

# L'irrésistible internationalisation des villes et des territoires

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

**11 & 12 décembre 2017 - Lyon**

## L'internationalisation des Collectivités territoriales d'Outre-mer.

*Entre insertion régionale et politique d'influence, l'exemple des Collectivités Françaises d'Amérique (CFA).*

**Murielle PHILOMIN-COMBET**

*Retour d'expérience a l'Association des États de la Caraïbe (AEC)*

Les territoires d'Outre-mer et leurs collectivités territoriales, plus encore que de nombreuses autres collectivités territoriales françaises, s'intègrent dans le mouvement d'internationalisation en raison de leur position géographique.

Les Outre-mer regroupent douze territoires situés dans des zones géographiques différentes, faisant de la France la deuxième puissance maritime du monde. Ils sont présents dans les zones suivantes :

- Caraïbe : Guadeloupe, Guyane, Martinique, Saint-Barthélemy, Saint-Martin
- Océan Indien : La Réunion, Mayotte, les Terres Australes et Antarctiques Françaises
- Océan Pacifique : Nouvelle Calédonie, Polynésie française, îles de Wallis-et-Futuna
- Océan Atlantique : Saint-Pierre-et-Miquelon

Le terme générique de « collectivités d'Outre-mer » désigne pourtant deux catégories d'entités, celles régies par l'article 73 de la Constitution et celles régies par l'article 74 de la Constitution. La Guadeloupe, la Martinique, La Guyane, la Réunion et Mayotte depuis sa départementalisation le 31 mars 2011, sont les cinq Départements et Régions d'Outre-mer (DROM) régis par l'article 73. Ce régime permet l'adaptation des règlements et lois applicables de plein droit, en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.

Quant à l'article 74, il réglemente les collectivités de Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint Pierre et Miquelon, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna. Ce régime permet, par voie de loi organique, de déterminer un statut variable d'une collectivité à une autre avec en général l'application de la spécificité législative, à savoir, l'application des lois et règlements que par mention expresse.

Par ailleurs, la Nouvelle Calédonie est considérée comme une collectivité *sui generis* régie par l'article 77 de la Constitution.

## **A ELOIGNEMENT DE LA METROPOLE ET NECESSITE D'UNE INSERTION REGIONALE**

Conséquence de leur positionnement géographique varié, les territoires d'Outre-mer présentent des spécificités climatiques, de population, de cultures, mais sont cependant soumis à des problématiques très semblables. Ils ont pour caractéristiques communes l'étroitesse de leur territoire et un marché intérieur réduit avec pour conséquence un développement économique moins important et un taux de chômage plus élevé qu'au niveau national. Leur économie peu diversifiée est essentiellement tournée vers le tourisme. L'éloignement du territoire hexagonal qui confine pour nombre d'entre eux à l'isolement est le principal obstacle à leur développement.

Leur environnement géographique immédiat est constitué de territoires aux organisations administratives variées, principalement gouvernés par des Etats souverains non européens. Aussi, les accords conclus par la France avec ses partenaires européens sont pour la plupart inopérants, chacun de ces territoires ultramarins étant confronté à des problématiques certes différentes mais partagées avec leurs territoires voisins respectifs.

L'interaction grandissante des territoires d'Outre-mer avec leurs voisins proches répond au souci de sortir de leur isolement. Légaliser leur droit de nouer, formaliser et entretenir des relations directes avec ces derniers est essentiel. Partageant avec eux de mêmes problématiques de développement, pour partie leurs cultures et leurs contextes environnementaux, et entretenir avec eux des partenariats leur permet de construire des réponses aux questions qu'ils ont en commun telles que la circulation des biens et des personnes, la lutte contre l'immigration clandestine, la prise en compte des spécificités climatiques..., et de traiter de questions telles que les transports, la compatibilité de leurs infrastructures... L'originalité des partenariats entre collectivités territoriales françaises et collectivités territoriales de pays de la même sous-région vise ainsi à établir des relations « gagnant-gagnant » sous la condition que les retombées en soient clairement identifiées pour les territoires et les populations qui participent à ces échanges.

Du point de vue opérationnel, s'inscrivant dans le cadre juridique dérogatoire en matière de relations extérieures (dérogation à l'article L1115-5 du CGCT par les articles L3441-1 à L 3441-7 et L4433-4-1 à L 4433-4-8), les collectivités d'Outre-mer ont initié une démarche de renforcement de leur présence au sein des organisations internationales à vocation régionale. Ces instances ont pour objet la coopération, la coordination des actions entre les différents territoires mais aussi la facilitation des échanges et discussions dans la recherche de solutions adaptées aux défis communs. Depuis février 2014, les Conseils régionaux de la Guadeloupe et de la Martinique sont devenus membres associés de l'Association des Etats de la Caraïbe (AEC), organisation créée en 1994 dont l'objet est de « promouvoir la consultation, la coopération et l'action concertée entre tous les pays de la Caraïbe ». Les démarches engagées par Saint-Martin ont abouti à son adhésion en qualité de membre associé en 2016.

La France bénéficiant aussi du statut de membre associé au titre des Départements Français d'Amérique depuis 1996, la singularité de la démarche des îles françaises de la Caraïbe réside dans leur représentation directe au sein d'une organisation interétatique (certes à vocation régionale) dont leur pays d'appartenance est également membre, instaurant une double représentation des intérêts français. En qualité de membres associés de l'AEC, celles-là jouissent du droit d'intervenir dans les débats et de voter au Conseil des ministres et dans les Comités spéciaux sur les questions les concernant directement et qui ne relèvent pas des compétences de l'Etat.

Grace à ce statut, elles accèdent à une meilleure insertion dans leur région géographique avec pour enjeu de participer à la mise en place de solutions pérennes face aux défis communs, que l'AEC doit relever. Elle est aussi le prélude à une meilleure prise en compte de leurs spécificités de territoires d'Outre-mer confrontés à des questions et enjeux différents de ceux de l'Hexagone.

La dimension politique des relations extérieures des collectivités d'outre-mer avec leur environnement géographique immédiat revêt également une grande importance en ce qu'elles assurent une présence de la France sur tous les océans. Le rapport Laignel met en avant cette dualité : « la conduite des relations

internationales est et reste un pouvoir régalien de l'Etat - spécifie-t-il - mais les collectivités territoriales, de manière complémentaire, y sont de plus en plus présentes, exerçant ce que l'on peut appeler, vu de leur côté, une « diplomatie de proximité »<sup>1</sup>.

Toutefois l'objectif de rayonnement de la France auquel contribuent les collectivités ultramarines est davantage induit par la visibilité de leurs actions extérieures que par la mise en œuvre d'une politique spécifique. L'objectif premier des collectivités ultramarines reste la promotion de leurs intérêts propres et la création d'une synergie régionale avec leurs voisins caribéens. Il n'est resté pas moins que l'objectif du rayonnement de la France est explicitement présent dans certains projets. Par exemple, le Centre International de Guadeloupe pour une Approche Régionale des Langues (CIGAREL) a pour vocation de favoriser la connaissance et les relations entre les populations de la Caraïbe par le biais d'une meilleure maîtrise des langues utilisées dans la zone. Il s'agit de développer des outils de formation conjoints à tous les pays de la zone et de faire de la Guadeloupe une destination reconnue pour son excellence en matière d'enseignement du Français Langue Etrangère (FLE). A ce titre, plusieurs échanges linguistiques ont été mis en place pour faire la promotion de la langue française, peu parlée dans une région où l'anglais et l'espagnol dominant. Par ce type d'action, les collectivités territoriales françaises de la Caraïbe participent au rayonnement de la France et de la francophonie dans la région. Stratégiquement, la dualité de l'action extérieure des collectivités d'Outre-mer, action d'intérêt direct et rayonnement de la France, est dans les faits nécessairement menée en concertation avec les services de l'Etat.

## **B EXEMPLES D'UNE POLITIQUE DE COOPERATION TERRITORIALE ET NATIONALE DANS LA ZONE CARAÏBE**

Ainsi, c'est donc dans leur zone géographique d'appartenance, «cadre naturel de leur épanouissement» et zone commune à tous les acteurs qui y sont présents que les spécificités des territoires ultramarins peuvent être le mieux prises en compte et qu'ils peuvent trouver des réponses adaptées face aux dérèglements climatiques, pour lutter contre des fléaux présents dans l'ensemble de la région, répondre à leurs besoins de développement en le fondant sur une économie basée sur les ressources de leur territoire et prenant en compte l'étroitesse de leur marché... .

A cet égard, dans la zone Caraïbe plusieurs initiatives ont été prises afin de traiter de la question du transport, essentielle en matière d'échanges économiques, de circulation des personnes et des marchandises, du tourisme multi destinations et plus généralement de développement.

La Guadeloupe et la Martinique, participent ainsi à des projets d'envergure et au partage d'expériences et de bonnes pratiques. Par exemple, l'AEC porte le projet d'une formalisation d'une carte des routes maritimes permettant aux membres et membres associés de se préparer aux mutations de ce secteur, notamment celles liées aux perspectives induites par l'agrandissement du Canal de Panama. En ce qui concerne la connectivité aérienne, un travail est engagé entre les Etats de la zone et les représentants de l'Association internationale du transport aérien (IATA) et de l'Association latino-américaine du transport aérien (ALTA). Tout l'intérêt pour les territoires ultramarins est de participer aux réflexions et grands chantiers menés au sein de la région pour également en tirer profit.

Autre exemple de l'intérêt d'être acteur d'une véritable politique de coopération régionale, celui de la collectivité régionale de la Martinique qui, en liaison avec le Centre Hospitalier Universitaire (CHU), marque sa volonté d'installation d'un cyclotron. Il s'agit de nouer des partenariats permettant aux Etats voisins confrontés à un important sous-équipement en matière de santé d'utiliser cet outil dédié à la lutte contre le cancer à ses différents stades : diagnostic précoce, traitement, suivi post-thérapeutique. Lors du dernier comité de pilotage pour la mise en place de cet équipement au début de l'année 2017 des représentants de l'Organisation des Etats de la Caraïbe Orientale (OECO), d'Antigua et de Curaçao étaient présents en Martinique.

---

<sup>1</sup> André Laignel, Rapport sur l'action extérieure des collectivités territoriales françaises, «Nouvelles approches... nouvelles ambitions », 23 janvier 2013

De même, le projet Géothermie, dont l'objet est de développer les ressources géothermales de La Dominique en vue d'un échange avec la Guadeloupe et la Martinique est un exemple de projet d'envergure régionale dans le domaine majeur qu'est l'énergie. Ce projet est financé par le Fonds de coopération territoriale européenne et porté par la Région Guadeloupe en partenariat avec la Région Martinique, l'ADEME, le BRGM, le Commonwealth de La Dominique, l'Agence Française de développement (AFD), la Caisse des Dépôts et Consignations, Électricité de Strasbourg (ES).

Les démarches d'adhésion des collectivités ultramarines au sein des organisations internationales à vocation régionale qui débattent et élaborent les stratégies de développement de la zone participent à cette même ambition de politique d'influence. Et plus encore en participant à leur gouvernance. Cette volonté est traduite par l'intensification de la participation des collectivités territoriales françaises caribéennes aux efforts de mutualisation régionale, notamment par le biais des responsabilités politiques qu'elles détiennent au sein de l'AEC.

Ainsi, la Guadeloupe a assuré la présidence du Comité spécial sur la gestion des risques et la vice-présidence du comité spécial du transport. Les présidences de comités sont des titres politiques qui entraînent une visibilité accrue au sein de l'organisation mais aussi à l'extérieur. De plus, le siège que détient la Guadeloupe en son nom propre à l'AEC lui accorde une meilleure visibilité politique dans la mesure où le traitement réservé à la collectivité est celui accordé au chef d'Etat. Lors du VIème sommet des chefs d'Etat et de gouvernements à Merida au Mexique, la délégation du Conseil régional de Guadeloupe a ainsi reçu les honneurs réservés aux chefs d'Etat au même titre que les autres Etats membres de l'AEC, aux côtés de la ministre française de l'Outre-mer de l'époque, Mme George Paul-Langevin.

Ainsi, dans leurs domaines de compétences et sans empiéter sur les domaines régaliens réservés à l'Etat, les exécutifs régionaux de la Guadeloupe et de la Martinique entretiennent des relations directes avec l'AEC et ont la possibilité de prendre des initiatives sur les sujets jugés prioritaires pour leur territoire.

Dans la même démarche que celle engagée vis-à-vis de l'AEC, le Conseil régional de la Guadeloupe est devenu membre associé de la Commission économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPALC). La mission de la CEPALC, en tant que Commission régionale de l'Organisation des Nations Unies (ONU), est de réaliser une analyse holistique des processus de développement dans la région dans le but de contribuer au développement de l'Amérique latine et de la Caraïbe.

Néanmoins, au-delà des spécificités partagées et de l'intérêt de développer des relations avec les Etats voisins, il est essentiel de rappeler que la stratégie en matière d'actions extérieures des collectivités territoriales des Outre-mer est dictée par les orientations choisies par chacun de leur exécutif respectif. A titre d'exemple, dans la zone Caraïbe, la collectivité territoriale de Martinique a adhéré en 2015 à l'Organisation des Etats de la Caraïbe Orientale (OECO), alors que la Guadeloupe a souhaité mener des études complémentaires sur l'impact d'une telle démarche.

On peut conclure que la démarche d'adhésion à des organisations interétatiques des collectivités ultramarines s'inscrit dans une dynamique novatrice par sa forme - disposer d'une représentation - et sur le fond - elle leur permet de mettre en avant des questions qu'elles jugent prioritaires. Aussi l'action extérieure des collectivités territoriales d'Outre-mer reste-t-il un sujet éminemment politique, nécessitant une coordination avec les services de l'Etat. Dans le même temps, chacun des projets et des situations cités en exemple, mené sous le leadership des collectivités d'Outre-mer françaises de la région ou avec leur collaboration participe à la politique d'influence souhaitée par leur exécutif et par l'Etat.

## C UN NECESSAIRE AJUSTEMENT AVEC LA DIPLOMATIE ETATIQUE

La réussite de l'action des collectivités territoriales d'Outre-mer dépend toutefois de l'attitude de la France à leur égard. « Un juste équilibre a dû être trouvé entre la reconnaissance d'une compétence internationale des collectivités ultramarines et le contrôle que garde l'Etat en la matière »<sup>2</sup>.

Il est certain que les collectivités territoriales s'appuient grandement sur les infrastructures étatiques déjà en place ; ceci ne saurait occulter l'intérêt de l'Etat de s'appuyer à son tour sur l'action extérieure des collectivités d'outre-mer afin de renforcer son rayonnement. A cet égard, l'article L4433-4-7 du CGCT institue une instance de concertation des politiques de coopération régionale menée d'une part par l'Etat, d'autre part par les collectivités territoriales. Il s'agit des "Conférences de coopération régionale" pour la zone Antilles-Guyane et pour l'Océan Indien. L'organisation de ces conférences incombe au délégué à la coopération régionale nommé pour chaque zone géographique. La mission principale de l'ambassadeur délégué à cette fonction est de coordonner et de faciliter les actions de l'Etat et des collectivités territoriales en matière de coopération régionale. Il contribue ainsi à la diffusion de l'information entre les différents acteurs et veille à la cohérence des programmes de coopération entre les objectifs prioritaires de l'Etat et ceux des collectivités locales.

Par ailleurs, le soutien de l'Etat à la politique des collectivités ultramarines se manifeste plus largement par le rôle que jouent les Ambassades, comme pour toutes les collectivités territoriales françaises, en facilitant la mise en relation des services de la collectivité avec ceux des pays hôtes.

L'Etat accompagne également les collectivités ultramarines pour leurs actions de coopération par la mise en place d'un dispositif novateur qui consiste en la possibilité pour celles-ci d'affecter des représentants dans le réseau diplomatique et consulaire français. A la suite de la signature des conventions-cadre entre l'Etat et respectivement la Martinique et la Guadeloupe le 20 Décembre 2012, ces dernières ont nommé des représentants dans les réseaux diplomatique et consulaire, chargés de représenter les intérêts de leur collectivité et d'assurer le suivi des actions de coopération engagées par celles-ci. En ce qui concerne le Conseil régional de la Guadeloupe, cinq chargés de coopération régionale ont été affectés dans les Ambassades ou consulats de Sainte-Lucie, du Québec, de Miami, de la République Dominicaine et du Panama.

Le dispositif d'agents de la collectivité au sein du réseau diplomatique français dynamise non seulement l'action de coopération régionale du Conseil régional mais aussi l'action menée par l'Etat. L'accueil fait aux agents territoriaux par les équipes diplomatiques reflète dans l'ensemble l'intérêt avec lequel elles ont accueilli ce dispositif novateur. La plupart des ambassadeurs a, chacun à sa manière, cherché à les associer à leurs équipes et à leurs projets. Aussi, au-delà d'être une simple manifestation de l'implication de la Guadeloupe dans le domaine de la coopération régionale, ce dispositif est un véritable porteur de son ambition régionale.

Une des missions des agents territoriaux de la Guadeloupe à l'étranger était l'identification des opportunités de développement économique pour les entreprises et le développement d'une diplomatie économique. Géographiquement positionné dans un espace économiquement hétérogène, de surcroît en périphérie des grands circuits économiques, la Guadeloupe et la Martinique peinent à développer une économie dynamique. En effet, leur économie est essentiellement fondée sur l'importation, en majorité en provenance de l'Hexagone et de l'Europe. Il apparaît alors que l'action économique est un axe central pour une présence renforcée de ces collectivités dans le bassin caribéen et l'accompagnement des acteurs économiques par les collectivités territoriales une composante de leur visibilité et de leur influence.

Lors de l'édition 2014 des French Weeks de Miami, la présence sur place d'un agent de la collectivité régionale a permis de mettre en place une mission de prospection à destination de huit entreprises

---

<sup>2</sup> Anne JACQUEMET-GAUCHE, « La coopération régionale en Outre-mer », Actualité juridique - Droit administratif, 11 avril 2011, n° n°13/2011. - p. 722-729

guadeloupéennes qui ont ainsi pu étendre leurs relations d'affaires et approfondir les opportunités économiques du marché caribéen et singulièrement de la Floride du Sud.

Plus qu'un intérêt strictement territorial, l'action économique de la Guadeloupe vise à réduire les déséquilibres intra régionaux dans l'optique de mettre en place une zone économique génératrice de croissance. Cette action extérieure apparaît alors comme le vecteur d'une diplomatie économique dont l'intérêt repose sur la construction d'un développement endogène dans la région « qui vise à développer la production locale mais également le commerce extérieur avec les États et territoires voisins des Outre-mer »<sup>3</sup>.

Dans cette perspective, la diplomatie économique s'inscrit dans comme une composante de la construction d'une diplomatie globale au service de l'influence de la France au côté de son influence politique et culturelle ; la construction de l'influence économique est, comme les autres composantes, aussi menée par les collectivités territoriales.

Certes aujourd'hui élargie, l'action extérieure des collectivités d'Outre-mer reste encadrée par l'Etat au nom de la cohérence de sa politique étrangère, compétence régaliennne. Cependant, la présence accrue des collectivités au sein des organisations régionales, leur volonté affirmée d'une plus grande implication dans les circuits de décision et la nécessaire crédibilisation de leurs exécutifs aux yeux de leurs interlocuteurs voisins militent en faveur d'une plus grande autonomie des collectivités d'Outre-mer pour conduire leurs actions extérieures.

C'est l'ambition de la proposition de loi présentée par Serge LETCHIMY, député de la Martinique, votée à l'unanimité par l'Assemblée Nationale puis par le Sénat en novembre 2016. Il s'agit ainsi de faire évoluer les dispositions législatives régissant l'action extérieure des collectivités territoriales et singulièrement celles situées dans les Outre-mer afin de leur donner les outils nécessaires au développement d'une diplomatie territoriale plus cohérente et adaptée, de renforcer la crédibilité des exécutifs régionaux, de définir des domaines de large autonomie. A cet égard, il est proposé d'étendre le champ géographique de la notion de coopération régionale, permettant aux collectivités d'outre-mer d'avoir des échanges avec des territoires plus éloignés, comme les Etats-Unis pour les collectivités présentes dans la Caraïbe.

Par ailleurs, la possibilité pour les collectivités d'Outre-mer d'adopter un programme-cadre de coopération régionale leur permettant d'établir une politique extérieure cohérente est également souhaitée. Ainsi, dans le cadre d'un tel programme-cadre, au préalable validé par l'Etat, les collectivités seraient autorisées à négocier et signer des accords avec les Etats étrangers voisins. Cette proposition de loi a également pour ambition de mieux définir le cadre d'action des chargés de coopération régionale des collectivités présents dans les missions diplomatiques françaises.

Enfin, le premier article de cette proposition de loi, qui se veut général et applicable à toutes les collectivités territoriales, définit les cas dérogatoires à l'interdiction pour une collectivité territoriale de conclure un accord avec un ou plusieurs Etats étrangers.

Ce texte, plus spécifique aux collectivités d'Outre-mer, ouvre également des perspectives pour toutes les collectivités territoriales françaises. La pratique des collectivités d'Outre-mer en matière d'action extérieure peut de ce point de vue être source d'une évolution plus large et d'un exemple pour alimenter les relations extérieures des collectivités territoriales de l'hexagone.

---

<sup>3</sup> Rapport Conseil économique, social et environnemental, Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer, 2012