

**DU CLOISONNEMENT COLONIAL  
AU CODEVELOPPEMENT REGIONAL**

*L'insertion des Départements-Régions d'Outre-mer dans leur  
environnement géographique*

**Rapport à Madame la Ministre des Outre-mer  
Par Jean-Jacques VLODY, député de la Réunion.**

JUILLET 2016



## SOMMAIRE

<b>Introduction</b>	P 8
<b>I-UNE INSERTION LIMITEE ET DIFFICILE, MALGRE LA MULTIPLICITE DES ACTIONS DE COOPERATION</b>	
<b>I-1 : Une insertion régionale limitée</b>	P12
<i>I-1-1 : Des situations variées dans l'Atlantique et l'océan Indien</i>	P 12
<i>I-1-2 : Des relations prédominantes avec l'espace français et européen</i>	P 17
<i>I-1-3 : Des échanges réduits avec les pays de l'environnement régional</i>	P 18
<i>I-1-4 : La faiblesse de l'intégration régionale concerne aussi les pays voisins</i>	P 19
<b>I-2 : Les causes : des régions ultrapériphériques européennes au milieu de pays indépendant</b>	P 20
<i>I-2-1 : Des contextes régionaux peu propices à l'intégration</i>	P 20
<i>I-2-1-1 : Des entités souvent étroites et dispersées entre lesquelles les liaisons sont insuffisantes</i>	P 20
<i>I-2-1-2 : Les séquelles de la colonisation : des freins socio-politiques; des économies plus concurrentes que complémentaires ; des politiques de développement souvent similaires</i>	P 21
<i>I-2-1-3 : Une grande hétérogénéité des départements d'outre-mer, des pays et des territoires, frein à l'intégration et aux échanges</i>	P 23
<i>I-2-2 : Les départements d'outre-mer sont souvent isolés dans leur environnement régional</i>	P 24
<i>I-2-2-1 : Les DOM sont isolés à cause de leur statut</i>	P 24
<i>I-2-2-2 : Les DOM sont isolés à cause de leur modèle économique : des économies peu ouvertes</i>	P 26
<i>I-2-3 : Les positions françaises et européennes sont concurrencées par la montée d'autres puissances</i>	P 27
<b>I-3 : Les actions de coopération nombreuses mais désordonnées</b>	P 28
<i>I-3-1 : La coopération multilatérale : l'émergence de multiples organisations d'intégration régionale</i>	P 29
<i>I-3-2 : La coopération bilatérale</i>	P 30
<i>I-3-3 : La délicate coordination d'acteurs pour certains inexpérimentés</i>	P 32

## **II-L'INSERTION REGIONALE, MOTEUR D'UN CODEVELOPPEMENT DURABLE DANS LA GRANDE CARAIBE ET L'OCEAN INDIEN**

<b>II-1 : A l'heure de l'égalité réelle, un nouveau modèle de développement outre-mer ?</b>	P 34
<i>II-1-1 : Des systèmes socioéconomiques qui atteignent leurs limites</i>	P 34
II-1-1-1 : Ils atteignent leurs limites dans le domaine économique	P 34
II-1-1-2 : Ils atteignent leurs limites dans le domaine socio-culturel	P 35
II-1-1-3 : Ils atteignent leurs limites dans le domaine institutionnel	P 36
<i>II-1-2 : La nécessité d'un développement à la fois plus endogène et ouvert au monde, fondé sur les avantages comparatifs et compétitifs</i>	P 37
<b>II-2 : Faire des environnements régionaux des Outre-Mer des espaces développés et intégrés dans le cadre de la politique européenne de Grand Voisinage</b>	P 39
<i>II-2-1 : Une volonté partagée ; une mise en œuvre malaisée :</i>	P 40
<i>II-2-2 : Construire, dans le cadre de la politique européenne de « Grand Voisinage » des espaces régionaux intégrés :</i>	P 41
<i>II-2-3 : Agir dans un cadre intégré en y associant les départements d'outre-mer.</i>	P 42
<b>II-3 : Utiliser pleinement l'atout des Outre-mer pour la France et l'Union européenne à l'heure de la mondialisation</b>	P 44
<i>II-3-1 : Faire des départements d'outre-mer les avant-postes de la France et de l'Union européenne aux Amériques et dans l'océan Indien :</i>	P 44
<i>II-3-2 : Promouvoir les biens publics mondiaux à l'échelle régionale</i>	P 46
II-3-2-1 : Protéger et valoriser le patrimoine naturel	P 46
II-3-2-2 : Prévenir et gérer les catastrophes naturelles ; lutter contre le réchauffement climatique :	P 47
II-3-2-3 : Les départements d'outre-mer, atouts pour la recherche et l'innovation	P 48
II-3-2-4 : Maîtriser les épidémies à l'échelle régionale	P 49
II-3-2-5 : La lutte contre l'insécurité et les trafics	P 50
<i>II-3-3 : Mettre en œuvre une politique maritime intégrée</i>	P 52

## **III-ŒUVRER POUR UNE INSERTION MULTIDIMENSIONNELLE DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER**

<b>III-1 : Développer les échanges économiques</b>	P 55
<i>III-1-1 : L'insertion dans les échanges de biens et de services</i>	P 55
III-1-1-1 : L'accès aux marchés	P 55
III-1-1-1-1 : La place des outre-mer dans les accords commerciaux régionaux	P 55
III-1-1-1-2 : Créer des « marchés communs » des CFA et de la « France de l'océan Indien »	P 57
III-1-1-1-3 : Ouvrir les horizons : aller vers les pays émergents et/ou les pays d'origine du peuplement	P 59
III-1-1-2 : Les possibilités d'exportation	P 62
III-1-1-3 : Le cas particulier de la coopération agricole	P 61
<i>III-1-2 : L'insertion dans les flux financiers</i>	P 62
III-1-2-1 : Favoriser, par une meilleure information, la participation des entreprises ultramarines dans la réalisation de projets localisés dans les pays de leur environnement géographique	P 62
III-1-2-2 : Attirer les IDE tout en préservant l'ancrage territorial des entreprises ultramarines	P 63
III-1-2-3 : Garantir les investissements domiens dans les pays voisins des départements d'outre-mer	P 63
<i>III-1-3 : Soutenir la compétitivité des entreprises à l'exportation</i>	P 64
<b>III-2 : Développer les échanges humains. L'insertion dans les flux de personnes</b>	P 67
<i>III-2-1 : La maîtrise des flux migratoires</i>	P 67
<i>III-2-2 : Développer le tourisme régional</i>	P 69
<i>III-2-3 : Développer la coopération universitaire, les échanges culturels et sportifs</i>	P 71
<i>III-2-4 : Développer la coopération sanitaire et sociale</i>	P 73
<b>III-3 : Des préalables à satisfaire</b>	P 78
<i>III-3-1 : Un premier préalable : préparer la population à l'ouverture sur le monde</i>	P 78
<i>III-3-2 : Un deuxième préalable : améliorer la connectivité, maritime, aérienne et numérique des territoires</i>	P 79
III-3-2-1 : La connectivité maritime	P 80
III-3-2-2 : La connectivité aérienne	P 81
III-3-2-3 : La connectivité numérique	P 81
<i>III-3-3 : Un troisième préalable : faciliter la circulation des personnes ; la question des visas</i>	P 83

## **IV- REFONDER LA GOUVERNANCE PAR UNE MEILLEURE COORDINATION DES POLITIQUES ET UNE PLUS GRANDE VISIBILITE DES OUTRE-MER**

### **IV-1 : Pour une politique partagée et coordonnée d'insertion régionale**

**des départements d'outre-mer** P 86

*IV-1-1 : Développer une vision partagée de l'insertion régionale* P 87

IV-1-1-1 : Etablir un diagnostic commun des problèmes et faire des préconisations partagées dans le domaine de l'intégration régionale des Outre-mer : P 87

IV-1-1-2 : Former les personnes en charge de la coopération régionale P 87

IV-1-1-3 : Créer, dans un DOM de la Grande Caraïbe et dans un autre du sud-ouest de l'océan Indien un « Centre de Recherches Internationales » P 87

*IV-1-2 : Coordonner l'action extérieure de la France et de l'Union européenne à tous les niveaux* P 88

IV-1-2-1 : La coordination au plan local pour la mise en œuvre des actions à l'international. P 88

IV-1-2-2 : La coordination dans la Grande Caraïbe et le sud-ouest de l'océan Indien. P 89

IV-1-2-3 : La coordination au niveau national et européen P 89

### **IV-2 : Etendre les compétences internationales des Outre-mer** P 90

*IV-2-1 : Mettre en oeuvre les évolutions législatives augmentant la dimension internationale des départements d'outre-mer* P 91

*IV-2-2 : Accroître la présence et la visibilité des Outre-mer à l'extérieur* P 92

IV-2-2-1 : Intégrer les Outre-mer dans les organisations régionales. P 92

IV-2-2-2 : Accroître la visibilité des départements d'outre-mer P 93

IV-2-2-3 : S'appuyer sur les diasporas ultramarines. P 94

### **IV-3 : Faire vivre la démocratie territoriale en faisant des Outre-mer des frontières actives de la France et de l'Union Européenne** P 94

*IV-3-1 : Prendre en compte dans les politiques nationales et européennes les intérêts des Outre-mer qui sont aussi des intérêts nationaux et communautaires :* P 94

*IV-3-2 : Impulser et coordonner les politiques nationales et européennes dans leurs zones géographiques d'appartenance à partir des départements d'outre-mer :* P 95

IV-3-2-1 : Systématiser les commissions mixtes :	P 95
IV-3-2-2 : Agir au plus près du terrain :	P 96
IV-3-2-3 : Relancer la coopération fonctionnelle dans la Grande Caraïbe	P 96
<i>IV-3-3 : Utiliser pleinement les départements d'outre-mer pour le développement de la Francophonie</i>	P 97

<b>Conclusion</b>	P 98
-------------------	------

## ANNEXES

1. Lettre de mission du Premier ministre	P 100
2. Liste des principales propositions	P 102
3. Liste des personnes auditionnées	P 112
4. Tableau des acronymes	P 117

## INTRODUCTION

Par lettre en date du 29 janvier 2016, Monsieur le Premier ministre Manuel Valls m'a fait l'honneur de me nommer parlementaire en mission auprès de Madame George Pau-Langevin, Ministre des Outre-mer afin de voir comment « stimuler les échanges » et « lever les obstacles qui freinent la dynamique d'insertion régionale » des départements d'outre-mer (DOM) « alors même que plusieurs marchés en croissance constituent aujourd'hui des opportunités à saisir pour les outre-mer ».

Ces derniers sont au nombre de cinq : la Guadeloupe et la Martinique dans la mer des Caraïbes ; la Guyane dans le Plateau des Guyanes en Amérique du Sud ; Mayotte et La Réunion dans l'Océan Indien. Ce sont, en droit français, des collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, communément appelées « départements d'outre-mer ». Si la Guadeloupe et La Réunion ont conservé les deux collectivités (département et région), la Martinique, la Guyane et Mayotte sont des collectivités uniques exerçant à la fois les compétences départementales et régionales. En droit européen, ce sont des régions ultrapériphériques (RUP), partie intégrante de l'espace communautaire, mais dotées d'un statut spécifique qui permet de tenir compte de leurs handicaps structurels dans la mise en œuvre des politiques communes.

Même si parmi les pays qui constituent l'environnement régional des départements d'outre-mer, il y a encore des territoires qui relèvent de puissances étrangères, la plupart sont des petits États insulaires en développement. Ils sont liés à l'Union européenne (UE) par des accords commerciaux préférentiels, en vertu des accords de Cotonou<sup>1</sup>. Ils se situent dans des espaces régionaux qui ne sont pas toujours faciles à délimiter, étant de géographie variable. Pour La Réunion et Mayotte, l'environnement régional, ce sont les îles du sud-ouest de l'océan Indien et les pays côtiers de l'Afrique orientale et australe. Mais on parle aussi de « Grand océan Indien », comprenant les pays d'origine du peuplement de La Réunion, dont l'Inde et même la Chine. Ils existent des interrogations du même type pour les collectivités françaises d'Amérique (CFA) avec la Grande Caraïbe qui inclut tous les pays et territoires qui entourent la mer des Caraïbes, à l'exception de la côte sud des Etats-Unis. Il convient d'y ajouter la Guyane située au cœur du plateau des Guyanes, entre le Brésil et le Surinam.

Les départements d'outre-mer échangent avec les pays de leur zone d'appartenance dans un cadre bilatéral, multilatéral ou frontalier. Cette *coopération régionale* doit-elle être une première étape vers *l'intégration régionale*, objectif de certaines organisations interétatiques, sur le modèle européen, auxquelles adhèrent ou veulent adhérer comme membres à part entière ou associés ou encore comme observateurs, certaines collectivités d'outre-mer ? Dans ce cas comment concilier notre appartenance à un espace national et deux espaces supranationaux l'Union européenne et l'espace régional en voie d'intégration ? La question est d'importance, mais tout se passe comme si outre-mer on évite de se la poser. De la réponse découle

---

<sup>1</sup> Il s'agit des APE (Accords de Partenariat Economique).



pourtant le cap à fixer, la vision à long terme qui doit donner du sens aux politiques menées. Dans l'état actuel des choses, il semble plus approprié de parler d'*insertion régionale*, c'est-à-dire du fait pour les départements d'outre-mer de trouver leur place dans leurs zones géographiques dans le respect des intérêts réciproques des différents partenaires. Ce sont, d'ailleurs, les mots employés par le Premier ministre dans la lettre de mission.

Anciennes colonies françaises, les départements d'outre-mer se sont décolonisés en s'intégrant à leur métropole et, dans son sillage, à l'Union européenne. Il en est résulté un système économique et social fondé sur la rente (les transferts publics nationaux et européens), qui a obtenu de bons résultats dans les domaines de l'économie, des infrastructures ou des niveaux de vie. Mais ce modèle économique fondé sur des crédits publics français et européens sans cesse accrus, atteint ses limites. Les Outre-Mer connaissent de gros problèmes d'emploi et de cohésion sociale. Le chômage et la pauvreté battent outre-mer les records nationaux.<sup>2</sup> Les départements d'outre-mer doivent rechercher à l'international et, notamment, dans l'augmentation des échanges avec les pays voisins, et les puissances émergentes de leur environnement géographique des relais pour créer de la valeur ajoutée et de l'emploi.

C'est dire l'importance de ce thème présent dans le débat public depuis des décennies. Préconisation phare des Etats-Généraux des Outre-Mer en 2009, il constitue depuis longtemps un des axes prioritaires des documents de programmation financière tant au niveau local que national et européen.

Pour autant, l'insertion des départements d'outre-mer dans leur environnement régional reste limitée. Les obstacles et les freins qui expliquent cette situation sont multiples et ils ont été maintes fois analysés. Ils sont d'ordre physique, historique, économique, juridique, politique... Les propositions pour les lever ne manquent pas et de nombreuses actions ont été menées par un grand nombre d'acteurs, tant étatiques que privés, tant de manière multilatérale que bilatérale. Elles n'ont pas eu, jusqu'ici, les résultats escomptés. Les départements d'outre-mer réalisent encore l'essentiel de leurs échanges avec la France et l'Union européenne. Les échanges régionaux restent modestes. Cela vaut aussi pour les pays voisins où les échanges Nord-Sud l'emportent sur les échanges Sud-Sud.

Il convient donc de renouveler la problématique et de s'interroger sur la façon dont les politiques ont été mises en œuvre. Le problème est d'ordre structurel et il faut changer de paradigme pour aller vers plus de cohérence et de dynamisme. L'analyse thématique et cloisonnée des freins et obstacles au développement des échanges ne suffit plus. Elle a orienté les réponses dans un grand nombre de directions et dispersé les actions, menées sans liens entre elles, ce qui a nui à leur efficacité. Une approche systémique montre que ces freins et obstacles sont liés entre eux, et que pour les surmonter il convient de concevoir d'abord des politiques globales, pour les décliner dans un second temps en orientations stratégiques et en mesures opérationnelles qui peuvent être transversales ou sectorielles. Pour les départements d'outre-mer comme pour les pays et les territoires de leur environnement géographique, la faiblesse de l'insertion régionale est un héritage de leur colonisation par les puissances européennes. Ils produisaient pour elles des denrées tropicales, servaient de débouchés à leurs

---

<sup>2</sup> A La Réunion, le plus important des départements d'outre-mer, le taux de chômage atteint 24,6% en 2015 et 42% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté en 2014.

productions industrielles et se tournaient le dos. Ce système économique et cet « effet métropole » dans la directionnalité des échanges ont survécu à la décolonisation et expliquent la modicité des échanges régionaux malgré la multiplication, dans l’océan Indien comme dans la Grande Caraïbe, des organisations d’intégration régionale.

Leur actuel modèle étant « à bout de souffle », les départements d’outre-mer doivent se doter de nouveaux projets de société. De même les pays voisins, « pays du Sud », doivent mettre en œuvre des projets de développement. Se faisant, les uns et les autres doivent prendre en compte les opportunités apportées par une meilleure insertion ou intégration régionale. Outre pour des raisons économiques, celles-ci peuvent aussi se justifier par une relative proximité géographique, un peuplement souvent partagé, une culture souvent commune... Au cloisonnement colonial doit succéder un codéveloppement mutuellement profitable.

Cette nécessaire approche systémique conduit aussi à refonder la gouvernance des politiques mises en œuvre. Il faut à la fois davantage de coordination et une plus grande implication des départements d’outre-mer. Plus de coordination : la multiplicité des enjeux et des acteurs rend la gouvernance malaisée. Il n’est pas facile de faire marcher ensemble et d’un même pas des pays indépendants ACP, des collectivités locales françaises, régions européennes, des territoires d’outre-mer, la France, l’Union européenne, la société civile..., ayant chacun leurs compétences, leurs financements, leurs motivations, leur mode de fonctionnement. Pourtant la réussite est dans la cohérence et dans les interactions où chacun trouve en l’autre un partenaire ou un client. Plus d’implication des départements d’outre-mer : pour ce que nous maîtrisons, au niveau européen et en « franco-français », il faudra faire « bouger les lignes », passer d’une politique de coopération régionale de la France et de l’Europe menée dans la Grande Caraïbe et l’océan Indien, dans le prolongement de la colonisation, à une politique d’intégration régionale davantage portée par les départements d’outre-mer, régions ultrapériphériques. A la diplomatie nationale et européenne pas toujours bien reçue dans les pays du Sud, doit s’ajouter la diplomatie territoriale des départements d’outre-mer, vue comme plus fraternelle.

De récentes évolutions plaident en effet pour une plus grande intégration de l’action internationale des collectivités territoriales la diplomatie française et européenne. D’une part, certains départements d’outre-mer s’engagent davantage dans une stratégie d’insertion régionale, tant pour des raisons économiques et culturelles que pour se prémunir des conséquences sanitaires et sociales d’épidémies ou de mouvements migratoires incontrôlés qui affecteraient les pays voisins. D’autre part, au niveau des financements, les crédits européens, gérés le plus souvent par les Régions d’Outre-mer occupent une place accrue : il convient de les coordonner avec les financements nationaux et locaux<sup>3</sup>. Enfin, le cadre juridique de la coopération régionale des départements d’outre-mer évolue en application de la loi NOTRe qui fait évoluer la répartition des compétences entre les collectivités locales et oblige l’État à consulter systématiquement les régions

---

<sup>3</sup> Ainsi à La Réunion, la Région qui gère la mise en œuvre opérationnelle du programme européen pour la coopération territoriale INTERREG 2014-2020, dont les montants ont quasiment doublé par rapport à la programmation précédente, a passé un accord-cadre avec l’Agence Française de Développement (AFD) ce qui permet une coordination des financements nationaux et européens.

ultramarines avant de conclure des accords diplomatiques ou de coopération avec les États voisins<sup>4</sup>. La future loi Letchimy, relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération de l'Outre-mer dans son environnement régional accroît également leur visibilité et leur pouvoir de décision.

Ces considérations servent de « fil rouge » à notre démarche. Après le constat classique selon lequel les départements d'outre-mer sont davantage tournés vers la Métropole que vers les pays de leur environnement géographique, nous rechercherons les causes de cette situation et ferons des préconisations que nous essaierons de replacer dans une vision stratégique. L'intérêt que le Gouvernement porte à ces sujets, à travers l'objet même de cette mission, ravive une grande attente à tous les niveaux, elle ne doit pas être déçue. Des initiatives doivent impérativement être prises.

---

<sup>4</sup> Amendement n°1450 à la Loi NOTR afin que la France reconnaisse le rôle des outre-mer et leurs confère un droit de regard inédit sur la construction des relations diplomatiques avec les pays voisins.

## **I-UNE INSERTION REGIONALE LIMITEE ET DIFFICILE, MALGRE LA MULTIPLICITE DES ACTIONS DE COOPERATION**

### **I-1 : Une insertion régionale limitée**

L'insertion régionale des départements d'outre-mer est multidimensionnelle. Cependant, tant au niveau de l'Etat qu'à celui de la plupart des collectivités locales, l'accent est mis sur l'intégration économique. Nous nous en tiendrons aux échanges de produits, les données concernant les échanges de services ne sont pas disponibles, malgré l'importance de ce secteur. Les flux d'hommes et de capitaux, mal connus, parfois faibles et très disparates, seront évoqués plus bas. Globalement les échanges régionaux des départements d'outre-mer sont peu développés, mais la diversité des situations le dispute à l'unité. Cette faiblesse des échanges concerne aussi les pays voisins.

#### ***I-1-1 : Des situations variées dans l'Atlantique et l'océan Indien***

Même s'ils présentent des points communs, la Grande Caraïbe et le sud-ouest de l'océan Indien ont chacun leur originalité.

Ces deux régions présentent une grande similarité dans le domaine géographique, climatique, historique, culturel et économique. Elles se composent notamment d'écosystèmes insulaires et tropicaux, placés à proximité des grandes routes commerciales maritimes, celle qui mène l'Asie à l'Afrique d'une part et celle qui relie les Océan Atlantique et Pacifique, par l'isthme de Panama dont la traversée vient d'être améliorée, d'autre part. Les îles en particulier partagent les mêmes foyers de peuplement, ont subi l'esclavage et le *coolie trade* et ont été colonisées par les mêmes puissances. Partout existent de grandes disparités de développement entre territoires. Les deux ensembles insulaires sont bordés par des Etats côtiers américains ou africains qui sont autant de pays à revenus intermédiaires ou émergents. Tous ont intérêt à rechercher dans l'accroissement des échanges économiques et dans la préservation des biens communs régionaux les voies et moyens d'un développement équilibré. Il n'empêche : chaque région présente ses spécificités. Ainsi, dans la Grande Caraïbe, le nombre de pays et de territoires concernés est plus important et les contrastes de développement sont moins marqués que dans le sud-ouest de l'Océan Indien. Celui-ci comporte un espace maritime bien plus vaste, deux fois et demie, la superficie de la mer Méditerranée. De même, on y trouve une plus grande homogénéité linguistique, avec une prédominance du français dans les îles du sud-ouest de l'Océan Indien.

La zone Atlantique où se situent les Outre-mer des Amériques s'étire du Canada au nord (Saint-Pierre-et-Miquelon) jusqu'au Brésil au sud. Son cœur est cependant constitué par l'espace caribéen constitué des pays bordiers et des îles de la mer des Caraïbes. Cet espace compte 38 pays et territoires peuplés de 250

millions d'habitants. On l'appelle la « Méditerranée américaine » puisque les Etats-Unis fournissent un tiers de ses importations et absorbent 40% de ses exportations. C'est là que se situent le plus grand nombre de terres françaises, les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, et de Saint-Martin<sup>5</sup>, non concernées par notre rapport qui porte sur les départements d'outre-mer, ici la Guadeloupe et la Martinique et la Guyane.



*Carte de la « Grande Caraïbe »*

La Guadeloupe s'étend sur 1632 Km<sup>2</sup> avec ses dépendances et compte 405 739 habitants. C'est un archipel qui forme comme un condensé des problèmes de l'Outre-mer : la croissance de la population s'essouffle, l'excédent naturel est compensé par un excédent migratoire négatif. Le PIB par habitant n'atteint que 63% de la moyenne nationale et le chômage est insupportable (22,6%). L'économie, jadis essentiellement agricole, est désormais dominée par le secteur tertiaire.

Le commerce extérieur est déséquilibré. Les importations (2590 millions d'euros en 2015) proviennent principalement de France (57%), des autres pays de l'Union européenne (12%), des Etats-Unis (8%), de l'Asie... Les exportations (209 M€) se partagent entre la France métropolitaine (47,4%), les Collectivités françaises d'Amérique (CFA) à hauteur de 26,4%, le reste de l'Union européenne (13,4%). Les échanges de la Guadeloupe avec les pays voisins restent faibles et polarisés. En 2015, ces derniers n'ont acheté que 3,3% de ses exportations et fourni que 15% de ses importations. Les ¾ des importations régionales hors DFA viennent de 3 pays (USA, Aruba et Iles Vierges américaines) et 80% des exportations régionales y sont orientées (USA, République Dominicaine et Aruba).

La Martinique couvre 1128 Km<sup>2</sup> et abrite 386 486 habitants, ce qui en fait une île très densément peuplée (353 hab. /Km<sup>2</sup>) et urbanisée. La population a achevé sa transition démographique. Sous l'effet de

<sup>5</sup> Cette dernière est aussi une région ultrapériphérique

l'émigration, elle est en recul et vieillissante. Le taux de chômage est à 20,8%. Le PIB par habitant est le plus élevé des départements d'outre-mer tout en ne représentant que 70,6% de celui de la France.

En 2015, la Martinique a importé pour 2709 millions d'euros de marchandises et en a exporté pour 504 millions. L'originalité des échanges commerciaux de la Martinique réside dans la part relativement importante du commerce régional dans le total de ses échanges. Son environnement géographique entre pour 5,7% dans ses importations mais surtout pour 58% dans ses exportations. La présence de la raffinerie de la SARA explique cette importance, le trafic étant surtout constitué d'hydrocarbures. Les échanges régionaux se font principalement avec les autres Collectivités Françaises d'Amérique à tel point que la Guadeloupe a pendant longtemps été le 1<sup>er</sup> client de la Martinique, avant même la France métropolitaine, qui est par ailleurs le principal fournisseur martiniquais. Hors CFA, le commerce est faible avec le reste de la région : il ne porte que sur 4,8% des importations et 3,3% des exportations. Les importations en provenance d'Amérique du Nord, d'Amérique du Sud et de la Caraïbe s'élèvent respectivement à 43,1 millions d'euros, 29,7 millions d'euros et 17,4 millions d'euros. Les échanges avec l'Amérique du Nord concernent principalement des produits industriels en provenance des États-Unis. Les importations en provenance d'Amérique Centrale s'élèvent à 9,6 millions se composent principalement de produits agricoles du Costa-Rica et du Venezuela, ainsi que de produits industriels en provenance du Mexique. Les exportations régionales se répartissent essentiellement entre l'Amérique du Nord (3,9 millions d'euros) et la Caraïbe (2,3 millions d'euros).

Parmi les Outre-Mer, la Guyane est le seul territoire continental, un coin enfoncé dans l'Amérique du Sud (Plateau des Guyanes). Le seul département d'outre-mer non insulaire s'étend sur 83 634 Km<sup>2</sup>, représentant 15% du territoire métropolitain, mais ne compte que 250 109 habitants. En raison de la proximité de l'Équateur, la Guyane a un climat chaud et humide. La forêt équatoriale amazonienne couvre 75% de son territoire. Deux fleuves la limitent, l'Oyapock à l'est, la séparant du Brésil et le Maroni à l'ouest qui forme la frontière avec le Surinam. Les immigrants récents, souvent en situation irrégulière, représentent 30% de la population, accélérant l'augmentation de la population, déjà soutenue par une fécondité élevée. La population est jeune (44% de moins de 20 ans), le chômage élevé (21,3%) ainsi que la délinquance. Et les problèmes sociaux sont prégnants : retards dans l'enseignement, le logement, la santé...L'économie est assez diversifiée avec un secteur secondaire conséquent (20% du PIB) en raison du Centre Spatial Guyanais à Kourou.

Les échanges extérieurs de la Guyane restent très déséquilibrés : 1235 millions d'euros d'importations contre 162 M€ d'exportations en 2015. Si la France métropolitaine reste son premier fournisseur (46,5% du total) et son premier client (51,1% des exportations), sa part diminue depuis une quinzaine d'années. La Guyane tend à importer davantage de la Russie (Soyouz) et des autres CFA (11,5%) et à exporter plus vers la Suisse (or) et l'Union européenne hors Métropole. Les échanges régionaux hors CFA sont limités ne concernant en 2015 que 2% des importations et 1,6% des exportations. Le commerce est très faible avec les voisins du plateau des Guyanes (Brésil, Surinam) malgré des frontières terrestres communes. Il atteint 6,9 M€ pour le Brésil en 2015. La Guyane importe pour 5,7 M€ du Brésil, principalement des produits manufacturés divers (dont textiles), ou issus des industries sylvicoles et agroalimentaires. En échange, elle exporte moins d'un demi-million d'euros d'or et de débris pour récupération de métaux vers le Brésil. Les échanges avec le

Suriname s'élèvent à 3,4 M€ (0,5 M€ d'exports, 2,9 M€ d'imports). Dans la Caraïbe, les échanges avec Trinidad-et-Tobago sont en recul.

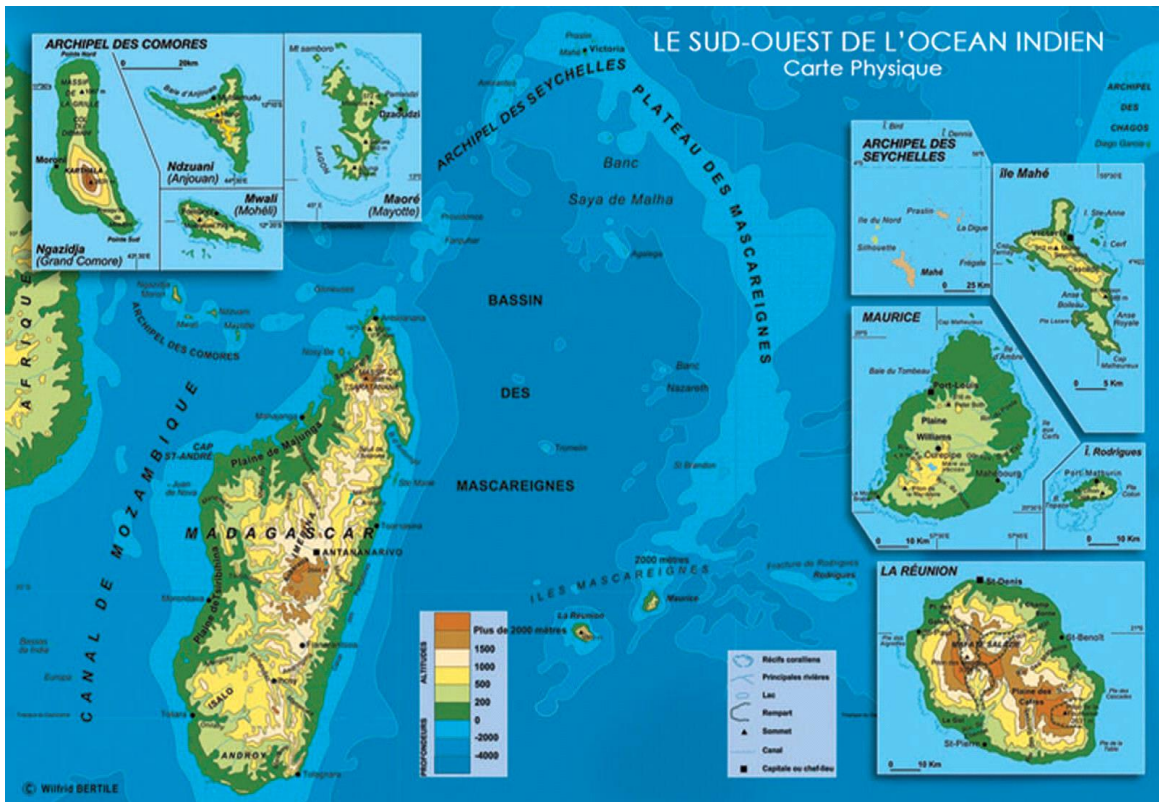
La région du sud-ouest de l'Océan Indien se compose des archipels des Comores, des Seychelles et des Mascareignes ainsi que des pays bordiers de l'Afrique orientale et australe. C'est une région afro-asiatique, située sur l'importante voie maritime reliant l'Afrique du Sud à l'Inde et à la Chine. Les ressources halieutiques sont relativement préservées dans la région qui fournit 20% du thon mondial. Cet espace géographique inclut deux départements, La Réunion et Mayotte, ainsi qu'une collectivité, les Terres Australes et Antarctiques françaises (TAAF).

La Réunion s'étend sur 2515 Km<sup>2</sup>. Avec 845 000 habitants, c'est le plus peuplé des Outre-mer. Son PIB par habitant est proche de celui de la Guadeloupe (63% de la moyenne nationale). Son relief grandiose, son volcan actif et ses nombreux microclimats font de son environnement naturel un des rares hot-spots de biodiversité à la fois marine et terrestre, reconnu au plan mondial. Avec sa population multiculturelle qui vit en bonne intelligence, c'est une véritable «planète Terre en réduction», remarquable à la fois par ses atouts et ses handicaps. Le taux de chômage est le plus élevé des départements d'outre-mer (24,6%) et 42% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. L'économie est en voie de diversification. Comme partout, le tertiaire l'emporte, mais l'île s'est dotée d'une puissante industrie agro-alimentaire d'import-substitution, d'une agriculture performante, de secteurs de pointe. C'est la deuxième région de France après la Bretagne pour les effectifs de la pêche industrielle.

Les importations (4672 millions d'euros en 2015) proviennent essentiellement de la Métropole. Mais La Réunion diversifie ses approvisionnements et s'ouvre timidement au monde. L'Asie, en progrès, est devenue son deuxième fournisseur (19%) : il s'agit, principalement, de Singapour (produits pétroliers) et de la Chine (biens de consommation courante). Le reste de l'Union européenne occupe la 3<sup>e</sup> place. Concernant les exportations (294 M€), la France métropolitaine reste le principal client de La Réunion. Sa part diminue fortement (36,2%). On assiste en conséquence à une certaine diversification des clients, ce qui est un indice d'une plus grande ouverture au monde<sup>6</sup>. La Réunion envoie du poisson et des crustacés au Vietnam et au Japon, des machines et des appareils électriques à Mayotte et à Maurice, des véhicules vers Mayotte et Madagascar, des produits de récupération des déchets en Inde et en Afrique du Sud. Le commerce régional ne porte que sur 4% des importations et 15% des exportations. Dans la zone, l'île Maurice est le second fournisseur de l'île (32,1 millions d'euros) derrière l'Afrique du Sud (principal fournisseur de charbon, destiné aux usines thermiques du Gol et de Bois Rouge), et devant Madagascar (19,0 millions d'euros). Pour ce qui est des exportations, Mayotte est le premier partenaire commercial de l'île en 2015 (23,6 millions d'euros), devant Madagascar. Les ventes de véhicules de tourisme (neuves ou d'occasion), représentent le premier poste d'exportation vers Mayotte. Les ventes à destination de Madagascar progressent du fait de la forte hausse des exportations d'aliments destinés aux élevages de crevettes.

---

<sup>6</sup> Asie (20,2%) ; Union européenne (19,8%) ; Iles de l'océan Indien (15%) ; Amérique du Nord (3,2%) ; Reste du Monde (6%)... Cette dernière est aussi une région ultrapériphérique



Carte du sud-ouest de l'océan Indien (Wilfrid Bertile)

Mayotte restée française en 1975 quand les Comores ont accédé à l'indépendance est le plus petit (374 Km<sup>2</sup>) et le plus récent des départements d'outre-mer (2011) et des régions ultrapériphériques (2014). Avec 212 647 habitants dont l'âge médian est de 17,5 ans, la densité de 570 habitants par Km<sup>2</sup>, et la proportion d'étrangers de 40%, Mayotte est le département le plus jeune, le plus densément peuplé de France après les départements de l'Île-de-France et celui qui compte en proportion le plus d'immigrants. Le PIB est le plus bas des DOM, ne représentant que 25% de celui de la Métropole et le chômage croît rapidement. Quatrième île de l'archipel des Comores, en butte avec une immigration massive en provenance d'Anjouan, revendiquée par l'Union des Comores comme faisant partie de ce pays, elle n'est pas reconnue par la Commission de l'océan Indien (COI). Cela freine la coopération avec les pays de la sous-région.

Mayotte importe l'essentiel de ses biens et matières premières. Les importations, en progrès, s'élèvent à 505,7 millions d'euros en 2015. Elles arrivent de France dans une proportion de 48,8% et d'Asie. En 2015, Mayotte a importé pour 32,7 millions d'euros de produits provenant de la zone océan Indien soit 6,5 % du total des importations en provenance d'une dizaine de dix pays. La Réunion, l'île Maurice et l'Afrique du sud (en recul) sont historiquement les trois principaux fournisseurs avec des parts respectives de 31,4 %, 23,9 % et 21,9 %. Madagascar arrive en quatrième position et représente 12,4 % en 2015. Ces quatre pays fournisseurs concentrent 89,6 % des importations de la région. Les faibles exportations de Mayotte (7,3 M€) comportent peu de produits mahorais comme l'ylang ylang et les poissons et sont en réalité des réexportations vers les Comores de produits transitant par le port de Longoni. Après la France métropolitaine (41,7 % du total), les exportations mahoraises vont vers sept pays de l'océan Indien, dont les achats se portent à 4,5 millions d'euros



(soit 36,7 % du total des exportations). Les Comores sont le premier importateur des produits mahorais (44,0 %), suivie principalement par La Réunion (29,8 %), l'île Maurice (16,6 %) et Madagascar (6,4 %).

### ***I-1-2 : Des relations prédominantes avec l'espace français et européen***

Le poids de la France métropolitaine dans les échanges des Outre-Mer, est partout dominant malgré le grand éloignement. Elle est le premier fournisseur des départements d'outre-Mer : 57% des importations de la Guadeloupe, 57% de celles de la Martinique, 46,6% de celles de la Guyane, 59% de celles de La Réunion et 48,8% de celles de Mayotte viennent de la France métropolitaine. Elle est aussi presque toujours leur premier client. 47,4 % des exportations de la Guadeloupe, 34,1% de celles de la Martinique, 51,1% de celles de la Guyane, 36,2% de celles de La Réunion, 41,7% de celles de Mayotte se font à destination de la France métropolitaine. Hors secteur spatial guyanais, 39% des exportations des DOM sont destinés à la France métropolitaine.

L'Union européenne (hors France) tend à se hisser au 2<sup>e</sup> rang des fournisseurs et des clients. Au niveau des importations, elle occupe le 2<sup>e</sup> rang en Guadeloupe (12%), en Martinique (22%), en Guyane (13%). A La Réunion (14%) et à Mayotte (14,3%), elle occupe le 3<sup>e</sup> rang derrière l'Asie (respectivement 19% et 17,9%). Pour ce qui concerne les exportations, elle est le 2<sup>e</sup> client de la Guyane (11,9%), le 3<sup>e</sup> de la Guadeloupe (avec 13,4%, derrière la Martinique), de La Réunion (19,8%, après l'Asie, 20,2%). Elle est moins présente dans les exportations martiniquaises ou mahoraises...

Ainsi, près des 2/3 du commerce des CFA et plus de 50% de celui des départements de l'océan Indien se font avec la France métropolitaine et l'Union européenne.

Cette prédominance des relations avec la métropole et le reste de l'Union européenne n'a rien d'étonnant. Au cours de la période coloniale, les « vieilles colonies » fournissaient à la Métropole des matières premières agricoles ou minières et servaient de débouchés à ses produits industriels. Le statut de département français et celui de région européenne ultrapériphérique ont encore facilité les échanges commerciaux par l'application des règles et des normes communes. Au-delà de la distance géographique, ce sont les liens de transport avec la France et l'Europe ainsi que la complémentarité des systèmes productifs qui sont déterminants. Enfin, au niveau microéconomique, les entreprises parachèvent cette prédominance : étant souvent affiliées à des groupes métropolitains, elles se tournent logiquement vers leur maison-mère pour leurs approvisionnements (cas des grandes surfaces).

Enfin les Outre-Mer d'un même espace géographique échangent une part importante de leurs produits entre eux. Ainsi, en 2015, plus du tiers (36%) des exportations de la Guadeloupe et plus de la moitié (55%) de celles de la Martinique étaient destinés aux autres DOM. Viennent ensuite Mayotte (15%), La Réunion (8%) et la Guyane (3%). Globalement, hors secteur spatial guyanais, 33% des exportations des DOM sont destinés à un autre DOM. Pour ce qui concerne la Martinique, 26,6% des exportations se dirigent vers la Guadeloupe et la Guyane (respectivement 13,1 et 21,6 millions d'euros), principalement des produits agroalimentaires et des produits industriels. Les DFA concentrent 27,4 % des exportations de la Guadeloupe, juste derrière la France

qui occupe la première place (42,1 %). Au sein des DFA, les exportations de la Guadeloupe sont principalement à destination de la Martinique (85,1 %). Les principaux fournisseurs de la Guyane sont la Martinique, la Guadeloupe et Trinidad-et-Tobago. L'importance des importations s'explique par l'approvisionnement en carburants (présence de la raffinerie Sara en Martinique) ou d'autres produits pétroliers. Depuis 2012, les importations de produits pétroliers (pour la centrale thermique d'EDF, et le carburant « Jet » pour l'aviation par la Sara) qui s'effectuaient auparavant depuis Trinidad-et-Tobago ont été transférées à la Martinique et s'élèvent aujourd'hui à environ 137 M€ contre 87 M€ en 2011. Les exportations guyanaises vers les CFA concernent principalement des produits de la pêche et, dans une moindre mesure, du bois et de l'or.

### ***I-1-3 : Des échanges réduits avec les pays de l'environnement régional***

Les échanges commerciaux avec l'environnement régional sont limités tant en parts de marché qu'en volumes des transactions. Les échanges de La Réunion avec les îles de l'océan Indien représentent 1,15 % de ses importations et à peine 7 % de ses exportations en 2015. Ceux de la Martinique avec les pays de la Caraïbe (hors CFA) 4,3% des importations et 3,8% des exportations. La Guyane respectivement 1,9% et 1,6%. La Guadeloupe réalise 3,3% de ses importations avec son environnement régional ... Globalement, malgré des fluctuations d'un territoire à l'autre ou d'une année sur l'autre, ce bas niveau se maintient dans le temps.

Le montant des transactions est lui aussi modeste. Celui de La Réunion avec les îles de l'océan indien, s'élève à 73 millions d'euros tant en importations, qu'en exportations en 2015. Les échanges de la Guadeloupe avec les quinze Etats caribéens, membres du CARIFORUM, totalisent 109 M€ ; ceux de la Martinique 75 M€.

Les exportations des Outre-Mer vers leur région portent sur une gamme limitée de produits. En 2015, les 10 premiers produits exportés par les DOM représentaient 80% des leurs exportations totales. Elles sont constituées principalement de produits agricoles et agroalimentaires. Ceux-ci contribuent à plus de 50 % du total des exportations de marchandises à La Réunion. Les exportations de la Martinique reposent à plus de 50% sur les produits pétroliers raffinés, notamment vers la Guadeloupe (25%) et la Guyane (22%). Il y a cependant de plus en plus de produits intermédiaires avec la diversification des économies ultramarines.

Les exportations se font vers un nombre assez limité de partenaires. Le nombre des pays pour lesquels les exportations des DOM dépassent 2 M€ est inférieur à 7. La Martinique n'est qu'à 4. La Réunion fait exception exportant plus de 2 M€ vers près de 20 destinations différentes (dont le Vietnam, l'Inde ou Hong-Kong) en raison des exportations de sucre, de rhum et de produits de la pêche. Les exportations régionales ne sont pas toujours des productions locales. Ce sont souvent des réexportations de produits importés, sans processus de transformation locale générant de la valeur ajoutée.

Les importations régionales sont un peu plus importantes que les exportations, les Outre-Mer constituant souvent des débouchés pour les pays voisins en raison de leur niveau de développement. La Réunion achète pour 52 M€ aux îles de l'océan Indien et ne leur vend que pour 21 M€ de marchandises. La Guadeloupe achète

pour 104 M€ aux pays ACP de la Caraïbe et ne leur vend que pour 5 M€ de marchandises. Exportant des produits pétroliers de sa raffinerie, la Martinique fait exception, les chiffres étant respectivement de 28 et 46 M€.

Plus qu'avec les Petits Etats Insulaires en Développement, les échanges se font avec les puissances régionales comme l'Afrique du Sud pour La Réunion ou les Etats-Unis pour la Guadeloupe et la Martinique. Les importations de La Réunion en provenance de l'Afrique du Sud sont 1 fois et demie supérieures à celles qui viennent des îles de l'océan Indien.

Ces échanges sont parfois irréguliers. Il n'y a pas toujours de continuité et de régularité dans les échanges avec les partenaires régionaux. Ils fluctuent très fortement d'une année sur l'autre et d'un produit à un autre, ce qui reflète un manque de stratégie de long terme en leur direction. Ainsi, entre 1998 et 2010, la Guyane a exporté 3 fois en moyenne vers des pays et territoires de la Caraïbe contre 7 à 8 fois pour les Antilles françaises vers les mêmes entités.

La modicité des échanges des départements d'outre-mer avec leur environnement géographique proche peut s'expliquer par plusieurs facteurs : la faible taille et parfois le bas niveau de revenu de certains de ces pays ; les liaisons logistiques insuffisantes ; obstacles tarifaires et non-tarifaires aux échanges ; avantages comparatifs et compétitifs des DOM limités par rapport à des pays qui disposent des mêmes de productions (agroalimentaires) souvent à des coûts moindres...

#### ***I-1-4 : La faiblesse de l'intégration régionale concerne aussi les pays voisins***

Les échanges intra-régionaux ne sont guère plus développés entre les pays de l'environnement géographique des outre-mer, malgré la présence de processus d'intégration régionale, censés les développer.

Dans la Caraïbe, la part du commerce régional ne représente que 8 % du commerce extérieur cumulé des 38 pays concernés. Dans l'océan Indien, les échanges intra-COMESA entrent pour moins de 10% de l'ensemble du commerce et 15 % pour la SADC malgré sa polarisation par l'Afrique du Sud. Pour la COI, ils sont encore moindres : les échanges entre ses pays-membres ne représentent en moyenne que 3,2 % du total de leurs échanges commerciaux pour la période 2008-2010.

Comme pour les départements d'outre-mer, les échanges les plus importants se font avec les « puissances régionales » ou avec les grandes puissances mondiales. Dans la Caraïbe, 26 des 38 pays concernés commercent essentiellement avec les Etats-Unis qui assurent les deux tiers des échanges de la zone, avec 55% des importations et 77% des exportations. Ces échanges sont facilités par accords commerciaux régionaux, ou des accords plus globaux comme les Accords de Partenariat Economique (APE) entre l'Union européenne et ses anciennes colonies devenues Etats ACP ou entre les Etats-Unis et l'Afrique (dont Madagascar et Maurice) par le biais de l'AGOA<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Africa Growth Opportunity Act par lequel les produits africains, notamment textiles peuvent entrer aux Etats-Unis en franchise de droits de douanes.

## **I-2 : Les causes : des régions ultrapériphériques européennes au milieu de pays indépendants**

Certains freins aux échanges sont communs à l'ensemble des territoires concernés. D'autres relèvent spécifiquement des départements d'outre-Mer et d'autres encore des pays de leurs environnements géographiques.

### ***I-2-I : Des contextes régionaux peu propices à l'intégration***

1-2-1-1 : Des entités souvent étroites et dispersées entre lesquelles les liaisons sont insuffisantes.

Il y a une atomisation des espaces, comme dans la Grande Caraïbe avec 58 pays et territoires. Ce sont le plus souvent des îles. L'insularité est cause de surcoût, principalement en raison des ruptures de charge qu'elle occasionne. Elle oblige aussi à organiser l'économie dans un espace restreint et à établir des liaisons avec l'extérieur, sans oublier les grands enjeux mondiaux du développement durable. Les petits Etats insulaires en développement se cherchent une voie adaptée dans le cadre de la mondialisation.

Car on est le plus souvent en présence de micro-entités. Les populations sont souvent peu nombreuses. Dans l'océan Indien, les Seychelles n'abritent que 83 000 âmes. Il en résulte des marchés de petite dimension, ce qui limite *ipso facto* les échanges. Non seulement les marchés régionaux se révèlent limités, mais ils sont souvent instables. Les pays de l'environnement géographique des départements d'outre-Mer se caractérisent par des ressources limitées et des activités peu diversifiées, ce qui limite les possibilités d'échanges. Quelques secteurs comme l'agriculture commerciale, les services financiers, le tourisme, les services non marchands, l'énergie... tirent l'activité. Cette spécialisation est une source de vulnérabilité compte tenu de la volatilité des activités et des cours, mais c'est en même temps une façon d'obtenir des économies d'échelle. Les marchés nationaux restent étroits et pour certains peu solvables. On sait que les populations sont généralement peu nombreuses. Or ces populations réduites ne disposent souvent que de faibles revenus. En parité de pouvoir d'achat, le produit intérieur brut par habitant du Surinam est inférieur de 46 % au niveau de la Guyane.

Même regroupés à un niveau régional, les marchés restent de faible importance. Ainsi, l'ensemble des Etats du CARIFORUM représente un PIB cumulé de moins de 100 milliards de dollars US, soit 15 fois moins que le PIB français. Les 14 Etats de la SADC ne pèsent que 182 milliards de dollars malgré la présence de l'Afrique du Sud et les 20 pays du COMESA 170 milliards. Les marchés régionaux, même intégrés, ne permettent pas d'atteindre de grandes économies d'échelle.

Il existe cependant des marchés conséquents. Quelques pays ou territoires font exception, combinant une taille et des revenus par tête significatifs : la République Dominicaine ou encore Maurice pour ne prendre qu'un exemple dans chacun des espaces concernés. De même, la taille des marchés mexicain, brésilien, sud-africain constitue un potentiel d'échanges pour les départements d'outre-Mer situés à « proximité ».

Les échanges pâtissent cependant de l'isolement et de l'éloignement. Les distances par rapport aux principaux marchés et aux principales sources d'approvisionnement sont considérables. Ainsi, les pays et

territoires du sud-ouest de l'océan Indien se situent à environ 9 000 km de l'Union Européenne et à 4000 Km de l'Asie. A l'intérieur même des espaces régionaux, les distances restent fortes. En moyenne, les Antilles françaises sont séparées du reste des autres îles par quelque 850 km. En théorie, l'éloignement des grands centres économiques mondiaux favorise les échanges intra-zones, mais les distances internes constituent un frein pour les échanges notamment de services.

De surcroît, les liaisons régionales sont insuffisantes et coûteuses, ce qui limite l'accessibilité réciproque. Le transport par route entre la Guyane et les Etats frontaliers est réduit : avec le Surinam, il faut franchir le fleuve Maroni par bac et le pont sur l'Oyapock pour les échanges avec le Brésil n'est pas encore livré à la circulation des marchandises. Les liaisons aériennes et maritimes avec l'extérieur (Etats-Unis, Europe) sont à la fois plus développées et moins coûteuses que les liaisons internes aux régions. La situation est aggravée dans la Grande Caraïbe où les CFA ne sont pas reliées, de façon efficace, à leurs voisins : le Brésil n'est relié en direct qu'à la Guyane. Cette faiblesse des liaisons entre pays d'un même espace régional s'observe aussi dans le domaine des télécommunications. Les interconnexions par câbles sous-marins progressent mais les tarifs restent encore élevés, les débits insuffisants et pas toujours sécurisés.

I-2-1-2 : Les séquelles de la colonisation : des freins socio-politiques; des économies plus concurrentes que complémentaires ; des politiques de développement souvent similaires

Les séquelles de la colonisation restent très présentes dans le domaine politique, social ou économique: l'accession à l'indépendance ne les a pas toujours fait disparaître.

Pour ce qui est des freins sociopolitiques, la plupart des pays des environnements des Outre-Mer ont accédé à l'indépendance politique et ont eu du mal à se stabiliser. Beaucoup ont connu des troubles politiques qui ont freiné la croissance économique et le développement des échanges. Le Surinam, indépendant en 1975, a subi deux coups d'Etat en 1980 et en 1990 et une guerre civile avant que la démocratie ne soit rétablie en 1991. Indépendantes la même année, les Comores ont connu depuis 25 coups d'Etat ou tentatives de coups d'Etat. Haïti, Madagascar, le Mozambique et bien d'autres pays ont connu l'instabilité politique ou des guerres civiles.

Les échanges souffrent aussi de l'insécurité juridique. L'environnement économique et réglementaire n'apparaît pas toujours fiable. Au Surinam, au Venezuela, à Madagascar, la protection juridique des investissements ou des transactions n'est pas assurée. D'autres fois les réglementations sont complexes comme au Brésil. Enfin, des litiges maritimes et frontaliers compliquent les relations régionales. Dans l'espace caraïbe, 22 litiges opposent les Etats sur des questions de souveraineté maritime et 16 sur les frontières terrestres. Parfois même les conflits opposent des puissances extérieures à des pays de l'environnement régional, comme dans l'océan Indien où, face à la France, les Comores revendiquent la souveraineté sur Mayotte, Maurice sur l'île de Tromelin et Madagascar sur les « îles éparses » du canal de Mozambique. Par ailleurs, la France est également confrontée à des contestations de frontières, qui génèrent des conflits d'intérêts, des enjeux

sécuritaires, économiques, ainsi que des responsabilités juridiques et administratives incertaines. Ainsi, des négociations bilatérales sont menées avec les Pays-Bas concernant la délimitation maritime de la façade est de la Saint-Martin et de l'Etang aux Huîtres (baie d'Oyster Pond), et avec le Surinam concernant le cours supérieur du fleuve Maroni, le Litani.

Les différences culturelles et linguistiques constituent autant d'obstacles aux échanges. Quatre langues officielles se partagent l'espace caraïbe : l'anglais (18 îles de l'archipel), l'espagnol (12 États), le français (4 territoires) et le néerlandais (3). Dans l'océan Indien, les échanges entre les pays africains dont Maurice et les Seychelles, imprégnés par le droit anglo-saxon et les pays de droits et de langues latins (La Réunion, Madagascar, Comores, Mozambique) sont parfois malaisés. Ainsi, dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, Maurice se tourne spontanément vers l'Inde au lieu de La Réunion. Il n'en reste pas moins que les départements d'outre-Mer et les pays et territoires de leur environnement géographique partagent souvent un peuplement commun et même une histoire commune. Les liens culturels sont étroits, notamment dans la Caraïbe en raison d'un peuplement majoritairement en provenance d'Afrique dans le cadre de l'esclavage. Dans le sud-ouest de l'océan Indien, La Réunion cherche à nouer des relations avec ses grands pays de peuplement comme Madagascar, le Mozambique, l'Inde ou la Chine.

En raison de la colonisation, au sein des espaces régionaux, les économies sont plus concurrentes que complémentaires. Le Pacte colonial amenait les colonies à fournir des matières premières et des denrées alimentaires tropicales aux métropoles et à servir de débouchés pour les produits de leurs industries. Il en est résulté une similitude des productions, sucre, rhum, café, cacao... et un manque de complémentarité qui obère encore de nos jours les échanges Sud-Sud. La colonisation est en outre responsable de la directionnalité Nord-Sud des échanges. En raison de la dépendance économique et du monopole du pavillon, l'essentiel des trafics se faisait avec les métropoles. Malgré la décolonisation, cette situation perdure. Cela va de soi pour les pays et territoires d'outre-mer encore rattachés à d'anciennes puissances coloniales. Mais, les habitudes ayant la vie dure, cet « effet métropole » continue même pour les pays ayant accédé à l'indépendance.

La colonisation est enfin responsable du cloisonnement économique que pérennisent, depuis l'indépendance, les politiques de développement, souvent semblables. Devant veiller à leurs équilibres macroéconomiques, les pays nouvellement indépendants ont commencé, dans le prolongement de l'économie coloniale, par fonder leur développement sur l'exportation de matières premières agricoles et minières. Ils ont en œuvre une politique commerciale fondée sur des tarifs douaniers élevés et sur des accords préférentiels non réciproques avec les grandes puissances économiques. Cette similitude des politiques n'a pas permis les complémentarités indispensables aux échanges. La création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en 1994 s'est accompagnée d'une concurrence accrue sur les marchés mondiaux pour les exportateurs des pays voisins des Outre-Mer. La mondialisation rend aussi plus vive la compétition des économies régionales pour attirer les investisseurs étrangers et les touristes. Aujourd'hui, tous les pays cherchent à diversifier leurs économies et à trouver par l'ouverture d'autres relais de croissance afin d'être moins vulnérables. Certains, à l'image de Maurice, ont adopté une stratégie de croissance fondée sur une plus forte insertion dans les marchés internationaux et mis en œuvre une politique d'industrialisation pour l'exportation sur le modèle des NPI.

I-2-1-3 : Une grande hétérogénéité des départements d'outre-mer, des pays et des territoires, frein à l'intégration et aux échanges

Une hétérogénéité multiforme, facteur d'inégalité dans les échanges, caractérise les pays et territoires des différents environnements géographiques. L'hétérogénéité politique porte notamment sur le statut. Un tiers des pays de l'espace caribéen reste sous la souveraineté de quatre puissances extérieures, le Royaume-Uni<sup>8</sup>, les Pays-Bas<sup>9</sup>, les Etats-Unis (Îles Vierges américaines<sup>10</sup>) et la France. Les pays dépendants ne sont pas maîtres de leur politique commerciale et manquent de culture et de savoir-faire à l'international.

Les pays et territoires sont aussi disparates au niveau de leur étendue et de leur population. Pour ce qui concerne les superficies, partout deux ou trois pays plus vastes occupent l'essentiel du territoire ne laissant que des espaces étroits notamment aux îles. Dans l'océan Indien, Madagascar s'étend sur 586 000 km<sup>2</sup>, les Seychelles sur 444 km<sup>2</sup> et Mayotte sur 374. Les écarts sont aussi importants pour le peuplement. Dans la Caraïbe, il est de 1 à 25 000, entre le Mexique, 102 millions d'habitants, et Montserrat qui n'en dénombre que 4 000. Il en est de même pour les densités de population, très faibles en Guyane Française (2 habitants/km<sup>2</sup>), très élevées aux Bermudes, où la plus petite île de l'archipel compte 1 245 habitants/km<sup>2</sup>,

Dans chacune des régions s'observent des niveaux de développement inégaux. Dans le sud-ouest de l'océan Indien cohabitent un territoire développé, La Réunion, deux pays à revenus intermédiaires (PRI) avec les Seychelles et Mayotte, un nouveau pays industrialisé (NPI) avec Maurice et deux « pays moins avancés » (PMA), Madagascar et les Comores. Les disparités de revenus sont extrêmes : le PIB par habitant de Mayotte qui ne représente pourtant que 25% celui de la France ou encore 40% celui de La Réunion, est 13 fois supérieur à celui des Comores, 18 fois à celui du Mozambique et 23 fois à celui de Madagascar ! Dans le bassin caribéen, tout en étant moindres, les inégalités restent accentuées. Le PIB par habitant des Bahamas se situe au 34<sup>ème</sup> rang mondial tandis que celui d'Haïti est au 139<sup>ème</sup>. L'échelle de revenu entre ces deux extrêmes est de 1 à 9<sup>11</sup>. Mais globalement, la Caraïbe est moins hétérogène, avec un niveau de développement économique plus élevé (10 territoires à haut revenu et 10 territoires à revenu intermédiaire). La Guyane, qui se situe également dans cette tranche des hauts revenus, est plus proche des caractéristiques des pays caribéens que des pays d'Amérique centrale ou latine.

Enfin, les pays et territoires en cause sont diversement ouverts au commerce international. Les départements d'outre-Mer sont moins ouverts aux échanges qu'on ne le pense généralement. Avec un taux

---

<sup>8</sup> Anguilla, Bermudes, Caïmans, Iles Turques et Caïques, Îles Vierges britanniques et Montserrat

<sup>9</sup> Antilles néerlandaises et Aruba

<sup>10</sup> Porto-Rico est un État libre associé aux États-Unis.

<sup>11</sup> Des écarts du même type s'observent pour ce qui est du développement humain : au plan mondial, le Surinam arrive en 85<sup>ème</sup> position (sur 177) au classement de l'Indicateur de Développement Humain (IDH1), derrière le Brésil (70<sup>ème</sup>) et la République Dominicaine (79<sup>ème</sup>) et devant le Guyana (97<sup>ème</sup>). La Guyane serait proche de la 43<sup>ème</sup> position.

d'ouverture de 20 %, les Antilles françaises échangent proportionnellement moins de biens et de services que les autres pays et territoires de la Caraïbe qui affichent une moyenne de 60 %.

Cette hétérogénéité multidimensionnelle rend difficiles les convergences socio-économiques attendues de l'intégration régionale. Elle est cause d'échanges inégaux s'inscrivant dans la problématique des « centres » et des « périphéries ». Elle se traduit par la polarisation des espaces régionaux par les pays les plus développés au détriment des économies les plus pauvres comme c'est le cas de Maurice au sein des îles de l'océan Indien, ou de l'Afrique du Sud en Afrique australe.

#### *I-2-2 : Les départements d'outre-mer sont souvent isolés dans leur environnement régional*

Le double statut de département et de région ultrapériphérique est source d'un certain nombre d'avantages, mais aussi de contraintes dans le cadre des relations à établir avec les pays voisins souverains : représentation politique, relations commerciales, tarifs douaniers, différentiel des coûts de production des biens et services échangés, circulation des personnes... Les départements d'outre-Mer ont un fonctionnement administratif et un modèle économique qui tendent à les couper de leur environnement régional, tandis que l'influence française et européenne recule devant la montée d'autres puissances.

##### *I-2-2-1 : Les DOM sont isolés à cause de leur statut*

En raison de leurs statuts, les Outre-Mer sont isolés dans leur environnement régional. Les relations internationales relèvent en effet des Etats et l'Union européenne est compétente en matière de commerce international. Aussi malgré quelques avancées comme la Loi d'Orientation pour l'Outre-Mer de 2000, confortées par des textes ultérieurs, les départements d'outre-mer connaissent-ils une marginalisation politique qui contraste avec leur poids économique parfois conséquent dans leur région. Ils ne participent que peu ou que récemment aux organisations d'intégration régionale. La France est membre à part entière de la Commission de l'océan Indien, au titre de La Réunion, mais Mayotte reste à l'écart en raison de l'opposition des Comores. Les CFA, longtemps pratiquement exclus des accords caribéens, s'intègrent progressivement aux organisations régionales de la zone.

Les échanges intra-zones des pays voisins sont régis par des accords régionaux de libre échange dont les Outre-Mer sont exclus. Les DOM font les frais de ces accords commerciaux régionaux. L'exemple est fameux des exportations de farines et de rhum de La Réunion sur le marché malgache. En 2004, le désarmement tarifaire entre Madagascar et Maurice, instauré dans le double cadre de la COI<sup>12</sup> et du COMESA, accorde une entrée libre au rhum mauricien sur ce marché. Le droit de douane frappant le rhum réunionnais à Madagascar est alors passé de 50 à 130 %.

---

<sup>12</sup> Programme Régional Intégré des Echanges (PRIDE).



Grande est aussi la difficulté de circulation des personnes en raison des obstacles rencontrés par les ressortissants des pays étrangers à obtenir un visa d'entrée des départements d'outre-mer. Les départements d'outre-mer ne font pas partie de l'espace Schengen et les conditions d'accès y sont plus restrictives qu'en France métropolitaine. On atteint d'ailleurs le paroxysme lorsque la ministre des affaires étrangères malgache rencontre des difficultés administratives avec les autorités françaises pour obtenir un visa afin d'assister au Conseil des ministres de la COI. Cela constitue un frein incontestable à un développement de la coopération et aux échanges, en particulier, avec les pays de la zone, sans compter les insuffisances des dessertes et le coût des billets.

Les DOM doivent agir dans le respect des règles et accords commerciaux actés par l'Union européenne. Leurs relations commerciales avec leurs voisins sont régies par l'Accord de Cotonou et par les accords de partenariats économiques (APE) négociés entre l'Union européenne et les Etats ACP. Or, en vertu de la convention de Lomé, applicable préalablement, l'UE consent à 79 pays ACP, un libre accès à son marché<sup>13</sup> tandis que ces pays peuvent taxer ou limiter leurs importations en provenance de l'Europe, donc des DOM. En matière de politique douanière, ceux-ci relèvent du tarif douanier commun européen qui est en moyenne très faible. L'octroi de mer qu'ils peuvent appliquer aux importations d'où qu'elles viennent ne constitue pas une barrière contraignante aux importations. A La Réunion, il ne représente que quelque 8% de leur valeur totale. Par contre, les pays ACP peuvent ériger des barrières douanières à l'entrée de leur marché. Les produits exportés par les DOM pâtissent ainsi de cette réglementation, qui devrait toutefois évoluer à terme vers un désarmement tarifaire réciproque.

Outre cette asymétrie dans l'accès au marché, les DOM, régions ultrapériphériques, doivent assumer les acquis communautaires qui pèsent sur leurs conditions de production, notamment des normes sanitaires et phytosanitaires. La production des pays environnants ne satisfait pas toujours à ces normes, ce qui limite les échanges comme entre La Réunion et Madagascar, entre Mayotte et les Comores ou entre la Guyane d'une part et le Surinam et l'Etat brésilien voisin de l'Amapá de l'autre. Ces normes européennes s'appliquent aux entreprises domiennes et elles sont souvent plus draconiennes que celles que l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) impose aux pays voisins de la Caraïbe et du sud-ouest de l'océan Indien : est-ce un frein dans la mesure où les pays voisins peuvent produire sans les mêmes contraintes imposées ou un avantage, parce que dans le futur cela risque de s'appliquer à tous ? Nous pensons que même si des dérogations sont nécessaires, elles doivent être rares. Les normes garantissent la sécurité alimentaire et sanitaire à laquelle la population est attachée. En outre, en la matière, les départements d'outre-mer pourront apporter leur expertise, à leurs voisins, récupérant ainsi un avantage compétitif.

I-2-2-2 : Les DOM sont isolés à cause de leur modèle économique : des économies peu ouvertes

---

<sup>13</sup> Accord UE-Afrique du Sud, accords de Cotonou

La faible ouverture des départements d'outre-mer vers les pays et les territoires de leur zone d'appartenance est en partie imputable à leur système économique. Les entreprises ultramarines sont généralement de petite taille<sup>14</sup> ce qui réduit les possibilités d'économies d'échelle et de conquête des marchés extérieurs: seul 1% des entreprises réunionnaises exporte. De même, la mentalité exportatrice n'est pas des plus développées. L'économie est peu ouverte sur l'extérieur en raison de sa structure même. Elle a pour moteur les transferts publics nationaux et européens qui soutiennent une demande intérieure importante. Celle-ci a permis le développement d'activités d'import-substitution. Le marché intérieur a donc été un moteur de croissance pour les DOM. Cette faible ouverture stabilise la croissance en la rendant moins vulnérable. Dans des petites économies insulaires comparables, mais plus ouvertes, la croissance est plus volatile du fait de sa sensibilité aux chocs externes.

Pour autant, la demande interne est si diversifiée qu'on y répond par les importations dans une plus grande proportion qu'en France métropolitaine. Ainsi, le taux d'importation<sup>15</sup> atteint 30% du PIB dans les DOM, contre une moyenne française de 23%. Toutefois, cette propension à importer est plus faible qu'on ne le croit généralement. Le taux d'importation des Outre-Mer est inférieur à celui des petits Etats insulaires de taille comparable. Celui de La Réunion (29%) est bien plus bas que celui d'autres économies insulaires (42,6 % à Chypre et 74,1 % aux îles Fidji). Cela est dû à des marchés locaux porteurs et diversifiés. Ils ont permis le développement d'une industrie d'import-substitution, en particulier dans le secteur agroalimentaire, comme à La Réunion ou aux Antilles<sup>16</sup>.

Au sein de leurs zones géographiques, les départements d'outre-mer constituent des marchés intéressants. Leur niveau de développement est supérieur en moyenne à celui des pays environnants. Le PIB par habitant de la Guadeloupe est 5 fois supérieur à celui de la Dominique, 6 fois à celui de la Jamaïque 7 fois à celui de Cuba et 30 fois à celui d'Haïti ! Les départements d'outre-mer représentent un volume d'affaires non négligeable pour leurs fournisseurs : en 2015, leurs importations se sont élevées à quelque 12 milliards d'euros.

En revanche, le système économique ultramarin est peu propice aux exportations. Si la balance commerciale est déséquilibrée, ce n'est pas lié à des importations trop importantes, mais à des exportations souvent rachitiques. Les exportations des 5 départements d'outre-mer en 2015 se sont élevées à 1,7 milliard d'euros, soit 0,5% des exportations françaises. La propension à exporter est faible<sup>17</sup>. Le taux d'exportation, 4 % du PIB en moyenne, est très inférieur à celui de la France métropolitaine qui est de 23 %. La Guyane, malgré ses activités spatiale et aurifère, a l'un des taux d'ouverture les plus faibles de la région. Même constat dans l'océan Indien (1,8% à La Réunion contre 53% aux Seychelles). Les départements d'outre-mer pâtissent

---

<sup>14</sup> 70% n'emploient aucun salarié en Guyane

<sup>15</sup> Le taux d'importation peut se définir comme le rapport entre la valeur CAF (coût, assurance et fret) des importations de marchandises et le PIB

<sup>16</sup> Moins de 30 % de la consommation alimentaire des ménages est couvert par les importations à La Réunion.

<sup>17</sup> Les taux d'exportation sont compris entre 3 et 18 % à l'exception de la Guyane où ils sont plus élevés.

en effet de coûts de production très supérieurs à ceux de leurs pays voisins. Le coût du travail est élevé. Les écarts salariaux par rapport aux pays voisins se situent dans un rapport de 1 à 10 entre la Guyane et les pays du plateau guyanais et plus encore entre La Réunion et Madagascar. Le coût de certains facteurs internes de production (énergie, transports, locaux professionnels) est excessif. Il en est de même pour celui des frais d'approche, tant pour les intrants importés que pour les produits finis exportés, en raison des tarifs élevés du fret et des infrastructures liées au commerce extérieur comme les ports. De plus, leur monnaie forte (l'euro) bride les exportations et favorise les importations.

Il convient cependant de nuancer cette faiblesse des exportations, assimilées aux seules marchandises, alors qu'il conviendrait de prendre aussi en compte l'exportation de services. Si on considère comme exportations les consommations faites sur le territoire par les touristes, les exportations de biens ne représentent souvent plus que la moitié des exportations totales. Les recettes touristiques équivalent les exportations de biens, quand elles ne sont pas supérieures. Ainsi, pour La Réunion, elles se sont élevées en 2015 à 306 millions d'euros, soit bien davantage que les exportations évaluées à 294 millions d'euros.

### ***1-2-3 : Les positions françaises et européennes sont concurrencées par la montée d'autres puissances***

Avec la mondialisation s'est produit le « basculement du Monde ». L'influence française et plus largement européenne recule devant la montée des puissances régionales ou la concurrence des grandes puissances. Il y a une redistribution du commerce mondial au bénéfice des Etats-Unis et de l'Asie et au détriment des pays européens. Le phénomène est bien connu en Afrique où les positions françaises et européennes traditionnelles sont battues en brèche par les Etats-Unis, l'Inde et, surtout, la Chine.

En matière économique, la France reste parmi les principaux partenaires commerciaux des pays du sud-ouest de l'océan Indien. Cette prédominance se réduit néanmoins au fil des années, notamment en raison du poids croissant de l'Asie, les pays de la zone s'approvisionnant de plus en plus sur ce continent. Elle a reculé en ce qui concerne les flux d'investissements dans la zone du sud-ouest de l'océan Indien. En 2014, elle reste cependant le 1<sup>er</sup> investisseur étranger (IDE: Investissements directs à l'étranger) à Maurice. A Madagascar, elle occupe en 2013 le 2<sup>e</sup> rang derrière... Maurice ! De manière générale, la France et l'Europe servent de débouchés pour les pays de la région, mais ceux-ci s'approvisionnent de plus en plus en Asie. Ainsi, en 2015, la France, 2<sup>e</sup> fournisseur de Madagascar, voit sa part de marché se réduire (10,3% contre 15% en 2007), loin derrière la Chine (24,8%). Si elle demeure le 1<sup>er</sup> client de Madagascar (15,2% des exportations malgaches), sa part a encore davantage reculé (47% en 2007) et elle se trouve talonnée par les Etats-Unis (12,7%), suite à la réintégration de la Grande île dans l'AGOA en 2015. Aux Comores la France a perdu sa place traditionnelle de 1<sup>er</sup> fournisseur et se retrouve au 3<sup>e</sup> rang en 2015 derrière la Chine et le Pakistan. Dans les départements d'outre-mer même, l'Asie est devenue de 2<sup>e</sup> fournisseur de Mayotte et de La Réunion. Son influence est moindre dans la Grande Caraïbe : elle devance néanmoins les Etats-Unis dans les importations de Guyane. La Martinique importe en 2015 pour 105,5 millions d'euros de produits industriels et d'équipements

mécaniques, électriques, électroniques et informatiques de Chine ou du matériel de transport (voitures) en provenance du Japon et de Corée du Sud.

Ce recul de l'influence européenne se reflète dans les difficultés de l'UE à conclure les Accords de Partenariat Economique avec les pays ACP. Ces accords de libre-échange risquent de les mettre en porte-à-faux vis-à-vis de partenaires-clés comme la Chine pour les pays africains. La signature d'un APE complet dans les délais n'est intervenue que dans la seule zone Caraïbe sur les six qui étaient envisagées. Le CARIFORUM a en effet été le premier groupement d'Etats à passer le 16 décembre 2007 avec l'Union européenne un accord de partenariat économique (APE) d'ouverture réciproque des marchés.

La prédominance diplomatique française est par ailleurs menacée par les ambitions régionales et l'influence croissante d'autres grandes puissances. Elle a à craindre les ambitions régionales des grands pays émergents, c'est-à-dire de l'Inde, de l'Afrique du Sud, de l'Indonésie et de la Chine qui cherchent à accroître leur rôle dans l'océan Indien. Outre la question de la souveraineté sur Mayotte et les îles éparses, la position française est aussi affaiblie par une concurrence diplomatique et économique de la part du Royaume-Uni et des Etats-Unis.

En sus des menaces que représentent déjà la globalisation des échanges et la mondialisation des économies, les départements d'outre-mer sont confrontés au recul du français au profit de l'anglais, y compris dans des pays traditionnellement francophones comme Madagascar ou les pays de l'Afrique des Grands Lacs. A Madagascar, certains responsables rappellent souvent l'intérêt qu'aurait la Grande Ile à se mettre à l'anglais tant pour des raisons historiques (l'Angleterre était présente dans l'île avant la colonisation française) que pour des motifs économiques (adhésion au COMESA, à l'IOR-ARC et à la SADC) et technologiques (utilisation majoritaire de l'anglais dans les TIC). Une telle perspective ferait de l'océan Indien un « lac » totalement « anglais » et marginaliserait irrémédiablement La Réunion et Mayotte. Le développement de la francophonie, notamment dans l'océan Indien, permettrait de sauvegarder le caractère francophone de la COI dont deux membres déjà (Maurice et Seychelles) ont l'anglais parmi leurs langues officielles. Il se justifie aussi dans la Caraïbe où vivent un million de Français et plus de 10 millions de francophones et créoles francophones.

### **I-3 : Les actions de coopération nombreuses mais désordonnées**

Depuis plus de trois décennies se développent des coopérations tant multilatérales que bilatérales. Les intervenants sont très nombreux, avec chacun leurs procédures et leurs financements. Il manque un pilotage stratégique.

### ***I-3-1 : La coopération multilatérale : l'émergence de multiples organisations d'intégration régionale***

C'est dans les Caraïbes que l'intégration économique est la plus aboutie, avec une union monétaire (*Organisation of Eastern Caribbean States*) et un marché commun (CARICOM).

Les États de la Caraïbe se regroupent dans trois organisations régionales, en cercles concentriques. Resserrée sur six États membres et trois territoires non indépendants des Petites Antilles, l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OECO) constitue, depuis 1981, le processus d'intégration le plus avancé de la région. En effet, l'OECO possède des institutions supranationales et met en œuvre des politiques communes, y compris dans des domaines régaliens. Son marché commun s'appuie sur une union monétaire et économique, qui permet la libre circulation des biens et des personnes. L'OECO est également dotée d'une banque centrale qui supervise les opérations ayant trait à l'utilisation de l'East Caribbean Dollar. Depuis août 2012, la Martinique et la Guadeloupe sont membres associés de l'OECO.

Forte de quinze États membres, pour la plupart anglophones, mais comprenant également Haïti et le Surinam, la CARICOM vise à une véritable intégration économique. Si elle connaît des difficultés liées notamment à la diversité de ses membres, elle est la seule des six régions de l'ensemble ACP (79 pays) à avoir signé, le 15 octobre 2008, un accord de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne via le CARFORUM. Cette structure qui n'est pas une organisation régionale réunit l'ensemble des États dits « ACP » (Afrique, Caraïbe, Pacifique) de la zone. Elle permet de promouvoir une meilleure coordination du fonds européen de développement auquel sont éligibles ces États.

Enfin, l'Association des États de la Caraïbe (AEC) constitue, depuis 1994, une instance de coopération régionale associant 25 pays du bassin des Caraïbes, à l'exception des États-Unis, mais avec Cuba. Centrée sur les problématiques régionales (tourisme, transports, commerce et gestion des catastrophes naturelles), l'AEC doit gérer les intérêts parfois divergents de ses membres. Elle parvient néanmoins à construire des synergies comme le montre la mobilisation scientifique et financière qu'elle a su provoquer autour de la Commission de la mer des Caraïbes. En mai 1996, la France est devenue membre associé de l'AEC, au titre des départements français des Amériques. Depuis avril 2014, la Guadeloupe et la Martinique sont également intégrées à l'Association des États de la Caraïbe (AEC) en tant que membres associés.

Ajoutons la Commission économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPALC) : il s'agit de l'une des cinq commissions régionales du Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC). Sa mission est de contribuer au développement économique et social de l'Amérique latine et des Caraïbes. Elle a accepté le 31 août 2012 la demande d'adhésion de la Martinique et de la Guadeloupe.

Dans l'océan Indien, l'intégration régionale est moins poussée, mais plus prometteuse. Créée en 1984 par l'Accord de Victoria, la Commission de l'océan Indien (COI) est une organisation intergouvernementale qui réunit Madagascar, l'île Maurice et les Seychelles. La France au titre de La Réunion et les Comores l'ont rejointe en 1986. Mayotte, revendiquée par les Comores, n'en fait pas partie. Son but est de favoriser les échanges intra-régionaux et de défendre les intérêts insulaires de ses membres qui ont en commun l'isolement, l'étroitesse de leur marché intérieur, la fragilité environnementale et l'exposition aux catastrophes naturelles.

Il existe dans la région d'autres ensembles ayant plus spécifiquement vocation à développer les échanges entre leurs membres. Le COMESA (Commun Market for Eastern and Southern Africa), créé en 1993, compte 19 membres. Il a pour principal objectif la promotion de l'intégration économique régionale à travers le développement du commerce et l'investissement. Il a mis en place une zone de libre-échange – avec la suppression des barrières douanières internes – et une union douanière entre ses membres. Cette dernière a vu le jour en 2009. À plus long terme, c'est-à-dire d'ici 2025, il est envisagé d'établir une union monétaire. La France, qui a joué un rôle important dans l'établissement de cette Union Douanière, n'a qu'un statut d'« observateur » mais souhaite obtenir le statut de « membre associé» au titre de La Réunion.

Créée en 1979 sous le nom de Conférence de coordination du développement d'Afrique australe et transformée en 1992 en Communauté de développement d'Afrique australe (South African Development Community), la SADC regroupe aujourd'hui 15 Etats. Elle a pour objet la constitution d'une zone économique intégrée et se dote depuis 2001 d'institutions calquées sur le modèle de l'Union européenne. Elle possède également un organe de défense et de sécurité. La France soutient ce processus d'intégration régionale et coopère avec cette organisation.

26 pays ont créé le 10 juin 2015 en Egypte la zone tripartite de libre-échange qui couvre la moitié orientale de l'Afrique, de l'Égypte jusqu'en Afrique du Sud (du « Cap au Caire »). Elle regroupe les zones de libres échanges du COMESA, de la Communauté de l'Afrique de l'Est (EAC) et de la SADC, soit plus de 625 millions d'habitants et plus de 900 milliards d'euros de PIB.

L'Association des États riverains de l'océan Indien (ARC), créée en 1997, regroupe 20 États, depuis l'adhésion des Comores en 2012. Elle se propose de fonder autour du bassin de l'océan Indien un vaste regroupement économique d'États appartenant à des espaces géopolitiques différents afin d'y accroître les échanges en matière de commerce, d'investissement et de développement des ressources humaines. Elle est également connue sous le nom d'*Indian Ocean Rim Association for regional cooperation* (IOR-ARC). La France, qui a sollicité son adhésion au titre de La Réunion, n'a été admise à participer aux travaux de cette organisation régionale qu'en qualité de « partenaire de dialogue »

L'Union européenne encourage cette coopération régionale qu'elle finance par le biais du Fonds Européen de Développement (FED). L'intégration régionale constitue aussi un des objectifs des Accords de Partenariat Economique (APE) négociés depuis 2002 entre la Commission Européenne et les pays ACP.

### ***1-3-2 : La coopération bilatérale***

Les actions de coopération, déjà bien engagées dans la Caraïbe et surtout dans l'océan Indien, se font dans un cadre aussi bien multilatéral que bilatéral. La coopération bilatérale est encore plus diversifiée, impliquant un nombre encore plus important d'acteurs.

Nombre d'administrations de l'Etat interviennent dans les pays environnants. Au niveau central sont concernés les ministères des Affaires étrangères, du Développement international, et celui des Outre-mer. Dans les pays voisins des départements d'outre-mer agissent les ambassadeurs et les missions économiques. Basés à

Paris, deux ambassadeurs, un pour les CFA, un autre pour le sud-ouest de l'océan Indien ont pour mission de coordonner l'action de l'Etat avec celle des collectivités locales. Dans les départements d'outre-mer, les préfets disposent de prérogatives dans le domaine international. Ils sont compétents pour les questions relatives au droit de la mer et exercent les responsabilités de l'Etat dans et hors des eaux territoriales. A La Réunion, il représente l'Etat au sein de la COI et il est assisté par un conseiller diplomatique, poste dont ne disposent pas (encore ?) les préfets de Mayotte et des CFA. Il est difficile de dresser la liste des acteurs étatiques qui font de la coopération régionale. Les plus importants sont les Rectorats, les Directions de l'Agriculture et de la Forêt, les Directions Régionales des Affaires Maritimes, les Services Vétérinaires, la Sécurité Civile, Météo-France, les Directions de l'Environnement, les Directions Régionales des Affaires Sanitaires et Sociales, les Agences Régionales de la Santé, les Directions des Affaires Culturelle et Sportives... Les Directions régionales du Commerce Extérieur, mettent en œuvre les dispositifs « Volontariat international en entreprises » (Vie) à destination des jeunes et s'appuient sur les Conseillers du commerce extérieur désignés dans les différents départements d'outre-mer. La coopération militaire régionale se fait dans un cadre à la fois bilatérale et multilatérale.

Toutes les collectivités territoriales des DOM et leurs groupements peuvent établir des liens avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements. Les Régions sont très actives en matière de coopération régionale. On sait qu'elles s'impliquent dans les organisations d'intégration régionale. Elles sont souvent (depuis 2001 pour La Région Réunion) l'autorité de gestion des programmes européens de coopération régionale. Elles mettent en œuvre des projets significatifs dans le domaine de l'agriculture, du tourisme, de l'enseignement. La Région Réunion dispose d'une antenne à Madagascar, à Maurice, en Chine. Celle de la Guadeloupe a placé des agents dans les ambassades à Miami, Panama, Québec, République Dominicaine, Castries (Sainte-Lucie), Caracas. La Martinique a fait de même à Castries, à Port-au-Prince (Haïti), au Brésil et à Trinidad-Tobago et la Guyane au Surinam. Des accords-cadres de coopération sont signés avec des pays ou des entités infra-étatiques. Les Départements souvent pionniers en ce domaine, s'impliquent notamment dans la culture, l'éducation, la promotion de la langue française... Les communes s'engagent de façon disparate dans les secteurs les plus variés

Le cadre institutionnel de la coopération territoriale repose traditionnellement sur la loi de 1992 concernant la coopération décentralisée pour l'ensemble des collectivités locales. Elle les autorise, ainsi que leurs groupements, à conclure des conventions avec des collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans leurs domaines de compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France. La loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'Outre-mer (LOOM) prévoit des dispositifs particuliers à même de faciliter l'insertion des départements d'outre-mer dans leur environnement régional. Cette loi confère des compétences aux conseils régionaux et aux conseils généraux d'outre-mer dans le domaine des relations internationales. Leurs présidents ont la possibilité, sous certaines conditions, de conclure des accords avec des Etats étrangers.

Outre l'Etat et les collectivités, de grands organismes implantés dans les départements d'outre-mer, notamment dans le domaine de la recherche, interviennent dans les pays voisins (BRGM, IRD, IFREMER). Il en est de même des chambres consulaires, des organismes divers, du secteur privé, de la société civile...

Quoique dispersées, les actions de coopération se regroupent toujours en trois axes principaux, l'insertion économique régionale ; le développement humain et la solidarité internationale ; le développement durable.

Les financements ne manquent pas, provenant de l'Union européenne, de l'Etat, des collectivités locales. L'Union européenne reconnaît un rôle particulier aux régions ultrapériphériques, donc aux départements d'outre-mer, en matière d'insertion régionale. Elle intervient financièrement dans le cadre de la politique de cohésion avec le FEDER. Le Programme opérationnel européen de coopération régionale (2007-2013) autorise l'articulation du FEDER et du FED, outil financier de l'aide au développement. Cela permet de financer des projets communs aux régions ultrapériphériques et aux pays ACP de leur environnement. La nouvelle programmation du fonds structurel FEDER 2014-2020 de l'Europe pour la coopération territoriale (INTERREG V) est majoritairement tournée vers le développement économique et la recherche/innovation. L'Etat peut financer des actions de coopération de plusieurs façons. Les fonds de coopération régionale (FCR), un pour chaque département d'outre-mer, ont été institués par la Loi d'orientation sur l'Outre-mer de 2000. Ils s'ajoutent aux différents fonds de coopération de l'Etat : enveloppes d'action des ambassades, fonds de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères, interventions de l'Agence française de développement (AFD) qui peut agir aussi bien dans les collectivités locales des outre-mer que dans les pays voisins. Les collectivités locales interviennent dans le financement des projets de coopération par des crédits (fonds propres) inscrits à cette fin dans leurs budgets. Il s'agit la plupart du temps de la contrepartie nationale (part non subventionnée) des crédits européens.

### ***1-3-3 : La délicate coordination d'acteurs pour certains inexpérimentés***

La coordination est difficile, en premier lieu entre acteurs institutionnels. Dans les départements d'outre-mer qui ne sont pas devenus des collectivités uniques (Guadeloupe et La Réunion), la Région et le Département ont les mêmes compétences légales en matière de coopération internationale. Compte tenu d'une part, des principes de non-tutelle d'une collectivité sur une autre, et de libre administration, et d'autre part, des compétences de l'Etat en la matière, trois entités sont donc « responsables » et chacune mène « sa » politique de coopération. De plus, l'existence d'un Ambassadeur, basé à Paris, chargé de la coopération régionale pour les Antilles-Guyane d'une part et pour la zone océan Indien d'autre part, vient encore complexifier les situations. « Ainsi, lors de rencontres officielles, « la France/Réunion » est perçue, compte tenu du nombre de personnes qui composent sa délégation, comme une véritable « armée mexicaine ». Souvent, se retrouvent côte à côte, pas obligatoirement ensemble, les représentants des différents ministères français (ministère de l'outre-mer, ministère de la coopération, ambassadeur dans la zone, ...) et ceux de la Réunion (Conseils régional et général, Préfecture/Etat et Officier-Permanent de Liaison qui s'y rattachent). Cette représentation lourde



*reste illisible pour nos partenaires et ne peut dans l'absolu, qu'allonger, entre autres, les délais des processus de décision. Par ailleurs, il s'avère que les projets de coopération de La Réunion se trouvent parfois en concurrence avec les initiatives nationales ».* Cette dernière remarque vaut encore plus pour les CFA où l'Etat et les élus locaux ne sont pas toujours « sur la même longueur d'onde » si on peut s'exprimer ainsi. Il en résulte une lenteur des processus de décision, une modestie des résultats et des interrogations des partenaires étrangers se demandent souvent quelle est la position de la France.

Pourtant, les acteurs institutionnels peuvent être identifiés. La chose est plus malaisée pour les autres acteurs, la société civile, et pas seulement les ONG, qui se sont aussi lancés dans la coopération régionale. En effet, toute action peut avoir un prolongement à l'international lequel constitue depuis un certain temps déjà une dimension forte de toutes les activités publiques ou privées dans les départements d'outre-mer. Chaque fois que le besoin s'en fait sentir des structures sont mises en place pour le prendre en compte. Ces coopérations sont extrêmement riches, mais, du fait même de leur foisonnement, ne sont pas toujours lisibles. Cette multiplicité des acteurs est cependant une bonne chose puisqu'elle implique de plus en plus les populations et « démocratise » la coopération régionale, trop souvent affaire de « spécialistes ». C'est une richesse qu'il convient de promouvoir et en même temps de coordonner. C'est pourquoi cohérence et coordination devraient être les maîtres-mots d'une nouvelle politique.

Une autre préoccupation est l'absence de culture et de pratique de la coopération du fait même du caractère relativement récent de la chose et du foisonnement des initiatives. La coopération régionale n'a été véritablement lancée qu'à partir de la décentralisation dans les années 1980. Se sont multipliés depuis les échanges les plus divers dans les domaines sportif, économique, humanitaire..., réalisés en fonction des intérêts propres à chaque acteur (institution, entreprise, association, individu, ...). Bien des erreurs de comportements ont été commises, le plus souvent par légèreté ou ignorance.

En outre, la décentralisation récente qui a transféré de l'Etat vers les collectivités locales des compétences et des responsabilités nouvelles, n'est pas toujours bien comprise ou acceptée au niveau national (Ministères, Ambassades, Consulats) sinon européen. Les diplomates rechignent à se mettre dans des délégations conduites par des élus locaux souvent maladroits et inexpérimentés à l'international. De même, nombre de pays voisins préfèrent traiter d'Etat à Etat avec Paris et « snobent » des élus locaux sans grand pouvoir de décision. Il est vrai que la coopération et l'ouverture sur l'extérieur ne font pas ou plus partie de la culture des Domiens et ne sont donc pas des réflexes automatiques. Tous tendus vers l'assimilation avec la France et l'Europe, certains responsables politiques, économiques et sociaux surtout à La Réunion et à Mayotte, s'interrogent même sur l'intérêt de relations équilibrées et fraternelles avec les pays voisins.

## **II- L'INSERTION REGIONALE, MOTEUR D'UN CODEVELOPPEMENT DURABLE DANS LA GRANDE CARAIBE ET L'OCEAN INDIEN**

La faiblesse de l'insertion régionale des départements d'outre-mer à laquelle les actions publiques ne parviennent pas à remédier relève largement d'explications structurelles. Pour la France et l'Union européenne, cette insertion constitue une orientation stratégique. Il convient donc qu'elles définissent une stratégie à mettre en œuvre dans les espaces de coopération. Nous pensons que le développement des échanges régionaux des départements d'outre-mer passe par la mise en œuvre d'un nouveau modèle de développement pour chacun d'entre eux et par l'intégration régionale des espaces concernés.

### **II-1 : A l'heure de l'égalité réelle, un nouveau modèle de développement outre-mer ?**

#### *1. II-1-1 : Des systèmes socioéconomiques qui atteignent leurs limites*

Les départements d'outre-mer sont structurés par un système fondé sur le rattrapage des niveaux moyens de la Métropole et leur assimilation à un modèle importé. Ce système montre ses limites, débouchant sur un développement ambigu qui laisse de côté de larges fractions de la population.

#### II-1-1-1 : Ils atteignent leurs limites dans le domaine économique

Le modèle de développement des Outre-mer atteint ses limites dans le domaine économique. Les départements d'outre-mer connaissent un développement ambigu. La croissance économique, pour être soutenue, n'en reste pas moins fragile et déséquilibrée. Fragile car dépendante des transferts publics, de dérogations, de soutiens financiers et fiscaux instables, de l'importation d'énergie, de matières premières et de produits de consommation, des à-coups de la mondialisation. Déséquilibrée non pas à cause d'un secteur tertiaire hypertrophié, mais de secteurs primaire et surtout secondaire insuffisamment développés.

Les départements d'outre-mer éprouvent les plus grandes difficultés à sortir de cette économie de transferts. Les investissements et les échanges extérieurs traduisent une forte intégration de leurs économies à celles de la France métropolitaine et de l'Europe, les faisant apparaître comme des sortes d'enclaves dans la Caraïbe, en Amérique du Sud et dans le sud-ouest de l'océan Indien. Avec la mondialisation, des pans entiers de leurs économies tombent aux mains de capitaux extérieurs, tandis que des entreprises se délocalisent, notamment à Maurice pour ce qui concerne La Réunion.

Ce modèle a pour moteur des transferts publics sans cesse croissants: or, avec la réalisation de l'égalité sociale, le ralentissement de l'accroissement démographique et les contraintes budgétaires tant au plan national qu'europpéen, les crédits publics n'augmenteront plus guère dans l'avenir. Il faudra donc chercher d'autres

moteurs de croissance. On les a jusqu'ici trouvés dans les activités d'import-substitution, mais le secteur a subi les effets de l'écrémage. Non seulement les marchés intérieurs restent malgré tout limités, mais les industries locales satisfont moins de la moitié de la demande domestique et peinent depuis plusieurs années à augmenter leur part de marché.

Or, non seulement le système apparaît « à bout de souffle », mais il est en voie de déstructuration. Globalement, il repose sur la protection (octroi de mer), la dérogation, l'aide financière (subvention) ou fiscale (exonérations), toutes dispositions incompatibles avec l'idéologie dominante néolibérale. Elles sont d'ailleurs menacées : le régime de l'octroi de mer, son existence même, sont remis en cause périodiquement par la Commission Européenne. L'organisation commune du marché du sucre prévoit la fin des soutiens communautaires en 2018. Les niches fiscales, notamment outre-mer, sont dans le collimateur de ceux qui cherchent à réduire les dépenses publiques. La réduction des dotations de l'Etat aux collectivités locales pèsera sur l'équilibre de leurs budgets, avec moins d'investissements et moins de possibilités d'emplois fussent-ils aidés. La non-compensation par l'Etat des dépenses d'aide sociale relevant de ses compétences payées par les Départements conduit à l'asphyxie financière de ces collectivités.

#### II-1-1-2 : Ils atteignent leurs limites dans le domaine socioculturel

Dans le domaine social, le système ultramarin est « à bout de souffle ». Il laisse à la marge des pans entiers de la population, près de la moitié à La Réunion. Il crée relativement peu d'emplois, reposant essentiellement sur des gains de productivité. La politique économique dans les DOM défiscalise les investissements donc le capital mais pas le facteur travail, ce qui est une des raisons du haut niveau du chômage. La main-d'œuvre étant coûteuse et les autres facteurs de production à caractère largement exogène étant onéreux, sans compter les surcoûts liés à l'étroitesse et à l'éloignement, l'accent est mis sur le capital avec un taux d'investissement relativement élevé. Produisant de plus en plus de richesses avec de moins en moins de main d'œuvre, le système économique se révèle incapable d'intégrer l'ensemble de la population. Une grande partie de la population se considère comme larguée, victime du chômage et de l'exclusion, ne disposant que de faibles revenus.

Les taux de pauvreté (42%) et de chômage (24,6%), celui des sorties du système scolaire sans diplôme et des violences faites aux femmes, sont triples de ceux de la Métropole et il reste encore 17% de logements insalubres à La Réunion. Les minima sociaux et le clientélisme assurent le fragile équilibre du système, au prix du développement de l'économie souterraine, d'une précarité trop répandue et de l'apparition de ce qu'on appelle parfois une mentalité d'assistés. Les départements d'outre-mer apparaissent comme des pays de cocagne et des aires de loisirs pour certains, mais aussi comme des terres de souffrances pour un plus grand nombre.

Les inégalités sociales, la pauvreté et l'impression de ne pouvoir s'en sortir fertilisent le terrain de la violence et de la délinquance, avec les atteintes aux personnes et aux biens. L'existence d'une société à deux vitesses pose au fond la question de l'avenir des départements d'outre-mer, avec l'exclusion des jeunes, la

présence de diplômés sans emplois ni salaires correspondant à leur niveau, l'exode des meilleurs et l'arrivée d'immigrants rendant positif le solde migratoire de certaines îles déjà surpeuplées.

Le système actuel montre enfin ses limites socioculturelles. Du temps de la période coloniale, le leadership de la société était assuré dans les « îles à sucre » par les planteurs et les usiniers. C'était une bourgeoisie agraire et industrielle qui avait une mentalité de production. Depuis la départementalisation, ils ont perdu de leur influence économique et sociale. Avec l'économie de transferts d'autres classes sociales se sont développées et aujourd'hui le leadership de la société est entre les mains d'une bourgeoisie administrative et commerçante qui n'a pas, évidemment, une mentalité industrielle. La classe des entrepreneurs elle-même travaille pour un marché local soutenu par les transferts publics. Pourra-t-elle porter un développement plus endogène?

### II-1-1-3 : Ils atteignent leurs limites dans le domaine institutionnel

Les départements d'outre-mer doivent être considérés en tenant compte de leurs réalités. Ils ont des intérêts propres dont la France et l'UE ne tiennent pas toujours compte, notamment dans leurs politiques commerciales, de coopération et d'aide au développement. Et pourtant, du fait de leur statut, ces intérêts sont aussi des intérêts nationaux et européens.

Les lieux de décision sont très nombreux, tant au niveau européen que national et local. L'agencement de ces pouvoirs de décision empêche d'affirmer des choix stratégiques majeurs. Ni l'Etat, ni la Commission Européenne n'ont de vision stratégique pour La Réunion. Ils ne jouent pas toujours le jeu de l'adaptation de la législation nationale et des directives communautaires rendue possible par l'article 73 de la Constitution et par l'article 349 du TFUE.

Les départements d'outre-mer restent dépendants de décisions parisiennes ou bruxelloises relativement indifférentes à leurs enjeux. Il faudrait un Etat et une Commission Européenne mieux présents et des collectivités plus responsables, créer un véritable pouvoir de décision dans les départements d'outre-mer où la volonté collective doit déboucher sur une gouvernance partagée par les collectivités. Jusqu'ici le « centre » domine la « périphérie » : il devrait désormais composer avec elle et un pouvoir local devrait être associé aux décisions nationales et européennes afin de permettre aux DOM de devenir des centres de rayonnement de la France et de l'UE dans leur environnement géographique.

Les adaptations réglementaires et législatives, mais aussi le droit à l'expérimentation et même une évolution de l'article 73 alinéa 5 de la Constitution vers l'alignement sur le droit commun des DOM pour le cas particulier de La Réunion permettront de traiter de façon spécifique des questions qui se posent de façon singulière dans l'île.

C'est pourquoi il est préconisé les mesures stratégiques suivantes :

1. Passer de la domination parisienne et bruxelloise au partenariat, à la fois pour alléger la tutelle ressentie et pour une meilleure efficacité des décisions ;
2. Utiliser de façon pleine et entière les possibilités d'adaptation de l'article 73 de la Constitution et de l'article 349 du TFUE des lois nationales et directives européennes aux spécificités des départements d'outre-mer notamment dans les domaines douanier, commercial, fiscal, agricole ;
3. Supprimer l'alinéa 5 de l'article 73 de la Constitution ;
4. Aller vers la coordination des politiques de développement entre les différents niveaux de collectivités pour l'émergence d'un pôle local de décision ;
5. Coordonner les politiques de chaque ministère avec le ministère des outre-mer pour une meilleure impulsion et coordination de l'action gouvernementale au plan national ;
6. Demander le rattachement de l'unité chargée des RUP au Président de la Commission Européenne pour une meilleure impulsion et coordination des politiques au plan européen ;
7. Demander un plus grand engagement de l'Etat dans la défense des intérêts de régions ultrapériphériques vis-à-vis de la Commission Européenne ;
8. Donner une personnalité internationale aux régions ultrapériphérique.

***II-1-2 : La nécessité d'un développement à la fois plus endogène et ouvert au monde, fondé sur les avantages comparatifs et compétitifs***

*Sur le fond*, il s'agit ni plus, ni moins que d'inventer projet social pour les départements d'outre-mer, en s'appuyant sur leurs fondamentaux. Au cours de leur histoire, ils ont connu deux projets sociaux, le projet colonial et le projet assimilationniste. Sous la colonisation, le but était de produire à bon marché des denrées tropicales pour la Métropole. Cela s'est traduit par la mise en œuvre d'une économie et d'une société de plantation. Avec la départementalisation, c'était l'assimilation à la Métropole. Un objectif : le rattrapage ; une méthode : faire comme en France. D'où l'application dans les départements d'outre-mer d'un modèle importé d'un pays industrialisé, le mimétisme des lois et règlements, même si des possibilités d'adaptation existent tout en étant peu utilisées.

Les Outre-Mer ont pourtant besoin d'un nouveau projet économique qui répondrait mieux à la demande sociale et augmenterait leur propension à exporter. Ils doivent compter davantage sur leurs propres forces, en s'appuyant sur leurs avantages comparatifs, sur l'innovation et la créativité. Au moment où « l'égalité réelle » devient un objectif, les départements d'outre-mer, tout en étant région française et européenne, doivent définir un modèle qui a sa propre cohérence politique, économique et sociale.

Les départements d'outre-Mer disposent de nombreux atouts favorables à ce développement plus endogène : des infrastructures publiques de qualité, une situation sanitaire de type européen, une main-d'oeuvre jeune et bien formée, un environnement juridique stable, une inflation contenue et des dispositifs

performants de financement des investissements avec un système bancaire moderne et toute une panoplie d'aides financières et fiscales locales, nationales et européennes.

Les économies ultramarines, de plus en plus tertiariées, peuvent encore s'appuyer sur leur marché intérieur encore porteur sous le triple effet de la croissance démographique, de l'augmentation des niveaux de vie et de la consommation toujours plus grande de services.

Pour un développement plus endogène, l'agriculture reste la base du système productif des départements d'outre-Mer, tant par les secteurs traditionnels que par les filières modernes. La pêche et l'aquaculture disposent presque partout, de potentialités à développer aussi bien pour les débouchés locaux qu'extérieurs. Le tourisme est devenu le principal secteur exportateur des Outre-Mer. L'amélioration de ses performances est essentielle pour augmenter sa part dans les échanges et mieux équilibrer les balances de transferts. L'examen des recettes touristiques des Outre-Mer et d'autres petites économies insulaires montre le chemin qui reste à parcourir. La Réunion avec 400 euros de dépenses touristiques par habitant et même les Antilles françaises avec quelque 600 €, restent à la traîne, loin des meilleurs comme la Barbade (2000 US\$) et les Bahamas (4000 US\$)<sup>18</sup>.

La nouvelle économie ultramarine devra aussi aller chercher des relais de croissance à l'international. Cela passe d'abord par l'augmentation des exportations de biens et de services. Le développement de la production et des échanges peut aussi s'appuyer sur de nouveaux circuits d'approvisionnement à partir des pays environnants. Il est possible à la Guyane de s'approvisionner au Brésil ou au Surinam en produits que ces pays exportent déjà vers l'UE et qui sont déjà aux normes (viandes, composants pour produits alimentaires...). En matière d'alimentation animale, La Réunion importe de Métropole chaque année 145 000 tonnes de matières premières, alors que des possibilités de productions existent à Madagascar.

Enfin, le développement productif local peut se faire en complémentarité avec la région. On avance souvent l'idée d'une division régionale des étapes de la production, en localisant les activités à forte intensité capitaliste dans les Outre-Mer et en installant les activités de main-d'oeuvre dans un pays voisin<sup>19</sup>. Les départements d'outre-mer proposent à cet égard des modalités de financement très avantageuses avec des taux d'intérêt très bas (pour La Réunion en moyenne deux fois inférieurs à ceux pratiqués à Maurice) ; et des aides financières et fiscales à l'investissement.

Dans l'océan Indien, il serait nécessaire d'associer La Réunion et Mayotte à une mise en valeur des Terres Australes et Antarctiques Françaises (Iles Eparses, et, plus particulièrement les Kerguelen et l'île Saint-Paul). Très riches en ressources naturelles diverses, les TAAF constituent la « nouvelle frontière » de La Réunion et de Mayotte. Elles peuvent leur donner une nouvelle dimension et être à la base d'un plus grand développement productif. Les possibilités offertes par ces dernières sont intéressantes en termes d'aliments pour l'aquaculture (à partir du krill), de viande de moutons ou de rennes pour la consommation humaine, de

---

<sup>18</sup> Aux extrêmes, on trouve Mayotte, avec 60 € et les îles Vierges britanniques (20 000 US\$) ou encore les îles Caïmans (30 000 US\$).

<sup>19</sup> Un projet de production à La Réunion de sous-vêtements en fibres synthétiques prévoit de localiser dans cette île l'activité tricotage, qui nécessite un investissement important (tricoteuses et de matériels connexes) et de réaliser la finition et la teinture des produits à Maurice.

produits divers fabriqués à partir des algues... Un renforcement de la présence d'hommes sur ces territoires permettrait une meilleure surveillance des zones de pêche. Un partenariat public-privé sera nécessaire pour structurer une mise en valeur respectueuse de l'environnement. Une étude de faisabilité est un préalable à réaliser. Il conviendrait de séparer les activités de la mission recherche des TAAF de celles concernant les expéditions polaires françaises, les deux secteurs étant regroupés au sein de l'Institut Français pour la Recherche et la Technologie Polaire (IFRTP) basé à Brest. Les premières seraient alors intégrées dans la politique maritime française dans l'océan Indien. Dans ce cas, la gestion des ressources des TAAF serait confiée à l'IFREMER plutôt qu'au Muséum d'Histoire Naturelle de Paris et les recherches scientifiques conduites par des Instituts basés à La Réunion.

Depuis la programmation 2007-2013 des crédits européens, les départements d'outre-mer ont déclaré vouloir passer de la logique de rattrapage à celle de la compétitivité. Il leur revient de redéfinir un modèle local de développement économique et social s'inscrivant dans la ligne définie par la Stratégie Europe 2020 et dans les plans de convergence prévus par la loi de l'égalité réelle en cours de discussion au Parlement. Cette vision doit intégrer les nouveaux défis globaux tels que le changement climatique et la transition énergétique, ainsi que les défis liés à l'insertion des départements d'outre-mer dans leurs environnements géographiques.

## **II-2 : Faire des environnements régionaux des Outre-mer des espaces développés et intégrés dans le cadre de la politique européenne de grand voisinage**

L'insertion des départements d'outre-mer dans leurs zones géographiques constitue une orientation stratégique tant pour la France que pour l'Union européenne. Elles doivent donc définir une stratégie dans chacun des espaces concernés. Le développement des échanges régionaux passe par la transformation des environnements géographiques en espaces intégrés qui incluraient les départements d'outre-Mer. L'objectif, de longue haleine, est de viser un co-développement régional, facteur de convergences socioéconomiques entre les territoires concernés. Outre le bien-être de leurs populations, le développement des pays voisins est nécessaire pour créer des débouchés solvables pour les exportations régionales ; pour réduire les risques sanitaires liés aux épidémies ; pour diminuer les écarts régionaux des niveaux de vie qui génèrent des migrations clandestines.

## ***II-2-1 : Une volonté partagée ; une mise en œuvre malaisée***

La France et, surtout, l'Union européenne, ont toujours aidé à la constitution, par les pays du Sud, d'ensembles régionaux stables et développés, condition nécessaire à l'accroissement des échanges. Elles soutiennent financièrement et politiquement les organisations d'intégration régionale. Ainsi, la France est la principale contributrice (40%) au budget de fonctionnement de la Commission de l'océan Indien, lui apporte une assistance technique et participe au financement de certains de ses programmes. L'Union européenne, par le biais du FED et dans le cadre des accords de Lomé puis de Cotonou aide les pays ACP, soit de façon bilatérale (programmes indicatifs nationaux), soit de façon multilatérale par le biais des programmes indicatifs régionaux. Elle est ainsi le principal bailleur de fonds des organisations régionales du sud-ouest de l'océan Indien et de l'Afrique orientale et australe. Pour la programmation 2008-2013 (Xe FED) l'ensemble COMESA, IGAD, COI et EAC<sup>20</sup> a obtenu un financement du FED à hauteur de 645 millions d'euros. Quant à la SADC, le montant qui lui a été alloué pour la même période s'élève à 136 millions d'euros. La Commission de l'océan Indien s'est vue allouer une enveloppe de 50 M d'euros au titre du XIème FED. Le Fonds européen de développement a alloué 165 millions d'euros à la mise en œuvre du programme indicatif régional pour la région des Caraïbes pour la période 2008-2013<sup>21</sup>. Les engagements de l'UE pour la période 2015 à 2020 sont de 346 M€. La Guyane, quant à elle, dispose d'un mécanisme adapté à sa position continentale, le Programme opérationnel Amazonie, pour la coopération avec ses voisins, États fédérés de l'Amapá ou du Para au Brésil et Suriname approuvé en 2008. Le coût du programme s'élève 17,1 millions d'euros provenant du FEDER (75%) ainsi que de la participation financière du Surinam et du Brésil.

Afin de se mettre en conformité avec les règles de l'OMC, notamment la fin de la non-réciprocité des préférences commerciales, l'Union européenne a signé avec les pays ACP l'accord de Cotonou. Celui-ci prévoit que les relations économiques entre ces deux parties soient organisées dans le cadre d'Accords de Partenariat Economique (APE). Ces derniers affichaient deux objectifs : le développement économique<sup>22</sup> et l'intégration régionale. Pour ce faire, les pays ACP sont regroupés en six ensembles. Les Caraïbes sont un de ceux-là. Les îles indépendantes de l'océan Indien sont rattachées à l'entité AfOA (Afrique orientale et australe). Seul l'ensemble Caraïbe a signé un APE complet dans les délais, c'est-à-dire avant 2008. Devant le risque de procéder à des échanges commerciaux avec l'UE sur la base du système de préférence généralisée (SPG), moins favorable que les accords préférentiels existants, des pays ont signé des accords intérimaires pour préserver certains acquis. Ainsi, la plupart des APE signés ne sont qu'intérimaires et partiels, créant des statuts commerciaux différenciés au sein de chaque zone. Dans le groupe AfOA (Afrique orientale et australe) seuls

---

<sup>20</sup> IGAD : Autorité Gouvernementale pour le Développement (regroupe les pays de la Corne de l'Afrique) ; EAC : East African Community (Communauté de l'Afrique de l'Est).

<sup>21</sup> Seize pays de la zone des Caraïbes sont membres du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et du CARIFORUM (forum des États ACP des Caraïbes). À une exception près, ces pays sont également signataires de l'accord de Cotonou (accord de partenariat avec l'UE)

<sup>22</sup> CEDEAO (Afrique occidentale) ; CEMAC (Afrique centrale), SADC, ESA (AfOA, Afrique orientale et australe), CARAÏBES et PACIFIQUE.



Madagascar, les Comores, les Seychelles, Maurice et le Zimbabwe ont signé un accord intérimaire à la date butoir du 31 décembre 2007.

Ainsi, alors qu'ils voulaient favoriser l'intégration régionale, les APE l'ont, au contraire, fragilisée. En effet, le découpage régional organisé dans le cadre des négociations pour les APE ne coïncide pas avec les regroupements régionaux déjà existants, notamment en Afrique australe et orientale. Par ailleurs, quelques pays d'Afrique appartiennent à plusieurs groupements régionaux, mais ne peuvent négocier d'APE que dans le cadre d'une seule région. C'est le cas de plusieurs pays à la fois membres de SADC et de COMESA. Enfin, les accords intérimaires signés au sein de plusieurs entités ont eu pour conséquence la dislocation des régions et une menace sur la cohérence des démarches d'intégration régionale. Dans les environnements régionaux des départements d'outre-mer, il faut profiter de l'échec des APE en matière d'intégration régionale pour relancer la politique européenne de grand voisinage.

### ***II-2-2 : Construire, dans le cadre de la politique européenne de grand voisinage, des espaces régionaux intégrés***

Le concept de " grand voisinage " défini par la Commission européenne en 2004 semblait être un cadre pertinent pour dynamiser l'insertion régionale des RUP, mais force est de reconnaître que sa portée est restée jusqu'à présent très limitée. Elle visait à faciliter la coopération des RUP avec leurs pays voisins en renforçant les liens économiques, sociaux et culturels, les échanges des biens et des services, et le déplacement des personnes. Il s'agissait d'une initiative de la Commission Européenne dont le but était de mieux coordonner les efforts déployés dans l'ensemble des politiques communautaires concernées. Elle est un peu tombée en désuétude. Il convient de lui donner une nouvelle impulsion sous la forme d'un plan d'action complet, doté de moyens et d'instruments adaptés à la réalité de chaque zone géographique, et qui inclut en son sein des formules innovantes en matière d'instruments financiers.

Les espaces régionaux concernés sont la Caraïbe, pour la Guadeloupe et la Martinique ; l'Amazonie, plus précisément le Plateau des Guyanes pour la Guyane ; et le sud-ouest de l'océan Indien pour La Réunion et Mayotte. Ils possèdent, à côté d'une incontestable diversité, de nombreux points communs : insularité, en dehors de la Guyane, position stratégique, histoire coloniale, peuplement issu souvent des mêmes pays, cultures partagées, disparités de développement...

Il serait nécessaire tout d'abord :

- de les doter d'un plan de développement commun et concerté, dans une optique macrorégionale, dans l'esprit de ce qui a été fait pour la région Baltique. Ce plan d'action se ferait selon une approche systémique afin de développer les interactions des différentes mesures et provoquer une dynamique d'ensemble. Il comporterait quatre piliers agissant en interrelations, ici distingués pour les besoins de l'exposé, mais réunis dans une démarche intégrée. D'abord, il faut mettre l'accent sur un environnement durable. Le caractère équatorial et tropical et majoritairement insulaire des espaces concernés commande

de mettre l'accent sur une gestion écosystémique des espaces océaniques, sur la préservation des zones naturelles, sur la sauvegarde de la biodiversité ainsi que sur l'atténuation du changement climatique et la nécessité de s'y adapter.

Ensuite, ces régions doivent, globalement, accéder au développement. Les disparités de développement plaident pour une philosophie de codéveloppement qui privilégie un développement mutuellement profitable des territoires concernés. Il convient à la fois d'aller vers un développement plus endogène, tout en étant ouvert au monde, en levant les obstacles aux échanges et aux investissements étrangers. Le développement passe par le monde des entreprises locales qu'il importe de conforter dans l'esprit du Small Business Act et par l'innovation qu'il importe de stimuler. La préoccupation essentielle doit être la création d'emplois et la cohésion sociale par une croissance inclusive prônée de façon unanime. Il faut aussi bâtir des régions accessibles et attractives. Elles sont déjà situées sur des grandes voies de communications mais manquent à la fois de liaisons directes et surtout de liaisons interrégionales. La qualité des relations humaines dans les secteurs du tourisme, des échanges éducatifs ou de la coopération sanitaire doit faire beaucoup pour l'attractivité de ces régions.

Enfin, les départements d'outre-mer doivent s'inscrire dans des régions sûres. L'importance du trafic maritime dans ces régions d'intenses passages multiplie les risques de pollution, accidentelle ou non. Elle est grosse aussi de tous les trafics illicites et propices à la piraterie maritime, plus particulièrement au large des côtes de l'Afrique de l'est et du nord-est. La coopération en matière de lutte contre la criminalité s'impose naturellement.

Ainsi, il serait possible de construire des espaces régionaux dans les environnements des Outre-mer en mettant en œuvre la politique européenne de « grand voisinage » lancée en 2004. Il s'agirait de constituer des espaces intégrés où s'élaboreraient des politiques communes structurantes permettant d'aller vers des convergences économiques et sociales, où seraient améliorées les liaisons maritimes, aériennes et numériques, et où se déploieraient des flux commerciaux.

### ***II-2-3 : Agir dans un cadre intégré en y associant les départements d'outre-mer***

Cette approche régionale multisectorielle intégrée doit partir :

- *d'un document stratégique partagé pour un développement mutuellement profitable des départements d'outre-mer, des pays et des territoires de leur environnement géographique.*

Jusqu'ici l'élaboration des politiques ne prenait pas suffisamment en compte la complexité des espaces géographiques. On appliquait toujours une méthode stéréotypée consistant à partir des trois thématiques usitées de par le monde, le développement économique, l'environnement, le social. Ces thématiques sont plaquées sur départements d'outre-mer et leur environnement régional, sans être replacées dans le temps long de la construction de la spécificité de ces espaces. En outre, les actions sont menées

isolément les unes des autres, sans que les effets pervers des unes sur les autres, ne soient véritablement pris en compte. *Sur le fond*, il s'agit ni plus, ni moins que d'inventer projet de co-développement pour les espaces concernés, en s'appuyant sur leurs fondamentaux (insularité, histoire coloniale, politique de développement, disparités de situations...). Cette question est d'importance : une élaboration mal conçue ne peut que déboucher sur des outils inadaptés.

Les financements doivent être adaptés aux réalités structurelles de ces espaces qui réclament souvent des formules d'intervention *sui generis*. Ils sont importants mais épars, constituant autant d'outils souvent inadaptés, complexes à coordonner, comme en témoigne le long feuillet de l'harmonisation des crédits du FED et du FEDER, sans oublier celle des financements de l'Union européenne des politiques de cohésion, de la recherche, de l'agriculture, de la pêche, des transports... Et comme le montre la difficile mise en œuvre du volet développement des APE financé par le FED<sup>23</sup>. Une coordination et une utilisation plus stratégique des programmes communautaires apporterait une meilleure optimisation.

Toutefois, cette coordination est malaisée en raison des obstacles techniques tenant à l'absence de synchronisation de la gestion des différents fonds, au décalage des calendriers de leur programmation et de leur exécution. Mais le problème va au-delà des considérations techniques et revêt des aspects juridiques : la gestion des fonds s'appuie sur un cadre législatif européen alors que la situation des différents espaces régionaux est toute différente. Nous n'y sommes pas seulement en présence de pays européens mais aussi de pays ACP engagés de façon différenciée sur la voie de développement. Quand il s'agit de coopération entre régions européennes des Etats-membres s'appliquent les directives et les règlements. Quand il s'agit de coopération avec des Etats-tiers s'impose le droit international.

La complexité des régions concernées, tant pour ce qui est des pays que des structures régionales, ajoute encore à l'inadaptation des règlements. Nous avons dit la grande hétérogénéité de ces pays qui font de surcroît partie de plusieurs organisations d'intégration régionale, ce qui rend toute coordination plus difficile. La présence de RUP complique encore la mise en œuvre des programmes.

Au-delà de l'articulation des crédits du FED et du FEDER, sans doute faudra-t-il dégager des crédits européens additionnels pour aider à l'intégration régionale. C'est pourquoi, de toutes parts, monte l'idée de la création, à l'image de l'Instrument européen de voisinage et de partenariat, d'un instrument financier unique de coopération entre les RUP/ACP/PTOM, sur mesure et de nature horizontale, c'est-à-dire relevant conjointement et non séparément de différentes DG (Directions Générales) de la Commission : cela faciliterait considérablement la construction de ces espaces intégrés.

- La démarche intégrée et l'élaboration d'un cadre juridique et financier sont à compléter par une nouvelle gouvernance. Chacun des espaces régionaux des départements d'outre-Mer devra disposer d'un espace de gouvernance qui pilotera leur développement commun. Une instance de concertation

---

<sup>23</sup> Ainsi, concernant les pays du Cariforum, l'Union européenne, par le biais du FED, a investi 147 M€ entre 2012 et 2015 pour soutenir la mise en œuvre de l'APE (collecte des données et des taxes, convergence réglementaire, consolidation du marché unique du CARICOM etc.).

et de décision associera l'ensemble des pays et territoires des environnements concernés y compris les RUP.

Dans l'océan Indien, cela pourrait être la COI, à condition qu'elle évolue vers une « Communauté de l'océan Indien » intégrant tous les territoires de la France dans l'Océan Indien. La France et l'Union européenne seront associées et joueront le rôle de « facilitateurs ». Soutenues par l'instrument financier déjà mentionné, les actions décidées conjointement pourraient être mises en œuvre notamment par un Groupement Européen de Coopération Territoriale (GECT). Il faudra cependant faire évoluer cet instrument. Jusqu'ici, il regroupe des partenaires établis dans au moins deux Etats-membres. Il faut l'adapter afin qu'ils puissent réunir les RUP et leurs Etats voisins. Un GECT nouvelle formule serait créé dans la Caraïbe, dans le « Plateau des Guyanes » et dans un espace swahili autour de Mayotte et des Comores, avec notamment le nord du Mozambique et le Nord/Nord-Ouest de Madagascar.

### **II-3 : Utiliser pleinement l'atout des Outre-mer pour la France et l'Union européenne à l'heure de la mondialisation**

Les départements d'outre-mer, mais cela vaut aussi pour toutes les régions ultrapériphériques ainsi que les pays et territoires d'Outre-mer européens, confèrent une dimension spéciale à la France et à l'Union européenne: un territoire présent dans tous les océans, une responsabilité accrue dans la préservation des biens publics mondiaux, le premier espace maritime mondial.

#### ***II-3-1 : Faire des départements d'outre-mer les avant-postes de la France et de l'Union européenne aux Amériques et dans l'océan Indien***

Les départements d'outre-mer sont des points d'appui pour le développement de la présence politique, diplomatique et économique de la France et de l'Union européenne dans les différentes parties du Monde. Il convient donc :

- De développer la présence politique, diplomatique et économique de la France et de l'Union européenne aux Amériques et dans l'océan Indien

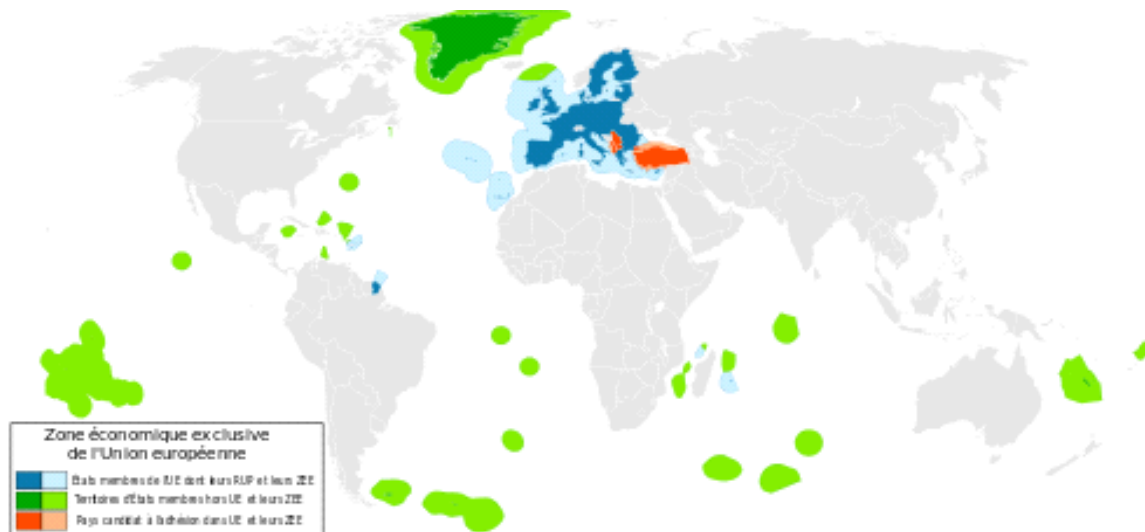
Ils occupent des positions stratégiques : Mayotte, à l'entrée nord du canal de Mozambique, autoroute du pétrole; La Réunion sur les grandes voies maritimes unissant l'Afrique à l'Asie ; Guadeloupe et Martinique au cœur de la Caraïbe et sur la route maritime du canal transocéanique de Panama à la capacité renforcée, entre les océans Atlantique et Pacifique ; Guyane, en Amérique Latine, qui donne à la France et à l'Europe une frontière terrestre de 730 kilomètres avec le Brésil, géant émergent.

Les départements d'outre-mer font de la France une puissance moyenne à vocation universaliste et de l'Union européenne une grande puissance, participant ainsi à l'existence d'un monde multipolaire, facteur d'équilibre face à d'autres puissances mondiales affirmées ou en émergentes, telles que les Etats-Unis, le Brésil, la Chine et l'Inde.

Inserées dans des réalités géopolitiques différentes de celles de l'Union européenne continentale, les départements d'outre-mer véhiculent dans le monde, les valeurs françaises et européennes de démocratie, de paix, de respect des droits de l'Homme et des droits fondamentaux.

Les départements d'outre-mer donnent une dimension maritime internationale à la France et à l'Union européenne. Ils apportent une zone économique exclusive de 655 133 Km<sup>2</sup> de kilomètres carrés situés dans la mer Caraïbe avec la Guadeloupe et la Martinique (143 618 Km<sup>2</sup>), l'océan Atlantique avec la Guyane (133 949 Km<sup>2</sup>) et l'océan Indien avec La Réunion et Mayotte (378 136 Km<sup>2</sup>)<sup>24</sup>.

Le domaine maritime des départements d'Outre-mer est ainsi presque deux fois plus étendu que celui de la France métropolitaine (334 604 Km<sup>2</sup>). Certes, il ne représente qu'une part modeste des 10,9 millions de km<sup>2</sup> de zones économiques exclusives des Outre-mer français. Grâce à ses Outre-mer, la France possède le deuxième plus vaste ZEE du monde après celle des Etats-Unis, et l'Union européenne, avec les siens, de très loin la plus importante du monde avec au total 25 millions de kilomètres carrés.



Les zones économiques exclusives de l'Union européenne

Cette exceptionnelle dimension maritime de la France et de l'Union européenne leur donne une grande importance stratégique ; les expose à des revendications de diverses natures par des Etats étrangers, au pillage de leurs ressources et à une pression migratoire très forte ; les charge d'une responsabilité accrue dans la surveillance des mers comme la lutte contre la pêche illégale, les actes de piraterie ou le trafic de drogue ou encore comme la sécurisation des transports, notamment pétroliers dans les Caraïbes et le sud-ouest de l'océan Indien ; leur offre une légitimité pour mener une politique maritime intégrée dans plusieurs bassins océaniques.

<sup>24</sup> Dans l'océan Indien, les TAAF disposent d'un domaine maritime encore plus étendu, mais le présent rapport ne porte que sur les départements d'outre-mer.

Ainsi localisés sur des routes maritimes et au contact d'autres grands ensembles économiques, les départements d'outre-mer occupent une position importante pour les échanges commerciaux. Ils facilitent la promotion de l'influence française, et plus spécifiquement de la valorisation des atouts économiques de la France et de l'Union européenne et de l'exportation des savoir-faire locaux, français et européens dans des secteurs à haute spécialisation : énergies marines, gestion des littoraux ; biodiversité ; filières culturelles ; protection civile des populations et gestion des risques environnementaux ; coopération hospitalière ; énergie solaire, gestion des déchets, exploitation du bois et des forêts de façon durable (Guyane et pays voisins).

Grâce à leur niveau de développement, les départements d'outre-mer peuvent mettre un gros potentiel de coopération à la disposition des pays de leurs régions respectives ou au-delà, avec lesquels ils présentent de communes caractéristiques. Ils peuvent agir pour le codéveloppement de ces espaces dans le cadre d'une véritable politique européenne de grand voisinage, en raison de leurs liens géographiques, culturels et historiques avec d'autres pays et d'autres peuples, en Afrique orientale et australe, dans l'océan Indien, dans la Caraïbe et sur le continent sud-américain. Ils peuvent relayer les politiques de coopération et d'aide au développement menées par la France et l'Union européenne dans leurs régions dans la lutte contre la pauvreté, le développement durable, la gestion des flux migratoires et la sécurisation régionale. Ils peuvent accompagner ces politiques dans les pays voisins aussi bien dans des projets de renforcement de capacités administratives que de formation, d'éducation, de santé, de création de PME, dans les secteurs de l'agriculture, de la pêche ou de prévention des risques naturels.

### ***II-3-2 : Promouvoir les biens publics mondiaux à l'échelle régionale***

Les départements d'outre-mer, en raison de leurs caractéristiques géomorphologiques et climatiques, offrent une biodiversité exceptionnelle et une grande diversité de ressources naturelles (marines, halieutiques, agricoles et forestières...). Il importe tout à la fois de protéger et de valoriser ce patrimoine naturel, de se prémunir et d'agir contre les risques naturels, de faire des Outre-mer des atouts pour la recherche scientifique et l'innovation, d'assurer la sécurité des Outre-mer et de leurs espaces régionaux.

#### **II-3-2-1 : Protéger et valoriser le patrimoine naturel :**

Pour ce qui concerne la biodiversité, grâce à ses Outre-mer, la France dispose d'un des plus importants patrimoines mondiaux, maritime (10,9 millions de km<sup>2</sup> de zone économique exclusive, 10% de la totalité des récifs coralliens de la planète...) et terrestre (forêts de La Réunion et surtout de Guyane, où subsiste un des derniers grands espaces préservés de forêt primaire équatoriale amazonienne...). Ce patrimoine représente un potentiel de découvertes et d'innovations dans les domaines de la recherche pharmaceutique ou agronomique. Cette situation confère à la France une responsabilité particulière dans la défense des grands équilibres mondiaux.

Les écosystèmes ultramarins sont relativement préservés, en regard de la situation dans le reste du monde<sup>25</sup>. Mais ils restent en général très dépendants de l'environnement régional, ce qui rend incontournable coopération régionale.

### II-3-2-2 : Prévenir et gérer les catastrophes naturelles ; lutter contre le réchauffement climatique :

Il convient aussi de prévenir et de gérer les catastrophes naturelles. Situés en zone intertropicale, les départements d'outre-mer sont soumis à de nombreux aléas naturels, dont les effets risquent d'être aggravés par le changement climatique causé par les gaz à effet de serre. Selon les estimations scientifiques, les événements climatiques et météorologiques devraient augmenter de fréquence et d'intensité : fortes pluies, sécheresses, élévation des températures, cyclones.

D'après le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), les *scenarii* d'évolution pour les petites îles de l'océan Indien indiquent une élévation du niveau marin de 20 cm à l'horizon 2050. Dans les DFA, en 2050, le niveau de la mer s'élèverait à près de 10 cm, et en 2100 dans les Antilles à plus de 40 cm ! Sur des côtes basses, cela entraîne des intrusions marines sur plusieurs centaines de mètres à l'intérieur des terres. Les conséquences seraient désastreuses tant sur l'environnement que sur les populations et les activités locales. La vulnérabilité des zones côtières risque de s'accroître. Mangroves et récifs coralliens, milieux de vie et brise-lames protecteurs des côtes, sont menacés. La forte littoralisation du peuplement et des activités des populations risque d'être mise à mal. Une vue prospective des intrusions marines à horizon 2050 dans la Caraïbe montre que toutes les îles seraient potentiellement affectées, y compris la Guadeloupe et la Martinique. En 2050, une élévation du niveau de la mer de 10 cm conjuguée au passage d'un cyclone ferait disparaître sous les eaux toute la partie historique de Fort-de-France. En 2100 en Guadeloupe, la piste de l'aéroport Pôle Caraïbe, la décharge et une partie de la ZI de Jarry seraient noyées, d'après une étude du BRGM de 2011. En Guyane, c'est encore plus grave, car la côte est encore plus basse : la moindre élévation millimétrique du niveau de la mer entraînera des phénomènes de submersion et d'inondations sur tout le littoral.

La coopération s'organise. La Commission de l'océan Indien (COI) a mis en place dans ses Etats-membres un système d'alerte et de réponse aux catastrophes naturelles dans le triple objectif de prévention, de traitement de crise et de résilience. Dans la Caraïbe, la gestion des risques, et plus particulièrement, les risques tsunami et sismique, fait l'objet de multiples coopérations dont l'accord de protection civile France /CARICOM de 2016. Mais ce n'est pas le cas de l'élévation du niveau de la mer qu'il faudrait prendre en compte. Il est donc préconisé que :

- Les départements d'outre-mer constituent des laboratoires privilégiés pour analyser le changement climatique et lutter contre ses effets.

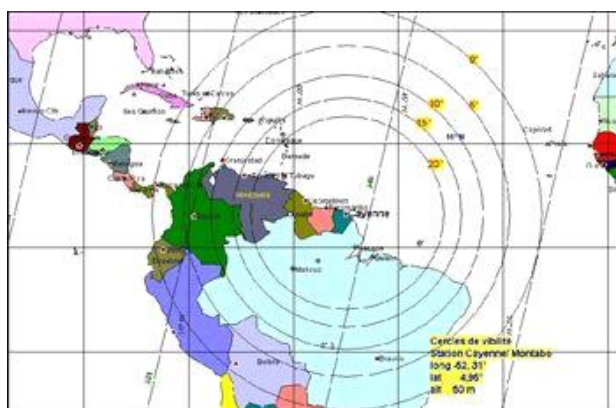
---

<sup>25</sup> 10% des récifs coralliens mondiaux auraient été détruits, 60% auraient été dégradés et seuls 30% demeureraient encore sains

### II-3-2-3 : Les départements d'outre-mer, atouts pour la recherche et l'innovation :

Plus globalement, les départements d'outre-mer doivent s'ériger en portails scientifiques dans leur zone géographique. La recherche et l'innovation sont au cœur des politiques de l'Union européenne et leur importance a été soulignée dans la stratégie Europe 2020. Les départements d'outre-mer sont des atouts pour la recherche scientifique et l'innovation. Ils le doivent à leur biodiversité exceptionnelle, à leurs climats chauds et humides et à leurs géomorphologiques associant les socles précambriens de Guyane au volcanisme péleén de bordure de plaques tectoniques comme aux Antilles ou au volcanisme hawaïen intra-plaque de point chaud comme à Mayotte et, surtout à La Réunion. Ils offrent un potentiel immense de recherche et d'innovation dans des secteurs comme l'agroalimentaire, les sources d'énergie renouvelables, l'astrophysique, les sciences aérospatiales, l'océanographie, la volcanologie, la sismologie ou l'étude des impacts du changement climatique. Tout cela fait des départements d'outre-mer des laboratoires d'idées, dans lesquels les grands défis mondiaux peuvent être délimités, analysés et modélisés, au bénéfice de leurs zones géographiques, de la France, de l'Union européenne ainsi que de l'ensemble du monde.

Les départements d'outre-mer constituent enfin des plateformes de dissémination technologique dans leur environnement respectif. Depuis 2012, la Station de Surveillance de l'Environnement Assistée par Satellite pour l'Océan Indien (SEAS-OI) située à La Réunion couvre les pays membres de la COI et les régions côtières de l'Afrique orientale et australe. Dans le même esprit, SEAS Guyane (Surveillance de l'Environnement Amazonien Assistée par Satellite) est une plateforme technologique qui permet de disposer de données satellitaires d'observation de l'environnement amazonien et caribéen. Unique en Europe et en Amérique du Sud, cette plateforme technologique permet de disposer des données nécessaires au suivi des ressources et à la gestion du bassin amazonien (7 millions de Km<sup>2</sup>) et contribue à l'initiative Global Monitoring Environment and Security.



*SEAS Guyane*

En raison de ses terres d'outre-mer et de l'extension considérable de son domaine maritime, la France a une légitimité et une responsabilité particulières dans la défense de l'environnement régional. En agissant



ainsi pour la préservation et la promotion de la biodiversité, non seulement de ses Outre-mer, mais aussi de leurs environnements régionaux, la France renforce son audience dans le dialogue international. C'est ce qu'ont notamment montré la conférence de la Convention sur la diversité biologique qui s'est tenue à Nagoya en octobre 2010 ou encore le succès de la Conférence de Paris sur le climat (COP 21) en 2015...

A titre d'exemple, La France doit se saisir de la question de la protection des tortues marines entre la Guyane et le Surinam dans le cadre d'un projet de coopération scientifique. En effet ; le Centre National de Recherche Scientifique (CNRS) avec le parc naturel régional de Guyane mènent des campagnes de sensibilisation pour la protection des tortues marines dans la réserve naturelle de l'Amana<sup>26</sup>. Malheureusement aucune action n'est menée sur les côtes surinamaises qui géographiquement devraient faire partie de l'espace protégé de la réserve.

Il est donc proposé de :

- Positionner les départements d'outre-mer en tant que pôles d'excellence de la France et de l'Europe

#### III-3-2-4 : Maîtriser les épidémies à l'échelle régionale :

Une priorité sanitaire consiste à maîtriser les risques sanitaires partagés avec les pays des environnements des Outre-mer. Les maladies infectieuses (infections sexuellement transmissibles dont le VIH / Sida, tuberculose, paludisme), les maladies émergentes et réémergentes (chikungunya, dengue, les zoonoses telles que la fièvre de la vallée du Rift, la grippe aviaire, la leptospirose), les alertes sanitaires internationales (SRAS, grippe A H1NI) constituent des enjeux sanitaires qui ne connaissent pas les frontières. Ils se propagent sous l'influence de la circulation des personnes comme des marchandises au sein des différentes zones. En conséquence, la problématique sanitaire doit faire l'objet d'une approche globale au niveau de ces zones géographiques.

Dans ces espaces vulnérables, la France, en raison de la présence de ses Outre-mer, a une responsabilité particulière. Elle est ainsi le seul pays européen membre à part entière de l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS/PAHO). Le niveau de développement de ses équipements sanitaires, la qualité de son personnel médical et paramédical et comme plus généralement son offre de soins lui permettent d'accompagner ses partenaires dans une politique de développement des systèmes de santé pour améliorer la situation sanitaire de la région et contribuer ainsi à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Dans la Région des Caraïbes et de la Guyane, la France dispose grâce ses CFA de fortes capacités de recherche, de soins et de santé publique (Centres hospitaliers universitaires, Instituts Pasteur, ARS, Cellule de l'InVS en région - Cire AG...) susceptibles de soutenir les programmes de surveillance épidémiologique, de

---

<sup>26</sup> La Réserve Naturelle de l'Amana constitue un site de ponte exceptionnel et des plus importants au niveau mondial pour les tortues marines.

prévention et de soins dans la région des Caraïbes et de la Guyane. Elle peut capitaliser sur cette expertise et la renforcer au service de sa coopération avec l'OPS, avec les pays du CARICOM, ainsi qu'avec les pays où elle est déjà fortement engagée dans des actions de coopération bilatérale, telles que la reconstruction d'Haïti et l'appui technique aux politiques de santé en faveur des populations transfrontalières de la Guyane, du Suriname et du Brésil

Au niveau du sud-ouest de l'océan Indien, le risque épidémiologique a justifié la mise en place d'un système d'alerte et des mesures pour le maîtriser<sup>27</sup>. L'émergence de nouvelles maladies nécessite l'établissement de centres avancés de recherche et de veille microbiologique dans les régions d'endémie, pour un diagnostic rapide et fiable et une évaluation des risques d'émergence et de dissémination. Les départements d'outre-mer disposent déjà des infrastructures de recherche qui servent à renforcer la sécurité sanitaire de l'ensemble de leur région ainsi que de l'Europe continentale. L'idée est de mutualiser les moyens dédiés à la réponse aux catastrophes naturelles avec ceux liés aux crises sanitaires, à travers des partenariats les structures des départements d'outre-mer et celles des pays voisins afin de disposer d'un dispositif régional commun de réponse aux crises.

#### II-3-2-5 : La lutte contre l'insécurité et les trafics :

La lutte contre l'insécurité et les trafics revêt une acuité chaque jour accentuée. Il y a d'abord le pillage des ressources naturelles des départements d'outre-mer. C'est le cas de l'orpaillage clandestin qui affecte la Guyane, constituant une atteinte à la souveraineté du territoire national, aux populations, aux ressources du sous-sol et à l'environnement. Pour enrayer ce fléau, la France a mobilisé des moyens militaires afin de détruire les chantiers illégaux tout en protégeant la population amérindienne et en préservant les écosystèmes. Mais la lutte contre l'orpaillage clandestin requiert aussi la collaboration du Brésil dont sont originaires la quasi-totalité des « garimpeiros ». Un accord est passé en 2008 entre la France et le Brésil pour lutter contre l'exploitation aurifère illégale, mais il n'est pas facile à faire vivre.

Il y a aussi la pêche illicite non déclarée et non réglementée, dans les eaux sous juridiction et souveraineté françaises. Son extension au large des Terres Australes et Antarctiques françaises ou sur les côtes guyanaises exige une surveillance et des moyens de lutte efficaces (sanctions pénales renforcées à l'encontre des capitaines en activité de pêche illégale, missions de surveillance/contrôle fréquentes des forces armées, de

---

<sup>27</sup> Créé à la suite de l'épidémie de chikungunya de 2007 à La Réunion, le Centre de Recherche et de Veille sur les Maladies Emergentes dans l'océan Indien (CRVOI) vise à développer une recherche multidisciplinaire dans le domaine des maladies infectieuses émergentes au service des priorités sanitaires de la région océan Indien. Le Projet RSIE, porté par la COI, organise depuis 2008 une réponse régionale pour faire face aux épidémies. Il traduit la volonté des Etats-membres de coordonner la réponse sanitaire en mutualisant leurs ressources. Dans ce cadre, en 2013, est créé le réseau de Surveillance épidémiologique et gestion des alertes (SEGA) et le renforcement des capacités de chaque pays. L'Agence française de Développement (AFD), l'Agence de santé de l'océan Indien (ARS OI), le CIRAD Réunion sont partenaires du réseau. Le réseau « SEGA One Health » surveille désormais à la fois les maladies transmissibles en santé humaine et en santé animale, en suivant l'approche « Un seul monde – Une seule santé / One Health ». Le projet RSIE a instauré une veille sanitaire composée d'experts régionaux au sein de la COI : il reste à construire le lien entre surveillance et riposte.

la gendarmerie maritime, de la gendarmerie nationale, de la direction régionale des affaires maritimes et des douanes). La pêche illicite en Guyane est, depuis les années 2000, exercée majoritairement par des ressortissants brésiliens et surinamais, dans une moindre part. Outre les moyens importants mis en œuvre par l'Etat, la lutte contre la pêche illégale passe également par la coopération avec les pays frontaliers et plus particulièrement avec le Brésil. Français et Brésiliens se sont accordés sur la nécessité d'organiser des patrouilles concomitantes quatre fois par an et de renforcer la coopération avec la police fédérale afin de suspendre les licences des pêcheurs illégaux.

Il y a encore le fléau de la piraterie maritime moderne. Le trafic par voie maritime qui représente 90 % du commerce mondial, est en constante augmentation ; les attaques de bateaux de commerce ou de plaisance aussi, avec parfois des morts. En océan Indien, les zones à très fort risque sont le golfe du Bengale, le Golfe d'Aden et le bassin somalien, les zones à risque sont la mer Rouge, le reste de l'océan Indien jusqu'au canal du Mozambique, et la zone comprise entre les Seychelles, les Maldives et les Laquedives. En Amérique, les zones à risque sont : les eaux territoriales du Pérou, la mer des Caraïbes où les bateaux de plaisance sont des cibles privilégiées, et une partie des côtes brésiliennes. La piraterie est une problématique majeure dans la partie occidentale de l'océan Indien. Les zones du Golfe d'Aden, de la mer Rouge et de la côte somalienne concentrent, à elles seules, plus de la moitié des attaques signalées dans le monde. En 2008, l'Union européenne a lancé une première opération militaire de lutte contre les pirates au large de la Somalie dans le Golfe d'Aden. Dénommée mission Atalante, cette opération sous mandat de l'ONU, regroupe entre 6 et 8 navires européens et des avions de patrouille maritime, chargé de protéger les bateaux du Programme alimentaire mondial (PAM), certains navires marchands les plus sensibles et de dissuader les pirates d'attaquer. Eradiquer cette menace est devenu un enjeu au niveau régional. Toutefois, la réponse efficace ne peut être obtenue qu'au niveau international par un appui aux pays membres de la COI pour mutualiser les moyens de navigation et de détection.

L'action militaire est cependant insuffisante pour résoudre, au fond, le problème. Si la piraterie semble globalement contenue dans l'océan Indien, le risque de résurgence de cette menace perdure tant que la situation politique et économique ne sera pas stabilisée en Somalie. Pour cela, il faut y instaurer, avec l'aide de la communauté internationale, un État de droit et ensuite développer le pays pour que la population puisse subvenir à ses besoins vitaux.

Mentionnons enfin les trafics divers, notamment de drogue, et les flux financiers douteux vers les paradis fiscaux qui prospèrent, dans l'océan Indien mais surtout dans la Caraïbe. L'océan Indien est en outre affecté d'une autre menace de grande ampleur : des attentats terroristes ont frappé de nombreux pays bordiers, du Kenya à l'Indonésie.

Tout cela se traduit par une insécurité, instabilité et des menaces qui affaiblissent les pays concernés et affectent le développement de relations politiques et économiques dans la zone. La lutte contre les risques et les trafics constitue un sujet majeur de coopération qui concerne les pays de la zone, les organisations régionales, la France et l'Union européenne. Et, plus globalement, la communauté internationale dans son ensemble.

### ***II-3-3 : Mettre en œuvre une politique maritime intégrée :***

Il est reconnu que les Outre-mer contribuent à la stature mondiale de la France et de l'Union européenne, notamment par leur positionnement géographique et par l'étendue de leur domaine maritime. Ils doivent jouer un rôle prépondérant dans leurs politiques maritimes qui doivent prendre en compte les particularités régionales. Il s'agit d'adopter une politique maritime volontariste autour de la promotion de la dimension maritime des outre-mer et du développement de la coopération régionale avec les Etats voisins. Une politique maritime intégrée comporte des aspects de protection du patrimoine naturel, de mise en place d'espaces scientifiques performants, de lutte contre la piraterie et la pêche illégale dont il a déjà été fait mention plus haut.

Il reste à tirer un meilleur parti du potentiel économique de la mer et à organiser la gouvernance des bassins maritimes des départements d'outre-mer. Au-delà du développement des biotechnologies et de nouveaux produits à partir de la mer, il importe de mettre ici l'accent sur les ressources halieutiques relativement préservées dont ne profitent pas suffisamment les départements d'outre-mer. Ainsi, en Martinique, 6 navires de plus de 12 mètres pêchaient, pour certains, le vivaneau ou des thonidés au large du Venezuela (Banc de Saba) ou dans les eaux guyanaises. En échange, 41 navires vénézuéliens ont un accès à la ZEE guyanaise sous licences communautaires. Dans l'océan Indien, les pays de la COI ne réalisent que 8% des captures de thon, les pays de l'Union européenne 13%, les pays asiatiques 55% et les autres pays 24%. La Réunion, avec 2500 tonnes, n'effectue que ...0,16% des prises !

La Politique Commune des Pêches (PCP) de l'Union européenne est bâtie pour l'Europe continentale, dans un environnement où la ressource s'épuise, amenant à réduire les capacités de la flottille. Cette politique ne peut s'appliquer dans les départements d'outre-mer dont le contexte est différent. Ces derniers représentent 35 % de la flotte artisanale française et 20 % des effectifs de marins pêcheurs au niveau national. La faible taille des embarcations dans l'ensemble des outre-mer n'étant pas adaptée à la pêche hors zones côtières, la ressource n'est pas impactée par l'activité de pêche dans des proportions équivalentes à l'Europe continentale. La pêche aux Antilles est quasi exclusivement artisanale et majoritairement côtière. En Guyane cohabitent trois flottilles : la pêche industrielle crevette, la pêche artisanale ciblant le poisson blanc et la pêche au vivaneau effectuée sous licence communautaire par des navires vénézuéliens. De même, la pêche réunionnaise comprend trois composantes : la pêche artisanale côtière, la pêche palangrière dans la zone exclusive économique de la Réunion, des îles éparses et de Madagascar, et la pêche hauturière dans les eaux des Terres australes et antarctiques françaises. A Mayotte, une flotte thonière cohabite avec une flottille artisanale. Les capacités de pêche doivent être augmentées dans les départements d'outre-mer.

La pêche représente un atout majeur de développement et de co-développement dans la zone océan Indien et aux Antilles-Guyane en raison de la présence d'acteurs compétents et de potentialités halieutiques insuffisamment valorisées. Elle souffre cependant d'un véritable déni de l'article 349 du TFUE qui est absent des considérants de la Politique commune de la pêche et de la base juridique du Fonds Européen pour les

Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP), d'où une interprétation extrêmement restrictive des spécificités outre-mer dans cette politique.

Il en résulte plusieurs conséquences : d'une part, l'interdiction des aides directes ou indirectes à l'acquisition ou à la construction de navire alors que des besoins importants existent en matière de renouvellement de la flotte, d'adaptation des navires, de respect des normes de sécurité, d'efficacité des normes énergétiques. D'autre part, une concurrence inégale et déloyale avec les pays tiers, aggravée par des accords de pêche européens négociés et adoptés sans consultation des collectivités locales. C'est le cas, en Guyane et à la Réunion par exemple, où des licences communautaires de pêche sont attribuées à des pays tiers qui n'ont pas les mêmes normes, ni les mêmes contraintes au niveau de l'embauche du personnel embarqué. Ces licences sont gérées depuis Bruxelles et Paris de façon totalement déconnectée des réalités du terrain.

Il n'existe pas de POSEI pêche dans sa globalité. Ce dernier n'est que partiellement appliqué en Guyane, pour la crevette, les poissons blancs frais et congelés, et « toléré » à la Réunion, par le biais de la PAC et à travers l'Association réunionnaise interprofessionnelle de la pêche et de l'aquaculture (ARIPA). Il faut rappeler que l'Espagne et le Portugal en bénéficient totalement à travers les Canaries, les Açores et Madère. L'exclusion de la Guadeloupe, de la Martinique de ce point de vue, pose problème.

C'est pourquoi, il est préconisé :

- de mettre en place un vrai POSEI pour la pêche et l'aquaculture afin de renforcer la compétitivité des entreprises de cette filière sur l'ensemble des départements d'outre-mer, et permettre ainsi l'extension de la compensation à l'ensemble des surcoûts auxquels la filière pêche et aquaculture est confrontée<sup>28</sup>.
- de réactiver les aides à la construction et à la rénovation des bateaux et maintenir les aides à la modernisation, à la reconversion et à la diversification.
- de rendre plus souple la gestion des segments de flotte, par l'autorisation de transfert d'un quartier à un autre. Un tel mécanisme est rendu nécessaire par la proximité des bassins et des ressources halieutiques, en particulier dans la ZEE Antilles-Guyane.
- de mettre fin à l'exclusion du secteur pêche et aquaculture de l'aide au fret pour les coopératives d'approvisionnement et les fermes aquacoles ; pour l'aquaculture, accompagner les surcoûts à l'approvisionnement des compléments alimentaires.
- de mettre en place des aides spécifiques pour la construction de ports, de sites de débarquement et de hall de commercialisation.

Par ailleurs, l'océan est un domaine privilégié pour le co-développement durable de la zone qu'il s'agisse de pêche, de connaissances de la ressource, de sécurité maritime, de recherche... Les départements d'outre-mer doivent être les moteurs d'un développement à long terme d'activités liées à la mer. Pour cela, il conviendrait :

---

<sup>28</sup> Ce régime devra notamment intégrer les dispositifs d'aides aux matériels (filets, panneaux de chaluts, bouées, matériels de navigation, emballage cartons, etc.) et aux produits issus de la seconde transformation des produits de la mer.

- de créer des sub-régions maritimes dans leur environnement géographique ;
- de mettre en place une structure de gouvernance par bassin dans l'esprit du « Grenelle de la mer ». Il était proposé de « faire reconnaître au niveau européen et international le statut spécifique de « bassin maritime transfrontalier » pour les territoires français d'outre-mer afin que ceux-ci disposent d'une aire de gestion pertinente dans leur environnement international. ». Il avait aussi prôné l'institution d'un Conseil maritime ultramarin par bassin maritime. Ce conseil devrait être compétent pour les questions de pêche, de tourisme, de transport maritime ; d'exploitation des ressources maritimes, d'énergies renouvelables marines, de recherche, de formation, de protection des ressources et de la biodiversité marine.

Les départements d'outre-mer doivent avoir toute leur place dans les accords de coopération passés par l'UE dans leur zone, être associés aux discussions et intervenir dans le montage de filières pêche. L'objectif, à terme, est de mettre en place et développer une plate-forme technique de haut niveau répondant aux normes européennes et mondiales. Ils peuvent aussi devenir les relais vers les pays tiers des mesures arrêtées par l'UE pour une gestion optimale des ressources de la mer et plus généralement pour la mise en place d'une politique maritime cohérente dans toutes ses composantes. Et faire rayonner la France et l'Europe au-delà de leur territoire continental.

### **III- ŒUVRER POUR UNE INSERTION MULTIDIMENSIONNELLE DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER**

Les relations des départements d'outre-mer avec leur environnement régional doivent aller au-delà des échanges de marchandises qui sont la résultante de relations étroites, plus rarement le point de départ. Le rayonnement extérieur des départements d'outre-mer passe par la valorisation de leurs produits et de leurs savoir-faire, ainsi que la défense de leurs intérêts, mais aussi par le développement des échanges humains et

culturels. Cela suppose de bonnes infrastructures de communication et une facilitation de la circulation des personnes.

### **III-1 : Développer les échanges économiques**

#### ***III-1-1 : L'insertion dans les échanges de biens et de services***

##### **I-1-1-1 : L'accès aux marchés**

###### **III-1-1-1-1 : La place des outre-mer dans les accords commerciaux régionaux**

Les accords commerciaux relèvent de la compétence de l'Union européenne qui les signe avec des pays-tiers ou des organisations d'intégration régionale. Des accords de libre-échange sont ainsi conclus avec des pays qui ne sont pas soumis aux normes européennes et qui ont de surcroît des coûts de production inférieurs. Pour les producteurs de l'Union européenne eux-mêmes, ainsi que l'a souligné en 2010 le Parlement européen, « *nombre des exportations des pays tiers occasionnent des problèmes de compétitivité au secteur communautaire* ». Lorsque ces accords sont conclus avec des pays situés dans leur environnement géographique direct, ils constituent une véritable menace pour l'économie des départements d'outre-mer. Ainsi, l'accord de Genève de 2009 conclu entre l'Union européenne et certains pays sud-américains sur le commerce des bananes, de même que les accords conclus en 2010 avec la Colombie et le Pérou, d'une part, et avec l'Amérique centrale, d'autre part, constituent « *un danger pour l'agriculture de nos DOM* ». De plus, l'Union Européenne permet la commercialisation sous le label « bio » des bananes de la République Dominicaine qui pourtant ne correspondent pas aux mêmes critères du « bio » tel que défini par la réglementation européenne. Cette situation est préjudiciable pour les agriculteurs domiens qui sont soumis à une réglementation plus exigeante pour des produits ayant le même label destinés au marché européen. En effet, ces produits « bio » sont vendues avec ce label alors même qu'ils ont reçu un traitement pesticide strictement interdit en Europe. Cette situation absurde est un non-sens écologique et économique.

La politique commerciale communautaire laissait les départements d'outre-mer pratiquement sans défense face aux importations de produits, souvent similaires aux leurs, en provenance des pays ACP voisins. Ceux-ci, d'un coût moindre, bénéficiaient d'un accès préférentiel au marché européen, ce qui leur permettait de concurrencer les produits similaires des Outre-mer sur leur propre marché intérieur. Les Accords de Partenariat Economique (APE) négociés à partir de 2002 par l'Union Européenne avec les pays ACP devraient se traduire à moyen terme par un désarmement tarifaire des pays ACP voisins des départements d'Outre-mer.

Sous l'impulsion de l'Union Européenne, les Accords de Partenariat Economique font clairement référence à la nécessité de prendre en compte les intérêts particuliers des RUP. Elle a ainsi financé des études pour les identifier et les accords comportent des mesures spécifiques aux RUP, comme par exemple dans l'APE CARIFORUM-UE, l'exclusion des marchés des RUP pour les importations de banane et sucre ACP<sup>29</sup>, une clause de sauvegarde régionalisée, la promotion de la coopération, le maintien de l'octroi de mer<sup>30</sup>.

Cependant, à court et moyen termes, l'asymétrie demeure. Car, même si 80 à 90% des produits des pays ACP sont libéralisés dans les APE, il reste un nombre important de produits sensibles ou stratégiques protégés. Les ACP peuvent y maintenir des droits de douanes pendant 15-25 ans. La réciprocité n'est donc pas pour demain. De plus, il y a de fortes probabilités pour que la liste de ces produits sensibles recouvre les produits potentiellement exportables des DOM vers les pays ACP, ce qui limite l'impact de ces accords sur les échanges intra-régionaux des Outre-Mer. Pour prendre l'exemple de Madagascar, la mise en œuvre de l'APE intérimaire depuis 2008 permet un accès sans droits de douane au marché européen pour les produits originaires de Madagascar. En contrepartie, depuis 2014, la Grande Ile a engagé la libéralisation progressive sur 15 ans et à hauteur de 81% de ses importations en provenance de l'UE, à l'exception de produits considérés comme sensibles.

Les principaux objectifs des prochaines négociations commerciales sont la protection des produits sensibles des RUP françaises (notamment la banane, le rhum, le sucre et les sucres spéciaux) et le maintien de conditions de concurrence pour assurer la viabilité de la production locale. La France a saisi la Commission Européenne de la nécessité dans le cadre des accords commerciaux et de partenariat économique de réserver aux productions d'outre-mer un traitement spécifique (exclusion de certains codes douaniers, respect des règles d'origine et des définitions communautaires, maintien du tarif douanier, mise en place d'un mécanisme de stabilisation, ..).

Il n'en reste pas moins que l'abaissement, puis la suppression des barrières aux échanges de produits et de services entre l'UE et les ACP pourraient créer des opportunités de débouchés à terme pour les exportations des Outre-Mer vers leur environnement régional. Ce sera particulièrement le cas des services, qui ont une valeur ajoutée plus forte et qui sont moins sensibles que les marchandises à la question des coûts de production et à ceux des transports.

---

<sup>29</sup> Pour le sucre, jusqu'au 30 septembre 2015, la partie européenne appliquait des contingents d'importation à droit nul (environ 5 Mt par an). Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2015, ces contingents n'existent plus et les importations sont libres de droits de douane. L'UE peut toutefois activer une clause de sauvegarde bilatérale si le prix du sucre sur le marché européen chute en dessous de 80% du prix constaté sur la campagne précédente pendant deux mois consécutifs. En revanche, les importations de sucre demeurent soumises aux tarifs douaniers NPF (clause de la nation la plus favorisée) sur le territoire des RUP françaises pour une période de 10 ans renouvelable tacitement une fois (jusqu'en 2018 puis 2028).

Les importations de bananes fraîches ne sont pas non plus libéralisées dans les RUP européennes (maintien du tarif douanier) pour une période de 10 ans renouvelable tacitement une fois (jusqu'en 2018 puis en 2028).

<sup>30</sup> L'octroi de mer est un système de différentiels de taxation entre les productions locales (octroi de mer interne) et les importations (octroi de mer externe), dans les cinq départements d'outre-mer afin de compenser leurs handicaps structurels. Les taux d'octroi de mer interne et externe sont fixés par délibérations des conseils régionaux (ou du conseil général à Mayotte). Cette taxation différentielle existe depuis 2004 et se fonde sur l'article 349 du TFUE. Elle s'inscrit dans le cadre de la décision du Conseil n°940/2014/UE qui s'achève le 31 décembre 2020.



Pour une meilleure intégration dans l'économie régionale, les départements d'outre-mer doivent être associés aux négociations en amont d'une part, pour les accords de partenariats économiques entre l'UE et les pays ACP; d'autre part, pour des accords préférentiels de l'UE avec d'autres pays tiers. Le rendez-vous est immédiat puisque la révision des accords APE aura lieu en 2020.

### III-1-1-2 : Créer des « marchés communs » des CFA et de la « France de l'océan Indien »

Avant de coopérer avec leurs voisins, les départements d'outre-mer devraient d'abord apprendre à coopérer entre eux, aller vers un marché unique entre La Réunion, Mayotte et les TAAF d'une part, entre la Martinique, la Guadeloupe et la Guyane d'autre part. Cela ne va pas de soi. Pour des raisons historiques et sociologiques, les relations entre les Antilles et la Guyane, entre la Guadeloupe et la Martinique, entre Mayotte et La Réunion ne sont pas toujours simples. Ainsi dans les années 1990, la Martinique a refusé de commercialiser le sucre guadeloupéen pour préserver l'activité de son ultime usine sucrière. En représailles, la Guadeloupe a boycotté les eaux et bières martiniquaises. En ce qui concerne Mayotte, son développement devrait se concevoir en s'appuyant sur les atouts et les savoir-faire de la Réunion. L'État devrait en plus d'une relation privilégiée avec chaque département d'outre-mer, avoir une approche par espace géographique.

Pourtant un « marché unique » entre départements d'outre-mer d'une même zone, en rassemblant les micromarchés des CFA d'un côté et ceux des collectivités françaises de l'océan Indien de l'autre, en deux marchés de plus d'un million de consommateurs chacun, privilégierait les circuits courts, faciliterait l'acheminement des importations, serait une première étape dans l'intégration régionale des collectivités ultramarines.

L'exemple du marché unique des Antilles-Guyane montre la complexité de la chose. Dans le cadre de la réforme de l'octroi de mer demandée par la Commission Européenne en 1989, un marché unique des Antilles-Guyane fait l'objet de dispositions législatives en 1992, en 1994, en 2004 et en 2015. Ces régions d'outre-mer qui déterminaient leurs taux d'octroi de mer devaient s'engager dans une harmonisation de la réglementation et des taux. S'est d'emblée posé le problème de la sauvegarde de la production locale notamment en Guyane face à la concurrence des produits antillais. Il fallut en tenir compte. Les régions de Guadeloupe et de Martinique constituent donc le « marché unique antillais » (MUA) au regard de l'octroi de mer. Mais cela n'a pas fait disparaître pour autant les différentiels de taux entre les deux îles. Le MUA et la Guyane constituent un territoire fiscal unique au regard de l'octroi de mer, « le marché antillo-guyanais », mais les échanges de biens issus des productions locales entre le MUA et la région de Guyane sont soumis à des dispositions particulières : la taxation se fait dans le pays de départ et une exonération dans le pays de destination : autrement dit, un bien produit en Guadeloupe et livré en Guyane est taxé de l'octroi de mer

interne en Guadeloupe et exonéré de l'octroi de mer externe en Guyane<sup>31</sup>. Devant les menaces persistantes, notamment pour le production guyanaise, la loi de 2015 a prévu des listes de produits qui seraient taxés à l'entrée des CFA.

- *Il faut poursuivre la construction d'un marché unique antillo-guyanais sans obérer le développement des productions locales.*
- *De même, il faut aller vers une harmonisation de l'octroi de mer dans le sud-ouest de l'océan Indien tout en tenant compte des disparités de développement entre Mayotte et La Réunion.*
- *Enfin, afin de faciliter les échanges, il convient d'inclure explicitement dans l'aide au fret créée par la LODEOM les flux de marchandises entre les territoires ultramarins, pour ne pas la limiter aux flux en provenance et à destination de l'Union européenne.*

III-1-1-1-3 : Ouvrir les horizons : aller vers les pays émergents et/ou les pays d'origine du peuplement

Si l'intégration des départements d'outre-mer dans leur environnement est une priorité, leur stratégie économique à l'international ne peut se limiter à ce seul axe. Le niveau particulièrement faible de la part de marché détenue par les DOM ainsi que le faible montant des importations totales des pays voisins ne leur permettront pas de dégager de cette stratégie des montants d'exportations significatifs. Aussi conviendrait-il de multiplier les efforts vers les économies développées, la France continentale, l'Union européenne, les Etats-Unis. Les marchés français et européens dont les départements d'outre-mer font partie constituent des débouchés de la première importance, compte tenu de leur taille, de l'absence de barrières douanières, de la présence des exportateurs domiens sur ces marchés et de liaisons opérantes en matière de transports.

Ces efforts doivent s'orienter aussi vers les grands pays émergents afin d'augmenter le niveau et/ou la variété des biens exportés vers ces destinations. Les départements d'outre-mer sont en effet relativement proches de blocs régionaux qui ont de forts potentiels de développement, que ce soit en Amérique, en Afrique ou en Asie. Entre 2010 et 2050, la Banque Mondiale évalue ainsi le potentiel de développement de la Chine à +728%, celui de l'Inde à +850%, celui du Mexique à +408% et celui du Brésil à +320%. Des gisements de croissance pour l'économie mondiale se situent aussi dans la grande Caraïbe, dans l'environnement régional de la Guyane (Venezuela, Brésil, Surinam, Guyana) et dans l'ensemble de l'océan Indien autour de La Réunion et de Mayotte.

Par conséquent, les Outre-mer doivent se positionner par rapport à leurs aires d'évolution au sens large. Jusqu'à présent, ils ne disposent que de faibles entrées sur ces marchés. Il conviendra de valoriser leur

---

<sup>31</sup> Les livraisons de productions locales faites par des producteurs établis en Guyane à destination des régions de Guadeloupe ou de Martinique sont imposables en Guyane. Les livraisons de productions locales faites par des producteurs établis en Guadeloupe ou en Martinique à destination de la Guyane sont imposables en Guadeloupe ou en Martinique. Comme ces livraisons ont été taxées à l'octroi de mer et à l'octroi de mer régional dans la région de production, les importations de ces biens sont exonérées d'octroi de mer et d'octroi de mer régional dans la région de destination.

positionnement comme interface technologique; d'utiliser leurs capacités d'expertise à destination de pays qui veulent s'inscrire dans le standard européen; de mettre l'accent sur la pénétration des services.

Les relations peuvent être facilitées avec les pays d'origine du peuplement des départements d'outre-mer, comme l'Inde, la Chine, l'Afrique Subsaharienne, en s'appuyant sur les ultramarins qui en sont issus. Ainsi, la construction de relations depuis nos territoires avec ces pays émergents, offrent un marché aussi important que le marché européen et constitue de véritable perspective de développement pour les départements d'outre-mer mais également pour la France toute entière.

### III-1-1-2: Les possibilités d'exportation

L'exportation concerne autant les produits que des savoir-faire adaptés aux économies tropicales. Les exportations de biens et de services qui se font déjà peuvent augmenter, en particulier les produits de la pêche, de certaines industries que ce soient les produits finis des industries agro-alimentaires ou les biens intermédiaires déjà exportés comme les matériaux de construction, la transformation des métaux, les matières plastiques. Les potentialités sont encore plus grandes dans les services, notamment, sans être exhaustif, dans les énergies renouvelables, le tourisme, les services aux entreprises, les TIC, la formation et la santé.

Les exportations peuvent s'appuyer sur des savoirs faire locaux. Les Outre-Mer les ont acquis en adaptant à des contraintes insulaires et tropicales des savoir-faire mondiaux comme les énergies renouvelables; l'accès à l'eau potable<sup>32</sup>, la pisciculture en milieu tropical. Ils résultent aussi des politiques ultramarines de recherche-développement (agronomie tropicale santé, risques naturels, volcaniques et météorologiques, problématiques de l'insularité). Le savoir-faire des Outre-Mer est également exportable dans l'adaptation aux normes internationales et plus particulièrement européennes qui s'imposent progressivement aux autres pays : normes de sécurité, normes phytosanitaires

A l'ère de la mondialisation et de la nécessité de renforcer la compétitivité française et européenne, les départements d'outre-mer doivent s'appuyer plus particulièrement sur des filières et des niches dans lesquelles ils possèdent des potentiels de spécialisation et des avantages comparatifs forts. Il s'agit de l'agroalimentaire, des énergies renouvelables, du tourisme, du bois et du bâti tropical. Ainsi, poussée par les difficultés d'approvisionnement en bois du marché local réunionnais, la coopérative Fibre s'est développée au Mozambique en intégrant les populations locales et en construisant des écoles.

Les départements d'outre-mer ont des produits agricoles originaux et de haute qualité qui sont exportés : à titre d'exemples, le rhum AOC de Martinique, l'ananas Victoria de La Réunion ou encore le melon des Antilles<sup>33</sup>. De nouveaux marchés de niche à haute valeur ajoutée apparaissent. A La Réunion et aux Antilles, dans secteur du café ou du chocolat, des entreprises transforment sur place de la matière

---

<sup>32</sup> Une société réunionnaise diffuse à Madagascar et à Maurice des systèmes de filtration.

<sup>33</sup> Le Pôle de Recherche Agro-environnementale de la Martinique (PRAM) travaille au développement d'une agriculture diversifiée et durable et la recherche de créneaux de commercialisation nouveaux via notamment la valorisation des variétés fruitières locales sous-exploitées, l'amélioration génétique des variétés et la mise en place de systèmes de production durables.

première importée ou non pour le marché local ainsi que pour l'export sur des marchés haut de gamme : café Bourbon pointu (classé 3<sup>e</sup> grand cru à New York, 3<sup>e</sup> café le plus cher au monde), cacao haut de gamme, poivre sauvage...

L'exportation de savoir-faire, d'ingénierie et d'expertise constitue un potentiel prometteur. Cela se vérifie plus particulièrement dans le secteur des énergies renouvelables. La Réunion exporte vers Maurice ou l'Afrique du Sud, notamment dans la filière chauffe-eau solaire. Pour le secteur de la géothermie en Guadeloupe, il existe des projets vers la Dominique et la Martinique, en termes de capacité de production, mais aussi d'exportation de savoir-faire.

Des projets-pilotes développent des solutions innovantes et originales en misant sur les énergies renouvelables. Ils constituent une véritable vitrine du savoir-faire français et européen. Le projet NRJRUP vise à favoriser les échanges de bonnes pratiques et le transfert de savoir-faire entre les RUP, ainsi qu'à développer des énergies renouvelables à partir de l'exploitation des ressources marines. Le groupe DCNS expérimentait un prototype de centrale ETM (Énergie thermique des mers) à l'Université de La Réunion. Cette technologie utilise l'énergie qui est produite grâce au gradient de température entre la surface et les grandes profondeurs. Ce projet s'est déplacé en Martinique où Akuo Energy a monté un consortium avec DCNS pour construire cette centrale ETM. Le but est de la roder à la fois *onshore* et *offshore* et de l'exporter. Elle pourrait intéresser de nombreuses îles éligibles à ce type d'énergie qui fonctionne 24h/24 et 7j/7. Akuo Energy conduit d'autres projets innovants dans les Outre-mer. À Marie-Galante, le projet Maya va former une boucle locale EnR totalement autonome en couplant du solaire, de l'éolien, un moteur bioéthanol et du stockage. Jusqu'à présent, Marie-Galante importait son énergie. L'objectif de ce projet est d'exporter de l'énergie vers la Guadeloupe. Autre innovation importante dans le Sud de La Réunion où Akuo Energy a été concepteur et initiateur d'un projet basé sur l'éthanol en provenance de la canne à sucre pour amener de l'énergie de pointe, fournie généralement par des turbines à combustion à gaz ou au fioul lourd. Un enjeu important concerne la réalisation et l'exploitation de centrales solaires intégrant des dispositifs de stockage de l'énergie produite, en Corse ou dans les Outre-mer. Akuo Energy développe actuellement 29 MW de solaire/stockage entre La Réunion et la Corse : c'est une première mondiale, l'expérience de solaire/stockage actuellement la plus aboutie se situant à Hawaï pour une puissance de 1 MW seulement. Les départements d'outre-mer constituent ainsi des plateformes de recherche et d'innovation qui peuvent se projeter sur leur environnement régional.

La création d'antennes économiques des Outre-Mer à l'étranger faciliterait la recherche de nouveaux marchés, les transactions, la réponse à des appels d'offre et donc une meilleure insertion dans les flux financiers.

### III-1-1-3 : Le cas particulier de la coopération agricole

L'agriculture domienne s'est considérablement modernisée et peut exporter aussi bien des produits de qualité que des savoir-faire contribuant ainsi au développement de l'économie à l'échelle de la zone.

Dans les départements d'outre-mer, l'agroalimentaire constitue le plus souvent le premier secteur industriel. En dehors des grands produits d'exportation traditionnels (sucre, rhum,...), cette industrie travaille essentiellement pour le marché local, l'export ne représentant que 5% de son chiffre d'affaire à La Réunion. Une exportation accrue de produits agricoles et de denrées alimentaires produites dans les départements d'outre-mer permettrait de diversifier les débouchés à l'export, au-delà des exportations de fruits et de légumes vers la Métropole de à travers l'excellence de leurs produits (qualité intrinsèque + normes européennes) et d'avoir un impact favorable sur le tourisme.

L'exportation de savoir-faire peut aussi contribuer au développement des agricultures dans les environnements régionaux des départements d'outre-mer.

A partir des CFA, de Mayotte ou de La Réunion, des formations dans le domaine agricole sont organisées dans les pays voisins. En Haïti, le réseau Antilles-Guyane-Caraïbe pilote une formation de techniciens agricoles ; le CIRAD Martinique porte le projet Caraïbe Hycos ... Les formations agricoles sont surtout dispensées dans le cadre leur mission de coopération internationale, par les établissements d'enseignement agricoles de La Réunion, de Mayotte, des CFA, sous forme d'échanges d'élèves et d'études en coopération avec des pays de la Caraïbe et de l'océan Indien (Comores, Madagascar, Afrique du Sud...)<sup>34</sup>. Le réseau des Établissements Agricoles Professionnels de la Région Afrique Australe Océan Indien (REAP AAOI) a ainsi été créé en 2012. La DAAF Réunion (Direction de l'Agriculture et de la Forêt) intervient dans le projet FORMAPROD<sup>35</sup> porté par le FIDA<sup>36</sup> qui vise le développement de l'agriculture malgache par le biais de la formation.

Des projets de développement agricoles sont mis en œuvre dans les pays voisins des DOM par les collectivités locales (Région Réunion à Mayotte ou aux Comores...). D'autres sont portés par les organisations régionales (projet COI d'autosuffisance alimentaire avec Madagascar). Tout en favorisant les échanges régionaux (circuits courts), la priorité est l'autosuffisance alimentaire de chacun des pays. Le projet Prerad (Plateforme régionale de recherche agronomique pour le développement) porté par le CIRAD, notamment à Madagascar, répond parfaitement à cette problématique.

Chacun d'eux doit élaborer son projet agricole stratégique en précisant le modèle retenu, en faisant jouer les complémentarités plus que la concurrence, et en respectant les règles sanitaires et phytosanitaires si on veut développer l'import-substitution à l'échelle régionale. La coopération doit permettre aux pays de la zone d'améliorer leur situation alimentaire, sanitaire et phytosanitaire, tout en préservant la production locale des départements d'outre-mer.

### ***III-1-2 : L'insertion dans les flux financiers***

---

<sup>34</sup> En Afrique du sud, depuis 2007 le lycée agricole de St Paul (La Réunion) a mis en place un partenariat avec la filière canne à sucre<sup>34</sup>, les collèges agricoles Cedara et Owen Sithole (Kwazulu Natal) et le DAEA (Ministère de l'agriculture provincial du KZN).

<sup>35</sup> 35.Le programme FORMAPROD a commencé depuis le 19 décembre 2010 pour une durée de dix ans avec un budget de 88M\$.

<sup>36</sup> Fonds International de Développement Agricole.

Les Outre-Mer doivent mieux s'insérer dans les flux financiers, en répondant aux appels d'offres internationaux et en attirant les investisseurs.

III-1-2-1 : Favoriser, par une meilleure information, la participation des entreprises ultramarines dans la réalisation des projets localisés dans leur environnement géographique:

Des bailleurs de fonds, tant nationaux (AFD) qu'europeens (FED) et internationaux (Banque Mondiale et autres organisations du système des Nations Unies, Banques Régionales de Développement...) financent des projets dans les pays voisins des départements d'outre-mer. Les entreprises ultramarines pourraient participer davantage aux appels d'offres, si elles étaient mieux référencées et disposaient d'un accompagnement adéquat.

Un système de veille et d'alerte pourrait être mis en place conjointement par la CCIR, l'AFD et Business France.

La construction d'infrastructures offre des opportunités de marché pour les entreprises ultramarines. Tout en respectant ses règles d'intervention (aide déliée, application des procédures de marché public de la maîtrise d'ouvrage), l'AFD doit veiller à ce que les entreprises ultramarines soient informées des possibilités générées par ses financements dans les Etats voisins. Cela ne veut pas dire qu'elles auront le marché, car elles sont souvent peu compétitives par rapport à la concurrence étrangère qui, en raison de salaires plus bas, a un avantage en terme de compétitivité sur le prix. Mais elles doivent être attentives à ces opportunités. On doit cependant s'interroger sur l'inadéquation des conditions d'accès à ces marchés publics pour nos entreprises. Dans l'environnement géographique de nos régions d'outre-mer la Chine et les États-Unis sont très actifs et conditionnent leurs investissements au bénéfice de leurs entreprises. Il conviendrait, par conséquent de modifier la réglementation afin de donner une priorité aux entrepreneurs locaux.

III-1-2-2 : Attirer les IDE tout en sauvegardant l'ancrage territorial des entreprises ultramarines

Les départements d'outre-mer bénéficient de la solidarité nationale et européenne. Les principaux mouvements de capitaux se font entre eux et la Métropole. Ainsi pour La Réunion, en 2013, le solde des transferts financiers publics en provenance de l'extérieur atteint 6696 millions d'euros.

La prépondérance française et européenne dans les transferts publics se retrouve au niveau des investissements privés d'origine extérieure. Les départements d'outre-mer sont soumis à diverses contraintes (insularité, étroitesse des marchés, importance du coût du travail par rapport aux pays de leur environnement

régional) qui pénalisent leur développement et freinent l'investissement. Afin de répondre à ces difficultés, l'Etat a mis en place un ensemble de mesures fiscales dont le but est de promouvoir l'investissement productif et d'en réduire le coût en outre-mer. Les dispositifs accordent un avantage fiscal direct aux entreprises exerçant leur activité en Outre-mer et attirent vers l'Outre-mer une partie de l'épargne métropolitaine par l'octroi d'un avantage fiscal aux contribuables.

Les investissements d'origine extérieure dans les DOM portent sur des sommes considérables. Pour La Réunion, en 2005, ils constituent un stock de 600 millions d'euros, bien plus que les IDE à Maurice. Mais ce sont des flux de capitaux privés en provenance de la Métropole, la plupart du temps attirés par les avantages fiscaux de l'immobilier. La part des capitaux originaires de Métropole est de 90% en 2008! Sur les 10% restants, les investissements directs étrangers en provenance d'autres pays européens entrent pour 43%. De même, les investissements des Réunionnais à l'extérieur de leur île, relativement modestes avec un stock de 149 M€ en 2006, s'effectuent de façon préférentielle vers la France métropolitaine (44%) et le reste de l'Europe (15%). Les relations en ce domaine avec les pays de la zone restent fort limitées, hormis à Madagascar et, surtout, à Maurice. 30 entreprises réunionnaises sont présentes à Maurice ; 10 entreprises mauriciennes sont présentes à La Réunion.

Les entreprises étrangères proprement dites n'apportent qu'une contribution modeste au développement territorial des départements d'outre-mer. C'est ainsi que le taux de contribution des entreprises sous contrôle étranger à l'emploi régional est de 2% en Martinique et en Guadeloupe. Alors que les entreprises sous contrôle étranger réalisent sur l'ensemble du territoire français 32% des exportations françaises, ce taux n'est que de 3% en Martinique et Guadeloupe.

### III-1-2-3 : Garantir les investissements domiens dans les pays voisins des départements d'outre-mer

Les entreprises domiennes s'étendent à l'international par l'investissement direct dans d'autres pays. La Réunion contrôle à l'extérieur 208 entreprises, ce qui représente 6000 emplois et un chiffre d'affaires de 1,4 milliards d'euros. La Métropole (44%), le reste de l'Europe (15%), et même l'Asie sont des destinations recherchées. Les Réunionnais sont aussi présents dans les pays de l'océan Indien, y contrôlant 52 entreprises, et y localisant 20% de leur stock d'IDE. Madagascar, les Seychelles, Maurice en accueillent l'essentiel. L'Afrique n'y entre que pour 4% malgré de belles réalisations au Mozambique (crevettes) ou en Tanzanie (canne à sucre).

Pour mobiliser les capitaux, il est urgent, de conclure des conventions de non-double imposition<sup>37</sup> et de protection réciproque des investissements avec les pays-cibles. Il serait donc nécessaire de créer ou d'identifier un organisme de garantie des investissements français dans les pays de l'environnement régional. Cela permettrait de tenir compte des spécificités des Outre-mer et de leurs régions géographiques, où les

---

<sup>37</sup> aucune n'a été signée dans la zone Océan Indien et très peu dans la zone Caraïbe

investissements dans certains pays comme les Comores ou les Seychelles ne sont garantis ni par les organismes dédiés, ni par des accords gouvernementaux bilatéraux.

Il est proposé de :

- Signer des conventions de non double imposition avec les pays cibles
- De garantir les investissements français dans la zone

Par ailleurs l'insécurité et la différence de système juridique (Common Law et Droit Français) sont de réels freins à l'investissement. Dans la zone Caraïbe, l'Ohadac est "un projet sans précédent de coopération et d'intégration régionales qui, en rapprochant les Etats de la Caraïbe et les hommes, sert le développement économique et au développement des échanges commerciaux ». <sup>38</sup> Inspiré du processus OHADA <sup>39</sup> d'unification du droit des affaires en Afrique sub-Saharienne (www.ohada.com) engagé au début des années 1990.

Il est préconisé de:

- d'unifier le droit des affaires dans l'Océan Indien: OHADAOI.

### ***III.1.3 : Soutenir la compétitivité des entreprises à l'exportation :***

Les entreprises ultramarines produisent généralement pour le marché local et gagneraient à s'étendre à l'international. L'exportation permet de réaliser des économies d'échelles. Il n'y a donc pas opposition entre produire pour le marché intérieur et pour exporter. Les dispositifs qui ont permis les réussites de l'import-substitution doivent perdurer. L'octroi de mer peut continuer à protéger intelligemment des activités qui en auraient besoin ; la compensation des surcoûts (logistique et fret maritime et aérien) reste nécessaire. Mais les entreprises ne peuvent se passer de compétitivité. Et c'est encore plus vrai à l'international.

Les principaux obstacles à l'internationalisation des entreprises sont la difficile accessibilité des marchés voisins de la Caraïbe et de l'océan Indien, les surcoûts liés à l'éloignement du marché de l'UE, l'étroitesse du marché intérieur qui bride les économies d'échelle et la grande fragilité du tissu entrepreneurial. Le soutien à l'internationalisation des entreprises comporte deux volets : des instruments d'ingénierie financière spécifiques et une plateforme de coordination à l'exportation. Ainsi, ayant constaté que les opérateurs caribéens ne disposent pas de conditions optimales d'achat et de transport pour leurs approvisionnement, Asia Step Industries propose de mettre en place la première plateforme d'achat dématérialisée destinée aux acheteurs professionnels de la Caraïbe afin, à terme, de créer une « Fédération Caribéenne des achats » qui engloberait une communauté d'acteurs dans la Caraïbe. De la même façon, la mise en place de clusters (ou pôles de compétitivité) accorderait aux entreprises dominiennes un important avantage compétitif. A titre d'exemple, le Cluster GAT Caraïbes Logistique et Transports est une Association loi 1901 créée en Décembre 2012. Il a

---

<sup>38</sup> source www.ohada.com

<sup>39</sup> organisation pour l'harmonisation en Afrique du droit des affaires



pour objet de fédérer l'ensemble des acteurs économiques privés et publics qui influent sur l'organisation de la Supply Chain en vue d'optimiser les flux de transports et les activités logistiques dans la Grande Caraïbe. Le Cluster GAT Caraïbes Logistique et Transports crée un espace neutre d'échanges et de collaboration afin de permettre à ses membres et partenaires d'accroître leur performance Logistique. De telles initiatives devraient être accompagnées et soutenues.

Pour une meilleure compétitivité à l'export, les entreprises doivent avoir accès à toutes les aides nationales, plus quelques autres en raison de leur situation particulière. Il convient donc d'étendre à l'outre-mer, en les adaptant si besoin est, tous les mécanismes nationaux de promotion, de financement et de garantie des exportations. Les entreprises souhaitant développer leurs activités à l'international peuvent bénéficier d'une vaste palette d'outils financiers : le fonds DOM, le fonds de garantie de Mayotte (FGM), le Coface, le Complément d'Assurance-crédit Public... peuvent apporter leur garantie pour des investissements pour des activités à l'international. Les prêts à l'export et les contrats de développement à l'international d'OSEO (depuis 2013 Bpifrance que l'AFD représente dans les DOM) permettent de financer les besoins en fonds de roulement d'une entreprise liés au développement de son activité à l'international. L'AFD peut financer en prêt direct une entreprise qui souhaite investir dans son appareil productif pour exporter à partir de son département d'origine. Les entreprises françaises (*a fortiori* ultramarines) peuvent bénéficier des prêts et des prises de participations de Proparco pour financer leur implantation sur les marchés des pays voisins, comme cela a été par exemple le cas pour une entreprise réunionnaise (Aquapesca) qui s'est implantée au Mozambique. Une garantie ARIZ peut être accordée pour un prêt d'une banque ultramarine à une entreprise ultramarine pour financer un projet dans un Etat étranger de la sous-région.

Ce ne sont donc pas les dispositifs qui manquent. Mais, en dépit des efforts déployés, la connaissance de l'ensemble de ces produits financiers reste insuffisante. Les organismes ne doivent pas se contenter d'une simple représentation outre-mer et doivent être plus proactifs, informer mieux sur les dispositifs existants mais trop mal connus. Il est donc nécessaire de les dynamiser et de les coordonner.

#### Propositions :

- Créer un « guichet unique à l'internationalisation » afin d'améliorer la connaissance et l'accès aux différents outils financiers existants et accompagner les entreprises des départements d'outre-mer à développer leurs activités à l'international.

- Désigner une représentation des DOM au Comité stratégique de l'export qui réunit les principaux acteurs publics et privés en charge de l'internationalisation des entreprises afin de leur permettre de mieux se coordonner, y compris avec les régions<sup>40</sup>.

Il faut aussi un accompagnement des entreprises à l'international. Les entreprises des DOM sont souvent petites, peu structurées, avec des moyens humains limités. Il convient de les accompagner par un diagnostic de leur potentiel d'internationalisation, et les guider par la mise en place d'un plan d'action. Un système d'appui s'est développé ces dernières années, avec l'élaboration d'une stratégie à l'exportation et d'un certain nombre de dispositifs concourant à l'ouverture internationale des entreprises domiennes. Ils sont portés par différents acteurs qui agissent à l'international : la Région, compétente en matière de développement économique ; les structures publiques d'accompagnement et de conseil à l'international telles que la Chambre de commerce et d'industrie régionale (CCIR), l'AFD, Business France; les Conseillers du Commerce Extérieur de la France ; les structures d'accompagnement et de conseil en matière de promotion et d'attractivité du territoire ; les appuis et relais socio-professionnels accompagnant leurs adhérents.

A La Réunion, l'accompagnement des acteurs privés prend appui sur une « plateforme de coordination à l'exportation ». Initiée fin 2010 par la signature d'une convention multipartite, la plateforme a pour objectif la coordination et la mise en commun des différentes interventions, l'identification des nouveaux exportateurs potentiels et l'accompagnement des entreprises à l'exportation. La Charte nationale à l'exportation (juillet 2011) a été par ailleurs déclinée à La Réunion. Un guichet unique a ainsi été créé afin de favoriser la lisibilité de l'appui proposé. En 2015, le Plan Régional d'Internationalisation des Entreprises (PRIE) est adopté par les différents partenaires auxquels se sont joints NEXA (une SEM de la Région) et le Club Export, une association créée en 1998 comptant 110 adhérents. Le nombre d'exportateurs dont le siège social est enregistré à La Réunion est en hausse. Il atteint presque le millier dont plus de 50 avec un CA à l'export supérieur à 500 000 €.

La Guadeloupe et la Martinique ont aussi adopté en 2015, leur plan régional d'internationalisation des entreprises. Ils se proposent de faire passer 98 à 104 pour la Guadeloupe, de 70 à 140 pour la Martinique, le nombre d'entreprises exportatrices. Ces plans ont vocation à être intégrés au sein d'un Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation des entreprises (SRDEII) pour chacun des départements d'outre-mer. L'accompagnement des entreprises est mise en œuvre par l'Agence régionale de développement « Guadeloupe expansion » et la chambre de commerce et d'industrie de la Martinique (CCIM), chef de file de l'export, qui anime le guichet unique des actions à l'international.

Les dispositions de droit commun sont à compléter par des mesures spécifiques susceptibles d'inciter plus fortement les entreprises ultramarines à l'exportation. Comme les réglementations de l'OMC et l'UE

---

<sup>40</sup> Le Comité stratégique de l'export lancé le 23 mars 2015 par le, secrétaire d'Etat chargé du commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français à l'étranger. Son objectif est de formuler des recommandations pour orienter l'action de soutien à l'export de l'agence Business France et de suivre la mise en œuvre concrète du « plan d'action pour l'internationalisation des petites et moyennes entreprises » du 11 mars 2015

limitent les possibilités de subventions à l'exportation, il reste la fiscalité comme levier supplémentaire. Dans le système général de défiscalisation des investissements outre-mer, les activités exportatrices méritent un traitement particulier. Dans les secteurs potentiellement exportateurs, nous proposons de défiscaliser les investissements (crédit d'impôt à l'internationalisation) mais aussi d'alléger le coût du travail<sup>41</sup> notamment par une prime à l'emploi à l'export et des réductions de charges pour ces emplois. Nous pensons également qu'un taux d'imposition aligné sur ceux pratiqués par les pays voisins permettrait à nos entreprises d'être plus compétitives. Ces aides sont très attendues et sont le pendant d'une augmentation du nombre d'entreprises exportatrices.

### **III-2 : Développer les échanges humains : L'insertion par les flux de personnes**

L'insertion des départements d'outre-mer dans leur environnement régional ne peut revêtir qu'une dimension économique. L'insertion sociale revêt sans doute encore plus d'importance : elle vise à améliorer la connaissance mutuelle des peuples, à favoriser l'émergence d'un sentiment d'appartenance commune, à valoriser des ressources culturelles de la région, à développer la solidarité. L'insertion des Outre-mer doit donc se faire aussi dans les flux régionaux de personnes alimentés par le tourisme, les affaires, les échanges culturels et humains entre peuples voisins souvent frères. L'enjeu est partagé de maîtriser les mouvements migratoires, mais il ne devrait pas brider la libre-circulation des hommes.

#### ***III-2-1 : La maîtrise des flux migratoires***

L'immigration irrégulière peut avoir des conséquences déstabilisantes et doit donc être maîtrisée. Certains départements d'outre-mer connaissent une forte pression migratoire. Elle est particulièrement élevée à Mayotte, en Guyane et en Guadeloupe pour deux raisons principales. L'une, générale, est leur proximité géographique avec des zones où le niveau de vie et le niveau de protection sociale de la population sont beaucoup plus bas que ceux des collectivités françaises ; l'autre est constituée par les liens culturels et familiaux qui unissent les populations de chaque côté de la frontière pour Mayotte et la Guyane. A Mayotte, 40% de la population est étrangère et un tiers formé de « clandestins », venus essentiellement d'Anjouan. Certaines communes de Mayotte sont ainsi composées de 85% d'étrangers. En Guyane, on estime entre 30 000 à 60 000, voire à 80 000, le nombre d'immigrés illégaux, en grande majorité de nationalité brésilienne, dont 3 500 à 5000 travaillant sur les sites d'orpaillage clandestin.

Cette pression migratoire provoque des tensions, notamment dans les territoires «récepteurs» : surcharge des services publics, travail clandestin sous-rémunéré, problèmes d'intégration, travail des enfants, mineurs isolés...). Elle est à l'origine de relations parfois conflictuelles, notamment avec le Brésil et les

---

<sup>41</sup> La politique économique dans les DOM défiscalise les investissements donc le capital mais pas le facteur travail, ce qui est une des raisons du haut niveau du chômage.

Comores. En effet, les populations guyanaises et mahoraises ont le sentiment de ne plus avoir accès aux services publics de base tels que les hôpitaux et les écoles. A titre d'exemple, à Mayotte, eu égard le nombre de naissance (environ 28 par jour), le Rectorat estime qu'il faudrait construire une classe par jour. Les enfants Mahorais sont donc majoritairement scolarisés dans des conditions souvent indignes de notre nation, la presse nationale en fait d'ailleurs écho<sup>42</sup>.

Aux difficultés pour notre système éducatif à faire face aux enjeux démographiques des flux migratoire, se rajoute les difficultés d'apprentissage liées à la non prise en compte de la réalité linguistique. Nous devons apporter une réponse à la hauteur de ces enjeux afin que la Guyane et Mayotte ne tourne pas leur dos à leur insertion géographique.

La maîtrise de l'immigration est un enjeu majeur pour le développement économique mais aussi pour la préservation de l'ordre public et des équilibres sociaux en Guyane, à Mayotte et, dans une moindre mesure, en Guadeloupe. Pour renforcer la lutte contre cette immigration illégale, le droit des étrangers applicable dans ces collectivités diffère par certains aspects du droit applicable en métropole. Le nombre de reconduites outre-mer représente environ 50 % du total des éloignements en France (54,5 % concernent Mayotte).

L'immigration clandestine est un phénomène d'une grande acuité dans certains Outre-mer, particulièrement à Mayotte et en Guyane. Il convient de régler cette question au fond et humainement. La solution la plus appropriée consiste sans doute à développer les pays d'émigration comme le Surinam ou les Comores. Cela passe par la coopération et l'intégration régionales porteuses de codéveloppement.

Il convient :

- de demander à la Commission Européenne d'utiliser le fonds pour l'intégration afin de créer des dispositifs spécifiques pour lutter en faveur des mineurs isolés se trouvant sur les territoires de la Guyane (4000) et de Mayotte (3600) ;
- Accompagner la scolarisation des enfants nés sur le territoire Français de parents étrangers en créant un fonds d'urgence pour Mayotte et pour la Guyane.
- La mise en oeuvre d'un plan régional d'intégration des populations immigrées et, notamment, la régularisation de la situation des étrangers établis régulièrement sur les territoires de Mayotte et la Guyane depuis au moins dix ans ;
- La négociation et la finalisation dans le cadre d'une coopération judiciaire d'accords de réadmission avec les pays tiers de la zone ;
- La négociation et la finalisation dans le cadre d'une vraie coopération policière d'accords pour prévenir l'immigration clandestine par une surveillance des frontières ;
- La mise en oeuvre d'une politique de codéveloppement avec les Comores et les régions frontalières de la Guyane.

---

<sup>42</sup> Documentaire Envoyé Spécial : Mayotte, parent pauvre de la République ?

### **III-2-2 : Développer le tourisme régional**

A la fois échange humain et activité économique, le tourisme présente un fort potentiel de développement dans les départements d'outre-mer et les pays de leur voisinage. Pour l'heure, le secteur touristique ne représente qu'un poids limité dans l'économie des DOM : quelque 3 300 établissements emploient en moyenne 9,1 % des effectifs salariés du secteur marchand. L'hébergement-restauration en constitue la branche principale. Son poids dans l'économie des départements d'outre-mer est toutefois limité puisqu'il pèse moins de 5 % de la valeur ajoutée des DOM contre 7,4% pour la France. Sans compter les croisiéristes, la Martinique a reçu 487000 touristes en 2015 ; la Guadeloupe, 486 000 ; la Guyane, 100 000. Dans l'océan Indien, La Réunion en a accueilli 426 400 ; Mayotte, 50 700.

Il n'entre pas dans le cadre de ce rapport de faire un diagnostic des difficultés du secteur touristique et de prôner des solutions globales. Nous voulons simplement mettre l'accent sur la possibilité d'accueillir davantage de touristes<sup>43</sup>, notamment des pays voisins, pour une meilleure insertion régionale des départements d'outre-mer.

En effet, les touristes se rendant dans les Outre-mer sont originaires pour l'essentiel de la Métropole. Depuis la fin des années 1990, sauf à La Réunion où cela s'est produit plus récemment, la clientèle métropolitaine s'est renforcée face à la clientèle américaine, caribéenne ou indianocéanique qui s'est progressivement effacée. 95 % des touristes visitant la Guadeloupe sont métropolitains et ce chiffre demeure majoritaire à la Martinique (80%), à La Réunion (75%), en Guyane (60%) et à Mayotte (57%).

Les touristes originaires des pays voisins ne représentent qu'une part limitée. En Guyane, si les Antilles françaises entrent pour 27% dans le total des touristes, les pays étrangers en fournissent 13% (dont 2% du Surinam et 1% du Brésil). A la Martinique, les touristes originaires des États-Unis et du Canada ne représentent respectivement que 0,6 % et 1,6 % de la clientèle. 7% vient de la Caraïbe. A La Réunion, la part des touristes en provenance de la France hexagonale diminue, celles du reste de l'Union européenne (8%) et de l'océan Indien (14%) augmentent. A Mayotte où le tourisme est encore balbutiant, les visiteurs en provenance de la Métropole et de La Réunion représentent 92,6 % du total dont 55% de tourisme affinitaire. Jusqu'à 2008, les touristes réunionnais étaient plus nombreux que ceux venant de l'Hexagone. Cette tendance s'est inversée depuis 2009. Les touristes venus de pays étrangers représentent une très faible part (6,9 %).

A titre de comparaison, les autres îles de la région caribéenne, souvent anglophones, accueillent des clients d'origine plus variée. Ainsi, près de la moitié des touristes séjournant dans la région sont originaires des États-Unis, 12 % du Canada et 19 % d'Europe. Il en est de même pour Maurice où domine la clientèle européenne (67%) mais où l'Australie, l'Afrique du Sud, l'Inde et la Chine (38 500 touristes) sont de mieux en mieux représentées.

---

<sup>43</sup> Concurrence régionale liée à une faible compétitivité-prix, desserte aérienne insuffisante au regard de certains pays émetteurs, niveau perfectible de la formation, performances financières médiocres de l'hébergement-restauration, dépendance par rapport au flux de touristes métropolitain...

Les départements d'outre-mer sont des foyers émetteurs de touristes à destination des pays voisins. Avec plus de 100 000 visiteurs, les Réunionnais occupent le 3<sup>e</sup> rang dans les pays d'origine des touristes à Maurice, après la France métropolitaine et le Royaume-Uni. Sur 240 000 touristes au Surinam, on compte 32 000 Guyanais soit près de 14%. Mais la réciprocité n'est pas vraie.

Le potentiel de développement existe pourtant, au Brésil, en Chine, en Inde, en Afrique du Sud. Pour ne prendre que l'exemple du Brésil, 400 000 Brésiliens se rendent chaque année dans la Caraïbe et les CFA n'en profitent guère, à part Saint-Martin (environ 7 000 touristes) et Saint-Barthélemy (environ 2 500).

Outre les problèmes de connectivité, les départements d'outre-mer ne faisant pas partie de l'espace Schengen, certains visiteurs étrangers (comme ceux originaires du Brésil, d'Inde ou de Chine) sont soumis à l'obtention d'un visa de court séjour spécifique à l'Outre-mer, ce qui constitue un handicap.

Les choses évoluent néanmoins. L'ouverture, en août 2015, d'une ligne régulière de la compagnie brésilienne Azul entre Cayenne et Belém, dans l'Etat du Para permettra à terme de développer le tourisme entre le Brésil et la Guyane et, au-delà, les Antilles françaises. L'ouverture du pont sur l'Oyapock à la circulation devrait également permettre de renforcer les échanges entre la Guyane française et son voisin brésilien. Des progrès sont constatés aussi concernant l'accès des touristes : après l'Inde et la Chine, le Pérou et l'Equateur, un arrêté du 11 mars 2016 stipule pour le Brésil, l'exemption de visa pour un transit de moins de 3 jours et pour un séjour moins de 15 jours, à condition que ce dernier soit organisé par une agence agréée<sup>44</sup>.

En plus de toutes les mesures relatives aux visas qui devraient permettre une facilitation des séjours des touristes en provenance des pays voisins, il est préconisé d'apporter une attention particulière à Mayotte qui fait face à des difficultés quant aux personnels formés et quant aux hébergements, en :

- Créant un centre de formation Océan Indien aux métiers du tourisme.
- Uniformisant, en urgence, le Droit foncier sur le territoire de Mayotte. En effet, la difficulté d'identification foncière est un frein majeur au développement et à l'installation des infrastructures touristiques qui constituent incontestablement un atout de rayonnement de Mayotte.

### ***III-2-3 : Développer la coopération universitaire, les échanges culturels et sportifs***

Dans la Grande Caraïbe et l'océan Indien, les similitudes historiques, culturelles, linguistiques et géographiques constituent une invitation à coopérer en matière de sports, de culture, d'éducation, de formation et de mobilité. Malgré d'importants progrès en matière d'éducation, dans bien des pays, les

---

<sup>44</sup> Le problème reste entier pour les Surinamais

populations demeurent marquées par un niveau de formation relativement faible<sup>45</sup> et par un accès limité à l'enseignement supérieur. De même, la jeunesse des populations, la faiblesse de certains débouchés locaux font du développement de la mobilité des jeunes un atout pour leur qualification et leur accès au marché du travail. La culture, le sport, l'éducation et la formation professionnelle doivent faire l'objet de programmes d'échanges pour mieux se connaître, pour favoriser l'intégration sociale et culturelle régionale et élever le niveau de compétence dans les environnements régionaux des départements d'outre-mer.

Les échanges culturels et sportifs sont souvent les plus anciens, précédant même parfois les échanges économiques, organisés par des collectivités, des ligues, des associations. Dès la fin de la Guerre, l'association Renaissance organise en Guadeloupe un tournoi de football rassemblant 7 pays caribéens. Dans les années 1950, le tournoi triangulaire de football rassemble La Réunion, Madagascar et Maurice. Malgré les obstacles posés par leur statut de collectivité françaises, les DOM ont pu participer progressivement à des manifestations officielles internationales, comme pour La Réunion les Jeux des Iles de l'océan Indien qui se déroulent tous les 4 ans depuis 1979 successivement dans chacun des pays ou les différents championnats de la Caraïbe pour les CFA qui ne peuvent cependant pas participer aux Jeux Panaméricains, patronnés par le CIO<sup>46</sup>. De grands événements ont un retentissement international comme la route du Rhum, compétition de voile entre Saint-Malo et la Guadeloupe, ou le Grand Raid, une course de montagne à La Réunion.

Outre qu'ils participent au rayonnement, l'image et à la visibilité<sup>47</sup> des pays les sports permettent la rencontre des hommes, mais là encore se pose la question des visas. Par ailleurs, la force du mouvement sportif des départements d'outre-mer a permis de développer des filières de formation qui méritent d'être partagées avec les acteurs sportifs des territoires voisins. Les mêmes problématiques se rencontrent dans le domaine culturel où se développent les festivals, les tournées d'artistes, les échanges, souvent freinés, là encore par la question des visas pour l'accès aux départements d'outre-mer.

L'appui à la mobilité des jeunes et des salariés constitue un enjeu fort<sup>48</sup>. La formation des hommes et des femmes, ainsi que l'élévation de leur niveau de qualification sont indispensables pour le développement des départements d'outre-mer et des pays de leurs zones géographiques. Le développement de la mobilité pour la formation des jeunes leur permet de s'ouvrir sur les pays de leur environnement, ce qui pourra faciliter les partenariats à venir dans la zone.

Une priorité est d'accroître la mobilité étudiante au sein des espaces Caraïbe et océan Indien. Ces deux espaces ont connu un développement conséquent quoiqu'inégal de leur offre universitaire, avec

---

<sup>45</sup> A Madagascar, le taux d'alphabétisation des adultes est de seulement 50%.

<sup>46</sup> Ainsi, la Ligue Guadeloupéenne de Football est affiliée à la Fédération Française de Football, membre de l'Union du Football Caribéen (CFU – Caribbean football union) et « membre associé » de la Confédération de l'Amérique du Nord, de l'Amérique centrale et de la Caraïbe de football (CONCACAF).

<sup>47</sup> « Dans la considération dont les peuples jouissent à l'étranger, les performances sportives entrent pour une proportion non négligeable » (Léopold Senghor, 1961)

<sup>48</sup> Le rapport Solbes en fait à ce titre un des axes prioritaires de soutien de l'union européenne aux Régions ultrapériphériques.

notamment l'Université Antilles-Guyane et l'Université des West Indies d'une part ; l'Université de La Réunion, celles de Madagascar, de Mayotte et des Comores et le « hub éducatif » de Maurice, d'autre part.

L'enseignement supérieur fait face à des problématiques similaires dans l'ensemble des environnements régionaux, marqués par l'insularité : la difficulté de créer un système d'enseignement supérieur complet et de qualité pour un faible nombre d'étudiants ; l'éclatement de l'offre de formation sur plusieurs sites ; les entraves à la mobilité étudiante que sont la langue (CFA), les problèmes de visa et le coût de cette mobilité. Résultat : les universités domiennes (UAG, Universités de La Réunion et de Mayotte) accueillent relativement peu d'étudiants étrangers. Maurice profite de cette situation dans l'océan Indien pour créer un « hub de l'éducation » qui risque de marginaliser l'offre réunionnaise. De plus, aux Antilles/Guyane, la francophonie peut être à la fois un atout et un frein. La maîtrise des langues étrangères est mal assurée dans les départements d'outre-mer et leur environnement géographique. Entre diverses universités s'est développée une certaine coopération en matière d'enseignement et de recherche ainsi que sur des projets conjoints de mobilité des étudiants et des enseignants : échanges sur la formation en langues, développement de co-diplômation, de cursus internationaux, programmes communs de recherche...

Il en va de même pour les différents niveaux et différents types de formation. Ainsi, la filière intégrée France-Caraïbes : Antilles et Jamaïque (FIFCA) est un programme de formation mis en œuvre conjointement par Sciences Po Bordeaux, l'Université des Antilles (Faculté de droit de la Martinique) et l'University of West Indies (Campus de Mona à la Jamaïque). Il permet de recruter des étudiants à bac+1 et ouvre la voie à des carrières variées tout en conférant une spécialisation sur la Caraïbe. La formation se déroule à Sciences Po Bordeaux, sur le campus de l'UA situé à Schoelcher en Martinique et sur le campus de UWI situé à Mona, Kingston à la Jamaïque. Selon leur établissement d'origine et leur niveau de ressources, les étudiants peuvent bénéficier des aides financières propres à chacun des partenaires, notamment pour la mobilité à la Jamaïque. La formation professionnelle notamment par la mobilité des jeunes (étudiants, jeunes professionnels, apprentis, etc.), constitue également un enjeu fort du développement économique dans ces territoires tout comme la formation des formateurs et des cadres de haut niveau.

Cette mobilité est un bon moyen de renforcer les compétences nécessaires au développement économique, de renforcer la maîtrise des langues, de renforcer la connaissance réciproque des acteurs, de favoriser le développement de liens institutionnels et interpersonnels en vue d'une intégration régionale renforcée. Pour les jeunes Domiens, l'ouverture sur la métropole, mais aussi sur les pays de leur environnement régional et sur le monde est vectrice d'opportunités. L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) a pour mission d'accompagner vers l'insertion professionnelle les jeunes ultramarins. L'agence accompagne les jeunes ultramarins en construisant avec eux un parcours de mobilité pour pallier le manque de débouchés et de formations dans les Outre-mer.

Pour une bonne insertion régionale des Outre-mer, la mobilité internationale des salariés « permet à la fois de tisser des réseaux plus nombreux et plus denses et favorise le développement de la culture internationale ». Depuis les années 2000, de nombreux jeunes Domiens ont séjourné à l'étranger dans le cadre du programme des Volontaires du Progrès (aujourd'hui France-Volontaires) ou encore du dispositif de



Volontariats internationaux (VIE notamment). Il s'agirait de développer ces mécanismes d'appui existants pour mieux accompagner la mobilité des travailleurs dans leur zone géographique.

C'est pourquoi, il est proposé :

- d'étendre le passeport mobilité vers les pays de la zone au lieu de ne l'appliquer que sur la seule destination de la Métropole afin de favoriser leur insertion dans le contexte professionnel régional;
- de créer un « Erasmus régional » dans la Caraïbe et l'océan Indien afin de faire bénéficier les élèves et les étudiants ultramarins de formations et de programmes de mobilité ouverts à l'international ;
- de doter les universités ultramarines de campus internationaux et de programmes de formations attractifs pour les étudiants étrangers ;
- d'instaurer au bénéfice des étudiants des pays de l'environnement régional des bourses d'excellence dans les universités ultramarines dans le but de contribuer à la formation de cadres pour les pays voisins ; de rapprocher ces pays et les départements d'outre-mer, tout en assurant la promotion de la francophonie et des études dans les Outre-mer ;
- de développer les réseaux régionaux pour mettre en œuvre des actions culturelles et sociales conjointes afin de valoriser la diversité culturelle et l'identité des territoires ;
- De créer un office Franco-Indianocéanique pour la jeunesse et un office Franco-Caribéen pour la jeunesse ;

#### *III-2-4 : Développer la coopération sanitaire et sociale*

Concernant l'inclusion sociale, la santé et les conditions de vie, la situation au sein des différents espaces régionaux des départements d'outre-mer se caractérise là encore par son hétérogénéité et des inégalités entre les habitants, ainsi que l'établissent les indicateurs, notamment l'IDH qui intègre des données sur la santé et l'espérance de vie, le savoir et le niveau d'éducation, le niveau de vie.

Ces disparités ne doivent toutefois pas cacher l'amélioration globale du niveau de vie dans de nombreux pays, l'accès croissant des populations aux services de base (santé, éducation) et l'amélioration générale des conditions de vie (logement, transport, salubrité, etc). Il n'en reste pas moins que dans le domaine de la santé publique, malgré des progrès généraux, la situation de certains pays ou de certaines populations demeure préoccupante. L'espérance de vie ou le taux de mortalité infantile diffèrent sensiblement d'un territoire à l'autre, les taux les plus favorables coexistant avec des taux les plus dégradés.

Les populations sont fortement exposées aux risques épidémiologiques et souffrent de pathologies communes (parmi lesquelles le VIH, le paludisme, la dengue) liées à des climats chauds et humides. Certains pays (Surinam, Nord-Brésil, Madagascar, Comores) sont en outre menacés par les pandémies (rage, poliomyélite, rougeole)

Les risques épidémiologiques sont aggravés dans certains cas, par la pauvreté responsable de mauvaises conditions sanitaires (absence d'eau potable, collecte des ordures défectueuse) et d'une offre de soins insuffisante et inadaptée : manque de moyens et de personnel médical et paramédical, qualité des soins, inégalités territoriales d'accès aux soins, déficit de gouvernance.

Ils sont aussi aggravés par la hausse des flux migratoires, souvent clandestins, notamment en Guyane et à Mayotte. Manquant de ressources et exposés aux risques sanitaires par de conditions de vie précaires, ces clandestins ne sont pas affiliés à la Caisse de sécurité sociale et manquent ainsi de couverture sociale. Mal soignés, ils participent malgré eux à la propagation d'épidémies ou de maladies.

Améliorer l'accessibilité de la population aux soins est une nécessité. Une priorité doit être donnée à l'amélioration de la qualité de l'offre de soins. Cela suppose, à l'échelle de chaque zone, des échanges de personnels médicaux, des transferts de savoirs, le renforcement des services médico-sociaux. L'amélioration de l'état de santé des populations et la limitation des risques sanitaires passent également par un développement conjoint des capacités de gestion de la qualité de l'eau et des déchets : les maladies diarrhéiques figurent parmi les premières causes de mortalité dans certains pays comme les Comores, Madagascar ou Haïti...

La santé est aujourd'hui le domaine dans lequel la coopération régionale est la plus structurée au sein des différentes zones, notamment dans la Caraïbe et le sud-ouest de l'océan Indien, dotées d'un programme de coopération régionale élaboré par les Agences Régionales de Santé. Ces zones peuvent aussi s'appuyer sur les réseaux de surveillance épidémiologique en santé humaine, animale ou végétale et sur les organismes de coordination régionale déjà existant : CaribVET (réseau de santé animale animé par le Centre International de Recherche Agronomique pour le Développement CIRAD), *Caribbean Plant Health Directors*, CIRE (Cellule de l'Institut de Veille Sanitaire en région) aux Antilles-Guyane. Des partenariats sont noués entre les centres hospitaliers universitaires des îles françaises et les hôpitaux de la région. En Haïti, des projets de lutte contre le Sida et de dépistage du cancer du col utérin sont développés avec leur appui. Entre Mayotte et les Comores, il existe aussi une Convention de coopération sur la prise en charge des grands brûlés. Cette coopération permet l'admission et la prise en charge de 24 brûlés graves par an en provenance des Comores (12 de l'île de Grande Comores et 12 de l'île d'Anjouan). L'Agence française de développement vient également d'engager dans ce pays un programme pour la lutte contre la mortalité maternelle et néo-natale. Chaque année une cinquantaine de missions d'experts venant des hôpitaux de Marseille, d'Amiens, de Lille, de Nantes, de Strasbourg... participent à des transferts de savoir-faire. En République Dominicaine, la France apporte son soutien depuis 2004 au programme national de santé scolaire. Au sein de l'organisation panaméricaine de la santé (OPS), des attachés techniques sont mis à disposition dans les antennes de Trinité et Tobago et de la Barbade. Un accord de coopération sera également signé prochainement entre Sainte-Lucie et les DFA afin de permettre l'accueil de patients et le remboursement des frais dans les CHU de Martinique et de Guadeloupe.

La Guyane est engagée dans une coopération transfrontalière avec le Brésil, d'une part, et le Surinam, d'autre part. La frontière de 730 km que la Guyane partage avec le Brésil est constituée en grande partie par

le fleuve Oyapock. Des mouvements de population et des flux de marchandises, légaux ou illicites, ont lieu quotidiennement de part et d'autre du fleuve; échanges qui, potentiellement, facilitent la diffusion de foyers épidémiques et leur extension au-delà de leur zone d'origine. En 2009, la Commission mixte transfrontalière Brésil-Guyane décidait de coopérer dans le champ de la veille sanitaire. La Guyane est séparée du Surinam par une frontière de 510 km dont presque la moitié est représentée par le fleuve Maroni. De nombreux échanges ont lieu quotidiennement entre les deux pays via le fleuve. L'accès aux soins se fait dans des centres de santé qui sont situés de part et d'autre de la frontière. Un hôpital frontalier est en cours de création. Tout comme avec la frontière brésilienne, ces échanges sont propices à la diffusion de foyers épidémiques et leur extension au-delà de leur pays d'origine. La coopération transfrontalière entre le Surinam et la Guyane commence en 2006 et concerne le paludisme.

Dans l'océan Indien, la lutte contre le VIH est portée par le secteur associatif en particulier par l'association RIVE; la veille sanitaire par la Cire Océan Indien; par le réseau de surveillance des épidémies et de gestion des alertes (SEGA) de la Commission de l'océan Indien ; par le Réseau régional AnimalRisk sur les maladies animales émergentes, porté par le CIRAD et le CRVOI (Centre de Recherche et de Veille sur les maladies émergentes dans l'océan Indien). Par ailleurs, les départements d'outre-mer disposent de plateaux techniques de qualité qui peuvent constituer les pivots de cette coopération régionale en matière de santé.

Les priorités consistent en :

- Donner aux hôpitaux de Mamoudzou et de Saint Laurent du Maroni un statut d'hôpital transfrontalier.
- Conférer aux maternités des hôpitaux précédemment cités un statut International.
- L'amélioration de l'offre de soins au sein des espaces régionaux par une gestion concertée du personnel médical, notamment spécialisé, mettant l'accent sur la mobilité et le transfert de savoir-faire;
- Le renforcement des services médico-sociaux, quitte à assurer une meilleure gestion des infrastructures médicales dans les pays tiers en la déléguant à des ONG et en encourageant la création de centres de santé ou dispensaires gérés par les ONG ;
- La prévention des risques de propagation des maladies hydriques et vectorielles en favorisant les transferts de savoir-faire et d'expertises dans les domaines de l'eau (analyses, contrôles), de l'assainissement et des déchets.

La coopération hospitalière peut se structurer par des conventions-cadres signées entre les établissements hospitaliers des départements d'outre-mer et les pays de leurs zones géographiques. Elle peut porter sur différents domaines : accueil des patients de la zone, formation de personnels, mise à niveau des équipements,

La Réunion met au service des populations de l'océan Indien ses établissements de soins, différents services médicaux et chirurgicaux notamment du CHU qui constituent un plateau technique de haut niveau au cœur de l'océan Indien. Les services de pédiatrie du Centre Hospitalier Universitaire et de l'hôpital d'Enfants

de St-Denis permettent de prendre en charge la quasi-totalité des pathologies pédiatriques, aiguës ou chroniques. Ils accueillent des malades originaires de toute l'île, ainsi que de Mayotte et des différentes îles de l'océan Indien : Union des Comores, Maurice, Madagascar, les Seychelles. Les malades y compris les enfants sont souvent isolés, parfois durant de longs mois, sans accompagnement familial pour des raisons financières, administratives ou techniques comme l'absence de logement à La Réunion. Il en est de même dans la Caraïbe.

Un document de travail de l'AFD en 2011 mettait l'accent sur la nécessité :

- de constituer de véritables filières de prise en charge au sein des zones géographiques des départements d'outre-mer en renforçant les capacités des pays (Surinam, Nord-Brésil, Comores et Madagascar) pour permettre le diagnostic et le suivi des patients dans le pays d'origine ; et en développant les échanges entre les équipes médicales françaises et celles des pays de la zone ;
- d'offrir aux patients des modes d'hébergement alternatifs à l'hospitalisation, tels que l'ouverture de maisons des patients ou maisons des parents, l'accès à des familles d'accueil ;
- De soutenir l'action des associations qui organisent et offrent des solutions d'hébergement en famille d'accueil ;
- de signer avec les différents pays concernés des accords relatifs à la prise en charge médicale et financière de leurs ressortissants à l'image de celui en cours de finalisation avec Sainte-Lucie.

La coopération hospitalière peut aussi développer l'offre de formation française au profit du personnel de santé des pays de la zone. La formation des ressources humaines en santé est le pilier du renforcement des systèmes de santé. Les pays voisins des départements d'outre-mer disposent, pour certains d'entre eux d'une offre diversifiée de formation médicale et de formation paramédicale. D'autres pays trop petits (Seychelles) ou trop pauvres (Comores) ne peuvent que s'appuyer sur des filières de formation régionales ou internationales, avec un risque accru de non-retour dans leur pays d'origine des personnes formées.

Le savoir-faire, la technicité et l'expérience français en matière d'expertise hospitalière ont conduit plusieurs établissements de santé des départements d'outre-mer à structurer une coopération hospitalière. Celle-ci se traduit par des conventions de partenariat et des actions visant à apporter un appui dans les secteurs de la prise en charge des patients, de la qualité et sécurité des soins, de la formation, de la gouvernance, des systèmes d'information, de l'ingénierie biomédicale. Dans l'océan Indien, les formations médicales au bénéfice des pays de la zone est favorisée par leur appartenance à un ensemble francophone.

- Il convient de former non seulement des personnels soignants, mais aussi des décideurs en santé publique et des administratifs de la santé dans le domaine du management, de la planification, de la gestion de structures de santé, de la gestion des crises sanitaires ;

- Dans l’océan Indien, il s’avère nécessaire de créer une cellule de coordination de la coopération hospitalière pour renforcer les coopérations hospitalières sous l’égide du Centre Hospitalier Universitaire de La Réunion, regroupant les représentants des établissements de santé des cinq pays membres de la COI.

La Grande Caraïbe et le sud-ouest de l’océan Indien sont exposés aux catastrophes (cyclones, éruptions volcaniques, tremblements de terre, tsunamis, accidents ...) qui peuvent avoir des impacts considérables sur la santé des populations.

A travers les départements d’outre-mer, la France agit à la fois dans une logique de prévention et de solidarité. D’une part, elle participe à la mise en place de réseaux pour appréhender les phénomènes naturels, pour prévenir les risques, pour organiser les systèmes d’aides et de secours aux populations affectées afin d’atténuer les conséquences des catastrophes. Ainsi des interventions et des formations sont assurées par la Sécurité Civile française basée en Martinique. Il en est de même à partir de La Réunion dans les pays de la COI. Météo-France, à La Réunion, est un des centres mondiaux pour la connaissance des cyclones. Des systèmes d’alerte contre le risque de tsunami ou autres problèmes environnementaux fonctionnent sur une base régionale à partir des départements d’outre-mer. D’autre part, la solidarité française s’exprime par une aide d’urgence lors des catastrophes naturelles. La France a en outre signé l’accord de coopération régionale de l’AEC dans le domaine des catastrophes naturelles et l’AFD contribue dans le cadre de la CARICOM à la création, sous l’égide de la Banque Mondiale, d’un fonds d’assurance contre les désastres naturels dans les petits Etats de la Caraïbe (CCRIF) qui permettra le versement immédiat d’une aide budgétaire aux Etats touchés. Dans l’océan Indien, la Plate-Forme d’Intervention Régionale de l’Océan Indien de la Croix Rouge (PIROI) appuie les pays dans les situations d’urgences auxquelles ils sont confrontés (épidémies de maladies hydriques, inondations, cyclones, perturbations de l’accès à une eau potable...). Des missions humanitaires sont organisées par l’Association des Médecins de l’océan Indien et Médecins du Monde.

- Il convient d’améliorer les capacités de secours aux personnes afin de limiter l’exposition des populations aux risques sanitaires par la professionnalisation et la coordination des équipes dédiées aux secours des personnes (secours aux blessés, secours en mer, secours aux baigneurs...

### **III-3 : Des préalables à satisfaire :**

#### ***III-3-1 : Un premier préalable : préparer la population à l'ouverture sur le monde***

Les îles sont tout à la fois symboles de voyages et d'aventures mais aussi d'enfermement. L'océan unit autant qu'il sépare. Dans le cas de la Guyane la forêt joue un rôle identique. Préparer les esprits à l'ouverture au monde et à la coopération est une nécessité qui s'impose encore plus en milieu insulaire ;

Entre les départements d'outre-mer et leurs pays voisins, on constate trop souvent une méconnaissance réciproque et parfois même un déficit d'image.

Il importe d'abord de se connaître afin de mieux s'ouvrir aux autres. Les populations des départements d'outre-mer ont parfois du mal à se situer, notamment à l'extérieur ou en France hexagonale, étant français mais trop souvent perçus comme « autres ». Elles doivent d'abord se connaître elles-mêmes, être fières leurs cultures spécifiques qui enrichissent le patrimoine culturel français commun, avoir conscience des particularités de leurs territoires insulaires.

Il leur faut aussi connaître les autres. Il a été dit plus haut que sous la colonisation les îles se tournaient souvent le dos, engagées dans des relations quasi-exclusives avec leurs différentes métropoles. Même dépendantes du même colonisateur, elles étaient opposées par des rivalités ou des incompréhensions comme entre la Martinique et la Guadeloupe, entre les Antilles françaises et la Guyane, entre La Réunion et Mayotte. Au sein même des ensembles insulaires, le nombrilisme et les rivalités passées ou présentes marquent encore certaines relations comme entre les « cousins » réunionnais et mauriciens ; entre les Comores et Madagascar ; entre Madagascar et La Réunion...

L'instauration ou la restauration des liens avec les pays d'origine du peuplement s'imposent. Le peuplement des départements d'outre-mer s'est fait dans des conditions généralement douloureuses (traite esclavagiste, *coolie trade*). Elles restent présentes dans la mémoire collective. L'établissement de liens avec les pays de peuplement appartenant aux grandes civilisations du Monde est une bonne façon d'apurer le passif et de « renouer les liens après la chaîne<sup>49</sup> ».

En bref, il faut favoriser la constitution d'un savoir partagé sur les espaces Caraïbes et océan Indien. Et, pour cela :

- intégrer dans les programmes d'enseignement la connaissance des langues et des cultures insulaires, non seulement des départements d'outre-mer mais aussi de leur environnement géographique ; Enseigner l'histoire du peuplement des OM.
- Mettre en œuvre des programmes de coopération régionale d'enseignement et de recherche pour l'océan Indien d'une part et pour la « grande Caraïbe » d'autre part, relatifs à histoire ; aux systèmes

---

<sup>49</sup> Doudou Diène, inspirateur de « la Route de l'esclave » de l'UNESCO.

institutionnels, administratifs et juridiques ; aux relations internationales ; à la géostratégie ainsi qu'aux questions de défense et de sécurité nationale .

L'ouverture des esprits à l'international est fille d'une meilleure connaissance réciproque des pays et des peuples des ensembles régionaux. Pour cela, il serait opportun :

- de créer ou de consolider dans chacun des ensembles insulaires un Réseau régional des radios et des télévisions pour une meilleure connaissance mutuelle des peuples.

Outre la connaissance des langues régionales, il faut maîtriser des langues de « grande communication » et, notamment le français et l'anglais. Pour cela, il convient :

- De généraliser l'apprentissage de l'anglais dès le plus jeune âge.
- D'adapter l'enseignement des langues étrangères proposées dans les DOM à leur contexte géographique.

Cette ouverture des esprits passe aussi par :

- L'instauration dans chacun des départements d'outre-mer d'une « journée de la coopération » pour une sensibilisation de la population à la culture et à la pratique de cette dernière. En outre, la présence locale de populations étrangères ou d'origine étrangère participe à la confrontation des cultures et à l'éveil de la curiosité.

Au total la préparation des esprits à l'ouverture au monde passe par un travail de fond sur l'enseignement des langues, sur la formation et sur la recherche. Il importe aussi de développer une culture de la mobilité, par la multiplication des échanges de jeunes, ce qui suppose une accentuation des dispositifs de mobilité, y compris à destinations des pays des environnements régionaux.

### *III-3-2 : Un deuxième préalable : améliorer la connectivité, maritime, aérienne et numérique des territoires*

Un des enjeux majeurs en matière d'ouverture régionale et internationale des départements d'outre-mer réside dans leur connectivité et celle de leurs environnements régionaux avec le reste du monde. En effet, ils sont assez peu connectés aux principaux réseaux aériens, maritimes, numériques, etc. La Caraïbe et le sud-ouest de l'océan Indien sont situés sur de grandes voies de passage, mais restent encore isolés en tant qu'ensembles. De même les territoires qui composent ces derniers demeurent mal reliés les uns aux autres. Une telle situation pénalise l'intégration régionale. Se pose donc tout à la fois un problème de désenclavement externe et de connectivité intra-régionale. Une bonne connectivité maritime, aérienne et numérique constitue un préalable nécessaire au renforcement des échanges dans la région.

### III-3-2-1 : La connectivité maritime

Dans le sud-ouest de l’océan Indien, la connectivité maritime de La Réunion a connu une importante avancée avec la décision de CMA CGM en 2015 de faire de Port Réunion son hub de l’océan Indien. Colonne vertébrale du réseau, la ligne directe hebdomadaire en provenance de Fos, place l’île à seize jours de mer de la Métropole au lieu de vingt et un auparavant, quand les cargos déposaient leurs conteneurs destinés à l’océan Indien à Salalah (Oman). A Port Réunion, cette ligne croise celles d’Asie-Afrique et les deux lignes régionales de CMA CGM. Le Port est desservi par 4 des 5 premiers armateurs mondiaux et plus de la moitié des lignes sont des dessertes directes. Le trafic de transbordement a connu une hausse spectaculaire en 2016. Port Réunion et Port-Louis (Maurice) où le numéro deux mondial, MSC, a positionné son hub régional devraient mieux se coordonner pour être davantage complémentaires que concurrents. Mais dans la compétition que se livrent les deux géants maritimes, la concurrence qui existe déjà entre Port-Réunion et Port-Louis à Maurice va se renforcer.

Mayotte dispose du port de Longoni équipé pour devenir le port d’éclatement vers les Comores Madagascar et le nord du Mozambique, au sein d’un espace swahili à structurer.

Dans la Caraïbe, les enjeux ne sont pas moins importants. La Martinique et la Guadeloupe sont isolées des nombreuses routes maritimes qui passent par le Canal de Panama et traversent la mer des Caraïbes. 7 millions de conteneurs passent ainsi chaque année. Avec l’ouverture des nouvelles écluses (2016), ce sont plus de 10 millions de conteneurs qui passeront annuellement dans la zone! Pour s’intégrer à ce réseau, les CFA doivent participer aux organisations internationales de la Caraïbe et mettre en place un port de transbordement. Le Grand Port Maritime de la Guadeloupe se positionne comme plateforme régionale de transbordement pour le sud de la Caraïbe, au croisement des flux Est-Ouest (Asie-Europe) et Nord-Sud (Côte est Etats-Unis et Amérique du Sud).

A juste titre, la France (AFD) et l’Union européenne (FEDER, FED) financent des infrastructures aussi bien dans les départements d’outre-mer que dans les Etats voisins. Elles doivent cependant s’assurer de la cohérence et de la complémentarité de celles-ci, afin de ne pas léser les intérêts des départements d’outre-mer qui sont aussi des intérêts nationaux et communautaires. Cela fut malheureusement le cas lorsque l’AFD finança le développement de Port-Louis à Maurice au profit de MSC alors que l’État avait l’agrandissement de Port-Réunion afin que CMA-CGM y installe son hub régional.

Dans chacun des environnements régionaux, la création d’une compagnie maritime régionale est souhaitée. Afin d’en faciliter le démarrage, en s’inspirant de la démarche qui a présidé à la constitution des réseaux transeuropéens de transports et des autoroutes maritimes, l’Union européenne devrait faire accéder les départements d’outre-mer aux aides au désenclavement de type RTE-T dans leurs relations entre eux et certains pays tiers. Par ailleurs, les porteurs de projet de compagnie maritime régionale doivent être accompagnés.. Actuellement, les freins notamment administratifs sont nombreux.



### III-3-2-2 : La connectivité aérienne

D'une manière générale, dans les départements d'outre-mer, la desserte aérienne est dominée par quelques compagnies et peu tournée vers l'international. En 2013, à la Martinique, Air France et Air Caraïbes représentent plus de 70 % du trafic aérien, qu'ils se partagent à parts presque égales (respectivement 37% et 34%). Les principales provenances et destinations commerciales de la Martinique sont Paris-Orly, avec 59 % du trafic aérien, et Pointe-à-Pitre, avec 22 %. Le trafic international représente une faible part du total, avec 6 % . Pour ce qui concerne la région, la Martinique est reliée à Cuba, Haïti, République Dominicaine et Porto-Rico. Il faudrait développer des vols directs vers d'autres grandes îles (Jamaïque, Trinidad) et un vrai réseau entre les petites îles de la Caraïbe. Les CFA doivent s'intégrer aux réseaux aériens régionaux. 25 millions de touristes de séjour et 10 millions de touristes de croisière visitent la Caraïbe insulaire chaque année. La moitié des touristes de séjour et les deux tiers des touristes de croisière proviennent des USA. Un quart des touristes de séjour proviennent d'Europe. Ces marchés sont peu intégrés faute de transports régionaux. La Martinique et la Guadeloupe sont bien placées pour le transport régional de passagers, tant aérien (Air Caraïbes; Air Antilles) que maritime. Pour jouer leur carte, il leur faut là encore participer aux organisations internationales, créer un hub aérien et être davantage têtes de lignes croisières. La Martinique se positionne pour devenir ce hub aérien du sud de la Caraïbe. Dans le prolongement du succès des vols directs lancés en décembre 2015 au départ de New York, Baltimore-Washington et Boston, il conviendrait de développer les vols au départ des grandes villes américaines et de Toronto (Canada). Concernant l'Amérique du Sud, la Martinique pourrait être un hub pour la connexion entre le Brésil et les Etats-Unis tout en développant des liaisons avec l'Argentine et le Chili pour gommer l'effet de saisonnalité en basse saison.

A La Réunion, les choses sont un peu plus équilibrées. Le trafic-passagers de l'aéroport de Sainte-Marie (Saint-Denis/Roland Garros) se répartit à 60% sur la Métropole et 40% sur l'océan Indien dont 25% sur Maurice et 15% sur les autres dessertes (Mayotte, Madagascar Comores et Asie). Ce trafic est porté par 6 compagnies aériennes qui relient la Réunion à 14 destinations en liaison directe. L'évolution de la desserte aérienne envisage l'ajout de 1 à 2 nouvelles routes chaque année telles Bangkok en 2016, Francfort et le Cap en 2017, Toulouse et Canton en 2018, Bombay en 2019 et Oman en 2020.

Ainsi posée, l'évolution de la desserte aérienne des départements d'outre-mer soulève la question des visas d'une part et celle des droits de trafic d'autre part. Concernant l'assouplissement des formalités d'entrée (voir *infra*), il serait possible de mettre en place un système type visa Esta comme aux Etats-Unis. En outre, sachant que les Pays de l'OECS ont mis en place une zone d'open sky, un accord de ce type pour les CFA faciliterait les échanges et rétablirait la concurrence sur le marché caribéen.

Pour ce qui est des droits de trafics, il devrait aussi être possible, pour un gestionnaire, de sélectionner la compagnie aérienne lui permettant d'opérer sur les tronçons identifiés indépendamment de leur nationalité et lui permettre de bénéficier des mêmes conditions qu'une compagnie française pour les droits de trafic. Ce pourrait être le cas de Norwegian sur le tronçon Fort- de-France/Brésil, aucun opérateur français ne souhaitant

opérer cette desserte. Ou encore de Surinam Airways ou de Norwegian sur la ligne Cayenne/Fort-de-France pour mettre fin au monopole d'un transporteur et restaurer des prix compétitifs.

Il est donc préconisé :

- D' exclure les départements d'outre-mer de l'obligation de réciprocité de délivrance des droits aériens.

Des initiatives sont envisagées dans l'océan Indien pour créer une compagnie aérienne régionale low-cost. Des discussions sont menées sous l'égide de la Commission de l'océan Indien. Dans la Caraïbe, l'Accord de Transport Aérien entre les Etats membres et membres associés de l'AEC est rentré en vigueur le 19 septembre 2008.

Il est proposé de :

- Créer dans chaque bassin océanique une compagnie maritime régionale.

### III-3-2-3 : La connectivité numérique

Les Technologies de l'information et de la communication se sont rapidement développées grâce aux progrès technologiques, à la baisse des coûts des appareils et des communications et aux investissements réalisés dans les réseaux.

En matière de TIC, les départements d'outre-mer restent confrontés à des problèmes de débit, de qualité de service et de sécurisation des liaisons. Ils se différencient des régions continentales européennes par la combinaison de trois handicaps structurels. Il s'agit de l'éloignement et de l'isolement ; de la faiblesse concurrentielle de l'offre, avec des situations de quasi-monopoles, même si la situation s'améliore ; de l'étroitesse et de l'organisation spatiale des DOM. La population de chacune d'elle ne dépasse pas celle d'une grande ville, ce qui réduit les marchés cibles des opérateurs. En outre la population est inégalement répartie, concentrée sur quelques zones tandis que de vastes espaces restent presque « déserts ». La situation y est cependant globalement meilleure que dans les pays voisins où le sous-développement freine encore l'usage du numérique. Au Surinam, la pénétration des lignes Internet était d'environ 34,7 % en 2012. Mais tout évolue rapidement.

Pour l'essentiel, en cohérence avec la directionnalité Sud-Nord constatée dans les échanges, le trafic en matière de haut débit se fait au niveau international, seulement 5% environ des flux restant à l'intérieur de chaque entité régionale.

De nouvelles infrastructures doivent assurer la sécurité de la desserte, augmenter la capacité et permettre d'offrir aux utilisateurs des tarifs très compétitifs. Ainsi, concernant le Plateau des Guyanes, au câble sous-marin America's II, s'ajoute une dorsale terrestre hertzienne entre la Guyane et l'Amapa dont la construction a démarré en juillet 2012. Dans la Caraïbe, depuis 2005, la Guadeloupe met en place un réseau de câbles numériques sous-marins à haut débit ("Global Cable Network") à partir de Porto Rico et desservant 14 îles de la Caraïbe orientale jusqu'à Trinidad et Tobago, et à terme la Guyane. Dans le sud-ouest de l'océan

Indien, après le câble SAFE reliant depuis 2002 l’Afrique et l’Asie en passant par La Réunion et Maurice, et après la câble LION reliant ces îles à Madagascar et Mayotte, un 3<sup>e</sup> câble porté par six opérateurs privés, le câble METISS (*MELting poT Indianoceanic Submarine System*) reliera Maurice, La Réunion et Madagascar au continent africain pour se connecter aux autres câbles internationaux d’ici 2018. La France par l’intermédiaire de l’AFD et l’Union européenne soutiennent ce projet destiné à augmenter l’offre et à baisser les tarifs par de meilleures conditions de concurrence.

La desserte interne de certains pays, notamment ceux qui ont des superficies assez vastes, est plus malaisée. Ainsi en Guyane, la moitié des zones habitées ne bénéficie pas d’un accès fiable au téléphone et à Internet. Outre les services rendus à la population aux administrations et ou aux entreprises, les TIC apportent des outils à même de répondre à des besoins spécifiques de territoires enclavés comme la télémédecine pour des soins aux populations isolées.

En raison de l’importance de l’enjeu du renforcement des réseaux pour le désenclavement des territoires et pays du sud-ouest de l’océan Indien et de la zone Caraïbe, ainsi que pour la sauvegarde de l’environnement en réduisant par des circuits courts d’échanges les émissions de CO<sub>2</sub>, il conviendrait de mettre en œuvre un mécanisme financier pour l’interconnexion dans la Caraïbe et dans l’océan Indien comme demandé par le député Letchimy<sup>50</sup> :

- Il s’agit de créer un mécanisme pour l’interconnexion dans la Caraïbe (MIC) et un mécanisme pour l’interconnexion dans l’océan Indien (MIOI) sur le modèle du mécanisme pour l’interconnexion en Europe (MIE). Ils auront pour mission de favoriser l’investissement dans des projets de réseau et d’infrastructure transnationaux dans ces régions dans les secteurs de l’énergie, des télécommunications, des transports aériens et maritimes et de l’audiovisuel. A l’instar du MIE, ils devront également veiller à lever les obstacles juridiques et à sécuriser le financement de ces installations. Ces mécanismes seront cofinancés par le Fonds européens de développement dédié au soutien des projets de coopération transfrontalière tels que porté par la société Guyacom qui, face à l’enclavement numérique de la Guyane et à sa dépendance ultime au câble sous-marin Americas II, a acheminé un nouveau câble en fibre optique depuis le Brésil, en partenariat avec le géant brésilien des télécoms OI, sur plus de 200 Km jusqu’à Cayenne.

### ***III-3-3 : Un troisième préalable : faciliter la circulation des personnes - la question des visas***

Tout ce qui est préconisé dans le présent rapport n’aurait que peu de chance d’aboutir si n’était levé le préalable des préalables, la facilitation de la circulation des hommes, plus particulièrement, par l’assouplissement de la délivrance des visas à destination des départements d’outre-mer.

---

<sup>50</sup> Propositions pour le Développement économique des Outre-mer – Serge LETCHIMY – avril 2016

Les Collectivités Françaises d'Amérique se situent parmi les 35 Etats de la Grande Caraïbe dont plus de la moitié a besoin de visas pour accéder aux collectivités françaises de la région. Pour la Guyane s'ajoute l'obligation d'être vacciné notamment contre la fièvre jaune. Dans le sud-ouest de l'océan Indien, l'accès à La Réunion et à Mayotte est très surveillé, en particulier pour les Comoriens et les Malgaches.

Outre le coût des visas souvent prohibitif pour les ressortissants de certains Etats voisins dont le niveau de vie est bas (cas de Madagascar ou de Haïti par exemple), les conditions de leur délivrance pour les départements d'outre-mer relèvent trop souvent d'un véritable « parcours du combattant ». Cette situation est parfois aggravée par l'attitude de certains agents consulaires jugée vexatoire. Elle dure depuis des décennies et ne s'améliore pas vraiment. Tout cela nuit à l'image de la France et lui fait perdre le bénéfice politique de l'action qu'elle mène dans les pays concernés en matière d'aide publique au développement.

Il existe une différence d'appréciation entre les autorités de l'Etat et la plupart des élus et des professionnels ultramarins sur la politique des visas. Les premières, conditionnées par les débats qui ont cours en France métropolitaine sur l'accueil des immigrants, sont obnubilées par le « risque migratoire » et ont une attitude qui peut parfois être qualifiée de « psycho-rigide ». Pour les seconds, les restrictions posées à l'entrée de certaines catégories de personnes - en particulier les touristes, hommes d'affaires et étudiants - sont fréquemment vues comme étant un frein au développement des échanges. Et pour certains comme un obstacle à une meilleure (re) connaissance de « peuples frères ».

Contrairement à d'autres RUP, les départements d'outre-mer ne font pas partie de l'Espace Schengen. Le régime d'entrée et de séjour des étrangers sur leurs territoires est soumis à des conditions particulières au caractère particulièrement dissuasif qui remontent parfois à la période coloniale. La situation est d'autant plus paradoxale que la plupart de pays voisins ont supprimé l'obligation d'un visa préalable pour les Domiens qui voudraient se rendre chez eux.

Bien que les situations soient différentes selon les départements d'outre-mer et qu'il faille sans doute les traiter au cas par cas, il convient de faciliter la circulation des hommes. Comment admettre que tout soit fait pour faciliter ceux des capitaux et des marchandises tandis que les interdictions et les tracasseries caractériseraient les déplacements des hommes ? Leur amélioration requiert la facilitation de la délivrance des visas et des autorisations sanitaires (en particulier pour la Guyane où même le citoyen Français doit être vacciné contre la fièvre jaune).

Nul besoin de s'étendre longuement sur le bien-fondé de cette simplification : il s'agit de favoriser le tourisme ; de rendre plus aisés les voyages d'affaires et les séjours étudiants ; et enfin, de mieux intégrer les outre-mer dans leur environnement régional et de favoriser les échanges culturels.

Pour cela, il est nécessaire de :

- Délivrer des visas de longue durée (ou entrées multiples) et faciliter leur obtention pour certaines catégories de personnes (visas hommes d'affaires, élus, société civile, artistes, sportifs, étudiants ...).
- Exempter de visas les personnes effectuant un transit aérien dans les Outre-mer ;

- Exempter de visas les personnes effectuant un séjour d'une durée inférieure à 15 jours lorsque ce voyage a été organisé par un opérateur de voyages et de séjours agréé ;
- Permettre l'accès aux Outre-mer des personnes en possession d'un visa Schengen pour visiter la France métropolitaine<sup>51</sup>.
- Simplifier les procédures administratives pour les ressortissants des pays exemptés de visas. (ex : supprimer les certificats d'hébergements pour des déplacements inférieur à 24H).
- Supprimer l'obligation de vaccination contre la fièvre jaune pour la Guyane.

La question des visas est particulièrement aiguë pour la Guyane et pour Mayotte en raison d'une importante immigration non contrôlée. En Guyane, avec l'ouverture du pont sur l'Oyapock, en raison de l'obligation de visa soumise aux Brésiliens (sans que la réciprocité ne soit vraie), la France a proposé l'instauration d'un « statut de frontalier », permettant ainsi un assouplissement des conditions de circulation<sup>52</sup>. Un tel régime de circulation transfrontalière devrait être étudié entre Anjouan et Mayotte ainsi qu'entre Saint-Laurent-du-Maroni en Guyane et la commune d'Albina au Suriname. Il convient de rappeler que ces deux villes sont séparées par le fleuve du Maroni qui constitue, plus qu'une frontière, un bassin de vie pour les habitants de ces deux communes.

Une « carte du fleuve » suivant le modèle de celle mise en place entre la commune de l'Oyapoque et Saint-George de l'Oyapoke permettrait de régulariser et de contrôler les flux existants de piroguiers sur le fleuve du Maroni. De la même façon, la commune d'Awala Yalimapo en Guyane a obtenu le label des Villes et Pays d'arts et d'histoire<sup>53</sup> en partenariat avec le site de Galibi au Suriname afin de promouvoir, faire découvrir et préserver les cultures du fleuve, en particulier, la culture du peuple amérindien Kalin'a. Dans ce cadre, la commune d'Awala Yalimapo et les surinamais organisent régulièrement des échanges. La mise en œuvre de ce programme est souvent contrarié par l'application d'une réglementation française complètement inadaptée à la réalité historique et géographique du territoire. A cela s'ajoute des difficultés de circulation liées à la réglementation sur les visas.

Il est proposé :

- Pour la Guyane, d'attribuer un statut de « frontalier » aux piroguiers sur le fleuve du Maroni et au peuple Kalin'a afin de permettre une collaboration à long terme entre Awala Yalimapo et Galibi.

<sup>51</sup> En modifiant l'arrêté du 26 juillet 2011 (JO du 28/07/2011) relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire de la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon

<sup>52</sup> Les bénéficiaires de ce régime de circulation transfrontalière seront les habitants des deux bourgs d'Oyapoque et de Saint-Georges de l'Oyapock, en possession d'un passeport ou d'une carte nationale d'identité, et résidant depuis au moins un an. Une carte de frontalier sécurisée sera délivrée, valable deux ans : elle permettra des séjours d'une durée de 72h.

<sup>53</sup> Le label Villes et Pays d'art et d'histoire est un label officiel français attribué depuis 1985 par le ministère de la Culture et de la Communication aux communes ou pays de France qui s'engagent dans une politique d'animation et de valorisation de leurs patrimoines bâti, naturel et industriel, ainsi que de l'architecture. Ce label succède à l'appellation « Ville d'art », disparue en 2005.

- Créer à Mayotte et en Guyane une antenne de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)

## **IV- REFONDER LA GOUVERNANCE PAR UNE MEILLEURE COORDINATION DES POLITIQUES ET UNE PLUS GRANDE VISIBILITE DES OUTRE-MER**

Depuis plusieurs décennies de multiples acteurs agissent dans les départements d'outre-mer dans le domaine de la coopération et de l'intégration régionales, avec des moyens parfois conséquents. Pourtant, les résultats restent le plus souvent modestes. Pire, la multiplicité des acteurs et actions donne une mauvaise visibilité, sinon une mauvaise image, des départements d'outre-mer à l'international. Cela est dû notamment à un défaut de coordination des responsabilités, des outils et des approches. Il convient d'aller vers une meilleure gouvernance par le renforcement des coordinations. Il importe de faire vivre « la diplomatie territoriale » en donnant un véritable rôle aux départements d'outre-mer dans leurs espaces géographiques et aussi de tenir compte de la volonté locale, notamment dans les CFA, de disposer de davantage de franchises à l'international.

### **IV-1 : Pour une politique partagée et coordonnée d'insertion régionale des départements d'outre-mer**

L'insertion régionale des départements d'outre-mer forme ainsi un paysage relativement complexe. Le besoin se fait sentir de cohérence, de lisibilité et d'harmonisation des actions. Une vision politique partagée et une coordination globale permettraient une meilleure coordination et une meilleure évaluation des actions menées par les différents acteurs.

#### ***IV-1-1 : Développer une vision partagée de l'insertion régionale***

Même si chacun affirme la nécessité d'une insertion des départements d'outre-mer dans leur environnement régional, on ne constate aucune vision commune et partagée en la matière. Ainsi, au seul niveau du département, les communes, certaines intercommunalités, le Conseil départemental et la Région agissent comme acteurs de la coopération régionale, sans compter les services déconcentrés de l'Etat et les

acteurs de la société civile. Une vision politique partagée permettrait d'éviter systématiquement des actions qui feraient doublons ou qui seraient contradictoires en faveur d'une plus grande cohérence, de plus de lisibilité et d'efficacité.

*IV-1-1-1 : Etablir un diagnostic commun des problèmes et faire des préconisations partagées dans le domaine de l'intégration régionale des Outre-mer :*

On entend souvent affirmer que le modèle de développement des départements d'outre-mer est « à bout de souffle » et qu'il serait nécessaire de mettre en œuvre, fatalement sur le long terme, un nouveau modèle de développement ouvert au monde.

Il importe donc que les départements d'outre-mer élaborent chacun un projet de développement à négocier avec l'Etat. L'établissement des documents stratégiques prévus par la loi NOTRe tant pour le développement économique que pour l'aménagement du territoire des régions seront pour les départements d'outre-mer l'occasion de se doter d'un plan global à moyen et long terme. C'est une nécessité pour fixer un cap et donner ainsi du sens aux actions mises en œuvre.

L'ouverture au monde et l'insertion régionale constituent sans conteste un des axes de ces projets de développement. Il serait donc nécessaire de valider pour chacun des départements d'outre-mer un plan stratégique global de l'insertion régionale des Outre-mer, avec un diagnostic commun des problèmes et des préconisations partagées. Cette stratégie globale élaborée et partagée par l'ensemble des acteurs locaux sera déclinée en plan d'actions.

*IV-1-1-2 : Former les personnes en charge de la coopération régionale*

La multiplicité des acteurs, des dispositifs et des actions fait que de plus en plus de personnes, dans les administrations, dans les collectivités, dans le secteur privé, dans la société civile sont amenées à agir à l'international. C'est un domaine complexe pour lequel une formation est nécessaire.

*IV-1-1-3 : Créer, dans un DOM de la Grande Caraïbe et dans un autre du sud-ouest de l'océan Indien un « Centre de Recherches Internationales »*

Il est proposé de créer dans la Caraïbe et le sud-ouest de l'océan Indien un Centre de Recherches Internationales (Etudes, publications, conférences, séminaires, veille, centre de ressources...) qui regrouperait des universitaires, des institutions, des entreprises ainsi que des personnalités qualifiées. Ce sera à la fois un puissant moyen d'information et d'aide à la décision et une façon de sensibiliser les Domiens aux enjeux régionaux et internationaux. Le développement d'une culture à l'international sera un gage d'appropriation des actions de coopération par la population.

#### ***IV-1-2 : Coordonner l'action extérieure de la France et de l'Union européenne à tous les niveaux***

La coordination et la mise en cohérence à tous les niveaux des politiques locales, nationales et européennes en matière d'insertion régionale doivent s'imposer pour une meilleure visibilité et une plus grande efficacité.

IV-1-2-1 : Au plan local, une structure de coordination et de mise en œuvre des actions à l'international.

Dans chaque département d'outre-mer, il serait nécessaire de disposer à la fois d'une structure commune où se retrouverait l'ensemble des opérateurs agissant à l'international et d'une structure opérationnelle de mise en œuvre, de coordination et de ressources à la disposition des différents acteurs.

Il faudrait donc créer un « Haut Conseil stratégique<sup>54</sup> pour la coopération régionale et le codéveloppement<sup>55</sup> » co-présidé par le Préfet et le Président de Région. C'est au sein de ce Conseil que pourront être arrêtées les grandes orientations pour le plan stratégique global de l'insertion régionale. Il se composerait de l'ensemble des partenaires institutionnels, économiques et sociaux. Il aurait pour but de discuter des orientations, d'informer les partenaires et de mettre en relation tous les partenaires (chambres consulaires, entreprises, associations, particuliers...).

Ce Haut Conseil s'appuierait sur une « Agence pour la Coopération et le co-développement ». En s'inspirant du modèle de l'AGILE<sup>56</sup> (Agence de Gestion des Initiatives locales en matière Européenne) à la Réunion. Celle-ci serait dirigée par un Conseil d'administration associant l'Etat, la Région et le Département, qui assurerait un pilotage politique. Il établirait les grandes orientations du département d'outre-mer concerné pour son insertion régionale et son ouverture à l'international. Il serait assisté d'un secrétariat exécutif qui aurait pour mission la déclinaison des orientations stratégiques, conseillerait l'ensemble des acteurs institutionnels sur les problématiques d'insertion régionale et apporterait, sur le plan opérationnel, une assistance technique aux porteurs de projets (montage des projets, coordination avec les projets existants, mobilisation des crédits, suivi et évaluation...).

Il est donc préconisé, dans chacun des départements d'outre-mer de :

- Créer un « Haut Conseil Stratégique pour la Coopération Régionale et le Codéveloppement » qui associerait les administrations de l'État, les élus locaux et les organisations socio-professionnelles...
- Créer une structure opérationnelle : « Agence pour la Coopération et le codéveloppement » pilotée par l'État et la Région pour accompagner la mise en œuvre des actions de coopération, notamment une assistance technique pour informer et accompagner les porteurs de projets potentiels.

<sup>54</sup> Sur le modèle du Haut Conseil de la Commande Publique à la Réunion (HCCP)

<sup>55</sup> Le nom importe peu et on pourrait l'appeler autrement : Institut, Comité d'action...

<sup>56</sup> L'AGILE a été créée le 22 octobre 1990 sous l'impulsion commune du Préfet Daniel Constantin, du Président Pierre Lagourgue et du Président Eric Boyer. La cellule Europe AGILE, structure tripartite unique en France, est un outil partenarial d'aide dans la gestion et le suivi des programmes communautaires à la Réunion dont « la gestion intelligente et calculé » a été salué par le directeur général régional de la commission européenne lors des 20 ans de l'Agence.



#### IV-1-2-2 : La coordination dans la Grande Caraïbe et le sud-ouest de l'océan Indien

La coordination est à faire aussi entre collectivités françaises d'un même ensemble géographique (CFA, océan Indien). La coordination de l'action publique entre les Outre-mer d'une même région est nécessaire à la fois pour organiser le développement cohérent et mutualisé de ces territoires français et pour agir ensemble à l'international.

Il est donc préconisé de :

- Créer auprès des ambassadeurs chargés de la coopération un « Conseil de coopération » de la « Grande Caraïbe » et de l'océan Indien
  1. Nommer un conseiller diplomatique auprès des Préfets ayant un lien et une expérience dans les DOM voire un domien.
  2. Placer un conseiller diplomatique auprès du Préfet de Guyane, ayant aussi compétence pour les collectivités antillaises ;
  3. Elargir la compétence du conseiller diplomatique du préfet de La Réunion à l'ensemble des collectivités de la « France de l'océan Indien »
  4. Plus globalement, pour des raisons de cohérence et d'économies, réorganiser les services déconcentrés de l'Etat, par des fusions de services ou de délégations interservices dans la « France océan Indien » ou les CFA.

#### IV-1-2-3 : La coordination au niveau national et européen

Malgré des efforts réels entamés depuis quelques années, le droit français ne tient pas toujours assez compte des spécificités des Outre-mer. Il en résulte des règlements et des dispositifs législatifs inadaptés, voire inapplicables dans les Outre-mer. Un autre exemple qui illustre une prise en compte insuffisante des intérêts des Outre-mer se réfère aux politiques françaises de coopération. En effet, il arrive qu'elles financent des infrastructures ou des secteurs économiques qui, au lieu d'être complémentaires au développement économique des territoires ultramarins, se trouvent en concurrence directe avec ceux des Outre-mer voisins.

Au niveau national, c'est le ministère des Outre-mer qui a une vocation transversale pour veiller à la prise en compte des spécificités ultramarines dans tous les politiques publiques. A cet effet, il existe aujourd'hui un référent Outre-mer au sein de chaque cabinet ministériel chargé de coordonner la prise en compte des spécificités ultramarines. Force est de constater que cette prise en compte reste aujourd'hui bien souvent insuffisante, surtout au sein des administrations centrales.

Il est donc préconisé de :

- Désigner, un référent Outre-mer au sein de toutes les administrations centrale.,
- Coordonner les politiques régionales de l'AFD et la politique outre-mer AFD

Ce qui est vrai au niveau national, l'est encore plus au niveau européen où les intérêts des Outre-mer sont souvent méconnus.

L'exemple de la défense des intérêts ultramarins dans les APE est à cet égard édifiant. L'UE est amenée à négocier un nouvel accord commercial avec les pays ACP souvent situés dans les environnements géographiques des Outre-mer. La prise en compte des intérêts spécifiques de ces derniers a été complexe : les acteurs locaux des DOM (Etat décentralisé, exécutifs locaux) doivent veiller à ce que la position de l'Etat/de la France respecte leurs spécificités e). La France doit ensuite convaincre la Commission Européenne du bien-fondé de cette position, qui à son tour devra les défendre dans les négociations avec les pays ACP. Au regard de ces différents niveaux, cette longue chaîne et le manque d'influence directe sur les résultats des accords, le risque de sacrifier les intérêts des RUP pour arriver avec un accord est réel. Cela est d'autant plus vrai que les relations avec Bruxelles relèvent des Etats-membres d'une part et que les négociations commerciales relèvent de la Commission Européenne et non plus des Etats membres d'autre part. Or, nous savons tous que la Commission européenne est chatouilleuse sur cette prérogative.

*Il est préconisé de :*

- Rattacher les RUP au Président de la Commission (et non au Commissaire chargé de l'action régionale) pour une meilleure coordination des politiques européennes ;

#### **IV-2 : Etendre les compétences internationales des Outre-mer**

Les différents gouvernements de la France et l'Union européenne ont maintes fois et depuis de très nombreuses années affirmé la nécessité d'une meilleure insertion des départements d'outre-mer dans leurs environnements régionaux. Au moment où l'objectif de l'égalité réelle est affirmé comme étant une préoccupation gouvernementale, et dans le cadre de la nouvelle « diplomatie territoriale », il convient de donner aux départements d'outre-mer, en concertation avec l'Etat, des nouvelles possibilités d'action dans le domaine international.

#### ***IV-2-1 : Mettre en oeuvre les évolutions législatives augmentant la dimension internationale des départements d'outre-mer***

Les départements d'outre-mer agissent à l'international en vertu du droit commun des collectivités locales françaises mais aussi en vertu de textes qui leur sont spécifiques.

Toutes les collectivités locales françaises peuvent mener des politiques de coopération décentralisée<sup>57</sup> dont la base juridique, qui remonte à 1992, a été renforcée successivement, notamment par la loi Thiollière de 2007<sup>58</sup>. Selon celle-ci, « *les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, dans le respect des engagements internationaux de la France, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères pour mener des actions de coopération ou d'aide au développement. [...] En outre, si l'urgence le justifie, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou financer des actions à caractère humanitaire* ».

L'Etat a également accordé des « franchises » aux régions d'outre-mer, c'est-à-dire des opportunités dérogatoires au droit commun applicable. Afin de développer l'insertion dans leur environnement régional respectif, les Outre-mer sont amenés à traiter avec les Etats voisins, et non pas seulement avec les autorités locales de leur zone d'appartenance. C'est ainsi que la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) qui leur a reconnu d'importantes compétences dont :

- le pouvoir de négociation et de signature d'accords au nom de la République, avec les Etats ou les organismes régionaux voisins;
- le pouvoir de représenter la France au sein des organismes régionaux ;
- la faculté pour les collectivités d'outre-mer d'adhérer en leur nom propre, avec l'accord des autorités de la République, à des organismes régionaux, en tant que membre associé ou observateur.

En outre, en vertu de la loi du 27 juillet 2011, « les régions d'outre-mer de la Guadeloupe et de La Réunion, ainsi que celles de Guyane et de Martinique [...] peuvent [...] désigner des agents publics de la collectivité territoriale chargés de la représenter au sein des missions diplomatiques de la France ». Les CFA ont ainsi mis à disposition au sein des ambassades des pays de leur zone d'appartenance des agents des conseils régionaux.

Les nouvelles dispositions législatives prévues par le projet de loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération de l'Outre-mer dans son environnement régional (Loi Letchimy) confortent cette position particulière des collectivités ultramarines en matière de diplomatie. Cette loi permet de lever l'interdiction de signer des accords internationaux pour les collectivités et élargit le champ géographique de la coopération régionale. Elle prévoit aussi un dispositif de programme-cadre de coopération

---

<sup>57</sup> Celle-ci peut se définir comme l'établissement de relations de long terme entre collectivités territoriales françaises (régions, départements, communes et leurs groupements) et étrangères, formalisées par des conventions. Elle peut prendre diverses formes: aide au développement, appui institutionnel, gestion commune de biens et de services, coopération transfrontalière ou coopération interrégionale.

<sup>58</sup>Loi du 25 janvier 2007, relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements.

régionale par une collectivité, validé par l'Etat. Ce dernier définit les pays avec lesquels négocier et dans quels domaines de compétences. Enfin, le texte offre un statut protecteur aux agents des collectivités locales placés auprès des ambassades de France dans les pays tiers.

*Il convient donc d'accroître la capacité d'action des départements d'outre-mer en matière de « diplomatie territoriale », conformément aux dernières évolutions législatives, en les autorisant plus largement, sous mandat, à négocier des accords internationaux ayant un impact régional.*

Ces dispositions ne modifient en rien la responsabilité finale de la conduite de la politique extérieure de la France, qui reste confiée à l'Etat.

#### ***IV-2-2 : Accroître la présence et la visibilité des Outre-mer à l'extérieur:***

Tous les observateurs constatent que le poids économique des départements d'outre-mer dans leurs zones géographiques d'appartenance ne correspond pas à leur influence politique qui reste minime. Les départements d'outre-mer ont une image floue, quand celle-ci n'est pas inexistante comme dans les pays anglophones. Il convient donc d'augmenter la présence et la visibilité des départements d'outre-mer dans l'action extérieure de la France avec les pays voisins des Outre-mer.

##### **IV-2-2-1 : Intégrer les Outre-mer dans les organisations régionales**

La faculté pour les départements d'outre-mer d'adhérer en leur nom propre aux organisations régionales remonte à la loi d'orientation pour l'outre-mer de 2000 et n'a été mise en œuvre que récemment. La Guadeloupe et la Martinique ont exprimé la demande adhérer à l'ensemble des organisations régionales de la Caraïbe à laquelle l'Etat a répondu favorablement (excepté pour le CARIFORUM). Ces deux départements d'outre-mer sont devenus membres de la CEPALC et de l'OECD ; pour ce qui concerne la CARICOM et l'AEC, le processus d'adhésion est en cours. La Guyane, quant à elle, souhaite principalement adhérer au CARICOM.

Il convient :

- d'accompagner le processus d'adhésion des départements d'outre-mer aux organisations de leurs zones géographiques ;
- de concrétiser l'accord et l'annonce du Président de la République pour un retour de la France au sein de la Banque de développement des Caraïbes dont elle s'était retirée en 2000.

#### IV-2-2-2 : Accroître la présence et la visibilité des départements d’outre-mer :

Comme cela a déjà été évoqué, leur expertise des territoires sur le plan économique et social ainsi que leurs compétences interculturelles font des DOM des pièces maîtresses de la diplomatie territoriale française dans leur environnement géographique au sens large.

A cet effet, il est préconisé de:

- Désigner un élu ultramarin pour conduire la délégation française en l’absence de ministre lors des réunions régionales :

Sur le plan économique également, les Domiens ont la volonté d’être présents non seulement dans la Caraïbe ou le sud-ouest de l’océan Indien mais aussi dans des pays émergents (Brésil, Inde, Chine, Afrique du Sud) où la France n’a pas le poids économique qu’elle mériterait. Ils veulent non seulement servir de « vitrines » mais agir en tant qu’acteurs à part entière, en s’appuyant le cas échéant sur les Domiens dont les ancêtres sont venus de ces pays. Afin de réaliser la diplomatie territoriale, un défi consiste à ce que les pays voisins identifient à leur tour les collectivités territoriales comme étant de nouveaux interlocuteurs dans leurs relations extérieures.

- Associer systématiquement des ultramarins (élus, chefs d’entreprises...) aux délégations officielles lors des déplacements d’un membre du Gouvernement ou du Président de la République dans un pays voisin des Outre-mer.

Depuis la loi du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, les CFA peuvent désigner des agents publics au sein des missions diplomatiques de la France (convention avec l’État) et auprès des institutions de l’Union européenne. Ces agents, placés sous l’autorité de l’Ambassadeur de France, sont chargés de représenter leur collectivité et d’assurer le suivi des actions de coopération régionale entre cette dernière et leur pays d’affectation<sup>59</sup>. Leur installation ne s’est pas faite sans difficultés : au niveau matériel rien n’a été prévu. La loi Letchimy prévoit de donner un statut à ces agents.

---

<sup>59</sup> La Région Guadeloupe a affecté un agent dans les missions diplomatiques et consulaires au Panama, à Sainte-Lucie, au Québec et à Miami, ainsi qu’un volontaire international en République dominicaine. A ce jour, ne demeurent en poste que les agents affectés à Panama et au Québec.

La Région Martinique compte un agent au sein de l’Ambassade de France à Sainte-Lucie, au Brésil (Belém, État du Para) et en Haïti (qui est toutefois basé en Martinique).

La Région Guyane a ouvert le 5 septembre 2013 une antenne à caractère non diplomatique – « Maison de la Guyane » – à Paramaribo dans le cadre d’un projet de relocalisation de l’Ambassade de France au Suriname.

#### IV-2-2-3 : S'appuyer sur les diasporas ultramarines.

Les départements d'outre-mer ont été le siège de migrations historiques vers la Métropole et les colonies. Avec l'explosion démographique consécutive à la transition démographique de l'après-guerre, l'émigration connut une forte expansion sous l'égide du BUMIDOM (1962-1982), puis de l'ANT (1982-2010) et enfin de LADOM<sup>60</sup> depuis 2010...). A côté de cette émigration organisée pour une formation, un emploi ou un regroupement familial, se développe une émigration « spontanée », notamment à partir des CFA. Avec la migration pour études, de nombreux jeunes Domiens se retrouvent en métropole ou en Europe. A partir de La Réunion, depuis 2014, s'est amorcé un courant d'émigration vers le Québec, pour des formations débouchant souvent sur un emploi. Plus d'un millier de Réunionnais vivent aujourd'hui dans la « Belle Province » canadienne. Partout dans le monde, une « génération sans frontière » de Domiens occupe les postes les plus variés, souvent de haute responsabilité.

*Il convient de s'appuyer sur cette diaspora ultramarine pour faire rayonner les Outre-mer. Chacun doit être un « ambassadeur » de son département d'outre-mer d'origine, le faire connaître autour de soi et être attentif aux possibilités d'affaires, d'actions, d'influence à faire remonter pour accroître la dimension internationale des Outre-mer.*

### **IV-3 : Faire vivre la démocratie territoriale en faisant des Outre-mer des frontières actives de la France et de l'Union Européenne.**

Il s'agit d'impulser et de coordonner les actions de la France et de l'UE dans les environnements régionaux à partir des Outre-mer. Passer d'une politique de la France et de l'Europe dans la Caraïbe et l'océan Indien dans le prolongement de la colonisation et de l'impérialisme, ce qui crée des tensions avec les pays voisins à une politique de la France et de l'Europe, de la Caraïbe et de l'océan Indien, mieux acceptée et plus soucieuse des intérêts régionaux.

#### ***IV-3-1 : Prendre en compte dans les politiques nationales et européennes les intérêts des Outre-mer qui sont aussi des intérêts nationaux et communautaires :***

Il convient de maintenir un équilibre entre les volets interne et externe des politiques de la France et de l'Union européenne. Intégrés à la France et à l'Europe, mais situés géographiquement à proximité de pays notamment ACP, les départements d'outre-mer sont positionnés à la croisée de la politique régionale communautaire dont ils sont bénéficiaires et de la politique externe favorable aux ACP qui peut léser leurs

---

<sup>60</sup> BUMIDOM : Bureau pour le Développement des Migrations Intéressant les Outre-mer ; ANT : Agence Nationale pour l'Insertion et la promotion des Travailleurs d'Outre-mer ; LADOM : L'Agence de l'Outre-mer pour la Mobilité.

intérêts, en particulier en ce qui concerne les politiques agricole, de la pêche, environnementale, des transports et commerciale.

Soucieuses de mener une politique extérieure qui leur assure des soutiens dans les enceintes internationales, la France et l'Union européenne « oublie » parfois que les intérêts ultramarins ainsi méconnus sont aussi des intérêts nationaux et communautaires. Une stratégie de développement pour les DOM doit garantir un équilibre entre l'appartenance au grand marché intérieur et l'intégration dans leurs environnements géographiques respectifs.

Pour une meilleure prise de conscience par les autorités nationales et européennes de cette problématique, il convient de :

- Organiser un Sommet Union Européenne – Caraïbes et un sommet Union européenne-océan Indien.
- Généraliser la saisine pour avis des Outre-mer des engagements internationaux les concernant directement comme le prévoit la Loi NOTRe.

#### ***IV-3-2 : Impulser et coordonner les politiques nationales et européennes dans leurs zones géographiques d'appartenance à partir des départements d'outre-mer :***

Pour plus de visibilité des départements d'outre-mer et pour une plus grande appropriation locale et régionale, sans doute il serait judicieux de mener la coopération régionale à partir des collectivités françaises et structurer les coopérations décentralisées à partir des Outre-mer ;

##### **IV-3-2-1 : Systématiser les commissions mixtes :**

Les commissions mixtes de coopération organisées par l'Etat ne se réunissent que trop rarement.. La dernière concernant les Comores remonte à 2005. Sur le Surinam, elle ne se tient plus, hormis le conseil du Fleuve<sup>61</sup> qui se réunit 2 fois par an pour ne traiter que des questions strictement frontalières.

Chaque acteur ultramarin agit alors dans les pays voisins à partir de ses propres motivations, dans le secteur de son choix et sous la forme qu'il a choisie. Il y a tant à faire que c'est toujours utile. Mais comme souvent, il manque une vision globale des priorités et un cap qui donnent du sens aux actions entreprises.

Dans le cadre de relations bilatérales, il convient de réunir périodiquement des commissions mixtes (ou organiser des « journées-Pays ») alternativement dans le pays voisin concerné et dans les collectivités françaises d'un même espace géographique (Grande Caraïbe ou sud-ouest de l'océan Indien).

Il convient donc de :

---

<sup>61</sup> Le Conseil du fleuve est composé des représentants des administrations et des élus locaux pour traiter des questions d'intérêts commun limité principalement au contentieux frontalier.

- Mettre en place de commissions paritaires bilatérales pour servir de cadre à la coopération régionale avec les voisins des départements d'outre-mer.

IV-3-2-2 : Agir au plus près du terrain :

Depuis longtemps est avancée l'idée que les administrations de l'Etat qui ont à connaître de la politique nationale de coopération et de développement puissent avoir une représentation dans un département d'outre-mer de la Grande Caraïbe et du sud-ouest de l'océan Indien, avec compétence pour l'ensemble de la zone. En gérant tout cela de Paris, on est plus près des « décideurs » mais on perd en connaissance du terrain et en liens avec ses partenaires.

Il convient donc :

- D'installer dans la Grande Caraïbe et dans l'Océan Indien une antenne du secrétariat d'Etat de la Coopération et du Développement ayant compétence pour la zone où elle est installée.

Dans le cas de la Commission Européenne, la question se pose avec encore plus d'acuité: elle possède des délégations dans des pays importants des espaces géographiques concernés, mais gère les DOM (RUP) depuis Bruxelles. Or, ces Délégués relèvent du Commissaire au Développement (DG DEV) et ignorent les départements d'outre-mer (RUP) quand ils ne les jugent pas comme des anomalies juridiques qui les gênent dans leur action. Ces Délégués, dans le cadre de la politique européenne de « Grand Voisinage » dans la Grande Caraïbe et dans le sud-ouest de l'océan Indien, doivent représenter tous les Commissaires, et relever du Président de la Commission Européenne. Ils veilleront notamment à la coordination des politiques et des financements européens dans les deux espaces géographiques concernés.

Nous proposons :

- D'installer dans la Grande Caraïbe et dans l'océan Indien une Délégation de la Commission Européenne ayant compétence pour la zone où elle est installée.

IV-3-2-3 : Relancer la coopération fonctionnelle dans la Grande Caraïbe

La situation dans la Grande Caraïbe est plus complexe que dans le sud-ouest de l'océan Indien. A la disparité des pays s'ajoutent leur occupation par différentes puissances coloniales, leur partage entre plusieurs aires linguistiques et la relative proximité d'une superpuissance (Etats-Unis) et d'importants pays émergents (Mexique, Brésil). De nombreux acteurs mènent des projets variés de coopération à partir des CFA. A côté d'une coopération institutionnelle dynamique il semblerait judicieux de développer encore plus une



coopération fonctionnelle déjà riche. Une plus grande sensibilisation des acteurs locaux et des pays voisins sur les partenariats possibles ne serait pas inutile.

Proposition :

- Organiser un sommet international de chefs d'Etat à l'initiative de la France pour relancer la coopération régionale dans la zone Caraïbe.

#### ***IV-3-3 : Utiliser pleinement les départements d'outre-mer pour le développement de la Francophonie.***

On ne dira jamais assez l'importance du rôle exercé par les départements d'outre-mer dans le développement de la francophonie, tant dans la Grande Caraïbe que dans le sud-ouest de l'océan Indien. Collectivités, institutions comme les Universités et organismes divers, associations soutiennent l'apprentissage et la pratique du français dans ces espaces géographiques. A titre d'exemple, le Département de La Réunion missionne des jeunes Réunionnais en contrat aidé pour, après formation, aider les enseignants en français à Madagascar, aux Seychelles, à Pondichéry ou travailler dans les Alliances françaises ou Instituts français aux Comores ou en Afrique du Sud. Postes avancés de la culture française aux Amériques et dans l'océan Indien, les départements d'outre-mer doivent pouvoir agir dans le cadre de l'Organisation Internationale de la Francophonie.

Pour cela il est nécessaire :

- D'intégrer les départements d'outre-mer dans les instances de la Francophonie: en associant des ultramarins pour représenter la France.
- D'organiser un sommet de la Francophonie dans l'un des cinq départements d'outre-mer.

## CONCLUSION

L'insertion de nos départements d'outre-mer dans leur espace géographique, a toujours été pour les élus et les acteurs économiques ultramarins une démarche naturelle. Dès les premières années de la décentralisation les collectivités locales, et bien avant elles, les mouvements sportifs et associatifs ont menés de nombreuses actions de coopération avec les pays voisins de leur espace géographique. La coopération et l'insertion régionale sont reconnues par tous les acteurs locaux comme une nécessité vitale pour les départements d'outre-mer. Ils leur assignent deux objectifs : favoriser l'intégration harmonieuse des DOM dans leur environnement régional d'une part, être un instrument majeur du développement durable et solidaire non seulement des DOM mais aussi des pays voisins de la Grande Caraïbe et de l'océan Indien d'autre part.

Elles doivent aussi constituer une préoccupation de premier plan pour la France et l'Union européenne qui n'ont pas pris conscience du potentiel et des atouts dont elles disposeraient en organisant leurs politiques régionales à partir des départements d'outre-mer. Ces derniers constituent en effet un prolongement du territoire national dans la Caraïbe, en Amérique du Sud et dans le sud-ouest de l'océan Indien. Au delà des atouts que constituent pour la France et l'Europe les départements d'outre-mer, ces derniers veulent légitimement aussi être acteurs dans leurs environnements géographiques respectifs. Rien d'étonnant à cela : la mondialisation qui éloigne les pouvoirs des citoyens, suscite en compensation le désir de voir les décisions qui concernent les territoires, les peuples prises au plus près des réalités. C'est le principe de subsidiarité que l'Union européenne déclare adopter dans ses prises de décisions et leur mise en œuvre. A l'heure de la mondialisation, ils constituent un atout pour la France et l'Europe en leur assurant une présence politique, stratégique, économique et culturelle dans diverses parties du monde, sans oublier l'apport des Outre-mer dans la connaissance et la préservation de la biodiversité mondiale, dans la lutte contre les conséquences des changements climatiques, dans la recherche d'énergies renouvelables, dans les sciences et les techniques notamment de l'espace (Kourou), dans l'agronomie tropicale ou les ressources marines... A l'image d'autres puissances pourtant plus mal dotées en ce domaine, la France et l'Europe gagneraient à mettre en œuvre une politique maritime mondiale intégrée.

La mondialisation n'est pas incompatible avec l'émergence d'organisations d'intégration régionale, dans lesquelles ses thuriféraires voient d'ailleurs une complémentarité. Les environnements régionaux des Outre-mer doivent devenir des espaces développés et intégrés, pour le bien-être de leurs peuples mais aussi parce que la France et l'Union européenne ont besoin de frontières stables et sûres, ce qui a motivé les politiques communautaires de voisinage et de grand

voisinage. C'est une marque de considération et de solidarité pour les peuples des pays voisins que d'aller vers un codéveloppement où les départements d'outre-mer prendraient toute leur part.

Les responsables politiques des outre-mer se sentent aussi capables d'être des acteurs reconnus, aussi bien par les autorités françaises et européennes que par celles des pays voisins. Il est parfaitement compréhensible qu'ils se refusent à un rôle mineur qui les dévalorise aux yeux des responsables des pays voisins. Ils disposent en outre de moyens financiers, notamment européens, dont ils ont la responsabilité de la gestion. Enfin des messages ou des initiatives ont davantage de chances de passer au niveau des environnements régionaux s'ils sont portés par des représentants de « peuples frères » au lieu d'être proposés par des responsables nationaux ou européens qui traînent malgré eux les séquelles de la colonisation et de l'impérialisme.

L'insertion des départements d'outre-mer dans leur environnement régional, fondée sur des responsabilités accrues pour les élus locaux, refléterait la volonté de la France et de l'Union européenne d'appliquer le principe de subsidiarité, base de la démocratie.

Les ultramarins sont Français, Européens, Caribéens ou de l'océan Indien. Nous devons donc réconcilier notre dimension nationale européenne et régionale en cessant de cultiver l'antagonisme entre ces trois ensembles. Certes, la République conçoit le principe de l'adaptation législative et réglementaire, même si elle est bien souvent difficile. Mais nous devons passer d'une logique de dérogation à celle de l'adéquation de la République à sa réalité ultramarine. De régions ultramarines de la République et ultrapériphériques de l'Union Européenne, les départements d'outre-mer doivent devenir des centres intégrés dans leur espace régional.

En ayant pour but un développement mutuellement profitable tant pour les États voisins et que pour les départements d'outre-mer, nous mettrons en oeuvre la solidarité de la France et de l'Union européenne avec les pays en développement. Démocratie et solidarité avec les peuples sont des valeurs universelles prônées par la France depuis plusieurs siècles. Ce faisant, elle serait fidèle à son image.

*Le Premier Ministre*

Paris, le 29 JAN. 2016

1 / 16 / SG

Monsieur le Député,

Le Gouvernement a fait du développement économique, social et éducatif des outre-mer une priorité. Des mesures volontaristes ont été engagées depuis mai 2012 afin de favoriser le dynamisme et l'attractivité des départements et collectivités d'outre-mer. La « Feuille de route pour la croissance et l'emploi outre-mer », élaborée en concertation avec les acteurs économiques et les élus des territoires fin 2014 comporte en ce sens un certain nombre de mesures structurantes, dont il s'agit à présent de tirer tout le profit utile.

Le développement économique des départements d'outre-mer (DOM) passe notamment par une meilleure insertion de ces derniers dans leur environnement régional. Les échanges entre les DOM et leurs pays voisins restent insuffisamment développés alors même que plusieurs marchés en croissance constituent aujourd'hui des opportunités à saisir pour les outre-mer.

La mission que je souhaite vous confier vise, en tenant compte des spécificités de chaque territoire, à identifier l'ensemble des leviers susceptibles d'être actionnés pour stimuler ces échanges et lever les obstacles qui freinent la dynamique d'insertion régionale dans laquelle ils sont appelés à s'inscrire.

Votre rapport devra en particulier mettre l'accent sur :

- l'amélioration des conditions de circulation des acteurs économiques, et en particulier des chefs et représentants des entreprises, entre les DOM et leurs pays voisins ;  
  
l'encouragement des exportations outre-mer : les marchés régionaux sont des débouchés naturels des entreprises ultramarines. L'accompagnement à l'export des très petites et moyennes entreprises qui constituent l'essentiel du tissu économique des outre-mer a fait l'objet de plusieurs décisions et orientations dont l'impact outre-mer doit être évalué pour en proposer le renforcement et une plus grande efficacité ;
- l'amélioration de la connectivité des territoires, condition *sine qua non* d'une intensification de la circulation des personnes, des biens et des informations (connectivité aérienne, maritime, numérique) ;

.../...

Monsieur Jean-Jacques VLODY  
Député  
Assemblée nationale  
126, rue de l'Université  
75355 PARIS 07 SP

- les mesures à prendre afin de favoriser le tourisme régional, notamment dans la perspective de courts séjours, tenant compte notamment des propositions adoptées dans le cadre du Conseil de Promotion du Tourisme consacré en juillet 2015 aux outre-mer ;
- les moyens de faciliter la coopération universitaire afin de conforter la recherche et l'innovation dans les DOM ;
- les aménagements à apporter au cadre juridique en vigueur afin de permettre un renforcement de la coopération sanitaire ;
- les accords de sécurité à initier, à dynamiser ou à relancer avec les pays voisins : préalables nécessaires à tout échange économique, les impératifs liés à la sécurité et à la sûreté devront être pris en considération.

Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Madame George PAU-LANGEVIN, Ministre des outre-mer.

Pour mener à bien cette mission, vous pourrez vous appuyer sur les services du ministère des Outre-mer, du ministère des Affaires étrangères et du développement international et du ministère de l'Intérieur.

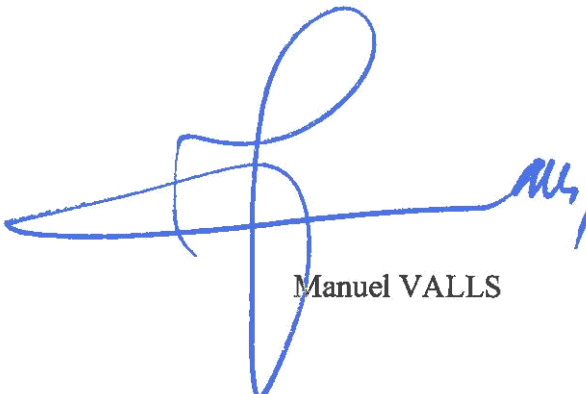
Vous pourrez en tant que de besoin vous appuyer sur les réflexions engagées par les préfets ainsi que par les ambassadeurs délégués à la coopération régionale dans l'Océan indien et dans la zone Antilles-Guyane.

Vous veillerez à tenir compte, dans les propositions que vous voudrez bien m'adresser, des textes actuellement soumis à l'examen du Parlement tendant à moderniser le cadre dans lequel s'exerce la coopération régionale décentralisée, une proposition de loi en ce sens ayant notamment été déposée par le député de la Martinique, M. Serge Letchimy.

Je vous demande par ailleurs de bien vouloir renvoyer aux travaux conduits à la demande du Président de la République par M Rémy Rioux, secrétaire général adjoint du ministère des affaires étrangères, les propositions susceptibles d'impacter les modalités du rapprochement de l'Agence Française de Développement et de la Caisse des dépôts et consignations ou la modernisation du cadre de l'aide publique au développement.

Je souhaite pouvoir disposer de vos conclusions avant le 1<sup>er</sup> juin 2016.

Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Manuel VALLS

## ANNEXE II

### PRINCIPALES PROPOSITIONS :

#### Grandes ambitions et mesures stratégiques ou opérationnelles

##### PREMIERE GRANDE AMBITION :

POSER LES PROBLEMES EN TERMES SYSTEMIQUES - CHANGER DE PARADIGME

**1 Changer de paradigme pour les départements d'outre-mer en les développant à partir de leurs atouts tel que proposé par la Commission Européenne en 2008 et sur leur ouverture au monde :**

- 1. A l'heure de l'égalité réelle, promouvoir dans les départements d'outre-mer un développement à la fois plus endogène et ouvert au monde, fondé sur les avantages comparatifs et compétitifs*
- 2. Utiliser de façon pleine et entière les possibilités d'adaptation de l'article 73 de la Constitution française et de l'article 349 du TFUE des lois nationales et directives européennes aux spécificités des départements d'outre-mer notamment dans les domaines douanier, commercial, fiscal, agricole.*
- 3. Supprimer l'alinéa 5 de l'article 73 de la Constitution.*
- 4. Coordonner les politiques de chaque ministère avec le ministère des outre-mer pour une meilleure impulsion et coordination de l'action gouvernementale au plan national.*
- 5. Demander le rattachement de l'unité chargée des RUP au Président de la Commission Européenne pour une meilleure impulsion et coordination des politiques au plan européen ;*
- 6. Demander un plus grand engagement de l'Etat dans la défense des intérêts de régions ultrapériphériques vis-à-vis de la Commission Européenne ;*
- 7. Donner une personnalité internationale aux régions ultrapériphérique.*

**2 Changer de paradigme pour leurs régions géographiques d'appartenance en en faisant des régions développées et intégrées dans le cadre de la Politique Européenne de Grand Voisinage**

- 8 Donner une nouvelle impulsion à la politique européenne de Grand Voisinage sous la forme d'un plan d'action complet, doté de moyens et d'instruments financiers adaptés à la réalité de chaque zone géographique des départements d'outre-mer ;*

- 9 *Œuvrer pour le codéveloppement : établir un document stratégique partagé pour un développement mutuellement profitable des Outre-mer, des pays et des territoires de leur environnement géographique ; les espaces concernés : Caraïbes ; Plateau des Guyane ; Espace swahili ; Iles de l’océan Indien*
- 10 *Créer une instance de concertation interétatique qui pilotera leur développement commun au niveau de chaque espace régional*
- 3 Changer de paradigme en utilisant pleinement l’atout des Outre-mer pour la France et l’Union européenne à l’heure de la mondialisation**
- 11 *Développer la présence politique, diplomatique et économique de la France et de l’Union européenne aux Amériques et dans l’océan Indien*
- 12 *Promouvoir les biens publics mondiaux à l’échelle régionale*
- 13 *Protéger et valoriser le patrimoine naturel (biodiversité...)*
- 14 *Prévenir et gérer les catastrophes naturelles*
- 15 *Maîtriser des épidémies à l’échelle régionale*
- 16 *Lutter contre l’insécurité et les trafics*
- 17 *Faire de la recherche, le moteur de l’innovation et du rayonnement régional.*
- 18 *Positionner les départements d’outre-mer en tant que pôles d’excellence de la France et de l’Europe*
- 19 *Renforcer et prévoir l’implantation de nouveaux laboratoires de Recherche européens en lien avec les problématiques régionales.*
- 20 *Exporter les savoir-faire locaux, français et européens dans des secteurs de haute spécialisation : aquaculture, de la santé, de la formation, pour la protection et la valorisation de la flore, des énergies renouvelables, ...*

## DEUXIEME GRANDE AMBITION :

### ANCRRER LES DEPARTEMENTS D’OUTRE-MER DANS LEUR ENVIRONNEMENT REGIONAL

#### **4-Insérer les départements d’outre-mer dans les échanges économiques**

- 21 *Développer le tourisme régional en mettant en œuvre les propositions du conseil de promotion du tourisme. Créer un centre de formation Océan Indien aux métiers du tourisme, uniformiser le Droit foncier à Mayotte.*

- 22 *Associer les départements d'outre-mer aux négociations en amont d'une part, pour les accords de partenariats économiques (APE) entre l'UE et les pays ACP ; d'autre part, pour des accords préférentiels de l'UE avec d'autres pays tiers.*
- 23 *Améliorer la connaissance et l'accès par les entreprises des différents outils financiers pouvant les aider à développer leurs activités à l'international*
- 24 *Aider à la mobilisation des ressources par la création d'un fonds-relais assurant l'avance de trésorerie pour les TPE et associations au niveau des contreparties nationales des opérations financées par les fonds européens*
- 25 *Aller vers la création de « marchés uniques » entre les CFA et les collectivités françaises du sud-ouest de l'océan Indien sans obérer le développement des productions locales.*
- 26 *Harmoniser l'utilisation de l'octroi de mer dans le sud-ouest de l'océan Indien tout en tenant compte des disparités de développement entre Mayotte et La Réunion.*
- 27 *Inclure explicitement dans l'aide au fret créée par la LODEOM les flux de marchandises entre les territoires ultramarins, pour ne pas la limiter aux flux en provenance et à destination de l'Union européenne.*
- 28 *Favoriser l'accès aux appels d'offres dans la zone pour les entreprises ultramarines par un système de veille et d'alerte mis en place conjointement par les CCIR, l'AFD et Business France.*
- 29 *Augmenter l'attractivité des départements d'outre-mer pour les IDE*
- 30 *Mettre en œuvre dans les pays voisins des outre-mer un dispositif de garantie des investissements et des accords de non-double imposition*
- 31 *d'unifier le droit des affaires dans l'Océan Indien: OHADA/OI.*

## **5-Insérer les départements d'outre-mer dans les échanges humains :**

### **1. Maîtriser les mouvements migratoires**

- 32 *Demander à la Commission Européenne d'utiliser le fonds pour l'intégration en faveur des mineurs isolés se trouvant sur les territoires de la Guyane (4000) et de Mayotte (3600).*
- 33 *Mettre en œuvre un plan régional d'intégration des populations immigrées et, notamment, régulariser la situation des étrangers établis sur les territoires de Mayotte et la Guyane depuis au moins dix ans.*
- 34 *Négocier et finaliser dans le cadre d'une coopération judiciaire d'accords de réadmission avec les pays tiers des environnements régionaux.*
- 35 *Négociation et finalisation dans le cadre d'une coopération policière d'accords pour prévenir l'immigration clandestine.*



- 36 *Créer à Mayotte et en Guyane une antenne de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)*
- 37 *Mettre en œuvre une politique de co-développement avec les Comores et les régions frontalières de la Guyane*
- 38 *Développer la mobilité des jeunes et la coopération universitaire*
- 39 *d'étendre le passeport mobilité vers les pays de la zone au lieu de ne l'appliquer que sur la seule destination de la Métropole afin de favoriser leur insertion dans le contexte professionnel régional;*
- 40 *de créer un « Erasmus régional » dans la Caraïbe et l'océan Indien afin de faire bénéficier les élèves et les étudiants ultramarins de formations et de programmes de mobilité ouverts à l'international ;*
- 41 *de doter les universités ultramarines de campus internationaux et de programmes de formations attractifs pour les étudiants étrangers ;*
- 42 *d'instaurer au bénéfice des étudiants des pays de l'environnement régional des bourses d'excellence dans les universités ultramarines dans le but de contribuer à la formation de cadres pour les pays voisins ; de rapprocher ces pays et les départements d'outre-mer, tout en assurant la promotion de la francophonie et des études dans les Outre-mer ;*
- 43 *de développer les réseaux régionaux pour mettre en œuvre des actions culturelles et sociales conjointes afin de valoriser la diversité culturelle et l'identité des territoires ;*
- 44 *De créer un office Franco-Indianocéanique pour la jeunesse et un office Franco-Caribéen pour la jeunesse.*

## 2 . Développer la coopération sanitaire

- 45 *Donner aux hôpitaux de Mamoudzou et de Saint Laurent du Maroni un statut d'hôpital transfrontalier.*
- 46 *Conférer aux maternités des hôpitaux précédemment cités un statut International.*
- 47 *L'amélioration de l'offre de soins au sein des espaces régionaux par une gestion concertée du personnel médical, notamment spécialisé, mettant l'accent sur la mobilité et le transfert de savoir-faire;*
- 48 *Le renforcement des services médico-sociaux, quitte à assurer une meilleure gestion des infrastructures médicales dans les pays tiers en la déléguant à des ONG et en encourageant la création de centres de santé ou dispensaires gérés par les ONG ;*
- 49 *La prévention des risques de propagation des maladies hydriques et vectorielles en favorisant les transferts de savoir-faire et d'expertises dans les domaines de l'eau (analyses, contrôles), de l'assainissement et des déchets.*

- 50 *de constituer de véritables filières de prise en charge au sein des zones géographiques des départements d'outre-mer en renforçant les capacités des pays (Surinam, Nord-Brésil, Comores et Madagascar) pour permettre le diagnostic et le suivi des patients dans le pays d'origine ; et en développant les échanges entre les équipes médicales françaises et celles des pays de la zone ;*
- 51 *d'offrir aux patients des modes d'hébergement alternatifs à l'hospitalisation, tels que l'ouverture de maisons des patients ou maisons des parents, l'accès à des familles d'accueil ;*
- 52 *De soutenir l'action des associations qui organisent et offrent des solutions d'hébergement en famille d'accueil ;*
- 53 *de signer avec les différents pays concernés des accords relatifs à la prise en charge médicale et financière de leurs ressortissants à l'image de celui en cours de finalisation avec Sainte-Lucie.*
- 54 *Il convient de former non seulement des personnels soignants, mais aussi des décideurs en santé publique et des administratifs de la santé dans le domaine du management, de la planification, de la gestion de structures de santé, de la gestion des crises sanitaires ;*
- 55 *Dans l'océan Indien, il s'avère nécessaire de créer une cellule de coordination de la coopération hospitalière pour renforcer les coopérations hospitalières sous l'égide du Centre Hospitalier Universitaire de La Réunion, regroupant les représentants des établissements de santé des cinq pays membres de la COI.*
- 56 *Il convient d'améliorer les capacités de secours aux personnes afin de limiter l'exposition des populations aux risques sanitaires par la professionnalisation et la coordination des équipes dédiées aux secours des personnes (secours aux blessés, secours en mer, secours aux baigneurs...*

## **6-Lever des préalables :**

### **1. Préparer les Ultra-marins à l'ouverture au monde**

- 57 *intégrer dans les programmes d'enseignement la connaissance des langues et des cultures insulaires, non seulement des départements d'outre-mer mais aussi de leur environnement géographique ; Enseigner l'histoire du peuplement des OM.*
- 58 *Mettre en œuvre des programmes de coopération régionale d'enseignement et de recherche pour l'océan Indien d'une part et pour la « grande Caraïbe » d'autre part, relatifs à l'histoire ; aux systèmes institutionnels, administratifs et juridiques ; aux relations internationales ; à la géostratégie ainsi qu'aux questions de défense et de sécurité nationale ;*
- 59 *de généraliser l'apprentissage de l'anglais dès le plus jeune âge.*

60 *D'adapter l'enseignement des langues étrangères proposées dans les DOM à leur contexte géographique.*

61 *Améliorer la connectivité aérienne, maritime et numérique des territoires*

62 *Créer dans chaque bassin océanique une compagnie maritime régionale.*

63 *Exclure les départements d'outre-mer de l'obligation de réciprocité de délivrance des droits aériens.*

64 *Consolider ou doubler la desserte par fibres optiques des départements d'outre-mer*

65 *Aller dans le domaine du numérique vers la même qualité de service et de tarifs en Métropole et dans les départements d'outre-mer.*

## 2. Faciliter la circulation des personnes

66 *Délivrer des visas de longue durée (ou entrées multiples) et faciliter leur obtention pour certaines catégories de personnes (visas hommes d'affaires, élus, société civile, artistes, sportifs, étudiants ...).*

67 *Exempter de visas les personnes effectuant un transit aérien dans les Outre-mer ;*

68 *Exempter de visas les personnes effectuant un séjour d'une durée inférieure à 15 jours lorsque ce voyage a été organisé par un opérateur de voyages et de séjours agréé ;*

69 *Permettre l'accès aux Outre-mer des personnes en possession d'un visa Schengen pour visiter la France métropolitaine.*

70 *Simplifier les procédures administratives pour les ressortissants des pays exemptés de visas. (ex : supprimer les certificats d'hébergements pour des déplacements inférieurs à 24H).*

71 *Supprimer l'obligation de vaccination contre la fièvre jaune pour la Guyane.*

72 *D'attribuer un statut de « frontalier » aux piroguiers sur le fleuve du Maroni et au peuple Kalin'a afin de permettre une collaboration à long terme entre Awala Yalimapo et Galibi.*

## TROISIEME GRANDE AMBITION :

### LA MER, DOMAINE PRIVILEGIE DE COOPERATION A PARTIR DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

#### **7- Faire de la mer la « nouvelle frontière » des départements d'outre-mer**

##### 1. Mettre en œuvre une grande politique maritime

73 *Faire reconnaître au niveau européen et international le statut spécifique de « bassin maritime transfrontalier » pour les départements français d'outre-mer ;*

- 74 *Mettre en place une structure de gouvernance par bassin dans l'esprit du « Grenelle de la mer », Conseil maritime compétent pour les questions de pêche, de tourisme, de transport maritime ; d'exploitation des ressources maritimes, d'énergies renouvelables marines, de recherche, de formation, de protection des ressources et de la biodiversité marine.*
- 75 *Créer dans chaque bassin maritime un pôle régional mer (ou Centre d'excellence de la mer ) regroupant tous les instituts de recherche œuvrant dans le domaine maritime et destiné à valoriser l'expertise locale, française et européenne*
- 76 *Créer dans un outre-mer de chaque bassin maritime un lycée régional d'enseignement maritime et aquacole destiné à former des jeunes domiens aux métiers de la mer et du littoral et ouvert également à des stagiaires étrangers*
- 77 *Diversifier les activités liées à la mer, sur terre et sur mer dans les départements d'outre-mer*

## 2 .Adapter aux départements d'outre-mer la Politique Commune de la Pêche (PCP)

- 78 *Négocier avec la Commission européenne une adaptation de la réglementation européenne afin de renforcer les flottes de pêche des départements d'outre-mer*
- 79 *Demander à la Commission européenne d'associer la Région aux négociations d'accords de pêche ACP/UE*
- 80 *Bâtir des stratégies communes de pêche avec les pays environnants les départements d'outre-mer*
- 81 *de mettre en place un vrai POSEI pour la pêche et l'aquaculture afin de renforcer la compétitivité des entreprises de cette filière sur l'ensemble des départements d'outre-mer, et permettre ainsi l'extension de la compensation à l'ensemble des surcoûts auxquels la filière pêche et aquaculture est confrontée.*
- 82 *de réactiver les aides à la construction et à la rénovation des bateaux et maintenir les aides à la modernisation, à la reconversion et à la diversification.*
- 83 *de rendre plus souple la gestion des segments de flotte, par l'autorisation de transfert d'un quartier à un autre. Un tel mécanisme est rendu nécessaire par la proximité des bassins et des ressources halieutiques, en particulier dans la ZEE Antilles-Guyane.*
- 84 *de mettre fin à l'exclusion du secteur pêche et aquaculture de l'aide au fret pour les coopératives d'approvisionnement et les fermes aquacoles ; pour l'aquaculture, accompagner les surcoûts à l'approvisionnement des compléments alimentaires.*
- 85 *de mettre en place des aides spécifiques pour la construction de ports, de sites de débarquement et de hall de commercialisation.*

### 3. Développer les liaisons maritimes régionales

- 86 *Encourager la création d'une compagnie maritime régionale dans chaque bassin maritime*
- 87 *Demander à l'UE l'extension des aides d'Etat au transport maritime au lancement des liaisons maritimes des RUP avec les pays tiers voisins*
- 88 *Modifier la notion de transport maritime à courte distance pour faciliter les liaisons des RUP et des pays tiers ;*
- 89 *Soutenir le développement du cabotage maritime dans les aires géographiques des départements d'outre-mer;*

### QUATRIEME GRANDE AMBITION :

### REFONDER LA GOUVERNANCE PAR UNE MEILLEURE COORDINATION DES POLITIQUES ET UNE PLUS GRANDE VISIBILITE DES OUTRE-MER

#### **8-Développer une vision partagée de l'insertion régionale**

- 90 *Valider pour chacun des départements d'outre-mer un plan stratégique global partagé de l'insertion régionale des Outre-mer, avec un diagnostic commun des problèmes et des préconisations partagées ;*
- 91 *Former les personnes en charge de la coopération régionale*
- 92 *Créer, dans un DOM de la Grande Caraïbe et dans un autre du sud-ouest de l'océan Indien un « Centre de Recherches Internationales*
- 93 *Organiser chaque année une journée de la coopération dans chaque département d'outre-mer afin de sensibiliser la population à la culture et à la pratique de cette dernière.*

#### **9- Coordonner l'action extérieure de la France et de l'Union européenne à tous les niveaux**

- 94 *Créer un «Haut Conseil Stratégique pour la Coopération Régionale et le Codéveloppement » qui associerait les administrations de l'État, les élus locaux et les organisations socio-professionnelles...*
- 95 *Créer une structure opérationnelle : « Agence pour la Coopération et le codéveloppement » pilotée par l'État et la Région pour accompagner la mise en œuvre des actions de coopération, notamment une assistance technique pour informer et accompagner les porteurs de projets potentiels.*
- 96 *Créer auprès des ambassadeurs chargés de la coopération un « conseil de coopération » de la « Grande Caraïbe » et de l'océan Indien*
- 97 *Placer un conseiller diplomatique auprès du Préfet de Guyane, ayant aussi compétence pour les collectivités antillaises.*

- 98 *Elargir la compétence du conseiller diplomatique du préfet de La Réunion à l'ensemble des collectivités de la « France de l'océan Indien ».*
- 99 *Nommer un conseiller diplomatique auprès des Préfets ayant un lien et une expérience dans les DOM voire un domien.*
- 100 *Plus globalement, pour des raisons de cohérence et d'économies, réorganiser les services déconcentrés de l'Etat, par des fusions de services ou de délégations interservices dans la « France océan Indien » ou les CFA.*
- 101 *Désigner, un référent Outre-mer au sein de toutes les administrations centrale.,*
- 102 *Coordonner les politiques régionales de l'AFD et la politique outre-mer AFD*
- 103 *Rattacher les RUP au Président de la Commission (et non au Commissaire chargé de l'action régionale) pour une meilleure coordination des politiques européennes ;*

#### **10- Etendre les compétences internationales des Outre-mer:**

- 104 *Accroître la capacité d'action des départements d'outre-mer en matière de « diplomatie territoriale », conformément aux dernières évolutions législatives, en les autorisant plus largement, sous mandat, à négocier des accords internationaux ayant un impact régional.*
- 105 *d'accompagner le processus d'adhésion des départements d'outre-mer aux organisations de leurs zones géographiques ;*
- 106 *de concrétiser l'accord et l'annonce du Président de la République pour un retour de la France au sein de la Banque de développement des Caraïbes dont elle s'était retirée en 2000.*
- 107 *Désigner un élu ultramarin pour conduire la délégation française en l'absence de ministre lors des réunions régionales*
- 108 *Associer systématiquement des ultramarins (élus, chefs d'entreprises) aux délégations officielles lors des déplacements d'un membre du Gouvernement ou du Président de la République dans un pays voisin des Outre-mer.*
- 109 *Mettre des représentations non diplomatiques des Outre-mer dans des « pays-cibles »*
- 110 *S'appuyer sur les diasporas ultramarines pour faire rayonner les Outre-mer*

#### **11- Faire vivre la démocratie territoriale en faisant des Outre-mer des frontières actives de la France et de l'Union Européenne.**

- 111 *Organiser un Sommet Union Européenne – Caraïbes et un sommet Union européenne-océan Indien.*
- 112 *Généraliser la saisine pour avis des Outre-mer des engagements internationaux les concernant directement comme le prévoit la Loi NOTRe.*

- 113 *Mettre en place de commissions paritaires bilatérales pour servir de cadre à la coopération régionale avec les voisins des départements d'outre-mer.*
- 114 *D'installer dans la Grande Caraïbe et dans l'Océan Indien une antenne du secrétariat d'Etat de la Coopération et du Développement ayant compétence pour la zone où elle est installée.*
- 115 *D'installer dans la Grande Caraïbe et dans l'océan Indien une Délégation de la Commission Européenne ayant compétence pour la zone où elle est installée.*
- 116 *Organiser un sommet international de chefs d'Etat à l'initiative de la France pour relancer la coopération régionale dans la zone Caraïbe.*
- 117 *Intégrer les départements d'outre-mer dans les instances de la Francophonie en associant des ultramarins pour représenter la France.*
- 118 *Organiser un sommet de la Francophonie dans l'un des cinq départements d'outre-mer.*

### ANNEXE III

#### LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

Académie de Guyane	M.	TOURÉ	Youssoufi	Recteur
Académie de la Réunion	M.	FONDERFLICK	Francis	Secrétaire général
Aéroport Rolland Garros	M.	NOËL	Jean Paul	Président du directoire
AFD	Mme	LE GAC	Marie	Coordinatrice régionale outre-mer
AFD	M.	RICHY	Fabrice	Directeur Outre-mer
AFD Guadeloupe	M.	BOISSELET	Bertrand	Directeur adjoint
AFD Guyane	M.	COCOGNE	Ludovic	Directeur
AFD Martinique	M.	RAJAT	Yves	Directeur
AFD Mayotte	M.	SALLES	Patrick	Directeur général
AFD Réunion	M	FOUCAULT	Stéphane	Directeur
ARS de Guadeloupe de Saint Barthélémy et de Saint Martin	M.	RICHARD	Patrice	Directeur
ARS Guyane	M.	MEURIN	Christian	Directeur
ARS Martinique	Mme	SAVON	Dominique	Direction de l'Animation Territoriale et de la Santé Publique
ARS Océan Indien	Dr.	CHIEZE	François	Directeur de la Veille Sanitaire
ARS Océan Indien	M.	MAURY	François	Directeur général
Asia Step Industries	M.	BARNAY	Xavier	Dirigeant
Collectivité Territoriale de la Martinique	M.	LISE	Claude	Président de l'Assemblée
Assemblée nationale	M.	ABOUBACAR	Ibrahim	Député de la 2ème circonscription de Mayotte
Assemblée nationale	M.	ALFRED	Marie-Jeanne	Député de la 1ère circonscription de la Martinique, Président de la CTM
Assemblée nationale	Mme	BERTHELOT	Chantal	Députée de la 2ème circonscription de Guyane
Assemblée nationale	M.	CHALUS	Ary	Député de la 3ème circonscription de Guadeloupe, Président de la Région guadeloupe
Assemblée nationale	M.	FRUTEAU	Jean-Claude	Député de la 5ème circonscription de la Réunion
Assemblée nationale	M.	LETCHIMY	Serge	Député de la 3ème circonscription de la Martinique
Assemblée nationale	M.	SERVILE	Gabriel	Député de la 1ère circonscription de Guyane
CAPAM Mayotte	Mme	BOURA M'COLO	Naila	Directrice Agriculture et Territoire
CAPEB Réunion	M.	RICKMOUNIE	Cyrille	Président
CCI des Iles de Guadeloupe	M.	CLAUDY	Alie	Directeur de cabinet



CCI des Iles de Guadeloupe	Mme	THEOBALDE	Carole	Cheffe du Département Affaires Internationales
CCI Guyane	Mme	CALUT	Patricia	Responsable Pôle International
CCI Guyane	M.	NICOLAS	Jean Michel	Directeur
CCI Martinique	M.	ARMOUGON	André	Directeur général
CCI Martinique	Mme	CATAYE	Marie-Noëlle	Chef du département international
CCI Martinique	M	BAUDOUIIN	Manuel	Président
CCI Réunion	M	HOAREAU	Yves Claude	Vice-Président
Centre Hospitalier Mayotte	M.	MOREL	Etienne	Directeur
Centre spatial guyanais	M.	CHEMOUL	Bernard	Directeur
CGPME Mayotte				
CGPME Réunion	M.	VIENNE	Dominique	Président
Chambre d'agriculture de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte	M.	HAMID	Mohamed Ali	Président
Chambre de l'agriculture de la Réunion	M.	GONTHIER	Jean Bernard	Président
Chambre de Métiers de la Guadeloupe	M.	LOBEAU	Joël	Président
Chambre de Métiers et de l'Artisanat de Mayotte	M.	DJOUNDIY	Omar	Président
Chambre de Métiers et de l'Artisanat Région Mayotte	M.	LARROZE	Jean-Denis	Secrétaire général
CHU de Guadeloupe	M.	POZZO	Jean Claude	Directeur
CHU de la Martinique	Mme	BOURGEOIS-JERMIDIER	Christiane	Directrice Générale adjointe
CHU de la Réunion	M.	CHALLENGE	David	Directeur
Club Export Mayotte	M.	BERNARD	Adrien	
Club Export Réunion	M.	COUAPEL	Gilles	Président
Cluster GAT CARAIBES Logistique et Transports	Mme	CASANOVA	Sandra	Présidente
Cluster Maritime Français	M.	LUCKIEWICZ	Alexandre	Responsable des relations et des actions Outre-mer, en charge de la coordination des Clusters Outre-mer
CMA-CGM	M.	TALLEC	Jean-François	Conseiller institutionnel pour la politique maritime
CMA-CGM Guadeloupe	M.	SOULADIÉ	Thierry	Directeur régional
COI	M.	BERTILE	Wilfrid	Ancien secrétaire général
	M	DE LESTRAC	Jean Claude	Secrétaire général
Collectivité Territoriale de la Guyane	M	ALEXANDRE	Rodolphe	Président
Comité de tourisme de Mayotte	M.	AHMED	Michel	Directeur
Comité tourisme des Iles de Guadeloupe	M.	MOLINIÉ	Louis	Président

Comité tourisme des Iles de Guadeloupe	M.	ROZIER	Willy	Directeur général
Conseil Départemental de La Réunion	Mme	DINDAR	Nassimah	Présidente
Conseil départemental de Mayotte	M.	OUSSÉNI	Ben Issa	Conseiller départemental
Conseil Economique, Social et Environnemental de Mayotte	M.	DAHALANI	Abdou	Président
Conseil Régional de Guadeloupe				Services chargés du développement économique de l'internationalisation de la connectivité du tourisme de la coopération régionale
Conseil Régional de Guadeloupe	Mme	PENCHARD	Marie-Luce	Vice-Présidente
Conseil Régional de la Réunion	Mme	VITRY	Faouzia A. Ben	Conseillère régionale déléguée à la Coopération Régionale
Conseiller du Commerce Extérieur de la France	M.	AVINEL	François	Président de Caribbean Petroleum Industry
Conseiller du Commerce Extérieur de la France	Mme	BAJAZET	Sabine	CEIBA
Conseillers extérieurs de la France	M.	MILLOT	Bruno	Président
Coopérative Fibre	M.	ARTHEMISE	Joël	Directeur
DAAF Mayotte	M.	WYBRECHT	Bertrand	Directeur adjoint
DGAC Océan Indien La Réunion	M	MONTOCCHIO	Lionel	Directeur océan Indien
DIECCTE Guadeloupe				
DIECCTE Réunion	M.	BONCORPS	Bertrand	
DIECCTE Réunion	M.	EMSELLEM	Jonathan	Directeur adjoint
DIECCTE Réunion	M.	SICCARDI	Arnaud	Chef du service Développement Économique et des Entreprises
Direction de l'alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt de Mayotte	M.	DEGENMANN	Olivier	Directeur adjoint
Direction Interrégionale des Douanes Antilles-Guyane	M.	GALERON	Marc	Administrateur des douanes, adjoint au Directeur Interrégional
Entrepreneur de Mayotte	M.	GONET	Didier	
Fédération Réunionnaise des Coopératives Agricoles	M.	SORRES	Joël	Président
FEDOM	Mme	KARAM	Samia	Déléguée générale
FEDOM	M.	PHILIBERT	Jean-Pierre	Président
FTPE Guadeloupe	M.	NAGAM	Alan	Président
FTPE Guadeloupe	Mme	SUARES	Daléna	
Groupe Ravate, Réunion	M.	RAVATE	Adam	Directeur général
Guadeloupe Expansion	Mme	BONNETON	Mélissa	Chargée de mission

La Financière Janar, Réunion	M.	NARAYANIN	Joël	Directeur
LM Distribution, Réunion	M.	LEVENEUR	Dany	Président
Mairie d'Awala Yalimapo, Guyane	M.	FEREIRA	Jean-Paul	Maire
Mairie de Saint-Laurent du Maroni	M.	Bertrand	Léon	Maire
Mairie de Saint-Laurent du Maroni, Guyane	M.	BERTRAND	Léon	Maire
Médecin à Mayotte	Dr	ROUSSIN	André	
Medef Guadeloupe	M.	VIAN	Dominique	Directeur UDE
Medef Réunion				
Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer - Direction Générale de l'Aviation civile	M.	BISSAUGE	Pierre-Yves	Directeur adjoint du transport aérien
Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer - Direction du Transport aérien	M.	GAUCI	Edouard	Adjoint au sous-directeur des transporteurs et services aériens
Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer - Direction du Transport aérien	M.	GIUTTET	Kevin	Sous-directeur des études des statistiques et de la prospective
Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer - Direction du Transport aérien	M.	LAMBERT	Philippe	Chef du bureau des études économiques à la Sous-direction des études des statistiques et de la prospective
Ministère de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer - Direction du Transport aérien	M.	THEOLEYRE	François	Sous-directeur des aéroports
Ministère des Affaires étrangères et du développement international	Mme	BERTILE	Véronique	Ambassadrice déléguée à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane
Ministère des Affaires étrangères et du développement international	M.	HALLADE	Luc	Ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone Océan Indien
Ministère des Affaires étrangères et du développement international	Mme	ROMATET-ESPAGNE	Agnès	Direction des entreprises de l'économie internationale et de la promotion du tourisme
Ministère des Outre-mer - DGOM	Mme	FONTANTA	Agnès	Sous-directrice des affaires juridiques et institutionnelles
Ministère des Outre-mer - DGOM	M.	LAGREE	Guillaume	Chef de la mission du droit européen et international
OHADAC	M	LESUEUR	Denis	Président du directoire
Océinde	M.	IBRAHIM-GOULAMALY	Abde-Ali	Président
Police aux frontières Mayotte				
Préfecture de Guadeloupe	M.	BEVILLARD	Alexis	Directeur de cabinet
Préfecture de Guadeloupe	M.	BILLANT	Jacques	Préfet

Préfecture de Guadeloupe	M.	CHARLERY-ADELE	Jean-Max	SGAR, Chargé de mission développement économique
Préfecture de Guadeloupe	M.	CUENOT	Maxime	Adjoint au Secrétaire Général pour les Affaires Régionales
Préfecture de Guadeloupe	M.	VANNOBEL	François	Bureau de la sécurité intérieure
Préfecture de la Martinique	M.	PIERRE-LOUIS	Alexandre	Secrétaire Général adjoint pour les Affaires Régionales
Préfecture de la Martinique	M.	RIGOULET-ROZE	Fabrice	Préfet
Préfecture de Guyane	Mme	BAKHACHE	Nathalie	Sous-préfet, Secrétaire générale adjointe
Préfecture de Guyane	M.	JAEGER	Martin	Préfet
Préfecture de la Guyane - Sous-préfecture de Saint-Laurent du Maroni	M.	VO DINH	Claude	Sous-préfet
Préfecture de la Réunion	M.	COHEN	Patrick	Conseiller diplomatique
Préfecture de la Réunion	Mme	KUBICEK	Nathalie	Service diplomatique
Préfecture de Mayotte	M.	ALMAZAN	Jean	SGAR
Secrétariat d'Etat chargé du Commerce extérieur de la promotion du Tourisme et des Français de l'étranger	M.	FORTES	Martin	Conseiller Stratégie, Partenaires et Instruments du commerce extérieur au cabinet de M. Matthias Fekl
Secrétariat d'Etat chargé du Commerce extérieur de la promotion du Tourisme et des Français de l'étranger	Mme	LEGARDEUR	Audrey	Conseillère tourisme au cabinet de M. Matthias Fekl
Secrétariat d'Etat chargé du Commerce extérieur de la promotion du Tourisme et des Français de l'étranger	Mme	PEREZ	Camille	Conseillère parlementaire au cabinet de M. Matthias Fekl
Secrétariat d'Etat du Numérique et de l'Innovation	M.	GUENOD	Christian	Conseiller communications électroniques et inclusion numérique au cabinet d'Axelle Lemaire
Stratégie et de la Promotion Commerciale de Guadeloupe	M.	GAUTIER	Marc	Directeur
Port Caraïbes Teranov	M.	CHOURAKI	Jacques	Président
Transit Logistic Express Réunion	M.	MALL	Riaz	Dirigeant
UCCIOI	Mme	CHEVREUIL	Isabelle	Présidente
Union des CCI océan indien	M.	LAGANIER	Richard	Président
Université de Guyane	M.	LAGANIER	Richard	Président
Université de la Réunion	M.	ROCHDI	Mohamed	Président

**ANNEXE IV :**  
**LISTE DES ACRONYMES**

**ACP** : Pays d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique  
**AEC** : Association des Etats de la Caraïbe  
**AFD** : Agence Française de Développement  
**APE** : Accord de Partenariat Economique, entre l’UE et les Etats ACP  
**ARS** : Agence régionale de santé  
**BEI** : Banque européenne d’investissement  
**CFA** : Collectivités françaises d’Amérique  
**CARICOM** : Caribbean Community/ Communauté des Caraïbes  
**CARIFORUM**: Caribbean Forum of the African Caribbean and Pacific Group of States/ Forum de la Caraïbe  
**CCI** : Chambre de commerce et d’industrie  
**CESE** : Comité Economique, Social et Environnemental  
**CIRAD** : Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement  
**CMA-CGM** : Compagnie maritime d’affrètement - Compagnie générale maritime  
**CNRS** : Centre National de Recherche scientifique  
**COI** : Commission de l’océan Indien  
**COMESA**: Common Market for Eastern and Southern Africa  
**DAAF** : Direction de l’alimentation, de l’agriculture et de la forêt  
**DATAR** : Délégation interministérielle à l’aménagement du territoire et à l’attractivité régionale  
**DOM** : Département d’Outre-mer  
**DROM** : Départements et régions d’Outre-mer  
**FCR** : Fonds de Coopération Régionale  
**FED** : Fonds Européen de Développement  
**FEDER** : Fonds Européen de Développement Régional  
**FSE** : Fonds Social Européen  
**GES** : Gaz à effet de serre  
**GIEC** : Groupe d’experts intergouvernemental sur l’évolution du climat  
**IDH** : Indice de Développement Humain  
**IEDOM** : Institut d’Emission des Départements d’Outre-mer  
**IFREMER** : Institut français de recherche pour l’exploitation de la mer  
**INRA** : Institut National de la Recherche Agronomique  
**IRD** : Institut de Recherche pour le Développement  
**INSEE** : Institut National de la Statistique et Etudes Economiques

**INSERM** : Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale  
**IOR-ARC**: Indian ocean Rim- Association for Regional Cooperation  
**LODEOM** : Loi pour le développement économique des Outre-mer  
**MAEDI** : Ministère des affaires étrangères et du Développement International  
**MSC** : *Mediterranean Shipping Company*  
**NOTRe** : Nouvelle organisation territoriale de la République  
**OEEO** : Organisation des Etats de la Caraïbe Orientale  
**OHADA** : Organisation pour l'harmonisation en Afrique de droit des affaires  
OHADAC : Organisation pour l'harmonisation de droit des affaires dans la Caraïbes  
**OMC** : Organisation Mondiale du Commerce  
**OMD** : Objectifs du Millénaire pour le Développement  
**ONERC** : Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique  
**ONF** : Office National des Forêts  
**ONG** : Organisation non gouvernementale  
**PIB** : Produit intérieur brut  
**PIROI** : Plate-forme régionale d'intervention de l'Océan Indien  
**POCTE** : Programme Opération Coopération Territoriale Européenne  
**PTOM** : Pays et territoire d'outre-mer)  
**RDTI** : Recherche, Développement, Technologie & Innovation  
**RUP** : Région ultrapériphérique  
**SADC** : South African Development Community  
**SEAS** : Surveillance de l'Environnement Amazonien Assistée par Satellite  
**TAAF** : Terres australes et antarctiques françaises  
**TFUE** : Traité le fonctionnement de l'Union européenne  
**UAG** : Université des Antilles et de la Guyane)  
**UE** : Union européenne  
**ZEE** : Zone économique exclusive