



HAL
open science

La nouvelle stratégie Union Européenne-Caraïbes : quelle place pour les entités infra-étatiques françaises de la Caraïbe ?

Karine Galy

► To cite this version:

Karine Galy. La nouvelle stratégie Union Européenne-Caraïbes : quelle place pour les entités infra-étatiques françaises de la Caraïbe?. Danielle Perrot. Collectivités territoriales et organisations régionales, de l'indifférence à l'interaction, L'Harmattan, pp.305-327, 2015, 978-2-343-05111-6. hal-01819000

HAL Id: hal-01819000

<https://hal.univ-antilles.fr/hal-01819000>

Submitted on 19 Jun 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La nouvelle stratégie Union Européenne-Caraïbes : quelle place pour les entités infra-étatiques françaises de la Caraïbe ?

Par
Karine GALY
Maître de Conférences en droit public
Université des Antilles et de la Guyane
CRPLC UMR-CNRS 8053

Les relations entre l'Union européenne (ci-après UE) et les pays de la Caraïbe sont sous-tendues par presque quarante ans de coopération pour le commerce et le développement¹, formalisées par des instruments juridiques que sont par exemple l'accord de Cotonou² ou l'accord de partenariat économique CARIFORUM/UE³. Ce dernier instrument est entre autres, la résultante d'une nouvelle dynamique des relations entre l'Union et la partie Caraïbe du groupe ACP⁴ et le fondement d'un « partenariat stratégique », le terme stratégique désignant l'importance des liens à maintenir ou à établir avec la partie concernée⁵. Ils formalisent par ailleurs une nouvelle donne de la relation à travers un partenariat, qui devient comme le soulignait le Professeur Jean RAUX, « Le [...] maître-mot de la politique extérieure

¹ Voir par exemple, F. GRANELL, *La coopération au développement de la Communauté européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. Commentaire Mégret, n° 13, 2005, 475 p.

² Accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, *JOCE* L 317, 15 déc. 2000, p. 3. Modifié par :

Accord modifiant l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, *JOUE* L 209, 11 août 2005, p. 27 ;

Accord modifiant, pour la deuxième fois, l'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005, *JOUE* L 287, 4 nov. 2010, p. 3.

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

⁴ La partie Caraïbe du groupe ACP comprend Antigua-Barbuda, Bahamas, Barbade, Belize, Cuba (non signataire de l'accord de Cotonou), Dominique, Grenade, Guyana, Haïti, Jamaïque, République Dominicaine, Saint-Kitts-et-Nevis, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Sainte-Lucie, Suriname et Trinité-et-Tobago.

⁵ F. MANGILLI, *Le partenariat de l'Union européenne avec les États et groupements régionaux d'Amérique latine*, Bruylant et LGDJ, Dossier de droit européen, 2010, p. 8.

de l'Union, [et qui] caractérise désormais la relation de la Communauté avec les Etats ACP »⁶.

Parmi les objectifs généraux de ce partenariat, les deux parties ont convenu d'intensifier le dialogue politique institutionnalisé et la coopération au développement. En effet, déjà en 2006 la Commission européenne relevait que « la dimension politique de Cotonou [n'avait] été que peu exploitée jusqu'à présent. A l'avenir, le dialogue politique au niveau régional aura la priorité lors des réunions ministérielles annuelles CARIFORUM-UE, ainsi qu'au niveau interrégional, il sera intensifié au cours des sommets semestriels UE-ALC dans le contexte de la troïka »⁷.

Plusieurs observations peuvent être formulées à ce stade :

D'abord, il convient de souligner que le dialogue politique entre l'UE et les Caraïbes présente une double particularité :

- Il est interrégional car la Caraïbe fait partie du groupe Amérique latine-Caraïbe (ALC) et c'est dans ce cadre que sont organisées tous les deux ans, des rencontres au sommet UE-ALC⁸ qui abordent des sujets d'intérêt commun et singulièrement des cadres de coopération régionale.
- Il est également bi-régional parce qu'il s'inscrit dans le prolongement du dialogue UE/ACP prévu par l'accord de Cotonou (article 8).

Par ailleurs, cette volonté partenariale a permis l'institutionnalisation et la structuration du dialogue souhaité entre l'Union européenne, d'une part, et son interlocuteur au niveau régional caribéen à savoir le Forum Caribéen des États ACP (CARIFORUM). Officiellement créé en octobre 1992, le CARIFORUM, est un forum des États caribéens, signataires de la convention de Lomé IV et de l'accord de Cotonou. Il constitue à la fois une instance de dialogue politique dans le cadre de l'accord de Cotonou entre les pays ACP et

⁶ J. RAUX, « Les "principes structurants" de l'accord de partenariat ACP/CE et Etats membres de l'Union européenne », in D. PERROT (dir.), *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : quel partenariat ?*, Bruxelles, Bruylant, coll. Rencontres européennes, 2007, p. 43.

⁷ Commission européenne, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social européen, *Partenariat UE-Caraïbes pour la croissance, la stabilité et le développement*, SEC(2006) 268, COM(2006) 86 final, Bruxelles, 2 mars 2006, p. 16.

⁸ En juin 1999 à Rio de Janeiro (Brésil), s'est tenu pour la première fois le premier sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne et de l'Amérique latine, avec comme objectif la création d'une association stratégique bi-régionale. Voy. C. FLAESCH-MOUGIN, J. KASMI et J. LEBULLENGER, « Relations de la Communauté européenne avec les pays d'Amérique latine et d'Asie (ALA). Cadre conventionnel et autonome », *Jurisclasseur Europe*, Fasc. 2231, 2005, pp. 3 et s.

l'Union européenne, mais également le support institutionnel de mise en œuvre de l'APE dans cadre des relations commerciales entre ces deux partenaires. Il a également pour rôle de coordonner et de contrôler l'attribution des ressources du Fonds européen de développement (FED) pour financer des projets dans la région. Le CARIFORUM est composé de quinze États membres⁹ et comporte une structure relativement souple : un Conseil des Ministres, organe suprême se réunissant une fois par an, et une Présidence tournante attribuée pour douze mois. Ce Conseil est secondé par un Secrétariat composé d'un Secrétaire général et d'une unité de programmation chargée des études, des propositions de financement des programmes régionaux et fournissant une assistance technique pour l'exécution de ces projets. L'unité de programmation maintient des liens étroits avec la Commission européenne, d'une part, notamment pour le suivi des programmes régionaux et, d'autre part, de manière fonctionnelle avec le secrétariat de la CARICOM qui lui apporte un soutien administratif. D'ailleurs, le secrétaire général de la CARICOM est aussi le secrétaire général du CARIFORUM et l'ordonnateur des projets régionaux financés par le FED.

Dans le contexte de la mondialisation, les relations entre l'UE et les pays de la zone Caraïbe, tout en conservant l'objectif général de départ, ont été profondément bouleversées, ce qui a justifié de renouveler le partenariat¹⁰. En effet, ces relations ont évolué pour tenir compte notamment des impératifs liés à la globalisation économique, au changement climatique ou encore à la crise économique. Il est alors apparu opportun à ces deux partenaires de repenser, de resituer, voire de recentrer leur partenariat afin d'optimiser les avantages de leurs relations.

De fait, la problématique des relations équilibrées entre les partenaires a été avancée comme l'un des points essentiels de la mise en œuvre d'une nouvelle stratégie qui s'inscrirait dans les objectifs de la Stratégie dite « Europe 2020 »¹¹. Car, si jusqu'alors les relations entre les deux parties étaient fondées essentiellement sur une stratégie de l'UE pour les Caraïbes, désormais elles devraient être fondées sur une approche conjointe tenant compte des thématiques d'intérêts mutuels (dépendance énergétique à l'égard des énergies fossiles, crise

⁹ Voy. *supra* note 4.

¹⁰ Sur la problématique générale, voy. Ph. MOREAU-DEFARGES, « Partenariat, mondialisation et régionalisation », in M.-F. LABOUZ (dir.), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers, conflits et convergences*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 39-46 ; D. DORMOY, « Mondialisation, partenariat et développement », in M.-F. LABOUZ (dir.), *op. cit.*, pp. 47-57.

¹¹ Commission européenne, *Europe 2020 : Une stratégie pour une croissance durable, inclusive et intelligente*, COM(2010) 2020, 3 mars 2010, 35 p., disponible : <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/>.

économique et financière mondiale...), d'une part, et proposer une approche globale incluant l'ensemble des Caraïbes y compris les Pays et Territoires d'Outre Mer (PTOM) et les Régions Ultrapériphériques françaises (RUP), d'autre part. De ce dernier point de vue en effet, l'espace Caraïbe présente une mosaïque de territoires dont le statut juridique au regard du droit de l'Union varie de l'association à l'intégration¹².

Il est ainsi apparu opportun de proposer une approche globale et de renforcer le partenariat entre l'UE et les Caraïbes du fait des liens étroits qu'entretiennent plusieurs pays de l'Union (France, Royaume-Uni, Pays-Bas) avec des pays et territoires de l'espace Caraïbe, ces derniers possédant au regard du droit de l'Union, le statut de RUP ou de PTOM. Pour ce qui concerne la France, est particulièrement visée une catégorie spécifique d'entités infra-étatiques à savoir, les Départements/Régions d'Outre Mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique) qui sont des RUP de l'Union européenne et les Collectivités d'Outre-Mer de Saint Martin et de Saint Barthélemy, qui sont respectivement une RUP et un PTOM¹³.

D'emblée, la participation de ces diverses entités dénommées en droit interne « collectivités territoriales » interroge à la fois quant à leur degré d'autonomie par rapport à l'Etat de rattachement et également quant à leur capacité d'action internationale¹⁴. Plus globalement, le « nouveau partenariat » proposé questionne par son ampleur et son ambition. En quoi ce partenariat stratégique voulu par l'UE et les Caraïbes est-il novateur ? Comment envisager la participation des collectivités infra-étatiques françaises à la construction de cette stratégie ? Que sous-tend cette nouvelle approche ? Quel pourra être l'apport de ces collectivités au développement d'une relation qui s'étend au-delà du réseau d'échanges commerciaux et d'assistance et visant à tirer parti au maximum du partenariat ?

¹² Voy. G. CIAVARINI-AZZI, « L'Union européenne et l'Outre-mer », *Hermès*, n° 32-33, 2002, pp. 559-567 ; L. TESOKA et J. ZILLER (dir.), *Union européenne et Outre Mers, Unis dans leur diversité*, Colloque organisé à Florence, avril 2007, Presses Universitaires de Marseille, 2008, 456 p. ; J. ZILLER, « Les Etats européens et les Territoires ultramarins placés sous leur souveraineté », *Les nouveaux cahiers du Conseil Constitutionnel*, 2012/2, n° 35, pp. 169-186 ; I. VESTRIS, *Le statut des Régions ultrapériphériques de l'Union européenne, la construction d'un modèle attractif et perfectible d'intégration différenciée*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 670 p.

¹³ Voy. décision 2010/718/UE du Conseil européen du 29 octobre 2010, modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de l'île de Saint-Barthélemy (*JOUE* L 325, 9 déc. 2010, p. 11) : Saint-Barthélemy est officiellement devenu un PTOM depuis le 1^{er} janvier 2012.

¹⁴ Voy. SFDI, *Les collectivités territoriales non-étatiques dans le système juridique international*, Journée d'étude SFDI, Paris, Pedone, 2002 ; P.-Y. CHICOT, *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises, l'action extérieure des Départements-Régions des Antilles et de la Guyane*, Paris, l'Harmattan, 2005.

Avec la stratégie à construire, les Caraïbes dans leur ensemble sont désormais engagés sur la voie de l'intégration et de la coopération régionales. Se fondant sur une vision partagée de l'avenir et par le biais d'un partenariat politique approfondi, les partenaires présentent une démarche à la fois originale et novatrice en associant les collectivités infra-étatiques françaises de la Caraïbe (I). Toutefois, force est de constater que quelques ambiguïtés émergent déjà, la place réservée aux collectivités infra-étatiques, quant aux modalités de mise en œuvre de la stratégie, demeurant résiduelle (II).

I. — Une démarche novatrice : la participation des collectivités territoriales françaises de la Caraïbe à la construction d'une stratégie UE-Caraïbes

En tant qu'outil d'application de l'accord UE-CARIFORUM, la stratégie UE-Caraïbes est l'occasion de mettre en œuvre les nouvelles dispositions de l'accord en matière de coopération au développement sous l'angle notamment du dialogue politique pour lequel les parties ont exprimé leur volonté de renforcement et de revitalisation (A)¹⁵. Elle est aussi l'occasion d'un partenariat élargi eu égard notamment à la place accordée aux divers acteurs du partenariat¹⁶. De ce point de vue, la contribution des collectivités infra-étatiques françaises de la Caraïbe à la stratégie UE-Caraïbes constitue une originalité et une nouveauté du dialogue politique entamé entre l'Union européenne et les pays du CARIFORUM (B).

A. Un préalable : le renforcement du dialogue politique UE-CARIFORUM

L'analyse rétrospective du partenariat UE-ACP a révélé son caractère limité : en effet, le partenariat politique souhaité n'a apporté ni la paix, ni la prospérité, ni la sécurité et n'a pas permis d'éradiquer la pauvreté¹⁷. D'où l'impérieuse nécessité relevée par tous de refonder le

¹⁵ Dès le préambule de l'accord de Cotonou, les parties ont affirmé « leur volonté de revitaliser leurs relations privilégiées et de mettre en œuvre une approche globale et intégrée en vue d'un partenariat renforcé fondé sur le dialogue politique, la coopération au développement et les relations économiques et commerciales ».

¹⁶ Accord de Cotonou préc., Partie I, Titre I, Chapitre 2.

¹⁷ Voy. par exemple, J.-A. SANAHUJA, « L'UE et l'intégration régionale en Amérique latine. La nécessité d'adopter une nouvelle stratégie », *Revue du Centre d'études des relations entre l'UE et l'Amérique latine*, Université Libre de Bruxelles, n° 2, 2007, pp. 35-56 ; J. FELTZ, « Nouveaux accords ACP-UE », *Études*, 2009/4, Tome 410, pp. 451-462.

partenariat¹⁸. Bien plus, les sommets des Chefs d'État et de gouvernement organisés en moyenne tous les deux ans depuis 1999, et qui sont le lieu privilégié d'un dialogue politique entre l'UE et les États du groupe ALC sur les sujets d'intérêt commun et singulièrement, le renforcement du « partenariat stratégique », n'ont pas permis jusqu'alors de donner une valeur ajoutée au partenariat¹⁹. C'est dans ce contexte que les deux parties ont opté pour un renforcement du dialogue politique. Même si il est vrai que dans sa conception d'approfondissement du dialogue voulu par l'accord de Cotonou, la nouvelle stratégie UE-Caraïbes s'inscrit dans la lignée des instruments classiques de partenariat utilisée par l'UE, le cadre stratégique présenté est profondément rénové (1), qui laisse entrevoir la mise en œuvre de nouvelles pratiques (2).

1) Un cadre stratégique rénové

Dans la perspective de renforcer la coopération bi-régionale et de préparer le IVe sommet UE-CARIFORUM devant se tenir à Madrid (Espagne) le 17 mai 2010, l'Union européenne et le CARIFORUM ont tenu leur première réunion de dialogue politique à Kingston (Jamaïque), le 23 mars 2010²⁰. A cette occasion, les deux parties sont convenues de parvenir à la construction d'une stratégie conjointe Union européenne-Caraïbes dont les lignes directrices devaient être présentées lors du sommet de Madrid.

De fait, la IVe réunion au sommet UE-CARIFORUM a permis aux deux parties de redéfinir la portée de leur partenariat et d'exprimer le souhait d'élaborer une stratégie conjointe afin de tirer parti des opportunités de coopération concernant les principaux défis et les priorités communes de leurs régions respectives. Afin de mener à bien cette stratégie commune, les deux régions ont approuvé la création d'un groupe de travail technique

¹⁸ Sans avoir la prétention de dresser un bilan exhaustif du partenariat tel que prévu par l'accord de Cotonou, on peut observer que l'application concrète des dispositions politiques de l'accord s'est heurtée à diverses contraintes, parmi lesquelles l'érosion du dialogue formel et informel entre les ACP et l'UE.

¹⁹ Voy. S. SANTANDER, « La stratégie interrégionale de l'Union européenne et le régionalisme latino-américain à l'heure des mutations géopolitiques », in C. FLAESCH-MOUGIN et J. LEBULLENGER (dir.), *Regards croisés sur les intégrations régionales : Europe, Amériques, Afrique*, Bruxelles, Bruylant, 2010, pp. 367-378.

²⁰ Conseil de l'UE, Réunion UE-CARIFORUM concernant le dialogue politique, Kingston (Jamaïque), 8015/10 (press. 77), Bruxelles, 25 mars 2010.

commun, basé à Bruxelles, composé de délégations de la Caraïbe et de l'UE et dont les réunions ont commencé en septembre 2010.

Au-delà du caractère multiforme du dialogue politique²¹ et du questionnement lié à sa nature et à sa base juridique²², l'objectif visé est bien celui de la recherche de cohérence et de visibilité à travers l'identification des acteurs, des cadres du dialogue et de l'appropriation commune de la stratégie.

La création d'un cadre structuré pour un dialogue plus large et approfondi, constitue un aspect important du processus de mise en place d'une stratégie de partenariat politique renforcé. Eu égard à ces aspirations, les différents niveaux du dialogue doivent être assez flexibles pour permettre aux partenaires de se concerter et de traiter des questions d'intérêt commun.

Ces priorités communes s'organisent autour de principes structurants fondamentaux. En effet, le partenariat proposé se traduit par la mise en œuvre d'un cadre stratégique fondé sur :

- **Des objectifs clairs, définis d'un commun accord et qui permettent d'atteindre la continuité des objectifs généraux du partenariat.** Ainsi, l'UE et le CARIFORUM ont identifié des priorités et des difficultés autour des thématiques suivantes : la coopération et l'intégration régionales dans la grande Caraïbe, la reconstruction d'Haïti, le changement climatique et les catastrophes naturelles, la criminalité et la sécurité et une action conjointe dans les enceintes interrégionales et multilatérales sur les questions internationales.
- **Des principes directeurs fondamentaux et tirés de la charte des Nations Unies, devant guider la stratégie entre l'UE et les pays de la Caraïbe.** Ces principes sont fondés sur la légitimité à travers l'appropriation commune de la stratégie et la solidarité, la gestion et la responsabilité conjointes.
- **Un mécanisme de mise en œuvre et de suivi efficace reposant sur une gestion conjointe et qui vient compléter les structures existantes tout en cherchant à éviter une bureaucratie excessive.** Le caractère opérationnel de la stratégie est

²¹ Il est à la fois global (UE-ALC) et sous régional (UE-CARIFORUM).

²² Il est institutionnalisé par l'accord de Cotonou, dont il constitue un élément déterminant. Pour une analyse détaillée des instruments juridiques du partenariat de l'UE avec les Etats et groupements régionaux d'Amérique latine, voy. F. MANGILLI, *Le partenariat de l'Union européenne avec les Etats et groupements régionaux d'Amérique latine*, op cit. pp. 54 et s.

fondé sur l'implication d'acteurs les plus divers : experts, hauts fonctionnaires, parlementaires, ministres, chefs d'Etats et de gouvernement ainsi que des acteurs non gouvernementaux... Institutionnellement, il met en présence deux partenaires : l'UE et le CARIFORUM.

- **La complémentarité et la cohérence avec les différents cadres du partenariat :** ACP-UE, UE-ALC, Groupe de Rio et les autres cadres bilatéraux et multilatéraux.

Le cadre théorique de la stratégie à construire au-delà d'être structuré autour d'une vision partagée de l'avenir, reflète les défis et enjeux qui sous tendent la relation partenariale. L'efficacité recherchée dans l'accomplissement des objectifs annoncés se double d'une quête de complémentarité et de cohérence, permettant aux deux parties de construire ce cadre théorique autour de pratiques innovantes.

2) Un cadre stratégique porteur de nouvelles pratiques

L'analyse de la stratégie UE-Caraïbes révèle que, au-delà de l'affirmation du caractère inédit du partenariat à mettre en œuvre, le dialogue politique recherché n'a rien d'original ou de novateur. Tout au plus la nouveauté réside-t-elle dans l'intensification recherchée par les deux partenaires de ce dialogue.

En revanche, la stratégie est un outil, résultat du dialogue politique qui permet d'impulser une nouvelle gouvernance de la coopération au développement²³. Elle permet à l'Union d'institutionnaliser de nouvelles méthodes de travail basées sur des règles, des logiques adaptées du modèle d'intégration européen. En somme, sur le fondement de l'accord de Cotonou, l'Union impulse « une sorte de “procéduralisation” de l'aide au développement. En proposant des outils juridiques, la Communauté européenne semble éprouver une nouvelle manière d'exporter un cadre de coopération au développement par le droit, par la procéduralisation de la politique »²⁴. Elle permet également à la partie Caraïbe du groupe ACP de se positionner comme une région vis-à-vis du reste du monde.

²³ A. SABOURIN, *Des politiques nationales à une politique communautaire de la coopération au développement, Jeux de pouvoirs et conflits d'intérêts entre l'Union européenne et ses États membres*, Thèse de doctorat en science politique, 14 janv. 2013, Université des Antilles et de la Guyane, pp. 239 et s.

²⁴ *Ibid.*, p. 248.

Bien plus, l'identification des partenaires de la coopération au développement semble porteuse d'originalité : au demeurant, l'accord de Cotonou dès son article 2 consacré aux principes fondamentaux, ancre le partenariat UE-ACP sur la participation, entendue de la manière la plus large, c'est-à-dire que « outre l'État en tant que partenaire principal, le partenariat est ouvert à différents types d'autres acteurs, en vue de favoriser la participation de toutes les couches de société [...] »²⁵. De plus, les articles 4²⁶, 6²⁷ et 33²⁸, apportent des précisions sur l'importance accordée par les deux parties à la décentralisation comme axe stratégique de la coopération au développement. Tout cela n'est que le reflet d'une volonté initiée depuis le début des années quatre-vingt dix par les institutions européennes puisque comme le notent MM. PLANCHE et LAVIGNE-DELVILLE: « la notion de société civile devient importante dans les déclarations de l'UE et elle commence également à concerner sa politique de coopération. Nouvelle approche adoptée en 1992, la coopération décentralisée cherche à accroître la participation d'autres acteurs (la société civile, le secteur privé, les collectivités territoriales), dans un contexte de redéfinition du rôle de l'État »²⁹.

Ainsi, dans sa dimension partenariale élargie, la stratégie UE-Caraïbes propose une vision étendue des « autorités locales décentralisées » identifiées par l'article 4 de l'accord de Cotonou en y incluant toutes les collectivités locales de la Caraïbe dépendant d'un Etat partie, ce qui justifie la participation des collectivités territoriales françaises. Ce mode opératoire permet ainsi de « gommer » les différences juridiques, statutaires des différents territoires de la zone et finalement de considérer la Caraïbe dans sa globalité.

²⁵ Accord de Cotonou préc., art. 2.

²⁶ Accord de Cotonou préc., art. 4 : « les parties reconnaissent le rôle complémentaire et la contribution potentielle des acteurs non étatiques et des autorités locales décentralisées au processus de développement ».

²⁷ Accord de Cotonou préc., art. 6 : « les acteurs de la coopération comprennent :

a) les autorités publiques (locales, nationales et régionales) ;

b) les acteurs non étatiques :

- le secteur privé; les partenaires économiques et sociaux y compris les organisations syndicales ;

- la société civile sous toutes ses formes selon les caractéristiques nationales; [...] ».

²⁸ Accord de Cotonou préc., art. 33 : « La coopération vise, dans tous les domaines et secteurs, à favoriser l'émergence d'acteurs non gouvernementaux et le développement de leurs capacités et à renforcer les structures d'information, de dialogue et de consultation entre ces acteurs et les pouvoirs publics, y compris à l'échelon régional ».

²⁹ J. PLANCHE et Ph. LAVIGNE-DELVILLE, « L'Union européenne et les sociétés civiles du Sud : du discours politique aux actions de coopération », *Revue Autrepard*, vol. 3, n° 35, 2005, pp. 3-17.

B. Une volonté d'ouverture : l'inclusion des collectivités infra-étatiques françaises de la Caraïbe au dialogue UE-CARIFORUM

La participation des collectivités infra-étatiques françaises de la Caraïbe prend la forme d'une consultation (1) dont l'objectif principal est l'insertion de ces collectivités dans leur environnement (2).

1) Un procédé original : la consultation des collectivités infra-étatiques françaises de la Caraïbe

Afin de garantir la visibilité et la légitimité de la stratégie, la partie Caraïbe a lancé un processus de consultation au cours duquel un coordonnateur a été chargé des relations avec les parties prenantes nationales et régionales y compris les PTOM et les RUP.

Dans ce contexte, s'est tenu les 25 et 26 mai 2011 en Martinique, un séminaire de consultation sur la stratégie en présence de Mme l'Ambassadrice des Etats de l'Organisation des Etats de la Caraïbe Orientale auprès de l'Union européenne, co-présidente du groupe de travail technique sur la stratégie, de Mme la Consultante-coordinatrice de la stratégie, des Conseils régionaux de Guadeloupe, de Guyane, de la Collectivité de Saint-Martin, et du Délégué adjoint pour la coopération régionale Antilles-Guyane.

D'emblée les discussions sont restées limitées aux thèmes prédéterminés et devant nourrir la stratégie, à savoir l'intégration et la coopération dans la région des Caraïbes, la reconstruction d'Haïti, le changement climatique et les catastrophes naturelles, la criminalité et la sécurité et les actions conjointes dans les forums internationaux.

Pour autant, les travaux et les discussions ont permis aux parties prenantes et singulièrement aux RUP de sensibiliser les partenaires sur la nécessité de les inclure à tous les stades de la construction de la stratégie et non seulement lors des simples études d'impact en amont des négociations. Plus spécifiquement, la consultation a été avancée comme une réelle opportunité pour marquer le positionnement des collectivités infra-étatiques françaises en tant que territoire européen, français et caribéen, et faire traduire la volonté de créer un schéma régional de coopération cohérent qui soit en étroite corrélation avec la politique de cohésion de l'Union.

Sur le fond, sur les cinq thèmes de la stratégie, la contribution des collectivités infra-étatiques a porté spécifiquement sur la thématique de la coopération et de l'intégration régionales, le soutien à la reconstruction d'Haïti et les catastrophes naturelles.

Au delà des apports qualitatifs des échanges, l'idée de réunir les ACP, les RUP et les PTOM de la Caraïbe au sein d'une plate-forme de coopération, reflète une volonté exprimée de manière récurrente par les parties prenantes, mais prise en compte de manière diverse dans les accords de partenariat. En effet, si dès la III^e convention de Lomé signée le 8 décembre 1984, la question de la coopération DOM-ACP avait été simplement encouragée (annexe VII particulièrement), à partir de Lomé IV (15 décembre 1989), des dispositifs de coopération entre les États ACP et les PTOM et DOM environnants avaient été identifiés, tandis que la décision 89/687 du Conseil des Communautés du 22 décembre 1989 instituant un Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des DOM (POSEIDOM) avait mis en place un soutien financier aux opérations de coopération internationale décentralisée des DOM. Avec l'accord de Cotonou, l'appui aux collectivités locales dans les processus de coopération décentralisée est une préoccupation forte des partenaires désireux d'impliquer ces collectivités dans des interventions concrètes comme dans le dialogue sur les stratégies de coopération, les instruments et les modalités de l'aide³⁰.

Au final, l'idée de mettre en œuvre une plate-forme de coopération ACP-RUP-PTOM porte en elle les germes d'un souhait exprimé dès 2005 lors du séminaire Clovis BEAUREGARD, coparrainé par la Commission européenne³¹, mais dont les effets sont restés jusqu'à ce jour lettre morte, à savoir l'insertion régionale des collectivités infra-étatiques.

2) Un objectif affiché : l'enjeu de l'insertion régionale des collectivités infra-étatiques françaises de la Caraïbe

Si le droit de l'Union dans son aspect interne a privilégié l'émergence des collectivités infra-étatiques et au premier chef les Régions en tant que référents de sa politique régionale, dans son aspect externe, il a également contribué à asseoir l'action extérieure de ces

³⁰ A. DIALLO, *La dimension politique du partenariat UE/ACP depuis l'accord de Cotonou : défis, enjeux et perspectives*, Thèse de doctorat de droit public, 2007-2008, Université de Reims, 399 p., spéc. pp. 60 et s.

³¹ Séminaire Clovis BEAUREGARD sur l'insertion régionale, 17-18 nov. 2005, Martinique.

collectivités³². De fait, l'Union européenne s'est très tôt posée comme le moteur du développement de l'action extérieure des collectivités infra-étatiques et singulièrement des collectivités ultramarines au travers notamment du concept de coopération régionale, davantage adapté aux réalités de ces territoires³³.

Il convient par ailleurs de souligner que la coopération régionale a également constitué un argument de revendication tant identitaire qu'institutionnelle au sein des collectivités territoriales situées dans l'aire Caraïbe/Amérique³⁴. En effet, le sentiment d'appartenance des Collectivités Territoriales Françaises de la Caraïbe à leur espace géographique constitue le ferment d'une volonté de développer la coopération régionale à partir de ces collectivités, d'où l'infléchissement progressif de l'État conduisant à la mise en place d'un véritable régime juridique spécifique à l'outre-mer³⁵. L'objectif affiché est bien celui de favoriser l'insertion de ces collectivités dans leur environnement. Les moyens d'y parvenir sont très divers mais ont tous en commun une demande renouvelée d'assouplissement tant des politiques nationales qu'européennes.

La problématique de l'insertion régionale est à titre d'exemple très présente dans le mémorandum du 7 mai 2010 de l'Espagne, de la France, du Portugal et de leurs régions

³² Y. LUCHAIRE, « La contribution de l'Europe au droit des actions extérieures des collectivités territoriales », *Revue Lamy des collectivités territoriales*, n° 20, janv. 2007, pp. 51-55 ; I. VESTRIS, « La coopération dans l'espace Amazonie-Caraïbe, atout pour l'aménagement raisonné du territoire des collectivités françaises d'Amérique ? », in M.-J. AGLAE (dir.), *Aménagement du territoire et développement durable : les collectivités françaises de l'espace Amazonie-Caraïbe en quête d'un projet territorial*, colloque CRPLC, 2007, Paris, Cujas, 2009, spéc. pp. 351-375.

³³ Voy. P.-Y. CHICOT, *La compétence internationale des collectivités territoriales françaises*, op cit. ; B. DOLEZ, *Coopération décentralisée et souveraineté de l'Etat ; contribution à l'étude du régime juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales*, Thèse pour le doctorat en droit public, Université de Lille II, 1993, pp. 124-125.

³⁴ Voy. E. NABAJOH, « Les relations entre les départements français d'Amérique et les Caraïbes : une histoire en construction », *RFAP*, 2002/1, n° 101, pp. 137-148 ; J. DANIEL, « Les Départements Français d'Amérique et de la Caraïbe : les trois âges de la coopération régionale », in *Une méditerranée Caraïbe ? Clovis Beaugard, 60 ans de coopération régionale*, Archives départementales de la Martinique, 2007, pp. 9-13.

³⁵ M. PRIEUR, « Les bases juridiques de la coopération frontalière locale et régionale », *RFDA*, mai-juin 1985, pp. 222-331 ; Ch. AUTEXIER, « Le cadre juridique de l'action extérieure des Régions », *RFDA*, juill.-août 1986, pp. 568-579 ; J.-C. BOUZELY, « L'action internationale des collectivités territoriales », *La revue administrative*, n° 249, 1989, p. 252 ; Ch. POPOTTE, *Les régions françaises d'Amérique à l'épreuve de la coopération décentralisée*, Mémoire DEA, UAG, Martinique, 1994, pp. 17-20 ; K. GALY et E. JOS, « Les collectivités territoriales françaises d'Amérique et les processus de coopération et d'intégration régionales : Vers de nouvelles dynamiques ? », in *Le monde Caraïbe : coopération et/ou intégration ?*, Journée d'études de Caraïbe Plurielle, Université Michel Montaigne de Bordeaux III, nov. 2009, 24 p.

ultrapériphériques qui retranscrit la volonté de ces territoires de présenter à la Commission et aux autres institutions européennes une « vision renouvelée de la stratégie européenne sur l’ultrapériphérie », tenant compte des défis à relever à l’horizon 2020³⁶. Ce document s’inscrit dans le prolongement de celui signé le 14 octobre 2009³⁷, soulignant l’importance de l’insertion régionale notamment dans la perspective de la mise en œuvre de politiques de cohérence territoriale adaptées. Si le principe d’un bénéfice potentiel pour toutes les parties d’une coopération territoriale active au voisinage des RUP, dans un esprit « gagnant-gagnant », est admis par tous, ces documents reflètent bien la nécessité de définir un nouveau modèle. Il s’agirait d’élaborer une stratégie européenne de coopération territoriale intégrée, à décliner pour chaque zone concernée. La définition de cette stratégie spécifique permettrait de tenir compte du contexte de voisinages tout à fait particuliers pour chacune de ces régions. Ce nouveau modèle serait accompagné d’instruments financiers *ad hoc* sur mesure et de nature horizontale, c’est-à-dire relevant conjointement et non séparément de différentes Directions Générales de la Commission. Cette argumentation est largement reprise au premier Forum de l’ultrapériphérie européenne qui s’est tenu à Bruxelles les 27 et 28 mai 2010³⁸, les représentants des RUP ayant insisté sur le caractère essentiel de l’insertion régionale comme axe d’un développement.

Parallèlement et pour faire face aux enjeux liés à la diversité des collectivités situées outre-mer le processus de coordination des RUP et PTOM de l’espace Caraïbe s’est renforcé au sein des instances associatives telles que la Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM) et son organe spécifique, la Commission des Iles à travers un « lobbying insulaire »³⁹. Mme Hélène DETREZ-CAMBRAI observe que « la vision de la Commission des Iles traduit parfaitement la problématique des outre-mers à savoir une valorisation de leurs intérêts au niveau de leur intégration dans leur environnement régional. Ces deux dimensions de la problématique des outre-mers restent en tout état de cause en totale complémentarité. L’intégration régionale des outre-mers est conditionnée à l’attribution et à la soumission des

³⁶ Mémoire de l’Espagne, de la France, du Portugal et des régions ultrapériphériques, *Une vision renouvelée de l’Union européenne à l’égard de l’ultrapériphérie*, Las Palmas de Gran Canaria, 7 mai 2010, 15 p.

³⁷ Mémoire conjoint des RUP, *Les RUP à l’horizon 2020*, Las Palmas de Gran Canaria, 14 oct. 2009, 81 p.

³⁸ La Commission européenne s’est engagée, dans sa communication, *Les régions ultrapériphériques : un atout pour l’Europe*, à organiser tous les deux ans, conjointement avec les États Membres et les régions ultrapériphériques, un Forum de l’ultrapériphérie européenne ; COM(2008) 642 final, 17 oct. 2008, p. 13.

³⁹ F. MARTIN FERNANDO, *Iles et RUP*, édition de l’Aube, 1999, p. 30.

normes communautaires propres à répondre aux nécessités et aux besoins du contexte régional »⁴⁰.

D'autres organismes, tels que la Conférence des Présidents des RUP, l'OCTA (Association des PTOM de l'Union européenne) ou plus spécifiquement la Commission des ports d'outre-mer⁴¹ regroupant des RUP et PTOM français, constituent des plates-formes privilégiées de concertation et de propositions. Cette « capacité de coordination et de rassemblement entre des entités infra-étatiques, pourtant fort bien différentes témoigne de la mesure de leur engagement et de leur investissement ainsi que de la nécessité d'asseoir la légitimité de leurs actions »⁴².

L'élaboration de la stratégie UE-Caraïbes de par sa dimension globale permet à l'Union d'appliquer la même méthodologie que celle utilisée pour le partenariat recherché avec les collectivités infra-étatiques dans le cadre de la politique de cohésion. La volonté de mettre en œuvre un partenariat étroit avec les autorités locales et régionales semble être transposée dans la démarche utilisée pour construire la stratégie UE-Caraïbes. La portée n'en est cependant pas la même, ce qui explique que la place des collectivités infra-étatiques demeure en deçà des ambitions affichées.

II. — Une démarche ambiguë : la place résiduelle des collectivités infra-étatiques françaises de la Caraïbe en tant qu'acteurs de la stratégie

La place accordée aux collectivités infra-étatiques françaises quant aux modalités de mise en œuvre de la stratégie demeure assez décevante au regard de ce qui avait été annoncé (A). Cela s'explique surtout par le fait que l'Union européenne a maintenu le cadre usuel du partenariat avec les RUP et le PTOM français de l'espace Caraïbe (B).

⁴⁰ H. DETREZ-CAMBRAI, « La coordination entre les Outre-mers », in L. TESOKA et J. ZILLER (dir.), *Union européenne et Outre-Mers, Unis dans leur diversité*, Colloque de Florence, avr. 2007, Presses Universitaires de Marseille, 2008, p. 212.

⁴¹ Commission créée dans le cadre de l'Union des ports autonomes et des chambres de commerce et d'industrie maritimes.

⁴² H. DETREZ-CAMBRAI, *op. cit.*, p. 216.

A. Une implication minimale des collectivités infra-étatiques françaises de la Caraïbe quant aux modalités de mise en œuvre de la stratégie UE-Caraïbes

Sur l'ensemble des axes qui nourrissent la stratégie UE-Caraïbes, le thème de la coopération régionale semble être le seul au sein duquel l'action des RUP, des PTOM et des ACP puisse trouver un caractère opérationnel (1). Concernant les autres axes, l'apport des collectivités infra-étatiques est davantage limité (2).

1) Une volonté affirmée de renforcer la coopération RUP-PTOM-ACP

Lors de sa session du 19 novembre 2012, le Conseil de l'Union a accueilli très favorablement la stratégie élaborée conjointement par l'UE et les États membres du CARIFORUM. Il a souligné l'importance de cette stratégie permettant la mise en place d'un « cadre structuré pour un dialogue politique élargi et approfondi entre les régions ». D'emblée, la lecture du document laisse entrevoir l'importance accordée au thème de l'intégration et de la coopération régionale « dans l'ensemble des Caraïbes »⁴³. Cette vision « globalisante » est d'ailleurs confirmée par la lecture des buts et objectifs que s'assignent les partenaires : en entame, les deux parties prenantes expriment leur conviction de faire progresser la croissance économique et le développement durable par la promotion de l'intégration et de la coopération régionale, qui « sont particulièrement efficaces pour remédier aux faiblesses spécifiques d'un groupe composé essentiellement de petits États insulaires ». Pour y parvenir, l'une des voies proposée est celle du renforcement des processus d'intégration et de coopération régionales dans la région des Caraïbes, y compris avec départements et les territoires d'outre-mer de l'Union européenne limitrophes de cette région. Ainsi, et au titre des actions conjointes, les parties ont convenu de mettre en œuvre des programmes contribuant au renforcement de l'intégration régionale — avec notamment le soutien à la mise en œuvre effective de l'APE UE-CARIFORUM, le marché unique de la CARICOM ou l'union économique de l'OECS — et de la coopération régionale — avec le renforcement des liens entre le CARIFORUM et les RUP et PTOM de l'Union —. En réalité, peu d'indices supplémentaires sont donnés dans la stratégie sur les modalités pratiques de cet objectif.

⁴³ Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil sur la stratégie commune relative au partenariat Caraïbes-UE*, 3199^e session du Conseil, Bruxelles, 19 nov. 2012, § 4.

De fait, tout au plus peut-on observer que la prise en compte des entités infra-étatiques françaises en fait des acteurs majeurs et des référents de premier ordre dans le schéma de coopération et d'intégration régionales dessiné par l'Union et ses partenaires. Pour autant, si la « condition internationale » des collectivités infra-étatiques françaises semble posée par-delà même l'Etat français, dans son application pratique, il faut bien observer qu'elle reste innervée par le sceau étatique. Ce dernier point de vue est conforté par la circulaire du 19 mars 2012 qui traduit la volonté d'omniprésence de l'État dans la coopération régionale⁴⁴.

2) Une exclusion des autres axes de la stratégie

Les quatre autres thématiques de la stratégie conjointe relatives à la reconstruction d'Haïti, aux changements climatiques et aux catastrophes naturelles, à la criminalité et à la sécurité et aux actions conjointes à mener dans les forums internationaux ne laissent rien transparaître de la place que pourraient occuper les collectivités infra-étatiques françaises de la Caraïbe quant à leur mise en œuvre.

S'il est vrai que les thématiques liées à la sécurité, à la criminalité et les actions conjointes à mener dans les forums internationaux relèvent très clairement des compétences régaliennes de l'État, il pourrait en aller autrement des actions à mener envers Haïti ou au regard du changement climatique et des catastrophes naturelles. C'était d'ailleurs l'une des propositions des collectivités territoriales françaises exprimée lors du séminaire de consultation en mai 2011 : partant du constat que les territoires caribéens partagent un espace commun, il fut proposé d'envisager la problématique plus large de l'environnement et de la biodiversité au lieu et place de l'approche spécifique du changement climatique. Par ailleurs, il a été souligné que la gestion et la mitigation des catastrophes naturelles constituaient le thème privilégié pour initier une coopération fonctionnelle efficiente. Concernant la reconstruction d'Haïti, le souhait avait été émis de la reconnaissance des compétences de collectivités infra-étatiques françaises en matière de sécurité civile ainsi qu'une meilleure prise en compte dans la reconstruction d'Haïti avec lequel elles partagent une proximité

⁴⁴ Circulaire des Ministres des Affaires étrangères et européennes et de l'Outre-mer, *Compétences exercées par les collectivités territoriales d'outre-mer en matière internationale*, NOR : OMEO1209015 C, 19 mars 2012 http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2012/03/cir_34914.pdf ou <http://circulaires.legifrance.gouv.fr/index.php?action=afficherCirculaire&hit=14&retourAccueil=1>.

culturelle, linguistique ou autre⁴⁵. Aucune de ces propositions n'a été insérée dans le projet de stratégie.

Au-delà de tous ces éléments qui traduisent somme toute, la dualité de la position de ces collectivités dans la Caraïbe — Europe dans la Caraïbe et Caraïbe en Europe — la stratégie UE-Caraïbes qui reflète certes une nouvelle approche participative fondée sur davantage de flexibilité⁴⁶, n'en demeure pas moins affectée par le fait qu'elle porte en elle les germes de ses propres limites. L'une des limites majeures réside d'ailleurs dans le maintien par l'Union de stratégies différenciées pour chacun des sous-groupes de la zone Caraïbe.

B. Le maintien de la stratégie différenciée de l'UE pour les collectivités infra-étatiques françaises de la Caraïbe

L'approche globale de l'UE à travers la stratégie conjointe n'occulte pas le lien juridique plus ou moins distant que l'Union entretient avec les différents territoires de la zone. De ce fait, et parallèlement, une stratégie pour les RUP et une stratégie pour les PTOM sont élaborées (1). Tout au plus l'Union recherche-t-elle une certaine forme de coordination entre toutes ces stratégies (2).

1) Les stratégies de l'UE pour les RUP et les PTOM

Dans une communication du 20 juin 2012 relative à la proposition d'un partenariat pour une « croissance intelligente durable et inclusive », la Commission a décliné les modalités de sa stratégie en faveur des RUP⁴⁷.

L'objectif global est « d'aider les RUP à devenir plus autonomes, plus solides sur le plan économique et mieux à même de créer des emplois durables, en tirant parti des atouts

⁴⁵ Voy. Déclaration finale adoptée lors du Séminaire de consultation sur la stratégie conjointe UE/Caraïbes, Martinique, 26 mai 2011, 2 p.

⁴⁶ Voy. particulièrement les contributions de F. MOREAU, « L'accord de Cotonou, genèse et architecture » et J. DANIEL, « Le cadre institutionnel et le dialogue sur les politiques : l'accord de Cotonou à l'épreuve d'une réhabilitation du politique », in D. PERROT, *Les relations ACP/UE après le modèle de Lomé : Quel partenariat ? op cit.*, respectivement pp. 29-40 et 261-286.

⁴⁷ Commission européenne, *Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, Bruxelles, COM(2012) 287 final, 20 juin 2012, 19 p.

uniques qu'elles possèdent et de leur valeur ajoutée pour l'UE »⁴⁸. En d'autres termes, la proposition de la Commission relayée par la préoccupation du Conseil d'articuler les priorités de la stratégie *Europe 2020* avec les caractéristiques et contraintes particulières des RUP, vise à proposer un resserrement des objectifs autour de concentrations thématiques liées à la croissance, à l'emploi ou au changement climatique. La politique de cohésion rénovée sert de support à la mise en œuvre de ces objectifs.

Pour ce qui concerne les PTOM, au-delà de la IVe Partie du TFUE, la décision d'association outre-mer et l'accord de partenariat avec le Groenland servent de fondations aux politiques et stratégies de la Commission européenne vis-à-vis des PTOM⁴⁹. Dès 2009, la Commission européenne avait formulé une communication pour un nouveau partenariat entre l'UE et les PTOM⁵⁰ où elle s'efforçait de moderniser le rapport de l'Union avec ses PTOM. La coopération au développement classique (centrée sur la réduction de la pauvreté) ne correspondant plus aux défis actuels et futurs, le nouveau partenariat avec l'UE devrait aider les PTOM à développer des économies compétitives grâce au soutien de l'éducation et de l'innovation. Il s'agissait également de leur prodiguer un régime commercial plus flexible et un soutien pour faire face aux défis de ce siècle : protéger la biodiversité et développer des technologies modernes pour combattre les conséquences négatives du changement climatique. Enfin, la communication visait également à permettre à l'UE de stimuler ces territoires pour augmenter la coopération avec leurs partenaires régionaux, nationaux et européens. Dans le prolongement, la proposition de la Commission de juillet 2012 visait à faire reposer le

⁴⁸ COM(2012) 287 final préc., p. 3.

⁴⁹ Décision 2001/822/CE du Conseil du 27 nov. 2001 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (*JOCE* L 314, 30 nov. 2001, p. 1), modifiée par la décision 2007/249/CE (*JOUE* L 109, 26 avr. 2007, p. 33). Elle est désormais remplacée par la décision du Conseil du 25 nov. 2013, relative à l'association des PTOM à l'UE, (2013/755/UE), *JOUE* L 344, 19 déc. 2013, p. 1. #

Avec le Groenland, l'UE dispose également d'un partenariat étendu, complémentaire à l'association de l'ensemble des PTOM et basé sur la décision 2006/526/CE du Conseil du 17 juill. 2006 (Décision sur les relations entre la Communauté européenne d'un côté et le Groenland et le Royaume du Danemark de l'autre [*JOUE* L 208, 29 juill. 2006, p. 8]), et sur l'accord de partenariat pour la pêche du 30 juillet 2006 entre la Communauté européenne, d'un côté, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement du Groenland, de l'autre (Accord de partenariat pour la pêche entre les parties précitées; Protocole fixant les possibilités de pêche et la contrepartie financière prévues dans l'accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre la Communauté européenne, d'une part, et le gouvernement du Danemark et le gouvernement autonome du Groenland, d'autre part [*JOUE* L 293, 23 oct. 2012, p. 5]).

⁵⁰ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Économique et Social Européen et au Comité des Régions, *Éléments d'un nouveau partenariat entre l'UE et les PTOM*, COM(2009) 623 final, 6 nov. 2009.

partenariat entre l'Union et les PTOM sur trois grands piliers, parmi lesquels une action en faveur de la coopération et de l'intégration entre les PTOM et d'autres partenaires et régions voisines⁵¹. Cette proposition a été adoptée par le Conseil, le 25 novembre 2013⁵².

Globalement et sans entrer dans le détail de chacune des stratégies, se pose d'emblée la question de la cohérence de cette multitude de stratégies. La solution proposée semble être celle d'une recherche **de cohérence**, au demeurant incertaine, entre ces différentes stratégies.

2) La recherche d'une complémentarité des stratégies

Si l'ambition de l'UE pour les RUP et les PTOM de l'espace Caraïbe demeure dominée par des stratégies ciblées en fonction du degré d'intégration de ces territoires à l'Union, force est également de constater les tentatives effectuées pour assurer une coordination, voire une complémentarité entre ces stratégies. Le thème de prédilection est celui de la coopération et de l'insertion régionales.

Ainsi, l'analyse de la stratégie de la Commission pour les RUP laisse transparaître cette volonté. Au titre des axes de cette « stratégie renouvelée » de l'UE, il est intéressant de noter le « renforcement de l'intégration régionale des RUP au sein de leurs zones géographiques respectives pour développer la sphère d'influence socioéconomique et culturelle de l'UE et pour améliorer l'échange et le partage des connaissances. Les RUP sont les avant-postes de l'UE dans leurs zones respectives et l'UE bénéficie de leurs relations privilégiées avec les pays et territoires d'outre-mer, des pays tiers dont certains pays émergents de premier plan (à savoir le Brésil ou l'Afrique du Sud), des pays en développement ainsi que des pays industrialisés avec lesquels ils ont des liens historiques et culturels étroits ». De la sorte, la stratégie de l'UE envers les RUP prévoit un renforcement de la politique de coopération territoriale de l'Union⁵³ afin d'améliorer les relations avec les pays

⁵¹ Commission européenne, *Proposition de décision du Conseil relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'UE « décision d'association outre-mer »*, 16 juill. 2012, COM (2012), 362 final.

⁵² Décision 2013/755/UE du Conseil **préc. (note 49)**. 

⁵³ A partir des années 90, la coopération territoriale a connu une expansion rapide partout en Europe et singulièrement au milieu des années 2000. Elle s'est intensifiée au point de devenir un objectif à part entière de la nouvelle politique de cohésion de l'Union. Cofinancée par le FEDER, elle comprend notamment la coopération transnationale, transfrontalière et interrégionale. Voy. règlement n° 1083/2006 du Conseil du 11 juill. 2006 portant dispositions générales sur les fonds structurels, *JOUE* L 210, 31 juill. 2006, p. 31 ; règlement n° 1080/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet **2006** relatif au Fonds de

voisins en matière de compétitivité, de commerce et de connaissances. Au titre de cette stratégie, par exemple les RUP obtiennent au moins 150 % de l'aide qu'ils ont reçu du FEDER au cours de la période 2007-2013, ainsi qu'une part significative de l'enveloppe destinée au financement de la coopération interrégionale : 50 millions d'EUR sur les 500 millions prévus à cette fin⁵⁴. Et spécialement pour les programmes impliquant des espaces territoriaux tiers à l'Union, le cofinancement par le FEDER peut s'élever à 30 %, contre 10 % antérieurement, si les régions de l'Union impliquées sont des RUP⁵⁵, ce qui devrait faciliter la mise en œuvre de projets avec les pays et territoires voisins.

De même dans sa dimension extérieure, la politique de l'UE devrait avoir vocation à établir des « plans de voisinage régional, en cohérence avec les objectifs de la politique extérieure de l'UE. Les autorités de l'UE amélioreront la coordination et la complémentarité de leurs actions, et prendront notamment des mesures supplémentaires pour accroître la coordination et les synergies entre les programmes de coopération soutenus par le FEDER et d'autres instruments, principalement le Fonds européen de développement, mais aussi l'instrument de financement de la coopération au développement et l'instrument de partenariat »⁵⁶. [Concernant l'association des PTOM, la décision de 2013 du Conseil pour sa part, envisage l'adoption de mesures appropriées visant à assurer la coordination des « crédits du FED et le budget général de l'Union en vue de financer des projets de coopération entre les PTOM, les pays ACP, les régions ultrapériphériques ainsi que d'autres pays, notamment des mécanismes simplifiés pour la gestion conjointe de ces projets » ; et le règlement \(UE\) n° 1299/2013 relatif à la coopération territoriale européenne précise : un « programme de coopération définit \[...\] les mécanismes qui assurent une coordination efficace entre le FEDER \[...\] et d'autres instruments de financement de l'Union \[...\], y compris la coordination](#)

développement régional et abrogeant le règlement (CE) n° 183/1999, *JOUE* L 210, 31 juill. 2006, p. 1. Pour la période de programmation 2014-2020, règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 déc. 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil, *JOUE* L 347, 20 déc. 2013, p. 347 ; règlement (UE) n° 1299/2013 du 17 décembre 2013 du Parlement européen et du Conseil, portant dispositions particulières relatives à la contribution du FEDER à l'objectif « Coopération territoriale européenne », *JOUE* L 347, 20 déc. 2013, p. 259.

⁵⁴ Règlement (UE) n° 1299/2013 préc., art. 4 § 2.

⁵⁵ Règlement (UE) n° 1299/2013 préc., art. 20 § 2 b) ; il est à noter que ce taux plafond est de 20 % pour les régions localisées en Europe.

⁵⁶ COM(2012) 287 final, préc. p. 16.

et les combinaisons éventuelles avec [...] le FED [...] en tenant compte des dispositions de l'annexe I du règlement (UE) n° 1303/2013 lorsque des États membres et des pays tiers ou des territoires participent à des programmes de coopération qui incluent l'utilisation de crédits du FEDER pour les régions ultrapériphériques et de ressources du FED, les mécanismes de coordination au niveau approprié visant à faciliter une coordination efficace dans l'utilisation de ces crédits et ressources »⁵⁷.

Au titre de la stratégie UE-Caraïbes, il est prévu d'emblée et de manière **emphatique** que le partenariat aura vocation à « associer au niveau régional, national et local, un grand nombre d'acteurs institutionnels et non institutionnels de l'UE et de la région des Caraïbes, qui seront chargés de le mettre en œuvre. Sa mise en œuvre effective relèvera de la responsabilité partagée de tous les pays du CARIFORUM et de l'ensemble des États membres et des institutions de l'UE »⁵⁸. L'ensemble des actions conjointes retenues dans le cadre de la stratégie doit se réaliser de manière complémentaire des accords, structures et instruments de coopération existant entre les Caraïbes et l'UE, afin de favoriser les synergies et éviter les doublons. Une structure de suivi de la stratégie est prévue à laquelle peuvent être associés des experts des RUP et des PTOM.

En définitive, la stratégie UE-Caraïbes à construire de par la volonté d'approfondir un dialogue politique incluant tous les territoires de la zone Caraïbe, permet de tirer quelques enseignements :

- le caractère supranational du dialogue qui justifie qu'il soit conduit également au niveau régional et subrégional ;
- cette stratégie constitue une réelle opportunité d'une coopération renforcée favorable au développement des territoires de la zone ;
- cette stratégie semble exprimer une nouvelle dimension du régionalisme, voire l'émergence d'un paradigme qui l'inscrit non plus seulement dans l'aide au développement, mais davantage dans de la coopération au développement⁵⁹. De fait,

⁵⁷ Respectivement décision 2013/755/UE du Conseil [préc., art. 93 § 4](#) ; règlement (UE) n° 1299/2013 [préc., art. 8 § 5 a](#)).

⁵⁸ Conseil (de l'UE), *Conclusions sur la stratégie commune relative au partenariat Caraïbes-UE*, Annexe, 3199^e session du Conseil, Bruxelles, 19 nov. 2012.

⁵⁹ Th. AMOUGOU, « Le nouveau paradigme de la coopération au développement (le NPCD) : quels enjeux pour le développement des pays partenaires ? », *Économies et solidarités*, vol. 40, n° 1-2, 2010, pp. 63-83.

ce « nouveau paradigme de l'aide réclame une redéfinition du rôle spécifique des acteurs de développement du Nord, y compris les acteurs non-étatiques, à l'intérieur d'un système de coopération de plus en plus complexe, politisé, multi acteur et décentralisé »⁶⁰.

Ainsi, et même si pour l'heure cela peut paraître prématuré, il est aisé de supputer que cette stratégie aura des répercussions en termes de promotion et ou renforcement de la gouvernance locale vis-à-vis de la France.

====

⁶⁰ G. LAPORTE, *L'accord de partenariat de Cotonou : quel rôle dans un monde en mutation? Réflexions sur l'avenir des relations ACP-UE*, Rapport ECDPM, n° 13, Bruxelles, 2007, disponible : http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/FR_Content.