

L'irrésistible internationalisation des villes et des territoires

Enjeux, dynamiques et perspectives de l'internationalisation des collectivités territoriales

11 & 12 décembre 2017 - Lyon

LA GUYANE FRANÇAISE, AU CŒUR DE L'INTEGRATION REGIONALE AMAZONIENNE ET CARIBEENNE

Un exemple de la coopération territoriale vu par la Guyane



Anne **MATHIEU**

Chargée de mission de la Collectivité Territoriale de Guyane et Suriname

« Je vois de loin une ville que je soupçonne être Surinam. Nous sommes au bout de nos peines et au commencement de notre félicité. » Voltaire- Candide

La Guyane se situe au nord-est du continent sud-américain, elle est l'unique territoire de cette partie du monde où existe une présence de la France et de l'Union Européenne. Sa réalité géographique lui confère un ancrage fort dans le bassin amazonien par son intégration dans le Plateau des Guyanes qui s'étend du sud du Venezuela au nord-est du Brésil. Elle est bordée au nord par l'Océan Atlantique sur 320 km environ, à l'ouest, se trouve le Suriname avec lequel elle partage environ 520 km de frontière fluviale (Fleuve Maroni), au sud et à l'est le Brésil séparé par une frontière naturelle de 580 km par le fleuve appelé Oyapock. Au sein de la zone Amérique du sud, la Guyane se trouve au 2^{ème} rang en termes de PIB par habitant, après Trinité et Tobago qui dispose d'un haut niveau de richesse compte tenu de ses ressources naturelles. Parmi les pays couvrant le Plateau des Guyanes, la Guyane aurait l'indicateur de développement humain le plus élevé, avec un indice de 0.740 en 2010. Ce résultat la situe dans la moyenne en Amérique Latine et aux Caraïbes (0.741 en 2013) mais reste plus élevé que celui de ses voisins les plus accessibles Suriname (0.705) et Guyana (0.638)

Ces excellents chiffres qui rendent la Guyane très attractive au sein de sa région ne doivent pas occulter les difficultés qu'elle rencontre notamment en terme économique avec un taux de chômage évalué à 21.3% en 2013 (Brésil : 5.9%, Guyana, 21.7% et Suriname, 7.8%), une économie centrée sur les services et de faibles échanges avec les pays de sa région. En effet, l'économie de la Guyane est fortement dépendante des importations provenant essentiellement de la France et de l'Union européenne. Seulement 0.3% de ses exportations et de ses importations se fait avec le Suriname (exportation : bateaux de pêche, machines ; importations : matériaux de construction), 0.4% avec le Brésil (essentiellement en importation de produits manufacturés et machines), 0.01% avec le Guyana.

Aussi, dans sa Communication en date du 20 juin 2012 (COM (2012) 287 final) portant sur « *Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive* », la Commission Européenne propose une série de mesures à appliquer en matière d'intégration géographique régionale pour les territoires ultramarins. Elle présente le renforcement de la coopération

régionale de ces territoires comme une nécessité mais aussi un véritable défi qui ne peut être relevé qu'en prenant en compte quatre grands enjeux que synthétise sous la plume de son rapporteur Monsieur Rémy Louis BUDOC, l'Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental présenté le 9 mai 2012 : « *Pour un renforcement de la coopération régionale des outre-mer*¹ » :

- 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.

Dans ce contexte en pleine ébullition depuis plus de trois années, la Collectivité Territoriale de Guyane - CTG², a créé une antenne territoriale située au cœur de la représentation diplomatique française à Paramaribo, capitale du Suriname. Le choix de cette localisation résulte d'une décision politique défendue dès le départ par le Président de l'ex Région réélu à la tête de la Collectivité lors des dernières élections locales. Les trois bureaux affectés à l'antenne de Guyane au sein même de l'Ambassade de France ont fait l'objet de vives négociations. Ils ont été obtenus à la suite du portage politique fort du Président de la Collectivité de Guyane sans pour autant que la CTG perde son autonomie d'actions. La Collectivité de Guyane bénéficie ainsi des avantages liés au réseau diplomatique et consulaire de la République française. Cette "audace" sur le lieu d'installation des bureaux de l'antenne territoriale manifeste sans ambiguïté le rôle de la Guyane considéré par tous les acteurs comme fondamental dans le renforcement du dialogue entre la France et le Suriname via l'intégration régionale. Ainsi, la Collectivité de Guyane est associée par sa représentante à l'ensemble des réunions et à tous les dossiers ou décisions relatifs aux intérêts de la Guyane. Bien sûr, ce fonctionnement varie selon la volonté du chef de poste représentant le pouvoir central qui peut choisir dans l'intérêt de la France de valoriser de façon plus ou moins large cette « porte d'entrée » car « grâce à ses collectivités d'Outre-mer, la France a la chance de pouvoir rayonner dans toutes les régions du monde » (cf. Discours de la Ministre des Outremer Madame Ericka BAREIGTS au Sénat, Examen en première lecture de la proposition de loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération de l'Outre-mer, 23 novembre 2016³).

Force est de constater qu'on assiste dans cette région Sud-Américaine/Caribéenne à une véritable révolution de la notion de coopération décentralisée. Elle inclue aujourd'hui le portage de dossiers favorisant le désenclavement de la Guyane et la réalisation d'infrastructures transfrontalières, par exemple la mise en place d'un nouveau ferry assurant la liaison Saint Laurent du Maroni (Guyane) et Albina (Suriname) sur la rivière frontière sur fonds FEDER – CTE⁴. Cette réalisation appelle un ensemble de négociations complexes qui ont débuté en mars 2014 : financières, de propriété de l'ouvrage, d'exploitation, de réhabilitation et de construction des quais d'accostage pour l'accueil du nouveau ferry. Ces négociations sont menées ou seront conduites jusqu'à leur terme par le cabinet du Président et les services techniques de la Collectivité Territoriale, incluant l'antenne de Paramaribo, en partenariat avec les fonctionnaires du Ministère des Affaires Etrangères du Suriname et de France, ce dernier ayant principalement un rôle de conseil et de garant du processus. Sont aussi concernés deux ports piroguiers, l'étude de faisabilité et d'opportunité sur la création de nouvelles routes aériennes reliant les principales villes du Plateau des Guyanes qui a amené la création d'une ligne régionale avec une compagnie locale. Mais également, dimension nouvelle et originale, la participation à des organisations interétatiques régionales. C'est une transformation de la coopération décentralisée qui jusqu' à récemment était déclinée par à-coups ou sous son acception humanitaire, avec Haïti notamment.

¹ Les Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental, http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2012/2012_09_cooperation_om.pdf

² Fusion entre les anciens Conseil Général et Conseil Régional de Guyane

³ <http://www.outre-mer.gouv.fr/intervention-dericka-bareigts-ministre-des-outre-mer-examen-de-la-proposition-de-loi-relative>

⁴ Programmes de Coopération Territoriale Européenne soutenus par les Fonds européens de développement régional. Pour la Guyane il s'agit du Programme de Coopération INTERREG Amazonie 2014/2020, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:02014D0366-20141119>

Dans certains dossiers, le rôle de l'Etat français est précieux. En premier lieu, sa présence et sa participation sont importantes pour le Suriname, Etat centralisateur. Celui-ci n'a pas de culture politique favorable à la mise en place de pouvoirs locaux. Il ne voit pas l'intérêt d'octroyer des pouvoirs à des collectivités locales, a fortiori d'avoir pour interlocuteurs dans son propre pays des institutions ayant un moindre degré d'autonomie que lui-même (il n'envisage pas d'engager une réforme de décentralisation). Conséquence, la présence de l'Etat Français permet de faciliter les relations du Suriname avec sa voisine la Collectivité de Guyane qu'il considère à plus ou moins juste titre comme ne disposant pas de capacité décisionnaire suffisante. Les communications entre la Collectivité et le Suriname se font ainsi majoritairement par voie diplomatique via l'Ambassade et dans le respect des protocoles internationaux usuels. Enfin, comme sur le dossier du nouveau bac et au-delà, la légitimité de la Guyane comme acteur phare de l'intégration régionale est renforcée ; la toute prochaine signature de la convention financière de partenariat entre un représentant du Président de la Collectivité Territoriale de Guyane et un représentant de la Ministre des Affaires Etrangères du Suriname n'a pas nécessité de demande d'autorisation formelle préalable à l'Etat français, contrairement à la signature après négociations de l'accord international d'exploitation du futur ferry pour lequel le Président de la CTG a reçu l'autorisation du Préfet de région Guyane par courrier en date 6 avril 2017.

Dans d'autres cas, l'absence de représentation de l'Etat français dans des négociations internationales majeures résulte d'une décision de l'Etat lui-même d'octroyer plus d'autonomie au territoire. Ce choix de l'Etat concerne essentiellement les questions d'intégration régionale. Ce fut notamment le cas lorsque la Guyane a présenté sa demande d'adhésion comme membre associé de la Communauté de la Caraïbe (CARICOM⁵). La décision d'adhérer à cette organisation a été prise collectivement par les trois présidents de Régions Guyane, Martinique et Guadeloupe à l'issue de la Conférence de Coopération Régionale pour la zone Antilles-Guyane (CCRAG) de 2010. Cette adhésion de la Guyane à la CARICOM comporte plusieurs avantages : la prise en compte de ses intérêts socio-économiques dans la mise en œuvre des politiques interrégionales de coopération ; l'augmentation des échanges commerciaux avec les pays voisins et la mise en valeur de ses avantages comparatifs.

Ainsi, après avoir reçu un accord favorable de l'Etat, le Président de l'ex Région Guyane a demandé aux élus régionaux de lui donner mandat pour négocier au nom de la Guyane l'adhésion du territoire à deux organisations régionales en priorité, à savoir la CARICOM et le CARIFORUM⁶, ce qui a été fait par la délibération du 25 juin 2012.

Le Président a donc présenté officiellement la candidature de la Guyane le 22 janvier 2015 au Secrétariat Général de la CARICOM au Guyana, sans présence de l'Etat Français ce qui d'ailleurs a fait écho à la vision partagée par le Secrétaire Général lors des débats qui ont suivi. Le processus d'adhésion des trois Départements Français d'Amérique - DFA est toujours en cours et à l'étude des Etats et Gouvernements de la Caraïbes.

Ainsi, à la lumière de l'évolution actuelle du droit⁷ et de la pratique, et pour y répondre avec force, le président de la Collectivité s'est donc progressivement entouré de compétences diverses : une représentation à Paramaribo dès 2013, un conseiller spécial aux relations extérieures en 2016 et une Mission Coopération (2017) directement rattachée à la Direction Générale des Services.

⁵ Seuls les Etats peuvent être membres de la Caricom. La collectivité territoriale de Guyane, qui n'est pas un Etat pouvait avoir jusqu'à récemment, un statut d'observateur aux côtés de l'Etat français. La présentation de la candidature de la Guyane en tant que membre associé, que j'ai coordonnée, a nécessité de respecter i) la position de la France en tant qu'Etat bien que non directement présent dans les négociations, ii) les intérêts de la Guyane, iii) et le cadre institutionnel de la Caricom.

⁶ CARIFORUM : 15 Etats membres de la CARICOM plus la République Dominicaine et Cuba. Ce Forum constitue le principal interlocuteur de la Commission Européenne dans cette zone caribéenne, notamment sur les Accords douaniers de Partenariat Economique

⁷ 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)

L'antenne territoriale est devenue au fil des années un outil technique important au service de la coopération « territoire à territoire »⁸ ou selon le terme très en vogue de « coopération win-win » entre la Guyane et le Suriname. Elle permet un appui au plus proche des acteurs surinamais et guyanais, sur des projets économiques (Chambre de Commerce et d'Industrie, Grand Port Maritime, Comité du Tourisme de Guyane), de santé (Guyane Promo Santé, Hôpital académique de Paramaribo), culturels (Pôle Culture de la CTG, Alliance Française de Paramaribo, Direction de la Culture du Suriname), sportifs (ligues et clubs de Guyane, Ministère du sport et de la jeunesse du Suriname), énergétiques (services techniques de la CTG, Ministère des Ressources Naturelles du Suriname), etc... Elle est également perçue de plus en plus dans les consciences comme une « Maison de la Guyane au Suriname », vitrine politique et institutionnelle, d'autant plus qu'elle héberge une représentation de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Guyane depuis janvier 2016. En outre, il n'est pas rare que des Guyanais fassent appel à l'antenne pour servir d'interface dans des situations de décès, de suivi de prisonniers, de situations d'urgence ; cas qui relèvent exclusivement de la compétence des Ambassades et Consulats mais dont l'antenne est saisie du fait de sa proximité avec la population guyanaise en terre étrangère et de son positionnement stratégique.

Ainsi, l'antenne territoriale tente de créer une cartographie de l'action publique dans la zone de coopération et essaie de canaliser les initiatives même si cela n'est pas toujours simple, voire impossible. La multitude d'actions et d'initiatives entreprises sur le terrain sans réelle concertation, donc de vision partagée, aboutit parfois à des situations désastreuses en termes de message politique vis-à-vis de nos partenaires étrangers. L'exemple des Jeux Inter-Guyanes illustrent cette situation. Ces jeux existent depuis plus de 50 ans sur le Plateau des Guyanes. Ils sont ouverts aux étudiants de moins de 19 ans et depuis leur origine ont pour objet de préparer les jeunes talents aux compétitions internationales et nationales ; ils peuvent être comparés à des jeux olympiques régionaux rassemblant tous les ans des sportifs de six disciplines différentes. L'originalité réside dans le fait que l'organisation annuelle est tournante sur les trois territoires. Les partenaires institutionnels qui mettent en œuvre et évaluent ces Jeux sont les Ministères du Sport du Suriname et du Guyana, donc un portage politique national, et pour la Guyane... impossible de définir un partenaire pérenne depuis plusieurs années. Le rectorat, la préfecture, la Collectivité, les représentants du monde du Sport se renvoient le dossier. A défaut d'accord, un Comité sportif local a proposé il y a deux ans de mettre en œuvre le projet mais en prenant des engagements financiers vis-à-vis des Etats tiers qui n'ont pu être tenus. Cette proposition prise sans concertation préalable avec la Collectivité Territoriale, perçue inconsciemment et parfois mal à propos comme principal financeur, a naturellement entraîné une incompréhension globale au plus haut niveau avec la publication d'un article peu flatteur dans la presse locale, "Sport du Guyana", sous la plume du directeur du sport du Guyana.

Cette situation désastreuse aurait pu être évitée s'il existait des lieux de concertation entre acteurs en Guyane afin d'arbitrer une position unique sur les sujets de coopération. Ces moments de rencontres pourraient être des commissions convoquées sous l'égide de la Collectivité qui a la compétence en matière de coopération ou sous l'égide de l'Etat par le biais d'une Commission Mixte Franco-Surinamienne juridiquement existante mais non fonctionnelle (elle s'est réunie une première et unique fois le 24 novembre 2009) ou sous l'égide de tout autre Conseil local⁹ créé à cet effet. Aussi, nous nourrissons l'espoir que la loi citée du 5 décembre 2016, permettra de mettre en œuvre un début de réponse institutionnelle harmonisée entre toutes les composantes de la société politique et civile dans le format juridique qu'elle prévoit par un vote d'un programme cadre pluriannuel de coopération régionale.

En tout état de cause, tous les indicateurs sont favorables pour assurer à la Guyane une meilleure intégration dans son environnement géographique. Le dernier plan d'actions de l'Ambassade de France au Suriname soutient l'idée générale de se mettre au service de la Guyane dans ses actions de

⁸La feuille de route initiale de l'antenne comportait trois axes majeurs : la mise en œuvre du Programme de Coopération Interreg Amazonie 2014/2020 en relai du Département des Affaires Européennes de la CTG à Cayenne, le développement économique et la relance de l'Alliance Française de Paramaribo

⁹A l'image par exemple du Conseil du Fleuve créé à la suite de la Commission Mixte Franco-Surinamienne du 24 novembre 2009. Sous l'égide des Etats, il devait se réunir initialement tous les 6 mois. Dans les faits, il a été convoqué 11 fois depuis sa création, alternativement de chaque côté des rives du Fleuve Maroni. Il constitue plutôt un espace politique et de rencontres où les principales décisions sont la création de groupes de travail en fonction des thématiques prioritaires sur le bassin du Maroni. La CTG y est invitée au même titre que la DEAL ou la Communauté de Communes de l'Ouest Guyanais.

coopération (culture, sport, économie, tourisme, etc...), avec un recentrage sur ses compétences régaliennes de sécurité, d'immigration et d'accord d'entraide judiciaire. Mais afin de garantir le succès de cette vision audacieuse et unique portée politiquement par le Président de la Collectivité Territoriale de Guyane, nous proposons diverses actions qui devraient être mises en œuvre rapidement par les autorités locales : accélération de l'adhésion de la Guyane à la CARICOM, travail approfondi sur les possibilités concrètes de lever certaines normes européennes imposées aux produits importés en Guyane¹⁰, développement rapide du dossier tourisme avec la création concertée d'un produit combiné pour le Plateau des Guyanes, assouplissement des barrières administratives telles que visa ou assurance automobile extrêmement contraignantes, défense d'une meilleure liberté de circuler pour les biens, les marchandises, les étudiants (avec des programmes spécifiques d'échanges) dans le respect des cadres réglementaires et légaux, pérennisation des actions menées pour le désenclavement portuaire, aéroportuaire, routier et fluvial de la Guyane.

¹⁰Ces normes nécessaires et protectrices sur le marché européen ont tendance localement à favoriser le commerce transfrontalier informel entre le Suriname et la Guyane notamment pour les produits agricoles comme la banane du Suriname. L'évaluation de la part de ces échanges informels dans l'économie est très difficile. La libre circulation de l'Euro au Suriname, les différences de prix observées entre la Guyane et le Suriname et l'existence d'une frontière terrestre sont des facteurs qui sont également à prendre en compte.