

# La Réunion et Mayotte, régions françaises et européennes de l'océan Indien : quelle diplomatie territoriale ?

<https://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/> Modifié le 26 mars 2019

Depuis le vote de la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, qui fut l'acte fondateur de la décentralisation en France, les collectivités territoriales ont progressivement bénéficié de compétences élargies, y compris dans le domaine des relations extérieures.

Avec un montant de 100,6 M€ en 2017, l'action extérieure de ces collectivités, dénommée également « *diplomatie territoriale* », est aujourd'hui devenue une composante importante de l'aide publique au développement accordée par la France à de nombreux pays. Ce montant représente 1 % de l'APD française qui s'est élevé à 10,1 milliards € la même année.

En raison de leur situation géostratégique, les départements et régions d'outre-mer, qui sont aussi des régions ultrapériphériques de l'Union européenne bénéficiant d'un statut particulier (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Martin), occupent une place originale et jouent un rôle important dans les relations de coopération que ces territoires ultramarins entretiennent avec les Etats de leur environnement régional immédiat, et même plus lointain.

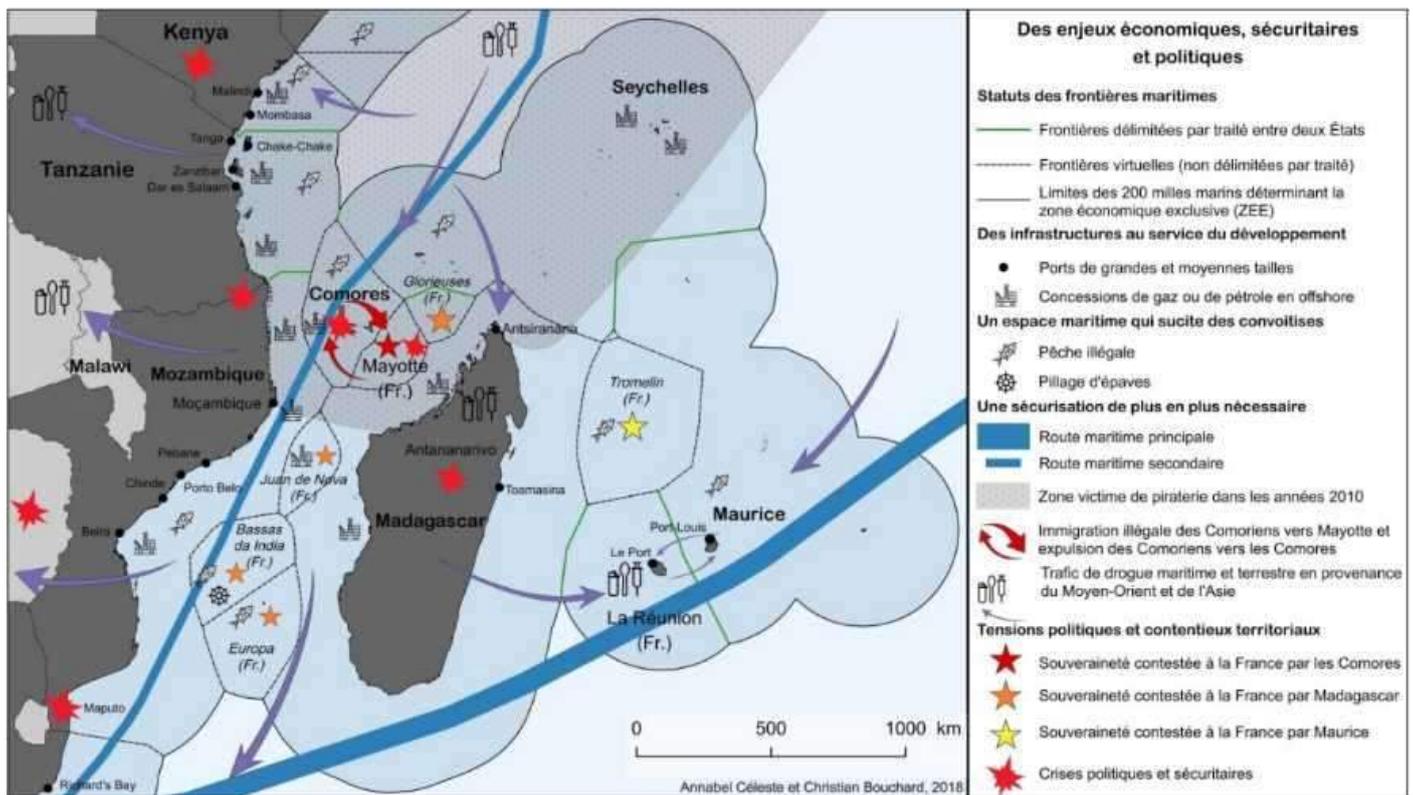
Qu'en est-il de La Réunion et de Mayotte, « *France de l'océan Indien* » ? Quelle diplomatie territoriale déploient-elles dans la zone de l'océan Indien ?

Afin de répondre à ces questions, et après avoir présenté les enjeux stratégiques de l'océan Indien pour La France, nous examinerons le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales de La Réunion et de Mayotte, puis les politiques de coopération mises en œuvre par ces collectivités.

- 1. L'océan Indien au cœur d'enjeux stratégiques mondiaux
- 2. Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales de La Réunion et de Mayotte
  - 2.1. Le droit national
    - 2.1.1 Le droit commun
    - 2.1.2. Le droit spécifique aux départements et régions d'outre-mer
  - 2.2. Le droit international
    - 2.2.1. L'Accord de Cotonou du 23 juin 2000
    - 2.2.2. Le protocole d'adhésion de la France à la Commission de l'Océan Indien
    - 2.2.3. L'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ex-article 299-2 du Traité d'Amsterdam)
- 3. Les politiques de coopération régionale mises en œuvre par La Réunion et Mayotte
  - 3.1. La Réunion
    - 3.1.1. Les collectivités concernées : région, département, communes et intercommunalités
    - 3.1.2. Les priorités géographiques
    - 3.1.3. Les politiques mises en œuvre
  - 3.4. Les financements mobilisés
    - 3.4.1. Les financements européens (INTERREG)
    - 3.4.2. Les financements de l'Etat

- 3.4.3. Les financements des collectivités
- 3.5. La place et le rôle de La Réunion au sein des organisations régionales de l'océan Indien
  - 3.5.1. La Commission de l'Océan Indien
  - 3.5.2. Les autres organisations régionales : le Marché commun de l'Afrique australe et orientale (COMESA), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), l'Association des Etats riverains de l'océan Indien (IORA)
- 3.2. Mayotte
  - 3.2.1. La coopération régionale menée par le conseil départemental de 2011 à 2017
  - 3.2.2. Les accords-cadres de coopération décentralisée signés
  - 3.2.3. Adoption d'un « cadre stratégique de coopération décentralisée et d'action internationale »
- Conclusion
- Les auteurs

## 1. L'océan Indien au cœur d'enjeux stratégiques mondiaux



L'avenir du monde se décidera-t-il dans l'océan Indien comme le pensait Alfred Mahan ?

Avec une superficie de 76,2 millions de km<sup>2</sup>, l'océan Indien est le plus petit des trois grands océans de la planète, loin derrière l'océan Atlantique et l'océan Pacifique. Hier route de la soie, des épices et de l'esclavage, puis « lac britannique », aujourd'hui route du pétrole, demain peut-être nouveau cœur du monde, il a toujours constitué un enjeu de contrôle, sur terre comme sur mer, à l'époque notamment de la compétition coloniale franco-britannique comme à celle plus récente de la guerre froide et du conflit est-ouest. A la fois zone de richesses, carrefour de civilisations et théâtre d'affrontements, il a toujours occupé une place originale sur l'échiquier international. Il est aujourd'hui devenu un espace géopolitique de première importance aux enjeux multiples, en termes aussi bien d'opportunités que de menaces ou de risques.

Ancienne puissance coloniale, la France est présente dans cet océan depuis le milieu du 17<sup>ème</sup> siècle, et elle y compte aujourd'hui de nombreux intérêts, en raison des territoires relevant de sa souveraineté et des espaces maritimes qui leur sont associés (10 551 km<sup>2</sup> de superficie terrestre - hors Terre Adélie - et 2 645 300 km<sup>2</sup> de ZEE) : La Réunion, Mayotte, les Iles Eparses, les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Notre pays compte également de nombreux intérêts dans les pays de la zone : Français expatriés, entreprises françaises, flux touristiques, échanges commerciaux, accords de coopération civils et militaires...

Cette présence dans l'océan Indien représente pour la France une véritable opportunité. Il recèle, en effet, de nombreuses richesses, objet de toutes les convoitises : ressources halieutiques, nodules polymétalliques riches en minerais, énergies renouvelables, biotechnologies marines, gisements d'hydrocarbures et de gaz dans le canal du Mozambique.

Les enjeux économiques, mais aussi diplomatiques et militaires, sont donc importants pour la France (particulièrement pour La Réunion et Mayotte), mais aussi pour l'Europe qui leur a reconnu le statut de régions ultrapériphériques (RUP) faisant partie par conséquent du territoire européen (les TAAF, quant à elles, ont le statut de PTOM).

Nombreux pourtant sont les risques et menaces qui pèsent sur les intérêts de la France : terrorisme, piraterie maritime, immigration clandestine à Mayotte et migrants du Sri Lanka à La Réunion, pêche illicite, risques pandémiques, catastrophes naturelles, instabilité politique chronique de certains Etats de la zone (Comores, Madagascar), dynamisme démographique africain, influence grandissante de l'Inde et de la Chine (nouvelles routes de la soie), revendications des Comores sur Mayotte, de Madagascar sur nos îles du canal du Mozambique et de Maurice sur Tromelin.

C'est dans ce contexte géostratégique que notre pays déploie dans cette zone un dispositif original militaire et diplomatique visant à la défense de ses intérêts, à la stabilité régionale et à une meilleure insertion régionale de ses territoires ultramarins.

C'est également dans ce contexte qui connaît des mutations rapides que La Réunion mène depuis de nombreuses années une politique de coopération régionale particulièrement active, sur les plans aussi bien bilatéral que multilatéral, dans le cadre notamment de la Commission de l'Océan Indien, à laquelle participe la France depuis 1986 pour le compte de cette île.

Les collectivités territoriales développent également une diplomatie territoriale qui vise à une meilleure insertion régionale de La Réunion afin d'offrir de nouvelles opportunités à sa jeunesse et à ses entreprises, et qui s'est notamment traduite par la signature de plusieurs accords de coopération, y compris en Chine, et l'ouverture à l'étranger d'antennes de représentation.

Depuis peu, Mayotte ambitionne de développer également une politique active de coopération régionale et d'action internationale.

## **2. Le cadre juridique de l'action extérieure des collectivités territoriales de La Réunion et de Mayotte**

Jusqu'au début des années 1980, les collectivités françaises n'exerçaient aucun rôle sur la scène internationale. Certes, dès l'après-guerre, de nombreuses communes s'étaient jumelées avec des communes étrangères, notamment allemandes, car il s'agissait à l'époque de consolider la paix en renforçant l'amitié entre les peuples. Mais ces conventions de jumelage n'emportaient aucune conséquence juridique. Le principe constitutionnel d'un Etat unitaire ainsi que le monopole des relations internationales exercé par les autorités de l'Etat interdisaient en effet toute action extérieure aux collectivités locales françaises.

Cette situation a été profondément modifiée par le nouveau partage des responsabilités opéré par la réforme de la décentralisation engagée par la loi précitée du 2 mars 1982. Aujourd'hui, en matière d'action extérieure des collectivités locales, il convient de distinguer deux sources de droit : le droit national et le droit international.

## 2.1. Le droit national

Là aussi, une distinction s'impose entre le droit commun et le droit spécifique aux collectivités ultramarines.

### 2.1.1 Le droit commun

Comme l'ensemble des autres collectivités locales françaises, les collectivités de La Réunion et de Mayotte peuvent d'abord bénéficier de compétences de droit commun.

Il y a eu d'abord la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, qui comportait un titre IV consacré à la « *coopération décentralisée* », qui apparaît ainsi pour la première fois dans un texte normatif, c'est-à-dire aux relations que les collectivités locales françaises peuvent nouer avec des collectivités locales étrangères. Les dispositions des articles 131 à 134 qui forment le titre IV de cette loi ont un double mérite :

- elles reconnaissent explicitement la légalité de la coopération décentralisée
- elles fournissent aux collectivités des instruments juridiques qui leur permettront de développer leur action extérieure.

Désormais, toutes les collectivités locales et leurs groupements, peuvent conclure des conventions avec des collectivités étrangères.

Ce dispositif a depuis été modifié par quatre autres lois, qui ont ainsi progressivement élargi les compétences des collectivités en matière d'action extérieure :

- la loi du 9 février 2005 dite loi Oudin-Santini (qui autorise le financement d'actions de coopération décentralisée dans le domaine de l'eau et de l'assainissement par prélèvement jusqu'à 1 % de la redevance perçue par les communes, syndicats et agences de l'eau, étendu au domaine de l'énergie par la loi du 7 décembre 2006)
- la loi du 2 février 2007 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et de leurs groupements, dite « loi Thiollière » (qui rend possibles les interventions humanitaires d'urgence)
- la loi du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, dont le titre III porte sur l'action extérieure des collectivités territoriales (qui peuvent consacrer 1% de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à des actions de coopération décentralisée dans le domaine des déchets)
- la loi du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional (dite loi Serge Letchimy du nom de son rapporteur, député de la Martinique). L'article 1<sup>er</sup> de cette loi prévoit une dérogation à l'interdiction faite à toutes les collectivités (sauf ultramarines – cf infra) de signer une convention avec un Etat étranger dans trois cas :
  - la convention met en œuvre un accord international antérieur approuvé par l'Etat
  - la convention a pour objet l'exécution d'un programme de coopération régionale établi sous l'égide d'une organisation internationale et approuvé par la France en sa qualité de membre ou de membre associé de ladite organisation
  - la convention met en place un groupement de coopération transfrontalière, régionale ou interterritoriale autre que ceux mentionnés au premier alinéa de l'article L.1115-5 (groupement européen de coopération territoriale...), quelle que soit sa dénomination ; l'adhésion à ce groupement est soumise à l'autorisation préalable du représentant de l'Etat.

Comment se présente le régime actuel de l'action extérieure des collectivités territoriales ? Ce régime fait l'objet du chapitre V du livre 1<sup>er</sup> du code général des collectivités territoriales (partie législative) ainsi intitulé : « *Action extérieure des collectivités territoriales* ». On ne rappellera que ses deux principaux articles :

Article L. 1115-1 : « Dans le respect des engagements internationaux de la France, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire.

A cette fin, les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent, le cas échéant, conclure des conventions avec des autorités locales étrangères. Ces conventions précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers. Elles entrent en vigueur dès leur transmission au représentant de l'Etat dans les conditions fixées aux articles L. 2131-1, L. 2131-2, L. 3131-1, L. 3131-2, L. 4141-1 et L. 4141-2. Les articles L. 2131-6, L. 3132-1 et L. 4142-1 leur sont applicables ».

Article L. 1115-2 : « Les communes, les établissements publics de coopération intercommunale et les syndicats mixtes compétents en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages au sens de l'article L. 2224-13 ou percevant la taxe ou la redevance d'enlèvement des ordures ménagères peuvent mener, dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services et dans le cadre de l'article L. 1115-1, des actions de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire dans les domaines de la collecte et du traitement des déchets des ménages ».

Outre ces compétences de droit commun, La Réunion et Mayotte peuvent aussi mettre en œuvre des compétences de droit spécifique.

### **2.1.2. Le droit spécifique aux départements et régions d'outre-mer**

En raison de leur situation particulière, les DROM bénéficient de compétences spécifiques :

- la loi du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) modifiée par l'article 72 de la loi du 11 juillet 2011 relative à Mayotte. Dans l'océan Indien, cette loi concerne la région et le département de La Réunion et le département de Mayotte et ses principales dispositions (articles 42 et 43) se présentent comme suit :
  - possibilité pour les exécutifs de ces collectivités, dans le cadre d'un mandat délivré par le ministre des affaires étrangères, de négocier et de signer directement, au nom de la République française, des accords internationaux avec des États étrangers ou des organismes régionaux
  - possibilité pour ces collectivités d'adhérer, en leur nom propre, à des organismes régionaux en tant que membre, membre associé ou observateur
  - possibilité pour le président de la région Réunion de représenter la République française au sein d'organismes régionaux
  - création d'un Fonds de coopération régionale à La Réunion et à Mayotte et d'une Conférence de la coopération régionale présidée par l'ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone océan Indien.
- la loi du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

Cette loi offre la possibilité aux assemblées de Guyane et de Martinique, mais aussi aux régions de Guadeloupe et de La Réunion :

- de désigner des agents de ces collectivités pour les représenter au sein des missions diplomatiques françaises (cette disposition sera complétée par la loi Letchimy)
- d'instituer une représentation non diplomatique auprès des institutions de l'Union européenne.

Ces dispositions ne concernent pas le département de La Réunion, ni celui de Mayotte.

- la loi du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional. Dans l'océan Indien, cette loi concerne la région et le département de La Réunion et le département de Mayotte. Votée à l'unanimité par le Parlement, cette loi revêt un caractère historique, car elle ouvre de

nouvelles perspectives aux collectivités ultramarines : elles reprennent en les élargissant les dispositions de la LOOM (notamment négociation et/ou signature d'accords internationaux) et prévoient d'autres mesures au nombre de quatre :

- dans leurs domaines de compétences, l'exécutif de ces collectivités peut élaborer un programme-cadre de coopération régionale qui précise la nature, l'objet et la portée des engagements internationaux qu'il se propose de négocier avec un ou plusieurs Etats, territoires ou organismes régionaux
- extension du champ géographique qui n'est plus limité au seul océan Indien, puisqu'il concerne les « continents voisins de l'océan Indien » (et donc les pays d'Afrique)
- ces collectivités peuvent adhérer à une banque régionale de développement ou à une institution de financement dont la France est membre régional, membre associé ou participante au capital
- affectation d'agents territoriaux dans les missions diplomatiques de la France.

Cette loi complète la loi du 27 juillet 2011 en ce qui concerne le régime indemnitaire, les facilités de résidence, les remboursements de frais de ces agents, qui bénéficient également des privilèges et immunités reconnus par la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques du 18 avril 1961. Cette dernière disposition a fait l'objet du décret du 10 mai 2017 relatif aux agents publics chargés de la représentation de certaines collectivités territoriales d'outre-mer au sein des missions diplomatiques de la France.

Tel est donc le dispositif juridique national qui encadre l'action extérieure des collectivités de La Réunion et de Mayotte. Mais celles-ci peuvent aussi s'appuyer sur le droit international.

## **2.2. Le droit international**

### **2.2.1. L'Accord de Cotonou du 23 juin 2000**

Cet accord contient des dispositions inspirées des conventions de Lomé auxquelles il a succédé qui encouragent fortement la coopération régionale entre ACP, RUP et PTOM. Or, La Réunion est une RUP, tout comme Mayotte (qui avait avant 2014 le statut de PTOM), qui sont toutes les deux situées dans un environnement régional composé pour l'essentiel d'Etats ACP. Ainsi, l'article 28 de cet Accord prévoit que la coopération ACP-UE soutient des projets au niveau interrégional et intra-ACP tout en impliquant les régions ultrapériphériques.

Egalement, le chapitre 2 de l'Annexe IV de cet accord dispose expressément la possibilité d'impliquer les RUP et les PTOM dans la coopération régionale avec les pays ACP et il indique que le financement pour la participation de ces RUP et PTOM doit être additionnel aux fonds destinés aux Etats ACP en vertu de cet accord.

### **2.2.2. Le protocole d'adhésion de la France à la Commission de l'Océan Indien**

Historiquement, c'est essentiellement pour des raisons diplomatiques que la République française a adhéré le 10 janvier 1986 à l'Accord Général de coopération du 10 janvier 1984 créant la COI, qui regroupait trois Etats indépendants qualifiés alors de « progressistes » : Madagascar, Maurice, Seychelles. Le même jour a également adhéré à la COI la République Fédérale Islamique des Comores (aujourd'hui Union des Comores).

Dans un contexte géopolitique marqué par les séquelles de la guerre froide, la France avait en effet un impérieux besoin de faire reconnaître sur le plan diplomatique sa qualité de puissance riveraine de l'océan Indien, que la plupart des Etats, et notamment ceux précités, lui contestaient, héritée de sa présence coloniale, non seulement à La Réunion, mais aussi à Mayotte (revendiquée par les Comores) et dans les Iles Eparses (revendiquées par Madagascar et Maurice s'agissant de Tromelin).

La création de la COI en 1984 a donc offert à la France, après avoir obtenu dans un premier temps le statut d'observateur au sein de cette nouvelle organisation internationale, la possibilité d'accéder à cette reconnaissance officielle, en s'appuyant sur La Réunion, dont les élus locaux

voyaient alors leurs responsabilités progressivement s'accroître dans le cadre de la décentralisation, y compris dans le domaine de l'action extérieure.

Le protocole d'adhésion signé à Port-Louis en janvier 1986 stipule que « *La République française adhère à la COI pour assurer la participation pleine et entière du département et de la région de La Réunion à la coopération régionale au sein de la Commission* ».

C'est donc en vertu de ce traité international, ratifié par le Parlement français, que la région et le département de la Réunion participent aux instances et activités de la COI. En revanche, et en raison du contentieux qui oppose Paris à Moroni, Mayotte demeure toujours exclue de la COI.

### **2.2.3. L'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ex-article 299-2 du Traité d'Amsterdam)**

En raison de leur éloignement, de leur insularité, de leur faible superficie, d'un relief et d'un climat difficiles, de leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, les régions d'outre-mer, ainsi que Mayotte, qui font partie intégrante de l'UE, bénéficient d'un statut particulier – celui de région ultrapériphérique - qui autorise en leur faveur des mesures d'adaptation du droit communautaire, en fonction de leurs difficultés structurelles ou de leurs atouts à valoriser.

En leur qualité de RUP, La Réunion et Mayotte peuvent notamment bénéficier des crédits du FEDER destinés à cofinancer des projets de coopération régionale.

## **3. Les politiques de coopération régionale mises en œuvre par La Réunion et Mayotte**

### **3.1. La Réunion**

La Réunion a inscrit l'ouverture internationale et l'insertion régionale au cœur de sa stratégie de développement. D'où la politique de coopération régionale particulièrement dynamique mise en œuvre depuis de longues années dans cette île par les collectivités locales, notamment par la région et le département, en partenariat avec l'Etat et avec le soutien financier de l'Europe.

En raison des nombreuses opportunités qu'elle peut offrir, cette ouverture est en effet une réponse indispensable aux multiples défis auxquels est confrontée cette île, et qui appellent une réponse à l'échelle régionale : réchauffement climatique, prévention et gestion des catastrophes naturelles, sécurité alimentaire, défi énergétique, gestion des ressources halieutiques, lutte contre les trafics illicites, risques sanitaires...

#### **3.1.1. Les collectivités concernées : région, département, communes et intercommunalités**

La Réunion (852 900 habitants sur un territoire de 2512 km<sup>2</sup>) compte une région, un département, vingt-quatre communes et cinq intercommunalités. Mais les collectivités les plus actives sont la région et le département sur les plans aussi bien bilatéral que multilatéral.

#### **3.1.2. Les priorités géographiques**

Ces priorités, variables d'une collectivité à l'autre, se présentent comme suit :

- les pays de 1<sup>er</sup> cercle : Comores, Madagascar, Maurice et Seychelles (qui font partie avec la France/Réunion de la Commission de l'Océan Indien)
- les pays du 2<sup>nd</sup> cercle : plusieurs pays d'Afrique australe et orientale (Afrique du sud, Kenya, Mozambique, Tanzanie)
- les pays du 3<sup>ème</sup> cercle : Inde, Australie et Chine

Parce qu'ils sont à l'origine d'une partie du peuplement de La Réunion, certains pays occupent une place privilégiée dans les actions conduites par ses collectivités : Mozambique, Madagascar, Inde, Chine.

#### **3.1.3. Les politiques mises en œuvre**

##### **Le conseil régional**

C'est véritablement sous les deux mandatures de Paul Vergès (1998-2010) que le conseil régional a mis en œuvre une politique de coopération régionale particulièrement dynamique et innovante,

qui s'est notamment traduite par la signature de nombreux accords de coopération avec plusieurs collectivités et Etats de la zone, en application des dispositions législatives, soit de droit commun, soit spécifiques : Comores, Madagascar, province du Kwazulu Natal (Afrique du sud), province de Cabo Delgado (Mozambique), Etat du Karnataka (Inde). Un accord a même été signé avec la municipalité de Tianjin en Chine, désigné par Pékin comme l'interlocuteur privilégié de La Réunion.

Outre ces accords directement signés par la région, celle-ci a cosigné, aux côtés de l'Etat et du département, des accords-cadres avec Madagascar et les Seychelles.

Lors des Assises des libertés locales qui se sont déroulées à La Réunion en 2003, et qui ont été clôturées par le Premier ministre Jean-Pierre Raffarin, la région a fait part de son souhait de devenir « *chef de file* » de l'action extérieure des collectivités. Bien qu'aucun texte normatif ne soit intervenu depuis lors, cette collectivité a joué de facto cette fonction sous l'impulsion de Paul Vergès.

Reprenant le flambeau de son prédécesseur, Didier Robert, depuis son élection en 2010, a fait de l'action extérieure, notamment sur le plan économique, un axe majeur de la politique de développement mise en œuvre par la collectivité régionale. Cette stratégie de coopération s'intitule « *Cap sur le monde, cap sur l'océan Indien* » et elle s'articule autour de trois orientations prioritaires :

- rayonner dans la zone et à l'international
- renforcer les relations avec les pays de l'océan Indien
- la région au sein des organisations régionales.

C'est dans ce cadre que cette collectivité mène de nombreuses actions, grâce en particulier à l'appui du FEDER, et parmi lesquelles on peut notamment citer :

- le soutien au développement international des entreprises regroupées au sein du Club Export (plus de 170 adhérents)
- l'appui au programme régional des « Iles Vanille », qui vise à promouvoir sur les marchés internationaux la destination touristique des îles du sud de l'océan Indien
- la mobilité des jeunes diplômés réunionnais dans les pays de la zone en partenariat avec France-Volontaires
- la gestion et la prévention des risques naturels dans le cadre de la Plateforme d'intervention régionale de l'océan Indien (PIROI)
- Jeux des Iles de l'océan Indien.

Par ailleurs, et dans le cadre de sa stratégie d'influence et de rayonnement, la région a ouvert des antennes de représentation non diplomatique dirigées par des agents de cette collectivité dans plusieurs pays : Comores, Maurice, Seychelles, Mozambique, Australie, Chine.

Celle de Madagascar fut créée en 2003 sous la présidence de Paul Vergès, tout comme l'antenne du Québec, province francophone du Canada qui attire de nombreux jeunes Réunionnais en poursuite d'études ou de formation.

La région a également signé, ou renouvelé, des accords de coopération avec plusieurs pays de la zone et avec Tianjin, et elle mobilise également de nombreux opérateurs avec lesquels elle a bien souvent formalisé un partenariat : Agence Française de Développement (AFD), France-Volontaires, centre local au Tampon du Centre international d'études pédagogiques (CIEP), Plateforme d'intervention régionale de l'océan Indien (PIROI)...

En l'absence d'un membre du gouvernement français, le président du conseil régional a vocation à présider la délégation française participant au conseil des ministres de la COI, comme ce fut à nouveau le cas lors du 33<sup>ème</sup> conseil qui s'est tenu à Maurice le 12 octobre 2018.

## **Le conseil départemental**

C'est à l'occasion de son assemblée plénière du 31 octobre 2018 que le conseil départemental, sous l'impulsion de son président Cyrille Melchior, a redéfini sa stratégie de coopération régionale, qui se décline autour de trois grands axes :

- Développer la mobilité et l'insertion professionnelle des publics prioritaires

Cet axe transversal structure toute la politique de coopération régionale de cette collectivité en raison du rôle majeur qui est le sien en faveur des publics éloignés de l'emploi, et notamment des bénéficiaires du RSA.

Depuis 2013, ce sont ainsi plus de 200 bénéficiaires du RSA diplômés qui ont été recrutés dans le cadre d'un Contrat unique d'insertion (CUI) et mis à la disposition, principalement en appui à la francophonie, de divers partenaires dans la zone : établissements scolaires, centres de formation, Alliances françaises, postes diplomatiques. De même, plus d'une cinquantaine de jeunes Réunionnais ont pu bénéficier de missions de volontariat du service international (VSI) ou du service civique.

- Développer les échanges dans les domaines de l'éducation, de la culture, du sport, de la santé et du genre.

Dans ces divers domaines, le conseil départemental soutient de nombreux programmes : voyages culturels et linguistiques de collégiens, projets culturels (création de l'Icnothèque historique de l'océan Indien, résidences d'artistes, prix littéraires de l'Indianocéanie), jeux des Iles de l'océan Indien, appui à des ONG, aide humanitaire...

- Valoriser l'ingénierie du conseil départemental et de ses partenaires

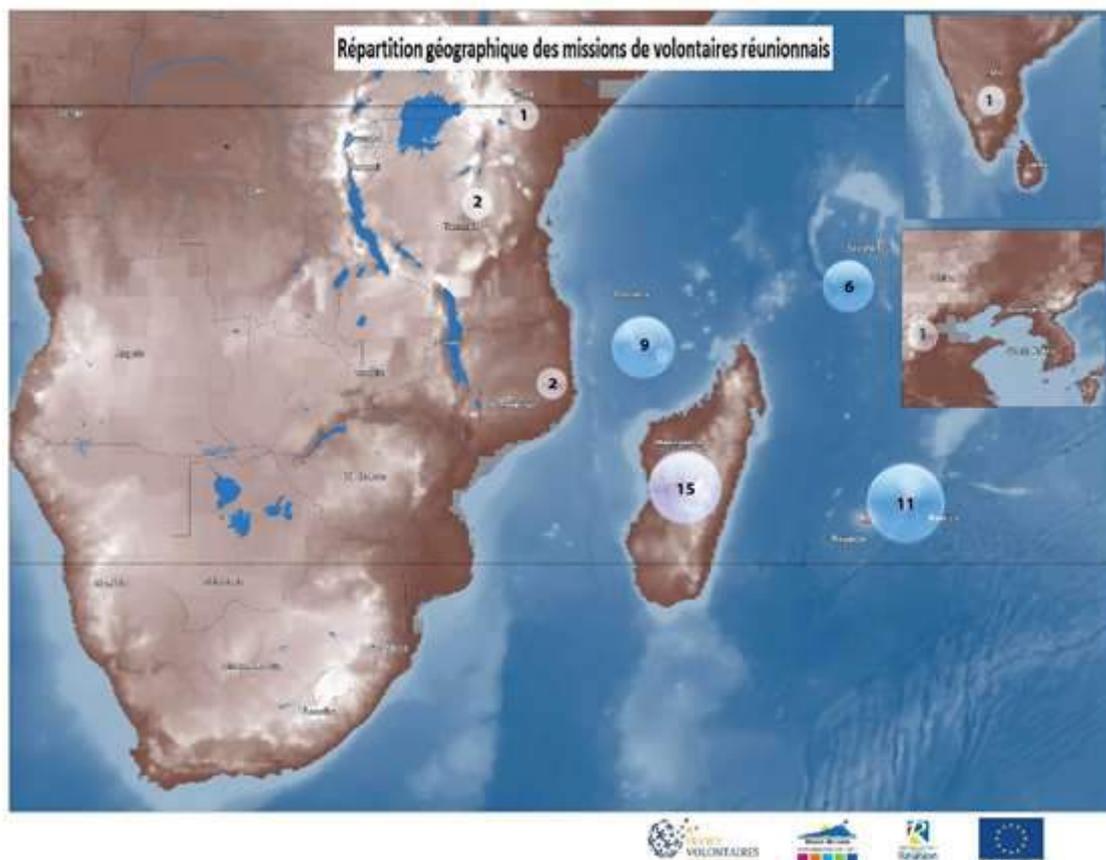
Conformément à ses compétences, la collectivité dispose d'une grande expertise dans de nombreux domaines qu'elle souhaite mettre à la disposition des pays de la zone dans divers programmes de coopération : agriculture, sécurité alimentaire et nutritionnelle, gestion de l'eau, protection maternelle et infantile, sécurité civile.

Afin de mener à bien ses divers projets, et en mobilisant à la fois ses fonds propres et ceux du FEDER coopération, la collectivité fait appel à divers partenaires : AFD, France-Volontaires, Fondation des Alliances Françaises, OIF, Comité national d'accueil des Réunionnais en métropole (CNARM), PIROI, service départemental d'incendie et de secours de La Réunion...

## **Les autres collectivités locales**

Historiquement, les communes de La Réunion furent les premières à initier des actions de coopération décentralisée, qui firent bien souvent l'objet de conventions de jumelage avec des collectivités étrangères, majoritairement malgaches : Saint-Denis avec Diego Suarez (Madagascar), La Possession avec Antanifotsy (Madagascar), Victoria (Seychelles), Port-Louis (Maurice) et Foshan (Chine), Le Port avec Tamatave (Madagascar), Durban (Afrique du sud) et Quélimane (Mozambique), Sainte-Suzanne avec Moramanga (Madagascar), Bras-Panon avec Dimani (Comores)...

S'agissant des intercommunalités, seul le Territoire de la Côte Ouest (TCO) qui regroupe cinq communes, développe des actions de coopération, essentiellement avec l'île de Sainte-Marie à Madagascar dans des domaines aussi divers que l'éducation, la santé, le tourisme, l'eau ou la gestion des déchets.



### 3.4. Les financements mobilisés

#### 3.4.1. Les financements européens (INTERREG)

En sa qualité de RUP, La Réunion bénéficie du Programme Opérationnel (PO) INTERREG V océan Indien qui se décline en cinq objectifs thématiques et qui est doté d'une enveloppe de crédits du FEDER de 63,2 M€ pour la période 2014-2020. Il s'agit de la principale source de financement, qui peut cofinancer jusqu'à 85 % des dépenses éligibles.

Cette enveloppe a connu une augmentation importante par rapport aux programmes précédents : 5 M€ en 2001-2006 et 35,4 M€ en 2007-2013. Le président du conseil régional de La Réunion est l'autorité de gestion de ce programme opérationnel qui comporte deux volets :

- un volet transfrontalier (41,4 M€, soit les 2/3), qui concerne la coopération entre La Réunion et ses voisins de la COI : Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles. Notons que Mayotte dispose aussi d'un PO transfrontalier (12 M€) qui englobe les Comores et Madagascar, et dont l'autorité de gestion est le préfet de cette île
- un volet transnational (21,8 M€), avec une zone de coopération plus large englobant La Réunion, Mayotte, les TAAF et une dizaine de pays tiers allant de l'Australie à l'Afrique australe : Australie, Comores, Inde, Kenya, Madagascar, Maldives, Maurice, Mozambique, Seychelles, Tanzanie, Mozambique. L'Afrique du Sud n'a toutefois pas souhaité à ce jour s'associer à ce programme, tout comme le Sri Lanka.

Des conventions-cadres de mise en œuvre de ce programme ont été signées, ou sont sur le point de l'être, entre le président de la région Réunion et les quatre pays de la COI : Comores, Madagascar, Maurice, Seychelles.

#### 3.4.2. Les financements de l'Etat

Deux sources de financements peuvent être directement mobilisées par les collectivités locales de La Réunion et de Mayotte :

- ceux du ministère des affaires étrangères dans le cadre des appels à projets lancés chaque année en faveur de la coopération décentralisée, avec un taux de cofinancement compris entre 25 et 50 % en fonction des pays prioritaires et des secteurs de coopération

- ceux du ministère des outre-mer dans le cadre des Fonds de coopération régionale (FCR) de La Réunion et de Mayotte, dont les crédits sont engagés par un comité de gestion présidé par le préfet de ces territoires (30 % à 50 % de cofinancement).

### **3.4.3. Les financements des collectivités**

Les collectivités locales mobilisent leurs fonds propres pour financer des projets de coopération. Tel est notamment le cas du conseil régional et du conseil départemental de La Réunion qui disposent de crédits destinés notamment à financer la contrepartie nationale nécessaire à la mobilisation du FEDER coopération : respectivement en moyenne chaque année environ 3 M€ et 1,2 M€.

## **3.5. La place et le rôle de La Réunion au sein des organisations régionales de l’océan Indien**

### **3.5.1. La Commission de l’Océan Indien**

La France, agissant pour le compte de La Réunion, a adhéré le 10 janvier 1986 à la COI qui est une organisation intergouvernementale de coopération régionale qui célèbre cette année ses 35 années d’existence (10 janvier 1986 – 10 janvier 2019), et qui présente plusieurs particularités :

- elle regroupe un pays développé agissant pour le compte d’une RUP et quatre Etats ACP, dont deux sont des PMA (Comores, Madagascar) et deux des PRI (Maurice, Seychelles), que l’Accord de Cotonou encourage à coopérer entre eux
- elle est la seule organisation régionale africaine composée exclusivement d’îles et qui s’est donnée pour mission de défendre les intérêts spécifiques de ses Etats membres.

La COI, c’est aussi :

- plus de 27 millions d’habitants, dont 52% ont moins de 20 ans (à l’horizon 2025, la population globale devrait atteindre 30 millions d’habitants et 59 millions en 2050)
- un PIB cumulé de 42 milliards de dollars US (dont plus de 20 milliards pour la seule Réunion)
- 595 000 km<sup>2</sup> de superficie terrestre
- 5,5 millions de km<sup>2</sup> de ZEE (soit un espace maritime deux fois plus grand que la superficie de la Méditerranée : 2,5 millions de km<sup>2</sup>)
- plus de 250 M€ de financements mobilisés depuis sa création
- une cinquantaine de projets mis en œuvre, dont une dizaine en cours
- une dizaine d’organisations internationales partenaires (UE, AFD, Banque mondiale, Banque africaine de développement, Organisation internationale de la francophonie, système des Nations unies...)
- plus d’une centaine de personnels actuellement en poste à Maurice, siège de l’organisation, et qui se répartissent entre le secrétariat général et l’assistance technique dédiée aux projets.

C’est dans ce cadre multilatéral que la région et le département de La Réunion participent activement aux instances de cette organisation régionale, dont le siège se situe à Maurice, et notamment au Conseil des ministres et au comité des officiers permanents de liaison.

Outre la mise à disposition gracieuse du secrétariat général de plusieurs personnels, ces deux collectivités cofinancent, avec l’appui notamment des crédits du FEDER, plusieurs projets soutenus par le FED ou l’AFD. Citons-en les principaux :

- Plan régional de surveillance des pêches
- Gestion et prévention des risques naturels
- Programme biodiversité
- Programme régional de sécurité alimentaire et nutritionnelle

- Programme énergies renouvelables
- Plateforme régionale de recherche agronomique pour le développement

### **3.5.2. Les autres organisations régionales : le Marché commun de l'Afrique australe et orientale (COMESA), la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC), l'Association des Etats riverains de l'océan Indien (IORA)**

A la différence de la COI, La France/Réunion ne fait pas pleinement partie des autres organisations régionales de la zone, puisqu'elle n'y dispose que d'un statut, soit d'observateur (COMESA, SADC), soit de « *partenaire du dialogue* » (IORA). C'est notre ambassadeur, représentant spécial de la France auprès de ces organisations, qui représente notre pays lors des rencontres ministérielles. Jusqu'à présent, seul le conseil régional a été invité par le gouvernement français à participer aux réunions ministérielles du COMESA et de l'IORA, parfois en y conduisant la délégation de notre pays.

Au vu de ce rappel, on peut donc affirmer que La Réunion développe une véritable diplomatie territoriale, sur le plan aussi bien bilatéral que multilatéral, car il s'agit pour elle d'un enjeu stratégique majeur. Cette diplomatie territoriale revêt de multiples aspects : financement de nombreux programmes de coopération, création d'antennes à l'étranger, affectation de jeunes Réunionnais dans les pays de la zone, signature de plusieurs accords de coopération, participation à de multiples rencontres internationales, aide humanitaire

## **3.2. Mayotte**

Française depuis 1841, Mayotte (256 500 habitants sur un territoire de 374 km<sup>2</sup>) compte un conseil départemental, qui exerce les compétences d'une région et d'un département, et dix-sept communes. Le 31 mars 2001, elle est devenue le 101<sup>ème</sup> département et le 1<sup>er</sup> janvier 2014 une RUP.

### **3.2.1. La coopération régionale menée par le conseil départemental de 2011 à 2017**

Des subventions ont principalement été allouées à des projets en direction de l'Union des Comores et de Madagascar. Le budget consacré à la coopération régionale durant cette période a été d'environ de 3 M€. Le soutien financier apporté aux ligues et fédérations sportives a permis l'intégration de Mayotte dans les organisations sportives régionales et la participation aux tournois et championnats régionaux

Sur cette période, la collectivité a mené peu d'actions de coopération sous sa maîtrise d'ouvrage :

- le séminaire sur le « concept du Canal du Mozambique » en 2013
- les rencontres régionales de Nosy Be (Madagascar) en 2015
- la formation de jeunes mahorais à l'Ecole Vatel à Maurice (2016) et aux Seychelles
- le salon régional du livre en septembre 2017.

La collectivité mahoraise pointe elle-même les limites de son action internationale durant cette période : « *hormis le Salon du Livre régional qui devrait s'inscrire dans la pérennité, les actions menées sont isolées et débouchent très peu, voire pas du tout, sur des avancées visibles* ».

L'essentiel de l'action du conseil départemental a consisté en la participation de délégations d'élus, de techniciens et d'acteurs du territoire à des événements tels que le Festival Donia à Madagascar, les manifestations économiques (Foire internationale de Madagascar, Foire internationale du Mozambique/FACIM, la Foire économique de Boeny...), des séminaires....Les missions opérées dans ces différents pays n'ont pas été suivies d'actions concrètes sur la durée permettant de nouer de véritables partenariats se traduisant par des retombées positives pour Mayotte.

### **3.2.2. Les accords-cadres de coopération décentralisée signés**

Le conseil départemental a signé avec les régions du nord de Madagascar (qui compte au total 22 régions administratives) quatre conventions-cadres de coopération décentralisée: SAVA (24 juillet 2006), DIANA (7 novembre 2008), SOFIA (29 janvier 2013), BOENY (5 février 2015).

Un projet de convention-cadre avec Mohéli avait été envisagé en 2014, mais il n'a pu être signé en raison de l'opposition de l'Union des Comores. Ce qui pose la nécessité pour la collectivité mahoraise de mettre en place une vraie stratégie d'influence afin de promouvoir le statut français et européen de Mayotte dans son environnement régional.

Des partenariats ont récemment été formalisés avec le conseil régional et le conseil départemental de La Réunion.

### **3.2.3. Adoption d'un « cadre stratégique de coopération décentralisée et d'action internationale »**

En octobre 2018, le conseil départemental a adopté une stratégie de coopération régionale et d'action internationale qui s'articule autour de deux grandes priorités :

- ancrer davantage Mayotte dans son environnement régional, en développant ses relations avec les pays qui lui sont géographiquement et culturellement proches (Comores, Madagascar, Mozambique, Tanzanie) dans les domaines notamment de l'économie, de la culture, du sport et de la recherche.
- œuvrer pour sa reconnaissance internationale, afin notamment de lui permettre de participer à la COI et agir en faveur de la révision de la Charte des Jeux des Iles de l'océan Indien afin de permettre la participation pleine et entière d'une délégation mahoraise à ces Jeux.

Ainsi, et à partir d'un diagnostic complet, la nouvelle dynamique que cette collectivité souhaite donner à la coopération régionale définit trois grandes priorités, une vingtaine d'objectifs opérationnels et une cinquantaine d'actions.

Avant l'adoption de cette nouvelle stratégie, la collectivité mahoraise avait expérimenté les possibilités qu'offrent les lois relatives à la coopération décentralisée. Elle souhaite dorénavant pouvoir utiliser les outils d'action diplomatique territoriale, aux côtés de l'Etat, afin de pallier aux difficultés d'intégration régionale liées au contentieux territorial avec les Comores. En effet, seul territoire français en proie à un lourd contentieux territorial avec un Etat voisin, Mayotte affiche dorénavant ses ambitions d'être la porte d'entrée de la France et de l'Europe dans le Canal du Mozambique et en Afrique de l'Est, région à forte croissance économique.

### **Conclusion**

Ainsi donc, La Réunion développe depuis de nombreuses années déjà une diplomatie territoriale particulièrement active et appréciée par ses partenaires dans la zone sud de l'océan Indien, et même au-delà, qui lui permet de rayonner dans les pays où elle ambitionne de mettre en œuvre des partenariats mutuellement avantageux dans tous les domaines d'activités où elle dispose de nombreux atouts. Cette diplomatie territoriale participe ainsi à la stratégie d'influence de la France dans l'océan Indien.

Néanmoins, toutes les actions conduites dans ce cadre ne font pas l'objet d'une réelle coordination entre les divers acteurs concernés, ce qui ne peut que nuire à leur efficacité et à leur visibilité. D'où la proposition formulée lors de la conférence de coopération régionale dans l'océan Indien qui s'est tenue à Saint-Denis le 27 octobre 2018 en présence de Mme Annick Girardin, ministre des outre-mer, de créer une instance de concertation pour la coopération internationale dans l'océan Indien, réunissant tous les acteurs institutionnels concernés de La Réunion, mais aussi de Mayotte, et dont l'objet serait d'aboutir à une véritable coordination des actions conduites par ces acteurs, et ce dans le cadre d'une stratégie globale de coopération régionale de la France de l'océan Indien, qui reste donc à élaborer.

Cette proposition a depuis lors abouti à la décision de créer la Plateforme de Coopération de la France de l'Océan Indien (PFCOI) réunissant les préfets de La Réunion et de Mayotte, le préfet, administrateur supérieur des TAAF, les présidents du conseil départemental et du conseil régional de La Réunion, le président du conseil départemental de Mayotte, ainsi que le directeur régional de l'AFD. L'objectif de cette instance de concertation est de faciliter les échanges d'information et les retours d'expériences, d'identifier des projets, des actions ou des initiatives communes autour

de priorités ou d'objectifs partagés, et d'examiner les voies et moyens d'une mutualisation d'une partie des efforts pour en accroître l'efficacité et la visibilité.

S'agissant de Mayotte, celle-ci dispose de tous les atouts pour développer également une diplomatie territoriale qui lui permettrait de s'ancrer davantage encore dans son environnement régional en tissant des relations privilégiées et durables avec les pays qui lui sont géographiquement et culturellement proches.

Comme le préconise le Livre bleu outre-mer de juin 2018, tous les territoires ultramarins doivent construire une diplomatie régionale de projets. Telle est l'ambition qui anime les élus locaux de La Réunion et de Mayotte.

### **Les auteurs**

**Bernard Salva** est Administrateur en chef de 1<sup>ère</sup> classe des affaires maritimes (er) et ancien directeur général des services de la Région Réunion

**Christophe Rocheland** est doctorant en géopolitique (Institut Français de Géopolitique, Paris VIII)