sera suivie quelques années plus tard d'une seconde conférence, tenue à Pointe-à-Pitre les 4 et 5 novembre 1996.

La loi du 13 décembre 2000 posera le cadre institutionnel de la coopération des outre-mer en instituant une instance de concertation de la coopération régionale, tout en restant allusive sur le rôle du délégué interministériel à la coopération, tandis que le décret d'application d'avril 2011 apportera de la clarté, en supprimant le poste de délégué interministériel, et en créant celui de délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane, chargé de présider l'instance de concertation dénommée « conférence de la coopération régionale Antilles-Guyane ». Cette instance de concertation a été créée également en 2002 pour la Réunion par le décret n° 2002-1504 du 24 décembre 2002 - art. 15, *JORF* 26 décembre 2002.

V. Décret no 90-655 du 18 juillet 1990 relatif à la coopération régionale Caraïbes-Guyanes, *JORF* n° 171 du 26 juillet 1990. Décret n° 2001-314 du 11 avril 2001 modifiant le code général des collectivités territoriales (partie Réglementaire) et relatif à la coopération régionale des régions et départements d'outre-mer, *JORF* n° 89 du 14 avril 2001.

⁶⁸ Pour l'évolution de la fonction, voir V. Bertile, « La coopération régionale outre-mer et l'Union européenne. L'analyse d'une ancienne Ambassadrice déléguée à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane », in, H. Pongérard-Payet, *op. cit.* pp. 153 et s.

⁶⁹ L. Lebon, « Quels moyens financiers dédiés à la coopération territoriale européenne des régions ultrapériphériques ? Le rôle clé du FEDER », in, H. Pongérard-Payet, *op. cit.*, p. 265

une enveloppe de 3 millions d'euros provenant du PIR Caraïbes (FED) afin de soutenir les partenaires ACP dans le cadre du PO INTERREG. Le rapport du IV^e forum des RUP relève que l'opération pilote mise en œuvre pourrait être étendue à d'autres programmes INTERREG⁷⁰.

Pour autant, les avancées remarquées quant au perfectionnement du cadre de la coopération régionale n'occulent pas les difficultés persistantes et les améliorations à envisager. La procédure d'adhésion de la Martinique au sein de l'OECD en est un exemple frappant. Elle révèle l'immanence du principe de maîtrise des relations internationales par l'État et paradoxalement la recherche d'une certaine « autonomisation » des collectivités infra-étatiques sur la scène internationale. L'historique de l'adhésion montre à quel point, pour l'OECD, la distinction entre la relation que l'Organisation entretient avec la France d'une part, et celle qu'elle développe avec la Martinique et la Guadeloupe, d'autre part est importante. De façon non équivoque, ce sont les collectivités ultramarines qui ont rejoint l'Organisation, et non la France, avec une insistance très marquée des États membres de l'OECD pour que la distinction soit claire. Dans ses relations avec les pays tiers, l'OECD travaille avec un certain nombre de partenaires internationaux, notamment des États dont les représentants sont accrédités auprès du Directeur général de l'Organisation. Ainsi, après plus d'une vingtaine d'années de coopération dans la zone de la Caraïbe Orientale, la France a formalisé et consolidé ses relations diplomatiques avec l'OECD, l'Ambassadeur de France à Sainte-Lucie étant, depuis le 8 juin 2010, accrédité non plus seulement auprès des États membres de l'OECD, mais également auprès de l'Organisation elle-même. À ce titre, l'Ambassadeur de France est régulièrement invité aux cérémonies d'ouverture des réunions de l'Autorité de l'OECD, ainsi qu'à certaines rencontres protocolaires et régulières. Différents programmes multilatéraux se mettent par ailleurs en place entre l'Ambassade de France et l'OECD, au titre de la coopération Nord-Sud, établie entre la France et les pays de la Caraïbe, dans les domaines prioritaires de l'éducation, de la santé, et de l'environnement, avec l'appui d'une expertise technique et financière mobilisée au niveau national et/ou dans les territoires d'Outre-mer les plus proches (Agence française de développement, Expertise France, Agences régionales de Santé...). Parallèlement à cette relation, l'OECD accorde une attention particulière à la relation qu'elle consolide avec les collectivités françaises, l'exemple de l'adhésion de la Martinique témoignant de la singularité de la démarche. Ainsi, la demande d'adhésion adressée au ministère français des Affaires étrangères par le Président du Conseil régional de Martinique a immédiatement été relayée auprès de l'OECD par courrier du ministre français des Affaires étrangères, qui a ainsi formalisé l'accord officiel de l'État français pour le démarrage des procédures d'adhésion de la Martinique à l'OECD⁷¹.

Si l'État français a été très présent dans la phase d'initiation du processus d'adhésion, l'accord formulé par les Chefs de gouvernement de l'OECD lors de la réunion de l'Autorité de l'OECD des 23 et 24 janvier 2012 a permis de lancer les négociations préalables à

⁷⁰ Rapport du IV^e forum des RUP, 30 et 31 mars 2017, en ligne https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/conferences/rup2017/rup2017_report_fr.pdf part. p. 17

⁷¹ Ces éléments sont issus d'une étude menée en collaboration avec Murielle Lesales et Jean-Michel salmon et publiés à la revue d'études caribéenne. K. Galy, M. Lesales, J-M Salmon, « Intégration régionale et participation de l'outre-mer français : une analyse comparative de l'OECD et de la COI », *Études Caribéennes*, n° 43-44, Aout-Décembre 2019, <https://journals.openedition.org/etudescaribeennes/16290>

l'adhésion entre une équipe désignée pour l'OECO d'une part, et une équipe de négociation pour la Martinique, composée exclusivement de représentants du territoire, d'autre part. Ainsi, dès le début des négociations, l'OECO a indiqué de manière très claire sa volonté de distinguer, d'un côté le territoire de la Martinique et ses représentants exclusifs pour les négociations, l'adhésion et la participation aux travaux de l'Organisation et, d'un autre côté, les représentants de la République française dans son ensemble (notamment à travers l'Ambassade de France auprès de l'OECO). L'importance de cette distinction s'est posée de manière très sensible par ailleurs lors de l'examen des symboles à retenir pour représenter le territoire de la Martinique au sein de l'OECO, notamment à travers le drapeau. La position très ferme de l'OECO sur ce point consistait à identifier un symbole qui soit propre à la Martinique, de manière exclusive, et qui ne représente pas les symboles nationaux de la République française dans son ensemble. C'est ainsi que le drapeau tricolore s'est vu exclure du pavoiement des drapeaux de l'OECO, avec une double volonté exprimée par les autres États membres : la première, pour marquer le fait que c'est exclusivement le territoire de la Martinique, représenté par ses élus politiques locaux, qui était admis au titre de membre associé de l'Organisation, par opposition à la République française dans son intégralité. Et la seconde pour éviter que le drapeau tricolore ne soit présent trois fois dans le pavoiement de l'OECO, une fois les adhésions de la Guadeloupe et de Saint-Martin complétées⁷². Dans ce même esprit, c'est aussi tout naturellement que la signature de l'Accord d'adhésion de la Martinique à l'OECO a fait l'objet de longues discussions entre les représentants de l'Organisation et ceux de la Martinique, avant d'aboutir à un accord pour que le document soit signé entre « le Gouvernement de la République française » d'une part, et l'Organisation des États de la Caraïbe Orientale d'autre part, pour définir les modalités d'admission de la Martinique au statut de membre associé de l'OECO. Compte tenu du signataire imposé (la République française), l'Organisation a été très sensible au fait que les pouvoirs au niveau gouvernemental en France aient été octroyés au Président du Conseil régional en 2015 pour signer le texte de l'Accord, au nom de la République française.

Nonobstant ces considérations, l'expérience de la participation de la Martinique et de la Guadeloupe singulièrement, au sein des organisations régionales de leur environnement, constitue indubitablement un enrichissement du droit des organisations internationales. En effet, elle révèle que si la participation des membres non pléniers et non étatiques au sein des organisations internationales a été envisagée essentiellement sous l'angle de la participation des territoires non autonomes, destinés dans la plupart des cas à devenir indépendants⁷³, elle prend une note particulière avec les collectivités infra-étatiques. De manière plus générale, si des différences d'approches peuvent être relevées avec La Réunion et Mayotte dans l'océan Indien, l'irruption de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Martinique dans le champ des relations internationales impulse de manière variée une

⁷² La volonté d'adhérer à l'OECO pour les territoires français a été exprimée initialement en 2012 de manière collective, à la fois pour la Martinique et la Guadeloupe.

⁷³ V. C. Philip, « Une typologie des statuts de membres dans les organisations internationales », *Revue québécoise de droit international*, vol. 1, 1984, pp. 45-68

nouvelle dynamique quant à la capacité internationale des collectivités territoriales⁷⁴ sur les plans politiques, juridiques ou autres.

II. Les relations internationales des collectivités de l'article 73 de la Constitution situées dans l'océan Indien

La situation des départements français de l'océan Indien est originale à la fois sur un plan géographique et historique. Mayotte et La Réunion sont les deux collectivités relevant de l'article 73 C les plus éloignées de la métropole (respectivement près de 8000 km et plus de 9200 km). Leur passé colonial est différent de celui des collectivités françaises d'Amérique, mais il est à l'origine de différends frontaliers persistants et entravant parfois leurs relations internationales. En outre, leur environnement régional est marqué par de grandes disparités, aggravées par leur appartenance à deux archipels, celui des Comores et des Mascareignes ayant en partage un vaste espace maritime peinant à forger une identité commune au-delà de l'évocation d'une Indianocéanie aux contours flous⁷⁵. Il s'ensuit que leur insertion régionale « est un enjeu politique et peut-être même une revanche sur leur histoire coloniale »⁷⁶ et partant leur capacité à nouer des relations internationales. Celle-ci demeure largement tributaire d'un financement européen (A) adapté à la situation contrastée des réalisations internationales de La Réunion et de Mayotte (B).

A. Le financement européen des relations internationales de La Réunion et de Mayotte

La CTE « vise à renforcer la coopération au niveau transfrontalier par des initiatives conjointes locales et régionales, à renforcer la coopération transnationale par des actions favorables au développement territorial intégré en liaison avec les priorités de la Communauté, et à renforcer la coopération interrégionale et l'échange d'expérience au niveau territorial approprié »⁷⁷. Cet objectif englobe l'initiative communautaire INTERREG apparue en 1990⁷⁸. L'actuelle programmation s'étendant de 2014 à 2020 mobilise le FEDER, lequel consacre un peu moins de 9 milliards d'euros à la coopération territoriale, soit 2,75 % des crédits affectés à l'ensemble de la politique de cohésion⁷⁹. Deux des trois volets concernent les outre-mer de l'océan Indien la coopération transfrontalière (dite INTERREG A) ; la coopération transnationale (dite INTERREG B). Il appartient ensuite à la Commission

⁷⁴ V. L. Grard, « La capacité internationale des collectivités d'outre-mer », in, F. Soucramanien, *L'Outre-mer français : un « modèle » pour la République ?* Presses universitaires de Bordeaux, 2008.

⁷⁵ V. Y. Combeau, T. Gaillat et Y. Rolland, *Dire l'océan Indien*, Saint-Denis, Université de La Réunion – Épica Éditions, 2017, 2 volumes.

⁷⁶ L. Sermet, « Les départements français de l'océan Indien et leur insertion dans les organisations de coopération et d'intégration régionales », in D. Perrot (dir.), *Collectivités territoriales et organisations régionales. De l'indifférence à l'interaction*, L'Harmattan, 2015, p. 55.

⁷⁷ Art. 3 c) Règl. (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juill. 2006 portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, *JOCE*, n° L. 210, 31 juill. 2006, p. 25.

⁷⁸ Communication C (90) 1562/3 aux États membres fixant les orientations pour des programmes opérationnels que les États membres sont invités à établir dans le cadre d'une initiative communautaire concernant les zones frontalières (INTERREG), *JOCE*, n° C. 215, 30 août 1990, p. 4.

⁷⁹ Art. 92 § 6, Règl. (UE) n° 1303/2013 préc.

Supprimé :

d'établir la liste des territoires concernés. Au titre de la première figure Inside TN Indian Ocean (INTERREG V-A) destiné à La Réunion et aux pays de la Commission de l'océan Indien doté de plus de 41 millions d'euros tandis que la seconde est à l'origine du programme INTERREG V-B, océan Indien ayant pour bénéficiaire la France (La Réunion et Mayotte) et plusieurs pays tiers et pays ou territoires d'outre-mer financé à hauteur de 21,7 millions d'euros⁸⁰. Sur ce fondement, la France a présenté en décembre 2014 le programme de coopération « INTERREG V — Océan Indien ». Elle développe également sa propre stratégie de coopération régionale dans l'océan Indien à l'aide d'un fonds de coopération régionale (FCR)⁸¹ adossé à la création d'un poste d'ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone océan Indien. Ce FCR peut participer au financement de projets éligibles au titre de la CTE. Toutefois, le montant global a considérablement baissé depuis 2014, pour atteindre moins d'un million d'euros pour l'ensemble de l'Outre-mer dans le projet de loi de finances pour 2021⁸²; pour 2019, l'allocation destinée à la Réunion s'élevait à 150 000 euros et celle de Mayotte à 80 000 euros⁸³. Si bien que l'enveloppe globale attribuée aux relations internationales de La Réunion et Mayotte avoisine pour la période 2014-2020 les 63 millions d'euros. A l'issue des conclusions du Conseil européen des 17-21 juillet 2020, un montant total de 271 millions d'euros a été annoncé pour la coopération faisant intervenir les RUP correspondant à la proposition de la Commission⁸⁴ pour la période 2021-2027⁸⁵. En d'autres termes, le cadre des relations internationales des collectivités ultramarines de l'océan Indien bien que tracé à la fois par le droit interne et de l'Union est largement tributaire d'un financement européen⁸⁶.

B. La situation contrastée des réalisations internationales de La Réunion et de Mayotte

Les relations internationales de La Réunion et de Mayotte dans l'océan Indien passent essentiellement par la coopération régionale. Celle-ci, s'agissant de La Réunion, couvre principalement le champ territorial de la COI (Les Comores, Madagascar, Maurice et les Seychelles), dont les pays membres sont considérés comme des « régions voisines », dites du premier cercle. Créée en 1982 la COI a servi de laboratoire aux relations internationales de La Réunion dans la mesure où si formellement il s'agit d'une organisation

⁸⁰ Décis. d'exécution 2014/366/UE du 16 juin 2014, *JOUE*, n° L. 178, 18 juin 2014, p. 8.

⁸¹ L'art. L. 4433-4-6 CGCT tel que modifié par la loi n° 2000-1207 du 13 déc. 2000 d'orientation pour l'outre-mer (*JORF*, 14 déc. 2000, p. 19760) a institué un fonds de coopération régionale pour la Réunion alimenté par des crédits de l'Etat. Il peut recevoir des dotations du département, de la région, de toute autre collectivité publique et de tout organisme public. Concernant Mayotte, un dispositif comparable est prévu à l'art. 3551-21 CGCT, suivant la loi n° 2001-616 du 11 juill. 2001 relative à Mayotte, *JORF*, 13 juil. 2001, p. 11199.

⁸² V. Avis (n° 141) présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021, Tome IV, Outre-mer, 19 novembre 2020, p. 12.

⁸³ V. Avis (n° 146) présenté au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020, Tome III, Outre-mer, 21 novembre 2019, p. 30.

⁸⁴ COM (2018) 374 final précitée, 29 mai 2018, p. 27.

⁸⁵ Sur le financement général par l'Union des outre-mer : RI n° 651 fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer (1) sur les enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer en 2020, 16 juillet 2020.

⁸⁶ Augmenté pour la prochaine période 2021-2027 d'un « financement spécifique pour aider les pays et régions partenaires à renforcer leur coopération avec les régions ultrapériphériques de l'UE voisines » de l'instrument de voisinage, de développement et de coopération internationale (IVDCI), COM (2018) 374 final précitée, 29 mai 2018, p. 2.

intergouvernementale ayant la France comme pays membre, en réalité progressivement La Réunion (présidence des deux conseils territoriaux, régional et départemental) a été associée à la délégation française suivant les possibilités offertes par le cadre législatif (CGCT : art. articles L 3441-3 et L4433-4-2), en particulier lors de sommets informels à la périodicité variable réunissant les chefs d'Etat ou de gouvernement. Concernant le Conseil de la COI, siégeant au niveau ministériel, c'est un membre du gouvernement français, qui a assisté en mars 2020 à sa 34e réunion. Il reste que la pratique est variable, lors de la réunion précédente, la délégation française était conduite par le président du Conseil régional. Cette appartenance française par le biais géographique de La Réunion n'exclut pas une adhésion en propre. L'article 13 de l'accord général de coopération entre les États membres de la Commission de l'océan Indien du 10 janvier 1984 (dit Accord de Victoria) retient la possibilité pour une « Entité de la Région » d'adhérer à la COI si ses membres, les États, en décident à l'unanimité. En sorte que le cadre juridique actuel ouvre cette hypothèse que referme la volonté contraire de la France. Le lien est plus distendu encore, s'agissant des organisations régionales de coopération, qu'il s'agisse de la Southern Africa Development Coordination Conference (SADC)⁸⁷, de la COMESA (Commission Market for Eastern and Southern Africa)⁸⁸ ou encore l'Association des pays riverains de l'océan Indien pour la coopération régionale (IORA)⁸⁹. Pour les deux dernières la France est respectivement observateur et partenaire justifiant parfois la présence d'élus du Conseil régional de La Réunion⁹⁰.

A y regarder de près la tentation internationale est limitée dans l'océan Indien tandis que les possibilités offertes par le droit interne commencent à être explorées⁹¹ et sont soutenues par l'Union européenne, sans attendre la reconnaissance d'« une personnalité internationale aux régions ultrapériphériques »⁹², à ce jour bien virtuelle⁹³. C'est ainsi que La Réunion a créé des antennes dans des pays de son proche voisinage (Les Comores Madagascar et Maurice), et œuvré en faveur d'une diplomatie sportive en organisant les 9^e Jeux des Îles du 1^{er} au 8 août 2015. Parallèlement, La Réunion, mais aussi Mayotte, ont agit en faveur de la mobilité des étudiants vers les pays tiers⁹⁴.

Supprimé: . S

Supprimé: œuvré

⁸⁷ Créée en 1980, la SADC couvre notamment l'ensemble des pays côtiers de l'océan Indien (Mozambique, Tanzanie et Afrique du Sud) et trois îles de l'océan Indien (Les Seychelles, Madagascar, Maurice).

⁸⁸ Signé en 1993 et ratifié en 1994, le traité établissant la COMESA (Commission Market for Eastern and Southern Africa) a pour membres plusieurs îles de l'océan Indien (Les Comores, Les Seychelles, Madagascar, Maurice) et des pays d'Afrique australe (Kenya et Swaziland).

⁸⁹ Apparue en 1997 avec un champ géographique très large, l'Association des pays riverains de l'océan Indien pour la coopération régionale (Indian Ocean Rim Association - IORA) concerne la plupart des pays le bordant dont l'Afrique du Sud, le Kenya, le Mozambique et la Tanzanie et les îles de l'océan Indien (Les Comores, Madagascar, Maurice et les Seychelles).

⁹⁰ V. D. Dormoy, « Le droit de la participation aux organisations internationales régionales de l'océan Indien : quelles perspectives pour la participation de La Réunion ? », *Carnets de recherches de l'océan Indien*, 2019, n° 4, p. 104 (revue en ligne : <https://carnets-oi.univ-reunion.fr/numeros/numero-4>).

⁹¹ Art. L. 3441-2 et L. 4433-4-1 CGCT.

⁹² Rapport Vlody, *Du cloisonnement colonial au codéveloppement régional. L'insertion des Départements-Régions d'Outre-mer dans leur environnement géographique*, 13 octobre 2016, p. 37.

⁹³ La proposition de loi constitutionnelle du Sénat n° 682 (2019-2020) pour le plein exercice des libertés locales dont l'article 6 porte sur une révision des articles 73 et 74 C ne mentionne pas expressément cette capacité, rapport précité du 21 septembre 2020, pp. 52-55.

⁹⁴ COM (2020) 104 final précitée, 23 mars 2020, p. 11.

L'insertion de Mayotte dans son environnement international a longtemps été bornée par le veto opposé par l'Union des Comores à l'appartenance de Mayotte à la COI⁹⁵ et par un état économique et social peu propice au développement de relations externes⁹⁶. Toutefois, la transformation de Mayotte en RUP lui permet de bénéficier des moyens augmentés de la CTE et de nouer une coopération transfrontalière (INTERREG V-A) en direction de Madagascar et l'Union des Comores⁹⁷, cette dernière en ayant accepté les termes⁹⁸. Outre le caractère contigu du cadre régional de Mayotte, la gestion des moyens alloués est déconcentrée et non décentralisée à la différence de La Réunion⁹⁹. De plus, cette collectivité ne dispose pas d'une expertise comparable à La Réunion au point qu'en 2018 Mayotte n'a pas consommé les crédits français alloués (180 000 euros) à la coopération régionale¹⁰⁰. Le constat d'un faible niveau de relations internationales au prisme de la coopération régionale, en constituant la partie la plus tangible concernant Mayotte, illustre cette vérité première que leur intensité dépend de leur degré de développement. Élevé, ce dernier autorise les collectivités de l'article 73 C. à porter le regard au-delà de leur cadre territorial, faible, il en barre l'horizon malgré les possibilités offertes par le droit interne et la programmation européenne. De sorte que participant à l'amélioration de la situation économique et sociale, ces dernières en sont ici l'illustration plus que la condition.

Finalement, le droit de la coopération régionale en vigueur dans les collectivités territoriales de l'article 73 de la Constitution a fourni à ces dernières un cadre unifié leur permettant de développer leur potentialité dans un domaine où elles n'étaient pas forcément attendues. À cet égard, deux observations au demeurant paradoxales peuvent être retenues.

D'une part, si l'Union européenne et la France ont su progressivement s'imposer comme des vecteurs d'intensification de la coopération régionale de ces collectivités, l'irruption de ces dernières dans le champ des relations internationales laisse apparaître des pratiques largement contrastées, au regard notamment des efforts financiers fournis pour les développer.

D'autre part, l'appréciation de la portée réelle de la coopération, que permet cet ouvrage consacré au 75^e anniversaire de la loi de départementalisation, révèle toutefois le chemin parcouru. Elle renseigne notamment sur l'acceptation désormais consensuelle de la différenciation¹⁰¹, permettant d'évoquer l'émergence d'un droit « international » d'outre-mer.

⁹⁵ V. A. Oraison, « Radioscopie critique de l'inextricable et regrettable querelle franco-comorienne sur l'île de Mayotte », *RJOI*, 2013, n° 16, p. 151 et s.

⁹⁶ V. Programme de coopération "INTERREG V Océan Indien", CCI 2014TC16RFTN009, spéc. p. 4.

⁹⁷ <http://www.europe-a-mayotte.fr/les-fonds-europeens/les-fonds/feder-cte/>.

⁹⁸ V. H. Pongérard-Payet, « Les fonds structurels et d'investissement européens à Mayotte », in J. Dupont-Lassalle, F. Hermet et É. Ralsler (dir.), *La départementalisation à Mayotte. Un premier bilan juridique et économique*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 96 et s.

⁹⁹ V. D. Blanc, « La coopération régionale dans l'océan Indien au prisme de l'Union européenne : entre décentralisation et déconcentration, La Réunion – Mayotte », in, *L'Union européenne et la coopération régionale des Outre-mer*, Paris, *op. cit.*, p. 309 et s.

¹⁰⁰ V. Avis (n° 146) précité, p. 30.

¹⁰¹ V. R. Allemand et N. Dantonel-Cor, *La différenciation territoriale – l'adaptation du droit à la diversité des territoires : réalités et perspectives*, Paris, L'Harmattan, 2020, 278 p.

Quoi qu'il en soit, les relations internationales de ces collectivités constituent un domaine permettant de stimuler les réflexions sur les défis d'innovation que requiert la coopération à mener dans les bassins maritimes dans lesquels sont insérées la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et La Réunion.