

CONVICTIONS'

AFFAIRES PUBLIQUES

NOTE DE SYNTHÈSE

Rapport (6/11/2020) de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale sur l'environnement international des Outre-mer.

Annie Chapelier et Bérengère Poletti ont rendu leur rapport d'information sur l'environnement international des Outre-mer à la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale :

La commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale a étudié le 6 novembre un rapport portant sur l'environnement international des Outre-mer remis par Mme Annie Chapelier et Bérengère Poletti, co-rapporteuses. Ce rapport est la conclusion de leur mission d'information ayant débuté le 13 février 2019. La volonté des députées est d'instituer une impulsion globale par des objectifs communs ensuite déclinés aux réalités des différents territoires ultramarins. 3 axes ont été définis pour 29 propositions.

I - ORIENTATIONS VERS UN APROFONDISSEMENT DE LA COOPÉRATION RÉGIONAL :

Sans diminuer l'attachement des territoires ultramarins à la métropole, il faut passer d'une dynamique de rattrapage avec l'hexagone à une dynamique d'intégration régionale en vue d'un développement plus homogénéisé avec la zone géographique à laquelle chaque territoire appartient et d'une identité partagée renforcée (*orientation 1*).

Si l'État se prévaut d'être « la France des trois océans », les parlementaires suggèrent de réellement utiliser cet atout en tant que levier d'influence pour sa diplomatie car elle fait partie des rares pays à avoir un tel avantage (*orientation 2*). Les outre-mer devraient être des plateformes de coopération, et promouvoir la francophonie et la solidarité dans leurs aires régionales. Cela bénéficierait aussi à la diplomatie et au rayonnement de l'Union européenne (*orientation 3*).

II - ÉTAT DES LIEUX DE LA COOPÉRATION DES TERRITOIRES ULTRAMARINS :

A – La superposition des acteurs de la coopération...

- **À l'échelle nationale :**

Pour un meilleur suivi de la gestion de la politique d'intégration régionale, les députées veulent que soit attribuée son évaluation à la Cour des Comptes (*proposition 1*). Elle étudierait s'il est pertinent de laisser à deux ministères la majorité des prérogatives sur la politique d'intégration régionale des territoires ultramarins (ministère des Outre-mer et ministère de l'Europe et des Affaires étrangères). Les armées et la gendarmerie nationale peuvent aussi être concernées pour s'assurer du respect de la souveraineté française dans des zones à risque. Ensuite, il faut donner comme consigne à la direction générale de la mondialisation (DGM) du Quai d'Orsay de se focaliser sur les liens entre les Outre-mer et leur pays avoisinants (*proposition 2*).

- **À l'échelle locale :**

Le Préfet, selon les auteures, « constitue un 'point d'entrée' des demandes des acteurs de la coopération dans chaque zone ». Étant le représentant de l'État avec une place centrale dans l'administration ultramarine, il est en lien avec les acteurs diplomatiques (français ou

étrangers) basés dans les pays à proximité. Avec le secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR), il supervise les interventions dans les projets de coopération. À ce niveau, il n'y a pas de changement préconisé.

Les parlementaires veulent que soient financées des formations aux consuls honoraires pour davantage les impliquer dans les bassins régionaux des outre-mer (*proposition 3*).

B – Le pouvoir des collectivités ultramarines...

Alors que les collectivités ultramarines ont la compétence de coopération régionale avec d'autres États, la loi « Letchimy » (5 décembre 2016) leur octroie le droit à la négociation d'accords, l'élargissement des pays avec lesquels ils peuvent coopérer et la création de « programme-cadre » de coopération. Les COM ont plus de prérogatives car ils peuvent négocier et signer des accords au nom du gouvernement français, représenter la France dans les organisations régionales, prendre part en leur nom à des organismes internationaux et avoir des représentants auprès d'autres États.

C – Les différentes organisations régionales...

- **La Caraïbe**

Les DROM-COM sont membres de plusieurs organisations. L'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OEEO) est une zone de libre-échange fondée sur des réglementations normatives et une monnaie commune. Ensuite, il y a la communauté caribéenne, CARICOM, avec pour objectif le libre-échange. Pour finir, ils sont aussi membres de l'Association des États de la Caraïbe (AEC) moins influente qui voit son utilité surtout sur les questions d'érosion côtière.

- **L'Océan Indien**

L'organisation régionale la plus importante est la Commission de l'océan Indien (COI) et la France y appartient en raison du territoire réunionnais qu'elle représente (et non Mayotte à cause du problème lié à la revendication du territoire par les Comores). Il s'agit de la seule organisation africaine dont la France est membre. Un travail de coopération est réalisé notamment sur la gestion épidémiologique, la sécurité maritime et la prévention et la réponse aux catastrophes naturelles.

- **Le Pacifique**

La Polynésie Française et la Nouvelle-Calédonie font partie depuis 2016 du Forum des îles du Pacifique (FIP). Aussi, la France, la Polynésie Française, la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna sont membres de la Communauté du Pacifique (CPS) et du Programme régional océanien de l'environnement (PROE).

D – Le financement de l'Union européenne...

Grâce au fonds européen de développement régional (FEDER), l'Union européenne participe au programme « Interreg » se centrant sur l'aide aux actions de coopération régionale des Régions Ultrapériphériques (RUP). « Interreg » est financé à hauteur de 168,4 M€ sur les

13,8 Mds€ attribués aux RUP dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020. 18,9 M sont alloués à l'Amazonie, 64,3 M aux Caraïbes, 12 M à Mayotte, 63,2M pour l'océan Indien et 10 M pour Saint-Martin. Pour les Pays et Territoires d'Outre-mer (PTOM), un budget de 364,5 M€ provient de l'Union, dont 100 M pour l'objectif de coopération régionale. Ainsi, la coopération régionale ultramarine française dépend majoritairement des fonds européens.

E – Des résultats restreints ...

Si des progrès sont à noter, ils ne sont pas assez élevés par rapport au potentiel des trois zones.

- **L'océan atlantique**

Par exemple, Saint-Pierre-et-Miquelon est séparé de seulement 18 kilomètres du Canada et leurs relations sont entachées par le conflit sur les zones de pêche respectives. Pour la Guyane, la volonté de changer de logique et de développer son intégration sur le continent sud-américain est désormais une priorité. Les connexions avec les pays frontaliers sont trop limitées et des obstacles à la circulation des personnes sont encore trop nombreux (visa et prix élevé des assurances-véhicule). La valeur des échanges des DROM-COM entre eux et avec les autres îles des Antilles ne s'élève qu'à quelques millions d'euros tandis que la valeur du PIB cumulé de la Martinique et de la Guadeloupe vaut 16 Mds€. La lutte contre le trafic de drogue, l'orpaillage clandestin et l'immigration illégale sont les principales actions de la coopération régionale.

- **L'océan Indien**

La Réunion coopère avec Madagascar, Maurice et les Seychelles mais les rapporteurs pensent qu'il leur serait bénéfique d'accentuer la coordination entre les différents projets pour maximiser leur efficacité. Mayotte doit s'affirmer dans les échanges régionaux et la France doit l'accompagner vers l'apaisement de ses relations avec les Comores.

- **L'océan Pacifique**

La France a été longtemps mal vu par les autres pays de la zone pacifique du fait notamment de son passé de colonisateur, des essais nucléaires qu'elle y a réalisés, etc. Cependant, cela n'a pas empêché les collectivités ultramarines et la France de participer à une coopération avec les différents acteurs du bassin pacifique. La Nouvelle-Calédonie et le Vanuatu sont un exemple dans la mesure où ils coopèrent sur les domaines militaires, universitaires, policiers, économiques et du développement. La Polynésie est plus éloignée mais a tissé des liens avec ses voisins et des pays asiatiques et sud-américains (grâce au projet des câbles sous-marins).

La situation de Wallis-et-Futuna (11 000 habitants, isolement maritime et aérien, et statut archaïque) nécessite de réviser son statut afin que les prérogatives essentielles à la coopération régionale lui soient attribuées en vue de son essor économique et de son intégration dans la zone pacifique (*proposition 4*).

F - Les enjeux liés à la sécurité au centre de la coopération...

La sécurité est le sujet principal des efforts de coopération (et surtout le sujet le mieux exploité). La mer des Caraïbes est soumise à un fort trafic de drogue et les communautés françaises des Antilles sont touchées par les flux qui y sont relatifs. S'il existe le Régional Security System (RSS), il lui faudrait selon les rapporteuses des outils régaliens pour gagner en performance.

L'orpaillage illégal (extraction de l'or sans respect des normes) touche énormément la Guyane et accélère la destruction de son environnement. Cependant, les relations entre le Brésil, le Suriname et la France ne concourent pas à l'amélioration de la situation. Aussi, tous les outre-mer sont concernés par la pêche illégale et il est nécessaire d'accentuer les coopérations entre les États au niveau de l'échange de renseignements, de la diplomatie et des accords pour limiter la destruction prématurée des ressources marines.

Ensuite, l'immigration irrégulière est un enjeu touchant particulièrement la Guyane et Mayotte. Les députées reconnaissent que cela génère notamment une crise des services publics ainsi que de forts troubles sociaux entre populations locales et immigrées. Enfin, il faut développer la capacité des territoires ultramarins dans la résolution des crises régionales (secours maritime, protection civile face aux catastrophes naturelles) apparaît fondamental (proposition 5).

G – La souveraineté française remise en cause...

La souveraineté française dans l'océan Indien est vivement contestée. Les Comores revendiquent Mayotte ; Madagascar réclame les îles Éparses ; l'Afrique du Sud soutient la décolonisation de La Réunion ; pour Maurice, il est question de l'île Tromelin. Au niveau de la Guyane, les frontières terrestres et maritimes avec le Suriname posent problème. Pour Saint-Martin, la délimitation de l'étang-aux-huitres est en cours de négociation. Le Vanuatu et la Nouvelle-Calédonie rencontrent des différends sur les eaux territoriales des îles Matthew et Hunter. Enfin, Saint-Pierre-et-Miquelon défend sa propre conception de sa ZEE face au Canada.

H – Des réalités éloignées entre les outre-mer et leurs voisins...

Les auteures retiennent que généralement, les territoires ultramarins se distinguent de leurs voisins de par les écarts en termes de développement, mené par les stratégies de rattrapage pour réduire le retard vis-à-vis de la métropole. En plus de la réalité économique, les DROM-COM s'inscrivent dans des zones régionales où leur culture n'est pas majoritairement partagée. La Guyane est plus proche des Antilles françaises que de ses voisins ; la Guadeloupe et la Martinique ont Haïti comme seul partenaire francophone (les anglophones se dirigeant plutôt vers les États-Unis). L'océan Indien est séparé en deux grands courants : Mayotte, les Comores et Madagascar avec une identité plus proche des pays africains et La Réunion, Maurice et les Seychelles plus proches de la culture créole française. Le bassin pacifique regroupe la Polynésie, la Mélanésie et la Micronésie.

En plus, la réalité administrative des outre-mer diffère de celle de ses voisins. Certains accords doivent être négociés à Paris plutôt que directement par les territoires. Les pays voisins des outre-mer ont des réalités économiques et sociales bien distinctes et rechignent également à coopérer. Le rapport souligne également que l'opinion publique est frileuse à travailler avec les pays voisins de peur de ralentir le développement. Pourtant la coopération bénéficierait à leurs relations, telles que pour les Comores et Mayotte, et bien plus encore.

III – FACILITER ET DIVERSIFIER LA COOPÉRATION RÉGIONALE POUR EN FAIRE LA FORCE DES OUTRE-MER :

A – La coopération comme source de leadership...

Alors que la Chine et les États-Unis sont installés dans les trois océans, les auteures soutiennent que la France doit davantage cultiver son influence. Il devient essentiel d'adopter une réelle politique pour chaque territoire fixant une stratégie d'intégration avec des objectifs, domaines d'action et des partenaires (*proposition 6*). L'intégration régionale devrait devenir un axe prioritaire de la stratégie indopacifique prévue par le Président de la République (*proposition 7*). Il faut remettre à l'ordre du jour de la diplomatie française la Caraïbe afin de nouer des liens solides avec les gouvernements de cette région (*proposition 8*) et créer un institut d'études géopolitiques pour les aider dans leur mission (*proposition 9*). Selon les rapporteuses, la France pourrait par exemple adhérer de nouveau à la Banque de Développement des Caraïbes (BDC) et fonder un réseau militaire pour cette même zone. Cela renforcerait les liens entre les pays et permettrait une meilleure gestion des crises. Aussi, il ne faut pas négliger la situation de la Guyane qui pourrait favoriser les relations de la France avec le Brésil et les pays d'Amérique du Sud.

B – Pour le perfectionnement du cadre institutionnel coopératif...

Le dialogue entre acteurs français et étrangers est entre autres permis par la création de commissions mixtes bilatérales. Les députées pensent que ces commissions auraient besoin d'un suivi pour s'assurer des effets qui en découlent (*proposition 10*) et de plus de moyens. Elles énoncent ensuite l'importance d'accentuer la coordination entre les acteurs français, notamment au travers de conférences de coopération régionale (CCR). Aussi, elles suggèrent que chaque préfet outre-mer bénéficie d'un conseiller diplomatique (*proposition 11*). Il est nécessaire que les collectivités ultramarines fournissent plus d'agents dans les ambassades françaises de leur environnement régional (*proposition 12*).

Selon les parlementaires, le droit et les moyens ne sont pas des freins fondamentaux à la coopération contrairement au manque de volonté de la part de certains acteurs et institutions ultramarins. C'est pour cela qu'il faut renseigner les collectivités ultramarines sur ses avantages et sur les projets qui ont rencontré du succès (*proposition 13*). Il faut passer à une logique de « diplomatie territoriale ».

L'État doit aussi renforcer son rôle en faisant d'une priorité les relations avec les pays voisins des territoires ultramarins pour les diplomates français (*proposition 14*). Cela passe notamment par l'augmentation des fonds de solidarité pour les ambassades (*proposition 15*).

Le rapport questionne certaines utilisations des fonds européens, comme la construction d'un hôpital à Sainte-Lucie opérationnel depuis plusieurs années et pourtant inutilisé. Par ailleurs, elles affirment le bienfondé des programmes « Interreg » mais déplorent leur portée restreinte du fait de la non-réciprocité financière des. En ce sens, un nouvel outil de coopération est en train d'être pensé (Nouvel Instrument de Voisinage et de Coopération) sur le fondement de l'instrument européen de voisinage.

En outre, il est suggéré de modifier les instruments de financement de l'UE afin de simplifier l'engagement de crédits, de produire des projets d'une qualité supérieure et ayant plus de visibilité (*proposition 16*).

C – Mettre fin aux barrières de la coopération...

Selon les auteures, il faut ouvrir les territoires ultramarins aux langues et à l'apprentissage de l'anglais. La promotion de la francophonie dans leur bassin géographique s'avère aussi essentielle. La barrière de la langue freine la coopération et doit être supprimée (*proposition 17*).

La suppression des visas et réglementations à l'entrée des outre-mer aux pays frontaliers est une étape clef de la coopération. Le rapport conseille d'y mettre un terme, là où cela n'influe pas sur les questions migratoire et sécuritaire – comme pour la Guyane et le Brésil (*proposition 18*).

Les rapporteuses montrent qu'il devient nécessaire de mettre en place davantage de connexions interrégionales dans les différents bassins océaniques, telles que les lignes de cabotage et de créer des postes d'inspection aux frontières (PIF) dans les territoires ultramarins pour arrêter le transit des produits depuis l'hexagone pour des échanges régionaux (*proposition 19*).

D – Tirer profit de toutes les opportunités...

Les députées évoquent comme suggestion la réalisation de stratégies économiques régionales pour les outre-mer en les amenant à faire des investissements dans des secteurs rentables suscitant une demande chez leurs voisins (*proposition 20*).

S'il faut accentuer davantage les actions pour une croissance du tourisme en outre-mer (notamment grâce à une politique propre à chaque territoire), le rapport prend position en faveur d'une restriction des paquebots et navires de croisière, souhaitant défendre à l'international un encadrement plus soutenu (*proposition 21*). Ces derniers causent d'importants risques aussi bien pour l'environnement qu'en termes sécuritaires et épidémiques. Il s'ensuit la nécessité de récolter des données probantes sur le tourisme ultramarin en vue de les promouvoir auprès des acteurs aériens et investisseurs (*proposition 22*).

L'axe sanitaire devrait se centrer sur un parcours de soins accueillant des patients solvables et non solvables des pays voisins dans les outre-mer (*proposition 23*). Selon le rapport, devrait même être instaurée une surveillance épidémiologique avec la création d'alertes pour chaque bassin (*proposition 24*) ainsi que des réseaux de recherche régionaux (*proposition 25*).

Le rapport évoque la création de doubles-diplômes entre universités ultramarines et celles de leur zone géographique (*proposition 26*) afin de concurrencer l'attractivité des universités anglophones. Aussi, il serait bon de développer « Erasmus » au sein des bassins régionaux pour générer plus de mobilité et un sentiment d'appartenance commune (*proposition 27*).

Il est suggéré de valoriser les racines culturelles partagées entre les territoires ultramarins de l'océan Indien et l'Afrique à l'occasion d' « Africa 2020 » (*proposition 28*).

Pour terminer, les auteures concluent sur la priorisation de lutte contre le réchauffement climatique avant tout autre thème de coopération (*proposition 29*).