

Recension d'ouvrage*

L'Union européenne et la coopération régionale des Outre-mers, vers un renforcement du soutien européen ?

*Sous la direction d'Hélène Pongérard-Payet, préface de Loïc Grard,
Paris, L'Harmattan, Collection du GRALE, 2018, 371 p.*

Cet ouvrage est le résultat d'une recherche collective portée et coordonnée en vue de sa publication par Hélène Pongérard-Payet, Maître de conférences en droit public habilitée à diriger des recherches à l'Université de La Réunion, Responsable de l'axe « Droit de l'Outre-mer et de l'océan Indien » au Centre de Recherches Juridiques (CRJ - EA 14).

Le projet a fédéré, c'est une de ses originalités, des praticiens de l'Union européenne (UE), du Parlement européen et de certaines unités des DG REGIO et DEVCO de la Commission européenne, ainsi que des universitaires, enseignants-chercheurs et chercheurs en droit public de différentes universités françaises et européennes; soit une vingtaine d'auteurs, tous intéressés, voire passionnés par l'étude des territoires ultramarins, la coopération et l'intégration régionales, et la coopération territoriale européenne.

C'est en effet dans ce cadre que s'est développé le soutien de l'UE à la coopération régionale des Outre-mers. À cet égard, les études habituellement consacrées aux territoires ultramarins de l'Union distinguent les catégories institutionnelles fondamentales que sont les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) et les régions ultrapériphériques (RUP) pour les étudier séparément. Au moment où les Traités simplifiaient les modalités de passage d'une catégorie à l'autre, nous avons déjà souligné la relativité de la distinction de ces catégories qui n'ont cessé de se rapprocher dans leur situation au regard de l'Union¹ et nous avons indiqué alors qu'on ne pouvait plus raisonner sur la position qui était celle de départ suivant laquelle « les TOM ont été construits sur la différence, les DOM sur l'égalité »². Comme le souligne un auteur de l'ouvrage dans l'un des rapports introductifs, les Outre-mers sont « au cœur de la coopération territoriale européenne ». Cela se vérifie en matière de coopération régionale : « par-delà la dualité statutaire, l'Union européenne promeut l'intégration régionale des territoires ultramarins et encourage la coopération régionale entre eux.

¹ Daniel Dormoy, « L'évolution de régions ultrapériphériques (RUP) en pays et territoires d'outre-mer (PTOM) », Communication au colloque de l'IDOM à Cayenne, *Les collectivités françaises d'Amérique au carrefour des institutions*, 7, 8 et 9 décembre 2005, in *Les collectivités françaises d'Amérique au carrefour des institutions*, Jean-Yves Faberon (dir.), Paris, La documentation française, 2006, p. 289-297.

² Gérard Bélorgey, « Interférences entre développement économique et évolutions institutionnelles », in *La loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000*, Maude Elfort et al. (dir.), Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2001, p. 371-382, spéc. p. 373.

* DORMOY Daniel,

Professeur émérite, Chaire Jean Monnet en droit institutionnel de l'Union européenne, Idest (EA 2712), Paris-Saclay; École des Hautes Études Internationales et Politiques; Centre d'Études Diplomatiques et Stratégiques; Membre de l'AJDOM et du Réseau Francophone de Droit International

En écho à cet objectif constant, les règlements relatifs à la coopération territoriale européenne diffusent leur influence dans les pays et territoires associés dépassant ainsi la dualité statutaire »¹. Ce point étant souligné, un deuxième rapport introductif stimulant, et peut-être un peu trop optimiste, tente de conceptualiser « la notion de coopération régionale au XXI^e siècle », considérant que celle-ci conduit, dans le cadre d’un « régionalisme ouvert », au dépassement des États et à la constitution de « communautés internationales régionales » coopérant entre elles en liaison avec le développement des compétences et de l’action extérieure des collectivités territoriales, l’ensemble formant une action publique internationale mêlant pouvoir central et pouvoir local².

C’est une autre originalité de l’ouvrage que d’aborder l’étude de la coopération régionale « des Outre-mers ». Mais cela est d’autant plus logique que cette coopération vise à renforcer les liens entre RUP et PTOM se trouvant dans le même voisinage lequel comprend aussi des États d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), lesquels entretiennent des relations privilégiées avec l’UE, si bien que le mérite de l’ouvrage, comme le souligne l’auteur de sa préface, réunit dans une même problématique les « outre-mers européens (RUP), semi-européens (PTOM), mais aussi non européens (les États ACP) »³ que l’UE encourage, dans le cadre et les limites de ses compétences et de ses moyens, à coopérer.

À cet égard, le troisième apport fondamental de cet ouvrage est l’étude approfondie des différents enjeux institutionnels, juridiques et financiers de la coopération européenne ultramarine, ceux-ci formant les trois axes de la structure de l’ouvrage, comme annoncé dans son avant-propos⁴.

Sur le premier axe, cette étude a permis, dans la perspective d’un renforcement du soutien de l’UE à la coopération régionale des Outre-mers, de mieux comprendre le regard des praticiens européens du Parlement ou de la Commission sur l’action de l’Union pour les Outre-mers (RUP et PTOM). Ceux-ci ont ainsi souligné le soutien apporté par l’UE, en particulier aux Outre-mers français, les relations entre le Fonds européen de développement (FED) et le Fonds européen de développement régional (FEDER), les dispositions et les modes de financement visant à faciliter la coopération régionale⁵ ; les regards étant plutôt positifs et optimistes, mais parfois plus exigeants,

¹ Selon un résumé hors ouvrage d’Ismaël Omarjee, Maître de conférences HDR en droit privé, Université de Paris Nanterre, Centre d’études juridiques européennes et comparées, CEJEC (EA 2320), p. 35-52.

² Pierre-Yves Chicot, Maître de conférences HDR en droit public, Université des Antilles, Centre de Recherches en Économie et en Droit sur le Développement Insulaire (EA 4541), GIS GRALE CNRS, Avocat au barreau de la Guadeloupe, p. 53-65.

³ Loïc Grard, Professeur de droit public, Université de Bordeaux, Directeur du Centre de Recherche et de Documentation Européennes et Internationales, CRDEI (EA 4193), Chaire Jean Monnet, Président de la CEDECE, Association d’Études Européennes, p. 17-19, spéc. p. 17.

⁴ Hélène Pongérard-Payet, p. 21-32.

⁵ Pierre Dirlewanger, Rapporteur pour la coopération des RUP françaises à la Commission européenne, Direction générale de la politique régionale et urbaine (DG REGIO), p. 71-83

allant jusqu'à préconiser un renouvellement profond de l'approche européenne et un dépassement des distinctions traditionnelles, aussi bien au niveau national qu'euro-péen et la recherche de nouvelles solutions¹. Sont également utilement abordés dans le premier axe la question de la représentation à Bruxelles des régions ultramarines et les améliorations envisageables en particulier dans le domaine de la coopération régionale², leur capacité d'agir sur le plan international concernant les Antilles françaises et la Guyane, le rôle de l'ambassadeur délégué à la coopération régionale acteur clef d'une diplomatie « démultipliée »³ ou la contribution portugaise au concept d'ultrapériphérie et l'intérêt que l'Union a à soutenir la coopération dans la région de Macaronésie⁴.

Le deuxième axe de l'ouvrage concerne l'étude du cadre et des outils juridiques de la coopération européenne ultramarine. On y trouve l'analyse du droit primaire de l'UE applicable à la coopération territoriale des RUP et de sa mise en œuvre par le droit dérivé, en lien avec le développement de la politique de cohésion, d'autres politiques et actions de l'Union et le rôle du Comité des régions pour favoriser la coopération territoriale des RUP⁵. Est également étudié le cadre juridique européen de la coopération régionale des PTOM qui découle essentiellement du droit dérivé à travers l'adoption et la mise en œuvre des décisions d'associations successives qui ont pris en compte progressivement cette matière pour en faire un des objectifs de l'association⁶. Qu'il s'agisse des RUP ou des PTOM, si l'UE peut encourager le développement de la coopération régionale des Outre-mers, il n'en reste pas moins que les collectivités concernées tiennent leurs compétences en matière d'action extérieure des États dont elles relèvent. À cet égard, le développement d'une « diplomatie ultramarine » doit se faire en respectant non seulement les compétences de l'UE en matière de

(pour les RUP) ; Denis Salord, Chef d'unité, Relations avec les pays et territoires d'outre-mer, Direction générale coopération internationale et développement de la Commission européenne (ci-après DG DEVCO) et Pierre Roca, Chargé de relations internationales, DG DEVCO, p. 85-95 (pour les PTOM).

¹ Younous Omarjee, Député européen, Premier Vice-Président de la Commission du développement régional (REGI) du Parlement européen (Président depuis 2019), p. 97-103.

² Isabelle Vestris, Maître de conférences en droit public, Université des Antilles, Laboratoire Caribéen de Sciences Sociales, LC2S, ex-CRPLC (UMR CNRS 8053), p. 107-131.

³ Véronique Bertile, Maître de conférences en droit public, Université de Bordeaux, Ancienne ambassadrice déléguée à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane, Centre d'Études et de Recherches Comparatives sur les Constitutions, les Libertés et l'État, CERCCLE (EA 7436), p. 153-164.

⁴ Isabel Maria Freitas Valente, PhD, Chercheuse au Centre d'Études Interdisciplinaires du XX^e siècle (CEIS20), Université de Coimbra, Portugal, p. 133-151.

⁵ Danielle Perrot, Ancien Professeur de droit public, Université des Antilles, Chaire Jean Monnet, LC2S, p. 169-191.

⁶ Thomas M'Saïdié, Maître de conférences en droit public, Centre Universitaire de Formation et de Recherche de Mayotte, Centre d'Études et de Recherches Internationales et Communautaires, CERIC (UMR 7318), Droits International, Comparé et Européen, DICE, p. 193-207.

relations extérieures mais aussi celles des États membres, comme il ressort de l’étude de l’action extérieure des collectivités territoriales françaises d’Outre-mer permettant, tardivement, le développement d’une coopération régionale ; la dernière étape vers une « diplomatie ultramarine » étant la loi Letchimy de 2016¹. S’agissant des outils de la coopération régionale, le dispositif des groupements européens de coopération territoriale (GETC) qui a fait ses preuves au niveau européen est analysé dans sa pertinence Outre-mer où il n’est guère utilisé, ainsi que les perspectives du développement de son usage en parallèle avec le développement de la coopération régionale².

Le troisième axe porte sur le financement de la coopération européenne ultramarine avec des études ciblant les deux outils principaux de l’UE dédiés au soutien de la coopération des RUP et des PTOM avec leur voisinage, le FEDER et le FED. Concernant le FEDER, instrument privilégié de la politique européenne de cohésion et de la coopération territoriale des RUP, la hausse des dotations n’empêche pas que cet instrument ne paraisse pas suffisamment adapté aux besoins de la coopération régionale avec les PTOM et les pays tiers (ACP essentiellement) et en particulier laisse entier les problèmes de la coordination avec d’autres fonds, en particulier avec le FED³. Ce dernier ne semble pas lui non plus adapté aux besoins des PTOM et doit être amélioré, voire remplacé par un nouvel instrument, même si la coopération régionale apparaît comme un « pilier » des décisions d’association avec une progression constante de son enveloppe⁴. Outre la réforme des fonds européens, l’ouvrage aborde également l’étude de quelques exemples de programmes financés par l’UE et leur gestion, dans les Caraïbes et dans l’océan Indien. S’agissant de la zone des Caraïbes, trois programmes opérationnels sont étudiés sur la période 2014-2020 et leurs insuffisances en matière de gouvernance soulignées ; insuffisances qui n’ont pas été corrigées par la réforme structurelle de 2013, en particulier au niveau de la coordination FEDER/FED et de la prise en compte de la réalité des territoires ; la création d’un GECT pouvant être une solution envisageable⁵. Dans la zone de l’océan Indien sont analysés de manière approfondie les programmes de coopération soutenus par l’UE, comme le programme Interreg V océan Indien géré à La Réunion et le programme transfrontalier Mayotte-Comores-Madagascar, géré par la Préfecture de Mayotte⁶. Enfin, à nouveau dans la zone Caraïbe, le programme transfrontalier concernant à la fois une RUP (Saint-

¹ Didier Blanc et Faneva Tsiadino Rakotondrahaso, respectivement Professeur de droit public et Maître de conférences en droit public, Université de La Réunion, CRJ (EA 14), p. 211-225.

² Mehmet Tinç, Maître de conférences en droit public, Université de La Réunion, CRJ (EA 14), p. 227-249.

³ Lydia Lebon, Maître de conférences en droit public, Université de Bordeaux Montaigne, Laboratoire « Sciences, Philosophie, Humanités », SPH (EA 4574), p. 255-271.

⁴ Sitraka Miniminy, Doctorant en droit public, Université de La Réunion, CRJ (EA 14), p. 273-289.

⁵ Karine Galy, Maître de conférences en droit public, Université des Antilles, LC2S, p. 293-307.

⁶ Didier Blanc, p. 309-321.

Martin) et un PTOM (Sint Maarten) est analysé soulignant la complexité du contexte et les difficultés de la coopération franco-néerlandaise¹.

L'ouvrage se termine sur deux rapports. Le premier analyse les conséquences possibles du Brexit sur la coopération régionale des Outre-mers, qui dépendront essentiellement du contenu de l'accord sur les relations futures entre l'UE et le Royaume-Uni. Une analyse du cadre juridique du retrait et de nombreuses interrogations sur l'avenir des relations UE / Royaume-Uni et Royaume-Uni / Outre-mers / pays voisins des Outre-mers sont posées². Le second rapport reprenant les principales conclusions des différents auteurs souligne les obstacles qui restent à surmonter pour le développement de la coopération régionale des Outre-mers et plaide pour un soutien renouvelé et renforcé de l'UE à cette coopération³.

Une « œuvre qui renouvelle le genre »⁴ et qui contient des analyses, des réflexions et des propositions très stimulantes sur la coopération régionale de l'ensemble des Outre-mers et le rôle de l'UE dans son développement. On notera cependant que les RUP et les zones Caraïbe et océan Indien sont largement privilégiées par l'ouvrage ; ce qui se comprend compte tenu des axes de recherche du Centre de recherches juridiques de l'Université de La Réunion et des nombreux auteurs de contributions rattachés à cette équipe ou à des équipes d'universités de RUP. Ainsi la quatrième de couverture de l'ouvrage souligne-t-elle que celui-ci « a pour vocation de nourrir la réflexion sur le destin européen, encore perfectible, de la coopération régionale des Outre-mers, appelé à se développer dans les espaces caribéen, indianocéanique et macaronésien notamment ». Dès lors, on peut regretter que les PTOM du Pacifique n'aient pas davantage été évoqués compte tenu du fait qu'ils constituent un laboratoire intéressant en matière de relations extérieures, de participation à des organisations régionales et de potentialités de développement de leur coopération régionale avec leurs homologues et les États voisins de leur zone géographique.

¹ Loïc Grard, p. 323-336.

² Jacques Ziller, Professeur de droit de l'Union européenne, Université de Pavie, Italie, Ancien Professeur de droit public à l'Université des Antilles et de la Guyane, puis à l'Université de Paris-I - Panthéon-Sorbonne, p. 339-351.

³ Hélène Pongérard-Payet, p. 353-361.

⁴ Loïc Grard, spéc. p. 17.