



**Atelier n° 6 des Etats généraux de l'Outre-mer  
présidé par M. Blaise ALDO**

**INSERTION DE LA GUADELOUPE  
DANS SON ENVIRONNEMENT REGIONAL**

***Synthèse des travaux  
du thème  
« Aspects politiques »***

**présentée par  
M. Blaise ALDO**

**6 juillet 2009**

# ***RAPPORT RELATIF A L'INSERTION DE LA GUADELOUPE DANS SON ENVIRONNEMENT REGIONAL : L'ASPECT POLITIQUE***

***Présenté par Blaise ALDO***

## **Préambule**

Dans le cadre des Etats Généraux initiés par le Président de la République au mois de février dernier, huit ateliers thématiques ont été formés par l'autorité préfectorale. C'est ainsi que j'ai été désigné président de l'atelier chargé de réfléchir sur « l'insertion de la Guadeloupe dans son environnement régional », assisté dans cette tâche d'un certain nombre d'experts qui ont déjà beaucoup travaillé sur le sujet.

Lors de notre première rencontre le 3 avril dernier, notre groupe a proposé une méthode de travail à travers laquelle chaque membre de la commission a accepté le principe de la création de quatre sous groupes thématiques qui traiteraient des questions spécifiques destinées à être intégrées à la conclusion finale de nos travaux.

- les aspects politiques de l'insertion, coordonnés par moi-même.
- les aspects juridiques, coordonnés par madame Catherine SARGENTI
- les aspects économiques de l'insertion, coordonnés par Claudy ALIE
- la coopération régionale, coordonnée par Jean-Louis BOUCARD

## **Introduction**

La Guadeloupe, de par sa situation géographique, est déjà physiquement intégrée dans la Caraïbe. Ainsi, « l'insertion de la Guadeloupe dans son environnement régional », qui constitue le thème sur lequel nous sommes amenés à réfléchir doit être abordé sur un point de vue purement sémantique et non exégétique.

En effet, cette insertion politique, économique, culturelle et sportive est l'expression d'une volonté récurrente affichée tant par les autorités politiques que par les acteurs économiques sociaux et culturels de la société civile. Ce désir de coopération avec nos voisins répond à un besoin naturel qui se justifie par la proximité géographique, l'appartenance à un même ensemble territorial, sur lequel nous devons affronter les mêmes aléas climatiques, résoudre les mêmes problématiques liées à l'insularité qui génère des handicaps structurels qui nous sont communs.

Cependant, le hasard de l'histoire et de la colonisation nous a confinés dans des espaces institutionnels différents en fonction de la puissance coloniale qui a régenté chaque pays de la zone Caraïbe. Ainsi, à partir de ces cloisonnements nés du système colonial, des barrières linguistiques, culturelles, religieuses, politiques et institutionnelles se sont dressées entre nous, à notre insu.

Par conséquent, la balkanisation de la zone caraïbe constitue le frein essentiel à une coopération efficiente que nous souhaitons pourtant tous de nos vœux. J'en veux pour preuves les efforts

considérables consentis par la CCI en synergie avec la Région Guadeloupe à travers les forums et autres séminaires organisés avec les structures de la caraïbe, notamment la CARICOM et l'AEC, dans le but de faire décoller la coopération à l'aide des outils mis en place notamment, par l'UE et l'Etat français dans ce domaine.

Mais en dépit de toutes ces tentatives et toutes les volontés affichées de part et d'autres, il faut le reconnaître, au regard des statistiques établies déterminant notamment, les taux des échanges commerciaux de la Guadeloupe avec la Caraïbe, les résultats escomptés ne sont pas au rendez-vous,

Alors pour faire avancer ce dossier de la coopération avec notre environnement, faut-il réformer les outils existants ? Faut-il en créer de nouveaux ? Faut-il changer notre régime institutionnel avec la France et avec l'Union européenne? Nous allons tenter dans les développements qui suivent de répondre à chacune de ces interrogations, en essayant :

- de circonscrire les différents régimes existants, à travers leurs origines, leur évolution et leurs limites ;
- d'identifier les lacunes de ces régimes et de faire des propositions destinées à les pallier.

## **I LA COOPERATION DE LA GUADELOUPE AVEC LA CARAÏBE REPOSE :**

### ***SUR UN REGIME JURIDIQUE ET POLITIQUE EMANANT DU DROIT FRANÇAIS DU DROIT COMMUNAUTAIRE ET INTERNATIONAL.***

La diversité des régimes portant sur l'intégration et la coopération de l'UE avec ses partenaires multiples fait naître des incohérences et des ambiguïtés qui caractérisent les relations que l'UE entretient avec les DOM/RUP, les PTOM, les ACP et le reste du monde.

Aussi, pour une bonne approche de cette problématique serait-il pertinent, afin d'éviter les écueils de la confusion, que ces différents statuts au regard du droit communautaire fassent l'objet d'une démarche non seulement analytique mais aussi comparative.

Un bref exposé chronologique de la construction européenne peut aider également à mieux cerner l'origine des statuts des DOM devenus des Régions Ultrapériphériques avec le traité d'Amsterdam entré en vigueur en mai 1999, le statut des Pays et Territoire d'Outre-mer et le régime conventionnel que l'Union européenne applique aux pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. *Aujourd'hui, on peut dire que la coopération change de nature et de portée en fonction du régime juridique en droit communautaire de chaque entité.*

#### **A- Historique et évolution de ces différents régimes**

Si l'Union européenne se compose aujourd'hui de 27 Etats, il faut se rappeler que cette construction a débuté avec six Pays Européens que sont ; La France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, les Pays-Bas et le Luxembourg, qui signèrent le Traité de Paris instituant la CECA en

1951, et les Traités de Rome créant la Communauté Economique Européenne (CEE) et l'EURATOM en 1957.

L'Union douanière qui prévoit la suppression des droits de douane entre les Etats membres à l'intérieur du marché commun, prévue par le traité de Rome, est réalisée le 1<sup>er</sup> juillet 1968. A la même date sont établis par la CEE le droit douanier communautaire et le tarif extérieur commun en matière d'obstacles tarifaires et non tarifaires dans les relations commerciales de la CEE avec les pays tiers, dans le cadre du GATT qui est actuellement intégré à l'organisation mondiale du commerce, (OMC) instrument qui vise une intégration mondiale de l'économie libérale.

L'adhésion du Portugal et de l'Espagne à la CEE en 1986, concomitante à l'acte unique européen devant réaliser l'achèvement du marché commun pour 1993, a généré un nouveau concept au travers des Programmes Opérationnels Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité (POSEI) de 1989, a destination des Régions ultrapériphériques (RUP) de l'UE, dont les DOM sont parties intégrantes avec les Canaries, Madère et les Açores.

**En droit Communautaire, les régimes juridiques qui déterminent les rapports de l'UE avec ces différents partenaires sont multiples.**

Après les conventions de Yaoundé dont la première a été signée le 2 juillet 1963, Les conventions successives de LOME depuis 1975, adoptées et mises à jour, ont suivi les accords de COTONOU signés le 23 juin 2000. Cette politique de coopération mise en place par l'UE était considérée à travers LOME comme un cadre exemplaire de relation Nord/Sud, qui vise à assurer le décollage économique et l'amélioration des conditions de vie des pays ACP. Cependant, malgré les efforts techniques et financiers consentis par l'UE pour l'aide publique au développement, les objectifs visés n'ont pas été atteints. La situation dans certains pays ACP demeure plus que préoccupante.

*C'est donc cet échec relatif qui a mis en évidence la nécessité de repenser cette coopération.*

Ainsi, ce sont les articles 36 et 37 de l'accord de Cotonou qui fixent le cadre de référence des accords de libre échange qui sont négociés entre l'UE et les pays ACP et qui ont abouti à l'accord de partenariat économique (APE) entre l'UE et le CARIFORUM. Actuellement, cet accord vise une intégration économique régionale dans le secteur géographique de la Caraïbe.

***Par conséquent, c'est dans le cadre de ce nouveau régime juridique qui établit les relations de l'UE avec les pays indépendants de la Caraïbe que la Guadeloupe va procéder à son insertion économique dans son environnement régional.***

## **1- Les enjeux et les défis**

Comme cité plus haut, dorénavant, c'est aux travers des dispositions de la convention de COTONOU que chaque secteur géographique des ACP pourra prétendre à une négociation avec l'UE pour signer d'éventuels accords qui, de toute façon seront à terme relativement moins

favorables aux ACP que les anciennes conventions qui se fondaient sur la solidarité, l'aide au développement à travers notamment la non réciprocité en termes d'obstacles tarifaires dans le domaine douanier et non tarifaires dans les règles relatives aux échanges commerciaux.

En effet, l'objectif visé par l'APE conclu entre l'UE et le CARIFORUM est la mise en place de façon progressive d'une zone de libre échange basée sur le principe de la réciprocité conformément aux règles de l'OMC.

L'entrée en vigueur de ce nouveau régime est réalisée depuis le début de l'année 2008. Ainsi, dans l'état actuel de la situation, seul l'accord de partenariat économique a été signé entre l'UE et les pays ACP de la Caraïbe qui se sont regroupés au sein d'un organisme dénommé CARIFORUM. Les négociations pour la conclusion d'un accord similaire avec les pays africains n'ont pas abouti.

## **2- L'état actuel des différents régimes et leurs limites**

*Ainsi, mises à part les relations bilatérales et multilatérales que l'Union Européenne entretient avec certains Pays ou certains groupes de pays dans le cadre des zones de libre échange, et les accords commerciaux qu'elle négocie avec les pays tiers dans le cadre du (GATT OMC), on distingue d'une part, le régime d'intégration des RUP de l'UE ; d'autre part le régime de l'accord d'association qui s'applique aux PTOM et enfin les régimes conventionnels des pays ACP qui s'inscrivent aujourd'hui dans le cadre de l'APE pour la zone Caraïbe.*

**Par voie de conséquence, au regard de ce qui précède, la problématique de l'insertion économique de la Guadeloupe, Région Ultrapériphérique de l'Union Européenne (RUP), dans son environnement caribéen repose sur des éléments de droit interne français, de droit européen, et de droit international.**

Département d'Outre-mer/Région d'Outre-mer de l'article 73 de la constitution française, et RUP de l'UE dans le cadre de l'article 299§2 du traité d'Amsterdam, la Guadeloupe, ni son Etat membre ne peuvent négocier d'accords commerciaux ou économiques portant sur des domaines tarifaires et non tarifaires directement avec les pays de la zone, qu'ils soient indépendants ou pas ; car, c'est l'Union européenne qui a compétence dans ces matières.

Il en va de même pour la représentation de la Guadeloupe au sein des entités de coopération de la caraïbe, comme la CARICOM, l'AEC, l'OECS et le CARIFORUM. La Guadeloupe ne peut être présente qu'au nom de l'Etat français et avec une habilitation diplomatique de la France, selon le principe de droit international qui veut que seuls les Etats ou leurs groupements sont des sujets de droit international public et ont la personnalité juridique pour négocier et conclure des conventions internationales.

Ainsi, les nouvelles relations que la Guadeloupe aura avec les pays de la caraïbe vont se réaliser dans le cadre des APE en ce qui concerne les pays indépendants de la zone. En ce qui concerne les relations des DOM avec les pays ayant un statut de PTOM en droit Communautaire, ce sont les dispositions de l'article 299§ 3 et la partie IV du traité de l'Union qui servent de fondement juridique à l'association des PTOM à l'UE. Par voie de conséquence, ce sont les stipulations de

ces accords d'association qui déterminent les relations de ces PTOM de la zone caraïbe avec les Régions Ultrapériphériques de la zone.

Mais, l'intégration régionale dans la zone caraïbe passe également par les projets d'initiative communautaire dans le cadre de la coopération régionale. INTERREG IV, notamment, est un programme d'initiative communautaire qui vise à développer la coopération régionale dans la zone caraïbe. En Guadeloupe, c'est la collectivité régionale en collaboration avec les services de l'Etat qui est chargée de la mise en œuvre de ce programme.

L'insertion dans notre environnement passe aussi par la coopération décentralisée. Cette forme de coopération est prévue par la loi du 6 février 1992 et la loi d'orientation pour l'Outre mer du 13 octobre 2000. Ces dispositions législatives permettent aux collectivités locales d'outre-mer de conclure, sous le contrôle du Préfet, des conventions avec des collectivités étrangères dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France.

En guise de conclusion, on peut dire que l'insertion de la Guadeloupe au sein de son environnement caribéen va se réaliser sur la base des ces outils existants. Mais il faudra bien évidemment en créer de nouveaux afin d'atteindre les objectifs fixés et exprimés par toutes les volontés, parties prenantes de cette grande aventure de coopération régionale qui demeure un défi et un grand enjeu de développement économique pour notre pays.

## **II L'INSERTION DE LA GUADELOUPE DANS SON ENVIRONNEMENT REGIONAL NECESSITE UNE REFORME DU REGIME ACTUEL**

D'un point de vue purement politique il faut reconnaître que l'Union européenne n'a pas respecté jusqu'alors ses engagements à l'égard des RUP en ce qui concerne la mise en œuvre de sa politique de coopération avec les pays ACP d'une part et, les PTOM d'autre part.

En effet, dans le rapport d'initiative parlementaire présenté par le député européen Blaise ALDO, adopté à l'unanimité par le Parlement Européen sous forme de résolution le 21 janvier 1999, un certain nombre de propositions ont été admises, actées et reconnues utiles par les autorités de Bruxelles dans l'élaboration des nouvelles mesures relatives à la coopération entre l'Union européenne, les ACP, les PTOM et les RUP. Ces dernières devant être associées à toutes négociations susceptibles d'impliquer leur développement économique social et culturel dans leurs zones géographiques. Mais malheureusement, ces déclarations partant d'un bon sentiment ne se sont pas traduites dans les faits.

Par ailleurs, l'insularité qui caractérise les DOM d'une manière générale et le caractère archipélagique de la Guadeloupe en particulier, sont des éléments fondamentaux qui nous poussent à un développement naturel de la pêche et de l'exploitation des nos richesses halieutiques. Pourtant, les difficultés rencontrées par les autorités françaises dans la délimitation des zones de pêche d'une part et la frilosité de l'UE dans la conclusion des accords de pêche d'autre part, constituent des freins considérables à toute coopération en la matière avec nos voisins.

### **A Les RUP, victimes de l'autisme des autorités de l'Union Européenne dans les négociations des APE.**

L'insertion économique de la Guadeloupe, DOM français et RUP de l'UE dans son environnement régional ne peut se réaliser de façon efficiente que si certaines conditions relatives à ses particularismes sont prises en compte par l'UE.

### ***1) Constat d'une situation déplorable.***

C'est après un combat ardu et de longue haleine que la législation communautaire a fini par reconnaître en droit primaire communautaire les spécificités des DOM français, consacrées par l'article 299§2 du traité d'Amsterdam qui les érige en RUP de l'UE. Les spécificités et les contraintes qui ont été recensées en 1989 dans le POSEIDOM ont motivé ce statut d'intégration adaptée qui doivent permettre de moduler la mise en œuvre des politiques de développement économique, social et culturel, et d'aménager la législation communautaire en fonction des réalités de ces régions, en matière de coopération, notamment.

***Car si l'article 299§2 a le mérite d'exister, il faut cependant regretter que les principes généraux de ses dispositions n'ont pas fait jusqu'ici l'objet d'un instrument législatif en droit dérivé communautaire, qui viendrait déterminer de façon claire la prise en compte des spécificités et contraintes des RUP dans les toutes les politiques de l'UE, notamment dans les accords de coopération qui leur sont applicables.***

Pourtant, il a été admis et acté que les RUP sont des frontières actives de l'UE dans leurs secteurs géographiques respectifs, et ce sont elles qui confèrent à l'UE sa dimension planétaire. Dès lors, comment ne pas regretter que les RUP/DFA n'ont pas bénéficié d'un statut de « partenaires de la Commission de Bruxelles » préalablement à l'ouverture des négociations ACP/UE, ayant abouti à l'accord de COTONOU en 2000, et à l'APE, UE/CARIFORUM d'aujourd'hui ?

Quelles sont les mesures spécifiques conformément à l'article 299§2 du Traité qui ont été actées en faveur des DFA dans la conclusion de ces APE, sachant *à priori* que la non réciprocité des régimes préférentiels accordés aux ACP de la Caraïbe ne va disparaître que progressivement sur une durée relativement longue ?

Alors qu'il est évident que le maintien de la non réciprocité et les autres barrières tarifaires et non tarifaires érigées par les ACP vont à l'encontre de la production locale des DFA et constituent autant d'éléments qui participent d'une concurrence déloyale à l'égard de notre économie, et *de facto*, un frein à toute coopération « gagnant/gagnant » avec nos voisins de la Caraïbe.

*Aussi, la France doit réitérer sa demande à la Commission de présenter des propositions législatives afin de donner corps à la consécration du traité juridique spécifique des régions ultrapériphériques au titre de l'article 299, paragraphe 2, du traité d'Amsterdam.*

### ***2- Renforcer la place des RUP dans le dispositif communautaire de négociation.***

Au niveau régional, les RUP ont naturellement vocation à impulser la coopération décentralisée de l'UE et à coordonner sur le terrain la coopération régionale en jouant un rôle d'interface pour le compte de l'UE. Il faut par conséquent que l'UE reconsidère sa politique de coopération en y

associant de façon effective et systématique les RUP dans toutes négociations de coopération susceptibles d'avoir des impacts sur leur développement.

***La place et le rôle des RUP dans le dispositif communautaire doivent être renforcés.***

Aussi, il est indispensable de mettre en place un service déconcentré de la Commission sur le territoire des RUP qui contribuera au renforcement physique de la présence des RUP dans l'ensemble Communautaire, mais aussi cela permettra à l'UE de tirer pleinement avantage de leur capacité d'impulsion et d'entraînement dans leur environnement régional.

A Bruxelles, nonobstant la place de l'Etat français en qualité d'autorité et membre de l'Union, la présence des RUP doit-être renforcée au sein de l'UE par une consultation systématique, et une association renforcée de leurs représentants dès le stade de la conception des politiques dans les matières qui affectent directement leur territoire.

Dans le contexte de constitution de blocs régionaux puissants, la pertinence de relations partenariales fortes et d'une coopération dynamique entre les Régions Ultrapériphériques, les PTOM et les Etats ACP, doivent être une occasion pour la Commission et le Conseil d'adopter une démarche coordonnée et cohérente au service du développement harmonieux de tous les partenaires et de leur insertion progressive dans le respect des spécificités et des intérêts légitimes de chacun.

Aussi, la France devra insister pour que dans le cadre des partenariats politiques régionalisés, les structures du dialogue politique et notamment l'Assemblée paritaire, soient fondamentalement réorganisées afin d'y associer de manière appropriée, les représentants des RUP et des PTOM environnants.

Elle devra aussi intervenir auprès de la Commission et du Conseil afin que soient associés systématiquement par une information et une consultation appropriée, tant les Régions Ultrapériphériques que les PTOM lorsque les unes ou les autres sont susceptibles d'apporter une valeur ajoutée à l'action communautaire ou d'être directement affectés par une législation interne ou un accord international.

Dans les mêmes conditions, elle devra plaider, dans le cadre des APE, pour la mise en place d'aménagements locaux d'ouverture des marchés ACP/PTOM/RUP permettant d'impulser et de renforcer l'intégration régionale et ainsi faciliter la transition progressive de l'ensemble de la région vers l'établissement, le moment venu, d'un libre échange vers l'Union toute entière.

De même, la coopération décentralisée ACP/PTOM/RUP devra être favorisée financièrement, notamment dans le domaine des transports, de la recherche et du développement, des télécommunications, de la formation et de l'éducation, de l'accès aux technologies de l'information, de l'environnement, de la gestion des ressources halieutiques, de la lutte contre la criminalité et les trafics, du tourisme, de la culture, de surveillance météorologique et de protection civile.

Dans la Caraïbe, le statut constitutionnel de la Guadeloupe en droit interne français n'interdit nullement à l'Etat français de légiférer en droit interne pour permettre un renforcement de la

présence des autorités locales au sein de la CARICOM et du CARIFORUM, sachant que les dispositions de la LOOM de 2000 sont insuffisantes et obsolètes compte tenu des enjeux et des défis qui attendent les DOM en matière de leur insertion régionale.

Il suffit d'une volonté politique fortement exprimée par les autorités françaises pour que la Guadeloupe dispose d'une compétence décentralisée plus efficiente en matière de coopération et de diplomatie dans la Caraïbe. En effet, l'article 73 de la constitution prévoit la possibilité d'adapter les lois et règlements dans les DOM en tenant compte des caractéristiques et contraintes de ces collectivités. Par conséquent, renforcer les compétences des élus locaux dans le domaine de la politique étrangère au nom de la République française n'est pas incompatible aux dispositions de l'article 73 de la Constitution.

## **B LA DELIMITATION DES ZONES MARITIMES ET LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE ADAPTEE:**

### *CONDITIONS INDISPENSABLES POUR UN MEILLEUR DEVELOPPEMENT DE LA PÊCHE EN GUADELOUPE.*

La Guadeloupe est située dans les mêmes zones géographiques que des PTOM, des ACP et des pays bénéficiant des systèmes de préférences généralisées (SPG). RUP de l'UE, la Guadeloupe se voit imposer un grand nombre de restrictions et de contraintes émanant du droit national et communautaire, alors que les productions identiques des pays voisins en sont dispensées. Leurs coûts sont dix fois moins élevés que ceux de la Guadeloupe dans certains secteurs. De surcroît, les produits de la pêche importés des ACP ou des PTOM arrivent en Guadeloupe en franchise de droits de douane, sans que la réciprocité soit possible en faveur des RUP. Au regard de ces éléments fondamentaux, la concurrence déloyale au détriment des DOM est bien établie.

Par voie de conséquence, il est indispensable de jeter les bases d'une coopération sur le fondement d'un accord de pêche, qui soit plus équitable. Mais pour ce faire, il faut nécessairement procéder à une délimitation des zones maritimes de la Guadeloupe par rapport à ses voisins immédiats.

En effet, sur le plan maritime, la Guadeloupe est bordée au sud par la Dominique, pays ACP, au nord par Antigua ACP et au nord ouest par l'île de Monserrat qui est un PTOM appartenant au Royaume uni d'Angleterre.

La proximité de ces quatre entités dans le même espace maritime sans délimitation des zones appartenant à chacune est facteur de tensions et source de conflit entre les pêcheurs de la Guadeloupe et ceux des autres pays de la région.

*C'est pourquoi il faut attirer l'attention sur le caractère indispensable et urgent d'une délimitation des zones maritimes respectives dans la région, car elle permettra la mise en place d'accords de pêche garants d'une exploitation paisible, durable et rationnelle des ressources halieutiques dans la zone.*

Ce dispositif permettra l'installation d'outils et d'aides, destinés à la modernisation de moyens propres de préventions, de sauvegarde, de surveillance, de vérification et de contrôle qui doit tenir compte de la grande étendue des zones économiques exclusives(ZEE), de la nécessaire lutte contre la pêche illégale, du renforcement de la sécurité maritime et de la sauvegarde du milieu marin.

Considérant que la Guadeloupe est dépendante sur le plan économique des ressources halieutiques de sa zone économique exclusive (ZEE), et que sa zone de pêche présente une grande fragilité sur le plan biologique. Qu'au regard de la situation économique, de l'emploi et de la promotion de la cohésion sociale, le secteur de la pêche est un élément incontournable :

Nous préconisons, que Commission de Bruxelles garantisse aux flottes de pêches de la Guadeloupe une discrimination positive dans l'accès aux ressources halieutiques existantes au large de ses cotes.

La création d'un programme Communautaire d'aide à la petite pêche côtière et artisanale qui tienne compte de ses spécificités et de l'importance socio-économique qu'elle revêt pour nombres de familles.

L'installation de mesures économiques en vue de compenser auprès des pêcheurs l'impact des mesures de conservation des ressources halieutiques.

Une aide à la formation et à la qualification professionnelle, à l'amélioration des conditions de travail et de la situation économique des pêcheurs, favorisant le rajeunissement du secteur et contribuant ainsi à la sauvegarde de la pêche artisanale dans l'ensemble des RUP et plus spécifiquement dans l'archipel Guadeloupéen.