

N° 2076

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 novembre 2025

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION AUX OUTRE-MER

en conclusion des travaux d'une mission d'information⁽¹⁾

sur la place des outre-mer dans la diplomatie française

ET PRÉSENTÉ PAR

Mme Anchya BAMANA, M. Perceval GAILLARD et Mme Maud PETIT,
Députés

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'information sur la place des outre-mer dans la diplomatie française est composée de : Mme Anchya Bamana, M. Perceval Gaillard et Mme Maud Petit, rapporteurs ; MM. Elie Califer, Frantz Gumbs et Jiovanny William.

INTRODUCTION	13
LA DIPLOMATIE ULTRAMARINE : UNE RÉPONSE AUX NOMBREUX DÉFIS DES OUTRE-MER	15
I. À L'ISSUE D'UNE LENTE ÉVOLUTION, LA PLACE DES OUTRE-MER DANS LE CHAMP DIPLOMATIQUE EST AUJOURD'HUI UNE ÉVIDENCE ...	15
A. LONGTEMPS, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES N'ONT JOUÉ AUCUN RÔLE EN MATIÈRE DIPLOMATIQUE	15
a. En matière de relations internationales, la France doit s'exprimer d'une seule voix et au plus haut niveau : celui de l'État	15
b. En conséquence, l'action internationale des collectivités locales a longtemps été très limitée	16
c. En 1982, une timide ouverture dans les lois de décentralisation en matière de coopération transfrontalière.....	16
d. En 2012, l'appel du Gouvernement à une « diplomatie démultipliée », notamment dans les outre-mer.....	19
B. DE PAR LEURS PARTICULARITÉS, LES OUTRE-MER ONT OBTENU PROGRESSIVEMENT LE DROIT D'ÉCHANGER AVEC LES ÉTATS ET ORGANISATIONS DE LEUR ENVIRONNEMENT GÉOGRAPHIQUE.....	20
1. Initialement, une spécificité timidement reconnue	20
a. En 1982 et 1990, l'amorce d'un dispositif spécifique	21
b. En 2000 la loi d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) confie aux outre-mer des compétences leur permettant de devenir des acteurs centraux de la coopération régionale.....	21
i. Des pouvoirs dérogatoires.....	21
ii. ...sous le contrôle et avec l'aide de l'État	22
2. Le tournant de la loi Letchimy : l'ambition de faire des départements et régions d'outre-mer des « <i>fers de lance de la diplomatie française</i> »	23
a. Les collectivités territoriales d'outre-mer doivent participer à l'action extérieure, dans leur intérêt comme dans celui de la France	23
b. Un arsenal juridique très large.....	25
C. L'ÉTAT VEUT DÉSORMAIS « ACCOMPAGNER L'EXERCICE DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES ».....	27
1. La nécessité d'une diplomatie territoriale : un constat enfin clairement posé	27
2. La mesure 54 du Ciom : « <i>Associer les territoires ultramarins à la politique étrangère de la France</i> ».....	27
D. AUJOURD'HUI, EN CE QUI CONCERNE LES OUTRE-MER, IL FAUT DÉPASSER LA SIMPLE DIPLOMATIE TERRITORIALE POUR EN FAIRE UNE BRANCHE DE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE	28
1. De nombreux actes montrent qu'une diplomatie territoriale spécifique aux outre-mer intégrant les collectivités existe désormais bel et bien	28

2. Il faut désormais reconnaître l'existence d'une facette propre de la diplomatie française, coconstruite avec les collectivités : la diplomatie ultramarine	29
II. UNE DIPLOMATIE ULTRAMARINE AUX OBJECTIFS NOMBREUX	31
A. FACE AUX NOMBREUSES INÉGALITÉS QU'ILS CONNAISSENT, LES OUTRE-MER DOIVENT POUVOIR S'OUVRIR ÉCONOMIQUEMENT SUR LEUR ENVIRONNEMENT RÉGIONAL	31
1. Les outre-mer connaissent de nombreuses difficultés structurelles.....	31
2. Les outre-mer sont isolés, alors qu'ils disposent de nombreux atouts.....	32
a. Les outre-mer français comptent souvent parmi les territoires les plus riches de leur région	32
b. En matière d'échanges économiques, ils sont néanmoins encore presque exclusivement tournés vers l'hexagone	33
c. Le potentiel de commerce inexploité des économies ultramarines est donc très important	33
3. Les échanges économiques des outre-mer se heurtent néanmoins à plusieurs obstacles	34
a. Des normes européennes qui empêchent les échanges	34
b. Un manque de liaisons avec les États environnents	35
i. Peu de liaisons aériennes.....	35
ii. ...et peu de liaisons maritimes.....	35
c. Un manque de volonté ?.....	36
B. POUR LA FRANCE, DANS UN MONDE DÉSORMAIS TRÈS AGITÉ, LES OUTRE-MER SONT DES ATOUTS STRATÉGIQUES ESSENTIELS	36
1. Face aux enjeux géopolitiques d'un monde en tension...	36
2.les outre-mer français sont des atouts indispensables.....	37
3.mais ne doivent pas être « que ça ».....	38
C. SANS OUTRE-MER, PAS DE « <i>DIPLOMATIE BLEUE</i> ».....	39
1. Les outre-mer font de la France une puissance maritime	39
2. L'Unoc et le traité sur la haute mer : une intense activité diplomatique française....	43
3. Écouter les souhaits des outre-mer concernant leurs océans	44
4. La géopolitique de l'eau douce	44
ENTRE ÉTAT, COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET UNION EUROPÉENNE, LA DIPLOMATIE ULTRAMARINE FAIT INTERVENIR DE NOMBREUX ACTEURS.....	45
I. DU CÔTÉ DE L'ÉTAT, UN ÉCOSYSTÈME DIPLOMATIQUE PLÉTHORIQUE ..	45
A. AU NIVEAU CENTRAL, DEUX MINISTÈRES SONT COMPÉTENTS	45
1. Le ministère en charge des affaires étrangères	45
2. Le ministère des outre-mer	45
3. Faut-il centraliser la diplomatie ultramarine ?	46

4. En toute hypothèse, le financement de la diplomatie ultramarine doit, lui, être centralisé	47
B. AU SEIN COMME AUTOUR DES TERRITOIRES ULTRAMARINS, PLUSIEURS ACTEURS DE LA DIPLOMATIE	47
1. Les ambassadeurs de France dans les pays voisins	47
a. Les ambassades portent les objectifs du réseau diplomatique français au plus près des outre-mer	47
b. Les ambassades sont au service de la France, donc des outre-mer français	51
2. Les ambassadeurs délégués à la coopération régionale	52
a. Un rôle de coordination essentiel	52
b. Dans le Pacifique, un secrétariat permanent doté d'une équipe et de larges compétences	53
c. Un rôle à préciser ?	55
C. LES REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT	55
1. Des acteurs essentiels face à une criminalité importante	55
2. Les conseillers diplomatiques des préfets	56
3. Les forces de sécurité intérieure	57
D. LES ARMÉES : UNE ORGANISATION SPÉCIFIQUE AUX OUTRE-MER ...	57
1. Outre-mer, une organisation spécifique	58
2. Des missions à caractère international	59
E. D'AUTRES ACTEURS ESSENTIELS	60
1. L'Iedom-IEOM	60
2. L'Agence française de développement (AFD)	61
a. L'AFD participe au rayonnement des outre-mer et au développement de leurs bassins	61
b. L'exemple de la direction régionale pour l'océan Atlantique (DROA)	63
c. Dans un monde en recomposition, l'aide au développement est plus importante que jamais	63
3. Les acteurs de la Francophonie	64
II. LES COLLECTIVITÉS, ENTRE RÉELLE AFFIRMATION, MANQUE D'AMBITIONS ET MANQUE DE SOUPLESSE	65
A. LES ACTEURS DES COLLECTIVITÉS	65
1. Des services dédiés à la coopération internationale	65
2. Des représentants des collectivités dans les ambassades et les organisations internationales	65
B. DES COMPÉTENCES DIVERSES, LIMITÉES, ET PARFOIS INCOMPRÉHENSIBLES	67
1. Dans les Drom, la loi Letchimy montre ses limites	67
a. Une coordination et une planification encore insuffisantes	67

b. Des dispositions parfois obsolètes	67
2. La situation parfois absurde des « Saints »	69
C. MALGRÉ LES DISCOURS, LES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES NE S'EMPARENT PAS TOUTES DES POUVOIRS DIPLOMATIQUES QUI LEUR SONT DÉVOLUS	69
D. LES ORGANISATIONS RÉGIONALES	70
1. L'appartenance des outre-mer aux organisations régionales de leur bassin est un objectif largement atteint.....	70
2. Qui paie les contributions ?	71
III. L'UNION EUROPÉENNE : UN ACTEUR INCONTOURNABLE	72
A. LES RUP SONT REPRÉSENTÉES À BRUXELLES	72
B. DANS LES RUP COMME DANS LES PTOM, L'UNION EUROPÉENNE JOUE UN RÔLE ESSENTIEL DANS LE FINANCEMENT DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE.....	72
C. GÉRÉS PAR LES COLLECTIVITÉS, LES FONDS EUROPÉENS SONT UNE FACETTE IMPORTANTE DE LEUR RÔLE À L'INTERNATIONAL, À CONDITION DE BIEN SAVOIR LES UTILISER	73
IV. ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES, UN BESOIN DE RESPECT ET DE DIALOGUE POUR DÉPASSER LES MALENTENDUS ..	74
A. LA DIPLOMATIE RESTE DANS LES MAINS DE L'ÉTAT	74
1. Les élus locaux agissent sous sa « supervision ».....	74
2. Les élus locaux ont besoin du savoir-faire diplomatique du Quai d'Orsay	75
B. ENTRE L'ÉTAT ET LES ÉLUS LOCAUX, IL FAUT DE LA CONFIANCE ET DU RESPECT	75
1. L'État doit abandonner sa méfiance à l'égard des élus ultramarins	75
2. Les élus ultramarins doivent informer l'État de leurs actions en matière internationale et accepter son rôle de supervision.....	76
3. Certains comportements vexatoires pour les élus locaux ne doivent plus se produire	76
C. ENTRE L'ÉTAT ET LES ÉLUS LOCAUX, LA COOPÉRATION DOIT ENFIN ÊTRE INSTITUTIONNALISÉE	77
1. Une nécessaire clarification des compétences	77
2. La mise en place d'un dialogue	78
a. Pour éviter des divergences.....	78
b. ...et alors que les conférences de coopération régionales ne suffisent pas.....	79
c. ...il faut pérenniser le dialogue qui existe en pratique.....	80
d. ...en l'institutionnalisant.....	81
LES OUTRE-MER DE L'ESPACE INDO-PACIFIQUE : AU CENTRE D'UNE RÉGION GÉOPOLITIQUE COMPLEXE	83

I. LA NOUVELLE STRATÉGIE INDO-PACIFIQUE DE LA FRANCE DONNE TOUTE LEUR IMPORTANCE AUX OUTRE-MER.....	83
A. L'INDO-PACIFIQUE, UN ESPACE EN TENSION	83
B. LES OUTRE-MER DE L'INDO-PACIFIQUE : DE PRÉCIEUX ATOUTS À PROTÉGER DES MENACES.....	85
1. Les outre-mer sont des points d'ancrage à protéger des menaces	85
2. Outre-mer et diplomatie économique : vecteurs de connectivité et d'innovation ..	87
3. Les outre-mer seront désormais associés à la mise en œuvre de la stratégie indo-pacifique	87
II. LES OUTRE-MER DE L'OCÉAN INDIEN	88
A. MAYOTTE : UN TERRITOIRE AU CŒUR DES ENJEUX DIPLOMATIQUES ET STRATÉGIQUES DANS L'OCÉAN INDIEN.....	88
1. Mayotte : un territoire au passé complexe	88
2. La diplomatie face aux réalités régionales à Mayotte.....	90
a. Une souveraineté française qui doit être fermement affirmée.....	90
i. Les Comores revendiquent constamment Mayotte	90
ii. Une réaffirmation sans ambiguïté de sa souveraineté par la France.....	91
iii. Porter ce différend devant les juridictions internationales ne semble pas judicieux	91
b. L'enjeu migratoire comme test diplomatique majeur.....	92
i. Une forte pression démographique.....	92
ii. Des coopérations bilatérales, parfois difficiles, pour contenir les flux	93
iii. Une dimension humanitaire face aux nouveaux flux en provenance de l'Afrique des Grands lacs	95
3. Mayotte dans son environnement régional : une place stratégique qui reste à améliorer du fait de freins importants	96
a. Un pilier de la souveraineté et de la défense dans le canal du Mozambique	96
i. Une position géostratégique majeure	96
ii. Une présence militaire française importante dans la zone	96
b. Des freins persistants à l'intégration régionale	98
i. L'impossibilité d'intégrer la Commission de l'océan Indien	98
ii. Une participation contrariée aux Jeux des îles de l'océan Indien	99
iii. Face aux Comores, certains acteurs français demandent à l'État de faire preuve de plus de fermeté	100
c. La nécessité d'améliorer les instruments mis en place pour renforcer l'insertion régionale de Mayotte	101
i. Le Comité pour l'insertion régionale de Mayotte	101
ii. Les programmes européens au service de l'intégration régionale.....	102
iii. Des coopérations bilatérales ciblées	103

B. LA RÉUNION : UN TERRITOIRE TRÈS ACTIF EN MATIÈRE D'ACTION INTERNATIONALE	104
1. Une vision historique	105
2. En matière de sécurité, des initiatives à compléter	106
a. L'Académie de l'océan Indien : une structure de formation au service de la sécurisation de la zone	106
b. Une coopération efficace en matière de sécurité maritime	106
c. Des moyens à compléter pour mieux lutter contre le narcotrafic	107
3. L'adhésion de la France à l'Association des pays riverains de l'océan indien (IORA ¹⁰)	108
4. En matière économique, des actions impliquant les collectivités	108
a. La dépendance à l'égard de l'hexagone compromet l'intégration régionale	109
5. Ajuster l'administration française à la réalité locale	109
III. LES OUTRE-MER DU PACIFIQUE	110
A. FACE À DES COLLECTIVITÉS TRÈS AUTONOMES, L'ÉTAT DEMEURE ACTIF DANS LE DOMAINE RÉGALIEN	112
1. Dans les outre-mer du Pacifique : une diplomatie de « quasi-État » ?	112
2. La lutte contre le narcotrafic et l'assistance en cas de catastrophe naturelle : des exemples du rôle de coopération qui reste dévolu à l'État	113
B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE	114
1. En matière diplomatique, une forme d'autonomie néanmoins limitée	114
2. Un dialogue efficace entre le gouvernement polynésien et l'État	115
3. La question de l'indépendance	116
4. Une volonté du Gouvernement d'aller plus loin ?	118
C. LA SITUATION « EXTRÊME » DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE	118
1. De larges compétences en matière internationale	118
a. Des pouvoirs spécifiques	118
b. ...qui impliquent une forme de coordination, y compris avec l'État	120
2. Une présence dans les instances internationales et régionales sur la question de la décolonisation	121
a. Aux Nations unies, avec la participation de la France	121
b. Dans les instances régionales, de manière plus contestable	122
c. Le Groupe fer de lance mélanesien : une organisation de soutien au FLNKS	122
D. WALLIS-ET-FUTUNA : UNE DIPLOMATIE VOLONTAIREMENT PARTAGÉE PAR L'ÉTAT	123
LES COLLECTIVITÉS FRANÇAISES DE L'ATLANTIQUE : DES TERRITOIRES PAR NATURE AU CŒUR DE LA DIPLOMATIE	127
I. DANS LA CARAÏBE, UNE DIPLOMATIE BIEN ÉTABLIE FACE À DE NOMBREUX DÉFIS COMMUNS	127

A. UN ESPACE GÉOGRAPHIQUE DENSE ET FRAGMENTÉ	127
B. UNE COOPÉRATION RÉGIONALE RÉELLE, IMPLIQUANT L'ENSEMBLE DES ACTEURS	128
1. Une diplomatie en ordre de marche	129
2. Une présence de la France dans les organisations régionales	129
a. L'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OEKO).....	130
b. La Communauté caribéenne (Caricom)	133
i. Une organisation régionale essentielle	133
ii. L'adhésion de la Martinique	134
3. Des sujets à approfondir	135
a. Les échanges universitaires	135
b. La santé	136
C. LE NARCOTRAFIC, ENJEU STRUCTURANT DE LA COOPÉRATION DIPLOMATIQUE CARIBÉENNE	137
1. Un phénomène désastreux pour les sociétés antillaises	137
2. Des moyens à renforcer	139
3. Une coopération indispensable pour affronter cette délinquance de manière globale	140
a. Des échanges souvent informels.....	140
b. ...qu'il importe de structurer.....	142
II. LA FRANCE À SAINTE-LUCIE : PLONGÉE DANS UN PAYS VOISIN ET DANS UNE AMBASSADE « ULTRAMARINE »	145
A. DEUX JOURS DE DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE À SAINTE-LUCIE	145
B. L'AMBASSADE : UNE ÉQUIPE CONSACRÉE À LA COOPÉRATION ENTRE LES OUTRE-MER FRANÇAIS ET LEURS VOISINS.....	147
1. La zone couverte : sept États et une organisation internationale	147
2. Les moyens : des services diplomatiques géographiquement éclatés.....	147
3. Des renforts récents en matière de sécurité et de justice : un attaché de sécurité intérieure et une magistrate de liaison.....	148
4. Le service de coopération et d'action culturelle	150
C. UNE BONNE COOPÉRATION AVEC LA FRANCE	152
III. EN GUADELOUPE ET EN MARTINIQUE, UN ACTIVISME EN DEMI-TEINTE.....	153
A. LA GUADELOUPE.....	153
1. Une prudence vis-à-vis de l'adhésion à la Caricom.....	153
2. En matière de lutte contre les sargasses, une initiative bienvenue	154
B. LA MARTINIQUE	154
IV. SAINT-MARTIN : UN LABORATOIRE DES ÉCHANGES INTERNATIONAUX	156

A. UNE GÉOGRAPHIE UNIQUE : L'ÎLE-FRONTIÈRE	156
1. Rappels historiques et géographiques.....	156
2. « <i>Une île, deux nations</i> »	157
B. SUR PLACE, UNE ORGANISATION DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ENCORE FLOUE	158
1. Sur une île où tout est en double, la coopération transfrontalière relève du « pragmatisme »,	158
2. Une coopération qui demeure « <i>un impensé</i> » de par la différence de normes	158
3. Une coopération encore largement informelle.....	159
4. Côté français, une coopération transfrontalière qui relève encore très largement de l'État	163
a. Le rôle prépondérant du préfet	163
b. Une collectivité qui cherche encore sa place	165
i. Une collectivité qui a toujours dialogué avec les autres territoires, dans le respect des compétences de l'État	165
ii. Une collectivité en théorie incompétente	165
iii. Une collectivité parfois oubliée, malgré ses compétences indispensables	167
5. Un contexte parfait pour l'utilisation des fonds européens	168
6. Une coopération régionale à parfaire	169
a. Un pas en avant : l'adhésion de Saint-Martin à l'OECO	169
b. Des échanges à approfondir avec les territoires environnant.....	169
V. SAINT-BARTHÉLEMY : UNE VOLONTÉ D'INSERTION RÉELLE	170
VI. LA GUYANE : DES FRONTIÈRES FRANÇAISES IGNORÉES DANS UNE ZONE EN PLEINE ÉVOLUTION	171
A. LE BRÉSIL : UNE COOPÉRATION SATISFAISANTE, MAIS PERFECTIBLE	171
1. Un voisinage institutionnalisé sous la forme d'une commission mixte transfrontalière	172
2. Un combat en commun contre l'orpaillage illégal et la criminalité organisée	173
3. Une coopération prometteuse dans un grand nombre de domaines.....	174
B. LE SURINAME, VOISIN MÉCONNNU DE LA FRANCE	176
1. Une coopération ralentie par une frontière encore incertaine.....	176
2. Une coopération réelle, mais qui reste à développer	178
C. UNE NOUVELLE AMBASSADE AU GUYANA.....	180
D. UNE COOPÉRATION À L'ÉCHELLE DE L'ENSEMBLE DU PLATEAU DES GUYANES.....	182
1. Face aux freins qui demeurent.....	183
2. ...plusieurs initiatives structurantes.....	183

VII. SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON : ENTRE DÉPENDANCE CONTRAINTE ET ISOLEMENT CHOISI.....	184
A. UN LIEN NATUREL MAIS CONTRARIÉ AVEC LE VOISIN CANADIEN.....	185
1. Des échanges économiques importants.....	185
2.malgré l'héritage amer du contentieux halieutique et de la délimitation de la ZEE	187
B. UNE COOPÉRATION QUI REPOSE LARGEMENT SUR L'ÉTAT	189
1. Une faible implication des élus locaux	189
2. Une coopération institutionnalisée sous la forme d'une commission mixte de coopération	191
3. Une coopération efficace dans de nombreux domaines.....	191
LES OUTRE-MER FRANÇAIS DANS LA POLITIQUE DES AUTRES ÉTATS : PARTENARIATS, APPÉTITS, INSTRUMENTALISATIONS	195
I. L'IMPORTANCE DES DIASPORAS	195
II. DIFFÉRENDS TERRITORIAUX ET FRONTALIERS	195
A. L'ÎLE DE LA PASSION-CLIPPERTON FACE AUX REVENDICATIONS MEXICAINES.....	196
B. LES ÎLES ÉPARSES DE L'OCÉAN INDIEN	196
C. LES ÎLES MATTHEW ET HUNTER, SEUL DIFFÉREND TERRITORIAL DANS LE PACIFIQUE.....	198
D. UN STATUT PARTICULIER : LA TERRE ADÉLIE EN ANTARCTIQUE	199
III. LES OUTRE-MER FONT FACE À DES INGÉRENCES ÉTRANGÈRES.....	199
A. L'ESPACE NUMÉRIQUE DANS LES OUTRE-MER : UN CHAMP DE BATAILLE COMME UN AUTRE	199
1. Viginum : un service créé pour détecter les ingérences numériques	199
2. Les outre-mer français font l'objet de plusieurs ingérences numériques étrangères, notamment en période de crise	201
B. LES INGÉRENCES DE L'AZERBAÏDJAN : UNE INSTRUMENTALISATION OPPORTUNISTE DES CRISES ULTRAMARINES	202
1. Une tentative maladroite de déstabilisation numérique	203
a. Un réseau de comptes accusant la France de colonialisme.....	203
b.sans réel impact	204
2. Une instrumentalisation des mouvements indépendantistes ultramarins	204
a. Le Baku Initiative Group (BIG) : une organisation prétendument indépendante mais en réalité liée au gouvernement azerbaïdjanaise.....	204
b. De mai à octobre 2024 : une instrumentalisation des émeutes en Nouvelle-Calédonie	205
c. Des partenariats avec certains mouvements indépendantistes ultramarins	207
d. Un Front international de décolonisation créé à Nouméa mais soutenu par Bakou...	209

C. LA STRATÉGIE D'INFLUENCE DE LA CHINE	210
1. Dans le Pacifique, une stratégie d'influence économique et stratégique	210
2. Dans la Caraïbe, une stratégie similaire	212
D. LA RUSSIE	213
E. UNE INFLUENCE À RELATIVISER	213
SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS	215
ANNEXES	217
ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS	217
A. AUDITIONS RÉALISÉES DU 20 MARS AU 10 AVRIL 2025 À PARIS	217
B. AUDITIONS RÉALISÉES DU 13 AU 14 MAI 2025 À SAINT-MARTIN ET SINT-MAARTEN	218
C. AUDITIONS RÉALISÉES DU 15 AU 16 MAI 2025 EN GUADELOUPE	219
D. AUDITIONS RÉALISÉES DU 19 AU 21 MAI 2025 EN MARTINIQUE	220
E. AUDITIONS RÉALISÉES DU 21 AU 23 MAI 2025 À SAINTE-LUCIE	221
F. AUDITIONS RÉALISÉES DU 26 JUIN AU 30 OCTOBRE 2025 À PARIS	223
G. CONTRIBUTION ÉCRITE	228
ANNEXE N° 2 : DISPOSITIONS DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RELATIVES AUX COMPÉTENCES EXORBITANTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ULTRAMARINES EN MATIÈRE D'ACTION EXTÉRIEURE	229

INTRODUCTION

« *C'est la première fois qu'il y a une mission sur le sujet* ». À plusieurs reprises, les auteurs du présent rapport ont entendu, chez leurs interlocuteurs, l'expression d'un manque que le présent travail viendrait combler.

De nombreux travaux existent sur l'intégration régionale des outre-mer. Mais sur l'outil diplomatique en tant que tel, les écrits sont bien moindres, ce qui est plus que surprenant.

En effet, parler d'intégration régionale des outre-mer et l'appeler de ses vœux, c'est souhaiter le développement d'échanges entre la France et les autres États au sujet des outre-mer français, d'une part, et entre les outre-mer français et les autres États, d'autre part. Il s'agit donc de dialogue transnational, transfrontalier, en un mot : de diplomatie.

De plus, alors qu'il est indéniable que nos concitoyens ultramarins sont les meilleurs connaisseurs de leurs territoires – dont les acteurs des politiques nationales n'ont trop souvent qu'une expertise au mieux théorique, au pire caricaturale – la participation des élus des outre-mer à la définition des politiques qui les concernent doit être la norme. En matière diplomatique, ce principe est déjà inscrit dans la loi.

La prééminence de l'État en matière de relations extérieures se justifie par la nature régalienne de cette compétence et la nécessité de parler d'une seule voix. Mais la prééminence n'est plus l'exclusivité : le principe d'*« association des outre-mer à la politique étrangère de la France »* implique de la coordination, mais aussi une formation des élus ultramarins par les diplomates français en matière de techniques diplomatiques.

Car les outre-mer ont besoin de diplomatie.

Ils en ont besoin car ils sont au cœur de la géopolitique mondiale, en matière stratégique – par exemple dans l'Indo-Pacifique – comme économique – de par l'importance, notamment, du transport maritime. Sans les outre-mer, la France ne disposerait pas du second espace maritime mondial et ne serait pas présente sur l'ensemble des continents : ces territoires sont donc pour elle un enjeu de puissance majeur.

Les outre-mer ont également, et surtout, besoin de diplomatie pour faire valoir leurs propres préoccupations et être plus que des points d'appui stratégiques au service de la politique nationale : l'intégration régionale des outre-mer porte en elle une partie du remède aux maux sociaux et économiques que connaissent ces territoires.

La diplomatie française est donc aujourd’hui prête à accepter l’existence d’une diplomatie ultramarine conçue par le Quai d’Orsay avec les outre-mer et en fonction de leurs besoins, et non plus pour les outre-mer et en fonction de ce que l’État juge bon pour eux.

Active pendant plus d’un an, la mission d’information a mené de nombreuses auditions, entendant des diplomates, des représentants des collectivités ultramarines et nombre d’autres acteurs de la diplomatie.

Au printemps 2025, elle s’est rendue, durant deux semaines aux Antilles, visitant trois territoires français – la Guadeloupe, la Martinique et Saint-Martin – ainsi que deux territoires étrangers : Sint-Maarten et Sainte-Lucie. Ils ont ainsi pu vivre la diplomatie ultramarine de l’intérieur.

Les rapporteurs regrettent toutefois que nombre d’interlocuteurs n’ait pas donné suite aux demandes de rencontres, sur un sujet pourtant majeur.

LA DIPLOMATIE ULTRAMARINE : UNE RÉPONSE AUX NOMBREUX DÉFIS DES OUTRE-MER

L’isolement des outre-mer et leur relation longtemps exclusivement tournée vers l’hexagone sont l’une des raisons des difficultés que connaissent ces territoires.

I. À L’ISSUE D’UNE LENTE ÉVOLUTION, LA PLACE DES OUTRE-MER DANS LE CHAMP DIPLOMATIQUE EST AUJOURD’HUI UNE ÉVIDENCE

A. LONGTEMPS, LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES N’ONT JOUÉ AUCUN RÔLE EN MATIÈRE DIPLOMATIQUE

1. Historiquement, la gestion des relations internationales est un monopole de l’État

Constitutionnellement, la « *politique étrangère* » est au nombre des compétences qui ne peuvent être transférées ni aux Drom – de manière temporaire par la voie d’une habilitation – ni aux COM – de manière permanente aux termes de leur statut organique⁽¹⁾.

a. *En matière de relations internationales, la France doit s’exprimer d’une seule voix et au plus haut niveau : celui de l’État*

La gestion des relations internationales a longtemps été considérée comme une compétence sur laquelle seul l’État et ses institutions pouvaient exercer. En effet, selon la Constitution⁽²⁾ :

« *Le Président de la République négocie et ratifie les traités.*

« *Il est informé de toute négociation tendant à la conclusion d’un accord international non soumis à ratification.* »

Seuls l’État et les autorités nationales sont donc habilitées à agir au nom de la France à l’étranger ou dans les instances internationales.

Ce pouvoir est en effet l’un des attributs de la souveraineté. Il s’agit même du principal enjeu de la reconnaissance d’un État par ses pairs : l’octroi de la capacité à échanger, à niveau comparable, avec ses homologues. « *Étant le seul sujet doté de souveraineté, [l’État] se distingue des autres par sa pleine capacité d’agir en vertu des normes définies par le droit international.* » Cela se traduit notamment par la capacité des États à :

(1) [Article 73 de la Constitution](#), alinéa 4.

(2) [Article 52](#).

- produire des actes juridiques internationaux, tels que des traités ou accords ;
- se voir imputer des faits illicites internationaux et demander réparation des conséquences dommageables d'un fait illicite ;
- avoir accès aux procédures contentieuses internationales ;
- devenir membre et participer pleinement à la vie des organisations internationales intergouvernementales ;
- établir des relations diplomatiques et consulaires avec les autres États. ⁽¹⁾

Cette centralisation se justifie également par la nécessité, pour l'État, de s'exprimer d'une seule voix et de préserver l'unité de ses positions diplomatiques auprès des autres acteurs internationaux. C'est le rôle du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), surnommé le « *Quai d'Orsay* ».

La tradition centralisatrice de la France s'oppose particulièrement à une forme de décentralisation, même timide, en matière de relations internationales, c'est-à-dire à l'octroi, aux collectivités territoriales, de compétences pour dialoguer avec des entités étrangères de leur proche environnement.

b. En conséquence, l'action internationale des collectivités locales a longtemps été très limitée

Ce monopole de l'État en la matière explique pourquoi, comme l'affirme Pierre-Yves Chicot, professeur de droit public à l'Université des Antilles, « *le fait d'envisager de développer les capacités de coopération internationale des collectivités territoriales françaises a longtemps été considéré comme un tabou* ».

Initialement, aucun cadre législatif n'était prévu pour ces actions, qui ont donc tout d'abord prospéré de façon informelle. Ainsi, au lendemain de la seconde guerre mondiale, dans un souci de réconciliation avec l'Allemagne notamment, les collectivités territoriales françaises ont multiplié la mise en place de jumelages avec leurs alter ego germaniques. Cette pratique, consacrée par le décret du 24 janvier 1956 ⁽²⁾ , a, pendant des décennies, été la seule prérogative en matière de relations internationales octroyée aux collectivités territoriales, sous supervision des préfets.

c. En 1982, une timide ouverture dans les lois de décentralisation en matière de coopération transfrontalière

L'une des lois « Defferre » énonce en effet que : « *Le conseil régional peut décider, avec l'autorisation du Gouvernement, d'organiser à des fins de*

(1) Pierre-Marie Dupuy, Yann Kerbrat, Droit international Public, 17^{ème} édition, Lefebvre Dalloz, septembre 2024.

(2) [Décret du 24 janvier 1956 portant création d'une commission chargée de coordonner les échanges internationaux dans le domaine communal.](#)

concertation et dans le cadre de la coopération transfrontalière, des contacts réguliers avec les collectivités décentralisées étrangères ayant une frontière commune avec la région. »⁽¹⁾

La décentralisation n'étant pas le fédéralisme, cette faculté est néanmoins très encadrée et limitée aux régions.

2. Les collectivités territoriales françaises ont néanmoins acquis le droit de mener des actions de coopération décentralisée

Il est néanmoins apparu que de telles compétences étaient nécessaires.

a. Des possibilités accrues en 1992

En 1992, la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République⁽²⁾ fixe les conditions dans lesquelles les collectivités, hexagonales comme ultramarines, sont autorisées à entreprendre des actions de coopération décentralisée avec des collectivités étrangères.

Dans leur rédaction actuelle, ces dispositions, contenue dans le code général des collectivités territoriales (CGCT)⁽³⁾ confèrent à ces collectivités les prérogatives nécessaires pour :

— « *mettre en œuvre ou soutenir toute action internationale annuelle ou pluriannuelle de coopération, d'aide au développement ou à caractère humanitaire* » ;

— à cette fin « *conclure des conventions avec des autorités locales étrangères [qui] précisent l'objet des actions envisagées et le montant prévisionnel des engagements financiers* » ;

— dans le cadre de ces conventions et lorsqu'elles sont compétentes en la matière, mener, « *dans la limite de 1 % des ressources qui sont affectées aux budgets de ces services, [...] des actions de coopération avec les collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, [...] des actions d'aide d'urgence au bénéfice de ces collectivités et groupements, ainsi que des actions de solidarité internationale dans les domaines de l'eau et de l'assainissement et de la distribution publique d'électricité et de gaz* », mais aussi « *en matière de collecte et de traitement des déchets des ménages* » et « *dans le domaine de la mobilité* » ;

— après autorisation du représentant de l'État et dans le cadre d'une convention, « *dans les limites de leurs compétences et dans le respect des*

(1) Article 65 de la [loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.](#)

(2) [Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.](#)

(3) Il s'agit du [Chapitre V du Titre unique du Livre Ier de la première Partie, intitulé « Action extérieure des collectivités territoriales » \(articles L. 1115-1 à L. 1115-7\).](#)

engagements internationaux de la France, adhérer à un organisme public de droit étranger ou participer au capital d'une personne morale de droit étranger ».

Cette possibilité donnée aux collectivités territoriales de conclure des conventions de coopération décentralisée constitue un véritable tournant législatif. La coopération décentralisée des collectivités a ainsi pu se développer : aujourd’hui, 4 700 collectivités françaises mènent de telles actions, avec 8 150 partenaires étrangers dans 134 pays⁽¹⁾.

b. Toutefois, la coopération décentralisée n'est pas la diplomatie territoriale

Les collectivités doivent néanmoins toujours agir « *dans le respect des engagements internationaux de la France* »⁽²⁾, signe que l’octroi de ces compétences en matière internationale ne vient en rien remettre en cause le monopole de l’État en matière diplomatique.

L’équilibre que doivent respecter les élus locaux lors de la mise en œuvre de leurs actions de diplomatie territoriale est donc subtil : tout en œuvrant dans le sens des intérêts de leurs collectivités, ils se doivent de faire prévaloir la « voix de la France » et, ce faisant, de ne pas agir à l’encontre des intérêts nationaux et des décisions prises à l’échelon gouvernemental.

Surtout, la coopération décentralisée est un dialogue entre institutions locales de différents États et non entre une collectivité territoriale française et un État étranger. En effet, le CGCT prohibe explicitement la conclusion de toute convention entre une collectivité territoriale française et un État étranger.

(1) [Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales \(DAECT\), Guide opérationnel de la coopération décentralisée, 2020.](#)

(2) [Article L. 1115-1 du CGCT.](#)

Article L. 1115-5 du CGCT

« Une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ne peut conclure une convention avec un État étranger, sauf dans les cas prévus par la loi ou lorsqu'il s'agit d'un accord destiné à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale, d'un groupement eurorégional de coopération ou d'un groupement local de coopération transfrontalière. Dans ce dernier cas, la signature de l'accord est préalablement autorisée par le représentant de l'État dans la région.

« L'interdiction mentionnée au premier alinéa ne s'applique pas aux conventions conclues pour les besoins d'une coopération territoriale ou régionale et dont la signature a été préalablement autorisée par le représentant de l'État lorsqu'elles entrent dans l'un des cas suivants :

« 1° La convention met en œuvre un accord international antérieur approuvé par l'État ;
« 2° 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 ;

« 3° La convention met en place un groupement de coopération transfrontalière, régionale ou interterritoriale autre que ceux mentionnés au premier alinéa, quelle que soit sa dénomination. L'adhésion à ce groupement est soumise à l'autorisation préalable du représentant de l'État. »

Ainsi, les ambitions diplomatiques des collectivités territoriales sont très limitées, la loi n'autorisant, jusqu'à aujourd'hui, que trois dérogations à l'interdiction faite aux collectivités territoriales de conclure une convention avec un État étranger (les 1°, 2° et 3° de l'article L. 1115 5 du CGCT cité *supra*).

d. En 2012, l'appel du Gouvernement à une « diplomatie démultipliée », notamment dans les outre-mer

S'adressant, le 6 septembre 2012, aux étudiants de Sciences Po, Laurent Fabius, alors ministre des Affaires étrangères et du développement international, appelle à la mise en place d'une « diplomatie démultipliée », qu'il illustrait ainsi :

« Je veux aussi mentionner un aspect moins connu et pourtant important : la “coopération décentralisée”. C'est un relais d'influence important avec près de 5 000 collectivités territoriales françaises qui mènent des projets de coopération avec plus de 10 000 collectivités partenaires dans 141 pays. Je parle volontiers à ce propos de “diplomatie démultipliée”.

« La France conduit ce que j'appelle une “diplomatie du développement”, qui implique le maintien de son aide au développement, démultipliée par l'engagement des collectivités locales, l'implication dans les enceintes internationales pour faire progresser les normes sociales et l'exigence de justice sociale et le soutien à la croissance durable, dans le cadre notamment des objectifs du millénaire pour le développement. ⁽¹⁾ »

⁽¹⁾ [Déclaration de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères, sur les défis et priorités de la politique étrangère de la France, à Paris le 6 septembre 2012.](#)

Par la suite, André Laignel se voit confier la rédaction d'un rapport consacré à « *L'action extérieure des collectivités territoriales françaises* ». Reconnaissant que « *les collectivités des outre-mer sont bien placées pour être de véritables promoteurs de l'image et des intérêts de la France dans leur zone géographique de coopération* », il propose « *d'associer plus directement les collectivités territoriales des outre-mer, de tous niveaux, à la définition et à la conduite des coopérations dans leur environnement régional, dans le cadre de nouvelles formules de contractualisation* ».

Lors de la présentation de ce rapport à la Commission nationale de la coopération décentralisée le 29 janvier 2013, Laurent Fabius précise alors les intentions du Gouvernement :

« *Les collectivités territoriales participent, elles aussi, d'une façon remarquable à notre action extérieure par leurs politiques de coopération. [...] S'il ne peut y avoir à l'évidence qu'une seule diplomatie française, il existe de nombreux acteurs pour la mettre en valeur et en pratique. Cette diversité est une force, notamment la richesse d'action des collectivités. C'est ce que j'ai appelé "la diplomatie démultipliée". [...]*

« *La compétence internationale donnée par la loi de 1992 aux collectivités territoriales et que nous voulons renforcer constitue, je crois, une chance pour les élus. C'est aussi une responsabilité. La France n'a évidemment qu'une diplomatie. "Démultipliée" ne signifie pas "émiétée".⁽¹⁾* »

Il ne restait donc plus aux parlementaires qu'à appliquer ce nouveau paradigme à la situation particulière des outre-mer et à en traduire le résultat dans la loi.

B. DE PAR LEURS PARTICULARITÉS, LES OUTRE-MER ONT OBTENU PROGRESSIVEMENT LE DROIT D'ÉCHANGER AVEC LES ÉTATS ET ORGANISATIONS DE LEUR ENVIRONNEMENT GÉOGRAPHIQUE

Les territoires d'outre-mer, dont les besoins d'intégration régionale sont particulièrement forts du fait leur éloignement de l'hexagone et de leurs environnements géographiques propres, bénéficient d'une législation beaucoup plus favorable leur permettant de mettre en œuvre des actions de coopération régionale.

1. Initialement, une spécificité timidement reconnue

Les départements et régions d'outre-mer se sont rapidement vus octroyer des compétences internationales plus larges que celles accordées aux collectivités territoriales de droit commun.

(1) « *Déclaration de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères, lue par M. Pascal Canfin, ministre du développement, sur la coopération décentralisée, à Paris le 29 janvier 2013*

a. En 1982 et 1990, l'amorce d'un dispositif spécifique

Dès 1982, le Gouvernement se voit reconnaître la possibilité de saisir pour avis chaque conseil régional ultramarin de « *tous projets d'accords concernant la coopération régionale en matière économique, sociale, technique, scientifique, culturelle, de sécurité civile ou d'environnement entre la République française et les États* » qui entourent son territoire⁽¹⁾.

Deux ans plus tard, cet avis, bien que consultatif, devient obligatoire pour « *tout projet d'accord international portant sur l'exploration, l'exploitation, la conservation ou la gestion des ressources naturelles, biologiques et non biologiques, dans la zone économique exclusive de la République au large des côtes de la région concernée* »⁽²⁾.

En 1990, concernant la région Antilles-Guyane, des avancées plus notables sont opérées, par un décret⁽³⁾, qui crée :

- un comité interministériel de la coopération régionale Caraïbes-Guyane, « *chargé de définir les orientations générales de la politique de coopération dans cette région intéressant les départements français d'Amérique et d'arrêter les mesures nécessaires à l'application de ces orientations* », mais qui n'est composé que de représentants de l'État ;
- un fonds de coopération régionale Caraïbes-Guyane ;
- un délégué ministériel à la coopération régionale Caraïbes-Guyane.

b. En 2000 la loi d'orientation pour l'outre-mer (LOOM) confie aux outre-mer des compétences leur permettant de devenir des acteurs centraux de la coopération régionale

Cette loi⁽⁴⁾, qui modifie le Code général des collectivités territoriales (CGCT), marque un tournant, en confiant aux collectivités ultramarines, et à elles seules, les capacités de mener, aux côtés de l'État une véritable diplomatie territoriale allant plus loin que la simple coopération. Elle ouvre donc la porte à l'exercice par les outre-mer de fonctions diplomatiques, dans le cadre des engagements internationaux de la France et sous le contrôle de l'État.

i. Des pouvoirs dérogatoires...

(Voir annexe 2 pour le détail par territoire et par disposition, avec les références des articles).

(1) Article 9 de la [loi n° 82-1171 du 31 décembre 1982 portant organisation des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion](#).

(2) Article 13 de la [loi n° 84-747 du 2 août 1984 relative aux compétences des régions de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de la Réunion](#).

(3) [Décret n° 90-655 du 18 juillet 1990 relatif à la coopération régionale Caraïbes-Guyanes](#).

(4) [Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer](#).

Cette loi autorise les conseils généraux et régionaux d'outre-mer à adresser au gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et les États environnents ou avec les organismes régionaux des aires correspondantes.

Dans les domaines de compétences de l'État, les autorités de la République peuvent autoriser les présidents des conseils généraux et régionaux d'outre-mer à négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires voisins ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes. Dans les domaines de compétence des départements et régions d'outre-mer, les conseils généraux des départements ou les conseils régionaux peuvent demander aux autorités de la République d'autoriser leur président à mener de telles négociations.

Les départements et régions d'outre-mer obtiennent en outre l'autorisation de devenir membres associés ou observateurs des organisations internationales situées dans leur bassin régional.

Ainsi, les outre-mer se voient reconnaître la possibilité d'exercer, certes sous le contrôle de l'État et dans le respect des engagements internationaux de la France, des compétences inhérentes à l'action extérieure de l'État, dans le cadre de relations avec d'autres États. Ces pouvoirs, exorbitants du droit commun des collectivités territoriales, leur permettent de devenir des acteurs à part entière de l'action diplomatique française au sein de leurs bassins respectifs.

En parallèle de cette loi relative aux départements et régions d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution (Drom), les collectivités d'outre-mer (COM), relevant de l'article 74, ainsi que la Nouvelle-Calédonie se sont, elles aussi, vues reconnaître de tels pouvoirs, plus ou moins exorbitants en fonction de leur degré d'autonomie. Pour les collectivités du Pacifique, ils sont extrêmement étendus (*cf. infra* et annexe n° 2).

ii. ...sous le contrôle et avec l'aide de l'État

Ces dispositions ont été déclarées conforme à la Constitution par le Conseil constitutionnel. En effet, celui-ci a estimé que « *lorsqu'ils négocient ou signent les accords en cause, les présidents des conseils généraux ou des conseils régionaux agissent comme représentants de l'État et au nom de la République française* ». Ces dispositions ne portent donc atteinte « *ni à l'exercice de la souveraineté nationale ni aux prérogatives réservées à l'État par le troisième alinéa de l'article 72 de la Constitution* ».⁽¹⁾

En outre, cette loi crée cinq fonds de coopération régionale (FCR), pour la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, Mayotte et la Réunion⁽²⁾.

(1) [Conseil constitutionnel, Décision n° 2000-435 DC du 7 décembre 2000, Loi d'orientation pour l'outre-mer](#).

(2) Dans le CGCT, article [L. 4433-4-6](#) pour la Guadeloupe, et La Réunion ; article [L. 7153-7](#) pour la Guyane ; article [L. 7253-7](#) pour la Martinique ; à compter du 1^{er} janvier 2026, article [L. 7334-11](#) pour Mayotte.

2. Le tournant de la loi Letchimy : l'ambition de faire des départements et régions d'outre-mer des « *fers de lance de la diplomatie française* »

La loi de 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional⁽¹⁾, dite « loi Letchimy »⁽²⁾, du nom de son rapporteur, impulse un mouvement décisif à la diplomatie territoriale ultramarine.

a. *Les collectivités territoriales d'outre-mer doivent participer à l'action extérieure, dans leur intérêt comme dans celui de la France*

La loi Letchimy vient constater que les outre-mer, en matière d'action extérieure, ne peuvent être traités comme les autres collectivités territoriales. En effet, les collectivités ultramarines, « *au regard de leur situation géographique, à la fois éloignées du territoire métropolitain et proches de pays tiers non européens, [...] sont intéressées au premier chef par la possibilité de tisser des liens plus étroits et directs avec leur voisinage, sans l'intermédiation de l'administration de l'État*(3).

Ces collectivités et ceux qui sont à leur tête connaissent mieux leur environnement immédiat que les services de l'État. Les outre-mer ne partagent pas leurs frontières avec d'autres collectivités territoriales françaises, mais avec d'autres États, qui font donc partie de leur quotidien. Les femmes et les hommes de la Caraïbe, du Pacifique ou de l'océan Indien ont une histoire commune, qu'ils aient ou non la nationalité française. Les liens humains entre eux sont étroits : à Wallis, le chef d'État-major de l'armée fidjienne, a pu, à l'occasion d'un exercice militaire commun, renouer avec la branche wallisienne de sa famille ; aux Antilles, un ministre saint-lucien a pu reprendre contact avec son ancien correspondant français.

Ainsi, pour Serge Letchimy, les Ultramarins sont « *plus puissants que l'État pour parler à leurs voisins, car ils se ressemblent et ont des liens de fraternité* ». Ils font de plus face aux mêmes sujets, aux mêmes problèmes, et ne peuvent donc les affronter qu'en ensemble : le narcotrafic, les sargasses, la montée des eaux, etc.

Or, vus de l'étranger toutefois, les outre-mer sont des territoires parmi d'autres au sein d'une zone géographique, et il peut donc sembler étrange aux dirigeants étrangers de les voir représentés, dans des discussions bilatérales, par des interlocuteurs nationaux venus de Paris. Cela peut même parfois, comme cela a été dit aux rapporteurs, provoquer de la méfiance et nuire au bon déroulement des discussions : « *il faut toujours expliquer ce que sont les outre-mer* », sans quoi ils ne sont vus que comme un poste avancé de la France.

(1) *Loi n° 2016-1657 du 16 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional*.

(2) *Alors député, Serge Letchimy préside aujourd'hui le conseil exécutif de la Collectivité territoriale de Martinique*.

(3) *Didier Blanc, « Action extérieure », in Dictionnaire juridique des outre-mer, LexisNexis, 2021.*

Le souhait des exécutifs des outre-mer d’agir diplomatiquement au nom de leur territoire relève sans doute parfois d’une volonté d’autonomie qui s’exprimerait dans la possibilité de disposer d’attributs de souveraineté permettant de parler d’égal à égal aux voisins indépendants. Il n’en reste pas moins que l’État, pour la bonne marche des relations diplomatiques françaises, et dans le respect des engagements internationaux de la France – mais aussi des volontés des outre-mer de ne pas toujours dépendre de Paris – a intérêt à associer les collectivités ultramarines à la conduite de la diplomatie française. Le professeur Pierre-Yves Chicot évoque par exemple des situations où les élus locaux auraient noué, avec les représentants de pays voisins, des relations plus étroites que celles qui existent au niveau national : l’État a intérêt, dans un tel cas, à s’appuyer sur ces élus. Pierre-Yves Chicot imagine même le cas où un tel rapprochement pourrait se faire à la demande de l’État.

Prenant en compte ces éléments, la loi Letchimy « *marque un tournant en ce sens que la notion d’action extérieure est appelée à progressivement supplanter celle de coopération décentralisée* »⁽¹⁾.

La coopération décentralisée « classique » reste néanmoins vivante

La participation exorbitante des collectivités ultramarines à l’action extérieure de la France ne se substitue pas à la coopération décentralisée « classique », notamment dans les bassins géographiques. À ce titre, plusieurs jumelages associent des communes ultramarines à des communes d’autres États. La commune martiniquaise du Lamentin est ainsi jumelée, depuis 1996, avec la ville de Santiago de Cuba. Ce jumelage « *repose sur une volonté commune de renforcer les liens entre les peuples de la Caraïbe, dans un esprit de solidarité, de coopération culturelle et d’échange humain* » et « *permet de développer des projets de coopération dans les domaines de l’éducation, de la culture, du sport, de la jeunesse, de la santé ou encore du développement local* »⁽²⁾.

Un autre jumelage est en cours d’établissement entre la Collectivité de Saint-Barthélemy et l’île de Saint-Thomas, qui fait partie des îles Vierges américaines⁽³⁾. Cette île abrite en effet, notamment dans un quartier nommé « *French Town* », des descendants de Français, ayant quitté Saint-Barthélemy à partir de la seconde moitié du XIX^e siècle, fuyant les catastrophes naturelles⁽⁴⁾.

Comme l’indique Frédéric Cholé, délégué pour les collectivités territoriales et la société civile du MEAE, les jumelages, qui naissent souvent de rencontres privées entre élus, évoluent parfois vers des projets de coopération décentralisée plus aboutis.

(¹) Ibid.

(²) [Site internet de la commune du Lamentin, « Jumelage Santiago de Cuba », consulté le 29 septembre 2025](http://www.lamentin.fr/jumelage-santiago-de-cuba).

(³) [Le Journal de Saint-Barth, « Jumelage avec Saint-Thomas : un rendez-vous pour la création d’une association », 27 septembre 2025](http://lejournaldesaintbarth.com/jumelage-avec-saint-thomas-un-rendez-vous-pour-la-creation-dune-association/).

(⁴) [Frédéric Vigouroux, « Les Frenchies de Saint-Thomas », Manioc Caraïbe Amazonie, 8 avril 2024](http://frédéricvigouroux.com/les-frenchies-de-saint-thomas/).

En outre-mer, de tels projets de coopération décentralisée avec des collectivités territoriales étrangères sont toutefois rendus plus compliqués par le fait qu'une large part de leur financement est consacrée aux déplacements. Les fonds spécifiques à la coopération décentralisée leur sont néanmoins ouverts, tel ceux des programmes EXPE-CT⁽¹⁾ ou DCOL⁽²⁾.

b. Un arsenal juridique très large

La Loi Letchimy a pour ambition de lever les obstacles à la pleine intégration régionale des Drom⁽³⁾.

À cette fin, elle comporte plusieurs mesures significatives :

- elle desserre l'étau de l'article 1115-5 du CGCT en autorisant les collectivités territoriales, par dérogation, à conclure, dans trois cas précis, pour les besoins d'une coopération territoriale ou régionale, et après autorisation du représentant de l'État, une convention avec un État étranger (*cf. supra*) ;
- elle ouvre aux Drom la possibilité d'adhérer à des banques régionales de développement ;
- elle élargit le périmètre géographique dans lequel la coopération régionale se déroule, c'est-à-dire le champ des États avec lesquels les outre-mer peuvent initier des échanges au moyen des compétences spécifiques que le CGCT leur octroie :

(1) « *Le programme EXPE-CT vise à valoriser l'expertise des collectivités territoriales françaises dans le cadre de la coopération décentralisée, notamment à travers une labellisation conduisant à l'organisation ainsi que la prise en charge de missions courtes et ponctuelles à l'étranger.* » [Site du MEAE](#).

(2) Proposé par [Cités unies France](#).

(3) [Assemblée nationale, Serge Letchimy. « Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération de l'outre-mer dans son environnement régional », n° 3581, 16 mars 2016.](#)

CHAMP DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE PAR TERRITOIRE

Article	Territoire	Rédaction précédente	Rédaction issue de la loi Letchimy
L. 4433-4-1	Guadeloupe (CR)	États de la Caraïbe	États ou territoires de la Caraïbe et États ou territoires du continent américain voisins de la Caraïbe
L. 4433-4-1	La Réunion (CR)	États de l'océan Indien	États ou territoires de l'océan Indien et États ou territoires des continents voisins de l'océan Indien
L. 7153-2	Guyane	États ou territoires situés au voisinage de la Guyane	États ou territoires situés au voisinage de la Guyane, États ou territoires de la Caraïbe et États ou territoires du continent américain situés au voisinage de la Caraïbe
L. 7253-2	Martinique	États ou territoires de la Caraïbe	États ou territoires de la Caraïbe, États ou territoires du continent américain situés au voisinage de la Caraïbe et de la Guyane
L. 7334-1⁽¹⁾	Mayotte		États ou territoires de l'océan Indien ou des continents voisins de l'océan Indien

– elle permet aux Drom d'adopter des programmes-cadres de coopération régionale.

Les programmes-cadres de coopération régionale

Ces programmes « précis[ent] la nature, l'objet et la portée des engagements internationaux qu'il[s] se propose[ent] de négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux ».

Ce programme est ensuite examiné par l'assemblée délibérante, qui peut alors demander concomitamment aux autorités de la République d'autoriser le président de l'exécutif à négocier les accords que ce programme prévoie. En évitant ainsi d'avoir à demander une nouvelle autorisation pour chaque projet d'accord, ce programme permet de simplifier la procédure. Le président de la collectivité peut ensuite engager les négociations prévues dans le programme-cadre dans les conditions habituelles.

La loi du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte réunit, dans une partie unique⁽²⁾, les pouvoirs exorbitants dont dispose ce territoire, nommé, à compter du 1^{er} janvier 2026, « Département-Région de Mayotte », et qui sont identiques, à ceux des Drom (cf. Annexe 2).

Les outre-mer disposent donc aujourd'hui, en matière d'action extérieure, de pouvoirs largement exorbitants du droit commun. Cette adaptation remarquable du droit des collectivités territoriales est, à bien des égards, exceptionnelle : la maîtresse de conférences Véronique Bertile rappelle ainsi que les États fédérés américains, y compris Hawaï, ne disposent pas de compétences similaires.

(1) À partir du 1^{er} janvier 2026.

(2) [Chapitre IV du Titre III du livre III de la septième partie du CGCT : Attributions du Département-Région de Mayotte en matière de coopération régionale \(Articles L. 7334-1 à L. 7334-14\).](#)

Une loi qui ne concerne pas que l'outre-mer

L'article L. 1115-5 du CGCT est un article généraliste, applicable à l'ensemble des collectivités territoriales : les modifications qu'y a apportées la loi Letchimy, qui ne contiennent aucune limitation de leur champ d'application, bénéficient donc à l'ensemble des collectivités territoriales de droit commun.

C. L'ÉTAT VEUT DÉSORMAIS « ACCOMPAGNER L'EXERCICE DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'ACTION EXTÉRIEURE DES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES »

Lors du comité interministériel des outre-mer (Ciom) du 18 juillet 2023, l'État a affirmé que l'action diplomatique relative aux outre-mer doit être en partie menée par les outre-mer eux-mêmes.

1. La nécessité d'une diplomatie territoriale : un constat enfin clairement posé

Le constat posé lors du Ciom de 2023 paraissait impossible quelques dizaines d'années auparavant :

« Si la diplomatie relève de l'État, l'action extérieure doit mieux impliquer les territoires eux-mêmes et leurs représentants. Les collectivités ultramarines sont des interlocuteurs naturels de leurs voisins, avec qui les territoires partagent souvent une histoire, un présent et des défis communs pour l'avenir. Elles peuvent également être les démultiplieurs de l'influence française. »

2. La mesure 54 du Ciom : « Associer les territoires ultramarins à la politique étrangère de la France »

Là est le point majeur de la question de la place des outre-mer dans la diplomatie française : la place des exécutifs des territoires ultramarins dans la définition de la politique étrangère de la France.

Les conclusions du Ciom de 2023 expriment, en la matière, une ambition radicale, dans la mesure 54, intitulée : « Associer les territoires ultramarins à la politique étrangère de la France ».

Dans le détail : « *Dans l'objectif de mieux intégrer les enjeux de coopération régionale des territoires d'outre-mer et d'améliorer l'accompagnement des collectivités territoriales ultramarines à l'international, le ministre chargé de l'Europe et des affaires étrangères, en lien avec le ministre chargé des outre-mer, renforcera les mécanismes permettant d'associer les collectivités d'outre-mer à la politique étrangère de la France, sur la base d'une stratégie concertée.* »

Cette logique de coconstruction, associant les outre-mer à la définition de l'action diplomatique qui les concerne, est propre aux outre-mer, comme le rappelle Olivier Jacob, directeur général des outre-mer ; aucun équivalent n'existe dans l'hexagone.

Cette coconstruction s'applique bien à la « *politique étrangère de la France* » au sens large, et non à la seule coopération régionale.

Un recul dans le Ciom de 2025 ?

Sous le titre « *coopération régionale* », et en dépit de la reproduction d'une photographie d'un sommet de la Caricom, le dossier de presse du Ciom du 10 juillet 2025⁽¹⁾ n'évoque que le sujet de l'adaptation et de la simplification des normes européennes applicables aux outre-mer.

Si ce sujet est particulièrement important, il ne représente qu'une partie de la question de la diplomatie des outre-mer.

D. AUJOURD'HUI, EN CE QUI CONCERNE LES OUTRE-MER, IL FAUT DÉPASSER LA SIMPLE DIPLOMATIE TERRITORIALE POUR EN FAIRE UNE BRANCHE DE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE

1. De nombreux actes montrent qu'une diplomatie territoriale spécifique aux outre-mer intégrant les collectivités existe désormais bel et bien

Qu'elle soit exercée par les services diplomatiques de l'État ou, dans le cadre des compétences spéciales dont les collectivités disposent en matière d'action extérieure, cette diplomatie spécifique est aujourd'hui une réalité.

Les services diplomatiques français sont en relation avec les exécutifs ultramarins, et les aident par exemple à adhérer, lorsqu'ils le souhaitent, à des organisations régionales, comme ce fut le cas récemment pour la Martinique à la Communauté des Caraïbes (Caricom) et pour Saint-Martin à l'OECO (Organisation des États de la Caraïbe) orientale (*cf. infra*).

Dans ces organisations régionales, les exécutifs des outre-mer qui en sont membres – bien que seulement associés ou observateurs – s'expriment, au nom de leur territoire, dans les mêmes instances que les dirigeants des États indépendants. Ce fut par exemple le cas, lors du dernier Forum des îles du Pacifique, du président de la Polynésie française⁽²⁾ et du président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie⁽³⁾.

(1) Disponible [ici](#).

(2) [Mathieu Ruiz Barreau et David Sigal, « Forum des îles du Pacifique : Moetai Brotherson plaide pour un Pacifique uni », Polynésie la 1^{re}, 10 septembre 2025](#).

(3) [Baptiste Gouret, « Au Forum des îles du Pacifique, Alcide Ponga vante l'accord de Bougival et alerte sur des enjeux régionaux "brûlants" », Les Nouvelles calédoniennes, 10 septembre 2025](#).

Le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Alcide Ponga, s'exprime lors de la séance plénière du Forum des îles du Pacifique, le 10 septembre 2025



Source : *Les Nouvelles calédoniennes*

Les ambassadeurs français dans les États environnants et leurs équipes font des relations entre ces États et les outre-mer français une priorité, comme les membres de la mission ont pu le constater à l'ambassade de France à Sainte-Lucie. Ils s'attachent par exemple à faciliter les échanges économiques avec ces pays, mais aussi à renforcer l'influence française auprès d'eux.

Bien plus, les exécutifs des outre-mer sont aujourd'hui en capacité, de par les pouvoirs exorbitants dont ils disposent, d'agir diplomatiquement au nom et pour le compte de l'État. Le professeur Pierre-Yves Chicot se souvient par exemple d'avoir assisté, au début des années 2000, à une réunion entre la France et le Brésil, consacrée à la construction d'un pont sur l'Oyapock, où la délégation française était menée par le président de la région Guyane et non par l'ambassadeur de France au Brésil, quand bien même elle suivait la feuille de route du gouvernement. Pour le professeur Chicot, une telle évolution marque la fin de l'époque où l'État considérait la perspective de la participation des collectivités territoriales à la diplomatie comme « *séditieuse, audacieuse, provocatrice* ».

2. Il faut désormais reconnaître l'existence d'une facette propre de la diplomatie française, coconstruite avec les collectivités : la diplomatie ultramarine

Entre coopération décentralisée et diplomatie territoriale, la longue évolution de la place des territoires d'outre-mer dans la diplomatie française et des compétences dont ils disposent donne l'impression qu'aucun de ces termes ne permet désormais de décrire avec précision ce champ dans son intégralité. Alors que l'État gardait autrefois la main, en matière de diplomatie, jusque dans les domaines de compétence des collectivités territoriales, les exécutifs ultramarins

peuvent aujourd’hui être habilités à agir en matière diplomatique… y compris dans les domaines de compétence de l’État.

Ainsi, selon les mots du docteur en droit Romain Leatham, la notion de coopération régionale apparaît de plus en plus floue, chacun en ayant sa propre définition. Alors que cette coopération relève, à l’origine, d’une forme de « *décentralisation de la confiance* » au profit des collectivités territoriales, elles semblent aujourd’hui être pratiquée par de nombreux acteurs, y compris nationaux.

Il est donc devenu nécessaire de consacrer l’existence d’une facette propre de la diplomatie française, qu’il faut aujourd’hui nommer pour la reconnaître pleinement : la diplomatie ultramarine.

Cette diplomatie, comme toute branche de l’action extérieure de la France, est nécessairement multiforme : il ne s’agit pas, à travers la reconnaissance de cette diplomatie particulière, d’isoler les enjeux des outre-mer, mais de créer un espace où se rencontrent l’ensemble des enjeux diplomatiques propres à la situation particulière de ces territoires.

La diplomatie ultramarine désigne tant la diplomatie de l’État relative à ses outre-mer et à leur environnement que la diplomatie menée par ces collectivités : elle témoigne du caractère indissociable des actions menées par ces différents acteurs et de la nécessité d’une coordination entre eux. Elle respecte les compétences et les atouts des uns et des autres et se nourrit de leur complémentarité : les agents du MEAE sont les professionnels de la diplomatie, tandis que les élus ultramarins de chaque territoire en sont les meilleurs connaisseurs, connaissance qui s’étend à l’environnement géographique.

Ainsi, la diplomatie ultramarine ne peut être qu’une diplomatie coconstruite : cet aspect découle de la pratique, du bon sens, mais aussi tout simplement du droit, au regard des prérogatives que le CGCT reconnaît aux collectivités territoriales ultramarines.

Cette coconstruction est utile aux outre-mer comme à la France, y compris en matière stratégique : « *pour garantir sa souveraineté et sa sécurité, la France [doit veiller] à ce que les attentes et les spécificités de ses Drom-COM dans les cinq océans [...] soient pleinement et légitimement prises en compte.* ⁽¹⁾ »

Au même titre que la diplomatie culturelle, économique, numérique, scientifique, universitaire, féministe ou sportive, la diplomatie ultramarine a ainsi ses acteurs, ses structures et ses normes.

Recommandation n° 1 : reconnaître la diplomatie ultramarine comme une branche à part entière de la diplomatie française, coconstruite par l’ensemble des acteurs, y compris les collectivités territoriales.

(1) [Revue nationale stratégique, 14 juillet 2025.](#)

II. UNE DIPLOMATIE ULTRAMARINE AUX OBJECTIFS NOMBREUX

Répondant aux besoins, nombreux, des outre-mer, la diplomatie ultramarine se décline dans plusieurs domaines : économique, géostratégique, ou encore maritime, notamment.

A. FACE AUX NOMBREUSES INÉGALITÉS QU'ILS CONNAISSENT, LES OUTRE-MER DOIVENT POUVOIR S'OUVRIR ÉCONOMIQUEMENT SUR LEUR ENVIRONNEMENT RÉGIONAL

Face au constat que « *les territoires ultramarins se caractérisent par des échanges commerciaux trop limités avec leur environnement régional et [par] un lien économique quasiment exclusif vis-à-vis de l'hexagone* »⁽¹⁾, le Ciom de 2023 fait de l'insertion économique des outre-mer dans leur environnement régional un objectif de premier plan. Cette insertion est en effet indispensable au développement des outre-mer, pour faire face aux nombreuses difficultés qu'ils rencontrent.

1. Les outre-mer connaissent de nombreuses difficultés structurelles

900 000 citoyens ultramarins vivraient sous le seuil de pauvreté. Ces territoires sont particulièrement marqués par le phénomène de la vie chère, alors que les revenus y sont moindres que dans l'hexagone : en 2022, ces écarts étaient de 15,8 % en Guadeloupe, 13,8 % en Martinique, 13,7 % en Guyane, 10,3 % à Mayotte et 8,9 % à La Réunion. En matière de produits alimentaires, ils atteignent 30 % à Mayotte, 37 % à La Réunion, 39 % en Guyane, 40 % en Martinique et 42 % en Guadeloupe.⁽²⁾

Le chômage y est plus élevé : s'établissant à 7,3 % en moyenne au premier trimestre 2025 en France hexagonale, il est de 15,7 % en Guadeloupe, 12,8 % en Martinique, 16,5 % en Guyane et 16,5 % à La Réunion⁽³⁾.

Enfin, « *la moyenne nationale du PIB par habitant est de 38 775 euros en 2022 alors qu'il est de 11 579 euros à Mayotte, 15 656 euros en Guyane, 23 200 euros en Guadeloupe, 24 663 euros à La Réunion, et 25 903 euros en Martinique* ».⁽⁴⁾

(1) [Gouvernement, Dossier de presse du comité interministériel des outre-mer, 18 juillet 2023.](#)

(2) [Insee, Karine Dufour, Martin Monziols, « En 2022, les prix restent plus élevés dans les DOM qu'en France métropolitaine, en particulier pour les produits alimentaires », Insee Première N° 1958, 11 juillet 2023.](#)

(3) [Insee, « Taux de chômage localisés au 2^e trimestre 2025 », Chiffres clés, 18 septembre 2025.](#)

(4) [Vie publique, « Outre-mer : inégalités et retards de développement », 1^{er} octobre 2024.](#)

2. Les outre-mer sont isolés, alors qu'ils disposent de nombreux atouts

a. *Les outre-mer français comptent souvent parmi les territoires les plus riches de leur région*

Dans le rapport accompagnant la loi portant son nom (*cf. supra*), Serge Letchimy affirme que ces inégalités persistantes ne pourront être surmontées sans une ouverture des outre-mer sur leur environnement régional, permettant l'accroissement des échanges économiques et humains selon les priorités exprimées par ces territoires eux-mêmes : « *les enjeux économiques liés au développement de la coopération régionale sont très importants tant dans l'espace Caraïbe que dans l'océan Indien* »⁽¹⁾.

La richesse relative des outre-mer contribue en effet à leur attractivité. Ainsi, en termes de PIB par habitant, la Guadeloupe et la Martinique font partie des trois îles les plus riches des Caraïbes, n'étant dépassée que par le territoire américain de Porto Rico.

Il en est de même dans l'océan indien : en parité de pouvoir d'achat, la richesse par habitant à La Réunion est quinze fois plus élevée qu'à Madagascar⁽²⁾. De même, « *le PIB par habitant de Mayotte est huit fois plus élevé que celui des Comores et représente dix fois celui de la Tanzanie, dix-neuf fois celui du Mozambique et vingt-trois fois celui de Madagascar* »⁽³⁾. Le PIB par habitant de la Nouvelle-Calédonie se rapproche de celui de la Nouvelle-Zélande⁽⁴⁾.

Ces collectivités disposent de plus, « *d'une expertise majeure pour la coopération régionale avec des pôles d'excellence dans de nombreux secteurs : énergies renouvelables marines, gestion des littoraux, gestion des forêts tropicales, filières culturelles, protection civile des populations et gestion des risques environnementaux, gestion hospitalière et lutte contre les maladies infectieuses. Elles disposent également d'un potentiel réel, actuellement sous-utilisé, pour attirer les touristes internationaux, notamment ceux des pays émergents (Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine) ou de certains pays développés situés à proximité (Canada, États-Unis, Australie, Japon, Corée, etc.).*

⁽⁵⁾

Les outre-mer disposent donc de nombreux atouts pour être à la pointe des enjeux des bassins géographiques dans lesquels ils se situent : risques environnementaux – cyclones, séismes, sargasses –, culture, patrimoine, défense, santé, etc. Dans ces régions et dans ces domaines, les outre-mer peuvent ainsi se développer à leur profit tout en étendant l'influence de la France.

(1) [Assemblée nationale, Serge Letchimy, « Rapport fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la proposition de loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération de l'outre-mer dans son environnement régional », n° 3581, 16 mars 2016.](#)

(2) [Iedom, Rapport annuel économique La Réunion, 2024.](#)

(3) [Iedom, Rapport annuel économique, Mayotte, 2024.](#)

(4) [IEOM, Rapport annuel économique, Nouvelle-Calédonie, 2024.](#)

(5) Ibid.

b. En matière d'échanges économiques, ils sont néanmoins encore presque exclusivement tournés vers l'hexagone

Ces territoires échangent néanmoins peu avec leur environnement, les liens institutionnels avec la France l'emportant sur la réalité géographique.

Ainsi : « *Hors produits pétroliers, les importations de la Martinique proviennent essentiellement de l'hexagone (70,8 %), pour un total de 1,9 milliard d'euros en 2024. Le solde provient pour 13,2 % de l'Union européenne (soit 354 millions d'euros), 5,9 % d'Asie (159,5 millions d'euros), 3,4 % d'Amérique du Nord (90,9 millions d'euros), et 6,7 % du reste du monde (Europe hors Union européenne, Amérique du Sud, Afrique du Nord, Caraïbes, etc.).* » En ce qui concerne les exportations, l'hexagone représente 71,4 % de leur volume, tandis que la Guadeloupe et la Guyane en captent 15,4 %.

Il en va de même dans les autres territoires.

Pour Serge Letchimy : « *Ces chiffres traduisent une réalité historique : l'organisation actuelle du système économique ultramarin est l'héritage de l'organisation de l'empire colonial, les colonies étant à l'époque “les greniers de la France”. Il est encore difficile de se détacher de ce modèle économique, qui ne favorise pourtant pas la réduction de l'empreinte carbone de la France.* »⁽¹⁾

c. Le potentiel de commerce inexploité des économies ultramarines est donc très important

Ces données révèlent néanmoins aussi le potentiel de croissance qui pourrait résulter d'un développement des échanges économiques des collectivités ultramarines avec leurs voisins.

Serge Letchimy appelait ainsi à faire des outre-mer « *de véritables plateformes de réexportation vers l'Union européenne de produits importés des États voisins et transformés sur place, [pour] relancer ainsi l'activité et l'emploi dans ces territoires* »⁽²⁾.

Formulé en 2016, ce constat est toujours d'actualité : une étude, dans laquelle ont été évalués les « *potentiels de commerce inexploités [des] économies ultramarines* », conclue que « *la Guadeloupe pourrait jusqu'à doubler, et la Martinique tripler, leurs exportations vers les États-Unis* » et que « *la Guyane française, La Réunion ou la Martinique pourraient augmenter significativement leurs importations depuis les territoires environnants, ce qui pourrait contribuer à lutter contre la vie chère* »⁽³⁾.

(1) Ibid.

(2) Ibid.

(3) [*Manuel Marcias, « Quelles perspectives pour le commerce extérieur des territoires français ultramarins ? », Bulletin de la Banque de France, 260/1, septembre-octobre 2025.*](#)

3. Les échanges économiques des outre-mer se heurtent néanmoins à plusieurs obstacles

a. Des normes européennes qui empêchent les échanges

Certains territoires ultramarins français, qui appartiennent, au sens du droit européen, à la catégorie des régions ultrapériphériques (RUP), sont pleinement intégrés à l’Union européenne : les normes européennes, d’un standard élevé, s’y appliquent donc.

Toutefois, si ces normes sont très protectrices, elles constituent aussi des obstacles aux échanges commerciaux avec les États et territoires environnents, dont les produits, jugés non conformes à ces normes, ne peuvent être importés. En résultent des surcoûts importants engendrés par le fait que les produits conformes aux normes européennes, portant le « marquage “CE” » ne se trouvent le plus souvent qu’en Europe, d’où ils doivent être importés.

Il a donc été jugé souhaitable de définir des équivalences de normes avec celles des territoires des bassins géographiques des RUP, afin de créer un marquage « RUP » en substitution du marquage « CE ».

En matière de produits de construction, et uniquement dans ce domaine, le règlement européen du 27 novembre 2024⁽¹⁾ autorise désormais cette dérogation, reprise à l’article 2 de la loi du 13 juin 2025⁽²⁾. Celui-ci prévoit la création, de comités chargés de définir l’adaptation de ces normes « *en tenant compte des besoins de la production locale ainsi que des spécificités et des contraintes locales* », selon des conditions fixées par un décret.

Afin de prendre en compte les attentes des collectivités ultramarines quant aux normes en vigueur sur leurs territoires, et dans l'esprit de coconstruction qui s'applique en matière de diplomatie ultramarine, les rapporteurs estiment que les élus locaux doivent participer aux échanges qui auront lieu au sein de ces comités.

Recommandation n° 2 : dans le décret appliquant l’article 2 de la loi du 13 juin 2025, prévoir que les élus ultramarins participeront aux travaux des comités chargés de définir les normes RUP pour les produits de construction.

(1) [Règlement \(UE\) 2024/3110 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2024 établissant des règles harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant le règlement \(UE\) n° 305/2011](#).

(2) [Loi n° 2025-534 du 13 juin 2025 expérimentant l’encadrement des loyers et améliorant l’habitat dans les outre-mer](#).

De plus, le gouvernement français devrait mener, auprès des institutions européennes, une initiative ayant pour objectif la mise en place de normes RUP pour d'autres produits que les matériaux de construction.

Recommandation n° 3 : mener, auprès des institutions européennes, une initiative ayant pour objectif de mettre en place des normes RUP pour d'autres produits que les seuls matériaux de construction.

b. Un manque de liaisons avec les États environnants

Sans transport, pas de commerce...

i. Peu de liaisons aériennes...

Pour définir les droits commerciaux (ou « *droits de trafic* ») encadrant le développement des services aériens (la fréquence de vols, les points de dessertes et d'escales, les possibilités de partages de codes, etc.), des accords bilatéraux sont nécessaires

Des accords ont été conclus, depuis, avec Aruba, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Sainte-Lucie, Saint-Christophe-et-Niévès et Trinité-et-Tobago. Des discussions sont également en cours avec Sint-Maarten et la Barbade, mais aussi, s'agissant de l'Océan indien, avec la République de Maurice⁽¹⁾. L'adhésion des outre-mer français aux organisations régionales, auxquelles des organisations compétentes en matière aérienne sont parfois adossées, pourrait permettre d'améliorer le dialogue en la matière⁽²⁾.

S'agissant de Sainte-Lucie, les rapporteurs ont néanmoins pu constater, à la date de leur déplacement en mai 2025, l'absence de toute liaison aérienne directe avec les collectivités françaises du bassin géographique, ce qui est un obstacle indéniable aux échanges avec un territoire pourtant si proche.

La récente signature d'un accord entre Air Caraïbes et Caribbean Airlines pourrait toutefois faciliter les échanges en simplifiant les correspondances entre ces deux compagnies⁽³⁾.

De plus, quand bien même les liaisons existent, le prix des billets d'avion demeure très élevé.

ii. ...et peu de liaisons maritimes

Les territoires ultramarins sont « *des atouts indéniables pour le contrôle des routes commerciales et les jeux de pouvoir qui leur sont corollaires* »⁽⁴⁾.

(1) [« Droits de trafic » sur ecologie.gouv.fr.](https://www.ecologie.gouv.fr/)

(2) *Dans la Caraïbe, c'est le cas de la Caricom comme de l'OECO.*

(3) [Outremer 360, « Desserte aérienne : Air Caraïbes et Caribbean Airlines s'allient pour relier de nouvelles îles caribéennes à Paris-Orly », 15 septembre 2025.](https://www.outremer360.com/2025/09/15/desserte-aerienne-air-caraibes-et-caribbean-airlines-s-allient-pour-relier-de-nouvelles-iles-caribennes-a-paris-orly/)

(4) F. Constant, op. cit.

Cela nécessite néanmoins une amélioration des infrastructures portuaires ; à cet égard, le projet de *hub* portuaire aux Antilles, même s'il emporte avec lui de nombreux défis sécuritaires, est encourageant.

Les liaisons interîles doivent être développées. Pour ce faire, la collectivité territoriale de Martinique (CTM) souhaite mettre en place, sous le nom de « *fret Bòkay* », une aide destinée à « *compenser les surcoûts de transports additionnels entre la Martinique les pays tiers de la Caraïbe et des Amériques [pour] permettre aux entreprises martiniquaises de diversifier les sources d'approvisionnement en matières premières et biens intermédiaires* »⁽¹⁾.

c. Un manque de volonté ?

« *Je ne peux pas citer un seul exemple de coopération économique sur le territoire* », a déclaré un préfet servant en outre-mer aux rapporteurs. Une telle déclaration peut révéler un manque d'initiative de la part des acteurs économiques, mais aussi de l'État comme des collectivités, et/ou un manque de circulation de l'information sur les actions menées.

Pour d'autres observateurs, malgré les déclarations, l'État se désintéresse de l'intégration économique des outre-mer et se défausse, dans une certaine mesure, sur les collectivités territoriales, qui ne prennent pas toujours le relais. En ne prenant pas d'initiative pour contribuer à lever les obstacles aux échanges économiques, l'État se prive d'un vecteur d'influence de la France dans les régions concernées.

Or, en l'absence d'aide et d'incitation, face aux difficultés, les importateurs ultramarins ne prennent pas l'initiative de ces échanges, et les produits des États environnants demeurent donc largement absents des commerces ultramarins.

B. POUR LA FRANCE, DANS UN MONDE DÉSORMAIS TRÈS AGITÉ, LES OUTRE-MER SONT DES ATOUTS STRATÉGIQUES ESSENTIELS

« *Représentant 97 % des espaces maritimes de la France, abritant 80 % de la biodiversité française et de nombreuses ressources minières, halieutiques ou agricoles, et permettant à la France d'être riveraine de tous les espaces géostratégiques mondiaux, les outre-mer sont un atout majeur.* »⁽²⁾

1. Face aux enjeux géopolitiques d'un monde en tension...

Évoquant récemment un « *moment de brutalisation du monde* », la secrétaire générale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Anne-Marie Descôtes, lors d'une récente intervention publique, déclarait :

(1) [L'Europe s'engage en Martinique, « Mise à jour des dispositifs d'aide au fret Bokay », 15 octobre 2025.](#)

(2) [Revue nationale stratégique, 14 juillet 2025.](#)

« Désormais, la force l'emporte sur le droit, la confrontation sur la coopération. Nous vivons un moment où les manœuvres, la sidération et la brutalité sont des armes assumées par les dirigeants du monde entier. »⁽¹⁾

En effet, alors que la guerre est de retour en Europe et que le droit international est bafoué, les outre-mer ne sont pas épargnés : « ils sont exposés à la compétition sino-américaine dans l'Indo-Pacifique, aux manœuvres de contrôle des routes migratoires internationales et à la criminalité organisée »⁽²⁾.

Les outre-mer sont ainsi particulièrement affectés par la « dégradation accélérée de l'environnement sécuritaire mondial »⁽³⁾ et, pour le général Pierre Poty, commandant de la gendarmerie d'outre-mer, « sont exposés à des risques de déstabilisation géopolitique ».

Dans la Caraïbe par exemple, les frappes menées récemment par l'armée américaine sur des embarcations supposément utilisées par des narcotrafiquants au large des côtes vénézuéliennes et colombiennes⁽⁴⁾ pourraient entraîner une importante déstabilisation de la région.

Dans la même région, l'influence de la Chine est manifeste (*cf. infra*). Elle l'est également, aux côtés des autres puissances de la zone (Inde, Nouvelle-Zélande, Australie, etc.), dans l'Indo-Pacifique, ce probable « nouveau centre du monde » où « les territoires ultramarins sont au cœur des grands bouleversements contemporains », qu'il s'agisse des « rivalités géopolitiques et géostratégiques » ou du dérèglement climatique⁽⁵⁾.

De plus, cette nouvelle géostratégie « s'inscrit également dans le contexte d'autres défis globaux, notamment en outre-mer (effondrement de la biodiversité, changement climatique, risques de pandémies, risques de crise alimentaire, amplification des phénomènes migratoires, vieillissement de la population) »⁽⁶⁾.

2. ...les outre-mer français sont des atouts indispensables...

« Nos territoires ultramarins nous permettent d'être au cœur de tous les continents »⁽⁷⁾, rappelait le Président de la République le 6 janvier 2025, lors de la dernière conférence des ambassadrices et ambassadeurs.

(1) [Lutte contre la désinformation - Evènement « Le Quai d'Orsay face à la guerre informationnelle » - Discours d'Anne-Marie Descôtes, secrétaire générale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères \(9 septembre 2025\)](#).

(2) [Revue nationale stratégique, 14 juillet 2025](#).

(3) Ibid.

(4) [Piotr Smolar, « Comment l'administration Trump met au pas la sécurité nationale des États-Unis » : Le Monde, 20 octobre 2025](#).

(5) Fabrice Argounès, « Les outre-mer dans l'Indopacifique », in *Fred Constant, Jean-Christophe Gay ; Atlas des outre-mer, Autrement, septembre 2025*.

(6) [Revue nationale stratégique, 14 juillet 2025](#).

(7) [elysee.fr, « Conférence des ambassadrices et ambassadeurs 2025 », 6 janvier 2025](#).

En effet, face à cette nouvelle géopolitique, les outre-mer « *participent pleinement aux stratégies de puissance des nations qui y exercent leur souveraineté* »⁽¹⁾. Comme le rappelle le professeur de Science politique Fred Constant, ils constituent en effet « *des atouts pour la sécurité/défense* », en permettant le prépositionnement et la projection des forces conventionnelles dans l'ensemble des régions du monde⁽²⁾.

En France, il s'agit des forces de souveraineté (*cf. infra*), dont la présence sur l'ensemble du globe permet une réaction rapide et contribue au rayonnement de la France.

Ces forces participent notamment à la protection des moyens de communication entre l'hexagone et les outre-mer : « *la France [veille] à sécuriser les lignes de communication aériennes, maritimes et digitales qui relient l'hexagone aux outre-mer, en raison de leur importance stratégique* »⁽³⁾ ».

Les outre-mer permettent également à la France d'intervenir diplomatiquement sur de nombreux sujets. C'est ainsi au titre de ses outre-mer que la France peut participer au dialogue mondial sur l'Indo-Pacifique et défendre des positions qui, en matière de commerce mondial ou de sécurité, concernent l'ensemble des Français (*cf. infra*).

En outre, dans un monde où la maîtrise du domaine spatial est essentielle, la France, à travers le Centre spatial guyanais (CSG) installé à Kourou, offre à l'Europe son seul accès à l'espace, notamment pour la mise en orbite de satellites civils ou militaires.

Les outre-mer abritent, enfin, des ressources stratégiques. Ainsi, la Nouvelle-Calédonie abrite 7 % des réserves mondiales de nickel, minéral servant « à la fabrication d'aciers inoxydables, très largement utilisés par de nombreux secteurs de l'économie », mais aussi à celle des batteries des véhicules électriques⁽⁴⁾.

3. ...mais ne doivent pas être « que ça »

Comme l'énonçaient les conclusions du Ciom de 2023 : « *Les territoires français d'outre-mer [peuvent] être des postes avancés de la France en matière d'économie, de transition écologique, de recherche, de mobilité, de culture, d'économie bleue ou de tourisme.* »

Y transparaît un écueil malheureusement souvent présent : l'intérêt et les bénéfices attendus de la diplomatie ultramarine n'y sont envisagés que du point de

(1) *Fred Constant, « Les outre-mer dans le monde », in Fred Constant, Jean-Christophe Gay ; Atlas des outre-mer, Autrement, septembre 2025.*

(2) *Fred Constant, Géopolitique des outre-mer, Le cavalier bleu, avril 2025.*

(3) *Revue nationale stratégique, 14 juillet 2025.*

(4) *IEOM, Rapport économique annuel Nouvelle-Calédonie 2024, 8 juillet 2025.*

vue de la France, et non des outre-mer eux-mêmes... Pour Serge Letchimy, en effet, « *la France ne prend conscience de la position géostratégique des outre-mer que dans ses propres intérêts* ».

Or, la dimension coconstruite de la diplomatie ultramarine se justifie par la nécessité de prendre en compte les intérêts des populations ultramarines.

C. SANS OUTRE-MER, PAS DE « DIPLOMATIE BLEUE »

Les outre-mer sont autant de « *points d'appui* » grâce auxquels les États « *sont largement ouverts sur les océans et mers du monde* »⁽¹⁾.

1. Les outre-mer font de la France une puissance maritime

Dans « *un XXI^e siècle qui “sera maritime”* »⁽²⁾, les outre-mer, territoires insulaires, archipelagiques ou côtiers, ont un rôle de premier plan.

Ainsi, les outre-mer, font du domaine maritime français le deuxième au monde, derrière les États-Unis. 97 % de ce domaine⁽³⁾ est ultramarin. Grâce à ses outre-mer, la France est présente, sur l'ensemble des océans.

Ceux-ci sont régis par le droit de la mer, en particulier par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM, dite « *Convention de Montego Bay* »), signée le 10 décembre 1982⁽⁴⁾. Celle-ci distingue :

- la mer territoriale, sur laquelle l'État côtier exerce sa souveraineté ;
- la zone économique exclusive (ZEE), où l'État côtier dispose de droits souverains en matière de gestion et de conservation des ressources ;
- le plateau continental, correspondant au prolongement sous-marin du territoire terrestre, qui comprend les fonds marins et leurs sous-sols.

(1) *F. Constant*, op. cit.

(2) [*Iedom, Rapport économique annuel 2024 - Saint-Pierre-et-Miquelon, 27 juin 2025*](#).

(3) *La zone économique exclusive française, c'est-à-dire la zone dans laquelle la France « dispose de l'exclusivité d'exploitation des ressources », s'étend sur 10,2 millions de km² ; [*Géoconfluence, « Zone économique exclusive »*](#).*

(4) [*Décret n° 96-774 du 30 août 1996 portant publication de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer \(ensemble neuf annexes\), signée à Montego Bay le 10 décembre 1982, et de l'accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982, fait à New York le 28 juillet 1994.*](#)

Le plateau continental : une extension partielle du domaine maritime.

La convention de Montego Bay autorise les États à demander une extension de leur souveraineté sur le plateau continental, zone située dans le prolongement naturel des terres émergées de l'État concerné, au-delà de la zone économique exclusive.

Cette extension s'effectue après avis de la Commission des limites du plateau continental (CLPC)⁽¹⁾. Lorsque cet avis est positif, l'État acquiert l'exclusivité d'exploitation des ressources de ce plateau, mais pas la souveraineté sur les eaux qui le recouvrent.

Depuis la fin des années 2000, la France a obtenu six extensions du plateau continental ultramarin⁽²⁾, représentant au total plus de 725 000 km², soit 1,3 fois la superficie de la France hexagonale. Rendues en février 2023, les recommandations de la CLPC pour une extension du plateau continental au large de l'archipel Crozet, demandée conjointement par la France et l'Afrique du Sud, n'ont pour l'heure pas encore été mises en œuvre⁽³⁾.

Au-delà se trouve la haute mer, qui n'appartient à aucun État, mais abrite des fonds marins⁽⁴⁾ aux ressources minérales convoitées.

(1) [Nations unies, « La Commission des limites du plateau continental tiendra sa soixantième session au Siège, du 22 janvier au 8 mars 2024 », 22 janvier 2024.](#)

(2) Aux Antilles, en Guyane, à La Réunion, aux îles Saint-Paul et Amsterdam, aux îles Kerguelen et en Nouvelle-Calédonie.

(3) [Communiqué conjoint de la République française et de la République d'Afrique du Sud, Extension du plateau continental au large de l'archipel de Crozet et des îles du Prince Édouard : l'Afrique du Sud et la France augmentent leurs espaces maritimes de près de 350 000 km², 29 août 2024.](#)

(4) La « zone », constituée du sol et du sous-sol marins situés au-delà des juridictions nationales et au-dessous de la haute mer.

La position française relative aux fonds marins

Conformément à la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) a été créée l’Autorité internationale des fonds marins (AIFM, « *International Seabed Authority* »), afin d’encadrer l’exploitation des ressources minérales des fonds marins situées en haute mer. Or, l’évolution des relations internationales met cette régulation au cœur des enjeux mondiaux.

En effet : « *Dans un contexte de tensions internationales pour l’approvisionnement en métaux critiques, indispensables à nos nouvelles technologies – téléphones, ordinateurs –, à la transition énergétique – éolienne, batterie de voitures électriques – mais aussi à nos industries d’armement – radars, satellites –, les ressources minérales non énergétiques des grands fonds marins apparaissent comme un nouvel eldorado.* »⁽¹⁾

Or, alors que la France dispose, depuis 2001, de deux permis d’exploration de ces ressources, elle soutient, depuis 2022 le principe d’une interdiction, ou *a minima* d’une « *pause de précaution avant toute exploitation des ressources minières des fonds marins au-delà des juridictions nationales* »⁽²⁾. Celle-ci serait justifiée par « *la sensibilité écologique de la question, les oppositions des populations locales et le manque de données environnementales* »⁽³⁾.

De plus, la France « *[condamne] toute tentative unilatérale contraire au droit international et au régime établi par la Convention de Montego Bay de s’approprier les ressources minières des fonds marins en dehors du cadre de l’AIFM* », et ce alors que le président des États-Unis Donald Trump a signé le 24 avril 2025 un décret destiné à préparer, unilatéralement, l’extraction minière de ces ressources situées en haute mer.

Les rapporteurs soulignent l’importance d’associer les élus ultramarins à la définition de la position de la France, dès lors qu’elle porte sur les ressources de leurs territoires.

La géographie de ses outre-mer « *expose la France aux défis maritimes à venir, qu’il s’agisse de lutte contre la pêche illégale, le narcotrafic, la piraterie, ou de réponse à des rivalités interétatiques croissantes sur le plan naval* ». S’y ajoute « *l’impératif de protection des câbles sous-marins [qui sont des] vecteurs incontournables de l’intégration régionale comme globale des territoires ultramarins* », mais aussi « *de potentielles cibles pour des opérations de déstabilisation ou de guerre hybride* »⁽⁴⁾.

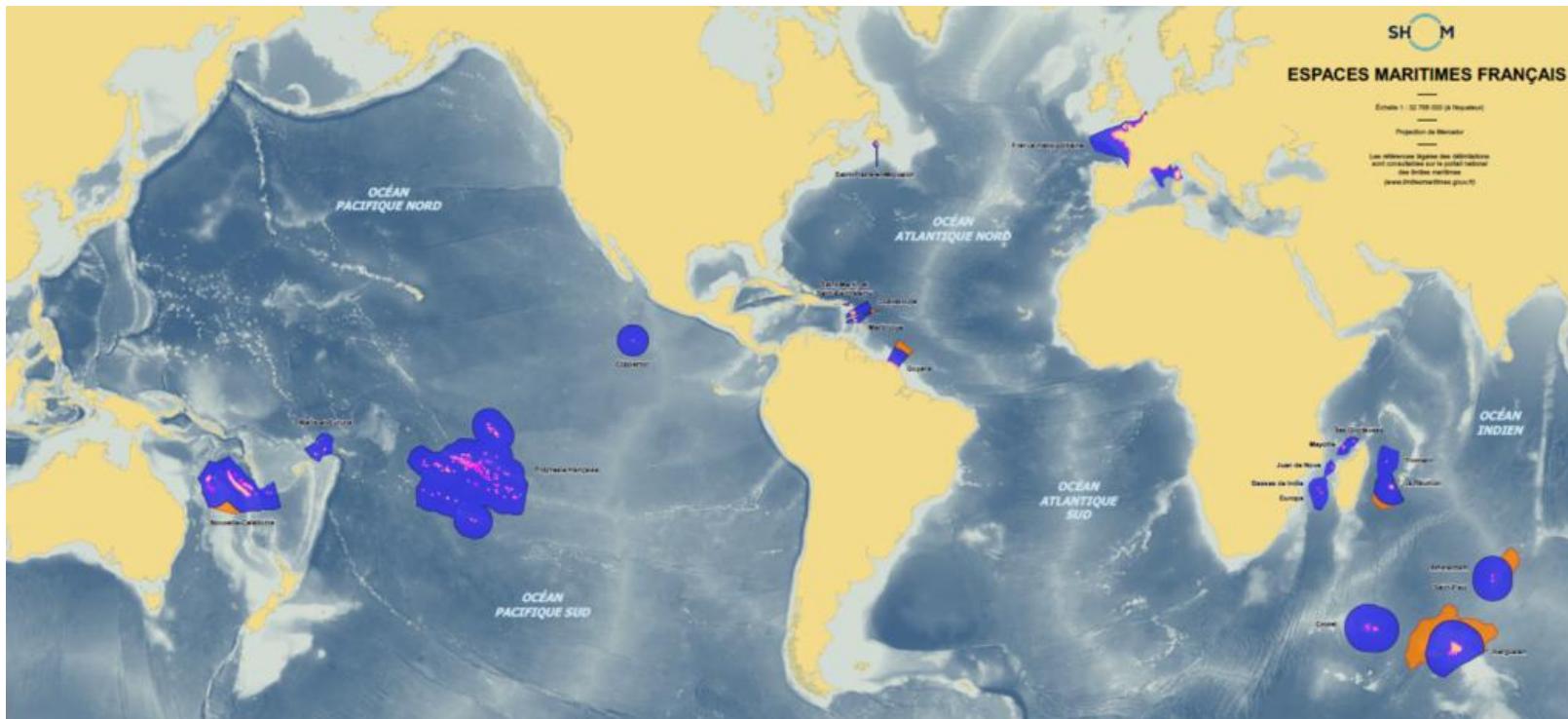
(1) [Virginie Saliou, « Unoc 2025 : en France, de l’exploitation économique des grands fonds marins à leur maîtrise militaire », The conversation, 11 juin 2025.](#)

(2) [Ministère de l’Europe et des affaires étrangères, « 30^{ème} session du Conseil et de l’Assemblée de l’Autorité internationale des fonds marins \(AIFM\) \(25 juillet 2025\) ».](#)

(3) V. Saliou, *ibid.*

(4) *Iedom*, op. cit.

Espaces maritimes français



- Accord de délimitation entre États, décision d'une instance juridique internationale ou limite extérieure de la ZEE (200 milles marins)
- Limite d'extension du plateau continental issue d'une recommandation de la Commission des limites du plateau continental (CLPC) ou d'un accord entre États

[1] : Certaines limites des espaces maritimes revendiqués par la France et qui sont représentées sur ce document n'ont pas fait l'objet d'un accord avec les États voisins. Ces limites sont portées à titre indicatif.

[2] : Seules sont portées sur le document les extensions du plateau continental ayant fait l'objet d'une recommandation de la CLPC et ne nécessitant pas de partage avec les États voisins.

Source : limitesmaritimes.gouv.fr

2. L'Unoc et le traité sur la haute mer : une intense activité diplomatique française

L'année 2025 a marqué une étape importante pour la « diplomatie bleue » de la France, qui a organisé à Nice, du 9 au 13 juin, conjointement avec le Costa Rica, la troisième Conférence des Nations unies sur l'Océan (UNOC 3). Ces conférences, qui réunissent chefs d'État, institutions internationales et ONG, ont pour objectif de mobiliser des financements et de prendre des actions contre les quatre menaces auxquelles font face les océans :

- le réchauffement climatique et l'élévation du niveau des mers ;
- l'acidification de l'eau, cause du blanchiment corallien ;
- les pollutions, notamment par les hydrocarbures et les plastiques ;
- la surpêche et la pêche illégale, non déclarée et non réglementée (INN).

En marge de cette conférence s'est tenu le 6^e sommet Pacifique-France, réunissant les chefs des États et territoires, y compris français, de la région ⁽¹⁾, qui ont adopté une déclaration finale en faveur du multilatéralisme et de la coopération, notamment face à la crise climatique ⁽²⁾. De par leur faible altitude, certains de ces États sont en effet menacés de disparition par la montée des eaux.

L'un des principaux enjeux de cette conférence UNOC 3 pour la diplomatie française était d'obtenir la ratification de la convention des Nations unies sur le droit de la mer et portant sur la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique marine des zones ne relevant pas de la juridiction nationale, plus communément appelé « Traité BBNJ » (*Biodiversity Beyond National Jurisdiction*, Biodiversité au-delà des juridictions nationales) ou « traité sur la haute mer », adopté à New York en 2023. Ce texte a pour objet de mettre en place des règles et une gouvernance sur cet espace qui, bien que couvrant plus de 60 % de la surface océanique mondiale, ne relève d'aucune juridiction, et donc d'aucune loi. ⁽³⁾

Le 19 septembre 2025, grâce à l'action de la France, le seuil de 60 ratifications, nécessaires pour permettre l'entrée en vigueur de l'accord, a été atteint. Celui-ci produira donc ses effets à compter du 17 janvier 2026.

(1) *La France, l'Australie, les îles Cook, les États fédérés Micronésie, la République les Fidji, la République des Kiribati, la République des Îles Marshall, la République de Nauru, Niué, la Nouvelle-Calédonie, la Nouvelle-Zélande, les Palaos, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la Polynésie française, les Îles Salomon, l'État indépendant des Samoa, le Royaume les Tonga, les Tuvalu, la République du Vanuatu et Wallis-et-Futuna.*

(2) [Déclaration finale du 6^e Sommet Pacifique-France à Nice, 10 juin 2025.](#)

(3) [Ministère chargé de la mer et de la pêche, « L'Accord des Nations unies sur la haute mer \(BBNJ\) », Mis à jour le 26 septembre 2025.](#)

3. Écouter les souhaits des outre-mer concernant leurs océans

À l'occasion de l'UNOC 3, le président de la Polynésie française, Moetai Brotherson, a fait part de son intention de créer, en Polynésie française, la plus grande aire marine protégée⁽¹⁾ de la planète, où toute activité sera interdite sur la plus grande partie de la zone (protection stricte).

Ce projet ne pourra être concrétisé sans le soutien de l'État, comme l'a reconnu le Président de la République, déclarant : « *Nous donnerons à la Polynésie les moyens pour surveiller ces zones* ».

4. La géopolitique de l'eau douce

Les enjeux de la diplomatie maritime ne sauraient faire oublier que les outre-mer se caractérisent par de nombreuses difficultés liées à l'eau douce, dans un monde où la gestion de cette ressource engendre un nombre toujours croissant de tensions. Qu'il s'agisse, en effet, de la Guadeloupe ou de Mayotte, l'accès à l'eau des populations ultramarines est régulièrement entravé par la vétusté des réseaux ou les pollutions, par exemple au chlordécone. À Mayotte, la récente loi de programmation⁽²⁾ prévoit la construction de plusieurs ouvrages d'approvisionnement en eau, notamment une usine de dessalement d'eau de mer.

Afin d'étudier les enjeux propres à « *la géopolitique de l'eau douce au XXI^e siècle* », une mission d'information a été créée par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale⁽³⁾.

(1) « *Les aires marines protégées (AMP) sont des espaces délimités en mer qui répondent à des objectifs de protection de la biodiversité marine et qui favorisent la gestion durable des activités maritimes.* » ecologie.gouv.fr, « *Le patrimoine marin et les aires marines protégées françaises* ».

(2) [Loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte](#).

(3) Dont les travaux sont présentés [ici](#).

ENTRE ÉTAT, COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET UNION EUROPÉENNE, LA DIPLOMATIE ULTRAMARINE FAIT INTERVENIR DE NOMBREUX ACTEURS

L'une des difficultés de la diplomatie ultramarine est la nécessité de coordonner un grand nombre d'acteurs

I. DU CÔTÉ DE L'ÉTAT, UN ÉCOSYSTÈME DIPLOMATIQUE PLÉTHORIQUE

A. AU NIVEAU CENTRAL, DEUX MINISTÈRES SONT COMPÉTENTS

Si cette dualité se justifie, elle est parfois remise en cause en raison des lourdeurs qu'elle induit.

1. Le ministère en charge des affaires étrangères

Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) conduit, au niveau national, la politique diplomatique de la France. C'est donc le cas également quand cette politique est relative aux outre-mer français. Ce ministère est en effet détenteur du savoir technique, mais aussi de l'expérience de la pratique, en matière de diplomatie. En lien constant avec les services centraux, les ambassades des bassins régionaux des outre-mer agissent, en la matière, comme des relais essentiels.

Au sein des services du ministère, parmi les directions dites « géographiques », celles des trois régions du globe dans lesquelles se trouvent les outre-mer français ont bien entendu un rôle de premier plan dans les affaires intéressant ces territoires, acteurs parmi les autres des zones en question. D'autres directions, néanmoins, peuvent intervenir en la matière en fonction des sujets, telle, par exemple, la direction de la mondialisation.

2. Le ministère des outre-mer

Le rôle transversal du ministère des outre-mer (MOM), par exemple en matière d'économie, ne peut s'envisager, de par la géographie des outre-mer, qu'en prenant en compte leur dimension internationale. Il est donc logique que ce ministère agisse, lui aussi, en matière de diplomatie ultramarine.

Pour cette raison, l'une des missions de la direction générale des outre-mer est « *la coopération régionale, la collaboration à la définition des relations internationales ainsi que les affaires européennes concernant les outre-mer* »⁽¹⁾. À cette fin, une mission du droit européen et international (MDEI) y a été créée. Cette structure a récemment fait l'objet d'une réorganisation : ses missions sont désormais

(1) Article 10 du [décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer](#).

confiées au Bureau des affaires européennes et internationales (BAEI), rattaché à la sous-direction des politiques internationales, sociales et agricoles (SDPISA), placée sous l'autorité directe du Directeur général des outre-mer (DGOM).

3. Faut-il centraliser la diplomatie ultramarine ?

Certains observateurs déplorent que deux ministères se partagent la conduite de la diplomatie ultramarine, estimant que cela empêche un vrai suivi. Il n'y a, de plus, pas d'interlocuteur unique pour les collectivités. Ainsi, pour les représentants du conseil régional de Guadeloupe, « *le problème est l'absence d'animateur doté d'un rôle de coordination* ».

Ainsi, Fred Constant, professeur de science politique et ancien ambassadeur, estime qu'au MEAE, censé être pilote, « *personne ne suit l'outre-mer en tant que tel* ». Ce sujet y est traité « *de manière éclatée* » par les différentes directions, dont les équipes ne sont pas forcément sensibilisées à ces enjeux. La diplomatie ultramarine y est trop souvent considérée comme secondaire.

Pour Fred Constant, « *seul le ministère des outre-mer suit les sujets internationaux ultramarins en continu, mais avec très peu de moyens* ». Son action diplomatique a été décrite par certains interlocuteurs comme « *bizarre, un peu légère* ».

Pour Fred Constant, il faut donc « *accrocher la politique internationale des outre-mer au bon ministère, le MEAE, pour y créer un réflexe outre-mer* », et ce dès la formation initiale des diplomates à l'académie diplomatique et consulaire. La définition de la diplomatie ultramarine « *doit se passer au MEAE* », poursuit Fred Constant : c'est par exemple là qu'est préparé le dossier élaboré lors de chaque déplacement officiel. Pour cette raison, le MOM n'est pas le bon endroit : « *le Quai d'Orsay doit prendre en charge cette mission, qui fait déjà partie de ses attributions* ».

Pour l'ambassadeur Jean-Claude Brunet, au contraire, MEAE et MOM sont désormais devenus très proches, et coordonnent étroitement leur action, notamment depuis la création, au MOM, d'un service spécifique (*cf. supra*).

Pour l'ambassadeur Arnaud Mentré, l'absence de centralisation se justifie par la multiplicité des acteurs intervenant dans cette politique. Il cite l'exemple du plan Sargasses, qui associe plusieurs ministères, nécessitant un accord entre eux. Il estime en revanche important de centraliser l'information pour la faire remonter et la diffuser à l'ensemble des acteurs.

4. En toute hypothèse, le financement de la diplomatie ultramarine doit, lui, être centralisé

Pour le docteur en droit Romain Leatham, il est important de veiller à ce que l'État ne s'approprie pas les fonds, en particulier européens (*cf. infra*), dont disposent les collectivités, « *pour une diplomatie qui n'est pas la sienne* ».

Il attire l'attention des rapporteurs sur le faible niveau des crédits dédiés à la coopération régionale des outre-mer : si les fonds de coopération « *contribuent à l'insertion des [Drom-COM] dans leur environnement géographique et concourent aux actions de coopération économique, sociale et culturelle avec les pays de la région* », l'action « *Insertion économique et coopération régionales* » du programme 123 (Conditions de vie outre-mer) n'était dotée, dans le projet de loi de finances pour 2025, que de 969 500 €⁽¹⁾. Le projet de loi de finances pour 2026 présenté par le Gouvernement maintient ces crédits.

De plus, ce budget relevant du MOM n'est qu'une partie des crédits consacrés à la diplomatie ultramarine. Afin de quantifier les moyens disponibles, d'en suivre la consommation et d'en évaluer les résultats, il serait donc nécessaire d'inclure, dans le document de politique transversale « *Outre-mer* », annexé à chaque projet de loi de finances, des développements spécifiques aux crédits alloués à la diplomatie ultramarine.

Recommandation n° 4 : inclure, dans le document de politique transversale « *Outre-mer* », annexé à chaque projet de loi de finances, des développements spécifiques aux crédits alloués à la diplomatie ultramarine.

B. AU SEIN COMME AUTOUR DES TERRITOIRES ULTRAMARINS, PLUSIEURS ACTEURS DE LA DIPLOMATIE

1. Les ambassadeurs de France dans les pays voisins

a. *Les ambassades portent les objectifs du réseau diplomatique français au plus près des outre-mer*

Le réseau diplomatique français a pour mission de « *représenter la France [et de] défendre et promouvoir ses intérêts dans tous les domaines* ». Il a également pour objectifs :

– d'« *agir pour la paix, la sécurité et les droits de l'Homme dans le monde* » ;

(1) *En autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. Projet annuel de performances, Annexe au projet de loi de finances pour 2025, Outre-mer.*

– de « contribuer à l’organisation de la mondialisation dans le cadre du développement durable ».⁽¹⁾

Ces deux missions, qui participent de la stabilisation et du développement économique, ne peuvent qu’être favorables aux outre-mer voisins des États dans lesquels elles sont menées.

Ces missions du réseau diplomatique s’exercent dans plusieurs domaines décrits dans le tableau ci-après.

Les principaux domaines d’action du réseau diplomatique français⁽²⁾

La diplomatie politique :

- défendre les intérêts de la France et ses positions ;
- participer à la conception et à la conduite de la politique étrangère française ;
- représenter la France dans les organisations internationales ;
- porter les intérêts de la France au sein de l’Union européenne (UE).

La diplomatie économique :

- défendre les intérêts des entreprises françaises ;
- défendre les intérêts français dans l’élaboration des règles internationales ;
- promouvoir l’attractivité de la France pour les entreprises et les investissements.

La diplomatie d’influence :

La diplomatie culturelle :

- renforcer le rayonnement culturel et intellectuel de la France ;
- favoriser les programmes d’échanges et de résidences ;
- promouvoir la francophonie et la langue française ;

La diplomatie scientifique et universitaire :

- soutenir les chercheurs au niveau international ;
- favoriser la coopération scientifique et universitaire ;

La diplomatie sportive :

- organiser de grands événements sportifs internationaux ;
- mettre le sport au cœur des partenariats bilatéraux et en faire un outil d’influence et d’attractivité.

La diplomatie féministe⁽³⁾ :

- s’engager à l’horizon 2025 à ce que 75 % des projets financés par l’aide publique française favorisent l’égalité de genre ;
- intégrer l’objectif d’égalité entre les femmes et les hommes à tous les domaines (réduction des inégalités, développement durable, paix et sécurité, défense et promotion des droits, enjeux climatiques, culturels et économiques).

Autour des outre-mer français, le réseau diplomatique, chargé de mettre en œuvre ces objectifs, est dense.

(1) [Vie publique, « La diplomatie française : représenter, promouvoir et défendre les intérêts de la France », 26 mai 2025](#).

(2) Ibid.

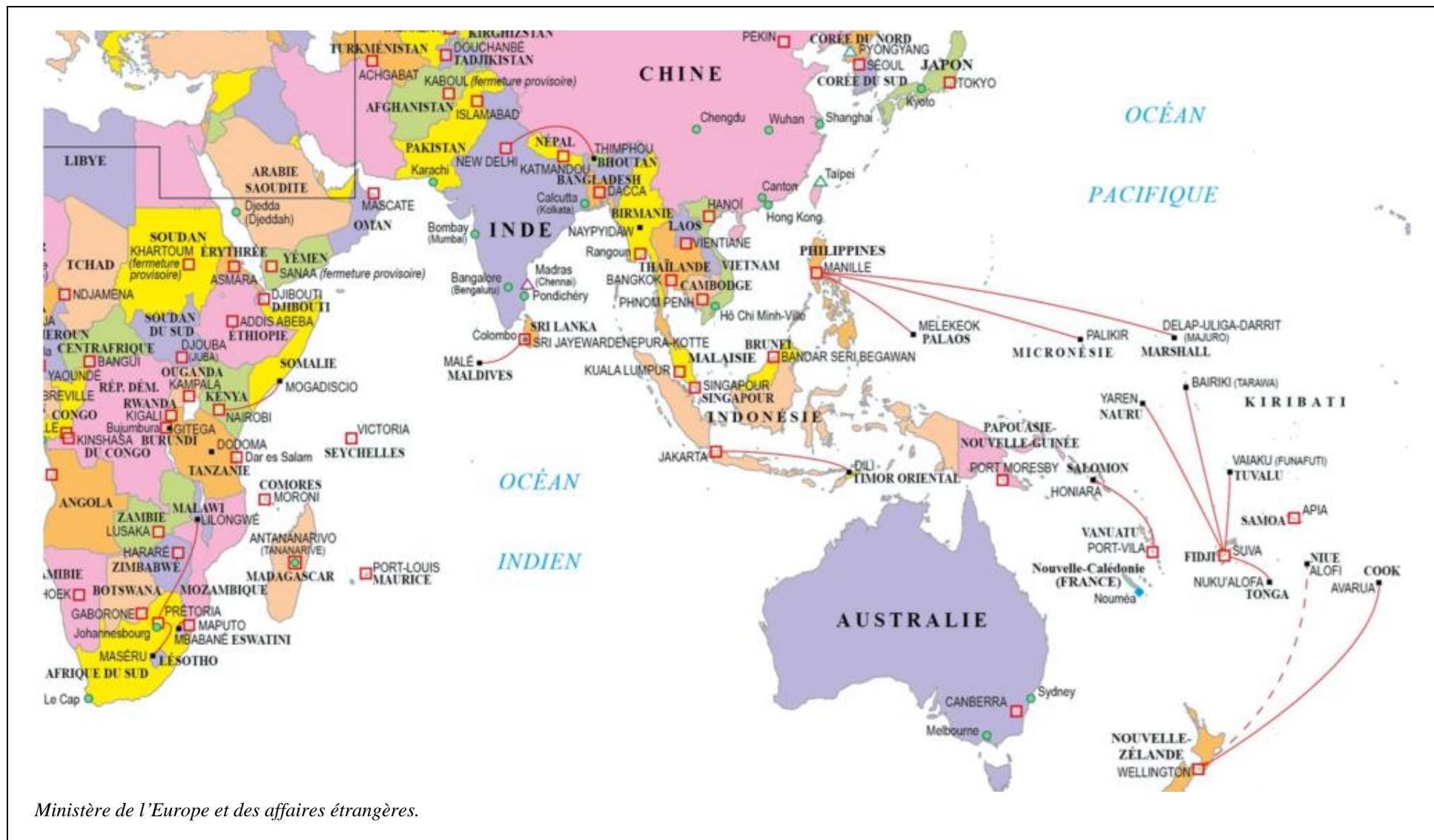
(3) Dont les grands axes sont décrits dans une [stratégie 2025-2030](#).

Les ambassades françaises autour des outre-mer

- Ambassade de France
- ▣ Ambassade et consulat général
- ◆ Représentation auprès des organisations internationales
- Autre capitale et rattachement (pour le politique)
- Consulat général de France
- Consulat général de France à Jérusalem
- △ Bureau de France (Madras (Chennai))
- Chancellerie détachée (Alep)
- ◊ Antenne diplomatique



Sur cette carte établie au 30 avril 2025, la nouvelle ambassade de France au Guyana n'apparaît pas encore.
Ministère de l'Europe et des affaires étrangères.



b. Les ambassades sont au service de la France, donc des outre-mer français

Dans les ambassades françaises implantées dans les États voisins des outre-mer, les questions relatives à ces territoires font partie des priorités absolues des équipes diplomatiques. La défense et la promotion des intérêts de la France sont tournées vers ceux des territoires français avec lequel l'État dans lequel est située l'ambassade est naturellement le plus amené à échanger, car il en est le plus proche. Les rapporteurs ont pu le constater lors de leur déplacement à Sainte-Lucie.

Le rôle d'une ambassade est en effet, selon un observateur, de « *connaître tout le monde* » dans le pays dans lequel elle se trouve.

Cette expertise permet par exemple aux diplomates d'y repérer des partenaires potentiels qui pourraient être intéressés par les atouts des collectivités d'outre-mer françaises. Tel pays caribéen, par exemple, s'intéresse au savoir-faire des entreprises des collectivités françaises de l'Atlantique en matière d'infrastructures routières. Il s'agit ensuite, pour les diplomates, de lever les obstacles à la réalisation de ces projets et, plus généralement, aux échanges entre les outre-mer et leurs voisins, notamment en échangeant avec les autorités locales.

Ainsi, pour Véronique Bertile, il y a « *il y a une prise en considération sérieuse des outre-mer dans le réseau diplomatique français* ». Cette préoccupation est notamment exprimée, par chaque ambassadeur, dans le plan d'action qu'il doit rédiger dans les trois mois qui suivent sa prise de poste.

Dans ce but, l'ambassadeur se rend régulièrement dans les outre-mer français de sa zone géographique, en rencontre les élus. Il prend soin d'organiser des visites officielles aussi souvent que possible, de part et d'autre.

Les visites officielles : une dimension essentielle de la diplomatie

Des visites sont organisées, dans les États voisins des outre-mer, pour les représentants des collectivités mais aussi du gouvernement. Le Président de la République s'est par exemple rendu au Vanuatu en juillet 2023.

De même, en mars 2024, Gérald Darmanin a été le premier ministre français à se rendre à Sainte-Lucie, en compagnie de Serge Letchimy. Un an plus tard, en juin 2025, ce fut au tour du Premier ministre de Sainte-Lucie, Philip J. Pierre, de se rendre en Martinique.

Ces événements sont essentiels : aucune diplomatie n'est possible sans liens personnels. Les déplacements de responsables français dans ces États doivent donc être encouragés et ils doivent toujours être accompagnés des élus des territoires ultramarins voisins.

Certains diplomates exercent en outre le rôle de représentant permanent auprès d'organisations régionales dont les outre-mer sont membres. À ce titre, ils y accompagnent parfois les élus locaux, en tant que de besoin. L'ambassadeur de France à Sainte-Lucie, représentant permanent auprès de l'Organisation des États

de la Caraïbe orientale (OECO), a ainsi assisté Saint-Martin dans sa procédure d'adhésion à cette organisation.

2. Les ambassadeurs délégués à la coopération régionale

Ils sont au nombre de trois et occupent une place singulière dans le dispositif diplomatique français. Les rapporteurs les ont rencontrés.

a. Un rôle de coordination essentiel

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit l'existence de deux délégués à la coopération régionale, respectivement dans la zone Antilles-Guyane et dans la zone de l'océan Indien⁽¹⁾. Ces fonctions sont confiées à des ambassadeurs, les « ambassadeurs délégués », qui appartiennent à la catégorie des « ambassadeurs thématiques », comme l'ambassadeur pour l'Indo-Pacifique⁽²⁾.

Aux termes du CGCT, ils ont pour mission de faciliter la coordination des actions de l'État et des collectivités territoriales menées au titre de la coopération régionale dans la zone, de contribuer à la diffusion de l'information relative aux actions menées dans la zone, d'établir, à l'attention des ministres, des préfets et des présidents des exécutifs locaux concernés un rapport annuel sur le bilan et l'évaluation des actions de coopération régionale et de faire toutes propositions tendant à développer celles-ci⁽³⁾.

L'ambassadeur auparavant chargé uniquement de la zone Antilles-Guyane porte, depuis 2021, le titre d'*« ambassadeur chargé de la coopération régionale dans la zone Atlantique »*, afin d'inclure Saint-Pierre-et-Miquelon dans son périmètre.

Ancienne ambassadrice déléguée à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane, la maîtresse de conférences en droit public Véronique Bertile rappelle que leur mission est d'accompagner les collectivités territoriales ultramarines dans leur politique d'intégration régionale, avec un rôle de coordination. Pour l'actuel détenteur de ce poste, Arnaud Mentré, ces missions s'exercent dans *« une approche partenariale avec les exécutifs ultramarins »*.

Ambassadeur délégué à la coopération régionale dans l'océan Indien, Jean-Claude Brunet abonde, décrivant les différentes facettes de la mission des ambassadeurs délégués : soutenir l'attractivité des outre-mer, affirmer la présence de la France et intégrer les territoires ultramarins dans la politique étrangère de la France, c'est-à-dire les faire exister au niveau central.

(1) Articles [R. 4433-30](#) et [R. 4433-34](#).

(2) [Cour des comptes, Les ambassadeurs thématiques – observations définitives, mars 2025](#).

(3) Articles [R. 4433-32](#) et [R. 4433-36](#).

Pour cette raison, ces fonctions ont parfois été confiées à des personnes non issues de l'administration diplomatiques, notamment des universitaires originaires des territoires ultramarins, tels Fred Constant ou Véronique Bertile.

Pour la Cour des comptes toutefois, leur rôle est « *de veiller à ce que l'action extérieure des collectivités et territoires d'outre-mer s'exerce de manière compatible avec la politique étrangère de la France et de favoriser l'intégration de ces collectivités locales dans l'espace régional formé par les États qui les entourent* »⁽¹⁾. Une vision assez peu « *partenariale* », voire empreinte de méfiance.

Dans le cadre de la diplomatie ultramarine, le rôle de coordination de ces ambassadeurs est important, car ils servent de relais entre l'ensemble des acteurs compétents. Leur rôle s'exerce, en particulier, auprès des collectivités. Ils préparent et président les conférences de coopération régionale.

Selon les mots de Fred Constant, qui a exercé cette fonction, ces ambassadeurs font en permanence le lien entre le MAE, le MOM et le ministère de l'intérieur, au service des outre-mer. « *Il fallait que je me batte et m'impose dans des réunions où je n'étais pas attendu mais où il était capital que je sois* », poursuit-il.

Les ambassadeurs délégués font l'objet, pour cette raison, d'un double rattachement, auprès des deux ministères compétents en matière de diplomatie ultramarine : le MOM et le MEAE. Leur localisation parisienne leur permet de participer aux réunions qui se tiennent dans les administrations de ces deux ministères, par exemple dans les directions régionales correspondantes du Quai d'Orsay. Selon Jean-Claude Brunet, leur place dans l'organigramme de la DGOM est claire et bien mise en valeur.

Des spécificités existent en matière d'organisation. Ainsi, dans l'océan Indien, les conseillers diplomatiques des préfets sont les adjoints à la coopération régionale de l'ambassadeur délégué. Dans son champ de compétence, l'ambassadeur pour l'Indo-Pacifique (*cf. infra*) coordonne les ambassadeurs délégués.

Fred Constant regrette toutefois que ces ambassadeurs n'aient « *aucun collaborateur direct* ».

b. Dans le Pacifique, un secrétariat permanent doté d'une équipe et de larges compétences

Dans le Pacifique, la représentation prend la forme d'un « Secrétariat permanent pour le Pacifique », désormais basé à Nouméa.

L'ambassadrice pour le Pacifique, Véronique Roger-Lacan, est donc secrétaire permanente, mais aussi représentante permanente de la France auprès de

(1) *Cour des comptes*, op. cit.

la Communauté du Pacifique et du programme régional océanien de l'environnement.

Elle pilote également le fonds Pacifique, une enveloppe budgétaire répartie au sein des collectivités ultramarines de la zone.

Le Fonds Pacifique

Créé en 1985, le Fonds de coopération économique, sociale et culturelle pour le Pacifique dit « Fonds Pacifique » (FP), est le principal instrument de coopération régionale de la France dans le Pacifique, abondé par des crédits du Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). Il a pour rôle de contribuer, au travers d'actions de coopération entre les États indépendants du Pacifique, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna, à l'insertion régionale de ces trois collectivités.

Les fonds sont attribués, chaque année, à l'issue d'un appel à projets lancé par le Secrétariat permanent pour le Pacifique (SPP) sous l'autorité de l'Ambassadrice.

La répartition des fonds est validée par un comité directeur de 10 membres, composé pour moitié de représentants des trois collectivités françaises du Pacifique – y compris les présidents de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, qui en assurent alternativement la présidence – et pour moitié de représentants de l'État⁽¹⁾.

En 2024, le comité directeur a ainsi validé « la répartition de la totalité de l'enveloppe disponible, soit 297 millions de francs Pacifique (soit environ 2,5 millions d'euros), pour un total de 102 projets transmis et classés par ordre de priorité par les représentations françaises dans le Pacifique »⁽²⁾.

Afin de rapprocher les services du représentant de l'État en Nouvelle-Calédonie de ceux du secrétariat permanent pour le Pacifique, le conseiller diplomatique du haut-commissaire était, jusqu'à une date récente, également représentant permanent adjoint de la France auprès de la Communauté du Pacifique (CPS⁽³⁾) et du Programme régional Océanien de l'environnement (PROE), dont la titulaire est l'ambassadrice pour le Pacifique.

À la suite de l'arrivée de nouveaux collaborateurs auprès de l'ambassadrice pour le Pacifique, une réorganisation s'est depuis opérée. Le conseiller diplomatique du haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie demeure parallèlement représentant permanent adjoint auprès du PROE et exerce de plus les fonctions d'agent de liaison du Centre de crise et de soutien du MEAE sur les questions d'assistance humanitaire⁽⁴⁾ et de coordinateur de la mise en place de l'Académie du Pacifique (*cf. infra*). Au secrétariat permanent, un nouvel adjoint de l'ambassadrice est chargé principalement des questions relatives aux organisations régionales (FIP et CPS), mais également des questions de coopération

(1) [Décret n° 2004-268 du 24 mars 2004 relatif au comité directeur institué pour la répartition des crédits inscrits au titre du Fonds de coopération économique, sociale et culturelle pour le Pacifique.](#)

(2) [IEOM, Rapport économique annuel 2024 - Wallis-et-Futuna, 7 juillet 2025.](#)

(3) *Sigle correspondant à l'ancienne appellation de « Communauté du Pacifique Sud », et qui a été conservé malgré le changement de nom de cette organisation.*

(4) *Souvent appelée « HADR » soit « humanitarian assistance and disaster relief ».*

(culturelle, audiovisuelle, etc.). Un second adjoint est responsable, quant à lui, du Fonds Pacifiques et des questions économiques.

Les services du haut-commissaire comptent également un chargé de mission pour les affaires internationales.

c. Un rôle à préciser ?

Pour les représentants du conseil régional de Guadeloupe, toutefois, l'existence de ces ambassadeurs est bien plus un écran qu'un lien : dans la mesure où le MAE considère que le point d'entrée est l'ambassadeur délégué, il n'y a pas de lien direct entre cette administration et les collectivités. « *Il y a rupture de communication* ».

Il serait donc utile de préciser le rôle des différents intervenants et de rendre public le rapport annuel que chacun d'entre eux rédige sur le bilan et l'évaluation des actions de coopération régionale.

Recommandation n° 5 : préciser le rôle des ambassadeurs délégués et rendre public le rapport annuel que chacun d'entre eux rédige sur le bilan et l'évaluation des actions de coopération régionale.

C. LES REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT

Malgré l'organisation française jacobine, qui confie l'extérieur aux diplomates et l'intérieur aux préfets, ces derniers mènent, en outre-mer, des actions de nature internationale.

1. Des acteurs essentiels face à une criminalité importante

Bien que ce ne soit « *pas habituel pour un préfet* », selon les mots du préfet de Martinique, Étienne Desplanques, les représentants de l'État en outre-mer sont acteurs de la politique internationale de la France, dans leur action quotidienne : « *la coopération entre le ministère des affaires étrangères [...] et le ministère de l'intérieur est constante* »⁽¹⁾.

Les outre-mer se caractérisent en effet par une forte criminalité – narcotrafic, trafic d'armes, homicides, etc. –, le plus souvent transfrontalière. Ces territoires étant, comparés à leurs voisins, selon les mots du général Pierre Poty, commandant de la gendarmerie d'outre-mer, « *des gouttes de prospérité dans des océans de misère* », les structures criminelles qui s'y implantent se servent des pays limitrophes comme points d'appui. Une coopération sécuritaire avec ces pays est donc nécessaire.

(1) [Convention relative à la « Coopération entre le ministère des affaires étrangères et du développement international et le ministère de l'intérieur », 25 août 2025.](#)

Toutefois, pour Étienne Desplanques, les préfets « *n'ont pas une culture diplomatique* ». Pour Xavier Lefort, alors préfet de Guadeloupe, « *on vit dans la relation avec l'hexagone, dans la totale ignorance de ce que font les voisins* ».

Pour un observateur, « *le préfet n'a pas les outils pour discuter avec les États environnant* ». Heureusement, les ambassades, qui comprennent cette différence d'approche, leur « *facilitent la vie* ».

La coopération s'appuie notamment « *sur les attachés de sécurité intérieure et les nombreux contacts quotidiens entre [les deux administrations], les ambassades, les consulats et les préfectures pour traiter des enjeux communs en termes de sécurité mais aussi de politiques publiques et de relations avec les territoires* » ou encore pour « *renforcer l'attractivité de notre territoire, notamment en matière de visas* ». Des accords de coopération sont parfois signés.

Les préfectures sont donc en relation constante avec les postes diplomatiques français dans les États voisins comme avec les directions régionales du Quai d'Orsay.

Les représentants de l'État tiennent également un rôle de représentation auprès de délégations étrangères présentes sur le territoire.

2. Les conseillers diplomatiques des préfets

Le poste de conseiller diplomatique aux préfets de régions a été créé par une convention du 25 août 2015 signée entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de l'intérieur. Ces conseillers ont pour fonction d'apporter au représentant de l'État « *tout l'appui nécessaire dans l'exercice de ses missions et [d'assurer] le lien avec les territoires, en apportant l'information et le soutien du réseau à l'étranger* ». Ils agissent dans l'ensemble des domaines, « *du développement international des territoires, notamment économique, et de la coopération décentralisée ou transfrontalière à la circulation des personnes et à la lutte contre l'immigration irrégulière* »⁽¹⁾.

Au total, dix-neuf postes de conseillers diplomatiques existent. L'ensemble des préfets des Drom, ainsi que les hauts-commissaires de la République en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, en disposent.

L'objectif, affirmé dans les conclusions du Ciom de 2023, de « *nommer des conseillers diplomatiques aux Antilles* » est donc atteint, bien qu'il faille veiller à ce que les postes soient pourvus au plus vite lorsqu'ils deviennent vacants, comme c'est actuellement le cas à Mayotte.

Ces conseillers diplomatiques sont issus des rangs du Quai d'Orsay. Leur profil est celui de diplomates chevronnés, anciens ambassadeurs, rompus à la

(1) [Convention relative à la « Coopération entre le ministère des affaires étrangères et du développement international et le ministère de l'intérieur », 25 août 2025.](#)

pratique diplomatique et fin connaisseurs du réseau du ministère. Ils sont donc, en particulier, à même de trouver le bon interlocuteur, la bonne procédure, pour résoudre telle ou telle difficulté à caractère diplomatique, en lien avec les autres acteurs, en administration centrale comme dans les ambassades de France de la zone. Ils amènent également la culture diplomatique au cœur des préfectures, notamment pour dialoguer, sans impair, avec des États qui, grands ou petits, « *ont tous une voix à l'ONU* », rappelle Étienne Desplanques.

Les rapporteurs ont pu rencontrer ou auditionner, conjointement avec les représentants de l'État, plusieurs de ces conseillers diplomatiques⁽¹⁾.

Certains territoires ultramarins, néanmoins, ne disposent pas d'un tel conseiller, notamment les COM de l'Atlantique. À Saint-Martin et Saint-Barthélemy, une telle fonction pourrait pourtant être utile (*cf. infra*).

À Saint-Pierre-et-Miquelon, le délégué du préfet à Miquelon⁽²⁾ est, parallèlement, en charge de la coopération régionale.

3. Les forces de sécurité intérieure

« *Colonne vertébrale de l'action de l'État dans les outre-mer en situation de crise* », selon les mots du général Poty, la gendarmerie est immédiatement résiliente, comme elle l'a montré à Mayotte après le passage du cyclone Chido, avec le soutien des armées.

Elle est immédiatement opérationnelle pour intervenir dans les bassins géographiques, mais aussi pour mener des opérations de coopération transfrontalière ou de formation des forces de sécurité intérieure des autres États.

Les commandants des gendarmeries des outre-mer (ComGend) sont sous le commandement d'un officier, le général Poty, et se réunissent deux fois par an.

Comme le rappelle Mathieu Lefebvre, directeur des affaires européennes et internationales du ministère de l'intérieur, la coopération en matière de sécurité est menée dans un cadre interministériel, sous la coordination du MOM.

Elle est menée en étroite coopération avec la justice et en particulier, lorsqu'ils existent, avec les magistrats de liaison, comme le montre l'exemple caribéen (*cf. infra*). Un lien étroit avec le MEAE est en outre indispensable, notamment en matière d'accès aux informations diplomatiques.

D. LES ARMÉES : UNE ORGANISATION SPÉCIFIQUE AUX OUTRE-MER

Pour le préfet Xavier Lefort, « *ce sont peut-être les armées qui font le plus de coopération internationale* ».

(1) En Guadeloupe, l'actuel détenteur du poste a été nommé après le déplacement de la mission d'information.

(2) La préfecture est installée sur l'île de Saint-Pierre, Miquelon étant la seconde île habitée de l'archipel.

1. Outre-mer, une organisation spécifique

L’outre-mer est divisé en zones de défense et de sécurité, chacune sous l’autorité d’un haut fonctionnaire de zone de défense et de sécurité – un préfet ou un haut-commissaire – et d’un commandant de zone de défense et de sécurité – un officier –, le commandant supérieur ou ComSup.

Dans chacune de ces zones sont prépositionées des « forces de souveraineté », dont les missions sont de « *protéger le territoire national, défendre la souveraineté de l’État dans ses eaux territoriales et sa zone économique exclusive, soutenir l’action des services de l’État dans les collectivités territoriales d’outre-mer [et] favoriser la coopération militaire bilatérale avec les pays de leur zone de responsabilité* »⁽¹⁾. Avec les « forces de présence », installées à l’étranger, elles assurent à la France une capacité de projection et de réaction à l’échelle mondiale, par exemple dans la zone indo-pacifique (*cf. infra*).

Zone de défense et de sécurité	Territoires	Haut fonctionnaire de zone de défense et de sécurité	Force de souveraineté
Antilles (Fort-de-France)	Martinique, Guadeloupe, Saint-Barthélemy, Saint-Martin	Préfet de la Martinique	Forces armées aux Antilles (FAA)
Guyane (Cayenne)	Guyane	Préfet de la Guyane	Forces armées en Guyane (FAG)
Sud de l’océan Indien (Saint-Denis de La Réunion)	La Réunion, Mayotte, Terres australes et antarctiques françaises	Préfet de La Réunion	Forces armées dans la zone sud de l’océan Indien (FAZSOI)
Nouvelle-Calédonie (Nouméa)	Nouvelle-Calédonie, Îles Wallis et Futuna	Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie	Forces armées en Nouvelle-Calédonie (FANC)
Polynésie française (Papeete)	Polynésie française	Haut-commissaire de la République en Polynésie française	Forces armées en Polynésie française (FAPF)

L’organisation est similaire en matière maritime : l’espace maritime français a été divisé en dix zones maritimes, chacune placées sous la responsabilité opérationnelle d’un commandant de la marine nationale, qui répond lui-même au représentant de l’État en mer, fonction exercée par certains représentants de l’État⁽²⁾ ; ils prennent, dans ces fonctions, le nom de « *délégué du Gouvernement pour l’action de l’État en mer* »⁽³⁾.

(1) [Ministère des armées et des anciens combattants, « Forces de souveraineté ».](#)

(2) *Et non, comme dans l’hexagone, à un préfet maritime.*

(3) [Décret n° 2005-1514 du 6 décembre 2005 relatif à l’organisation outre-mer de l’action de l’État en mer.](#)

Zone maritime	Délégué pour l'action de l'État en mer
Zone maritime des Antilles	Préfet de la Martinique
Zone maritime de Guyane	Préfet de Guyane
Zone maritime du sud de l'océan Indien et dans les eaux bordant les Terres australes et antarctiques françaises	Préfet de La Réunion
Zone maritime de Nouvelle-Calédonie	Haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie
Zone maritime de Polynésie française et eaux sous souveraineté et sous juridiction française bordant l'île de Clipperton	Haut-commissaire de la République en Polynésie française
Eaux sous souveraineté et sous juridiction françaises bordant l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon (au sein de la Zone maritime de l'Atlantique)	Préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon

Articles [D. 3223-54](#) et [D. 3223-55 du code de la défense](#), arrêté du 28 octobre 2011 relatif à la délimitation des zones maritimes, décret n° 2005-1514 du 6 décembre 2005 relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'État en mer

Huit de ces dix zones comprennent des eaux territoriales françaises.

Ainsi que le montrent les deux tableaux *supra*, les fonctions de haut fonctionnaire de zone de sécurité et de représentant de l'État en mer d'une part et les fonctions de ComSup et de commandant de zone maritime d'autre part sont exercées par les mêmes personnes.

Dans les prochaines années, dans ces territoires, « *les capacités des armées seront renforcées pour améliorer la surveillance des espaces souverains, pour constituer des points d'appui et intervenir sans préavis dans leur zone de responsabilité et pour accueillir des renforts venus de l'hexagone. À l'horizon 2030, elles disposeront de près de 1 000 militaires supplémentaires, d'équipements modernisés (SCORPION, drones, patrouilleurs maritimes, etc.), de capacités de commandement renforcées et d'infrastructures opérationnelles adaptées.* »⁽¹⁾ »

2. Des missions à caractère international

Recevant les rapporteurs, le vice-amiral Nicolas Lambropoulos, ComSup des forces armées aux Antilles et commandant de la zone maritime Antilles, décrivait ainsi le rôle des forces armées dans ce territoire :

- participer au rayonnement de la France, au moyen d'escales, de déplacements, de formations des armées étrangères ;
- soutenir les populations françaises et étrangères en cas de catastrophe naturelle, ce qui contribue aussi à l'influence et au rayonnement de la France, souvent seule à proposer de l'aide ;
- lutter contre les trafics illicites.

(1) [Revue nationale stratégique, 14 juillet 2025](#).

Les forces armées en outre-mer sont donc en lien constant avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) comme avec les ambassades de la zone.

L'action internationale de l'armée en réaction aux catastrophes naturelles : l'exemple de l'ouragan Béryl

Après le passage de l'ouragan Béryl aux Antilles, au début de l'été 2024, le bâtiment de soutien et d'assistance outre-mer (BSAOM) *Dumont d'Urville* de la marine nationale, rattaché aux Forces armées aux Antilles, a été déployé dans l'archipel des Grenadines, pour permettre « *l'acheminement du fret humanitaire de première nécessité aux populations sinistrées [...] et particulièrement isolées sur les îles de Mayreau, Union, Canouan et Carriacou* ».

Cette opération a été « *réalisée en coordination avec le centre de crise du [MEAE] et la préfecture de Martinique* ». Elle « *a permis la livraison de plus de 250 tonnes de fret humanitaire d'urgence* », fourni par « *la société civile martiniquaise, la [CTM] ainsi que la [Croix-Rouge] et la direction générale de la sécurité civile* ».⁽¹⁾

E. D'AUTRES ACTEURS ESSENTIELS

Lors de son audition, le Directeur général des outre-mer évoquait l'importance, dans la diplomatie ultramarine, d'acteurs tels qu'Expertise France ou Business France, mais aussi d'autres structures.

1. L'Iedom-IEOM

Se définissant comme les banques centrales des outre-mer, l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (Iedom) et l'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM), qui partagent le même organigramme, ont un rôle à jouer en matière d'action extérieure, dans leurs zones de compétence respectives : les départements et collectivités d'outre-mer dont la monnaie est l'euro pour l'Iedom (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon) et les collectivités de la zone du franc Pacifique pour l'IEOM (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna).

Dans un document transmis aux rapporteurs, les responsables de ces deux institutions déclarent : « *Le savoir-faire et l'expertise de l'IEDOM et de l'IEOM dans les domaines économiques et financiers jouent un rôle déterminant dans la consolidation de l'influence économique et financière de la France au sein des bassins océaniques ultramarins. Ils permettent une meilleure compréhension des dynamiques économiques locales et mettent en lumière la capacité des territoires à anticiper et accompagner les évolutions régionales.* » En effet, ces instituts « *offre[nt] aux acteurs de la diplomatie des informations fiables et actualisées. Ces*

(1) [defense.gouv.fr, « FAA - Soutien de la population des Caraïbes après le passage de l'ouragan Béryl ».](https://defense.gouv.fr/2024/07/01/faa-soutien-de-la-population-des-caraibes-apres-le-passage-de-louragan-beryl/)

données permettent d'éclairer de façon pertinente les parties prenantes sur les fragilités et les atouts des territoires ultramarins lors des négociations internationales. »

Ainsi, en partenariat avec l’Insee et l’Agence française de développement (AFD), l’Iedom et l’IEOM produisent chaque année une évaluation du PIB de chaque territoire, décomposé par nature. Cette donnée est essentielle à la mesure, à travers son dynamisme économique, de l’intégration de chaque territoire d’outre-mer dans son environnement. Président de l’Iedom et directeur général de l’IEOM, Ivan Odontnat a néanmoins déploré, auprès des rapporteurs, la faiblesse de la statistique publique relative aux outre-mer, pourtant indispensable à la définition de leurs priorités en matière d’action extérieure comme à la mesure de ses résultats. Il n’existe pas par exemple (sauf dans le Pacifique) de mesure de la balance des paiements des outre-mer.

Recommandation n° 6 : améliorer la statistique relative aux échanges économiques des outre-mer avec les États et territoires environnant.

Ivan Odontnat indique que l’Iedom-IEOM se tient à disposition des collectivités pour les assister dans leurs actions en faveur de l’intégration économique.

Enfin, l’Iedom a signé plusieurs accords de coopération, en 2024 avec la Banque centrale de Maurice et en 2025 avec la Banque centrale de Curaçao et de Sint-Maarten (CBCS) (*cf. infra*).

2. L’Agence française de développement (AFD)

L’Agence française de développement (AFD) est l’opérateur public chargé de mettre en œuvre la politique de développement solidaire de la France, dans « *les pays les plus vulnérables* » et « *les pays à revenus intermédiaires* »⁽¹⁾, y compris ceux voisins des outre-mer.

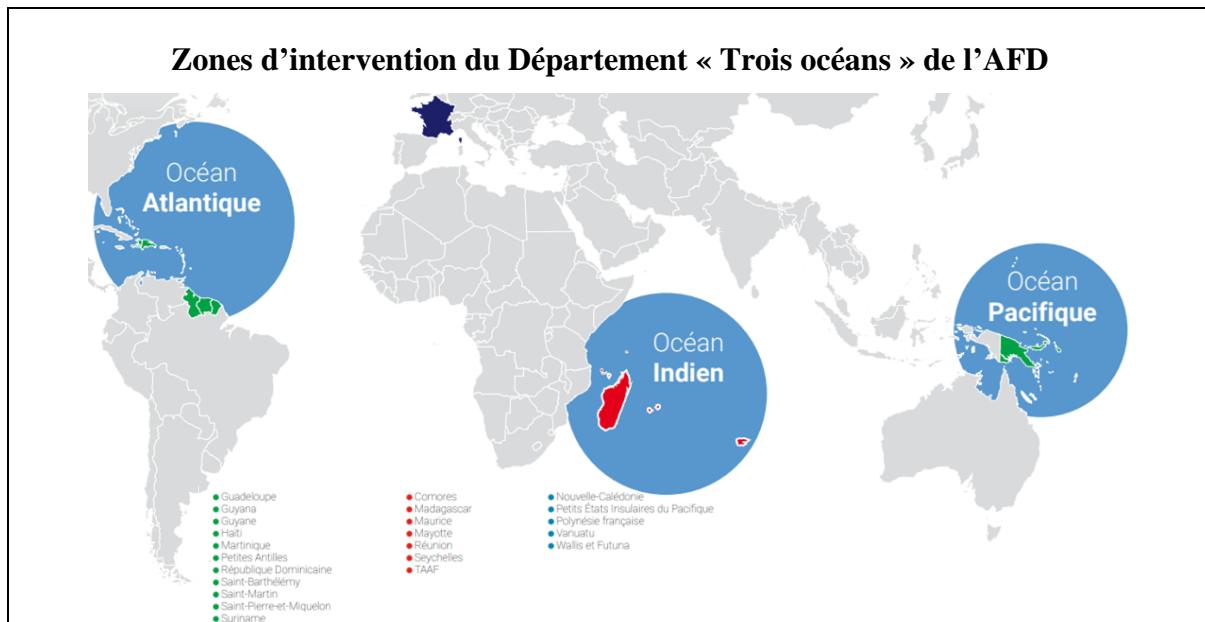
a. L’AFD participe au rayonnement des outre-mer et au développement de leurs bassins

Si elle n’a pas vocation à intervenir dans l’hexagone, l’AFD finance en revanche des projets dans les territoires ultramarins et dans les États qui les entourent, contribuant au rayonnement de la France, et de ses outre-mer.

Afin de mener ces actions au niveau de chaque bassin, l’AFD a créé, en 2019, le département « *Trois océans* », intervenant dans les bassins Atlantique, Indien et Pacifique, dont les territoires ultramarins sont les « *dénominateurs communs* ». Ses priorités sont de « *contribuer au développement économique et*

(1) [AFD, « Notre mission »](#).

social » et de « *renforcer la coopération régionale* »⁽¹⁾. L'intérêt de ce nouveau département est notamment de pouvoir financer des projets portant sur des thématiques concernant l'ensemble des bassins, en y associant, conjointement, les outre-mer et les autres États et territoires.



Pour ce faire, l'AFD entretient des relations avec les ambassades de France dans les pays environnents, notamment avec les services de coopération et d'action culturelle et les services économiques. Elle maintient également une coopération étroite avec les organisations régionales.

Au-delà du simple financement de projets, l'AFD cherche à « *agir depuis les outre-mer* » et à « *embarquer les talents français ultramarins pour les projeter à l'international* ». Il est en effet important, de valoriser les savoir-faire et les compétences issues des territoires ultramarins, reconnus et demandés. C'est notamment le rôle d'Expertise France, filiale de l'AFD qui se consacre à la coopération technique.

En effet, pour les représentants de la direction régionale pour l'océan Atlantique rencontrés en Martinique, le rôle de l'AFD est en effet aussi de s'assurer que les actions financées, dans les bassins régionaux des outre-mer, par les fonds consacrés à la coopération régionale profiteront aussi à ces territoires.

Lorsque des dispositifs permettant de flécher ces moyens vers les acteurs ultramarins sont mis en place, les acteurs s'en saisissent⁽²⁾. Sans de telles initiatives ciblées, les structures de la société civile ultramarine, souvent petites, n'ont que peu de chances de remporter les appels à projets lancés au niveau national.

(1) « [Trois océans - Une stratégie régionale au service d'un monde en commun](#) ».

(2) Le programme [Coréom](#) par exemple, dévolu aux associations, a permis de financer seize projets.

b. L'exemple de la direction régionale pour l'océan Atlantique (DROA)

Les rapporteurs ont été reçus par le directeur régional océan Atlantique, Marc Dubernet, et son équipe. Basée à Fort-de-France, la direction compte cinq agences dans la zone, y compris une à Haïti.

Présentée en 2024, la nouvelle stratégie de la DROA se développe autour de trois thématiques : la biodiversité et l'adaptation climatique, le genre et la dignité humaine et la sécurité sanitaire régionale.

Dans la logique d'intervention du département « Trois océans », la DROA soutient des projets relatifs à des sujets communs à l'ensemble de la zone. Il s'agit par exemple :

– en matière de prévention et de gestion des risques de catastrophes naturelles et sanitaires, du soutien à la Croix-Rouge française et à sa Plateforme d'intervention régionale Amériques Caraïbes (PIRAC) (5 500 000 €)⁽¹⁾ ;

– en matière de lutte contre les sargasses, de deux projets : le projet Sarg'coop (300 000 €)⁽²⁾ et le projet « Coordination régionale et gestion intégrée des sargasses dans la Caraïbe » (8 000 000 €)⁽³⁾.

c. Dans un monde en recomposition, l'aide au développement est plus importante que jamais

En effet, l'arrêt presque total des actions d'USAID, l'Agence américaine pour le développement international, a mis fin à des programmes essentiels – par exemple dans la lutte contre la propagation des épidémies – dans des pays défavorisés. Cela pourrait contribuer à déstabiliser les régions dans lesquelles se trouvent certains outre-mer français.⁽⁴⁾

L'action de l'AFD y revêt donc une importance accrue, au-delà du seul rayonnement de la France. C'est par exemple le cas aux Comores, bien que cette action fasse l'objet de certaines critiques (*cf. infra*).

Dans ce but, pour Arnaud Mentré, il est nécessaire de mieux intégrer les projets menés par l'AFD dans les stratégies de bassins définies dans l'enceinte des conférences de coopération régionale, puis dans le dialogue avec les organisations régionales. Cette nécessité est également soulignée par les représentants de la DROA : « *quand l'AFD élabore sa stratégie, il n'y a rien autour* ».

Recommandation n° 7 : intégrer les actions de l'AFD dans l'élaboration des stratégies de bassin.

(1) [AFD, « Soutenir les activités de la Plateforme d'intervention régionale Amériques-Caraïbes \(PIRAC\) ».](#)

(2) [AFD, « Sarg'Coop : accompagner la mise en place d'un réseau caribéen de lutte contre les algues sargasses ».](#)

(3) [AFD, « Coordination régionale et gestion intégrée des sargasses dans la Caraïbe ».](#)

(4) [Revue nationale stratégique, 14 juillet 2025.](#)

3. Les acteurs de la Francophonie

Les territoires ultramarins contribuent, dans leur environnement géographique, à la politique de développement de la francophonie. En effet, dans leurs régions respectives, ces territoires font vivre la langue française et constituent des relais des réseaux de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ou des Instituts français.

Plusieurs territoires ultramarins accueillent ainsi des antennes de l'Alliance française, réseau d'associations permettant de promouvoir et d'enseigner la langue française à travers le monde. En Guyane par exemple, l'antenne locale, basée à Cayenne, accueille 400 à 500 personnes chaque année, issues d'environ trente nationalités différentes, afin de suivre des cours de « français langue étrangère » et de passer ensuite des certifications de langue⁽¹⁾.

Cet effort en faveur de l'enseignement du français est particulièrement important pour faire en sorte que la langue ne soit pas un obstacle aux échanges internationaux, par exemple dans la Caraïbe, majoritairement anglophone (*cf. infra* concernant l'Alliance française de Sainte-Lucie). Elle permet aussi, selon les mots de Christiane Bourgeois, conseillère régionale de coopération et d'action culturelle à l'ambassade de France à Sainte-Lucie, de « *créer des ambassadeurs de la France, de sa culture et de ses valeurs* ».

Ce rayonnement est relayé au sein de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). Créée en 1970, cette organisation regroupe aujourd'hui quatre-vingt-treize États et gouvernements, dont certains entretiennent des liens privilégiés avec les territoires ultramarins, comme Sainte-Lucie avec la Martinique, Madagascar avec La Réunion ou encore le Vanuatu avec la Nouvelle-Calédonie.

Par ailleurs la Nouvelle-Calédonie est membre associé de cette organisation depuis 2016, et le gouvernement de la Polynésie française en est observateur depuis 2024. Ce statut a par exemple permis à la Nouvelle-Calédonie de promouvoir des actions en faveur de l'enseignement de la langue française dans le Pacifique⁽²⁾.

Enfin, l'utilisation commune de la langue française a donné l'opportunité à certains territoires ultramarins de nouer des partenariats avec des États de la région, par exemple pour soutenir des programmes de mobilité étudiante⁽³⁾. De plus, la Commission de l'océan Indien (COI), dont la France est membre au titre de La Réunion, est l'une des rares organisations régionales à n'avoir que le français pour langue officielle.

(1) [Catherine Lama pour Guyane la 1^{re}, L'Alliance Française : une association qui joue un rôle essentiel pour l'apprentissage du français langue étrangère en Guyane, 5 septembre 2023.](#)

(2) [Amélie Lakrafi et Aurélien Taché, Rapport d'information déposé par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux d'une mission d'information constituée le 30 octobre 2024 sur l'avenir de la francophonie, 25 juin 2025.](#)

(3) [Programme Interreg VI océan Indien 2021-2027, approuvé par la Commission européenne le 14 juillet 2025.](#)

II. LES COLLECTIVITÉS, ENTRE RÉELLE AFFIRMATION, MANQUE D'AMBITIONS ET MANQUE DE SOUPLESSE

A. LES ACTEURS DES COLLECTIVITÉS

1. Des services dédiés à la coopération internationale

Les actions de coopération régionale ultramarines, en particulier celles des collectivités ayant été dotées de prérogatives conséquentes, impliquent l'intervention d'un très large panel d'acteurs.

En premier lieu, ces actions de coopération régionale sont menées par les exécutifs de ces collectivités ultramarines. Ce sont en effet les présidents des exécutifs locaux, le cas échéant après intervention de l'assemblée délibérante, qui peuvent se voir attribuer les pouvoirs spécifiques dont dispose leur collectivité en matière de relations internationales.

En conséquence, l'administration des collectivités ultramarines comprend, dans de nombreux, cas un service spécifique. Ainsi, on compte parmi les directions de l'administration du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie un « *service de la coopération régionale et relations extérieures* », chargé, « *en coordination avec l'ensemble des services du gouvernement, des provinces et de l'État, de conduire et de suivre les actions relevant de la mise en œuvre de la politique régionale définie par le président du gouvernement.* »⁽¹⁾

Ce service comporte notamment un pôle « affaires européennes », qui gère les actions et fonds lié au statut de pays et territoire d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie (*cf. infra*).⁽²⁾

L'existence de tels services n'est pas l'apanage des territoires les plus autonomes. Lors de leur déplacement en Guadeloupe, les membres de la présente mission d'information ont pu s'entretenir avec les équipes des services chargés de la diplomatie territoriale et de la coopération opérationnelle.

2. Des représentants des collectivités dans les ambassades et les organisations internationales

La loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique a ouvert à l'ensemble des Drom la possibilité de « *désigner des agents publics de la collectivité territoriale chargés de la représenter au sein des missions diplomatiques de la France* »⁽³⁾.

(1) [Site du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Coopération régionale et relations extérieures](#).

(2) [Site « Coopération régionale et relations extérieures » du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie](#).

(3) Dans le CGCT : article [L. 4433-4-5-1](#) pour la Guadeloupe et la Réunion ; article [L. 7153-10](#) pour la Guyane ; article [L. 7253-10](#) pour la Martinique ; la loi Letchimy a étendu cette possibilité à Mayotte (article [L. 7334-10](#) à compter du 1^{er} janvier 2026).

En outre, la loi Letchimy a permis que ces agents soient « *présentés aux autorités de l'État accréditaire aux fins d'obtention des priviléges et immunités reconnus par la convention de Vienne sur les relations diplomatiques en date du 18 avril 1961* »⁽¹⁾.

Les membres de la présente mission ont ainsi pu s'entretenir avec le représentant de la Collectivité territoriale de Martinique installé au sein de l'ambassade de France à Sainte-Lucie, Jean-Yves Lacascade. Les actions diplomatiques des exécutifs ultramarins comme celles de l'État intéressant les outre-mer ne pouvant être bien exercées que dans le cadre d'un dialogue constant entre ces entités, le rôle de ces « *agents de liaison* », pleinement intégrés aux équipes des ambassades, est essentiel. Ainsi, le rôle de Jean-Yves Lacascade a été important dans le processus d'adhésion de la Martinique à la Caricom, en lien avec l'ambassadeur de France auprès de cet organisme, Arnaud Mentré.

Les collectivités ultramarines disposent également d'agents chargés de les représenter au sein des organisations internationales auxquelles elles appartiennent en tant que membres, membres associés ou observateurs. Les rapporteurs ont ainsi rencontré le chargé de coopération de la région Guadeloupe à l'OECO, Mendy Kilo.

En Nouvelle-Calédonie, un réseau très structuré de délégués, représentant la collectivité dans les ambassades de certains États du Pacifique, a été créé en 2012, dans le cadre d'une convention entre le MEAE, le MOM et le gouvernement local. Après un recrutement sélectif, ces délégués ont suivi une formation exigeante d'un an, organisée en partenariat avec Sciences Po Paris⁽²⁾, pour un coût total de plusieurs dizaines de milliers d'euros. Jusqu'à cinq de ces délégués ont été en poste simultanément, entre 2019 et 2024, en Australie, en Nouvelle-Zélande, aux Fidji, au Vanuatu et en Papouasie-Nouvelle-Guinée.

Ce système, lent et coûteux, est en cours de réforme et de simplification, dans le cadre d'un dialogue entre le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, le SPP et le MEAE. Il serait en particulier envisagé d'adosser la formation aux formations initiales des diplomates du MEAE, dispensées par l'académie diplomatique et consulaire.

Pour les rapporteurs, cette réflexion pourrait être l'occasion d'élaborer un programme de formation à la diplomatie destiné à l'ensemble des acteurs des collectivités territoriales ultramarines participant à l'action extérieure de leur collectivité.

Recommandation n° 8 : élaborer un programme de formation à la diplomatie à destination de l'ensemble des acteurs des collectivités territoriales ultramarines participant à l'action extérieure de leur collectivité.

(1) Article 26 de la [loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional](#).

(2) [William Kromwel et Denis Rousseau-Kaplan, « Les nouveaux délégués régionaux de la Calédonie sont formés », Nouvelle-Calédonie la 1^{re}, 8 juin 2019](#).

B. DES COMPÉTENCES DIVERSES, LIMITÉES, ET PARFOIS INCOMPRÉHENSIBLES

1. Dans les Drom, la loi Letchimy montre ses limites

a. Une coordination et une planification encore insuffisantes

Les collectivités ne semblent pas s'être saisies de l'outil de planification que devait être le programme-cadre de coopération régionale : seule la Martinique s'est dotée de cet outil qui simplifie pourtant significativement l'action extérieure des collectivités⁽¹⁾. Cette dernière, de plus, a choisi d'en faire davantage un plan d'action en matière d'action extérieure qu'un programme de négociations à venir.

Ces programmes pourraient pourtant être, dans chaque bassin et pour chaque collectivité, les prolongements opérationnels des orientations définies dans les conférences de coopération régionale.

Et les départements ?

Dans les deux territoires dans lesquels département et région continuent d'exister séparément – la Guadeloupe et La Réunion –, les autorités départementales bénéficient de la plupart des prérogatives accordées aux autorités régionales en matière internationale.

Toutefois, elles ne peuvent pas, contrairement aux régions⁽²⁾, adhérer aux organismes régionaux. C'est ainsi bien la région Guadeloupe qui a adhéré à l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OEKO) en mars 2019, le département n'étant pas mentionné dans l'accord⁽³⁾. Rien ne semble prévu dans les matières relevant des départements.

Aucune instance de dialogue entre les deux collectivités en matière d'action internationale ne semble en outre formellement exister, alors mêmes qu'elles peuvent chacune agir en la matière.

De plus, il pourrait sembler nécessaire d'actualiser la rédaction des articles L. 3441-3 et L. 4433-4-7 du CGCT, qui mentionnent encore le « *conseil général* ».

b. Des dispositions parfois obsolètes

La stratification progressive des dispositions relatives à l'action extérieure des outre-mer ne s'est pas toujours accompagnée de la nécessaire coordination juridique, engendrant plusieurs anomalies.

(1) [Sénat, Christian Cambon, Stéphane Demilly, Georges Patient, Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la coopération et l'intégration régionales des outre-mer - volet 1 : bassin océan Indien, 17 septembre 2024.](#)

(2) [Article L. 4433-4-5 du CGCT.](#)

(3) [Décret n° 2020-32 du 20 janvier 2020 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation des États de la Caraïbe orientale \(OEKO\) concernant l'adhésion de la région Guadeloupe à l'OEKO en qualité de membre associé, signé à Basse-Terre le 14 mars 2019.](#)

Ainsi, le champ géographique des pouvoirs confiés aux Drom présente certaines particularités :

- l'article L. 3441-3 du CGCT permet au « *président du conseil général des départements d'outre-mer* » d'être habilité à « *négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires situés, selon le cas, dans la Caraïbe ou sur le continent américain voisin de la Caraïbe, dans la zone de l'océan Indien ou sur les continents voisins de l'océan Indien* » ;
- l'article L. 4433-4-2 du même code permet au « *président du conseil régional de Guadeloupe et de la Réunion* » d'être habilité à « *négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires situés, selon l'environnement géographique de chaque région, dans la Caraïbe ou dans la zone de l'océan Indien ou sur les continents voisins de l'océan Indien* ».

Est-ce à dire que, en Guadeloupe, seul le président du conseil départemental, et non le président du conseil régional, pourrait négocier avec les États continentaux voisins de la Caraïbe ?

Cela est d'autant plus surprenant que le président de la collectivité territoriale de Saint-Martin, par exemple, peut, lui, être habilité à négocier des accords avec « *les États d'Amérique et de la Caraïbe* »⁽¹⁾.

Enfin, certaines différences existent entre les Drom de droit commun et les collectivités territoriales uniques de Martinique et de Guyane, par exemple en matière de saisine par l'État d'un projet d'accord concernant le territoire :

Article L. 4433-4	Articles L. 7153-1 et L. 7253-1
Le conseil régional <u>peut être saisi</u> pour avis de tous projets d'accords concernant la coopération régionale en matière économique, sociale, technique, scientifique, culturelle, de sécurité civile ou d'environnement entre la République française et les États de la mer Caraïbe [s'agissant de la Guadeloupe, ou] les États de l'océan Indien [s'agissant de la Réunion].	L'assemblée de [Guyane/Martinique] <u>est saisie</u> pour avis de tout projet d'accord concernant la Martinique dans le cadre de la coopération régionale en matière économique, sociale, technique, scientifique, culturelle, de sécurité civile ou d'environnement entre la République française et les États ou territoires de la Caraïbe.

Il semble donc opportun de procéder à une réécriture de ces dispositions en ce qui concerne les Drom, afin de les unifier en les réunissant dans une division spécifique du CGCT, applicable tant aux collectivités de droit commun qu'aux CTU. Cela pourrait en outre simplifier une éventuelle extension de ces dispositions aux COM relevant du régime de l'identité législative.

Recommandation n° 9 : procéder à une réécriture des dispositions relatives à l'action extérieure des Drom, afin de les unifier en les réunissant dans une division spécifique du CGCT.

De plus, certaines évolutions n'ont pas encore été traduites dans les textes.

(1) Articles [LO. 6351-14](#) et [LO. 6351-15](#) du CGCT.

Ainsi, la composition de la conférence de la coopération régionale Antilles-Guyane est fixée à la fois à l'article L. 4433-4-7 et à l'article R. 4433-30, seule cette dernière disposition réglementaire prévoyant la présence de représentants de Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Recommandation n° 10 : inscrire dans les dispositions organiques relatives à Saint-Barthélemy et Saint-Martin le fait que leurs autorités sont représentées à la conférence de la coopération régionale Antilles-Guyane.

En outre, l'élargissement à Saint-Pierre-et-Miquelon du champ de compétence de l'ambassadeur délégué et sa nouvelle dénomination subséquente d'« *ambassadeur chargé de la coopération régionale dans la zone Atlantique* » ne sont pas inscrits dans le CGCT.

Recommandation n° 11 : inscrire dans le CGCT l'extension à Saint-Pierre-et-Miquelon du champ de compétence de l'ambassadeur délégué.

2. La situation parfois absurde des « Saints »

Si Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon ont fait le choix, dans le cadre de la spécialité législative, d'un très large alignement sur le droit commun des Drom, ce régime juridique entraîne, dans certains cas, des situations difficilement compréhensibles.

Cette situation tient fréquemment à ce que les dispositions applicables à ces territoires relèvent de la loi organique et que leur modification relève, en conséquence, d'un processus parlementaire plus rigide.

Ainsi, les dispositions du chapitre du CGCT relatif à l'action extérieure des collectivités territoriales⁽¹⁾ ne sont pas au nombre de celles dont l'application est étendue à ces trois territoires⁽²⁾.

Bien que des dispositions similaires existent partiellement, cette particularité les prive du droit d'élaborer un programme-cadre de coopération régionale, ou encore de désigner des agents territoriaux représentant la collectivité dans les ambassades.

C. MALGRÉ LES DISCOURS, LES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES NE S'EMPARENT PAS TOUTES DES POUVOIRS DIPLOMATIQUES QUI LEUR SONT DÉVOLUS

Pour certains observateurs, les élus locaux ne font pas tous l'effort de « rayonner » à l'échelle de leur bassin, quand bien même de nombreux liens

(1) [Chapitre V du Titre unique du Livre I^r de la Première partie](#).

(2) Énumérées respectivement aux articles [LO. 6213-6](#) et [L. 6213-7](#), [LO. 6313-6](#) et [LO. 6313-7](#), et [LO. 6413-5](#) et [LO. 6413-6](#).

informels existent. Il est encore difficile pour certains élus de se saisir de l'ensemble des pouvoirs dont ils disposent pour passer, de concert avec l'État, de la coopération régionale à la diplomatie ultramarine. La diplomatie ultramarine est, pour certains, « *sous-exploitée* » par les exécutifs ultramarins.

Si la Martinique s'est dotée d'un programme-cadre et si Saint-Martin a rédigé un plan de voisinage régional, il n'y a pas, dans la plupart des autres collectivités, de véritable stratégie d'action extérieure.

Au sein des organisations régionales dont leurs territoires sont membres, les exécutifs ultramarins négligent parfois de se rendre à des rendez-vous de haut niveau.

De plus, certains observent que les collectivités ultramarines membres d'une même organisation régionale ne prennent pas toujours le temps de dialoguer entre elles pour définir une position commune en amont des réunions de cette organisation. Certaines ne semblent d'ailleurs pas voir l'intérêt d'adhérer à de nouvelles organisations régionales.

Enfin, et surtout, alors même que les rapporteurs ont contacté l'ensemble des exécutifs ultramarins, plusieurs d'entre eux n'ont pas répondu. C'est regrettable, et révélateur d'un certain manque d'intérêt pour le sujet.

D. LES ORGANISATIONS RÉGIONALES

1. L'appartenance des outre-mer aux organisations régionales de leur bassin est un objectif largement atteint

Pour les outre-mer, participer aux organisations régionales est un moyen aussi rapide qu'indispensable de s'intégrer dans leur environnement régional. Ce d'autant plus que les compétences exorbitantes dévolues aux outre-mer en matière d'action extérieure leur octroient le droit d'y adhérer en leur nom propre en tant que membre observateur ou associé, voire en tant que membre de plein exercice s'agissant de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie. Dans certains cas néanmoins, tel celui de la Commission de l'océan Indien (COI), c'est la France qui a adhéré – en l'espèce au nom de La Réunion.

Aujourd'hui, les outre-mer sont donc membres d'un très grand nombre d'organisations internationales.

Comme l'exposent Fred Constant et Véronique Bertile : « *Ces adhésions concertées avec l'État qui les a encadrées plus ou moins strictement poursuivent plusieurs objectifs : affirmer leur identité et appartenance régionales, stimuler le développement de leur économie et promouvoir des intérêts propres qui ne coïncident pas toujours avec ceux de l'État. Elles visent également à mettre en*

réseau des territoires éloignés, mais aussi à élaborer des politiques publiques communes et à mutualiser des moyens financiers et humains limités. » ⁽¹⁾

Le maintien de ce soutien fait partie de la stratégie nationale : « *Dans les outre-mer, la France soutiendra l'adhésion et la participation des collectivités territoriales aux organisations régionales, tout en y renforçant sa représentation (notamment dans le Pacifique).* » ⁽²⁾

2. Qui paie les contributions ?

Si l'adhésion des collectivités territoriales ultramarines à ces organisations est encouragée par l'État et est utile à la diplomatie nationale, elle a un prix.

Ainsi, Véronique Bertile attire l'attention des rapporteurs sur le coût de la contribution due, par les Drom, aux organisations régionales dont ils sont membres, qui est à leur charge. Quelle est, en effet, la nature juridique de ces contributions ? S'agit-il d'une dépense exigible au sens du CGCT ⁽³⁾ ?

Comment qualifier juridiquement une dépense exigible due par une collectivité au titre d'un traité international conclu au nom de l'État ? Le cadre de l'article 72-2 de la Constitution, en particulier, qui prévoit la compensation par l'État des compétences transférées aux collectivités territoriales, ne permet pas d'éclaircir la nature de ces contributions ni, *a fortiori*, d'assurer la pérennité de leur financement.

Il semble donc nécessaire de mener une réflexion sur la nature juridique des contributions dues par les Drom aux organisations internationales au regard du droit des finances publiques locales.

Recommandation n° 12 : mener une réflexion sur la nature juridique des contributions dues par les Drom aux organisations internationales au regard du droit des finances publiques locales.

Plus largement, pour Jean-Christophe Duton, secrétaire général du Réseau des Talents de l'outre-mer, la nécessité, pour les outre-mer, de mener une coopération internationale justifierait une majoration de leurs dotations financières.

(1) *Fred Constant et Véronique Bertile, « Insertion des outre-mer dans leur environnement régional », in Fred Constant, Jean-Christophe Gay ; Atlas des outre-mer, Autrement, septembre 2025.*

(2) [*Revue nationale stratégique, 14 juillet 2025.*](#)

(3) *Voir l'article L. 4321-1 s'agissant des régions.*

III. L'UNION EUROPÉENNE : UN ACTEUR INCONTOURNABLE

A. LES RUP SONT REPRÉSENTÉES À BRUXELLES

À Bruxelles, un bureau de représentation des régions ultrapériphériques (RUP) regroupe les représentations des six RUP françaises (les cinq Drom et Saint-Martin). Cela témoigne de l'importance, pour ces territoires du dialogue direct avec les instances européennes et des discussions qui s'y déroulent.

Le CGCT autorise en effet les Drom à créer de telles représentations. La Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie en ont également le droit, mais ne semblent pas en avoir fait usage.

Ces représentations sont essentielles pour porter auprès des instances européennes les spécificités de ces territoires.

Des institutions bruxelloises plus à l'écoute ?

Pour certains observateurs, « *les RUP peuvent s'appuyer sur la Commission européenne quand la France ne va pas dans la bonne direction* ». « *Il y a des gens un peu plus sérieux à Bruxelles qu'à Paris* », ont ainsi pu entendre les rapporteurs.

B. DANS LES RUP COMME DANS LES PTOM, L'UNION EUROPÉENNE JOUE UN RÔLE ESSENTIEL DANS LE FINANCEMENT DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE

Comme le rappellent Véronique Bertile et Fred Constant, l'Union européenne est « le principal bailleur de fonds »⁽¹⁾ de l'insertion régionale des outre-mer.

Les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) sont des territoires ultramarins placés sous la souveraineté d'un pays membre de l'Union européenne mais qui, dans une volonté d'une large autonomie, ont opté pour un statut d'association et non d'intégration, comme c'est le cas des RUP. En conséquence, les PTOM ne peuvent prétendre qu'aux fonds de l'Instrument européen pour le voisinage. À ce titre, 500 millions d'euros étaient alloués à l'ensemble des PTOM pour la période 2021-2027 (dont la moitié pour le Groenland)⁽²⁾. Toutefois, la Commission européenne a annoncé, début septembre 2025, le doublement de ces sommes⁽³⁾.

Les RUP, pleinement intégrées dans l'Union européenne, bénéficient quant à elles du programme Interreg, dont l'objectif est de « *promouvoir le développement*

(1) Fred Constant et Véronique Bertile, « Insertion des outre-mer dans leur environnement régional », in Fred Constant, Jean-Christophe Gay ; Atlas des outre-mer, Autrement, septembre 2025.

(2) [Toute l'Europe, « Les pays et territoires d'outre-mer \(PTOM\) », 19 novembre 2024](#).

(3) [Carole Petit, « L'UE va doubler son soutien aux pays et territoires d'Outre-mer, dont le Groenland », Guadeloupe la 1^{re}, 3 septembre 2025](#).

harmonieux du territoire de l'Union à différents niveaux en favorisant la coopération transfrontalière, la coopération transnationale, la coopération interrégionale et, depuis 2000, la coopération pour les régions ultrapériphériques »⁽¹⁾.

Le volet D du programme Interreg 2021-2027 est dévolu à cette coopération, quatre de ses cinq programmes étant consacrés aux RUP françaises :

- Interreg océan Indien, doté de 62,3 millions d'euros, dont l'autorité de gestion est le conseil régional de La Réunion ;
- Interreg Caraïbes, doté de 67,9 millions d'euros, dont l'autorité de gestion est le conseil régional de Guadeloupe ;
- Interreg Amazonie, doté de 18,9 millions d'euros, dont l'autorité de gestion est la collectivité territoriale de Guyane ;
- Interreg Canal du Mozambique, doté de 10,2 millions d'euros, dont l'autorité de gestion est le département-région de Mayotte.

Comme le rappellent Véronique Bertile et Fred Constant, ces fonds permettent à l'UE de financer des projets destinés à apporter aux RUP et PTOM « *des relais de croissance et d'emploi dans leur espace géographique respectif* ». Ils citent, parmi ces projets, « *le pont sur l'Oyapock entre la Guyane et le Brésil inauguré le 18 mars 2017, la lutte contre les sargasses lancée en 2019, l'optimisation des systèmes énergétiques solaires dans l'océan Indien en cours depuis 2021, la modernisation de la pêche et de la perliculture en Polynésie française engagée en 2018 ou encore la modernisation de l'aéroport de Nouméa-Magenta initiée en 2017.* »⁽²⁾

C. GÉRÉS PAR LES COLLECTIVITÉS, LES FONDS EUROPÉENS SONT UNE FACETTE IMPORTANTE DE LEUR RÔLE À L'INTERNATIONAL, À CONDITION DE BIEN SAVOIR LES UTILISER

Véronique Bertile rappelle que la question des fonds européens est essentielle pour comprendre l'émergence des collectivités territoriales en matière d'action extérieure. En effet, « *les financements de la coopération régionale sont maintenant aux mains des collectivités territoriales* », et non dans celles de l'État. Les ambassades des pays environnants échangent donc nécessairement avec ces collectivités territoriales pour les mettre en relation avec les acteurs des territoires environnants lors de la conception des projets de coopération régionale.

Cependant, selon Nathalie Broadhurst, alors directrice des Amériques et des Caraïbes au MEAE, « *les programmes Interreg ne sont pas exploités de façon*

(1) [Commission européenne, « INTERREG VI Strand D- Cooperation in the Outermost Regions ».](#)

(2) *Fred Constant et Véronique Bertile, « Insertion des outre-mer dans leur environnement régional », in Fred Constant, Jean-Christophe Gay ; Atlas des outre-mer, Autrement, septembre 2025.*

optimale du fait d'un manque d'expertise et de ressource humaine qualifiée ». L'élaboration d'un dossier de demande de subvention est en effet très complexe et requiert des compétences spécifiques. Pour cette raison, les bénéficiaires des fonds sont donc souvent les mêmes : ceux qui disposent des moyens humains suffisant pour élaborer des dossiers de demande.

De plus, les collectivités qui exercent le rôle d'autorité de gestion des fonds n'ont pas forcément, pour leur utilisation, les mêmes objectifs que les autres.

Afin de mettre fin à cet effet d'éviction, Nathalie Broadhurst suggère que, dans chaque collectivité ultramarine, un élu ou un agent s'occupe spécifiquement des financements européens, en établissant une stratégie de mobilisation de ces fonds. De telles compétences ne peuvent néanmoins être développées dans les collectivités qu'avec le soutien des services de l'État.

IV. ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES, UN BESOIN DE RESPECT ET DE DIALOGUE POUR DÉPASSER LES MALENTENDUS

Si la dimension coconstruite de la diplomatie ultramarine semble désormais admise, elle se heurte, dans les faits, à des obstacles tenant à la difficulté, pour l'État d'une part et pour les élus ultramarins d'autre part, de se comprendre.

A. LA DIPLOMATIE RESTE DANS LES MAINS DE L'ÉTAT

L'action extérieure étant une compétence régaliennne, les exécutifs ultramarins ne sauraient, dans l'exercice de leur action extérieur, se substituer à l'État ni s'affranchir de sa tutelle.

1. Les élus locaux agissent sous sa « supervision »

Si les exécutifs locaux peuvent désormais être habilités à négocier des accords et à les signer, c'est toujours au nom de l'État et munis de ses « instructions et pouvoirs », même quand il s'agit d'un accord portant sur l'adhésion de la collectivité en tant que telle à une organisation régionale.

Le représentant de l'exécutif local habilité à négocier ou à signer des accords internationaux représente l'État, et ce sont donc bien les services de l'État, en l'espèce du Quai d'Orsay, qui sont habilités à lui donner les consignes et les instructions en la matière. Dans l'exercice de ces compétences, l'élu ultramarin est, en quelque sorte, semblable au maire lorsqu'il agit en tant qu'agent de l'État, officier d'état civil ⁽¹⁾ ou officier de police judiciaire ⁽²⁾. L'État conserve, en matière de relations extérieures, ce que Pierre-Yves Chicot nomme la « *prééminence* ».

(1) [Articles L. 2122-27 à L. 2122-34-2 du CGCT, « Attributions exercées au nom de l'État ».](#)

(2) [Article 16 du code de procédure pénale](#). Voir notamment : [Assemblée nationale, Sébastien Jumel, Violette Spillebout, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation sur le statut de l'élu local, 20 décembre 2023](#).

Ainsi, l'accord par lequel la Martinique est admise au sein de la Caricom est bien un « *accord entre la Communauté des Caraïbes et le Gouvernement de la République française définissant les conditions d'octroi à la Martinique du statut de membre associé de la Communauté des Caraïbes* », que le président Letchimy a signé « *pour le Gouvernement de la République française* », et non au nom de la collectivité territoriale de Martinique. Le président Letchimy n'a d'ailleurs pas été habilité à signer, le même jour, le protocole sur les priviléges et immunités de la Caricom.

Ces discussions se mènent en effet, précise le CGCT, « *dans le respect des engagements internationaux de la République* ». Les larges pouvoirs dont disposent les outre-mer s'exercent donc, en accord avec les services diplomatiques de l'État, sur la forme comme sur le fond.

2. Les élus locaux ont besoin du savoir-faire diplomatique du Quai d'Orsay

Cette subordination se justifie aussi par le fait que les services de l'État sont détenteurs des compétences nécessaires pour mener ces discussions ; le programme-cadre adopté en 2023 par la collectivité territoriale de Martinique demande ainsi à l'État de fournir, pour son exécution, des moyens d'expertise.

Augmenter le nombre d'Ultramarins dans la diplomatie

Pour Jean-Christophe Duton, secrétaire général du réseau des Talents de l'outre-mer, il est nécessaire d'améliorer l'accès des Ultramarins, en particulier des plus jeunes, aux carrières de la diplomatie française. Il propose en particulier d'inciter les jeunes ultramarins à postuler aux nombreux postes de volontariat international en administration (VIA) offerts au sein des ambassades françaises.⁽¹⁾

B. ENTRE L'ÉTAT ET LES ÉLUS LOCAUX, IL FAUT DE LA CONFIANCE ET DU RESPECT

1. L'État doit abandonner sa méfiance à l'égard des élus ultramarins

Selon Serge Letchimy, « *actuellement, tout doit passer par les ambassades : les présidents des collectivités ne sont pas vraiment intégrés dans les correspondances diplomatiques* ».

En effet, le Quai d'Orsay n'est sans doute pas encore assez habitué à ce que la voix de la France soit incarnée par des élus locaux, de surcroît ultramarins et parfois autonomistes voire indépendantistes. Pour Fred Constant, « *les outre-mer, ne sont pas un sujet en tant que tel au Quai d'Orsay, car ils font partie de la République : c'est un sujet de politique intérieure* ».

(1) diplomatie.gouv.fr/actualites/volontaires-internationaux.

Ainsi, au-delà des outils, qui existent désormais, c'est une confiance qu'il faut construire entre les outre-mer et le ministère de l'Europe et des affaires étrangères. Pour Jean-Claude Brunet, ce changement est en cours, sans toutefois que ne soit contesté le rôle de chef de file du MEAE.

2. Les élus ultramarins doivent informer l'État de leurs actions en matière internationale et accepter son rôle de supervision

Le rôle de l'État, en matière de diplomatie, est donc encore indispensable, comme le montrent plusieurs succès diplomatiques, telles les récentes adhésions à la Caricom ou à l'OECO.

Les collectivités ultramarines doivent donc accepter de mener, en la matière, un dialogue permanent avec l'État. La diplomatie ultramarine est bien coconstruite, et non totalement déléguée aux outre-mer, y compris dans les collectivités les plus autonomes. La plupart du temps, cela fonctionne sans difficulté, comme exposé *supra*. Dans ce dialogue, le rôle des ambassadeurs délégués est essentiel.

Or, les élus, quant à eux, ont du mal à voir leur parole, qu'ils veulent libre et politique, être encadrée par les services administratifs diplomatiques.

Nathalie Broadhurst, alors directrice des Amériques et des Caraïbes, rappelait la nécessité, pour les collectivités territoriales, de tenir le MEAE informé de leurs actions en matière internationale, pour permettre la coopération et la coordination avec l'État. En effet, la diplomatie reste définie au niveau national.

La confiance, poursuit-elle, est donc indispensable pour agir dans un esprit de complémentarité et de subsidiarité. Des processus validés et clairs sont indispensables.

L'État doit, en particulier, pouvoir envoyer des lignes, qui ne sont pas des instructions, aux exécutifs des collectivités territoriales ultramarines, par exemple sur la position de la France concernant les fonds marins. Un cadre est nécessaire, « sans étouffer ni ligoter » les exécutifs locaux.

Réciprocement, poursuit Nathalie Broadhurst, il faut pouvoir intégrer les collectivités territoriales dans la définition de ces lignes, afin d'éviter toute contradiction dans la position de la France et dans sa parole.

Enfin, précise Madame Broadhurst, la capacité des outre-mer à agir à l'international ne peut pas nourrir une stratégie de critique de la France.

3. Certains comportements vexatoires pour les élus locaux ne doivent plus se produire

Plus largement, et bien qu'ils soient conscients de ne pas disposer de prérogatives de même nature que celles de l'État, certains exécutifs locaux ont témoigné, auprès des membres de la présente mission, de comportements de nature

vexatoire. « *Il y a eu plusieurs actes de mépris à l'égard des élus ultramarins de la part de diplomates ; c'est en train de disparaître, mais trop lentement* », déclare ainsi Fred Constant.

Serge Letchimy, évoquant les événements internationaux lors desquels il représente la Martinique, déclare : « *Je vis un malaise face à mes alter ego, et je me sens un peu amoindri, affaibli, par mon statut. C'est désobligeant.* » « *Au sommet de la Caricom, je suis resté deux jours dans un couloir* ».

Ces comportements sont parfois incompris des acteurs étrangers : Serge Letchimy explique ainsi que, lors de la cérémonie d'adhésion de la Martinique à la Caricom, c'est l'équipe de la première ministre de la Barbade Mia Mottley qui a demandé à Thani Mohamed Soilihi, alors ministre délégué chargé de la Francophonie et des Partenariats internationaux, venu parapher l'accord sur les priviléges et immunités, de quitter la salle lors de la signature, par Serge Letchimy, du second accord, portant adhésion de la Martinique à l'organisation

Les membres de la présente mission, s'ils sont attachés à la primauté de l'État en matière d'action internationale et reconnaissent que les prérogatives accordées en la matière aux outre-mer ne peuvent être exercées qu'en coordination avec l'État, demandent néanmoins à ce que les représentants des territoires ultramarins, lorsqu'ils exercent ces prérogatives internationales, soient tout simplement traités avec le respect dû à leur rang, mais aussi à leur statut de représentant des populations et des territoires ultramarins, dans leurs spécificités et singularités. L'État doit reconnaître que, s'il n'est pas dessaisi de la compétence qui est originellement la sienne en matière d'affaires étrangères, les compétences dont disposent en la matière les collectivités territoriales ultramarines leur confèrent des droits, et ne sont pas, selon le mot utilisé par Véronique Bertile pour appeler de ses vœux ce changement d'attitude, une simple « *faveur* ».

C. ENTRE L'ÉTAT ET LES ÉLUS LOCAUX, LA COOPÉRATION DOIT ENFIN ÊTRE INSTITUTIONNALISÉE

Il est aujourd'hui nécessaire de disposer d'instances spécifiques pour élaborer la diplomatie ultramarine et en suivre la mise en œuvre.

1. Une nécessaire clarification des compétences

Dans les organisations internationales dont les outre-mer sont membres, la participation des autorités ultramarines est limitée à leur champ de compétence⁽¹⁾, sans possibilité de prendre part à des réunions ou des actions qui, certes en dehors

(1) Ainsi, l'accord entre le Gouvernement de la République française et l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OECO) concernant l'adhésion de la région Guadeloupe à l'OECO en qualité de membre associé, publié par le [décret n° 2020-32 du 20 janvier 2020](#), précise que « la Guadeloupe participe aux délibérations des organes de l'Organisation l'OECO sur les questions relevant de sa compétence ».

de leurs compétences, concernent pourtant leur champ géographique. C'est par exemple le cas en matière de santé.

Dans un tel cas, les exécutifs locaux restent à la porte des réunions portant sur les matières dans lesquelles leurs collectivités ne sont pas compétentes, ce qui est parfois ressenti comme une humiliation.

Y compris lorsque les règles de l'organisation et les dispositions du traité d'adhésion le permettent, l'État ne prend pas toujours le relais, ce qui serait pourtant nécessaire pour accéder à l'information et la partager avec les collectivités. Cela n'est néanmoins possible que lorsque l'État est lui-même membre de l'organisation en question, ce qui n'est pas toujours le cas. Pour les rapporteurs, il serait donc nécessaire d'examiner dans quelles conditions les collectivités territoriales ultramarines peuvent, au sein des organisations dont elles sont membres, être habilitées à participer, en son nom, aux échanges relevant des compétences de l'État.

Recommandation n° 13 : examiner dans quelles conditions les collectivités territoriales ultramarines peuvent, au sein des organisations dont elles sont membres, être habilitées à participer, en son nom, aux échanges relevant des compétences de l'État.

2. La mise en place d'un dialogue

La nécessité, pour la France, de parler d'une seule voix à l'étranger implique que les désaccords entre l'État et les outre-mer soient aplatis en amont de ces expressions.

a. Pour éviter des divergences...

Afin de préserver la prééminence de l'État, les dispositions conférant aux collectivités territoriales ultramarines des compétences exorbitantes en matière d'action internationale comprennent de nombreuses « cordes de rappel » lui permettant de reprendre seul le pouvoir d'agir, dessaisissant ainsi les collectivités territoriales.

Cette « recentralisation » ne saurait néanmoins avoir lieu de façon intempestive, sauf à priver d'effet les dispositions conférant ces pouvoirs exorbitants.

Ainsi, en 1999, Alfred Marie-Jeanne avait interpellé le Gouvernement sur le retrait de la délégation de signature accordé au président de la région Guyane dans le cadre de l'Association des États de la Caraïbe (AEC) : ce revirement brutal avait selon lui pour objectif de l'empêcher d'approuver une déclaration hostile au transport de déchets nucléaire à laquelle la France s'opposait⁽¹⁾.

(1) [Assemblée nationale, 11ème législature, Question n° 1400, Alfred Marie-Jeanne, 2 juin 1999.](#)

b. ...et alors que les conférences de coopération régionales ne suffisent pas...

Le CGCT⁽¹⁾ institue des « *instances de concertation des politiques de coopération régionale* » dans les zones Antilles-Guyane et de l’océan Indien. Composées de représentants de l’État et des collectivités concernées, ces instances doivent « *se réunir au moins une fois par an en vue de coordonner les politiques menées par les collectivités et l’État* » et « *diffuser l’information relative aux actions menées dans la zone* ».

Elles prennent le nom de « *conférences de la coopération régionale* » Antilles-Guyane⁽²⁾ et de l’océan Indien⁽³⁾. Chaque conférence « *est informée des politiques et des programmes de coopération conduits par l’État et par les collectivités territoriales. Elle examine les actions permettant de coordonner ces politiques et ces programmes* ».

Événements majeurs en matière de coopération régionale, ces conférences se tiennent de manière tournante au sein de chacun des territoires de la zone concernée.

Elles permettent à l’ensemble des participants – exécutifs des collectivités concernées, préfets, ambassadeurs de France dans les pays de la zone, représentants des principales forces économiques, et invités thématiques – d’échanger sur le développement des actions de coopération régionale. Cette coordination est d’autant plus nécessaire que la plupart des outre-mer sont membres des principales organisations régionales de leur zone.

Auditionné par les membres de la présente mission, le directeur général des outre-mer, Olivier Jacob, a proposé de créer une telle conférence pour le Pacifique, ce qui n’existe pas actuellement, bien qu’une réunion annuelle réunisse le Quai d’Orsay, les ambassadeurs de la zone, et les représentants de l’État⁽⁴⁾.

Recommandation n° 14 : créer une conférence de la coopération régionale de l’océan Pacifique.

(1) [Article L. 4433-4-7](#).

(2) Article [R. 4433-29](#) du CGCT.

(3) Article [R. 4433-33](#) du CGCT.

(4) [Ils se sont également retrouvés à Wallis-et-Futuna à l’occasion de l’exercice « Croix du Sud ».](#)

Dernières conférences de coopération régionale Antilles-Guyane

XV^{ème} conférence (27-29 novembre 2019 en Guyane)

Points évoqués : environnement et mobilités / agriculture / visas avec les États de la région.

XVI^{ème} conférence (8-9 mars 2023 en Guadeloupe)

Points évoqués : santé et accès aux soins / environnement, prévention et gestion des risques et catastrophes naturels / mobilité des jeunes / enjeux économiques des liaisons aériennes et maritimes.

XVII^{ème} conférence (23-25 avril 2024 à Saint-Martin)

Thématique générale : « Saisir les opportunités et renforcer les synergies dans l'environnement régional ».

Points évoqués : soutien et coopération avec les pays voisins en matière de transition écologique et de préservation de l'environnement / lutte contre les trafics et sécurité régionale / intégration économique dans la zone / échanges culturels et humains (jeunesse notamment).

Dans l'océan Indien, après trois reports, la prochaine conférence devrait avoir lieu, à La Réunion, à la fin du mois de novembre 2025.

Néanmoins, ces conférences n'ayant lieu qu'une fois par an, le dialogue quotidien doit passer par d'autres canaux, notamment les ambassadeurs délégués. Surtout, ces conférences ne peuvent fonctionner que si les exécutifs locaux expriment leurs souhaits et leurs projets à long terme, pour nourrir les orientations fixées dans ces instances.

Malheureusement, de nombreux observateurs déplorent la quasi-inexistence, dans les faits, d'un cadre, d'un cap stratégique. À la place, « *on ne cherche que des projets démonstratifs sur le court terme* ». Ce constat vaut pour l'État comme pour les collectivités territoriales, qui n'ont, pour la plupart, pas élaboré de document d'orientation.

Ainsi, si le dialogue existe, il relève le plus souvent de la pratique.

c. ...il faut pérenniser le dialogue qui existe en pratique...

Ainsi, en ce qui concerne les actions extérieures menées par les représentants de l'État, le préfet de Guyane, Antoine Poussier, indique que, si la collectivité territoriale de Guyane (CTG) est associée aux instances en matière de coopération transfrontalière, notamment pour préparer l'ordre du jour, les discussions nécessaires à la définition d'une position commune ont lieu en amont de la réunion de ces instances.

Ce principe est aussi valable, dans les territoires les plus autonomes du Pacifique, lorsque les exécutifs régionaux prennent part, au nom de leur territoire, aux réunions d'organisations régionales dans laquelle la France n'est pas

représentée⁽¹⁾ : afin de définir une position commune, des échanges ont lieu en amont entre les exécutifs, le haut-commissaire, et l'ambassadrice pour le Pacifique.

Ces échanges relèvent autant du bon sens que des « *relations de bon aloi* » entre l'État central et les outre-mer, selon les mots du professeur Chicot.

d. ...en l'institutionnalisant

Ce qui n'existe que dans la pratique, toutefois, ne saurait être pleinement satisfaisant, dans la mesure où un changement d'interlocuteur de part ou d'autre peut induire un changement de méthode.

Ainsi, parmi les objectifs identifiés dans la dernière édition de la revue nationale stratégique figure celui de renforcer, à court terme, « *les mécanismes de concertation État-collectivités* », notamment afin de définir un positionnement commun au sein des organisations régionales⁽²⁾.

Pour un observateur, il est désormais nécessaire de créer, dans chaque territoire ultramarin, une équipe consacrée à la diplomatie ultramarine, chargée de coordonner l'ensemble des actions sur place et de conseiller les collectivités. Cet accompagnement porterait sur la définition des objectifs comme sur les moyens permettant de les atteindre.

Cette équipe, composée, au moins en partie, de diplomates, pourrait en outre compter en son sein un spécialiste de l'ingénierie des fonds européens. Elle participerait en amont des conférences de coopération régionale et en lien avec les ambassadeurs délégués, à la définition de la stratégie de bassin, déclinée ensuite pour chaque territoire.

Recommandation n° 15 : créer, dans chaque territoire ultramarin, une équipe consacrée à la diplomatie ultramarine, composée au moins en partie de diplomates, chargée de coordonner l'ensemble des actions sur place et de conseiller les collectivités.

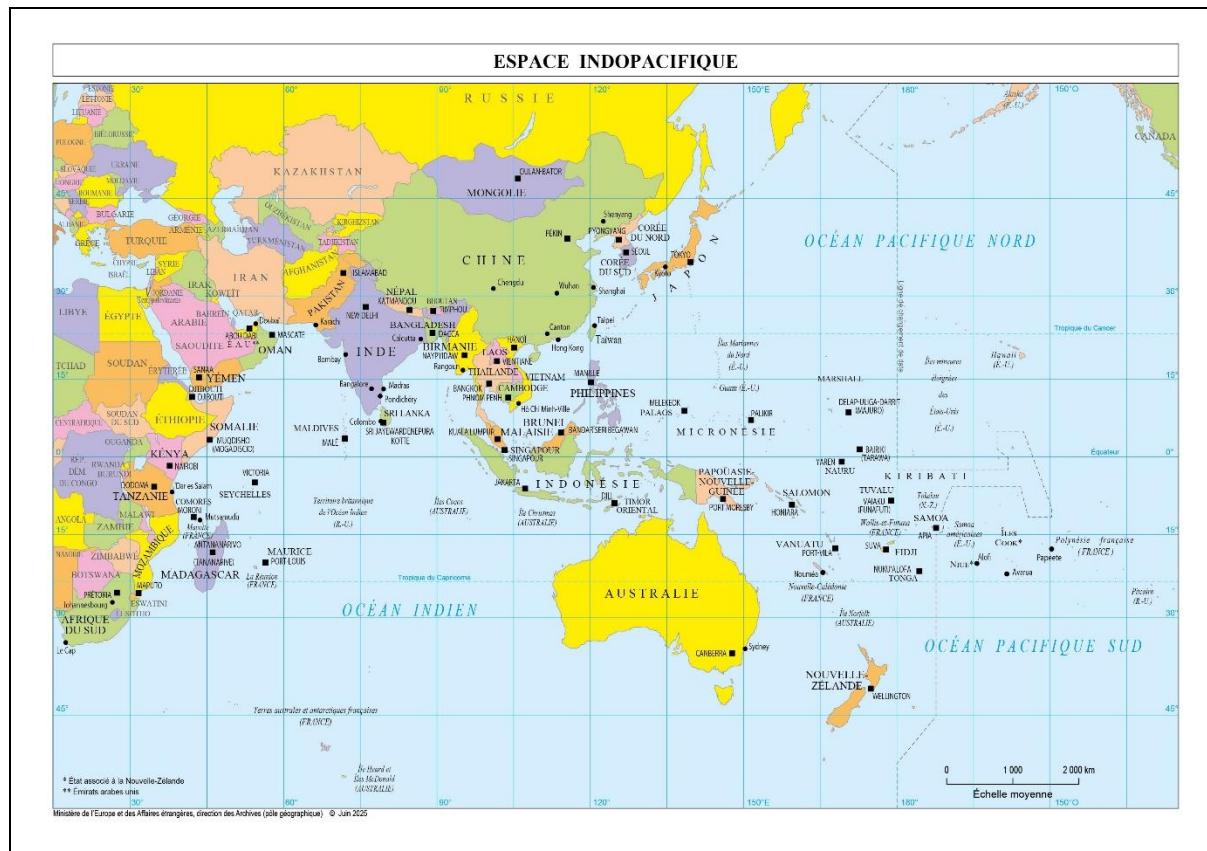
Au-dessus doit exister, selon Fred Constant, « *un lieu où se rencontrent tous ceux qui participent à la définition et à la conduite de la politique internationale relative aux outre-mer* ». Celui-ci pourrait prendre la forme d'un conseil national de la diplomatie ultramarine, réunissant l'ensemble des acteurs, qui se tiendrait chaque année avant les CCR. Il élaborerait un *vade-mecum* définissant les règles et les procédures de la diplomatie ultramarine, notamment afin de garantir sa dimension coconstruite. Il serait en charge de la centralisation et de la diffusion de l'information relative aux activités de la diplomatie ultramarine.

Recommandation n° 16 : créer un conseil national de la diplomatie ultramarine réunissant l'ensemble des acteurs.

(1) Par exemple le sommet du Forum des îles du Pacifique (FIP).

(2) [Revue nationale stratégique, 14 juillet 2025](#).

LES OUTRE-MER DE L'ESPACE INDO-PACIFIQUE : AU CENTRE D'UNE RÉGION GÉOPOLITIQUE COMPLEXE



I. LA NOUVELLE STRATÉGIE INDO-PACIFIQUE DE LA FRANCE DONNE TOUTE LEUR IMPORTANCE AUX OUTRE-MER

A. L'INDO-PACIFIQUE, UN ESPACE EN TENSION

La zone Indo-Pacifique est un espace de tensions et de rivalités. La plupart des grandes puissances s'y trouvent, comme les États-Unis, la Chine, l'Inde, le Japon, l'Indonésie, l'Australie ou la Nouvelle-Zélande, ainsi que les pays du Golfe.

Avec 60 % de la population mondiale et 50 % du PIB global, la zone est au centre des tensions militaires, des rivalités commerciales, de la compétition technologique ou encore de la course pour l'accès aux ressources critiques telles que le lithium⁽¹⁾. Ces dernières années, de nouvelles tensions ont également émergé, notamment sur la question de Taïwan ou concernant le développement militaire de la Corée du Nord.

(1) Assemblée nationale, Michel Herbillon, Rapport d'information déposé au nom de la commission des affaires étrangères sur la place de la France dans l'Indo-Pacifique, 20 février 2025.

Face à ces nouveaux enjeux, la plupart des pays et des organisations régionales de la zone ont adopté une stratégie pour l'Indo-Pacifique. L'Union européenne a par exemple adopté une telle stratégie en septembre 2021 afin de « *renforcer ses relations avec la région* »⁽¹⁾.

Afin de s'adapter aux nouveaux enjeux de cette zone, la France a, elle aussi, élaboré une stratégie, régulièrement mise à jour par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). Ainsi, une nouvelle stratégie, qui remplace deux précédentes versions élaborées en 2021 et en 2022, a été publiée le 18 juillet 2025⁽²⁾.

La nouvelle stratégie met en avant un contexte stratégique en tension : « *L'Indo-Pacifique est aujourd'hui un espace de plus en plus crisogène* ». La région connaît en effet, plusieurs défis stratégiques :

– « *le durcissement de la compétition stratégique et l'érosion du multilatéralisme* », notamment dans le contexte d'une rivalité accrue entre la Chine et les États-Unis, dans une zone caractérisée par la présence d'un important arsenal nucléaire, par des violations récurrentes du droit international, et par une criminalité organisée en expansion ;

– « *une certaine porosité entre les théâtres de l'Europe et de l'Indo-Pacifique mise en lumière par la guerre en Ukraine, malgré des dynamiques propres* », manifestée notamment par le rôle de « *facilitateur essentiel à l'agression russe* » joué par la Chine, et par le soutien de la Corée du Nord à l'effort de guerre ;

– « *des tensions commerciales dans un espace structurant pour l'économie mondiale* », où « *les mesures américaines (droits de douane, restrictions à l'exportation) risquent de fragiliser des économies déjà vulnérables* », caractérisées par une situation de « *double dépendance* » à l'égard de la Chine et des États-Unis ;

– une « *aggravation des effets du dérèglement climatique et [une] dégradation de la biodiversité* », dans une zone qui abrite « *certaines des réserves de biodiversité les plus riches et les plus fragiles de la planète* » mais qui génère « *plus de 50 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre* » et pourrait compter, « *jusqu'à 89 millions de déplacés climatiques internes à l'horizon 2050* ».

Dans ce cadre, la France revendique une approche « *non-confrontationnelle et partenariale* » et place ses outre-mer au centre de son dispositif diplomatique et sécuritaire.

(1) [*Commission européenne, Haut-représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil : La stratégie de l'UE pour la coopération dans la région indo-pacifique, 16 septembre 2021.*](#)

(2) [*Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, La stratégie Indo-Pacifique de la France, Juillet 2025.*](#)

B. LES OUTRE-MER DE L'INDO-PACIFIQUE : DE PRÉCIEUX ATOUTS À PROTÉGER DES MENACES

La stratégie mise à jour réaffirme la place de la France dans la région, notamment à travers ses nombreux territoires d'outre-mer situés dans la zone : Drom, Com, Nouvelle-Calédonie et Taaf. Elle rappelle ainsi que la France est une « *nation européenne et de l'Indo-Pacifique* », forte de près de 1,6 million de citoyens et 9 millions de km² de zone économique exclusive (ZEE) dans la région.

Les collectivités ultramarines, sont « *les principaux acteurs et bénéficiaires de cette stratégie* ». Autrement dit, la France fonde sa légitimité à agir dans la région sur l'existence de ses territoires ultramarins, qui en constituent l'ancrage juridique, politique et humain.

1. Les outre-mer sont des points d'ancrage à protéger des menaces

Sept territoires d'outre-mer se trouvent dans la stratégie : La Réunion, Mayotte, les Terres australes et antarctiques françaises (Taaf), Wallis-et-Futuna, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et l'île de La Passion-Clipperton.

Outre les ambassadeurs de bassins, et afin d'associer ces territoires à la définition des actions de la France, un réseau de « référents outre-mer » a été déployé dans les ambassades de la zone.

La France soutient l'appartenance ou l'adhésion de ces territoires aux organisations régionales. En outre, la présence de consulats généraux ou honoraires australiens et néo-zélandais en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française montre que les États étrangers souhaitent développer des relations avec les outre-mer français.

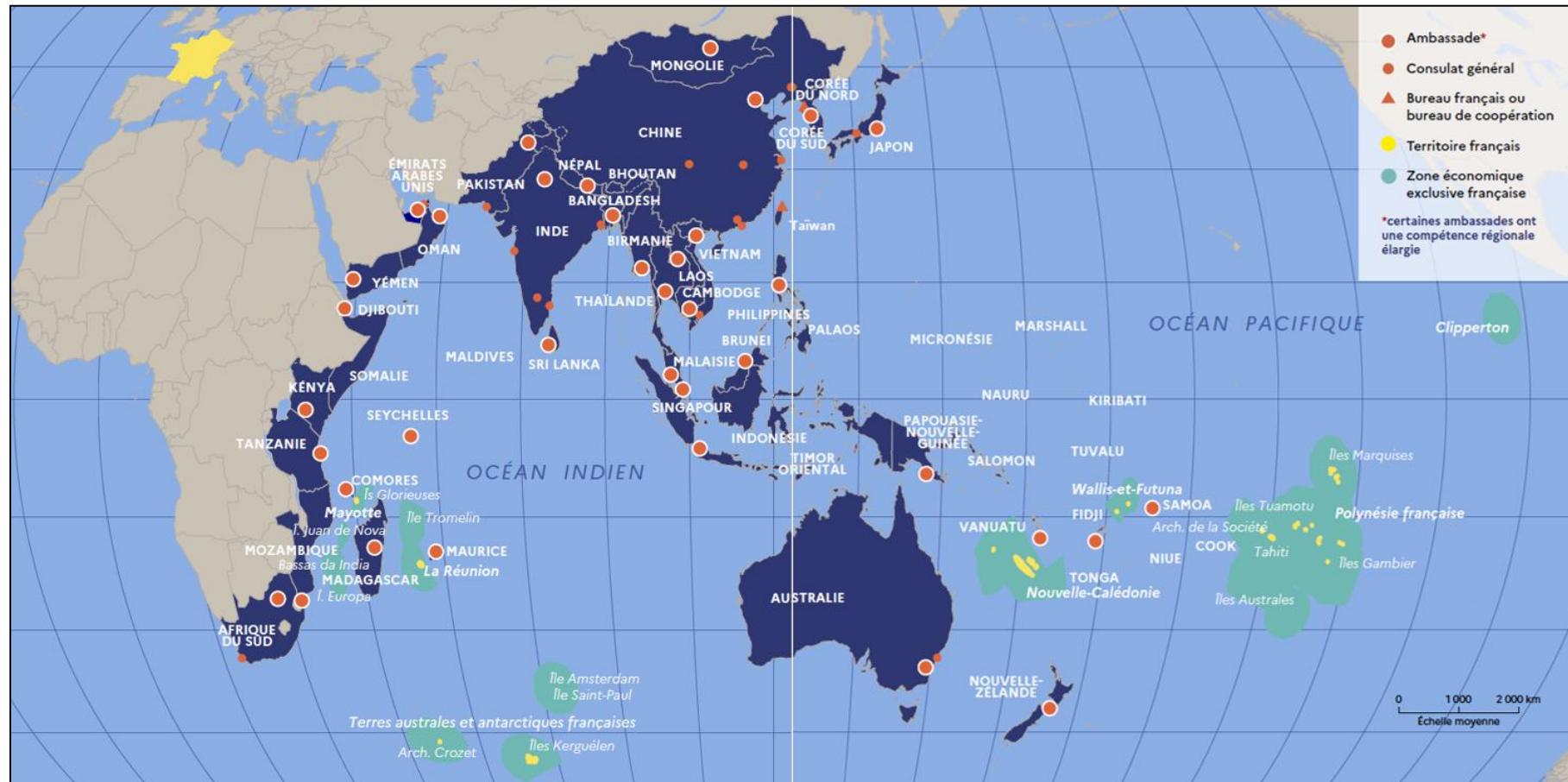
Cette nouvelle stratégie prend en compte les menaces auxquelles les outre-mer font face. C'est notamment le cas des ingérences étrangères, qu'il s'agisse de cyberattaques ou d'opérations de désinformation (*cf. supra*).

La stratégie met en évidence l'importance des moyens militaires stationnés outre-mer, qui participent à des projets de coopération régionale innovants. Ainsi, les Académies du Pacifique et de l'océan Indien ont pour objectif de former des cadres civils et militaires régionaux⁽¹⁾. En matière de coopération humanitaire, qu'il s'agisse de secours ou de gestion de crises, le mécanisme FRANZ (France-Australie-Nouvelle-Zélande)⁽²⁾ et la Plateforme d'intervention régionale de l'océan Indien (PIROI) de la Croix-Rouge, basée à La Réunion, sont des références.

(1) *Les cadres civils et militaires formés viennent d'Australie, des Fidji, de Nauru, du Vanuatu et des îles Cook.*

(2) *Signé à Wellington le 22 décembre 1992, ce partenariat trilatéral entre la France, l'Australie et la Nouvelle-Zélande vise à aider les États insulaires de la zone Pacifique en cas de catastrophe naturelle. Ce partenariat a été activé au Vanuatu en 2023, suite à plusieurs cyclones, ou en Papouasie-Nouvelle-Guinée en 2021 dans le cadre de la pandémie de Covid-19.*

Présence française dans l'Indo-Pacifique



Aux éléments figurant sur cette carte doivent être ajoutées deux importantes implantations militaires françaises, situées à Djibouti et à Abou Dhabi

2. Outre-mer et diplomatie économique : vecteurs de connectivité et d'innovation

La stratégie insiste enfin sur le rôle des outre-mer dans la diplomatie économique française de la zone. Ainsi, en matière de connectivité, la France s'engage à installer de nouveaux câbles sous-marins et à faciliter l'ouverture de nouvelles lignes aériennes afin de renforcer les liens entre les collectivités ultramarines et leurs environnements régionaux.

Concernant la transition écologique, l'Agence française de développement dispose de près de 13 milliards d'euros d'encours dans la zone, notamment pour financer des projets de résilience climatique et d'innovation ultramarine. La France renforce ainsi sa présence dans une région largement touchée par la montée du niveau des océans.

Les outre-mer apparaissent comme des laboratoires de solutions dans les domaines du climat, de la transition énergétique ou du numérique, permettant à la France de les valoriser dans ses partenariats régionaux.

3. Les outre-mer seront désormais associés à la mise en œuvre de la stratégie indo-pacifique

Les rapporteurs ont auditionné l'ambassadeur pour l'Indo-Pacifique, Marc Abensour. Au sein des services du Quai d'Orsay, il appartient à la catégorie des ambassadeurs thématiques.

L'ambassadeur Abensour admet qu'il y a eu, initialement, un « *déficit de consultation* » des acteurs outre-mer dans la conception de la stratégie. Associer les décideurs ultramarins est pourtant nécessaire pour dépasser la seule question stratégique au profit d'une approche visant à mettre en place et diversifier les partenariats entre ces outre-mer et les États voisins. Cela se justifie également par le fait que les outre-mer sont la raison d'être de la légitimité de la France dans la zone. Enfin, cette stratégie sert les intérêts des outre-mer, notamment en matière de sécurité, d'intégration, de diversification économique, etc.

Pour Marc Abensour, le rattrapage est désormais fait : afin de préparer l'édition 2025 de la stratégie française, il s'est rendu sur place et a travaillé avec l'ensemble des acteurs. Le document leur a été soumis pour amendement avant sa publication.

L'ambassadeur s'attache désormais, en lien avec le nouveau réseau de « délégués outre-mer » dans les ambassades, à la déclinaison de cette stratégie en élaborant, pour chaque territoire, une feuille de route coproduite avec les acteurs locaux (élus, représentants de l'État, chambres consulaires, forces armées, etc.). Pour La Réunion, l'objectif est de pouvoir présenter ce document à la prochaine conférence de coopération régionale. À Mayotte, en revanche, cela semble plus complexe et pourrait ne pas aboutir.

II. LES OUTRE-MER DE L'OCÉAN INDIEN

A. MAYOTTE : UN TERRITOIRE AU CŒUR DES ENJEUX DIPLOMATIQUES ET STRATÉGIQUES DANS L'OCÉAN INDIEN

Dans la diplomatie ultramarine, Mayotte occupe une place singulière. En effet, alors qu'il s'agit d'un territoire stratégique et qu'il vit sous la pression d'une immigration irrégulière très intense, la souveraineté française y est contestée.

1. Mayotte : un territoire au passé complexe

Rattaché à la France en 1841, l'archipel de Mayotte intègre la colonie de Madagascar à la fin du XIX^e siècle, rejoint ensuite par les trois autres îles de l'archipel des Comores, Grande Comore, Anjouan et Mohéli.

Formant un territoire unique à partir de 1946, les quatre îles de l'archipel sont appelées à se prononcer sur l'accession à l'indépendance lors d'une consultation organisée le 22 décembre 1974 : alors que les trois autres îles votent largement en faveur de cette indépendance, Mayotte fait le choix de rester française⁽¹⁾.

L'État comorien⁽²⁾, sans Mayotte, est alors proclamé le 6 juillet 1975 et reconnu par la France le 31 décembre 1975.

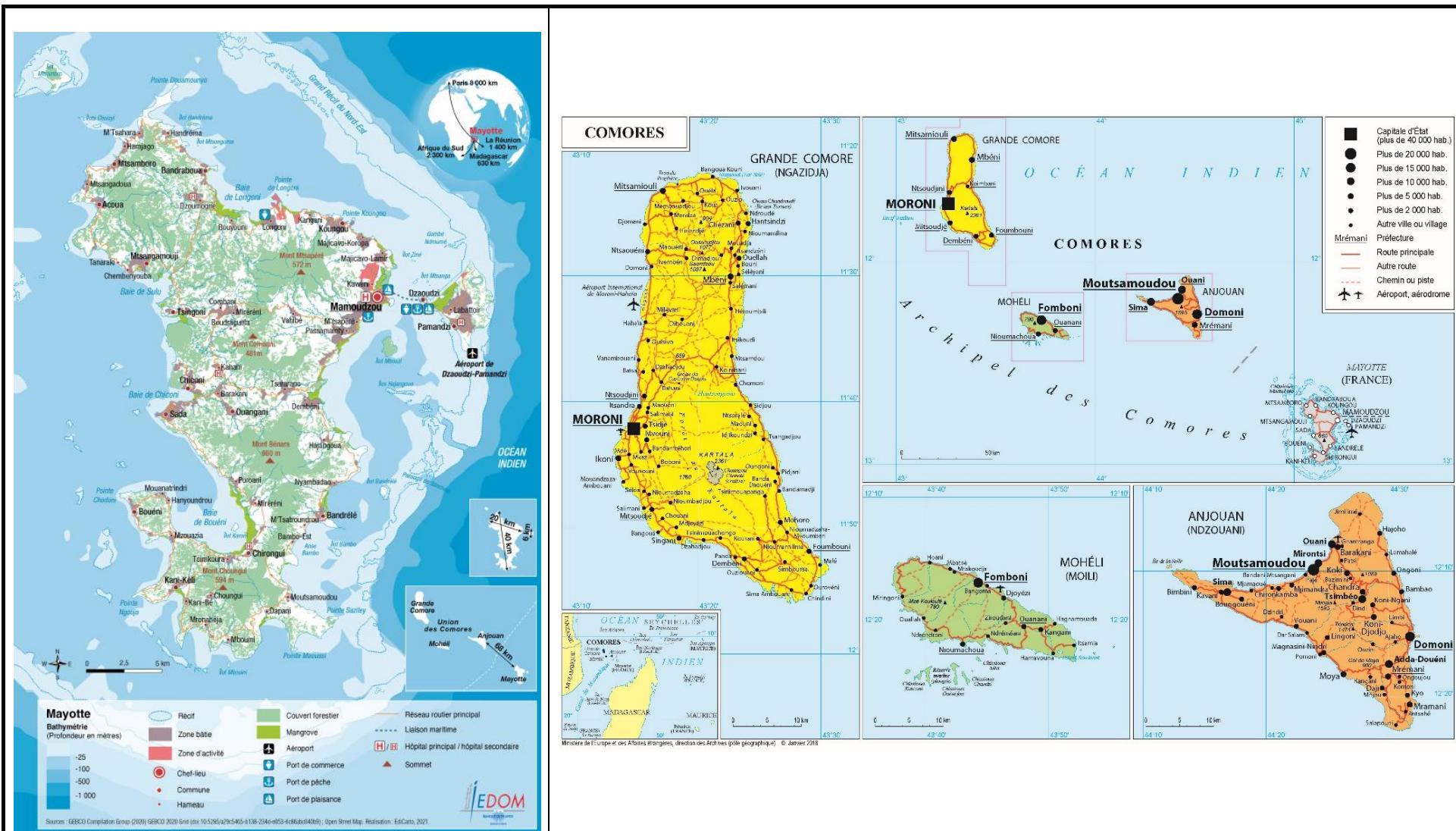
Malgré la proximité géographique historique, Mayotte et les autres îles des Comores ne sont culturellement pas totalement proches. En effet, selon le président du conseil économique, social et environnemental de Mayotte (Cesem), Abdou Dahalani, Mayotte est ethniquement plus proche de Madagascar : les langues parlées à Mayotte se distinguent par exemple nettement de celles parlées aux Comores et sont plus proches du malgache (pour le *shibushi*) et du swahili (pour le *shimaoré*).

D'abord territoire à statut particulier, Mayotte devient une « collectivité départementale » après le référendum du 2 juillet 2000, puis pleinement un département français, relevant du statut de Drom, le 31 mars 2011⁽³⁾.

(1) Sur l'ensemble de l'archipel, 94,57 % des suffrages exprimés étaient favorables à l'indépendance. Si ces suffrages indépendantistes étaient de près de 100 % à Anjouan, Grande-Comore et Mohéli, le « non » était en tête, avec, 63,22 % à Mayotte.

(2) Jusqu'en 1978, puis « République fédérale islamique des Comores » jusqu'en 2001. La dénomination officielle est depuis : « Union des Comores ».

(3) [Loi organique n° 2010-1486](#) et [loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2020 relatives au Département de Mayotte](#).



2. La diplomatie face aux réalités régionales à Mayotte

a. Une souveraineté française qui doit être fermement affirmée

Se désolidarisant des deux autres rapporteuses, le rapporteur Perceval Gaillard manifeste son désaccord avec le titre de ce a.

i. Les Comores revendiquent constamment Mayotte

Depuis leur indépendance en 1975, les Comores, se réclamant notamment du principe d'intangibilité des frontières issues de la colonisation⁽¹⁾, continuent de revendiquer Mayotte, contestant ainsi la souveraineté de la France sur l'île. Cette revendication constitue une difficulté pour Mayotte à s'affirmer dans son espace régional.

À l'occasion du sommet de la Commission de l'océan Indien (COI) d'avril 2025, le Président de l'Union des Comores, Azali Assoumani, a ainsi rappelé « *qu'en vertu du droit international, l'île de Mayotte est une île comorienne* ». Auditionné par la mission d'information, l'ambassadeur de France auprès des Comores, Étienne Chapon, a indiqué que, selon le Président Azali Assoumani, Mayotte était d'ailleurs « *le seul sujet de désaccord avec la France* ».

La position de l'Union des Comores s'appuie notamment sur plusieurs résolutions de l'assemblée générale des Nations unies qui ont remis en cause la souveraineté française sur les îles de Mayotte. En effet, la résolution 3385 du 12 novembre 1975 réaffirme par exemple « *la nécessité de respecter l'unité et l'intégrité territoriale de l'archipel des Comores, composé des îles d'Anjouan, de la Grande-Comore, de Mayotte et de Mohéli* »⁽²⁾.

Ces dernières années, l'Union des Comores a reçu le soutien de plusieurs autres États, et notamment de la Russie. En mars 2025, la porte-parole du ministère russe des affaires étrangères a par exemple dénoncé la « *militarisation* » de Mayotte et soutenu la souveraineté comorienne sur l'archipel. Lors d'une visite à Moroni le 4 septembre 2025, l'ambassadeur de Russie à Madagascar a lui aussi réaffirmé la souveraineté comorienne sur Mayotte.

L'ensemble de ces positions, tant des Comores que de l'ONU ou des États étrangers, limitent ainsi l'intégration régionale de Mayotte et la souveraineté française.

(1) *Principe dit d'« Uti possidetis ».*

(2) *Résolution 3385 sur l'admission des Comores à l'Organisation des Nations unies, adoptée par l'assemblée générale de l'Organisation des Nations unies, 12 novembre 1975.*

ii. Une réaffirmation sans ambiguïté de sa souveraineté par la France

Face à ces différentes prises de position, la France a réaffirmé à plusieurs reprises sa souveraineté sur Mayotte. Lors du sommet de la COI en avril 2025, le Président de la République a rappelé que « *Mayotte est française par le choix du peuple mahorais* ». Il faisait ainsi référence, outre la consultation du 22 décembre 1974, à celle du 8 février 1976, où 99,42 % des votants indiquèrent « *[souhaiter] que Mayotte demeure au sein de la République française* », mais aussi aux consultations du 11 avril 1976, du 2 juillet 2000 et du 29 mars 2009, toutes en faveur d'une intégration sans cesse plus poussée de Mayotte à la France.

En outre, la stratégie quinquennale présentée en juillet 2025 a pour objectif assumé de « *déployer une diplomatie active visant à faire reconnaître la souveraineté française sur Mayotte* »⁽¹⁾. L'ambassadeur de France aux Comores a d'ailleurs indiqué aux rapporteurs que Mayotte était « *la priorité n° 1* ».

Mathieu Lefebvre, directeur des affaires européennes et internationales du ministère de l'intérieur, a par ailleurs rappelé que la reconnaissance de la souveraineté française à Mayotte constituait l'un des principaux enjeux du ministère dans la zone, aux côtés de la lutte contre l'immigration irrégulière.

iii. Porter ce différend devant les juridictions internationales ne semble pas judicieux

Mayotte a été cédée à la France par un traité signé le 25 avril 1841 entre le sultan Andriantsouli, des notables mahorais et le capitaine Passot, représentant officiel du roi des Français Louis-Philippe I^{er}.

Afin de mettre un terme au différend entre la France et les Comores concernant Mayotte, plusieurs acteurs politiques du département souhaiteraient que les juridictions internationales soient saisies de la question pour faire reconnaître que ce traité a rattaché définitivement Mayotte à la France.

Le 10 septembre 2025, les élus locaux du Mouvement pour le développement de Mayotte ont ainsi obtenu l'examen par le conseil départemental d'une résolution demandant une saisine de la Cour internationale de justice.

Cependant, la résolution a été rejetée par le conseil départemental, les autres élus exprimant leur crainte d'une décision inattendue de la Cour internationale de justice qui, au lieu de reconnaître la souveraineté française, pourrait soutenir la souveraineté comorienne.

(1) *Prévue par le rapport annexé à la loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte*, une « stratégie quinquennale 2026-2031 » a été présentée lors du comité interministériel des outre-mer le 10 juillet 2025. Cette dernière a été approuvée par le conseil départemental de Mayotte le 10 septembre 2025.

b. L'enjeu migratoire comme test diplomatique majeur

i. Une forte pression démographique

Se désolidarisant des deux autres rapporteures, le rapporteur Perceval Gaillard manifeste son désaccord avec le contenu de cet i.

Estimée à 321 000 habitants au 1^{er} janvier 2024 par l’Insee, la population de Mayotte est en hausse continue depuis la fin des années 2000. Entre 2012 et 2017, la population a ainsi connu une hausse moyenne de 3,8 % par an, contre 0,3 % en moyenne pour l’ensemble de la France ⁽¹⁾.

Portée par un taux de fécondité élevé, cette hausse s’explique également par une forte immigration, principalement en provenance des Comores. En 2017, 43 % de la population de Mayotte était de nationalité étrangère, et 95 % des immigrés étaient de nationalité comorienne ⁽²⁾. Le solde migratoire de Mayotte est devenu positif entre 2012 et 2017, avec 5 600 arrivées de plus que de départs. Cependant, ces statistiques semblent sous-estimées, en raison du nombre important d’immigrants clandestins non comptabilisés ⁽³⁾. Beaucoup de femmes comoriennes viennent accoucher à Mayotte pour y bénéficier de meilleurs soins, mais aussi dans l’espoir que leur enfant pourra obtenir plus facilement la nationalité française. Il en résulte que le centre hospitalier de Mayotte (CHM), considéré comme « *la plus grande maternité d’Europe* » pratique près de 10 000 naissances annuelles, soit environ 27 par jour. Le taux d’occupation des lits avoisine les 140 % et les salles de naissance sont surchargées ⁽⁴⁾. Selon le président du Cesem, cette immigration constitue un réel frein au processus d’extension, à Mayotte, des normes françaises et européennes qui devraient normalement s’y appliquer.

Cette position est partagée par Mathieu Lefebvre, qui estime que l’immigration irrégulière a des effets négatifs dans l’ensemble des domaines.

En matière scolaire par exemple, la hausse continue de la population, notamment étrangère, met, selon les mots du président du Cesem, « *en concurrence les élèves mahorais et étrangers* » puisque les infrastructures ne sont pas assez importantes pour accueillir l’ensemble de la population. Enfin, le président du Cesem estime que l’immigration en provenance des Comores est soutenue, voire instrumentalisée, par les autorités comoriennes, ces dernières souhaitant « *noyer*

(1) [Institut national de la statistique et des études économiques \(Insee\), L’essentiel sur...Mayotte, 24 octobre 2024.](#)

(2) [Institut national de la statistique et des études économiques \(Insee\), A Mayotte, près d’un habitant sur deux est de nationalité étrangère, 7 octobre 2019.](#)

(3) [Assemblée nationale, Elie Califer, Mikaele Seo et Jiovanny William, Rapport d’information fait au nom de la délégation aux outre-mer en conclusion des travaux de la mission d’information sur la situation démographique des outre-mer et le maintien des forces vives dans ces territoires, 22 janvier 2025.](#)

(4) Ibid. et [Assemblée nationale, Davy Rimane, « Communication présentée au nom de la Délégation aux outre-mer sur la situation à Mayotte », 19 février 2025.](#)

Mayotte sous l'immigration » afin d'affirmer leur souveraineté sur Grande-Terre et Petite-Terre.

Cette pression démographique complique l'affirmation de Mayotte dans son environnement régional.

ii. Des coopérations bilatérales, parfois difficiles, pour contenir les flux

Afin de contenir les flux migratoires, en particulier en provenance des Comores, plusieurs acteurs estiment que la diplomatie peut et doit jouer un rôle essentiel. Il est en effet important de disposer d'une coopération bilatérale importante avec l'Union des Comores.

Sur le plan économique, la France et les Comores entretiennent des relations privilégiées, en particulier à travers l'aide publique au développement. Cet archipel figure en effet sur la liste des 19 pays prioritaires pour l'aide publique au développement française : selon un rapport parlementaire, en 2024, l'Agence française de développement (AFD) y disposait d'un portefeuille de projets d'un montant total de 252 millions d'euros octroyés, dont 61 millions d'euros déjà versés et 192 millions d'euros en cours de versement⁽¹⁾. Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères estime que la politique d'aide publique au développement est un levier de lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte.

La France participe activement au plan de développement France-Comores (PDFC) qui constitue un investissement de 150 millions d'euros sur trois ans dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la formation professionnelle ou de l'agriculture. En échange de ces investissements (construction de maternités et hôpitaux à Anjouan, formation des jeunes et soutien aux activités économiques), les autorités comoriennes s'engagent à lutter contre les départs irréguliers vers Mayotte. Selon le gouvernement français, la mise en œuvre de ce plan permettrait d'empêcher 7 000 à 8 000 départs chaque année, interceptés par les garde-côtes comoriens⁽²⁾. Pour l'ambassadeur de France aux Comores, Étienne Chapon, « *ce serait bien pire sans cette convention* ». Il qualifie de « *plutôt positif* » le bilan du PDFC qu'il décrit comme « *transactionnel* » : d'une part, une coopération pour former et accompagner les autorités comoriennes dans la lutte contre les flux migratoires irréguliers, et d'autre part, de l'aide au développement pour lutter contre les « *causes profondes d'émigration* », à travers les programmes financés par l'AFD et *Expertise France*, pour améliorer les établissements de santé, les écoles ou l'accès à l'eau potable. L'ambassadeur de France aux Comores estime que le différend territorial « *n'est pas un sujet qui empêche de travailler d'un point de vue bilatéral* ».

Sur le plan stratégique et opérationnel, et malgré la contestation de la souveraineté française, la France et l'Union des Comores coopèrent pour limiter les

(1) [*Guillaume Bigot, Avis présenté au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2025, Tome III : Aide publique au développement, 16 octobre 2024.*](#)

(2) *Ibid.*

flux migratoires, comme l'a indiqué l'ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone de l'océan Indien, Jean-Claude Brunet. La préfecture de Mayotte précise ainsi que la base navale de Mayotte coopère avec les garde-côtes comoriens, même si ces actions restent perfectibles.

Toutefois, malgré ces quelques relations stratégiques et opérationnelles, Mayotte est parfois confrontée à un manque de volonté de la part des Comores de contenir l'immigration irrégulière. Auditionné au Sénat le 15 février 2024 à propos du PDFC, Thani Mohamed Soilihi, alors sénateur de Mayotte, indiquait que « *quand [on dit] que les Comores respectent leur part du contrat, c'est faux* », estimant ensuite que les Comores faisaient du « *chantage à la bombe migratoire* »⁽¹⁾.

Un islam plus radical en provenance des Comores, un autre enjeu pour Mayotte

Musulmane à près de 95 % selon les services de l'État, la population de Mayotte connaît ces dernières années plusieurs mutations dans les pratiques religieuses culturellement ancrées dans le territoire.

Historiquement, l'islam pratiqué à Mayotte est jugé « *modéré* »⁽²⁾. Il s'est effectivement petit à petit conformé aux lois de la République du fait de l'évolution statutaire jusqu'à la départementalisation du territoire en 2011, qui a mis fin à plusieurs pratiques jusqu'alors régies par le droit local. Toutefois, malgré la fin de son rôle officiel, l'institution cadiale, autorité religieuse, demeure importante à Mayotte en tant que « *représentant[e] d'un islam « compatible » avec les principes de la République* »⁽³⁾.

Cependant, plusieurs acteurs estiment qu'une nouvelle forme d'islam, plus radicale et traditionnelle, s'est développée ces dernières années à Mayotte. Ce nouvel islam serait originaire de l'Union des Comores, où le ministre des affaires islamiques du pays avait par exemple interdit la célébration des fêtes de fin d'année en 2019, estimant qu'il s'agissait de fêtes chrétiennes contraires à la religion musulmane.

Après le passage du cyclone *Chido* le 14 décembre 2024, un plan d'aide à la reconstruction des mosquées de Mayotte a été lancé par une association dénommée *Wuzuri wa Dini* et soutenu par le gouvernement comorien. Suite à cette annonce, un collectif de Mahorais installés à La Réunion, le *Re-Ma*, a dénoncé ce plan et alerté sur des pratiques religieuses non conformes aux recommandations de l'institution cadiale, appelant ainsi les autorités de Mayotte à une « *surveillance accrue pour empêcher toute ingérence étrangère dans les affaires religieuses des mosquées* »⁽⁴⁾.

(1) [O. Renaud pour Mayotte Hebdo, « Sénat : “Quand vous dites que les Comores respectent leur part du contrat, c'est faux” », 20 février 2024.](#)

(2) [Préfecture de Mayotte, Découvrir Mayotte : Population.](#)

(3) [Myriam Hachimi Alaoui et Élise Mercier, Que faire des cadis de la République ? Enquête sur la reconfiguration de l'institution cadiale à Mayotte, Ethnologie française 2018/1 Vol. 48, Pages 37 à 46.](#)

(4) [Mayotte Hebdo, Le collectif Ré-Ma demande la dissolution de l'association Wuzur wa Dini, 4 mars 2025.](#)

iii. Une dimension humanitaire face aux nouveaux flux en provenance de l'Afrique des Grands lacs

Se désolidarisant des deux autres rapporteures, le rapporteur Perceval Gaillard manifeste son désaccord avec le contenu de ce iii.

Ces dernières années, une nouvelle voie d'immigration a été observée à Mayotte, en provenance de l'Afrique des Grands Lacs – Burundi, République démocratique du Congo (RDC), Ouganda et Rwanda. Selon le préfet de Mayotte, environ 4 000 à 5 000 personnes originaires d'Afrique continentale seraient actuellement présentes sur l'archipel. Bien que ces immigrés ne représentent, selon l'Insee, qu'environ 1 % des étrangers présents dans la collectivité, le nombre d'arrivées annuelles serait désormais compris entre 300 et 500 individus par an.

Après le passage du cyclone *Chido* fin 2024, la situation d'un camp de fortune regroupant plus de 400 migrants en provenance du continent africain – et notamment du Rwanda, de Somalie ou de RDC – au sud de Mamoudzou a montré les difficultés posées par cette nouvelle immigration. Elle accentue, selon le préfet de Mayotte, « *la pression économique, sociale et environnementale* » sur le territoire.

Face à cette situation, des partenariats entre la France et les États concernés ont été appelés de leurs vœux, lors de leurs auditions respectives par la mission d'information, par le directeur des affaires européennes et internationales du ministère de l'intérieur, Mathieu Lefebvre, et par l'ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone de l'océan indien, Jean-Claude Brunet. Le préfet de Mayotte, François-Xavier Bieuville, a par exemple souligné l'importance de conclure des accords sur les reconduites à la frontière, à l'image de ceux signés avec les Comores et Madagascar. La nécessité d'une coopération renforcée avec ces États africains a été soulignée dans le rapport annexé à la loi du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte⁽¹⁾. Un premier accord de réadmission a été conclu avec la République démocratique du Congo. La présence d'un attaché de sécurité intérieure à l'ambassade de France en Tanzanie permet également une bonne coopération avec ce pays.

Face à la dimension humanitaire que revêt le droit d'asile, Mayotte subit une nouvelle pression migratoire, l'empêchant d'affirmer sa place dans la région en raison de ses difficultés.

(1) [Loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte.](#)

3. Mayotte dans son environnement régional : une place stratégique qui reste à améliorer du fait de freins importants

a. Un pilier de la souveraineté et de la défense dans le canal du Mozambique

i. Une position géostratégique majeure

Située au cœur du canal du Mozambique, à mi-chemin entre l’Afrique de l’Est et Madagascar, Mayotte occupe une position géographique importante pour la France et l’Union européenne. Ce canal, couloir maritime large d’environ 1 600 kilomètres, constitue l’un des points de passage les plus fréquentés au monde : 30 % du commerce mondial de pétrole y transite par exemple chaque année, reliant ainsi le Moyen-Orient, l’Afrique australe et l’Asie⁽¹⁾. Il a connu une forte hausse de fréquentation depuis la fermeture de plusieurs routes passant par le canal de Suez. Dans ce contexte, aux côtés de La Réunion et des Terres australes et antarctiques françaises⁽²⁾, Mayotte confère à la France une place géopolitique essentielle dans l’océan Indien, en lui fournissant notamment des points d’appui maritimes. L’archipel, grâce à ses infrastructures (port, aéroport, centre hospitalier) et à son tissu d’entreprises industrielles, pourrait constituer une base arrière pour le projet d’exploitation de gaz naturel de l’entreprise TotalÉnergie, de l’autre côté du canal, sur le littoral du Mozambique. Mis à l’arrêt en 2021, ce « mégaprojet » pourrait être prochainement relancé.⁽³⁾

Par ailleurs, la concentration croissante des routes maritimes, conjuguée à la fragilité des États riverains, en fait une zone de risques, où prolifèrent les trafics illicites, la pêche non déclarée et les menaces terroristes. Ainsi, Mayotte constitue un point d’appui logistique et stratégique indispensable pour la surveillance et la sécurisation du canal du Mozambique.

Au-delà de la dimension militaire, la localisation de Mayotte revêt également une portée diplomatique et symbolique. Elle marque en effet la présence de la France au sein d’une région en peine recomposition, où se croisent les influences de l’Inde, de la Chine, des pays du Golfe ou encore de la Russie. Selon le rapport annexé à la loi du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte, le positionnement du territoire dans le canal du Mozambique est vu comme un atout majeur pour la sécurité maritime, la surveillance des flux et la présence française dans la zone Indo-Pacifique.

ii. Une présence militaire française importante dans la zone

Les forces armées de la zone Sud de l’océan Indien (FAZSOI) ont pour mission de « *garantir la protection du territoire national et d’animer la coopération* ».

(1) Ibid.

(2) Notamment les îles Éparses de l’océan Indien qui, pour quatre d’entre elles – îles Glorieuses, Europa, Bassas da India et Juan de Nova – se situent également dans le canal du Mozambique.

(3) [Alexis Duclos, « La société TotalEnergies prête à reprendre son méga-projet gazier au Mozambique », Mayotte La 1^{re}, 27 octobre 2025](#).

régionale depuis La Réunion et Mayotte »⁽¹⁾. En septembre 2025, les effectifs de ces forces ont été augmentés, avec 100 nouveaux militaires détachés à Mayotte⁽²⁾.

Bien qu'elle ne dispose pas de détachement de l'armée de l'Air et de l'Espace, Mayotte accueille, sur son territoire :

- l'armée de Terre, à travers un détachement de la Légion étrangère basé à Dzaoudzi, sur l'île de Petite-Terre ;
- la marine nationale, avec une base navale principalement consacrée à la lutte contre l'immigration clandestine.

Lors de son audition par la mission d'information, le commandant de la gendarmerie outre-mer a loué la coopération, à Mayotte notamment, entre la gendarmerie nationale et les armées, en particulier en temps de crise. Selon lui, ce « *binôme gendarmerie-armées* » a par exemple permis une réponse rapide et adaptée après le passage du cyclone *Chido* le 14 décembre 2024.

En dehors du territoire propre de Mayotte, les forces armées françaises sont également déployées dans les eaux territoriales et la zone économique exclusive qui l'entourent. Avec plus de 69 000 km²⁽³⁾ – soit plus de 180 fois la superficie de Mayotte, qui s'étend sur 376 km² –, ces eaux constituent des zones de tensions qu'il est essentiel de protéger, à la fois en raison de l'immigration clandestine, mais également des trafics existants dans le canal du Mozambique.

Afin de lutter plus efficacement contre l'immigration clandestine et permettre une meilleure coordination entre les autorités civiles et les forces militaires de souveraineté, il est nécessaire de renforcer le rôle du préfet de Mayotte, qui apparaît en retrait, la fonction de délégué du Gouvernement pour l'action de l'État en mer étant exercée par le préfet de La Réunion. Actuellement, le préfet de Mayotte n'intervient dans ce domaine que par délégation du préfet de La Réunion.

Recommandation n° 17 : créer une zone maritime spécifique à Mayotte, sous l'autorité du préfet de ce territoire.

Plus largement, l'adoption de la loi de programmation pour la refondation de Mayotte et la création du département-région de Mayotte doivent être l'occasion d'achever la déconcentration, à l'échelle de Mayotte, de l'ensemble des services de l'État (Crous, etc.), sous l'autorité d'un préfet de région de plein exercice.

(1) [*Ministère des Armées / Opérations, Forces armées dans la Zone-sud de l'océan Indien \(FAZSOI\)*](#).

(2) [*LH avec PE pour La Réunion la Première, Effectifs militaires renforcés, réserve doublée, La Réunion est un point d'appui stratégique majeur de la France, 29 juillet 2025*](#).

(3) [*Service national d'hydrographie et d'océanographie, Tableau des superficies des espaces maritimes de souveraineté et de juridiction de la France, à jour du 26 janvier 2023*](#).

b. Des freins persistants à l'intégration régionale

i. L'impossibilité d'intégrer la Commission de l'océan Indien

Parmi les freins à l'affirmation de Mayotte dans son environnement régional figure le refus des Comores de permettre au territoire d'intégrer pleinement la Commission de l'océan indien (COI), principale institution régionale.

La Commission de l'océan Indien (COI)

Mise en place entre 1982 et 1986, notamment à travers les accords de Victoria de 1984, la Commission de l'océan indien (COI) regroupe cinq États membres : Maurice, les Seychelles, Madagascar, les Comores et la France. Depuis sa création, l'organisation a par ailleurs intégré plusieurs observateurs tels que l'Union européenne, l'Organisation internationale de la francophonie, l'Inde, le Japon ou encore la Chine.

L'organisation vise à défendre les intérêts de la région ainsi qu'à promouvoir la coopération entre ses États membres, en particulier dans les domaines de la gestion des ressources, la sécurité maritime et la santé publique.

À travers l'Agence française de développement, la France est l'un des principaux financeurs de l'organisation, avec près de 150 millions d'euros d'investissements.

En 2020, un « *Accord de Victoria révisé* » a été signé entre les États membres, afin d'améliorer la gouvernance et le fonctionnement de la COI. Pourtant, cet accord n'a toujours pas été ratifié par la France, alors qu'il l'a été par les quatre autres États membres entre 2020 et 2022⁽¹⁾.

Historiquement, la participation de la France à la COI n'est justifiée que par la souveraineté française à La Réunion, et non à Mayotte : la région Réunion y participe donc pleinement, aux côtés des autorités françaises, contrairement au département de Mayotte. Selon le président du Cesem, la non-participation formelle de Mayotte aux travaux de la COI a longtemps été justifiée, par le Gouvernement français, par son statut de collectivité d'outre-mer, contrairement à La Réunion qui constitue un Drom. Cependant, malgré sa départementalisation en 2011, Mayotte n'a toujours pas été intégrée à la COI en raison de l'opposition comorienne.

Cette non-participation à la COI entraîne un isolement de Mayotte dans son espace régional. Selon le président du Cesem, Mayotte est contrainte d'accueillir des ressortissants d'États membres de la COI, sans pour autant bénéficier des avantages, notamment financiers, de l'organisation. Or, la COI pourrait constituer un cadre de coopération pour lutter plus efficacement contre les flux migratoires illicites.

Officiellement, la non-participation formelle de Mayotte à la COI est liée au différend territorial avec l'Union des Comores : pour l'État comorien, accepter une intégration formelle de Mayotte dans la COI reviendrait à reconnaître la

(1) [Christian Cambon, Stéphane Demilly et Georges Patient, Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la coopération et l'intégration régionales des outre-mer, Volet I : bassin océan Indien, 17 septembre 2024.](#)

souveraineté française sur ce territoire. Lors du sommet de la COI en avril 2025, le Président de la République française, Emmanuel Macron, a appelé une nouvelle fois à la participation de Mayotte aux travaux de la COI. Pour lui répondre, le président de l'Union des Comores, Azali Assoumani, a indiqué « *[qu'il ne fallait] pas répondre aux provocations* », réaffirmant une nouvelle fois sa position.

ii. Une participation contrariée aux Jeux des îles de l'océan Indien

Dans son intégration régionale, Mayotte fait aussi face à des difficultés plus symboliques, comme sa participation aux Jeux des îles de l'océan Indien dans des conditions particulières.

Créés en 1979, les jeux des îles de l'océan Indien, qui se déroulent tous les quatre ans, regroupent aujourd'hui sept délégations : celles de Maurice, des Seychelles, des Comores, de Madagascar, de Mayotte, de La Réunion et des Maldives. Du fait du différend territorial entre la France et les Comores, Mayotte a longtemps été exclue de ces jeux. Comme pour la COI, les Comores estiment en effet que cela reviendrait à reconnaître la souveraineté française sur le territoire.

En 2003, des athlètes mahorais ont eu, pour la première fois, le droit de participer à de tels jeux, mais au sein d'une délégation unique formée avec les athlètes réunionnais, appelée « France de l'océan Indien ». À la suite de la conclusion d'un accord avec les Comores, une délégation indépendante de Mayotte a été invitée à participer aux jeux de 2007 à la seule condition que, en cas de victoire d'athlètes mahorais, l'hymne des jeux soit utilisé au lieu de *La Marseillaise*. Il en était de même pour les drapeaux : Mayotte ne pouvait pas arborer le drapeau tricolore⁽¹⁾.

À l'été 2025, l'organisation des jeux de la Commission de la jeunesse et des sports de l'océan Indien – comité différent de celui organisant les jeux de l'océan Indien – a donné lieu à un nouveau différend. En effet, les maillots mahorais, floqués aux couleurs de la République française, ont été considérés comme une provocation par la délégation comorienne. Il a ainsi été demandé à la délégation mahoraise de cacher ces emblèmes pour pouvoir poursuivre la compétition, ce qui a été fait. Lors de son audition, le préfet de Mayotte a également évoqué un match de basket féminin remporté par Mayotte mais dont le résultat a été contesté par la délégation comorienne, selon lui, en représailles de l'utilisation des couleurs françaises sur les maillots mahorais.

En octobre 2025, le président du conseil départemental de Mayotte, Ben Issa Ousseini, a lancé un débat public avec des élus locaux et des acteurs de la société civile sur la relation entre Mayotte et les Comores, avec comme enjeu crucial « *la participation éventuelle de Mayotte aux jeux des îles 2027* »⁽²⁾. Lors des jeux

(1) [A.F, « Pourquoi Mayotte n'arbore pas le drapeau français et la marseillaise aux JIOI ? » *Mayotte la 1^{ère}, 8 février 2023*.](#)

(2) [Conseil départemental de Mayotte, « Un débat public sur les relations Mayotte-Comores, engagé par le Président Ben Issa OUSSÉNI », 6 octobre 2025.](#)

de 2023, il avait d'ores et déjà appelé à ce que Mayotte « *défile avec son propre drapeau* »⁽¹⁾.

Bien que symboliques, ces difficultés sont jugées importantes par les acteurs locaux mahorais, qui les vivent comme autant d'humiliations. En effet, ces derniers voient dans ces positions une absence de reconnaissance de ce que le président du Cesem nomme le « *choix libre* » des Mahorais de demeurer au sein de la République. Les Mahorais ne demandent qu'à être reconnus comme français, au même titre que les Réunionnais.

L'absence de réelle position des autres États de la région sur le différend territorial

Face à l'isolement de Mayotte dans la région, du fait avant tout du différend entre la France et les Comores, les autres États de la zone restent plutôt en retrait, afin de ne froisser ni la France, ni les Comores, qui constituent chacun des partenaires importants.

Ainsi, aucun État membre de la COI ne soutient véritablement l'adhésion de Mayotte, ce qui accentue son isolement sur la scène régionale. Plusieurs élus locaux mahorais appellent leurs partenaires à prendre position sur la question. Lors de son audition, le préfet de Mayotte, François-Xavier Bieuville, a d'ailleurs indiqué que les autres États membres de la COI restaient plutôt proches de l'Union des Comores, évoquant ainsi une « *solidarité océanique* » qui les empêcherait de réellement prendre position en faveur de la souveraineté française à Mayotte.

iii. Face aux Comores, certains acteurs français demandent à l'État de faire preuve de plus de fermeté

Le président du Cesem, a estimé que le refus des Comores de reconnaître la souveraineté française à Mayotte – et, par conséquent, de lui permettre d'intégrer la COI – révélait un manque de volonté de la part de la France. Pour lui, il est difficile de comprendre « *comment, en 200 ans, la diplomatie française n'a pas pu affirmer la souveraineté de la France sur Mayotte* ». De plus, il estime que « *les sujets de Mayotte sont les sujets de la France* », rappelant ici la responsabilité de l'État français d'œuvrer pour la reconnaissance de sa souveraineté à Mayotte.

Par ailleurs, après les tensions diplomatiques entre la France et l'Algérie, sur la question des reconduites à la frontière et l'exécution des obligations de quitter le territoire français, certains acteurs se sont interrogés sur l'absence d'une telle fermeté vis-à-vis des Comores.

Lors de son audition, le préfet de Mayotte, François-Xavier Bieuville a indiqué qu'il n'était pas directement en charge des relations internationales. Il rappelle en effet que les autorités comoriennes refusent tout échange avec lui et que l'ensemble des échanges avec les Comores empruntent donc la voie diplomatique. À la préfecture, ces sujets sont normalement suivis par un conseiller diplomatique.

(1) [Bruno Minas, « Ben Issa Oussen : «Pour les jeux des îles 2023, Mayotte doit défiler avec son propre drapeau !» », Mayotte la 1^{re}, 6 février 2023.](#)

Le préfet Bieuville estime donc que « *l'absence depuis plus d'un an de conseiller diplomatique auprès [de moi est] un sérieux handicap* ».

Pourtant, malgré l'importance d'un tel poste à Mayotte en raison de son manque d'intégration régionale, celui-ci n'est plus pourvu depuis juillet 2024. Le préfet a ainsi estimé que cette vacance constituait un réel manque pour le territoire. Il devient donc urgent d'entreprendre les actions nécessaires pour que le représentant de l'État dispose, au plus vite, d'un nouveau conseiller diplomatique.

Enfin, comme dans la plupart des autres territoires ultramarins, Mayotte souffre d'un manque de clarté concernant le rôle de chaque acteur en matière de coopération régionale. En outre, les exécutifs locaux et le représentant de l'État ne semblent pas, en la matière, avoir établi un réel dialogue.

c. La nécessité d'améliorer les instruments mis en place pour renforcer l'insertion régionale de Mayotte

La loi du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte : une réaffirmation des compétences en matière de coopération régionale

À compter du 1^{er} janvier 2026, le Département de Mayotte, collectivité territoriale unique exerçant les compétences attribuées aux départements et aux régions, sera remplacé dans ses attributions par une nouvelle collectivité nommée « Département-Région de Mayotte ». Réclamé depuis longtemps par les élus, ce changement réaffirme les compétences régionales de la collectivité.

Lors des débats parlementaires, un amendement, déposé par la rapporteure et députée de Mayotte Estelle Youssouffa, visant à exclure toute coopération entre l'assemblée de Mayotte et un État ne reconnaissant pas l'appartenance de Mayotte à la République, a été adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾. Cette disposition, qui visait clairement les Comores, a finalement été rejetée en séance publique. Selon plusieurs députés, une telle disposition aurait pu « *engendrer un effet contre-productif* », bloquant « *tout rapport diplomatique et de coopération régionale avec les territoires voisins, dont les Comores* » ⁽²⁾.

i. Le Comité pour l'insertion régionale de Mayotte

Afin de renforcer l'intégration de Mayotte dans son environnement régional, l'État et le Département de Mayotte ont créé le Comité d'insertion régionale de Mayotte (CIRM) en 2024. L'existence de ce comité a par ailleurs été réaffirmée dans le rapport annexé à la loi de programmation pour la refondation de Mayotte du 11 août 2025 ⁽³⁾, ainsi que lors de la signature d'une convention le 25 avril 2025.

(1) [Assemblée nationale, Estelle Youssouffa, amendement n° CL444 au projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte, \(n° 1470\), 9 juin 2025.](#)

(2) [Assemblée nationale, Groupe « Socialistes et apparentés », amendement n° 501 au projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte, \(n° 1470\), 19 juin 2025.](#)

(3) [Loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte.](#)

Ce comité vise à faciliter le dialogue entre l'État et le conseil départemental de Mayotte. Le rapport annexé à la loi du 11 août 2025 rappelle que « *le CIRM est chargé de proposer des orientations pluriannuelles en matière de coopération, de définir une feuille de route annuelle qui décline ces orientations pour l'année à venir, d'identifier la formation nécessaire à certains agents territoriaux aux enjeux internationaux et au protocole diplomatique [...] afin de contribuer à la montée en compétence de l'encadrement de Mayotte et d'assurer le suivi des initiatives de coopération engagées dans le cadre de la convention [signée entre l'État et le département]* »⁽¹⁾. Selon l'ambassadeur délégué pour la coopération régionale dans la zone de l'océan Indien – qui est également co-président du CIRM, aux côtés d'un représentant du conseil départemental de Mayotte⁽²⁾ –, Jean-Claude Brunet, le conseil départemental de Mayotte souhaite pleinement se saisir de cette nouvelle instance afin d'élaborer sa propre stratégie régionale, en accord avec la stratégie nationale portée par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

Selon le conseil départemental de Mayotte, ce comité va également permettre d'accompagner le déploiement d'agents le représentant dans les postes diplomatiques français situés dans les États de la région. Lors de son audition par la mission d'information, le président du Cesem, Abdou Dahalani, a indiqué que des représentants mahorais étaient déjà détachés dans les ambassades françaises à Madagascar, à Maurice et au Mozambique, et que ces détachements permettaient une meilleure prise en compte des enjeux du territoire. Toutefois, ces détachements restent selon lui insuffisants, d'où la volonté du Département de Mayotte de s'appuyer sur le CIRM.

ii. Les programmes européens au service de l'intégration régionale

Du fait de son appartenance à l'Union européenne, Mayotte permet aux autres États de la zone de profiter des fonds européens pour leur développement, renforçant ainsi la place et l'importance du territoire dans la zone.

En tant que région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne depuis 2014, Mayotte est éligible au programme *Interreg* qui vise à promouvoir la coopération des régions de l'Union européenne avec leur environnement respectif. Mayotte est ainsi autorité de gestion du programme « *Interreg VI Canal du Mozambique 2021-2027* », doté d'un budget de 10 millions d'euros afin de « *lever les obstacles à la coopération et [d']impulser une nouvelle dynamique dans les relations entre les acteurs de la zone* »⁽³⁾. Ouvert à cinq États – Comores, Madagascar, Seychelles, Tanzanie et Mozambique – ainsi qu'à la région Réunion et au département de Mayotte, ce programme ne concerne actuellement pas la Tanzanie ni les Seychelles, qui sont encore en discussion.

(1) [Loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte.](#)

(2) [Communiqué conjoint du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du ministère de l'Intérieur et des Outre-mer - Signature d'une convention de partenariat entre l'État et le conseil départemental de Mayotte, 11 mars 2024.](#)

(3) [Programme Interreg Canal du Mozambique 2021-2027, validée par la Commission européenne le 13 mars 2023.](#)

Ce programme est organisé autour de quatre priorités ⁽¹⁾.

Les premiers appels à projet pour bénéficier des financements du programme *Interreg VI* ont été lancés par le conseil départemental de Mayotte le 14 octobre 2025 dans deux thématiques : l'adaptation au changement climatique, la prévention des risques naturels et la résilience des territoires d'une part, et l'amélioration de l'accès aux soins et la consolidation des systèmes de santé dans la zone océan Indien d'autre part ⁽²⁾.

Pour l'ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone de l'océan Indien, l'Union européenne apparaît comme un important soutien dans la région, à travers ses programmes *Interreg* et sa participation au financement de la COI notamment.

Au-delà du programme *Interreg*, directement piloté par la collectivité, Mayotte bénéficie de plusieurs dispositifs européens comme le fonds européen pour le développement régional (Feder) ou le programme « *Interreg Océan Indien* » qui, bien que piloté par la région La Réunion, concerne et intègre Mayotte.

iii. Des coopérations bilatérales ciblées

Ces dernières années, la France a développé de nouvelles coopérations bilatérales avec des États de la zone, afin de mieux intégrer Mayotte à son espace régional. Ces coopérations sont d'ailleurs pour la plupart également soutenues par l'Union européenne.

Dans la stratégie quinquennale 2026-2031, approuvée par le conseil départemental de Mayotte le 10 septembre 2025, l'État exprime une volonté de poursuivre une coopération renforcée avec le Kenya, commencée en 2023 avec le soutien de l'Union européenne. Un dispositif « *Choose Mayotte* » a d'ailleurs été mis en place cette année pour poursuivre le développement des relations agricoles, touristiques et hôtelières entre les deux territoires. Pour le préfet de Mayotte, il est essentiel de poursuivre le développement de ces relations avec le Kenya – mais également avec la Tanzanie –, notamment afin d'importer depuis ces États des fruits ou des fleurs, acheminés aujourd'hui depuis l'Hexagone.

Lors de son audition par la mission d'information, l'ambassadeur délégué pour la coopération dans la zone de l'océan Indien a évoqué des relations privilégiées avec plusieurs États du continent africain, comme la Tanzanie et le Mozambique. Selon lui, ces relations se sont notamment développées parce que ces États ne remettent pas en question la souveraineté française sur Mayotte. Le directeur des affaires européennes et internationales du ministère de l'intérieur a quant à lui appelé au développement de partenariats ciblés avec le Burundi.

(1) *Ibid.*

(2) [France-Mayotte Matin, repris par Outremer 360°, Coopération régionale : Le Conseil départemental de Mayotte lance ses premiers appels à projets Interreg VI pour financer des projets régionaux dans le canal du Mozambique, 15 octobre 2025.](#)

En matière éducative, plusieurs programmes de volontariat permettent à de jeunes mahorais de vivre une expérience dans un autre pays de la région. Dans le cadre du Service civique international, un projet de solidarité avec une association de Zanzibar agissant sur la protection de la faune et de la flore a ainsi été développé. Dans le domaine de la francophonie, de jeunes mahorais participent à des programmes dans les représentations diplomatiques françaises de la zone.

Une cinquantaine de partenariats existent également dans le domaine culturel.

Par exemple, Mayotte est associée au projet Varuna qui, financé par l'Agence française de développement, vise à « mettre la biodiversité au cœur de nos décisions, au bénéfice de tous » (1). La stratégie quinquennale pour Mayotte prévoit d'ailleurs de renforcer la présence du territoire au sein de ce programme.

La « loi Mayotte » prévoit de développer les actions de coopération

Dans le rapport annexé à la loi du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte, il est également préconisé de multiplier les échanges culturels avec les autres États de la zone, comme Maurice ou les Seychelles. De plus, l'idée d'un « *Erasmus de l'océan Indien* » pour favoriser la mobilité étudiante dans la région est évoquée (2).

En outre, le rapport annexé prévoit le développement de nouvelles coopérations dans le domaine du numérique, autour notamment du *data center* de Mayotte mis en service en 2022 qui « *offre son savoir-faire en Afrique de l'Est* », en particulier au Kenya (3).

Enfin, lors de son audition, le préfet de Mayotte a fait part des difficultés rencontrées dans le contrôle des flux financiers, notamment en liquide. En effet, il estime que près de 150 millions d'euros sortiraient chaque année du territoire de Mayotte, alimentés en grande partie par une économie informelle qui tiendrait plus de la moitié de l'économie mahoraise totale. Il serait donc pour lui très important de développer de nouvelles coopérations, en particulier avec les États de la zone, en matière financière et bancaire, afin de gagner en efficacité dans ce domaine.

B. LA RÉUNION : UN TERRITOIRE TRÈS ACTIF EN MATIÈRE D'ACTION INTERNATIONALE

En matière d'action extérieure, La Réunion est souvent citée en exemple par les observateurs, pour son dynamisme et sa capacité, notamment, à mobiliser les fonds européens.

Cela ne rend que plus regrettable l'absence de réponse des exécutifs locaux comme des services de l'État aux sollicitations des rapporteurs.

(1) [Plaquette de présentation du projet Varuna, soutenu par l'AFD et mis en œuvre par Expertise France, 8 mai 2024.](#)

(2) [Loi n° 2025-797 du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte.](#)

(3) *Ibid.*

Certains éléments ont néanmoins été évoqués par d'autres personnes auditionnées.

1. Une vision historique

Pour le docteur en géopolitique Christophe Rocheland, la conférence de Victoria – tenue aux Seychelles en 1978 et réunissant des partis et des organisations progressistes des îles du sud-ouest de l'océan Indien (Madagascar, Maurice, Comores, Seychelles et La Réunion) – a constitué, en étendant aux territoires la possibilité d'adhérer à une organisation internationale, l'acte fondateur de la diplomatie territoriale dans l'océan Indien, ouvrant la voie à la future Commission de l'océan Indien (COI). Auparavant, en effet, seuls les États pouvaient adhérer à de telles organisations régionales.

Il a néanmoins fallu attendre 1986 pour que la France, au nom du département et de la région de La Réunion, adhère pleinement à la COI et reçoive ainsi une consécration diplomatique internationale.

Pour autant, toujours selon le chercheur, un décalage continue d'exister entre le discours et la réalité, La Réunion ne parvenant pas toujours à parler sur un pied d'égalité avec les États de la région. Évoquant un dicton prêté aux Réunionnais selon lequel « *on en parle sans trop en dire et on en fait sans trop en faire* », le chercheur décrit la « *diplomatie du semblant* », qu'il applique au manque de volontarisme des responsables locaux : « *on parle beaucoup mais on fait peu* ». Christophe Rocheland souligne que cette expression peut également s'entendre d'une autre manière, homophone : « *la diplomatie du sang blanc* » faisant référence au modèle diplomatique mis en place par le colonisateur.

Le chercheur attribue le manque de résultats de la diplomatie territoriale dans l'océan Indien à une « *coresponsabilité partagée* » qui révélerait, selon lui, un manque d'appétence imputable aussi bien au Gouvernement national qu'aux décideurs politiques locaux. Il note aussi que certains pays montrent des réticences à considérer La Réunion comme un interlocuteur valable, en raison du contentieux qui oppose les Comores à Mayotte : La Réunion est identifiée comme étant un territoire français, donc supposé être solidaire de Mayotte. Les pays qui soutiennent les revendications des Comores, comme l'Afrique du Sud, ont donc tendance à éviter tout rapprochement avec ce territoire lui aussi français.

Christophe Rocheland relève que tous les conflits territoriaux qui opposent des membres de la COI concernent la France : les Comores avec Mayotte, les Îles Éparses avec Madagascar et Tromelin avec Maurice. Ces différends compliquent la position de La Réunion au sein de l'organisation, puisque l'île est considérée comme un simple porte-parole de la diplomatie française.

2. En matière de sécurité, des initiatives à compléter

a. *L'Académie de l'océan Indien : une structure de formation au service de la sécurisation de la zone*

Ainsi, en matière de sécurité maritime dans l'océan Indien, le directeur général des outre-mer a évoqué la création récente, de l'Académie de l'océan Indien, basée à La Réunion.

Annoncée le 24 avril 2025 par le Président de la République lors du Sommet de la Commission de l'océan Indien à Madagascar, cette « *initiative de coopération régionale de formation et d'expertise à l'échelle de l'océan Indien* » qui « *vise à améliorer, adapter, développer et renforcer les actions de coopération dans le domaine de la sécurité* » repose sur quatre piliers : « *stabilité régionale, sécurité intérieure, sécurité maritime, sécurité civile* ». Elle « *repose sur un réseau de services de l'État et d'associations auxiliaires des services publics basés à La Réunion, tous acteurs de la coopération dans l'océan Indien (Forces Armées, Gendarmerie, Police, Douanes, Bureau de l'Action de l'État en Mer, Direction de la Mer, PIROI Center – Croix Rouge Française...)* ».

Ses objectifs sont de :

- « *Développer les connaissances et les compétences des acteurs de la gestion de crise* ;
- « *Renforcer les liens avec les pays de la zone Sud de l'océan Indien ainsi que la coordination dans la lutte contre les menaces communes* ;
- « *Contribuer à la prévention des crises et à la stabilité régionale via des actions de coopération et de rayonnement.* »⁽¹⁾

Cette structure, au service du rayonnement de la France dans la région, a pu être financée au moyen de fonds européens, mobilisés par les collectivités territoriales de l'île dans le cadre d'un programme de sécurité mené par l'État, ce qui est nouveau. Le directeur général des outre-mer souligne ainsi l'esprit de coconstruction entre l'État et les collectivités territoriales ayant présidé à la mise en place de ce nouvel outil.

b. *Une coopération efficace en matière de sécurité maritime*

L'ambassadeur délégué Jean-Claude Brunet évoque ainsi, en matière de sécurité maritime, le programme MASE⁽²⁾ ayant permis la création d'une « *architecture régionale de sécurité maritime pour l'océan Indien occidental* », reposant sur deux centres régionaux : l'un à Madagascar, chargé de la collecte, de l'analyse et du partage d'informations maritimes, l'autre aux Seychelles, responsable de la planification et de la coordination des opérations maritimes

(1) [Préfecture de la Réunion, Académie de l'océan Indien](#).

(2) Program for the Promotion of Maritime Safety.

conjointes⁽¹⁾. Ce programme se poursuit, sous l’égide de la Commission de l’océan Indien et de l’Union européenne, sous la forme du programme *Safe Seas Africa* (SSA). L’ambassadeur rappelle le rôle essentiel de l’UE pour donner vie à cette initiative.

L’ambassadeur pour l’Indo-Pacifique souligne que beaucoup de spécialistes participant aux actions de coopération en matière de sécurité maritime viennent des outre-mer français.

Maurice, l’« île sœur »

Malgré les revendications de Maurice sur l’île française de Tromelin (*cf. infra*), « *la France entretient d’excellentes relations bilatérales avec [cet État], nourries par une histoire, une langue et une culture communes, ainsi qu’une appartenance partagée au sud-ouest de l’océan Indien* »⁽²⁾.

« *Les deux “îles sœurs” que sont La Réunion et Maurice entretiennent en effet des liens étroits. En 2011, la France et Maurice ont ainsi signé un accord-cadre sur la coopération régionale entre les deux îles.* ». Cet accord met en place une commission mixte et un groupe de contact sur la sécurité⁽³⁾.

Cette coopération bénéficie de la bonne relation de la France avec le gouvernement actuel de la République de Maurice, très francophile.

c. Des moyens à compléter pour mieux lutter contre le narcotrafic

Selon le général Poty, commandant la gendarmerie outre-mer, la situation en matière de narcotrafic a fortement évolué ces dernières années, avec l’arrivée des amphétamines et de la cocaïne, par avion et par la poste.

De plus, La Réunion « exporte » des stupéfiants⁽⁴⁾ vers Maurice, d’où le trafic est organisé. Une coopération avec cet État est donc nécessaire, sous la forme d’un accord de coopération judiciaire, bien que des échanges efficaces aient déjà lieu.

La Réunion doit donc disposer des moyens nécessaires pour faire face à ces trafics. Si une antenne de l’Office antistupéfiants (Ofast) y est implantée, le général Poty estime que les moyens techniques sont encore insuffisants :

« *Il n’y a pas de radar, dans une zone où les tensions géopolitiques peuvent potentiellement s’exacerber.* » Si un navire éteint son système d’identification automatique⁽⁵⁾, conclut le général, il n’est donc plus détectable.

(1) [Commission de l’océan Indien, « Nouveau programme SSA de sécurité maritime »](#).

(2) [MEAE, « Maurice, Relations bilatérales »](#).

(3) Ibid.

(4) *Du cannabis, nommé zamal. Fabrice Floch, « Maurice : trois présumés importateurs de zamal réunionnais interpellés », Réunion la 1ère, 7 juillet 2025.*

(5) Automatic Identification System (AIS).

3. L'adhésion de la France à l'Association des pays riverains de l'océan indien (IORA⁽¹⁾)

La France est désormais membre de cette organisation, au titre de La Réunion. Plusieurs observateurs ont souligné l'importance de cette nouvelle adhésion, effective depuis le 1^{er} janvier 2021.

Cette organisation a en effet pour objet « *le développement et la coopération économique dans la région du pourtour de l'océan Indien* ». Elle « *contribue à faciliter les échanges d'expertise technique sur les grands enjeux communs de la région* » et « *s'est imposée sur la scène internationale dans des secteurs-clés tels que l'économie bleue, la sécurité maritime, et le changement climatique* ».⁽²⁾

4. En matière économique, des actions impliquant les collectivités

Faute d'avoir pu auditionner les collectivités réunionnaises, les rapporteurs s'en remettent aux informations transmises par l'ambassadeur délégué, Jean-Claude Brunet.

« *Les conseils départementaux et régionaux ont un rôle important en matière de coopération. Le conseil régional bénéficie d'un certain avantage en tant qu'autorité de gestion des fonds Interreg, mais le conseil départemental y participe pleinement.*

« *La coopération s'étend dans de nombreux domaines : francophonie, coopération culturelle, agriculture, énergie.*

« *Afin de soutenir les entreprises du territoire, par exemple en les incluant dans les actions de l'Agence française de développement (AFD), un document identifiant les talents et les filières à l'export a été élaboré. »*

En matière agricole, un partenariat prometteur avec Maurice

Le 25 avril 2025, a été signé un protocole d'entente entre cinq partenaires mauriciens et français membres de la Plateforme Régionale en Recherche Agronomique pour le Développement dans l'Océan Indien (PRéRAD-OI). Ce protocole « *constitue une étape clé dans les partenariats entre ces différentes institutions alliant recherche, innovation, formation et développement avec une ambition commune d'être engagés pleinement dans une transition agricole réussie et dans la perspective d'une meilleure sécurité alimentaire, nutritionnelle et sanitaire de nos territoires insulaires* ».⁽³⁾

(1) Indian Ocean Rim Association.

(2) diplomatie.gouv.fr, « La France et l'Association des pays riverains de l'océan indien ».

(3) [Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de La Réunion](http://direction-alimentation.gouv.fr), « Cinq partenaires pour une transition agricole réussie dans l'Océan Indien », 29 avril 2025.

a. La dépendance à l'égard de l'hexagone compromet l'intégration régionale

« *L'intégration régionale économique n'est pas là* », regrette le chercheur Christophe Rocheland : les échanges entre La Réunion et les pays et territoires de la région ne représentent que 5 % du commerce réunionnais, le reste des échanges se faisant avec l'Europe, dont la France hexagonale, et plus marginalement avec l'Amérique du Nord.

Le chercheur attribue la « non-intégration » régionale de La Réunion aux transferts économiques et sociaux en provenance de Paris et de Bruxelles, qui représenteraient, selon lui, 70 % du PIB de l'île.

Il note aussi la faible volonté des agents économiques locaux de commerçer avec les pays environnents. L'Afrique australe est une région développée sur le plan agricole et des pays comme le Botswana ou la Namibie, sont, par exemple, d'importants exportateurs de bœufs. Cette viande, proche et de bonne qualité, pourrait avantageusement remplacer celle importée à grands frais d'Europe, mais le manque de volontarisme du monde économique réunionnais et, insiste Christophe Rocheland, la méconnaissance de la langue anglaise orientent toujours le commerce vers Paris.

Christophe Rocheland, qui est par ailleurs consul honoraire de la République de Namibie à La Réunion, insiste enfin sur la nécessité de former les acteurs locaux, notamment les agents des collectivités locales, à la diplomatie territoriale et de leur donner une culture internationale.

5. Ajuster l'administration française à la réalité locale

Il cite l'exemple des hommes d'affaires namibiens qui, lorsqu'ils veulent se rendre à La Réunion pour signer un contrat, sont confrontés à un parcours administratif complexe : en l'absence de consulat de France à Windhoek, leur capitale, ils doivent d'abord se rendre à Johannesburg pour y demander un visa pour La Réunion auprès du consulat de France. L'obtention de ce document prend plusieurs jours, durant lesquels ils doivent patienter sur place. S'ils l'obtiennent, ils peuvent alors se rendre à La Réunion, rarement par un vol direct. L'ouverture d'une section consulaire en Namibie, par exemple, ne pourrait que faciliter l'intégration de La Réunion dans un environnement qui ne se limite pas aux cinq pays de la COI.

Notant, par ailleurs, que l'ambassadrice de la France pour le Pacifique réside au sein de sa zone de compétence, à Nouméa, les rapporteurs s'interrogent sur la possibilité de faire de même dans l'océan Indien : l'ambassadeur délégué responsable de cette zone est, en effet, actuellement basé à Paris. Dans une telle hypothèse, le rôle d'officier permanent de liaison de la France auprès de la COI,

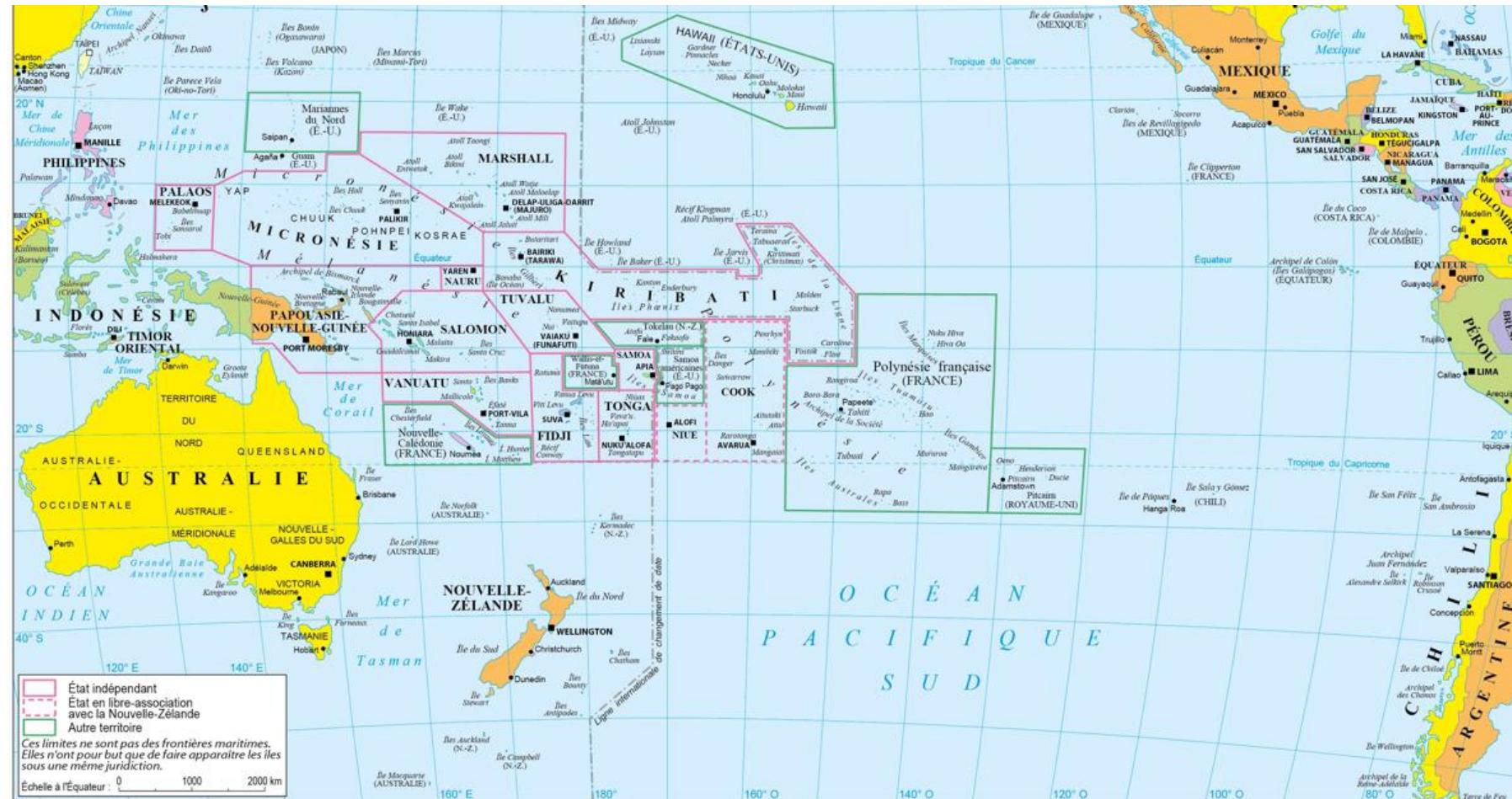
actuellement confié au conseiller diplomatique du préfet de La Réunion, pourrait lui être attribué.

Recommandation n° 18 : examiner la possibilité de relocaliser l'ambassadeur chargé de la coopération régionale pour l'océan Indien dans sa zone de compétence.

III. LES OUTRE-MER DU PACIFIQUE

Si Wallis-et-Futuna se caractérise, de par son statut, par une situation unique, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française sont, en matière de diplomatie, les territoires ultramarins les plus autonomes.

Les États et territoires du Pacifique



Source : Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

A. FACE À DES COLLECTIVITÉS TRÈS AUTONOMES, L'ÉTAT DEMEURE ACTIF DANS LE DOMAINE RÉGALIEN

1. Dans les outre-mer du Pacifique : une diplomatie de « quasi-État » ?

En matière de relations extérieures, les outre-mer du Pacifique – à l'exception de Wallis-et-Futuna – disposent des compétences les plus larges. Ainsi, dans le Pacifique, la conduite des relations internationales au sens large semble désormais relever d'une logique de cogestion, presque paritaire, entre l'État et les collectivités.

Surtout, ces collectivités participent, en leur nom, aux instances régionales et y portent leur voix propre. Elles sont en effet membres de plusieurs organisations régionales.

La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française sont membres de plein exercice du Forum des îles du Pacifique (FIP), où la France ne détient que le statut de « partenaire de dialogue ». Wallis-et-Futuna en est, pour sa part, membre associé.

Le FIP est la principale organisation régionale politique de la région. Il s'agit d'un « *forum d'échanges entre chefs d'États et de gouvernement du Pacifique, définissant des priorités régionales d'action* ». Ces dirigeants se réunissent chaque année au cours d'un sommet, organisé par le pays qui exerce la présidence tournante. Le développement économique est au cœur des réflexions du FIP, tout comme les questions liées au changement climatique.

Les décisions prises lors des sommets annuels du FIP sont déclinées par des organisations dites « techniques »⁽¹⁾.

Ces organisations techniques sont notamment le Programme régional océanien pour l'environnement (PROE) et la Communauté du Pacifique (CPS).

Le PROE est une l'organisation chargée des questions environnementales dans le Pacifique. Elle compte vingt-cinq membres, dont les trois collectivités françaises du Pacifique, et siège à Apia, aux Samoa.

Créée en 1947, la Communauté du Pacifique est l'organisation de coopération technique de la région. L'Union européenne en est membre avec un statut d'observateur, car la CPS met souvent en œuvre certains programmes européens (tel le FED). Elle siège à Nouméa, dans un bâtiment devenu, d'après certains interlocuteurs, trop étroit, et qu'il faudrait donc agrandir.

Elle agit dans plus de vingt-cinq secteurs, par exemple la santé publique, l'éducation, l'environnement et la lutte contre le changement climatique, la démographie, les statistiques ou la réponse aux crises et catastrophes naturelles

(1) diplomatie.gouv.fr/la-france-dans-les-organisations-regionales-du-pacifique/.

(HADR). Dans ces matières, elle apporte un soutien aux politiques de développement des États et territoires d'Océanie, dans des compétences qu'ils lui délèguent. Certains petits États de la zone la chargent par exemple de leur recensement.

Si la CPS finance des projets, elle tend de plus en plus à organiser son action en programmes, plus larges : l'État ou l'organisme qui finance ce programme laisse le soin à la CPS de répartir les fonds entre différents projets, ce qui lui permet de mutualiser les moyens, notamment humains. En effet, lorsque des financements sont alloués à un projet précis, les experts recrutés pour le mettre en œuvre cessent leur collaboration à la fin de ce projet ; s'ils sont financés pour un programme, ils peuvent, au contraire, le mettre en œuvre sur l'ensemble des territoires de la zone.

Les États-Unis ont retiré leurs financements à la CPS alors même que les petits États insulaires risquent de se tourner vers cette organisation à la suite du retrait, par les mêmes États-Unis, des financements versés à l'OMS.

La CPS dispose d'une représentation à Paris, dirigée par Peggy Roudaut, que les rapporteurs ont auditionnée.

Dans ces organisations, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ont le statut de membres de plein exercice, au même niveau que les États indépendants, et non de membres associés. L'ambassadrice pour le Pacifique, Véronique Roger-Lacan, explique que ce statut place parfois l'État français dans une position inconfortable. Au FIP, par exemple, le statut de simple « partenaire de dialogue » de la France ne lui permet pas d'avoir accès à certaines informations, que la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie obtiennent mais ne lui communiquent pas nécessairement. Cela pose problème, poursuit l'ambassadrice, lorsque les sujets traités sont de nature politique et peuvent amener ces territoires, qui agissent alors presque comme des États, à prendre des positions différentes de celles de la France.

2. La lutte contre le narcotrafic et l'assistance en cas de catastrophe naturelle : des exemples du rôle de coopération qui reste dévolu à l'État

Commandant de la gendarmerie outre-mer, le général Pierre Poty rappelle que la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie sont situées sur des axes importants de trafic de stupéfiants.

En Polynésie française, on assiste ainsi à un développement inquiétant de l'ICE, drogue de synthèse produite aux États-Unis, achetée 30 € le gramme et revendue 1 200 € le gramme, générant d'importants bénéfices. Cette drogue est largement « démocratisée ».

Afin de lutter contre ces trafics, les forces de sécurité coopèrent donc avec des services étrangers. Les échanges sont bons entre l'Ofast et l'Administration de

contrôle des drogues ⁽¹⁾ américaine, qui se déplace deux fois par an dans la région. Une coopération existe également avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, principaux pays de destination des stupéfiants saisis en Polynésie française.

En matière d'aide d'urgence en cas de catastrophe naturelle, la France est membre du partenariat « Franz » (France, Australie, Nouvelle-Zélande).

Mis en place en 1992, ce partenariat prévoit la mise en commun des moyens de la France, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande au profit des États insulaires de la zone en cas de catastrophe naturelle. Le séisme du 17 décembre 2024 – qui a très fortement endommagé l'ambassade de France au Vanuatu – a été sa dernière activation en date. ⁽²⁾

B. LA POLYNÉSIE FRANÇAISE

1. En matière diplomatique, une forme d'autonomie néanmoins limitée

Malgré la très large autonomie dont dispose la Polynésie française, la « *politique étrangère* » compte au nombre des matières dans lesquelles « *les autorités de l'État sont compétentes* » ⁽³⁾. Néanmoins, ce territoire est doté en la matière, aux termes de la loi organique qui le régit ⁽⁴⁾ (ci-après « *le statut* »), de compétences plus larges que celles des Drom (cf. annexe I).

En effet, le président du gouvernement de la Polynésie française dispose d'un pouvoir d'initiative législative qui lui permet, après délibération du conseil des ministres polynésien, d'entreprendre la négociation d'accords internationaux sans demander l'autorisation préalable de l'État ⁽⁵⁾. Cette prérogative s'exerce néanmoins, comme toujours, « *dans le respect des engagements internationaux de la République* ».

Il est à noter que la Polynésie française est la seule collectivité territoriale française à pouvoir, dans le domaine de ses compétences, initier de telles négociations internationales avec « *tout État, territoire ou organisme international* » : aucune limitation géographique ne s'applique. La Polynésie française pourrait ainsi théoriquement ouvrir de telles négociations avec la Norvège ou le Paraguay. En comparaison, ce pouvoir s'exerce, en Nouvelle-Calédonie, « *avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux du Pacifique* » ⁽⁶⁾.

(1) Drug Enforcement Administration (DEA).

(2) diplomatie.gouv.fr, « *Le partenariat FRANZ : pour une coopération au profit des populations sinistrées du Pacifique Sud* ».

(3) Article 14 de la [loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029000004&dateTexte=2004-02-27).

(4) Ibid.

(5) [Article 39](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029000004&dateTexte=2004-02-27) du statut.

(6) [Article 29](http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029000004&dateTexte=2004-02-27) du statut de la Nouvelle-Calédonie (cf. infra.).

La Polynésie a également la possibilité de créer des « *représentations auprès de tout État ainsi que l'une de ses entités territoriales ou territoire reconnu par la République française ou de tout organisme international dont cette dernière est membre ou tout organisme international du Pacifique* »⁽¹⁾. Le président Brotherson a ainsi indiqué son souhait d'ouvrir de telles représentations à Fidji, voir au Canada⁽²⁾. Ici aussi, la différence avec la Nouvelle-Calédonie, qui ne peut ouvrir de telles représentations qu'auprès « *des États ou territoires du Pacifique* »⁽³⁾ est notable et peu explicable.

Ces prérogatives restent néanmoins encadrées par l'État : lorsque les autorités polynésiennes souhaitent mener des négociations, elles doivent en informer les autorités de la République, lesquelles disposent « *d'un délai d'un mois à compter de la notification de l'intention de négocier pour s'opposer à la négociation des accords* ». Ces autorités peuvent être « *à leur demande, représentées à la négociation au sein de la délégation de la Polynésie française* ». En outre, le président de la Polynésie française doit obtenir l'autorisation de ces mêmes autorités avant de pouvoir « *signer les accords au nom de la République* »⁽⁴⁾.

Ainsi, aucune collectivité d'outre-mer, aussi autonome soit elle, ne peut négocier et signer des accords internationaux comme le ferait un État indépendant. Cela permet à l'État français de garder la main sur les négociations et de s'assurer que les dispositions qui en ressortent sont conformes aux positions diplomatiques françaises et aux engagements internationaux de la République, même si la négociation est menée par les autorités locales en fonction de leurs priorités.

La Polynésie française se distingue enfin des Drom et des COM de l'Atlantique par la possibilité qui lui est offerte, « *avec l'accord des autorités de la République, [d'] être membre ou membre associé d'organisations internationales, ou observateur auprès de celles-ci* »⁽⁵⁾. Cette possibilité de devenir membre à part entière d'une organisation internationale n'est reconnue qu'à une seule autre collectivité française : la Nouvelle-Calédonie.

2. Un dialogue efficace entre le gouvernement polynésien et l'État

Selon le haut-commissaire de la République en Polynésie française, Alexandre Rochat, « *les bons usages font que l'on échange beaucoup avec le président polynésien, Moetai Brotherson* ».

L'intégration régionale de la Polynésie française est de plus en plus importante depuis quelques années, « *grâce à l'État mais aussi aux autorités*

(1) [Article 15 du statut de la Polynésie française](#).

(2) [Charlie René, « Moetai Brotherson veut ouvrir des ambassades, et parie sur un retour de l'État à l'ONU », Radio1, 23 août 2023](#).

(3) [Article 32 du statut de la Nouvelle-Calédonie](#).

(4) [Article 39 du statut de la Polynésie française](#).

(5) [Article 42 du statut de la Polynésie française](#).

polynésiennes, très actives en la matière, le président Brotherson en ayant une conception étendue, notamment au sein du FIP », poursuit Alexandre Rochat.

3. La question de l'indépendance

La réinscription de la Polynésie, en 2013, sur la liste des territoires non-autonomes des Nations unies a conduit à inscrire à l'agenda de cette organisation internationale le sujet, interne, de l'éventuelle indépendance de ce territoire. Chaque année, un débat relatif à la Polynésie a en effet lieu devant la Quatrième commission de l'Assemblée générale des Nations unies, compétente en matière de « *Politiques spéciales et décolonisation* ».

Dans le cadre de l'Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, cette commission procède en effet, sur la « Question de la Polynésie française » comme pour les autres territoires inscrits sur la liste évoquée, à une audition des représentants du territoire. Elle auditionne également des pétitionnaires, c'est-à-dire des personnes souhaitant s'exprimer sur ce sujet et qu'elle accepte d'entendre. En 2024, vingt-huit pétitionnaires se sont ainsi exprimés, dont des membres de nombreuses églises, d'associations, de l'Assemblée de Polynésie française, de partis politiques, de l'éducation nationale, de l'Assemblée nationale et du Sénat⁽¹⁾.

Les travaux de cette commission sont préparés, en amont, par le Comité spécial de la décolonisation⁽²⁾, qui compte vingt-neuf membres – dont la Russie, la Syrie et le Venezuela⁽³⁾. Ce comité est notamment en charge des inscriptions et désinscriptions sur la liste des territoires non autonomes.

Ce comité spécial entend lui aussi, lors de ses sessions annuelles qui se tiennent au premier trimestre, les vues « *des États Membres, des Puissances administrantes, des représentants des territoires non autonomes et de requérants* »⁽⁴⁾. Il peut notamment adopter, pour chaque territoire concerné, une résolution, non contraignante.

La victoire aux élections locales, en 2023, du parti indépendantiste, le Tāvini huiraatira, a donné un nouvel élan à ces revendications, désormais portées par le président et les membres du gouvernement polynésien et de l'Assemblée de la Polynésie française. Ainsi, une commission spéciale sur la décolonisation a été créée au sein de cette dernière instance, dont les missions sont :

(1) [Nations unies, Assemblée générale, Soixante-dix-neuvième session, Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation \(Quatrième Commission\), Point 58 de l'ordre du jour, Application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, Question de la Polynésie française, Demandes d'audition, A/C.4/79/4/Rev.1, 7 novembre 2024.](#)

(2) Aussi appelé Comité spécial des Vingt-Quatre (C24).

(3) *Antigua-et-Barbuda, Bolivie, Chili, Chine, Congo, Côte d'Ivoire, Cuba, Dominique, Équateur, Éthiopie, Fidji, Grenade, Inde, Indonésie, Iran, Irak, Mali, Nicaragua, Papouasie-Nouvelle-Guinée, Fédération de Russie, Saint-Kits-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Sierra Leone, République arabe syrienne, Timor-Leste, Tunisie, République-Unie de Tanzanie et Venezuela.*

(4) [Site des Nations unies, Sessions du Comité spécial des Vingt-Quatre.](#)

« – [d']étudier et d'analyser toute question afférente la décolonisation en Polynésie française ;

« – [d']examiner la situation de la Polynésie française au regard des principaux textes internationaux relatifs à la décolonisation

« – [d']assurer le suivi de la mise en œuvre de la Résolution 67/265 adoptée le 17 mai 2013 par l'Assemblée générale des Nations unies, intitulée « L'autodétermination de la Polynésie française », portant réinscription de la Polynésie française sur la liste des territoires non autonomes ;

« – [d']apporter toutes informations relatives aux travaux de la Commission des questions politiques spéciales et de la décolonisation (Quatrième Commission) de l'Organisation des Nations unies (ONU) qui portent sur des questions intéressant la Polynésie française

« – [de] formuler des recommandations et propositions à l'assemblée de la Polynésie française et au gouvernement de la Polynésie française. »⁽¹⁾

Dans ce contexte, la Polynésie française ne se place pas dans la diplomatie française pour parler au monde, mais dans la diplomatie mondiale pour parler à la France, faisant ainsi usage des possibilités que lui donne le droit international de s'exprimer à la même tribune que la France. Les difficultés liées à la coexistence, dans les outre-mer, d'ambitions diplomatiques locales en parallèle de la diplomatie nationale se trouvent donc ici exacerbées, ces deux diplomatie s'opposant. Sur ce sujet, qu'elle estime distinct de la situation, spécifique, de la Nouvelle-Calédonie, la France, par la voix de son représentant permanent à l'ONU, avait donc fait le choix de refuser de participer aux travaux de la Quatrième commission.

2023, néanmoins, a vu une inflexion notable de la position du Gouvernement français, le représentant permanent de la France auprès des Nations unies ayant pris la parole en réponse à l'intervention de la délégation indépendantiste polynésienne devant la Quatrième commission, au lieu de quitter les lieux comme il le faisait précédemment. Cela fut à nouveau le cas en 2024, l'ambassadeur Nicolas de Rivière ayant indiqué, au nom de la France, souhaiter « poursuivre cette pratique, qui témoigne du dialogue constant entre l'État et le gouvernement de la Polynésie française », bien que « ce changement de méthode n'emporte pas de changement de ligne : il n'existe pas de processus entre l'État et le territoire polynésien qui réserve un rôle aux Nations unies »⁽²⁾. En effet, poursuit-il, la France considère que « le statut d'autonomie très poussé de la Polynésie française, garanti par la Constitution française, permet aux Polynésiens d'exprimer leurs ambitions dans le respect de leurs particularités ».

(1) [Site internet de l'Assemblée de la Polynésie française](#).

(2) [Question de la Polynésie française, intervention de M. Nicolas de Rivière, représentant permanent de la France auprès des Nations unies, quatrième commission de l'Assemblée générale des Nations unies, New York, le 7 octobre 2024](#).

4. Une volonté du Gouvernement d'aller plus loin ?

En déplacement en Polynésie française en août 2023, Gérald Darmanin, alors ministre des outre-mer, avait exprimé le souhait de lever les réticences provoquées par les actions de la Polynésie française en matière de relations internationales :

« Je pense qu'il est normal que les représentants de la Polynésie française, de la Calédonie, quel que soit d'ailleurs leur bord politique, puissent, dans leur environnement régional, le Pacifique, avoir des relations avec leurs états frères sans avoir à demander l'avis à la diplomatie française. Que l'on informe la France, c'est tout à fait normal et classique. Mais là, je vois qu'il y a peut-être des évolutions à donner. »

« Le président du gouvernement [pourrait] signer des accords commerciaux, signer des accords culturels, sans passer par la diplomatie française, mais en l'informant, en gardant pour la diplomatie française des accords militaires et stratégiques. »

« Je pense qu'on peut distinguer les deux sans remettre en cause l'unité de la République. Je pense qu'il faut faire pareil pour la Polynésie. »⁽¹⁾

Nul doute que l'issue du processus de négociation en cours en Nouvelle-Calédonie sera, sur ce sujet, scrutée de près.

C. LA SITUATION « EXTRÊME » DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE

1. De larges compétences en matière internationale

a. Des pouvoirs spécifiques...

Malgré la très large autonomie de la collectivité *sui generis* qu'est la Nouvelle-Calédonie, la compétence en matière de « *relations extérieures* » demeure, aux termes de son statut, confiée à l'État⁽²⁾. Ce principe s'applique néanmoins « *sous réserve* » des dispositions de la section II du chapitre I du titre II de son statut⁽³⁾, intitulée « *Relations extérieures de la Nouvelle-Calédonie et association de la Nouvelle-Calédonie à des compétences de l'État* ». Il s'agit d'une inflexion considérable au monopole de l'État en matière de relations internationales, qui prend la forme de plusieurs prérogatives confiées aux autorités de ce territoire (*cf.* annexe I).

(1) [Charlie Réné, « Darmanin pour des compétences internationales étendues et pour la fin de la « chaise vide » à l'ONU », Radio1, 20 août 2023.](#)

(2) Article 21 de la [loi n° 99-209 organique du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie](#), ci-après, « le statut ».

(3) *Ibid.*

Si ces prérogatives sont peu ou prou identiques à celles dont bénéficie la Polynésie française, une distinction fondamentale existe néanmoins.

En effet, lorsque le chef de l'exécutif est autorisé à négocier des accords avec d'autres États, il n'est fait aucune mention d'une faculté dont disposerait l'État pour s'y opposer. Ainsi, les autorités de la République sont simplement « *informées de l'autorisation de négocier et, à leur demande, représentées à la négociation au sein de la délégation de la Nouvelle-Calédonie* »⁽¹⁾. Dans le domaine de ses compétences, la Nouvelle-Calédonie agit de façon quasi autonome lors de négociations internationales, la seule façon pour l'État français de s'interposer étant de refuser de confier, une fois l'accord négocié, le pouvoir de le signer au président du gouvernement de Nouvelle-Calédonie.

La Nouvelle-Calédonie peut également conclure des déclarations d'intention, des déclarations conjointes, des plans conjoints de coopération ou encore des arrangements administratifs, toujours dans le respect des engagements internationaux de la France, lesquels, s'ils ne sont pas juridiquement contraignants, restent des engagements en matière de relations internationales.

Ainsi, un plan conjoint de coopération existe avec le gouvernement de la Nouvelle-Zélande depuis septembre 2016 ou avec le Vanuatu depuis mars 2017. Le plan conclu avec la Nouvelle-Zélande a été renouvelé dans son contenu en décembre 2024 et étendu jusqu'en 2027, extension que le congrès néo-calédonien doit encore approuver.

Les services du haut-commissaire rappellent que ces accords font l'objet d'une relecture pour évaluation par les services politiques et juridiques de l'État.

Très importantes, les compétences internationales de la Nouvelle-Calédonie pourraient même être étendues si l'accord de Bougival du 12 juillet 2025⁽²⁾ était mis en application : celui-ci prévoit en effet le transfert de la compétence internationale au nouvel État de Nouvelle-Calédonie.

(1) [Article 29](#) du statut.

(2) *Dans un courrier adressé au Premier ministre en date du 30 septembre 2025, le FLNKS a annoncé le « retrait formel » de ses signatures de l'accord de Bougival sur l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, qu'il considère n'être qu'un « projet d'accord ».*

Dispositions de l'accord de Bougival relatives aux relations internationales

1. Relations internationales

La compétence en matière de relations internationales est transférée à la Nouvelle-Calédonie dans le champ des compétences propres des institutions calédoniennes.

La Nouvelle-Calédonie conduira ses actions diplomatiques dans le respect des engagements internationaux et des intérêts fondamentaux de la France, en particulier ceux relevant des domaines de la sécurité, de la défense et des intérêts vitaux de la nation.

L'État s'engage à prendre en compte les intérêts de la Nouvelle-Calédonie dans ses relations diplomatiques, en particulier en matière de commerce extérieur.

L'État s'engage également à soutenir une plus grande représentation de la Nouvelle-Calédonie dans les organisations internationales ainsi que son insertion internationale.

Une concertation régulière entre la Nouvelle-Calédonie et la France, dont les modalités seront définies par la loi organique spéciale, garantira la cohérence des positions internationales et la préservation des intérêts mutuels.

Source : [JORF n°0207 du 6 septembre 2025](#)

Il est néanmoins à noter que, de manière très classique, ce texte prévoit l'exercice des compétences internationales de la Nouvelle-Calédonie « *dans le respect [...] des intérêts fondamentaux de la France* ».

Si l'avenir de cet accord apparaît incertain, une récente mission parlementaire comptait « *le renforcement de l'exercice de la compétence [de la Nouvelle-Calédonie] en matière de relations internationales* » au nombre des points de convergence faisant l'objet d'un large consensus au sein de la classe politique néo-calédonienne⁽¹⁾. En effet, pour le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, Alcide Ponga, « *on n'est pas assez présent aujourd'hui dans l'environnement régional* ».

b. ...qui impliquent une forme de coordination, y compris avec l'État

Comme le rappelait aux rapporteurs le président du gouvernement néo-calédonien, Alcide Ponga, « *malgré notre autonomie très poussée, les relations internationales “à 100 %”, restent dans les mains du Président de la République : nous avons quand même le chapeau parisien au-dessus de la tête* ».

L'exercice des relations internationales est donc partagé, entre l'État et les autorités néo calédoniennes. En l'absence de mécanisme de coordination obligatoire entre l'État et la collectivité, la mise en œuvre de cette compétence s'inscrit ainsi dans un équilibre complexe, d'autant qu'un accord intervient parfois dans des domaines qui touchent à la fois aux compétences de l'État et à celles de la Nouvelle-Calédonie ou des provinces.

(1) [Assemblée nationale, Philippe Gosselin, Nicolas Metzdorf, Davy Rimane, Emmanuel Tjibaou, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux outre-mer en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la situation en Nouvelle-Calédonie, n° 1653, 1^{er} juillet 2025.](#)

Le président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (GNC) dispose de la compétence en matière de relations extérieures du territoire. Il doit cependant s'appuyer, pour toute décision ou orientation importante qui engage le territoire, sur le gouvernement dans son ensemble ou sur une délibération du Congrès. Il bénéficie également de l'expertise du service de la coopération régionale et des relations extérieures (SCRRE).

Le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, Jacques Billant, rappelle toutefois que chaque membre du gouvernement peut mener des actions autonomes dans son secteur. Le représentant de l'État déplore donc la « *faible lisibilité de la stratégie du territoire en matière de relations extérieures* ».

2. Une présence dans les instances internationales et régionales sur la question de la décolonisation

a. Aux Nations unies, avec la participation de la France

Comme la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie est inscrite sur la liste des territoires non-autonomes des Nations unies et fait l'objet des mêmes travaux annuels. Ainsi, le 13 juin 2025, le Comité spécial de la décolonisation a procédé à l'examen de la « *Question de la Nouvelle-Calédonie* »⁽¹⁾. La différence fondamentale avec la situation polynésienne est que l'État qui a, en signant les accords de Nouméa et de Matignon, inscrit le processus de décolonisation dans la Constitution, considère que cet examen par l'ONU est légitime et participe à ces travaux.

Ainsi, lors de la session de juin 2025 du Comité, le représentant permanent de la France auprès des Nations unies a déclaré :

« *La France a souhaité maintenir une coopération étroite avec le Comité spécial de la décolonisation. [...]*

« *Nous pensons que le C24 a un rôle à jouer pour accompagner les acteurs calédoniens à reprendre le dialogue et repenser leur avenir. La France s'est ainsi engagée à ce que la Nouvelle-Calédonie reste inscrite sur la liste des Nations unies tant qu'un accord sur l'avenir de l'archipel n'aura pas été trouvé. Elle réitère sa disposition à accueillir une mission du Comité quand celui-ci l'estimera opportun.*

« *La France, mais aussi tous les Calédoniens, sont confiants dans le rôle constructif que ce Comité pourra jouer lors de cette session de fond. Il existe une dynamique positive et un accord de tous en Nouvelle-Calédonie pour approfondir le dialogue. Nous devons saisir cette opportunité et y apporter notre concours. »* ⁽²⁾

(1) [Nations unies, Assemblée générale, Comité spécial chargé d'étudier la situation en ce qui concerne l'application de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, « Question de la Nouvelle-Calédonie », A/AC.109/2025/L.22, 13 juin 2025.](#)

(2) [C24 – Session de fond 2025 – Point sur la Nouvelle-Calédonie, intervention de M. Jérôme Bonnafont, Représentant permanent de la France auprès des Nations unies, New York, le 9 juin 2025.](#)

Le suivi de ces réunions relève du Secrétariat permanent pour le Pacifique, mais fait aussi l'objet d'un dialogue entre le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et le haut-commissaire.

b. Dans les instances régionales, de manière plus contestable

Lorsque le gouvernement néo-calédonien a été dirigé par l'indépendantiste Louis Mapou, entre 2021 et 2024, les instances régionales ont pu être utilisées pour renforcer les apparences de « quasi-État » de la Nouvelle-Calédonie. Toutefois, l'autonomie renforcée dont jouit le territoire ne saurait lui permettre de s'affranchir du monopole dont dispose l'État en matière de relations extérieures. *A fortiori*, les instances régionales, qui ne sont pas les instances spécialisées de l'ONU, ne sauraient être le lieu des négociations entre la France et la Nouvelle-Calédonie qui, appartenant à deux catégories différentes, ne sont pas assimilables l'une à l'autre en droit international.

C'est pourtant ce qui s'est déroulé, en 2024 devant le Forum des îles du Pacifique, plaçant les autorités françaises dans une situation inconfortable. En effet, à la suite des émeutes de mai 2024, le président indépendantiste qui dirigeait alors le gouvernement néo-calédonien, Louis Mapou, a demandé au FIP, sans passer par l'État, d'effectuer une mission de médiation sur le territoire. Cette organisation, a en réponse, demandé à se rendre en Nouvelle-Calédonie. L'ambassadrice Roger-Lacan, « *après avoir pris [ses] instructions* » leur a répondu qu'une telle mission ne dépendait que du Président de la République, la Nouvelle-Calédonie ne pouvant agir, dans les instances internationales, comme un État indépendant. Véronique Roger-Lacan déplore cette « *tentative d'internationaliser le conflit* ». Dans une volonté de coopération, le principe d'une mission d'information du FIP en Nouvelle-Calédonie a néanmoins été acté. Le programme de cette mission a ensuite été négocié pour que ses membres rencontrent l'ensemble des acteurs. La mission a eu lieu en octobre 2024.

Plus généralement, pour l'ambassadrice pour le Pacifique Véronique Roger-Lacan, certains élus exercent les compétences dont ils disposent en matière de relations extérieures « *de manière extrêmement idéologique* ».

c. Le Groupe fer de lance mélanésien : une organisation de soutien au FLNKS

Créé en 1987, en solidarité avec le mouvement indépendantiste néo-calédonien, le Groupe Fer de lance mélanésien (GFLM) est composé de quatre États indépendants (Fidji, îles Salomon, Vanuatu, Papouasie-Nouvelle-Guinée) et du principal parti indépendantiste, le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS).

Le 23^{ème} sommet du GFLM s'est tenu en juin 2025 aux Fidji.

D. WALLIS-ET-FUTUNA : UNE DIPLOMATIE VOLONTAIREMENT PARTAGÉE PAR L'ÉTAT

En apparence, le Territoire des îles Wallis-et-Futuna est resté à l'écart de l'évolution de la répartition des compétences en matière d'action extérieure entre les collectivités territoriales ultramarines et l'État. Ainsi, les termes « *coopération régionale* » ou « *coopération décentralisée* » ne sont nullement mentionnés au sein de la loi régissant le fonctionnement de ce territoire non décentralisé, ou le haut-commissaire est tout à la fois le représentant de l'État et le chef de l'exécutif territorial. Seul son article 7 aborde, très brièvement, le sujet des « *relations et communications extérieures* », dans l'unique but de préciser que celles-ci relèvent de la responsabilité exclusive de l'État. Autrement dit, Wallis-et-Futuna ne dispose en théorie d'aucune prérogative dans le domaine des relations internationales, et constitue, en cela, une exception au sein de l'ensemble des collectivités territoriales françaises.

La pratique, néanmoins, est un peu différente, comme l'a exposé aux rapporteurs Blaise Gourtay, alors administrateur supérieur des îles Wallis et Futuna.

En effet, les élus du territoire, c'est-à-dire les membres de l'assemblée territoriale, sont associés aux actions et aux décisions touchant à l'action extérieure, quoique celle-ci soit à distinguer de l'action diplomatique, qui reste du ressort du Quai d'Orsay.

Pour l'administrateur supérieur, cette pratique relève d'un besoin qui n'est pas contesté par l'État : celui de positionner le territoire dans son environnement régional et de le représenter au mieux auprès des autres États et territoires. Les élus sont mieux placés pour cela car ils connaissent mieux leur territoire que l'État. Les liens historiques, culturels et familiaux qu'ils entretiennent avec les ressortissants des pays environnants participent également de cette plus forte crédibilité.

Les élus peuvent ainsi exprimer leurs priorités en matière d'action extérieure, en particulier en ce qui concerne le développement de la coopération entre Wallis-et-Futuna et les États voisins : les Fidji, les îles Cook, les Samoa, Kiribati, les Salomon, etc. (*cf. carte supra*). Le développement d'échanges commerciaux comme de connexions maritimes et aériennes avec ces territoires, économiquement et démographiquement dynamiques, est en effet essentiel pour Wallis-et-Futuna, territoire isolé et plus en retrait. Contrairement à la Polynésie française ou à la Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna ne dispose en effet pas de ressources propres et ses exportations sont « *quasiment inexistantes* »⁽¹⁾. Pour ses voisins, l'intérêt de nouer des relations avec Wallis-et-Futuna est donc essentiellement culturel.

Pourtant, l'accès aux installations techniques et logistiques de ses voisins, notamment en matière de santé, est essentiel pour la collectivité : il s'agit en effet d'une alternative à la forte dépendance à l'égard de la Nouvelle-Calédonie qui

(1) [IEOM, Rapport économique annuel 2024 - Wallis-et-Futuna, 7 juillet 2025](#).

caractérise actuellement Wallis-et-Futuna. Cette diversification est rendue indispensable par les incertitudes qui continuent de peser sur l'avenir institutionnel du « Caillou ».

L'isolement de Wallis-et-Futuna est également linguistique, puisqu'il s'agit du seul territoire non-anglophone de la zone. Renforcer l'apprentissage de la langue anglaise dans ce territoire est donc un indispensable préalable à son intégration régionale.

Recommandation n° 19 : renforcer l'apprentissage de l'anglais à Wallis-et-Futuna.

L'isolement géographique et le faible nombre de liaisons aériennes sont également un frein à la coopération régionale : deux ou trois jours de voyage et, au total, une semaine d'absence du territoire sont parfois nécessaires pour assister à une réunion d'une heure dans un État voisin.

Pour porter cette envie d'ouverture, une coopération fluide entre l'État et les élus du territoire s'est donc mise en place. En effet, si l'administrateur supérieur demeure juridiquement la seule autorité habilitée à engager l'État auprès des gouvernements étrangers, celui-ci estime que son rôle, qui consiste surtout à accompagner les élus locaux, se limite à deux missions : s'assurer que la coopération extérieure profite bien au territoire et veiller à ce qu'elle soit menée dans le respect des positions diplomatiques de la France. Si l'administrateur supérieur entretient des contacts réguliers avec les acteurs diplomatiques français de la région, c'est au service du territoire et de ses élus. Le rôle de l'État est réduit en ce que le territoire ne connaît aucune préoccupation d'ordre sécuritaire : on n'y observe que peu de délinquance et presque pas de narcotrafic, et aucune coopération en la matière n'est donc nécessaire.

Dans ce cadre, le rôle de premier plan appartient donc bien aux élus. Ce sont eux qui représentent le territoire au sein des deux organisations dont il est membre associé, le Forum des îles du Pacifique et la Communauté du Pacifique Sud. La définition des positions fait l'objet, comme dans les autres territoires, de réunions régulières de « *calage* », auxquelles participe l'ambassadrice pour le Pacifique. Selon l'administrateur supérieur, « *les élus, très enthousiastes, sont demandeurs de ces rencontres préalables* », qui leur permettent de défendre leur position dans les instances internationales avec le soutien de l'ensemble des acteurs diplomatiques français.

Les élus sont également associés à l'élaboration des accords avec les États voisins : c'est actuellement le cas pour une lettre d'intention qui devrait être conclue avec le gouvernement fidgien, et porte notamment sur l'accès à l'hôpital et sur les dessertes aériennes.

Cette pratique, néanmoins, dépend de la bonne volonté de l'administrateur supérieur : un successeur de M. Gourtay⁽¹⁾ pourrait décider – comme cela a pu être le cas par le passé – de s'en tenir à la lettre des textes et, reprenant aux élus cette « compétence déléguée », d'exercer seul les attributions qui sont formellement les siennes en matière de coopération régionale. Il importe donc que cette « bonne pratique » soit aujourd’hui inscrite dans les textes.

De fait, selon l'administrateur supérieur, un consensus existe aujourd’hui entre les élus du territoire sur la nécessité de consacrer dans la loi – dans le respect du rôle de l’État – cet état de fait, en transférant formellement aux membres de l’assemblée territoriale la compétence en matière d’action extérieure. Cela conférerait aux élus une véritable légitimité aux yeux de leurs interlocuteurs étrangers.

Recommandation n° 20 : transférer aux membres de l’assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna la compétence en matière d’action extérieure.

Pour autant, l'administrateur supérieur reste lucide sur les limites de Wallis-et-Futuna et de son administration, du fait de leurs dimensions réduites, à assumer en totalité cette compétence. L’activité diplomatique demeure limitée par ces dimensions réduites, et ne suffit par exemple pas à justifier la création d'un poste de conseiller diplomatique auprès du représentant de l’État.

À partir d'une situation en théorie opposée, la pratique et le bon sens ont donc rapproché Wallis-et-Futuna de la situation de grande autonomie que connaissent, en matière de relations internationales, les deux autres territoires ultramarins français du Pacifique. Comme le dit l'administrateur supérieur : « *ça fonctionne* ».

L'exercice « Croix du Sud » à Wallis-et-Futuna : une mise en lumière réussie du territoire au service de la coopération régionale

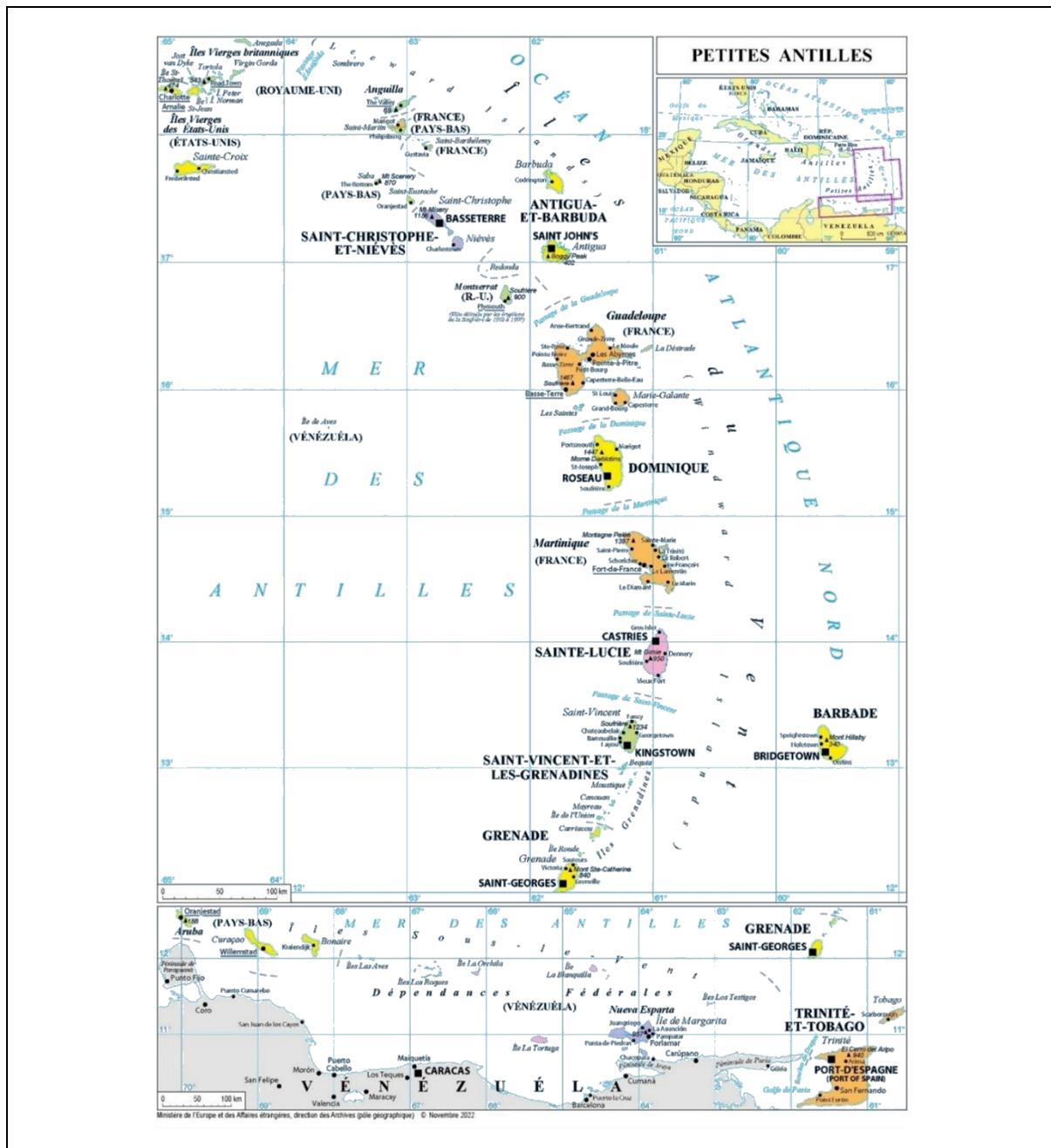
Du 21 avril au 3 mai 2025 a eu lieu, à Wallis-et-Futuna, l'exercice multinational Croix du sud 2025. Cet exercice majeur « interministériel, interarmées et interalliés » a réuni 18 nations et mobilisé de nombreux moyens terrestres, maritimes et aériens, au premier chef les forces armées françaises du Pacifique, mais aussi les forces de sécurité intérieure et des organisations caritatives. À cette occasion, les sept ambassadeurs français de la zone se sont rendus à Wallis-et-Futuna.

(1) Blaise Gourtay a quitté ses fonctions d'administrateur supérieur de Wallis-et-Futuna le 22 octobre 2025.

LES COLLECTIVITÉS FRANÇAISES DE L'ATLANTIQUE : DES TERRITOIRES PAR NATURE AU CŒUR DE LA DIPLOMATIE

I. DANS LA CARAÏBE, UNE DIPLOMATIE BIEN ÉTABLIE FACE À DE NOMBREUX DÉFIS COMMUNS

A. UN ESPACE GÉOGRAPHIQUE DENSE ET FRAGMENTÉ



La Caraïbe est « *une mosaïque de peuples et de cultures* » et « *de situations économiques et politiques variées* »⁽¹⁾.

Il s'agit d'un espace complexe, « *tant du fait de sa grande diversité culturelle et économique que de son extrême fragmentation institutionnelle* », puisque ce territoire compte, « *aux côtés des treize États indépendants, [...] plus de quinze micro-territoires insulaires non autonomes, sous autorité américaine, britannique, française ou néerlandaise* »⁽²⁾, et donc largement tournés vers ces États auxquels ils appartiennent. En outre, il se caractérise par « *une mosaïque institutionnelle que constitue une superposition d'institutions régionales n'ayant ni la même extension géographique ni le même degré d'intégration : ce véritable mille-feuille d'organisations rend encore plus difficile la lecture des dynamiques géopolitiques régionales au sein desquelles la France cherche à exister* »⁽³⁾.

S'y trouvent en effet quatre territoires ultramarins français, dont deux Drom – la Guadeloupe et la Martinique – et deux COM – Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

Ces territoires français se situent dans les petites Antilles, chapelet d'îles très proches les unes des autres, et entre lesquelles les échanges sont à la fois naturels, réels, mais limités par la disparité des normes et des langues, freinant les initiatives économiques comme les déplacements.

B. UNE COOPÉRATION RÉGIONALE RÉELLE, IMPLIQUANT L'ENSEMBLE DES ACTEURS

Si un rapport d'information avait pu qualifier la Caraïbe, en 2020, de « *région oubliée par la diplomatie française* »⁽⁴⁾, cela ne correspond pas aux constatations des rapporteurs. Il reste, bien entendu, beaucoup à faire, et cette région passe souvent, dans les préoccupations géopolitiques, après l'Indo-Pacifique, mais il serait inexact de considérer comme inexistante l'activité des acteurs diplomatiques de la Caraïbe, qu'ils soient locaux, nationaux, ou étrangers. Si « *la Caraïbe insulaire est longtemps restée sous les radars du Quai d'Orsay* »⁽⁵⁾, ce n'est aujourd'hui plus le cas.

(1) [Frédérique Loew-Turbout, « Défis et limites de la coopération transnationale dans les Caraïbes », *Belgeo*, n° 4, 2024.](#)

(2) [Laurent Giacobbi, Institut français des relations internationales \(Ifri\), « Les Outre-mer caribéens : interfaces géopolitiques ? », in *Outre-mer : la France contestée, Politique étrangère* n° 2025/I Printemps.](#)

(3) Ibid.

(4) [Assemblée nationale, Annie Chapelier et Berengère Poletti, Rapport d'information déposé par la commission des affaires étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information sur l'environnement international des départements et collectivités d'outre-mer, 6 novembre 2020.](#)

(5) Laurent Giacobbi, Ifri, op. cit.

1. Une diplomatie en ordre de marche

En effet, depuis ce rapport parlementaire de 2020, peut-être à l'origine d'un sursaut salutaire en appelant de ses vœux le développement d'*« une stratégie française dans la Caraïbe »*, une feuille de route a été élaborée, notamment à l'occasion de la Conférence de coopération régionale Antilles-Guyane (CCRAG) de 2024, à tel point que cette région est, pour le directeur général des outre-mer (DGOM), *« en avance en matière de coopération régionale »*.

Le réseau diplomatique français de la région est dense : il est constitué des ambassades de France à Cuba, en Haïti, en Jamaïque, en République dominicaine, à Sainte-Lucie et à Trinité-et-Tobago. L'ambassade de France à Sainte-Lucie est en outre compétente pour Antigua-et-Barbuda, la Dominique, la Grenade, Saint-Christophe-et-Niévès et Saint-Vincent-et-les-Grenadines, membres de l'OECO, ainsi que pour la Barbade. L'ambassadeur qui en est à la tête est en outre représentant permanent auprès de l'OECO.

La région compte plus de cinq millions de locuteurs francophones, principalement en Haïti. Le réseau des alliances françaises dans la région joue un rôle important dans la promotion du français, vecteur d'influence important. Sa place progresse aussi dans les organisations régionales, face aux autres États majoritairement anglophones : le français est ainsi devenu, en 2013, langue officielle de la Communauté caribéenne (Caricom) à la demande d'Haïti ⁽¹⁾.

Ses outre-mer permettent également à la France de disposer d'une présence militaire dans la zone, sous la forme des forces armées aux Antilles (FAA), actives notamment en matière de narcotrafic comme d'aide aux populations en cas de catastrophes naturelles.

Il reste néanmoins beaucoup à faire et les moyens investis par la diplomatie française dans cette région sont encore trop limités. Face aux appétits de la Chine (*cf. infra*) et au nouveau paradigme américain mêlant retrait – notamment dans le domaine de l'aide au développement – et agressivité, la France, *« pour ne plus être perçue comme un corps étranger mais bien comme un partenaire légitime et fiable, [...] doit cesser de penser la Caraïbe comme un angle mort de sa diplomatie et, au contraire, considérer ces territoires insulaires comme de véritables interfaces géostratégiques »* ⁽²⁾.

2. Une présence de la France dans les organisations régionales

L'intégration des territoires français au sein des organisations régionales est en effet importante. Ainsi, la Guadeloupe et la Martinique sont membres associés de l'Association des États de la Caraïbe depuis 2014. La France est également présente dans les deux plus importantes organisations de la zone.

(1) [RFI, « Haïti : le français devient une langue officielle de la Caricom », 20 février 2013.](#)

(2) Laurent Giacobbi, *Ifri*, op. cit.

Les travaux de ces organisations sont suivis par l'ambassadeur délégué, qui les relaie aux directions du Quai d'Orsay et à la DGOM.

a. L'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OECO)

La Martinique et la Guadeloupe ont accédé au statut de membres associés de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OECO), respectivement en 2015 et en 2019. En février 2025, Saint-Martin a fait de même, avec le soutien des services du MEAE.

Signature de l'adhésion de Saint-Martin à l'OECO

Conformément aux pouvoirs exorbitants dont disposent les outre-mer, l'accord d'adhésion est signé, « *pour le gouvernement de la République française* », par le président du conseil territorial de Saint-Martin, Louis Mussington (assis, à droite). Derrière lui se tient le représentant permanent de la France auprès de l'OECO, ambassadeur de France à Sainte-Lucie.

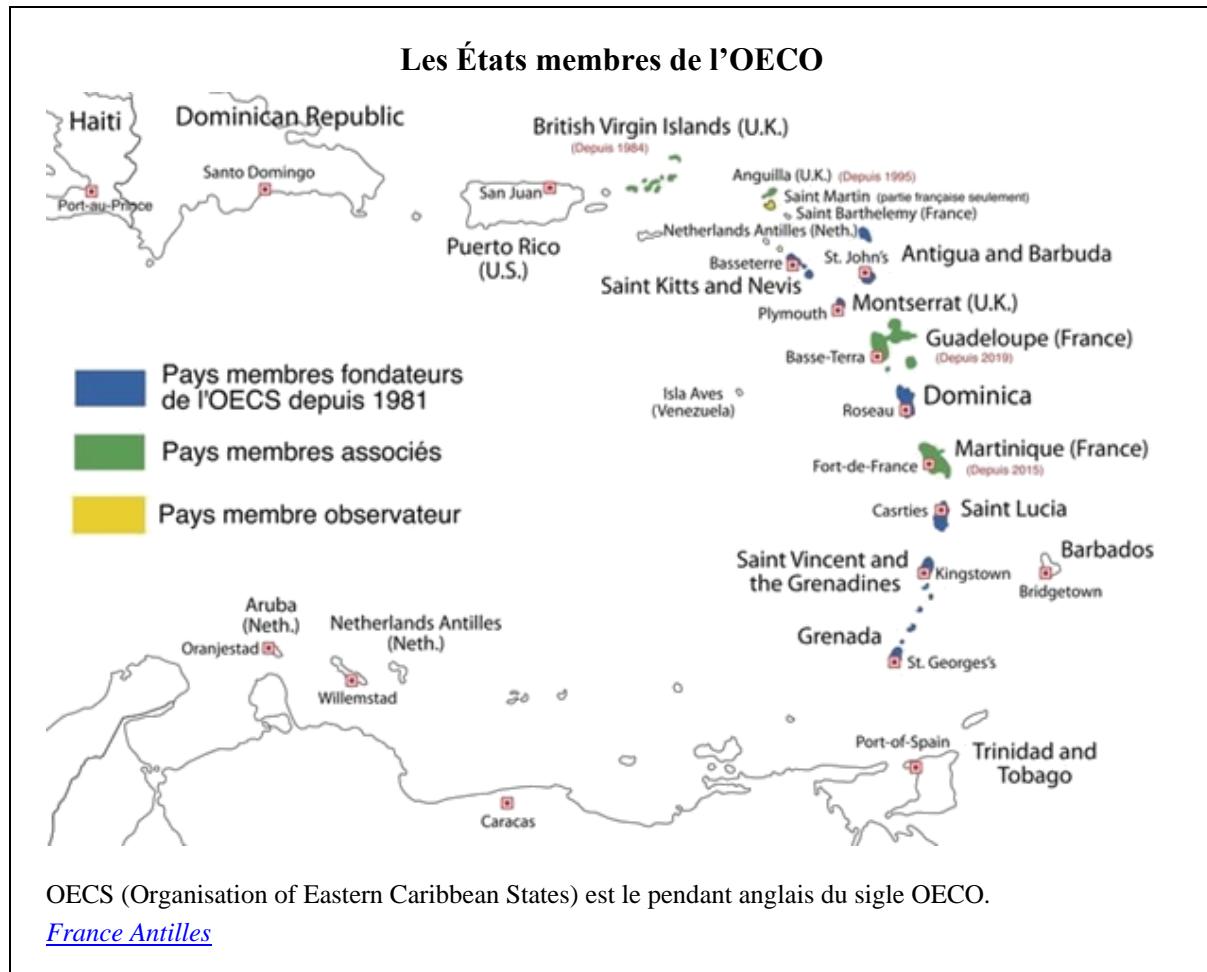


Source : OECO

« *Organisation intergouvernementale internationale dédiée à l'intégration régionale dans la Caraïbe orientale* »⁽¹⁾, fondée en 1981 par la signature du traité de Basseterre⁽²⁾, l'OECO compte sept membres à part entière et cinq membres associés.

(1) Ainsi qu'elle se présente sur son [site internet](#).

(2) Basseterre est la capitale de Saint-Christophe-et-Niévès.



Cette organisation se caractérise notamment par l'existence, entre ses sept membres à part entière, d'un espace de libre circulation pour les citoyens ses États membres. Ces États ont également pour ambition de mettre en place un marché unique et une union douanière. Huit d'entre eux partagent une même monnaie, le dollar des Caraïbes orientales, sous l'autorité de la Banque centrale des Caraïbes orientales. Enfin, la Cour suprême de la Caraïbe orientale est la juridiction supérieure de plein droit de neuf de ses membres.

Statut des membres	Membres de l'OECO	Institutions de l'OECO		
États indépendants, membres du Commonwealth	Antigua-et-Barbuda 	Espace de libre circulation ⁽¹⁾	Banque centrale de la Caraïbe orientale/dollar de la Caraïbe orientale	Cour suprême de la Caraïbe orientale
	Dominique 			
	Grenade 			
	Saint-Christophe-et-Niévès 			
	Sainte-Lucie 			
	Saint-Vincent-et-les-Grenadines 			
Territoires d'outre-mer britanniques	Montserrat 			
	Anguilla 			
	Îles Vierges britanniques 			
Territoires d'outre-mer français	Martinique			
	Guadeloupe			
	Saint-Martin			

Si les territoires français de l'OECO ne sont membres d'aucune de ces institutions, leur présence au sein de cette organisation leur permet de dialoguer avec ses autres membres sur les sujets pour lesquels l'organisation est compétente. Ainsi, sont listés dans l'accord d'adhésion de Saint-Martin :

- le transport aérien et maritime ;
- l'environnement ;
- la réduction des risques et la gestion des catastrophes naturelles ;

(1) Séjour illimité, absence de formalités de voyage, reconnaissance mutuelle du permis de conduire, droit d'occuper un emploi sans avoir à obtenir un permis de travail, portabilité des droits à la sécurité sociale.

- la santé et les services médicaux ;
- le tourisme, y compris la plaisance ;
- le développement des petites entreprises ;
- l'éducation et les échanges culturels ;
- le commerce, en particulier la coopération entre les chambres de commerce ;
- la passation de marchés de services professionnels, en matière d'urbanisme et de droit ;
- l'accès au travail des étrangers ;
- la coopération en matière de développement, y compris la recherche de financement externe tels que les financements de l'Union européenne.

Leur présence au sein de cette instance est donc essentielle pour participer aux échanges sur les sujets communs à l'ensemble des territoires de cette zone géographique et pour promouvoir les échanges et, à travers eux, l'intégration régionale des outre-mer français.

Les rapporteurs se réjouissent d'avoir pu échanger, à Castries, avec des représentants de l'OECO.

b. La Communauté caribéenne (Caricom)

i. Une organisation régionale essentielle

Fondée par, en 1973, par le traité de Chaguaramas, la communauté caribéenne (Caricom, pour *Caribbean Community*) est une organisation internationale régionale composée de 15 États membres et 7 membres associés. Son siège se situe à Georgetown, au Guyana.

La France est désormais représentée, auprès de cette organisation, par le nouvel ambassadeur de France au Guyana, et non plus par l'ambassadeur de France au Suriname. L'ambassadeur Olivier Plançon a présenté ses lettres de créance à la secrétaire générale de l'organisation, Carla Barnett, le 3 octobre 2025. Lors de cette rencontre, la lutte conjointe contre le changement climatique et les catastrophes naturelles ont été évoquées comme thèmes de coopération prometteurs.

Pour Jean-Yves Lacascade, qui représente la Collectivité territoriale de Martinique au sein de l'ambassade de France à Sainte-Lucie, cette adhésion devrait permettre de développer le commerce dans la Caraïbe, dans la mesure où la Caricom est l'instance principale de définition des règles communes.

ii. L'adhésion de la Martinique

En février 2025, le président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Martinique, habilité à cette fin (*cf. supra*), a signé l'adhésion de ce territoire à la Caricom en tant que membre associé, ce qui a concrétisé une volonté exprimée de longue date par les autorités martiniquaises. « *Soutenir les candidatures d'adhésion des collectivités françaises des Amériques à la Caricom* » était, en outre, l'une des ambitions exprimées lors du Comité interministériel des outre-mer (Ciom) de 2023. Cette adhésion constitue donc le succès d'une alliance entre élus locaux et diplomatie nationale pour permettre l'aboutissement de ce « *vieux projet* », ralenti, selon certains interlocuteurs, par les réticences de certains États anglophones à accueillir un territoire non-indépendant et francophone.

Il y a beaucoup à attendre de cette adhésion, l'objectif de cette organisation étant notamment d'approfondir les relations économiques et commerciales entre les membres, à travers, notamment, la mise en place d'un marché unique, qui semble néanmoins difficile. Un espace de libre circulation existe également. Plus largement, les thèmes d'action de la Caricom s'étendent à de nombreux domaines : agriculture, culture, éducation, coopération sécuritaire, énergie, environnement, santé, tourisme, etc. Les instances de la Caricom comprennent plusieurs en outre plusieurs agences, compétentes en matière de sécurité et de lutte contre la criminalité (IMPACS) ou encore en matière d'action face aux catastrophes naturelles (*Caribbean Disaster Emergency Management Agency*, Organisme caraïbe d'intervention rapide en cas de catastrophe, CDEMA).

Le rôle de l'État demeure essentiel pour rendre effective au plus vite cette adhésion en permettant l'adoption, par le Parlement, de la loi ratifiant le protocole sur les priviléges et immunités. Cette ratification permettra l'effectivité immédiate des adhésions des autres collectivités d'outre-mer, si elles en ont la volonté.

Parmi les thèmes de coopération qui pourraient être approfondis dans le cadre de ce nouveau partenariat figure la lutte conjointe contre le changement climatique et les catastrophes naturelles, thème particulièrement mis en avant par Mme Carla Barnett, secrétaire générale de l'organisation, lors de la présentation des lettres de créance de l'ambassadeur Olivier Plançon. Un projet de convention sur la gestion des catastrophes naturelles avait été étudié entre 2021 et 2024.

La France n'étant, à la Caricom, qu'observatrice, et n'ayant donc qu'un accès limité aux réunions et aux informations, une coopération étroite devra être mise en place entre les diplomates nationaux et la collectivité territoriale de Martinique.

Revenir au capital de la Banque de développement des Caraïbes

Le CGCT autorise les Drom à adhérer à une banque de développement⁽¹⁾. Dans ce cadre, les élus locaux ont exprimé la volonté d'un retour au capital de la Banque de développement des Caraïbes, après le retrait de la France de cette institution en 2000. Cette demande est soutenue par l'État, qui en a fait la mesure n° 11 du Ciom de 2023⁽²⁾.

Cette banque, qui accorde des prêts aux États de la région, a pour objectif « *d'aider les États membres emprunteurs à réduire les inégalités [...], en soutenant une croissance inclusive et durable et en promouvant la bonne gouvernance* »⁽³⁾. Le retour de la France à son capital en ferait donc un acteur incontournable de l'aide au développement dans la Caraïbe, au moment même où les États-Unis s'en retirent et où la Chine étend fortement son influence. Bien que cette banque ne puisse financer de projet dans les outre-mer français, en être membre permettra à la France et aux collectivités de la région de « *participer [à ses] décisions stratégiques* » et de disposer d'une meilleure information⁽⁴⁾. La France devrait détenir 5,6 % du capital de la Banque⁽⁵⁾.

Initialement prévue en 2024, puis en 2025, Cette opération « *pourrait intervenir en 2026* »⁽⁶⁾. L'ambassadeur délégué Arnaud Mentré a en effet assuré aux rapporteurs que le projet était en bonne voie, malgré un long parcours administratif.

3. Des sujets à approfondir

a. *Les échanges universitaires*

Pour son président Michel Geoffroy, l'université des Antilles est profondément ancrée dans son environnement régional. Ses équipes sont très attachées à la coopération scientifique et pédagogique avec la Caraïbe et les pays latino-américains.

Les étudiants sont très intéressants par la mobilité dans la zone : c'est leur environnement et leur culture. « *On est plus dépayssé à Paris qu'à Miami* », explique le président. Des conventions existent donc avec les établissements de la zone, pour organiser les échanges. L'accueil d'étudiants étrangers est un enrichissement et un facteur de rayonnement de la France, particulièrement lorsque ces étudiants sont par la suite amenés à exercer des responsabilités dans leurs États d'origine.

En outre, les compétences françaises sont recherchées, notamment dans des thématiques qui concernent l'ensemble de la région aussi bien dans des domaines techniques (panneaux solaires) que médicaux (drépanocytose), etc. Cette demande de formation n'est pas encore assez prise en compte.

(1) Art. [L. 4433-4-3-1](#), [L. 7153-3-1](#), [L. 7253-3-1](#) et [L. 7334-6](#).

(2) [Gouvernement, Comité interministériel des outre-mer \(Ciom\), « Dossier de presse », 18 juillet 2023](#).

(3) [Site de la Banque de développement des Caraïbes](#).

(4) [Gouvernement, Ciom, op. cit.](#)

(5) [Projet annuel de performances, Annexe au projet de loi de finances pour 2025, Programme 731 - Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État](#).

(6) [Projet annuel de performances, Annexe au projet de loi de finances pour 2026, Programme 731 - Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État](#).

Ces échanges concernent surtout le domaine de la recherche, où la coopération est plus simple, notamment parce qu'elle peut se faire de manière informelle.

L'action des ambassades et des préfectures, notamment pour l'obtention des visas, est bonne.

Les représentants du conseil régional de Guadeloupe regrettent que le programme Erasmus ne s'applique pas à la Caraïbe.

De même, en l'absence d'accord d'apprentissage transfrontalier, les jeunes en formation professionnelle dans la Caraïbe ne peuvent aller se former dans les États voisins.

Recommandation n° 21 : créer un « Erasmus Caraïbe » et entamer des négociations pour conclure des accords d'apprentissage transfrontaliers avec les États voisins.

b. La santé

Comme l'ont rappelé les responsables de l'Agence française de développement (AFD) dans la région, le Centre hospitalier universitaire de Martinique (CHUM), malgré les nombreuses difficultés auxquelles il fait face, dispose, en son sein, d'équipements de pointe, notamment d'un cyclotron ⁽¹⁾.

La capacité de cet équipement est dix fois supérieure à la patientèle martiniquaise. Il a donc été installé, dès l'origine, avec l'idée d'en faire un facteur d'attractivité dans l'environnement régional, auprès d'un public solvable qui a intérêt à se soigner à Fort-de-France plutôt qu'à Miami. Pour l'hôpital, cela permet de rentabiliser cet important investissement.

Toutefois, les nombreux impayés, en particulier de la part de patients saint-luciens – plusieurs centaines de milliers d'euros – demeuraient. À la suite d'échanges diplomatiques, le premier ministre de Sainte-Lucie a annoncé, lors d'une récente visite en Martinique, le paiement de cette dette ⁽²⁾. L'aboutissement de ce dossier est un succès de la diplomatie française, qui profitera aux populations ultramarines.

Des représentants du ministère des affaires étrangères de Sainte-Lucie, ont exprimé, auprès des rapporteurs, le souhait de faciliter la possibilité, pour des médecins français, d'exercer leur activité à Sainte-Lucie.

En Guadeloupe, les représentants du conseil régional regrettent que la coopération en matière de santé ne soit pas davantage développée, alors que le territoire bénéficiera bientôt d'un centre hospitalier de pointe, aux normes

(1) *Cet équipement de médecine nucléaire permet la production de traceurs faiblement radioactifs, utilisés pour détecter des cancers par scintigraphie selon la méthode de tomographie par émission de positons (TEP).*

(2) [Antilla, « Sainte-Lucie a payé sa dette envers le CHUM », 7 mai 2025.](#)

antisismiques et paracycloniques, et que les besoins sont réels, par exemple à Montserrat. Ils précisent qu'actuellement, si des patients étrangers viennent se soigner en Guadeloupe, leurs dettes ne sont pas recouvrées, en l'absence d'une véritable volonté de coopération de l'Agence régionale de santé.

C. LE NARCOTRAFIC, ENJEU STRUCTURANT DE LA COOPÉRATION DIPLOMATIQUE CARIBÉENNE

Selon le vice-amiral Nicolas Lambropoulos, alors ComSup des forces armées aux Antilles et commandant de la zone maritime Antilles, « *le narcotrafic est la clé des relations internationales dans la Caraïbe, car c'est la première préoccupation, de tous les États, qui sont tous minés par ce phénomène* ».

1. Un phénomène désastreux pour les sociétés antillaises

Territoires « *particulièrement exposés* » au narcotrafic, les Antilles et la Guyane, « *zones de “rebond” pour l'acheminement de la drogue en France [hexagonale] et en Europe* », subissent « *des conséquences désastreuses sur la vie [de leurs] habitants et sur le niveau global de sécurité* »⁽¹⁾.

Pour le chercheur Laurent Giacobbi, en effet :

« *La région caraïbe est une plaque tournante du trafic de drogues, en particulier pour la cocaïne. Elle se trouve à l'interface des régions de production et de consommation : la Bolivie, la Colombie et le Pérou produisent environ 2 500 tonnes de cocaïne par an à destination des marchés européens et nord-américains. Or la consommation grandissante de drogues de synthèse aux États-Unis a pour effet de réorienter une partie des flux de cocaïne vers l'Europe via les territoires français. Dans ce cadre, les outre-mer représentent à la fois des zones “rebond” vers l'hexagone et des marchés de consommation en pleine expansion.* »⁽²⁾

À partir de ces zones de production, la drogue remonte d'île en île. Des rendez-vous en mer sont organisés par les trafiquants, pour transborder les stupéfiants d'un navire à l'autre.

« *Le dernier rapport annuel de la sécurité intérieure souligne l'explosion de la criminalité en Guadeloupe et en Martinique, qui a augmenté de 125 % au cours de ces deux dernières années. Les taux d'homicides (5,3 pour 100 000 habitants) et de tentatives d'homicides (23,4 pour 100 000 habitants) y sont cinq fois supérieurs à la moyenne nationale et, dans la majorité des cas, liés à des règlements de comptes entre dealers. Dans les îles voisines, la situation est pire encore sous l'effet des activités criminelles des narcotrafiants : les quatre*

(1) [Jérôme Durain, Étienne Blanc, Sénat, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur l'impact du narcotrafic en France et les mesures à prendre pour y remédier, 7 mai 2024.](#)

(2) [Laurent Giacobbi, Ifri, op. cit.](#)

premières places mondiales du classement des pays au plus fort taux d'homicides sont occupées par la Jamaïque, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Trinité-et-Tobago et Sainte-Lucie. Ainsi la lutte contre les flux de stupéfiants s'est-elle progressivement imposée comme un thème majeur de sécurité régionale. Pour la France, la “stratégie du bouclier”, visant à saisir en amont les plus grandes quantités de drogues avant qu'elles n'atteignent le continent européen, place les Antilles aux avant-postes de ce combat. »⁽¹⁾

Ainsi, en Martinique, « déjà 10 % des détenus à la prison de Dacos » sont originaires de Sainte-Lucie selon l'ancien ambassadeur de France à Castries, illustrant une « *exportation de la violence en Martinique* »⁽²⁾.

La Guadeloupe et la Martinique sont ainsi particulièrement touchées par le narcotrafic qui ne cesse de croître : à l'aéroport de Fort-de-France, 1,6 tonne de cocaïne a été saisie par les douanes françaises en 2024, contre seulement 240 kilogrammes en 2023⁽³⁾.

Ces derniers mois, plusieurs faits divers dramatiques ont mis en lumière la hausse du narcotrafic international en Guadeloupe et en Martinique, qui, du fait de leur statut de Drom, constituent une porte d'entrée vers l'Europe pour tous les types de trafics illicites.

En novembre 2024, à Fort-de-France, la tentative d'assassinat d'un « *chef de bande* » lié au trafic de drogues, qui a conduit à la mort de son frère et de son épouse, a révélé les liens « *solides [et] structurés [qui] existent entre les gangs martiniquais et de puissants groupes criminels étrangers impliqués dans le « business » de la cocaïne* »⁽⁴⁾. Ces groupes, relais de cartels sud-américains, sont notamment basés à Sainte-Lucie et à la Dominique.

Comme le rappelle le général Poty, le narcotrafic et le trafic d'armes sont toujours liés, ce dernier permettant aux trafiquants de « diversifier » leur activité pour être plus résilients, notamment face aux saisies. En effet, pour le général, « *un réseau qui est capable de se remettre de la saisie de dix tonnes de stupéfiants au Havre est puissant* ». Directeur territorial adjoint de la police de Martinique, le commissaire divisionnaire William Lliso alerte sur la facilité avec laquelle ces armes peuvent être acquises sur ce territoire.

Alors ministre de l'intérieur, Bruno Retailleau a annoncé, en août 2025, l'inauguration d'un laboratoire d'expertise balistique en Guadeloupe. Auparavant, de telles expertises se faisaient à Lyon.⁽⁵⁾

(1) Laurent Giacobbi, *Ifri*, op. cit.

(2) [Jean-Michel Hauteville, « Les Caraïbes, déstabilisées par les trafics de drogue, d'armes et de blanchiment d'argent », Le Monde, 14 septembre 2025.](#)

(3) *Ibid.*

(4) [Jacques Follorou, « Trafic de drogue : les cartels colombien et vénézuélien à l'assaut des Antilles françaises », Le Monde, 5 juin 2025.](#)

(5) [Amandine Ascensio, « A la Guadeloupe, Bruno Retailleau annonce des renforts pour lutter contre la délinquance et le narcotrafic », Le Monde, 24 août 2025.](#)

En réponse à ces phénomènes, « *il faut insécuriser suffisamment les organisations criminelles pour qu'elles considèrent que ce territoire n'est plus intéressant* », selon les mots d'Hugues-Lionel Galy, directeur interrégional des douanes Antilles-Guyane.

2. Des moyens à renforcer

Selon un interlocuteur, « *le problème va durer cinq à dix ans avant l'arrivée des drogues de synthèse : il faut donc mettre des moyens jusqu'à ce que ces organisations abandonnent les Drom* ». Or, selon certains interlocuteurs, ces moyens ne sont pas suffisants.

En Martinique, des interlocuteurs s'inquiètent du manque d'enquêteurs de police judiciaire de haut niveau, car les enquêtes en matière de trafic d'armes et de stupéfiants sont longues et complexes.

De nombreux interlocuteurs s'inquiètent, en comparaison avec la Martinique, du manque de moyens, notamment militaires, en Guadeloupe, archipel pourtant caractérisé par une très grande longueur de côtes. Pour l'un d'entre eux, la Guadeloupe est presque « *un désert militaire* », souffrant de la place secondaire accordée, en matière géostratégique, à la Caraïbe par rapport à l'Indo-Pacifique.

L'archipel ne dispose actuellement d'aucun moyen hauturier ni de moyen de surveillance : « *quand la nuit tombe sur la Guadeloupe, on est aveugles* » selon un interlocuteur.

Pourtant, dans la mesure où le trafic se déroule en partie en haute mer, des moyens militaires maritimes sont indispensables, y compris en matière de surveillance aérienne des navires.

En effet, un radar est nécessaire pour différencier les différents types d'embarcations (pêche, plaisance, etc.).

Se désolidarisant des deux autres rapporteuses, le rapporteur Perceval Gaillard manifeste son désaccord avec l'alinéa qui suit le présent encadré.

Les autorités doivent aussi pouvoir disposer de drones pour contrôler les cas suspects et de moyens d'interception en mer et à terre.

La coordination avec les autorités judiciaires est, en outre, essentielle pour ne pas mettre en péril la procédure.

Une coopération nécessaire en matière de contrôle des navires

En haute mer, les navires sont soumis au droit de l'État dont ils battent le pavillon.

L'article 17 de la convention de Vienne⁽¹⁾ autorise toutefois les forces d'un autre État à demander l'autorisation à l'État du pavillon de prendre des mesures appropriées à l'égard de tout navire : monter à bord et le visiter (demande de fouille) ou encore initier une procédure judiciaire si un trafic illicite est découvert (demande d'abandon de la compétence juridictionnelle). Un bureau spécialisé du Quai d'Orsay est en charge du traitement de ces demandes.⁽²⁾

La hausse continue du narcotrafic en Guadeloupe et en Martinique interroge également la sécurité des infrastructures portuaires, à l'aube de l'installation en Guadeloupe d'un *hub* portuaire, destiné à doubler la capacité du port de Jarry et à multiplier les flux par 2,5. Alors même que les stupéfiants repartent souvent vers l'Europe *via* les conteneurs, il faut anticiper cette évolution, en mettant en place, en réponse, une coopération internationale sécuritaire adaptée. Sinon, selon un interlocuteur, « *la criminalité va venir s'installer à Jarry pour surveiller les trafics* ». En Martinique, le port est désormais équipé d'un scanner mobile, permettant d'examiner l'intérieur des conteneurs sans les ouvrir.

En août 2025, Bruno Retailleau a annoncé, en Guadeloupe, « *l'arrivée de treize nouveaux enquêteurs, pour grossir les rangs de l'Office antistupéfiants, [...] la création, déjà annoncée par ses prédécesseurs, de deux brigades nautiques et l'arrivée de radars et de drones pour surveiller les côtes de l'archipel* ».⁽³⁾

3. Une coopération indispensable pour affronter cette délinquance de manière globale

a. Des échanges souvent informels...

La coopération liée au narcotrafic, qu'elle soit militaire, judiciaire, ou sécuritaire, est donc un axe structurant des échanges diplomatiques formels et informels dans la Caraïbe, comme ont pu le constater les membres de la présente mission lors de leur déplacement. Face à ce fléau, les États et territoires ne peuvent pas ne pas se parler. Au sein des outre-mer français, la nature essentiellement régaliennes de la coopération interétatique laisse néanmoins largement de côté les collectivités territoriales, bien que celles-ci soient demandeuses d'action de l'État en la matière.

Les échanges entre la France et les autorités des pays environnants doivent nécessairement être soutenus et le sont.

(1) Convention des Nations unies contre les trafics illicites de de stupéfiants et de substances psychotropes, ratifiée le 20 décembre 1988 à Vienne.

(2) [Marine nationale, « Narcotrafic, lutte en haute mer ».](#)

(3) A. Ascensio, op. cit.

Pour le général Poty, afin de démanteler les réseaux criminels en profondeur, il est indispensable d'échanger des informations de police judiciaire et de renseignement. Cela prend la forme d'une coopération opérationnelle de proximité avec les services de police des États voisins, de manière très concrète, y compris « *sur Whatsapp* ».

Commandant en second de la gendarmerie de Martinique, le Colonel Bertrand Pallot déclare se rendre à Sainte-Lucie environ tous les deux mois.

Se construit ainsi un réseau informel de correspondants. Cela est néanmoins difficile, car des relations de confiance sont nécessaires.

Le Colonel Pallot décrit une forme de répartition des tâches entre la Guadeloupe, qui dialogue plutôt avec la Dominique, et la Martinique, qui échange avec Sainte-Lucie. Cette organisation se justifie notamment par la proximité géographique et historique, mais aussi par le fait que les trafiquants « remontent » d'île en île.

Avec la Dominique, une coopération « *compliquée* »

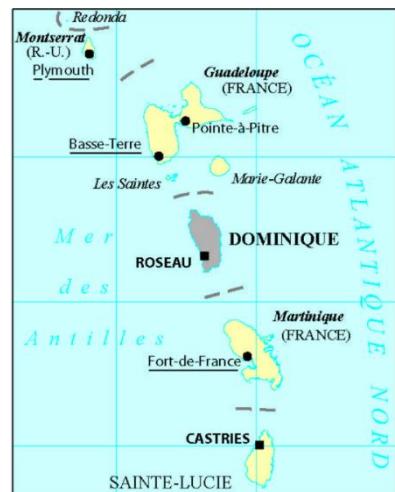
Situé entre la Guadeloupe et la Martinique, le Commonwealth de la Dominique doit naturellement faire l'objet d'une coopération approfondie.

Pourtant, ce n'est pas encore réellement le cas, la relation étant même décrite, par certains interlocuteurs, comme étant l'inverse de celle que la France entretient avec Sainte-Lucie. Alors même que ce pays ne se situe qu'à quelques dizaines de kilomètres des îles du Sud de la Guadeloupe – Marie-Galante (à 25 km) et les Saintes (à 20 km) –, aucun accord d'extradition n'existe avec lui, notamment car la peine de mort y est encore en vigueur. Tout délinquant peut donc s'y mettre à l'abri de la justice française.

Pour certains interlocuteurs, en matière de criminalité, « *il n'est pas possible de faire confiance aux autorités dominiquaises* ». Certains n'hésitent pas à parler d'État corrompu. La Chine y est, en outre, très présente (*cf. infra*).

Si les échanges institutionnels sont donc difficiles, des échanges ont néanmoins lieu. Ainsi, le commandant de la gendarmerie de la Guadeloupe, le général Christophe Perret, s'est récemment rendu à la Dominique, afin de présenter l'action de son service contre les gangs. De même, la magistrate de liaison en poste à Sainte-Lucie, Emmanuelle Doffe, estime être parvenue, dans l'attente de la conclusion de conventions d'entraide et d'extradition avec la Dominique, et après s'être rendue sur place, à instaurer un dialogue avec ce pays en matière d'entraide judiciaire, mettant fin aux blocages préexistants.

La France, après qu'un avion martiniquais s'est écrasé dans une zone montagneuse du pays, a pu y envoyer un peloton de gendarmerie de haute montagne afin d'y récupérer les corps des victimes⁽¹⁾. Les autorités dominiquaises ont grandement facilité cette action, n'y opposant aucun obstacle.



(1) [Loïc Picard, « Des gendarmes spécialisés montagne envoyés à la Dominique \(Antilles\) après un crash d'avion », L'essor de la gendarmerie, 11 février 2025.](#)

b. ...qu'il importe de structurer

Les relations informelles et interpersonnelles, si elles permettent de nouer des liens importants, ne sont jamais pleinement satisfaisantes, car elles peuvent être remises en cause à chaque changement d'interlocuteur. Ces relations doivent donc être pérennisées sous la forme d'accords bilatéraux.

Plus largement, des instances régionales de coopération sont nécessaires.

L'ambassadeur délégué, Arnaud Mentré, a rappelé aux rapporteurs l'existence d'un projet, soutenu depuis longtemps, notamment, par Serge Letchimy, de créer une Conférence régionale de sécurité des Antilles, réunissant, outre les Drom antillais, la Guyane, Saint-Martin, Sainte-Lucie et la Dominique. Arnaud Mentré y est favorable et souhaite présenter ce projet, qui pourrait, dans un premier temps, prendre la forme d'un dialogue définissant les acteurs et les sujets de cette coopération.

Recommandation n° 22 : créer une Conférence régionale de sécurité des Antilles, réunissant, outre les Drom antillais, la Guyane, Saint-Martin, Sainte-Lucie et la Dominique.

Plusieurs programmes de coopération existent néanmoins déjà, qu'il s'agisse du programme français Alcorca ou du programme européen EL PAcCTO. Ces programmes impliquent les organisations régionales, telle l'agence Impacs⁽¹⁾ de la Caricom, avec laquelle une conférence a récemment été organisée⁽²⁾. Dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, la participation aux organisations régionales est donc essentielle.

(1) *Implementation Agency for Crime and Security*

(2) [*Carole Petit, « Lutte contre le crime en Guadeloupe et dans la Caraïbe : le partage du renseignement, clé de l'efficacité », Outre-mer la 1^{re}, 21 mars 2025.*](#)

Le programme Alcorca

Porté et financé par la direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du MEAE, le projet Alcorca 2 (appui à la lutte contre le crime organisé dans la région des Caraïbes) a pour objectif de soutenir les États insulaires caribéens dans la lutte contre le trafic de cocaïne et les infractions qui lui sont liées (trafic d'armes, blanchiment, corruption...) Ces États, comme les outre-mer français de la région, servent en effet de zone de rebond vers l'Amérique du Nord et l'Europe. ALCORCA a permis l'organisation d'une quarantaine de formations et séminaires, ce qui a permis la sensibilisation de plus de 1 200 membres des forces de lutte antidrogue au sein des neuf pays partenaires du programme, que le Panama et le Costa Rica ont rejoint en 2024.

« L'objectif à court terme est de donner à ce programme plébiscité par les pays bénéficiaires un effet plus impactant en recherchant des synergies avec les programmes européens sur la zone Amérique latine et en travaillant à la préfiguration d'une future académie régionale en charge de la lutte contre la criminalité organisée et le trafic de stupéfiants pour les Caraïbes, avec le concours de la République dominicaine. Pour ce faire, des contacts ont été noués avec la direction générale des partenariats internationaux de l'Union européenne et une recherche de partenaires est lancée au niveau européen. »

Source : [Assemblée nationale, Éléonore Caroit, Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Panama et de la convention d'extradition entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Panama, n° 1426, 14 mai 2025.](#)

Forte du succès des Académies du Pacifique et de l'océan Indien (cf. *supra*), la France pourrait, de son côté, créer une « Académie de la Caraïbe », afin de renforcer, à travers la formation, la coopération militaire avec les États de la région.

Recommandation n° 23 : créer, sur le modèle des Académies du Pacifique et de l'océan Indien, une « Académie de la Caraïbe ».

Le programme européen EL PAcCTO⁽¹⁾ 2

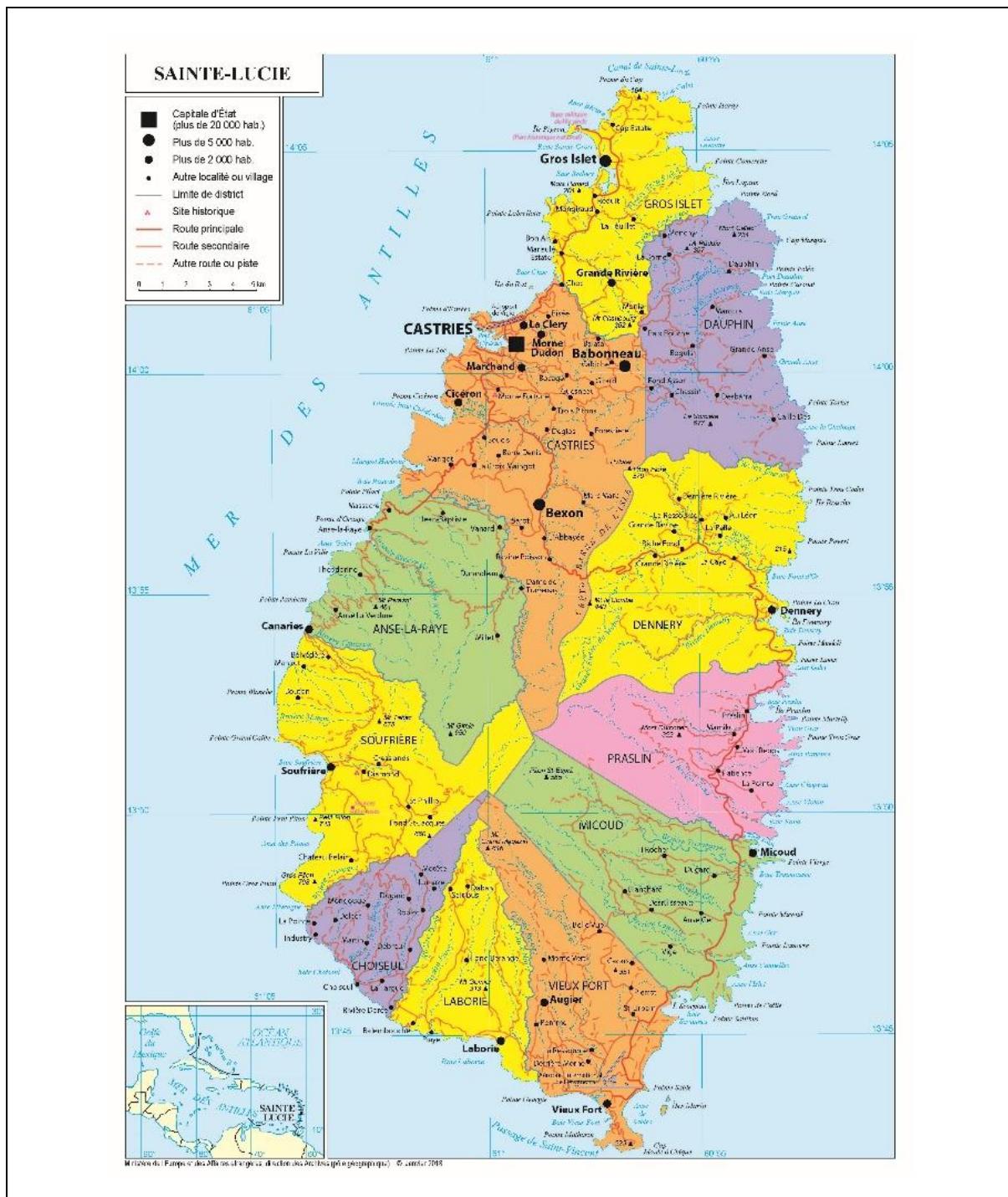
« Lancé en novembre 2023 à la suite du programme El PAcCTO 1 (2017-2022) et doté de près de 59 millions d'euros, le programme EL PAcCTO 2 vise à soutenir le renforcement des institutions et des politiques en matière de justice et de sécurité en Amérique latine et dans les Caraïbes, en promouvant un partenariat efficace avec l'Union européenne (UE). Grâce à une intervention sur l'ensemble de la chaîne pénale et à la collaboration avec les institutions nationales et régionales chargées de la justice et de la sécurité, le programme contribue à la lutte contre la criminalité transnationale organisée, en renforçant l'État de droit et la sécurité des citoyens.

« EL PAcCTO 2 se concentre principalement sur la mise en place de dialogues stratégiques de haut niveau entre les institutions régionales et nationales des États latino-américains et l'UE, le renforcement capacitaire et réglementaire en matière policière, douanière et judiciaire, ainsi que la coopération opérationnelle contre les organisations criminelles organisées, en lien avec EUROJUST et EUROPOL. »

Source : [Assemblée nationale, Éléonore Caroit, Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Panama et de la convention d'extradition entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République du Panama, n° 1426, 14 mai 2025.](#)

(1) Programa de Asistencia Contra el Crimen Transnacional Organizado en América Latina, *Programme d'assistance contre la criminalité transnationale organisée en Amérique latine*

II. LA FRANCE À SAINTE-LUCIE : PLONGÉE DANS UN PAYS VOISIN ET DANS UNE AMBASSADE « ULTRAMARINE »



A. DEUX JOURS DE DIPLOMATIE PARLEMENTAIRE À SAINTE-LUCIE

Sainte-Lucie, membre du Commonwealth, se situe au sud de la Martinique. Elle compte 179 744 habitants et sa superficie est de 612 km², soit un peu plus de la moitié de la Martinique. Ayant changé sept fois d'appartenance entre la France et le Royaume-Uni au cours de l'histoire, les villes s'y nomment Vieux Fort, Gros Islet ou Soufrière, mais les noms des rues sont anglais. Cette langue est la langue

officielle de ce pays où l'on roule à gauche, mais le créole est francophone, permettant une certaine intercompréhension avec les locuteurs du créole martiniquais. Sa capitale est Castries.

Comme les rapporteurs ont pu l'entendre, il existe « *un sentiment de fraternité entre les outre-mer de la Caraïbe et Sainte-Lucie : il est naturel de voyager entre les deux* ».

Les rapporteurs sont arrivés à Sainte-Lucie, depuis la Martinique, en bateau. Ils ont eu l'honneur de rencontrer de très nombreuses autorités politiques : le président de l'Assemblée, Claudius Francis, la présidente du Sénat, Alvina Reynolds, et un grand nombre des membres du gouvernement. Le premier ministre Philip J. Pierre, plus haute autorité politique du pays – le gouverneur général, qui représente le roi Charles III, n'ayant qu'une fonction honorifique – a pris le temps de venir rencontrer la délégation. Le parlement avait été pavoisé aux couleurs de la France.

Les membres de la délégation, accompagnés de l'ambassadeur de France, se sont rendus au Parlement de Sainte-Lucie, où le premier ministre est venu à leur rencontre



Cette visite a donc suscité un réel intérêt auprès des autorités saint-lucienennes, désireuses de resserrer leurs liens avec les outre-mer français.

Le succès de ces deux journées doit beaucoup aux équipes de l’ambassade, à commencer par l’ambassadeur, Francis Étienne⁽¹⁾, et le premier conseiller, Domenico Ditaranto. Qu’ils en soient chaleureusement remerciés.

B. L’AMBASSADE : UNE ÉQUIPE CONSACRÉE À LA COOPÉRATION ENTRE LES OUTRE-MER FRANÇAIS ET LEURS VOISINS

Cette ambassade, implantée à Castries, notamment, « *parce que c'est le plus proche de la Martinique* »⁽²⁾, selon Nathalie Broadhurst, comporte, comme toute représentation diplomatique, plusieurs services. Elle couvre presque l’ensemble des petites Antilles, y compris l’OEKO.

1. La zone couverte : sept États et une organisation internationale

L’ambassadeur de France en résidence à Castries est représentant permanent auprès de l’OEKO. En toute logique, il représente donc la France auprès de l’ensemble des États membres de cette organisation (*cf. supra*), ainsi que de la Barbade. La représentation française a également compétence consulaire pour les territoires britanniques de Tortola, Anguilla et Montserrat. Elle est en lien constant avec la délégation de l’Union européenne, située à la Barbade.

Ainsi accrédité auprès de sept États différents, l’ambassadeur à Sainte-Lucie détient le record de la diplomatie française en la matière.

2. Les moyens : des services diplomatiques géographiquement éclatés

Pour mener à bien l’ensemble de ses missions, y compris « *l’insertion harmonieuse des départements français d’Amérique dans leur environnement régional* »⁽³⁾, l’ambassade dispose de plusieurs services. La rationalisation du réseau diplomatique français a néanmoins conduit à ce qu’un certain nombre de ces services soient mutualisés et relocalisés dans d’autres ambassades.

L’ambassade est ainsi rattachée au service économique régional de Mexico, à 4 500 km de Castries.

Or, de nombreux obstacles freinent les possibilités d’échanges économiques entre Sainte-Lucie et les outre-mer de la zone : les règles de l’OEKO empêchent l’importation de farine française à Sainte-Lucie, celles de l’Union européenne empêchent l’importation, dans le marché commun, d’une algue comestible très prisée produite à Sainte-Lucie. Pourtant, la demande est réelle : les autorités saint-lucienennes sont demandeuses de bénéficier de l’expertise française, par exemple dans le secteur du tourisme haut de gamme.

(1) L’ambassadeur Étienne a quitté ses fonctions d’ambassadeur de France à Sainte-Lucie le 5 septembre 2025.

(2) Cf. carte des petites Antilles page 109.

(3) [Site de l’ambassade](#).

Il est donc indispensable d'installer, au sein de l'ambassade de France à Castries, un conseiller économique.

Recommandation n° 24 : créer un poste de conseiller économique à l'ambassade de France à Castries.

3. Des renforts récents en matière de sécurité et de justice : un attaché de sécurité intérieure et une magistrate de liaison

Les équipes de l'ambassade ont néanmoins été récemment renforcées, devant la nécessité d'institutionnaliser les coopérations existantes en matière de lutte contre les trafics, par un attaché de sécurité intérieure. Des projets d'accès croisés aux bases de données des services de police sont ainsi en cours.

En outre, l'ambassade abrite désormais une magistrate de liaison, Emmanuelle Doffe, que les rapporteurs ont rencontrée.

Mis en place en France en 1993, ces magistrats, rattachés à l'ambassade du pays d'accueil, ont pour mission de faciliter la coopération judiciaire en matières civile et pénale, en :

– améliorant la rapidité et l'efficacité du traitement de dossiers d'entraide pénale et civile, alors même que la France n'a pas conclu de conventions d'entraide judiciaire, *a fortiori* d'extradition, avec les États de la zone⁽¹⁾ ;

– échangeant des informations nécessaires à la préparation et au bon déroulement des négociations bilatérales ou multilatérales, afin de permettre la conclusion de conventions d'entraide ;

– contribuant à une meilleure connaissance du droit positif, de la pratique juridique et de l'organisation judiciaire des pays d'accueil, particulièrement dans cette zone, dont les États appliquent la *common law* ;

– promouvant les échanges et la coopération juridique.

Il s'agit, explique Emmanuelle Doffe, de « *mettre fin à des malentendus* », notamment sur le statut des outre-mer français, en construisant un réseau, dans un premier temps informel, qui pourra ensuite être formalisé par des conventions d'entraide judiciaire. Ce réseau doit être constitué de partenaires fiables, ce qui ne peut être apprécié qu'en se rendant sur place.

À cette fin, la magistrate de liaison organise, par exemple, des rencontres entre les magistrats des collectivités françaises et des États voisins, pour amener de la confiance entre les partenaires. Cela est notamment le cas en matière de

(1) Hormis avec Sainte-Lucie : [Décret n° 2018-1149 du 13 décembre 2018 portant publication de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Sainte-Lucie et de la convention d'extradition entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Sainte-Lucie, signées à Castries le 30 septembre 2016.](#)

narcotrafic et de criminalité organisée, en particulier avec l'office antistupéfiants (OFAST) et la juridiction interrégionale spécialisée (Jirs), installées à Fort-de-France.

Cette coopération implique néanmoins une réciprocité dans les échanges, à laquelle s'oppose par exemple, côté français, l'impossibilité d'extrader des nationaux ou des individus qui pourraient encourir la peine de mort. Cette réciprocité doit donc prendre d'autres formes, notamment le soutien aux demandes d'entraides adressées par ces États à la France et l'ouverture de poursuites en France contre les individus qu'il n'est pas possible de remettre à des autorités étrangères.

Ces fonctions spécifiques ne peuvent, conclut Emmanuelle Doffe, être exercées que par un magistrat, qui comprend la logique des procédures, et non par des diplomates en marge de leurs fonctions principales. Ainsi, pour le préfet de Martinique, la création de ce poste est un « *changement de paradigme* ». L'ensemble des acteurs que les rapporteurs ont rencontré, sans exception, saluent cette création de poste et l'action d'Emmanuelle Doffe.

Derrière le droit pénal, le droit privé

Les chefs de juridiction de la cour d'appel de Basse-Terre, le procureur général Éric Maurel, et le premier président Michaël Janas, ont incité les rapporteurs, malgré l'importance des sujets sécuritaires et donc du droit pénal, à ne pas négliger les enjeux relatifs au droit civil. En effet, dans une zone où les échanges et les migrations (notamment depuis Haïti) sont nombreux et où les mariages, filiations, successions, acquisitions, etc. sont donc régulièrement transnationaux, ces enjeux sont essentiels. Or, il n'y a aucune convention en la matière. La reconnaissance, en France, des décisions des juridictions étrangères n'est donc pas automatique, mais nécessite une procédure d'*exequatur*.

En outre, dans la mesure où les règles générales du droit international privé peuvent conduire les juridictions françaises à appliquer des règles de droit étranger, une bonne connaissance des systèmes juridiques des États voisins est nécessaire. Ce n'est actuellement pas le cas : « *on bricole* », bien que l'arrivée de la magistrate de liaison soit un atout certain.

Il s'agit du quotidien des gens, et des blocages dans ce domaine engendrent donc incompréhension et colère. Pourtant, pour les chefs de juridiction, il pourrait être plus facile de s'attaquer aux sujets civils qu'aux sujets pénaux : une convention peut en effet prévoir la reconnaissance pleine et entière des jugements étrangers en matière d'état des personnes.

Les organisations régionales pourraient peut-être permettre d'institutionnaliser les échanges en la matière.

En matière de droit des affaires, le projet Ohadac-Caro

Installé en Guadeloupe, Caro, soutenu par le programme Interreg, a pour objectif de renforcer l'intégration économique régionale par l'harmonisation législative du droit des affaires et les modes alternatifs de règlement des litiges, qu'il s'agisse de la médiation ou de l'arbitrage⁽¹⁾. Il s'inscrit dans le projet de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires dans la Caraïbe (Ohadac), qui a vu le jour au sein de la Caricom et s'inspire du succès du processus Ohada d'unification du droit des affaires en Afrique subsaharienne⁽²⁾.

L'harmonisation du droit des affaires « *est considérée comme le moyen essentiel pour permettre de faciliter et d'intensifier les échanges commerciaux dans cet espace régional ainsi que, à long terme, pour rassembler les efforts afin de renforcer son rôle dans le marché mondial, tout en resserrant les liens économiques et politiques entre les pays de la région* »⁽³⁾. Il s'agit aussi d'un projet contribuant au rayonnement de la France, à travers la diffusion de son droit.

4. Le service de coopération et d'action culturelle

Conseillère de coopération et d'action culturelle (Cocac), Christiane Bourgeois, dirige un service qui mène de nombreuses actions en la matière dans les États de la zone.

Ce service participe notamment à la diffusion du français, concurrencé dans la zone par les politiques d'autres États (notamment la Chine) proposant des cours gratuits, alors même que la population a peu de moyens. De plus, ces États offrent de nombreuses bourses d'études, alors même que l'ambassade pour des raisons financières, ne peut en attribuer autant. La promotion de la francophonie inclut celle des créoles des outre-mer de la zone. Les autorités de Sainte-Lucie sont très désireuses d'améliorer la maîtrise du français par leurs nationaux.

Pour Christiane Bourgeois, « *le point d'entrée sur les outre-mer antillais est la culture, qui amène ensuite la sécurité* ». Les forces de l'ordre françaises sont d'ailleurs très en faveur de la coopération culturelle, souligne-t-elle.

Un projet est notamment en cours pour améliorer la formation des professeurs de français dans la Caraïbe orientale, confié à l'Organisation des États américains⁽⁴⁾.

En outre, la France soutient, à Sainte-Lucie, un partenariat d'action pour mettre fin à la violence fondée sur le genre et, dans l'ensemble des États pour lesquels l'ambassade est compétente, de nombreuses initiatives portées par la société civile : les microprojets. Ces projets, financés au maximum à hauteur de

(1) [Centre Caro](#).

(2) [Ohadac](#).

(3) [Association Henri Capitant, « Ohadac »](#).

(4) [Organisation des États américains, « L'OEA et la France renforcent l'enseignement du français dans les Caraïbes orientales », 25 juin 2025](#).

5 000 €, sont menés dans le domaine culturel, agricole, sportif, etc. Il s'agit par exemple d'un programme de protection des tortues marines, de promotion de la musique traditionnelle caribéenne, de promotion des échanges commerciaux, créatifs et culturels entre Sainte-Lucie et les territoires français d'Amérique ou de défense des droits des personnes LGBTQ+ à Sainte-Lucie⁽¹⁾ – où les lois criminalisant l'homosexualité viennent d'être déclarées inconstitutionnelles⁽²⁾.

Enfin, de jeunes sportifs saint-luciens ont été accueillis en Guadeloupe, dans les locaux du Centre de ressources, d'expertise et de haute performance sportive (Creps)⁽³⁾.

L'Alliance française de Sainte-Lucie : une structure à soutenir d'urgence

La délégation a rencontré la directrice de l'Alliance française de Sainte-Lucie, Aurélie Gbeffa. Comme toute Alliance française, cette association propose des cours de français et offre également la possibilité de passer les certifications de langue française. Une médiathèque est accessible aux adhérents. L'Alliance propose également des évènements ponctuels : expositions, concerts, spectacles, ateliers.

L'Alliance française de Sainte-Lucie présente la particularité d'être située dans un bâtiment immédiatement identifiable de Castries : une structure pyramidale, faisant référence aux pitons montagneux, situés sur la côte ouest, qui ornent le drapeau national.

Le concepteur de ce bâtiment a néanmoins sacrifié la praticité à l'esthétisme. La structure est vieillissante, et chaque réparation, qui nécessite des matériaux spécifiques, est très coûteuse. L'Alliance française se trouve ainsi dans une situation difficile, alors qu'elle se doit de préserver ce bâtiment emblématique de la capitale saint-lucienne.

Les rapporteurs, saluant le travail indispensable de promotion de la langue et de la culture françaises mené par cette association, appellent donc de leurs vœux une solution d'urgence pour venir en aide à l'Alliance française de Sainte-Lucie.



Aurélie Gbeffa – Mai 2025

(1) [Ambassade de France à Castries, Brochure de présentation des micro-projets](#).

(2) [Caroline Popovic, « Les lois criminalisant l'homosexualité sont abolies à Sainte-Lucie », Martinique la 1^{re}, 30 juillet 2025](#).

(3) [OEKO, « La Commission de l'OEKO soutient le programme d'échange de la Saint Lucia Sports Academy avec le CREPS », 4 juillet 2024](#).

C. UNE BONNE COOPÉRATION AVEC LA FRANCE

Le préfet de Martinique, Étienne Desplanques, salue la qualité de la coopération entre la France et Sainte-Lucie, notamment en matière sécuritaire.

La relation est directe avec le premier ministre, qui fait de la sécurité une priorité. Selon un interlocuteur, « *le gouvernement a la volonté de faire le ménage* ».

Une régulation en cours du programme d'« Investissement par la citoyenneté »

En vigueur dans plusieurs États de l'OECD⁽¹⁾, le programme « *citizenship by investment* » (CBI) permet à tout un chacun, à condition d'investir quelques centaines de milliers d'euros dans l'économie du pays en question, d'en acquérir la nationalité.

Les revenus issus de ce programme constituent une part substantielle des ressources budgétaires de ces pays : 22 % du produit intérieur brut de Saint-Christophe-et-Niévès en 2023, et 37 % de celui de la Dominique⁽²⁾.

Dans une région marquée par la criminalité organisée et le narcotrafic, un tel programme offre l'impunité à certains auteurs d'infractions, en particulier lorsque l'État dont ils acquièrent la nationalité n'a pas conclu d'accord de coopération judiciaire ou d'extradition avec le pays où l'infraction a été commise. Il permet également le blanchiment d'argent sale.

Sous la pression des États-Unis et de l'Union européenne, les États organisant ce programme ont donc proposé, le 1^{er} juillet 2025, une réforme établissant une autorité de régulation de ce programme⁽³⁾. Les bénéficiaires de ce programme pourraient également, à l'avenir, avoir l'obligation de résider pendant une certaine période dans l'État dont ils acquièrent la nationalité⁽⁴⁾.

Les deux premières extraditions, de Sainte-Lucie vers la France, de personnes soupçonnées de meurtre, ont eu lieu en 2024.

La France propose aux autorités saint-lucianennes des formations et du matériel, dont un drone, et leur a offert un chien policier formé à la détection de stupéfiants. En échange, des renseignements sont transmis. Les interlocuteurs sont réactifs. L'arrivée, à l'ambassade, d'un attaché de sécurité intérieure est une avancée certaine dans le dialogue avec les forces de police. La France a ainsi accès à certains fichiers de la police saint-lucienne.

Ces bonnes relations permettent d'obtenir des résultats : ainsi, des moteurs de bateaux de pêche volés en Martinique ont pu être retrouvés à Sainte-Lucie.

(1) *Antigua-et-Barbuda, la Dominique, la Grenade, Saint-Christophe-et-Niévès et Sainte-Lucie.*

(2) [Jean-Michel Hauteville, « Les États des Caraïbes contraints de réformer leur programme de passeports dorés face à la pression des États-Unis et de l'UE », Le Monde, 15 juillet 2025.](#)

(3) [Banque centrale des Caraïbes orientales, « Projet de loi relatif à la création d'un organisme de réglementation des CBI/CIP », 1^{er} juillet 2025.](#)

(4) *J.-M. Hauteville, op.cit.*

La coopération est matérialisée par l'existence d'une Commission mixte de sécurité franco-saint-lucienne, dont la dernière réunion s'est tenue à Castries les 30 septembre et 1^{er} octobre 2025. Les parties y ont convenu :

- d'« approfondir la coopération entre forces de sécurité dans la lutte contre le narcotrafic par l'échange de renseignements et des formations communes », notamment en affectant un officier de police saint-lucien au consulat général de Sainte-Lucie à Fort de France ;
- de « *combattre plus efficacement la criminalité transfrontalière en renforçant les échanges entre services judiciaires en matière d'extradition de ressortissants et de saisie d'avoirs criminels* » ;
- de « *garantir la sécurité des flux maritimes en articulant les systèmes de détections des radars des deux pays* » ;
- d'« *intensifier la coordination entre services douaniers, notamment en vue de l'inspection des navires suspects* » ;
- d'« *assurer une pleine exécution des dispositions de l'accord bilatéral de 2005 relatif aux reconduites à la frontière, tout en tenant compte des situations particulières, notamment les patients hospitalisés* ».

A en outre été paraphé un accord bilatéral relatif à la poursuite des trafics illicites de stupéfiants par voie maritime et aérienne, permettant aux navires et aéronefs des forces de sécurité de chaque État, avec l'accord de l'autre partie, d'entrer dans la mer territoriale, les eaux intérieures et l'espace aérien de ce dernier, afin d'y mener des opérations de surveillance ou de poursuite de navires et aéronefs suspects. ⁽¹⁾

III. EN GUADELOUPE ET EN MARTINIQUE, UN ACTIVISME EN DEMI-TEINTE

A. LA GUADELOUPE

En Guadeloupe, les rapporteurs ont pu échanger avec Patrick Sellin, conseiller régional et président de la commission « intégration régionale et affaires européennes », ainsi qu'avec les équipes administratives en charge de la coopération territoriale.

1. Une prudence vis-à-vis de l'adhésion à la Caricom

Si la Guadeloupe est membre de l'OECO, elle n'a, contrairement à la Martinique, pas encore adhéré à la Caricom. Une réflexion sur le sujet est en cours, mais les représentants de la région soulignent l'engagement financier et humain

(1) [Préfecture de la Martinique, « Commission mixte de sécurité franco-saint-lucienne », 2 octobre 2025.](#)

qu'une telle adhésion impliquerait, alors que la contribution à l'OECO s'élève déjà à 250 000 euros par an.

Plus largement, ils s'interrogent sur ce que cette adhésion pourrait apporter à la Guadeloupe. Ils estiment qu'un diagnostic est à faire, sur le fonctionnement de cette organisation, sur la façon dont la France y est perçue, ou sur ce que les compétences de la région lui permettraient d'y faire. « *L'adhésion, doit être gagnant/gagnant* », précisent-ils.

2. En matière de lutte contre les sargasses, une initiative bienvenue

En matière de lutte contre les sargasses, ces algues brunes dérivantes qui s'échouent sur les îles antillaises et s'y décomposent, alors même que le phénomène ne peut être combattu qu'au niveau régional, l'intervention d'un grand nombre d'acteurs et la multiplication des initiatives, sans réelle concertation, empêche la mise en place d'une gouvernance globale. Pourtant, une telle action pourrait renforcer la cohésion entre les États de la zone.⁽¹⁾

Face à ce constat, la France a pour ambition de jouer un rôle de coordination, comme cela a été exprimé lors du Ciom de 2023 : la mesure 56 des conclusions appelait en effet au lancement d'une initiative internationale anti-sargasses, en partenariat avec la région Guadeloupe.

Cette initiative a récemment vu le jour, à l'occasion de la conférence Unoc 3. Selon le directeur général des outre-mer, elle a fait l'objet d'un « *travail quotidien* » entre la région Guadeloupe et ses services.

Cette initiative a pour objectif la création d'une instance intergouvernementale capable de coordonner les données scientifiques, les politiques publiques et les initiatives locales à l'échelle du bassin Atlantique. Elle vise également à obtenir une reconnaissance juridique et biologique de l'algue sargasse pour faciliter son intégration dans les textes internationaux.⁽²⁾

B. LA MARTINIQUE

Les rapporteurs ont pu échanger avec le président du conseil exécutif de la Collectivité territoriale de Martinique, Serge Letchimy, pionnier dans le domaine de la coopération régionale des outre-mer et de l'évolution des normes en la matière. Cet échange, très riche, a nourri de nombreux développements du présent rapport.

La Collectivité territoriale de Martinique est le seul Drom à avoir élaboré, sous l'impulsion du président de son conseil exécutif de la Collectivité territoriale, Serge Letchimy, un programme-cadre de coopération régionale, pour la période 2023-2028.

(1) [Jonathan Fieschi, « Les sargasses, un défi pour la Caraïbe », Géoconfluences, février 2025.](#)

(2) [Eline Ulysse, « UNOC 3 : Lancement d'une initiative internationale sur les sargasses impulsée par la Guadeloupe et plusieurs Etats de la Caraïbe », Outremers360, 11 juin 2025.](#)

Selon ce document :

« Eu égard aux fragilités structurelles de la Martinique, caractérisées par sa petite taille (1 128 km²), son insularité et sa faible économie d'échelle, l'action extérieure et la coopération régionale constituent une voie décisive de développement durable et d'insertion du territoire dans son environnement régional.

« Par ailleurs, du fait de son double positionnement, par son statut de territoire français, européen et par sa géographie dans l'espace caribéen, la Martinique qui est à l'interface du monde américain et européen, constitue un territoire pluriel, aux richesses et atouts qu'il convient de développer/d'exploiter. »

À cette fin, les priorités d'action définies par ce programme sont :

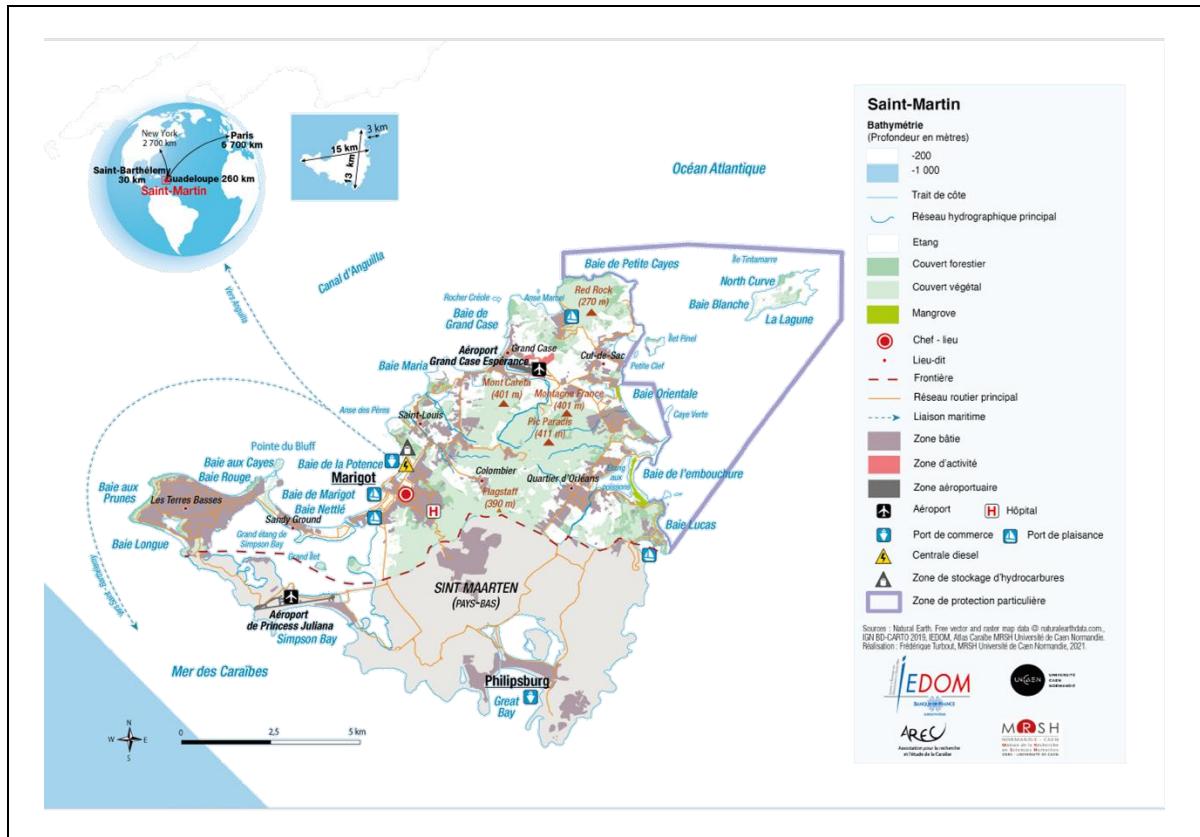
- le développement économique ;
- l'économie sociale et solidaire ;
- l'autonomie alimentaire ;
- la pêche et l'économie bleue ;
- le développement sanitaire et social ;
- la sécurité, l'environnement et les risques majeurs ;
- la culture ;
- l'éducation et la jeunesse, y compris la promotion des mobilités ;
- l'enseignement supérieur et la recherche ;
- le sport
- la lutte contre les discriminations et pour l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- la protection de la biodiversité et la lutte contre le changement climatique ;
- la valorisation du positionnement géostratégique de la collectivité.

Pour ce faire, Serge Letchimy souhaite s'appuyer, notamment, sur les organisations régionales, comme en témoigne l'adhésion de la Martinique à la Caricom. Il souhaite ainsi que la Martinique devienne membre du marché commun de l'OECO et a engagé un dialogue en ce sens.

IV. SAINT-MARTIN : UN LABORATOIRE DES ÉCHANGES INTERNATIONAUX

A. UNE GÉOGRAPHIE UNIQUE : L'ÎLE-FRONTIÈRE

1. Rappels historiques et géographiques



Saint-Martin est, à l'échelle de la Caraïbe, un exemple unique : celui d'une petite île (95 km²) divisée entre deux pays, la France et les Pays-Bas. Depuis le traité de Concordia, signé le 23 mars 1648, ce territoire est en effet traversé par une frontière séparant la partie française au nord – qui couvre environ 53 km² et a pour chef-lieu Marigot, de la partie néerlandaise au sud – qui couvre environ 41 km² et dont le chef-lieu est Philipsburg. Premier acte de la coopération entre ces deux États, le traité de Concordia consacre le principe de « *libre circulation des biens et des personnes sur l'ensemble de l'île* »⁽¹⁾, de sorte que la frontière est, jusqu'à aujourd'hui, toujours ouverte, de manière permanente et sans contrôle.

L'île de *Soualiga*, connue des populations Taïnos, Caraïbes et Arawaks pour ses salines, est abordée par Christophe Colomb en 1493, et prend le nom de Saint-Martin. Ce territoire a ensuite été occupé par plusieurs puissances européennes avant d'être partagé par le traité évoqué *supra*. Sa population, d'environ 75 000 habitants, est très cosmopolite, avec une prédominance de l'anglais. La partie française compte environ 36 000 habitants et fait face à plusieurs défis socio-économiques, comme aux conséquences de l'ouragan Irma, qui s'est abattu sur l'île en 2017 et dont les stigmates sont toujours visibles.

(1) Institut d'émission des départements d'outre-mer, Rapport annuel économique 2023 – Saint-Martin.

Le statut institutionnel de Saint-Martin a fortement évolué : autrefois commune de la Guadeloupe, ce territoire a été, en 2007, en même temps que Saint-Barthélemy, détaché de ce Drom pour devenir une collectivité d'outre-mer dotée d'une large autonomie. La collectivité territoriale dispose des compétences de droit commun d'une commune, d'un département et d'une région, ainsi que, par principe, de compétences étatiques, en vertu du principe de spécialité législative.

Dans son statut organique, ce territoire a néanmoins fait le choix d'une très large identité législative, limitant le transfert de compétences étatiques à quelques domaines (impôts, circulation routière, urbanisme et énergie). Saint-Martin est une région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne, bénéficiant de fonds structurels européens, statut qui lui impose aussi des contraintes normatives que ne connaît pas la partie néerlandaise, laquelle a opté pour le statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM), moins contraignant mais n'offrant pas d'accès aux fonds structurels.

2. « *Une île, deux nations* »

Une délégation de la présente mission d'information s'est donc rendue à Saint-Martin et Sint-Maarten, appellation officielle de la partie néerlandaise, le long de cette frontière qui coupe en deux les terres et les eaux de l'île⁽¹⁾.

Selon les mots du préfet de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, Cyrille Le Vely, « *on ne mesure pas ce que représente ce partage, qui ne s'appuie sur aucune frontière en dur* ». Ce territoire binational n'en possède pas moins, de manière informelle, son hymne, son drapeau, ses célébrations et sa langue, l'anglais. Les monnaies sont, néanmoins, différentes : la partie flamande utilise officiellement le florin des Antilles néerlandaises et la partie française l'euro. Dans la réalité, le dollar des États-Unis sert souvent de monnaie commune.

À Saint-Martin, poursuit le préfet, « *le monde entier peut atterrir du côté néerlandais et passer la frontière* » s'il a satisfait aux formalités d'immigration de Sint-Maarten. Des contrôles à la frontière sont théoriquement possibles, mais il n'y a pas de gardes-frontières, et de tels contrôles sont surtout « *culturellement* » impossibles, comme l'a montré la brève tentative de fermeture de la frontière lors de la pandémie de Covid.

Sur cette île, selon la formule d'un interlocuteur, « *on met ses intérêts là où on a intérêt à mettre ses intérêts* ».

Ainsi, dans cette île-frontière, la diplomatie territoriale fait partie du quotidien des habitants depuis 350 ans, quoique sa conduite n'aille pas sans de nombreuses difficultés.

(1) *Cette frontière se prolonge en une délimitation maritime, qui n'a été précisée qu'en 2016 par un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la délimitation maritime dans la région des Caraïbes signé, à Philipsburg le 6 avril 2016.*

B. SUR PLACE, UNE ORGANISATION DE LA COOPÉRATION TRANSFRONTALIÈRE ENCORE FLOUE

1. Sur une île où tout est en double, la coopération transfrontalière relève du « pragmatisme »,

La partie française (Saint-Martin) et la partie néerlandaise (Sint-Maarten) se côtoient sur une île qui ne mesure pas plus de 15 kilomètres sur 15 et le long d'une frontière ouverte qui en mesure 10 : la plupart des enjeux (économiques, sociaux, environnementaux, énergétiques, sécuritaires, etc.) sont donc communs à ces deux territoires et nécessitent, entre eux, un dialogue constant, une diplomatie permanente du quotidien.

Dans certains domaines, déclare le préfet de Saint-Martin, « *tout nous pousserait à oublier la frontière, mais c'est impossible, car les normes ne sont pas les mêmes* » de part et d'autre de celle-ci. Cette frontière ouverte, qui est au cœur de l'identité de l'île, est à la fois le trait d'union entre deux nations et la barrière qui empêche celles-ci de gérer de façon totalement centralisée les affaires du territoire. À Saint-Martin, pour les pouvoirs publics, « *tout acte est un acte de diplomatie* ».

Dans le même temps, de par la taille réduite de l'île, chacune des deux parties a à sa charge des compétences lourdes, et a donc intérêt à les mutualiser avec l'autre partie pour les assurer : en effet, quelle commune de 35 000 habitants seulement peut gérer seule un réseau complet d'eau – production et approvisionnement – un réseau d'électricité – idem –, un réseau routier, etc. sans aucune autre commune avec laquelle former un établissement public de coopération intercommunale (EPCI). Face à ces tâches énormes, *a fortiori* en période de crise, c'est vers Sint-Maarten que la collectivité française devrait pouvoir se tourner.

2. Une coopération qui demeure « *un impensé* » de par la différence de normes

La différence de normes, néanmoins, complique ce rapprochement. Les normes de potabilité de l'eau ne sont pas les mêmes, de sorte que celle produite à Sint-Maarten est considérée comme impropre à la consommation côté français ; il y a donc deux circuits d'eau et deux usines de production, bien qu'une coopération en la matière commence à se dessiner. De même, chaque partie à son usine de production d'électricité et son site d'enfouissement des déchets. Toujours en raison de la divergence des normes, les poches de sang de la partie néerlandaise ne peuvent être utilisées en partie française, laquelle les fait donc venir de Guadeloupe.

Il en va de même des systèmes d'alerte cycloniques, qui sont différents. En conséquence, les réactions des autorités de chacune des deux parties peuvent donc diverger, par exemple en matière de fermeture d'écoles.

Paradoxalement, cette frontière qui s'impose aux autorités disparaît très largement aux yeux des citoyens, qui en tirent plutôt avantage : ceux de la partie

française gagnent à s'approvisionner en partie néerlandaise, où les exigences sanitaires moindres rendent les produits moins coûteux.

Dans l'autre sens, l'hôpital de la partie française, est privilégié par l'ensemble des habitants de l'île, la sécurité sociale néerlandaise prenant en charge les actes, notamment les accouchements, qui y sont réalisés.

Cette frontière étant ouverte, « *chaque partie déteint sur l'autre* », selon les mots du préfet : les phénomènes, notamment criminels, qui apparaissent d'un côté s'étendent ensuite rapidement à l'ensemble de l'île, qu'il s'agisse des stupéfiants, des trafics d'armes ou des délits routiers. Lorsque les autorités en prennent la mesure, cela peut conduire à un rapprochement bienvenu des normes : ainsi, contrairement aux Pays-Bas continentaux, la consommation de cannabis est interdite à Sint-Maarten, comme en partie française. Une « *adaptation* » qui n'est possible que parce que la partie néerlandaise dispose d'une autonomie qui lui permet d'édicter ses propres lois.

Ainsi, la coopération par nature « *diplomatique* » entre les autorités des deux parties de l'île doit-elle nécessairement dépasser la réalité des normes pour prendre en compte les réalités du territoire. Une livraison en partie française faite avec un camion et des travailleurs néerlandais ne peut faire l'objet d'une procédure pour travail illégal, alors que c'est juridiquement le cas...

3. Une coopération encore largement informelle

Une coopération renforcée existe donc, « *dans des domaines tels que la sécurité, la santé, le social, l'éducation ou l'aménagement* »⁽¹⁾.

De plus, le 12 octobre 2010, une convention d'assistance mutuelle et de coopération entre les administrations douanières de la France et des Pays Bas a été ratifiée.

Les échanges entre les deux États sur les sujets qui leur sont communs demeuraient néanmoins largement informels. L'instauration d'une instance de dialogue régulière, sous la forme d'une commission de coopération, a donc été jugée nécessaire ; cette commission s'est réunie pour la première fois le 2 décembre 2011 « *sous l'égide du Préfet, du Président de la Collectivité et du Premier ministre de Sint-Maarten* »⁽²⁾.

Le caractère asymétrique des compétences de Saint Martin d'une part et de Sint-Maarten d'autre part rend néanmoins la coopération difficile.

(1) Ibid.

(2) Ibid.

Sint-Maarten, un territoire largement autonome

Alors que Saint-Martin, bien que relevant de l'article 74 de la Constitution, reste une collectivité décentralisée où les compétences de l'État sont importantes, Sint-Maarten est un territoire largement autonome disposant d'un parlement et d'un premier ministre. Ainsi, contrairement à la partie française, la plupart des décisions relatives à la partie néerlandaises sont prises par les institutions locales et non par les institutions nationales.

Consécutivement à la sécession d'Aruba en 1986, la Fédération des Antilles néerlandaises est dissoute en 2010. Les territoires qui la composaient choisissent soit – Aruba, Curaçao et Sint-Maarten – de devenir des États à part entière au sein du Royaume des Pays-Bas, soit – Bonaire, Saba et Saint-Eustache⁽¹⁾ – des communes à statut spécial. Ainsi, aux termes de la Charte du Royaume des Pays-Bas, celui-ci comprend les Pays-Bas, Aruba, Curaçao et Sint Maarten⁽²⁾.

États au sein du Royaume des Pays-Bas : Aruba, Curaçao, Saint-Martin (Sint Maarten) *

(* la partie nord est française)

Communes à statut particulier : Bonaire, Saint-Eustache (Sint Eustatius), Saba



Source : Ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

(1) Aussi appelée Statia.

(2) « [Het Koninkrijk omvat de landen Nederland, Aruba, Curaçao en Sint Maarten.](#) » Pour une traduction française du Statut, voir [ici](#).

Les gouvernements de chacun des trois États caribéens du royaume sont représentés à La Haye par un ministre plénipotentiaire. Les trois ministres de ces entités forment, avec le gouvernement des Pays-Bas, le gouvernement du royaume.

Néanmoins, si « *chaque pays au sein du Royaume a sa propre Constitution [...] et jouit d'une grande autonomie* », il n'en reste pas moins que, dans les faits, « *la majorité des affaires du Royaume est administrée par l'État des Pays-Bas, qui représente environ 98 % de la population et de la superficie totale du Royaume* »⁽¹⁾. Ainsi, la présidente du parlement de Sint-Maarten et ancienne première ministre, Sarah Wescot-Williams, a évoqué auprès des rapporteurs le problème du « *déficit démocratique* », soit l'absence d'un parlement du Royaume au sein duquel les États caribéens seraient représentés. Actuellement, en effet, la compétence législative dans les matières relevant du Royaume est exercée par le parlement des Pays-Bas, au sein duquel les États caribéens ne sont pas représentés⁽²⁾.

Cela est d'autant plus problématique que le statut du Royaume liste en effet au nombre des compétences qui lui demeurent confiées – et qui ne sont donc pas exercées par ses pays constitutifs – les « *relations extérieures* ». La compétence de Sint-Maarten en matière de coopération régionale et transfrontalière n'est donc pas complète.

Enfin, si Sint-Maarten n'est actuellement pas membre de l'Organisation des États de la Caraïbe orientale (OECO), une volonté de le devenir existe.

La coopération entre les autorités locales a, malgré cela, eu du mal à se formaliser, compte tenu de l'asymétrie des compétences entre les deux parties de l'île et de la différence des normes, alors même que les Saint-Martinois vivent largement de part et d'autre de la frontière. Plus largement, les priorités de l'action publiques ne sont pas toujours les mêmes en partie française et en partie néerlandaise.

Ainsi, alors même que les infractions routières, notamment du fait de conducteurs de scooters, sont nombreuses sur l'île, le port du casque n'est pas obligatoire en partie néerlandaise.

La difficulté du rapprochement des normes est, de plus, accrue par les statuts différents de chacune des deux parties au regard du droit européen : RUP pour Saint-Martin, PTOM pour Sint-Maarten.

En réponse à ces difficultés, et depuis 2014, une réunion annuelle de coopération quadripartite (France, Pays-Bas, Sint Maarten et Saint-Martin) est organisée.

Dans le contexte post-Irma, « *la coopération avec la partie hollandaise [...] s'est intensifiée avec des réunions régulières de concertation de la cellule d'urgence Q4 (France, Hollande, Saint-Martin et Sint Maarten)*. Ces différentes rencontres

(1) [Conseil de l'Europe, Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, « Suivi de l'application de la Charte européenne de l'autonomie locale aux Pays-Bas », 41^{ème} session, 22 septembre 2021](#).

(2) [Soualiga Newsday, « Leiden University Prof.: Dutch Kingdom needs joint parliament to end democratic deficit », 8 novembre 2024](#).

ont permis de formuler des propositions concrètes de collaboration en matière de reconstruction, de lutte contre l'immigration illégale, de gestion des déchets et de liaisons maritimes. »⁽¹⁾ Cela concerne notamment la mutualisation des moyens d'urgence en cas de crise. Ces réunions sont complétées, une fois par mois, par des réunions bilatérales entre le préfet de la partie française (et parfois le président de la collectivité) et le premier ministre de la partie néerlandaise. La coopération à la suite de l'ouragan avait par ailleurs fait l'objet d'un accord sous forme d'échange de notes verbales⁽²⁾.

De plus, un accord relatif à la coopération en matière de défense a été signé à Paris le 25 juin 2021⁽³⁾.

Une coopération mise à mal par la crise sanitaire

En 2020 et 2021, la crise sanitaire a fait apparaître de nombreuses divergences de gestion entre les deux parties de l'île. En effet, « *les seuls compétents en matière de santé [étaient] d'un côté le gouvernement de Sint-Maarten et de l'autre l'État français, [d'où] l'impossibilité de mettre en place un protocole sanitaire commun, [conduisant] pendant près de deux mois, en avril et mai 2020, à l'établissement d'une frontière entre les deux parties de l'île afin de limiter les brassages de populations* »⁽⁴⁾. Cette fermeture de la frontière a engendré de très fortes oppositions des populations des deux parties. La crise sanitaire a ainsi agi comme un révélateur des difficultés de coopération.

Ces échanges ont permis la création de procédures visant à une meilleure coordination en matière de gestion de crise et d'évènements attirant un public important sur les deux territoires. Ils permettent également un suivi plus fin des différents financements engagés dans des projets communs. Ils contribuent à des échanges permettant de lever rapidement les difficultés liées à l'existence de normes et de procédures différentes sur les deux parties de l'île. Ils permettent également d'obtenir une analyse commune du fonctionnement de l'île, par exemple en matière économique, avec la récente signature d'une convention entre l'Iedom et son homologue de la partie néerlandaise, la Centrale Bank van Curaçao & Sint-Maarten (CBCS)⁽⁵⁾.

Au-delà, ces réunions de coopération maintiennent un lien direct entre le Préfet et la Première ministre, ce qui contribue à une meilleure réactivité et compréhension commune face aux enjeux de l'île. Elles sont prolongées, sur le

(1) Iedom, op. cit.

(2) [Décret n° 2018-204 du 26 mars 2018 portant publication de l'accord sous forme d'échange de notes verbales entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la demande de soutien de la France aux autorités de Sint-Maarten suite au passage de l'ouragan Irma, signées à la Haye le 30 janvier 2018.](#)

(3) [Décret n° 2023-1204 du 18 décembre 2023 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas relatif à la coopération en matière de défense et au statut de leurs forces sur les territoires caribéens et sud-américain de la République française et du Royaume des Pays-Bas, signé à Paris le 25 juin 2021.](#)

(4) Ibid.

(5) [Iedom, « Communiqué de presse : L'IEDOM formalise sa coopération avec la CBCS », 25 septembre 2025.](#)

terrain, par des exercices conjoints simulant, par exemple, un scénario de catastrophe naturelle ⁽¹⁾.

Néanmoins, alors même que les deux parties de l'île relèvent d'États membres de l'Union européenne, aucune véritable structure de coopération transfrontalière n'existe.

4. Côté français, une coopération transfrontalière qui relève encore très largement de l'État

a. Le rôle prépondérant du préfet

Si Saint-Martin est une collectivité de l'article 74, elle n'est pas au cœur de l'exercice de la compétence en matière de coopération internationale, notamment transfrontalière. Cela tient d'une part au fait que ses compétences sont limitées (*cf. supra*) et d'autre part au fait que cette coopération est, à Saint-Martin, de nature essentiellement régaliennes.

Le préfet de Saint-Barthélemy et Saint-Martin rappelle que, contrairement à ses homologues de Guadeloupe, de Martinique et de Guyane, il ne dispose pas d'un conseiller diplomatique. Le préfet estime pourtant que Saint-Martin a besoin, selon ses mots que les membres de la présente mission reprennent à leur compte, d'*« un diplomate qui passerait son temps à arranger les choses »*.

Au regard de l'importance des sujets de coopération internationale à Saint-Martin, les membres de la présente mission souhaitent donc qu'un tel poste soit créé. En effet, si la préfecture est en contact régulier avec l'ambassadeur délégué pour la coopération régionale, celui-ci est basé à Paris, et non sur le territoire. La création d'un tel poste s'inscrirait en outre parfaitement dans le processus ayant abouti, en janvier 2025, à la création d'une préfecture de plein exercice, détachée de celle de la Guadeloupe. Cette création contribuerait en outre à formaliser une coopération transfrontalière encore trop assise sur des échanges informels.

Recommandation n° 25 : créer un poste de conseiller diplomatique à la préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Avec ou sans conseiller diplomatique, néanmoins, le préfet « *ne peut se désintéresser* » de la partie néerlandaise, avec laquelle les échanges sont bons. Les interlocuteurs côté néerlandais, du reste, connaissent souvent très bien la partie française, dont ils sont parfois au moins partiellement originaires.

(1) [Soualiga Post, « Coopération franco-néerlandaise : un entraînement grandeur nature à La Belle Créole », 18 septembre 2025.](#)

Ces échanges, indispensables, ne peuvent faire l'objet d'une coopération permanente avec le Quai d'Orsay. Autrement, le représentant de l'État, en particulier en matière sécuritaire, ne pourrait agir de façon suffisamment souple et rapide. Il s'agit d'éviter « *le cliché du film américain* », où tout délinquant se placerait à l'abri des poursuites judiciaires en franchissant la frontière.

Une coopération sécuritaire indispensable et relativement satisfaisante

La délégation de la présente mission d'information a rencontré des membres du commandement de gendarmerie de Saint-Barthélemy et Saint-Martin (ComGend SBSM), de création récente, ainsi que, au sein des unités de la gendarmerie, la brigade territoriale mobile (BTM) de Sandy Ground, dont ils saluent le travail.

Leurs missions sont importantes à Saint-Martin, où la délinquance est importante, en partie française comme en partie néerlandaise.

Selon les mots des gendarmes, « *on aurait difficilement pu faire plus compliqué et attractif pour la délinquance* » que la situation de Saint-Martin, île traversée par une frontière ouverte « *virtuelle* ». L'île s'inscrit de plus dans une région, entre les États-Unis et l'Amérique du Sud, marqué par une grande criminalité, notamment en matière de narcotrafic. Elle dispose d'un aéroport international très fréquenté (*cf. infra*).

Une coopération efficace a été mise en place entre les autorités des deux parties. Afin de lutter contre les vols de véhicules, elle permet par exemple aux forces de l'ordre de pouvoir demander des informations issues du fichier des immatriculations de l'autre partie. Alors que, il y a dix ans, il n'y avait « *aucun gendarme français armé en partie néerlandaise* », les forces de l'ordre françaises y disposent aujourd'hui, dans le cadre d'un « *protocole frontière* », d'un droit de poursuite, mais ne peuvent pas y faire usage de la force. Leur participation à la sécurisation du carnaval de la partie néerlandaise, événement de grande importance, est à cet égard un symbole important.

En l'absence d'un accord de coopération en la matière, les choses ne sont néanmoins pas toujours simples.

Ainsi, un individu recherché en partie française mais arrêté à Sint-Maarten, où sa garde à vue peut durer jusqu'à soixante jours, ne peut être remis à la France qu'en ayant recours à une commission rogatoire, procédure particulièrement longue. Le contournement de cette obligation ferait encourir à la remise de l'individu la qualification d'extradition déguisée. La coopération judiciaire reste donc à développer, d'autant plus que Saint-Martin dépend pour l'instant toujours de la Guadeloupe dans ce domaine, dans l'attente de la création d'un tribunal judiciaire de plein exercice. Il n'y a de plus pas d'établissement pénitentiaire en partie française, et les personnes placées en détention provisoires doivent donc être transférées en Guadeloupe, par avion, dans les trois jours ⁽¹⁾, ce qui est coûteux et mobilise plusieurs gendarmes.

Comme dans bien des domaines, la coopération repose donc sur des échanges interpersonnels. Les relations avec les chefs de la police de la partie néerlandaise ⁽²⁾, qui dépend du gouvernement local, sont bonnes et des opérations communes ont ainsi pu être mises en place, bien qu'il n'existe pas formellement de structure de coopération comparable aux centres de coopération policière et douanière de l'hexagone.

(1) [Art. 937 du code de procédure pénale](#), spécifique à Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

(2) *La KPSM (Korps Politie Sint Maarten)*.

Cette bonne entente permet par exemple aux gendarmes français de s'exercer gratuitement au tir sur un terrain militaire néerlandais, économisant ainsi le coût d'un accès à un terrain privé.

Ce caractère informel et interpersonnel a néanmoins ses revers : la coopération fonctionne moins bien sur des faits peu graves. De plus, ont déclaré certaines personnes auditionnées, la vigilance est parfois de mise face à la probité de certains interlocuteurs.

En résumé, la relation quotidienne avec la partie néerlandaise est « *perfectible, mais ça fonctionne* ». Elle révèle une volonté des acteurs d'approfondir cette coopération.

Celle-ci pourrait s'étendre à Anguilla, territoire britannique autonome situé à quelques kilomètres de la partie française de Saint-Martin, dont les forces de l'ordre sont demandeuses d'une coopération. Face à une criminalité qui s'étend à l'ensemble des territoires de la zone, des contacts réguliers ont déjà lieu, dans l'attente d'une formalisation désormais indispensable. Comme le rappelle en effet un interlocuteur, « *si quelqu'un tue quelqu'un à trois heures du matin à Saint-Martin, il sera déjà à Anguilla à quatre heures du matin* ».

Ainsi, la relation quotidienne avec la partie néerlandaise est-elle avant tout une relation informelle basée sur l'humain et la confiance, gage d'efficacité mais aussi de fragilité, en particulier lorsque les interlocuteurs changent. Une structuration de ces échanges, sous la forme de conventions ou d'accords, est donc nécessaire, pour inscrire dans les textes ce qui ne relève actuellement que de la « *bonne volonté* », entre représentants de deux pays amis membre de l'Union européenne.

Le préfet souligne néanmoins ne pas toujours parvenir à bien identifier le bon interlocuteur côté néerlandais.

b. Une collectivité qui cherche encore sa place

i. Une collectivité qui a toujours dialogué avec les autres territoires, dans le respect des compétences de l'État

Même lorsqu'elles n'étaient à la tête que d'une commune de la Guadeloupe, les autorités de Saint-Martin ont toujours dialogué avec leur environnement, dont l'île a toujours fait partie : « *ça relève du bon sens* ».

Quoique le rôle du préfet demeure prépondérant, les instances de la collectivité se déclarent prêtes à mettre en œuvre les dispositions de son statut organique lui permettant de représenter l'État lors des échanges avec les autres territoires : « *nous sommes en capacité de le faire, en ne contrevenant jamais à la politique étrangère de la France* ».

ii. Une collectivité en théorie incompétente

Si la loi Letchimy est venue renforcer sensiblement les compétences des Drom dans le domaine de la coopération régionale (*cf. supra*), le rapporteur qui lui a donné son nom a choisi de ne pas étendre ces dispositions aux COM, « *pour des*

raisons juridiques évidentes », quoi qu'il faille, selon lui, « *reconnaitre que certaines adaptations pourraient être bienvenues* »⁽¹⁾.

Une extension des dispositions de cette loi à certaines COM aurait en effet nécessité une modification de leurs statuts et donc une loi organique, ce que la loi Letchimy n'était pas. L'article 74 de la Constitution inscrit en effet au nombre des dispositions qui relèvent de la loi organique celles relatives aux compétences de chaque COM, à la ratification ou l'approbation d'engagements internationaux conclus dans les matières relevant de sa compétence, ainsi que celles relatives à la participation des collectivités à l'exercice des compétences conservées par l'État, telle que la conduite des relations internationales de la France.

En conséquence, les COM ne bénéficient pas des dispositions introduites par cette loi, au bénéfice des Drom, dans le code général des collectivités territoriales (CGCT). C'est le cas de Saint-Martin, dont le statut organique contient néanmoins plusieurs dispositions antérieures relatives à la coopération régionale. C'est ainsi au titre de ces dispositions que Saint-Martin a pu adhérer à l'OECO.

Plus largement, ce sont l'ensemble des compétences exorbitantes du droit commun octroyées aux Drom par le CGCT qui échappent à Saint-Martin. En effet, quand bien même la collectivité exerce-t-elle « *les compétences [antérieurement] dévolues par les lois et règlements en vigueur [...] à la région de la Guadeloupe* »⁽²⁾, les dispositions relatives aux conseils régionaux des Drom⁽³⁾ ne sont pas applicables à Saint-Martin⁽⁴⁾. Il s'agit du moins de l'interprétation juridique retenue par les services de la préfecture

En résumé, selon les mots des représentants de la collectivité, « *si on pousse l'analyse jusqu'au bout, Saint-Martin ne peut pas faire de coopération décentralisée ou transfrontalière* » et est « *pieds et poings liés* » en la matière. En pratique, la collectivité dialogue néanmoins avec la partie néerlandaise, car « *les faits sont là* », mais « *cela remet en cause le traité de Concordia, qui est la base de cette coopération* ». Cela entrave également les échanges avec les autres territoires de la région, à commencer par Anguilla.

(1) [Assemblée nationale, Serge Letchimy, Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur la proposition de loi relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération de l'outre-mer dans son environnement régional, n° 3023, 16 mars 2016.](#)

(2) [Art. LO. 6314-1 du CGCT.](#)

(3) [Section 1 \(Compétences du conseil régional, articles L. 4433-1 à L. 4433-4-11\) du Chapitre III du Titre III \(Les régions d'outre-mer\) du Livre IV de la Quatrième partie du CGCT.](#)

(4) [Il n'en est en effet pas fait mention aux articles LO. 6313-6 et LO. 6313-7 du CGCT qui énumèrent les dispositions générales de ce code applicables à Saint-Martin.](#)

Le traité de Concordia

Signé le 23 mars 1648

Les articles du traité de Concordia, signé le 23 mars 1648, prévoient :

« Art. 1 – Que les François demeureront dans le quartier où ils sont à présent et habiteront tout le costé qui regarde l'Anguille ⁽¹⁾.

« Art. 2 – Que les Hollandois auront le quartier du Fort et les terres qui sont à l'entour d'iceluy du côté du Sud.

« Art. 3 – Que les François et Hollandois habitués dans ladite isle, vivront comme amis et alliés par ensemble, sans qu'aucun ny de part ny d'autre se puisse molester sans contrevenir au présent concordat et par consequent punissable par les loix de la guerre.

« Art. 4 – Que si quelqu'un, soit François soit Hollandois, se trouve en délict ou infraction des conventions, ou par refus au commandemen de leurs supérieurs, ou quelqu'autre genre de faute, se retroit dans l'autre nation, lesdits sieurs accordans s'obligent à le faire arrester dans leur quartier et le représenter à la première demande de son gouverneur.

« Art. 5 – Que la chasse, la pesche, les salines, les rivières, étangs, eaux douces, bois de teinture, mines ou minéraux, ports et rades et autres commodités de ladite isle seront communes, et ce pour subvenir à la nécessité des habitans.

« Art. 6 – Permis aux François qui sont à présent habitués avec les Hollandois de se ranger et mettre avec les François, si bon leur semble, et emporter leurs meubles, vivres et moyens et autre ustencilles, moyennant qu'ils satisfassent à leurs dettes ou donnent suffisante caution et pourront les Hollandois en faire de même aux mêmes conditions.

« Art. 7 – Que s'il arrive des ennemis pour attaquer l'un ou l'autre quartier, lesdits sieurs concordans s'obligent à s'entre ayder et prester secours l'un à l'autre.

« Art. 8 – Que les limittes et partitions de ladite isle qui doivent se faire entre les deux nations seront remises par devant Mr le général des François, et Mr le Gouverneur de St Eustache, et les députés qui seront envoyés pour visitter les lieux et, après leur rapport fait, diviser leurs quartiers et y proceder comme dit est.

« Art. 9 – Que les prétentions que l'on peut avoir de part et d'autre seront remises par devant le Roy de France et MM^{rs} de son conseil, et Mgr le Prince d'Orange et les États d'Holande ; ne pourront lesdits concordans fortifier d'une part ny d'autre, à moins de contrevenir audit concordat et de souffrir tous dépens, domages et intérêts envers l'autre partie. »

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, base « Traité et accords » ; pour une source historique, voir aussi Jean Baptiste Du Tertre, Histoire générale des Antilles habitées par les François, 1667-1671, Tome 1, page 412 ss.

iii. Une collectivité parfois oubliée, malgré ses compétences indispensables

Les autorités de la collectivité regrettent d'être parfois tout simplement oubliées.

(1) L'île d'Anguilla.

Elles ont ainsi fait part à la mission d'information de la mésaventure suivante : le gouvernement d'Anguilla a contacté le préfet pour organiser une rencontre avec les autorités des deux parties de l'île. Le préfet a donné son accord et contacté le premier ministre de la partie néerlandaise pour lui transmettre l'invitation. Le président de la partie française, lui, n'a pas été invité. S'en étonnant, le premier ministre d'Anguilla l'a contacté de manière informelle, avec d'autant plus de facilité qu'ils sont cousins. Apprenant ainsi l'existence de cette rencontre, le président de la collectivité a contacté le préfet pour y être associé. Le temps ne permettant malheureusement plus de le faire, la rencontre a été annulée, aux frais des autorités anguillaises.

Pourtant, prendre en compte l'avis de la collectivité lors des actions de coopération internationale est essentiel. Les élus de Saint-Martin sont en effet les dépositaires de l'histoire saint-martinoise, sans la compréhension de laquelle il n'est pas possible d'agir efficacement.

Ainsi, c'est sur la base d'une note juridique précise, préparée par les services de la collectivité, qu'a pu être défini le nouveau tracé de la frontière à Oyster Pound. Mais si l'accord qui le formalise porte la signature de la première ministre de Sint-Maarten, il a fallu, pour la France, que le ministre de l'intérieur et de l'outre-mer d'alors vienne de Paris pour le signer en personne.

5. Un contexte parfait pour l'utilisation des fonds européens

Face aux difficultés posées par le droit interne, les représentants de la collectivité soulignent que « *c'est par son statut de RUP et grâce au programme Interreg que Saint-Martin peut dialoguer avec le bassin caribéen* ».

En tant que RUP, la partie Française a accès aux fonds européens, tel le programme Interreg (*cf. supra*). « Intégrant » une RUP et un PTOM – considéré comme un État tiers dans le cadre d'Interreg – la configuration de l'île en fait donc *per se* un cadre remplissant les conditions pour bénéficier de ce mécanisme, ce qui a donné lieu à la mise en place d'un programme spécifique « Interreg Saint-Martin » entre 2014 et 2020. Plusieurs projets ont ainsi pu être financés, notamment en matière d'assainissement et d'enlèvement des épaves. Pour la période 2021-2027, la coopération transfrontalière entre les deux parties de Saint-Martin demeure au nombre des objectifs du programme Interreg Caraïbes⁽¹⁾, dont la gestion est néanmoins confiée à la région Guadeloupe.

Ainsi, pour le président de la collectivité Alain Mussington, « *Saint-Martin est le lieu idéal pour tester de tels programmes* ».

(1) [Il s'agit de la priorité 5 de ce programme](#), pour un montant d'environ 4,5 millions d'euros.

6. Une coopération régionale à parfaire

a. Un pas en avant : l'adhésion de Saint-Martin à l'OECO

Accompagnée par la diplomatie française en la personne de l'ambassadeur de France à Castries, Saint-Martin est devenue, le 19 mars 2025, membre associé de l'Organisation des États de la Caraïbe occidentale (OECO), rejoignant la Martinique et la Guadeloupe.

Cette adhésion devrait permettre de renforcer l'intégration régionale de Saint-Martin, l'OECO étant notamment compétente en matière de transport, de commerce, de tourisme et de gestion des catastrophes naturelles entre les États membres, qui constituent le voisinage immédiat du territoire. Les autorités saint-martinoises, en adhérant à l'OECO, souhaitent mettre en place des actions dans ces domaines.⁽¹⁾

De plus, c'est le président de la collectivité, habilité à cette fin par l'État, qui a signé l'adhésion : cette institution voit donc son rôle en matière de coopération internationale renforcée, ce qui devrait permettre une meilleure prise en compte de ses intérêts propres dans les domaines pour lesquels elle est compétente.

b. Des échanges à approfondir avec les territoires environnant

Selon les mots du préfet, Saint-Martin doit pouvoir coopérer « *avec les îles qu'on voit à vue d'œil* ». C'est en particulier le cas d'Anguilla, reliée à elle par des liaisons maritimes quotidiennes.

Les relations entre Saint-Martin et les territoires environnants sont en effet très étroites, comme a pu le rappeler la première ministre d'Anguilla, Cora Richardson Hodge, dans son discours prononcé lors de l'adhésion du territoire à l'OECO⁽²⁾. Les liens familiaux sont notamment nombreux.

Saint-Martin est, de plus, un territoire particulièrement important pour la région. Ainsi, l'aéroport de la partie néerlandaise, Princess-Juliana, constitue une plateforme d'échange (*hub*) particulièrement importante pour l'ensemble de la zone, y compris pour rejoindre la partie française de l'île : 1,4 million de passagers l'ont fréquenté en 2023, contre seulement 200 000 pour l'aéroport de la partie française, Grand Case-Espérance.

Néanmoins, la difficulté des échanges avec les territoires environnants tient, comme avec Sint-Maarten, à leur caractère informel, parfois renforcé par les statuts des diverses entités. Ainsi, Anguilla étant un territoire britannique d'outre-mer, dialoguer directement avec ses autorités implique de contourner le circuit

(1) [Délibération CT 23-04-2024 du conseil territorial de Saint-Martin, Autorisation au Président du conseil territorial à signer l'adhésion de la Collectivité d'outre-mer de Saint-Martin à l'Organisation des États de la Caraïbe orientale \(O.E.C.O.\) en qualité de membre associé, Annexe](#), 18 juillet 2024.

(2) [Hon. Premier Mrs. Cora Richardson Hodge's presentation at the OECS 76th Authority Meeting and Saint Martin's Accession Ceremony](#).

diplomatique théorique qui passerait par Paris et par Londres. Là aussi, le pragmatisme l'emporte mais les échanges, pour l'instant informels, avec le gouverneur de ce territoire, sont largement à structurer, notamment en matière de contrôles des passagers maritimes. Si le Brexit a rendu plus difficile le dialogue avec Anguilla, et malgré l'annulation d'une précédente rencontre (*cf. supra*) une rencontre entre le premier ministre de ce territoire et le président de la collectivité de Saint-Martin a pu être organisée à l'initiative du préfet.

V. SAINT-BARTHÉLEMY : UNE VOLONTÉ D'INSERTION RÉELLE

Le président du conseil territorial de Saint-Barthélemy, Xavier Lédée, s'est rendu à Saint-Martin pour rencontrer les rapporteurs, qui l'en remercient.

Le président Lédée déplore, en matière d'action internationale, un manque de coordination au niveau national. Il évoque ainsi la complexité du projet visant à relier, par un câble sous-marin, les RUP et les PTOM de la région. Des réflexions sont menées avec le groupe Orange international dont l'objectif est de permettre à la collectivité de se raccorder au futur câble « Célia », qui reliera la Martinique à la Floride et est co-financé par l'Union européenne⁽¹⁾.

Le président rappelle que Saint-Barthélemy, de par sa taille modeste⁽²⁾, dépend beaucoup des liaisons avec l'extérieur. Or, la configuration de l'île rend impossible la mise en place de contrôles au départ, à l'aéroport. Ceux-ci sont donc effectués à l'atterrissement dans le territoire de destination. Néanmoins, ce processus n'est pas formalisé : il serait nécessaire qu'il le soit. Plus largement, de nombreux points nécessiteraient des discussions avec les États voisins.

Ainsi, en matière de sécurité civile, le président Lédée appelle de ses vœux la mise en place d'une coopération entre Saint-Barthélemy, Saint-Martin et les Pays-Bas (pour Sint-Maarten), notamment en matière de formation.

L'État doit aussi mieux prendre en considération la configuration particulière de la région : les vols effectués, dans le cadre de leurs fonctions, par des fonctionnaires français ne peuvent être pris en charge s'ils sont effectués sur des compagnies étrangères, quand bien même ils seraient plus courts et moins chers. Le principal *hub* aérien desservant Saint-Barthélemy est en effet l'aéroport *Princess Juliana*, situé à Sint-Maarten.

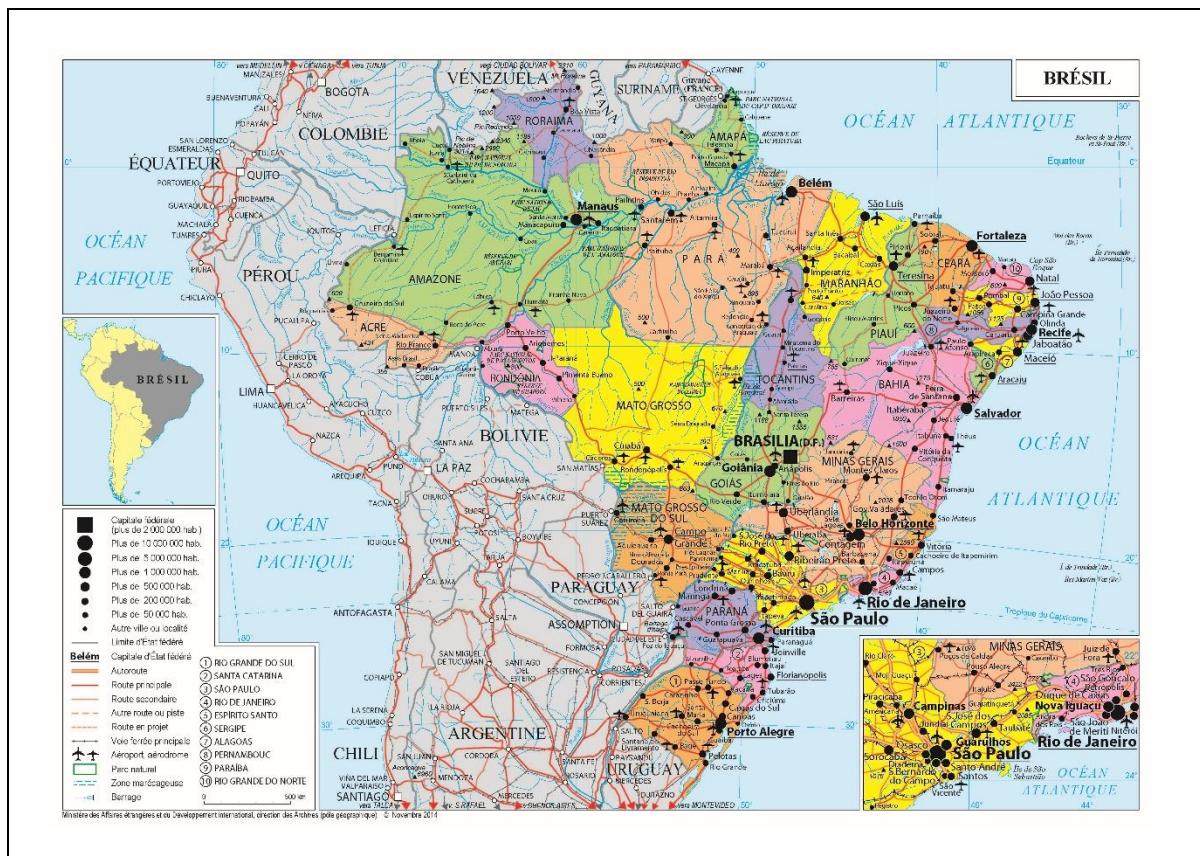
(1) [Iedom, « Rapport économique annuel 2024 – Saint-Barthélemy », 1^{er} octobre 2025.](#)

(2) 24 km², soit un quart de Paris.

VI. LA GUYANE : DES FRONTIÈRES FRANÇAISES IGNORÉES DANS UNE ZONE EN PLEINE ÉVOLUTION

Seul territoire d'outre-mer continental, la Guyane est, par nature, un lieu de pratique de la diplomatie, avec ses voisins, le Brésil et le Suriname, mais aussi avec le Guyana, qui connaît une croissance économique très rapide.

A. LE BRÉSIL : UNE COOPÉRATION SATISFAISANTE, MAIS PERFECTIBLE



La France partage avec le Brésil sa plus longue frontière terrestre – 730 km, dont 430 le long du fleuve Oyapock. La superficie du Brésil est de 8,5 millions de km², soit quinze fois celle de la France. Sa population s'élève à 215 millions d'habitants, soit le triple de la population française. Pour autant, le PIB de la France s'est élevé, en 2024, à 3 162 milliards de dollars, supérieur de 50 % à celui du Brésil (2 179 milliards de dollars).

Le Brésil apparaît ainsi, à l'échelle de la France, et *a fortiori* de la Guyane – cent fois plus petite –, comme un pays imposant. Malgré cela, la coopération transfrontalière n'en est pas moins très active. Le Brésil étant un État fédéral, cette coopération concerne autant le niveau fédéral que l'État fédéré voisin de la Guyane, l'Amapá.

1. Un voisinage institutionnalisé sous la forme d'une commission mixte transfrontalière

Le dialogue franco-brésilien est structuré autour d'une Commission mixte de coopération transfrontalière (CMT), créée par l'accord-cadre de coopération entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil, signé à Paris le 28 mai 1996⁽¹⁾. Ce dialogue transfrontalier rapproche la Guyane de l'État fédéré de l'Amapá, qui lui géographiquement est très similaire. Comme le rappelle le préfet de Guyane, cet État est un « *cul-de-sac* », isolé du reste du Brésil par l'Amazone, comme une sorte d'« *outre-Brésil* ». Il a donc tout intérêt à entretenir une coopération étroite avec la Guyane.

La CMT se réunit chaque année, en alternance à Cayenne et à Macapá, capitale de l'Amapá. Toutefois, la coopération transfrontalière a été interrompue entre 2019 et 2023, sous le mandat du président brésilien Jair Bolsonaro. Elle est désormais rétablie et profite des bonnes relations entre la France et le Brésil, matérialisées par la visite d'État du Président de la République Emmanuel Macron dans ce pays, du 26 au 28 mars 2024.

Le rôle de la CMT est de lever l'ensemble des barrières à la coopération transfrontalière et, selon les mots du préfet de Guyane, de « *construire le dialogue et la confiance* ».

La 14^{ème} session de la CMT a eu lieu en juin 2025 à Cayenne et a permis d'aborder tous les aspects de la coopération transfrontalière : équipement, santé, environnement, orpaillage illégal, immigration, pêche, enseignement supérieur, recherche, etc. Elle associe toujours des élus de la Collectivité territoriale de Guyane⁽²⁾.

(1) [Décret n° 97-764 du 15 juillet 1997 portant publication de l'accord-cadre de coopération entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil, signé à Paris le 28 mai 1996.](#)

(2) Il n'y a néanmoins pas de représentant de la CTG à l'ambassade de France au Brésil.

Composition de la Commission mixte transfrontalière franco-brésilienne de juin 2025	
Délégation française, conduite par le préfet de Guyane et le directeur adjoint des Amériques et des Caraïbes au ministère de l'Europe et des affaires étrangères : – la sénatrice Marie-Laure Phinera-Horth ; – le député Jean-Victor Castor ; – le 3e vice-président de la Collectivité territoriale de Guyane ; – la 14e vice-présidente de la Collectivité territoriale de Guyane ; – le maire de Kourou ; – le ministre conseiller auprès de l'Ambassade de France au Brésil ; – le commandant de la gendarmerie de Guyane ; – le chef d'état-major interarmées des forces armées en Guyane ; – le directeur territorial adjoint de la police nationale ; – le conseiller diplomatique du préfet de Guyane ; – le vice-président du Grand conseil coutumier ; – le procureur général près la cour d'appel de Cayenne ; – le sous-préfet de Saint Georges ; – le recteur de Guyane ; – le président de l'université de Guyane ; – le directeur général du grand port maritime de Guyane ; – le directeur général de l'Agence régionale de santé de Guyane ; – le directeur du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (Cirad) Guyane ; – la directrice de l'Institut de recherche pour le développement (IRD) Guyane ; – le responsable du pôle « planification et prospective de l'eau » de l'Office de l'eau de Guyane (dans le cadre du projet Bio-plateaux) ; – le directeur-adjoint du parc amazonien de Guyane.	Délégation brésilienne, conduite par le gouverneur de l'État de l'Amapá et par le directeur du département de l'Europe du ministère des relations extérieures brésilien : – le secrétaire d'État de l'Amapá aux relations extérieures et au commerce (SECRICOMEX) ; – la secrétaire d'État de l'Amapá à la culture (SECULT) ; – la secrétaire d'État de l'Amapá à l'éducation (SEED) ; – la secrétaire d'État de l'Amapá à l'environnement (SEMA) ; – la secrétaire d'État de l'Amapá aux sujets indigènes (SEPI) ; – le député de l'État de l'Amapá Inácio Monteiro Maciel ; – le directeur de l'Agencia Amapá ; – le directeur du secteur agricole (DIAGRO) ; – le directeur de la recherche (FAPEAP) ; – le vice-président de la Fécomercio ; – le commandant général de la police militaire ; – la directrice de la SEBRAE ; – le directeur de la justice (SEJUSP) ; – un juge d'appel ; – le chef des services de renseignement (Abin) ; – le directeur des transports (DNIT) ; – un commandant de brigade militaire ; – la directrice du parc national des montagnes de Tumucumaque ; – le directeur de la santé ; – un commissaire de la police fédérale ; – le superintendant de la police routière fédérale ; – un représentant de la Receita Federal de l'Amapá.

Depuis la signature d'une déclaration d'intention, le 14 décembre 2012 entre la France et le Brésil, il existe en outre, un Conseil du fleuve, composé d'élus et de représentants de la société civile. Se réunissant en amont de la CMT, ce conseil est compétent pour l'ensemble des sujets transfrontaliers qui concernent le fleuve frontalier, l'Oyapock.

2. Un combat en commun contre l'orpaillage illégal et la criminalité organisée

Par sa nature transfrontalière, l'orpaillage clandestin constitue un sujet de préoccupation pour les deux pays. En effet, il est le fait de « *milliers de garimpeiros, mineurs brésiliens pour la plupart, opérant en dehors de tout cadre réglementaire* ». Cet orpaillage clandestin « *a de lourds impacts environnementaux et sanitaires. Il entraîne la déforestation, le relargage de sédiments et l'artificialisation des lits fluviaux. En aval des cours d'eau, l'usage intensif de mercure pollue durablement les écosystèmes et met en danger la santé des populations. Cette économie parallèle alimente également des réseaux illégaux (trafics d'or, de drogue, prostitution) et engendre des règlements de comptes. Elle justifie un dispositif militaire [français] de surveillance de plus en plus sophistiqué et onéreux (opérations Harpie 1 et 2 depuis 2008, 300 hommes mobilisés par jour).* »⁽¹⁾

(1) Gilles Pestana, « Les ressources de la terre », in Fred Constant, Jean-Christophe Gay ; Atlas des outre-mer, Autrement, septembre 2025.

Afin d'affronter conjointement ce phénomène, étroitement lié à la criminalité organisée et aux gangs, un accord bilatéral a été signé le 23 décembre 2008⁽¹⁾. Dans ce cadre, les deux États coordonnent leurs actions de lutte contre l'orpaillage illégal, parfois communes. L'ambassadeur de France au Brésil, Emmanuel Lenain, évoque également la nécessité de mettre en place, au niveau international, une traçabilité de l'or, similaire à celle que le processus de Kimberley encadre s'agissant du diamant. Une telle initiative permettrait en effet d'identifier l'or extrait illégalement.

Toutefois, une coopération avec le Suriname, d'où vient le matériel servant à l'orpaillage illégal, est également indispensable (*cf. infra*).

3. Une coopération prometteuse dans un grand nombre de domaines

En matière de défense et de sécurité, les nombreux défis communs à la France et au Brésil (narcotrafic, orpaillage illégal, pêche INN), rendent une étroite coopération indispensable. Cette coopération prend la forme de réunions régulières entre commandants militaires, d'entraînements conjoints et de coordination des actions. Cette coopération, pour l'instant essentiellement terrestre, est en cours d'extension aux forces maritimes et aériennes.

En outre, un centre de coopération policière (le seul en dehors du territoire continental de l'UE) a été créé dans la ville frontalière française de Saint-Georges. Il facilite notamment l'échange d'informations entre la Guyane et l'Amapá. Une demande aux autorités fédérales brésiliennes est en cours pour le doter, notamment, d'une compétence douanière.

En matière judiciaire, la coopération est très active, notamment grâce à la présence d'un magistrat de liaison. L'entraide avec le Brésil « *telle que mise en place sur le fondement de la convention bilatérale de 1996 fonctionne et est considérée comme globalement satisfaisante* » avec « *environ 140 demandes d'entraide adressées par les autorités françaises aux autorités brésiliennes compétentes (demandes dites « actives ») et 180 demandes d'entraide transmises par les autorités brésiliennes aux autorités françaises (demandes « passives »)* », principalement « *dans le cadre de procédures relatives à des faits en lien avec la criminalité organisée transfrontalière et les trafics de stupéfiants dans toutes leurs dimensions criminelles, dont le blanchiment qui constitue un enjeu majeur* ». Toutefois, cet accord avait besoin d'être actualisé⁽²⁾. Ainsi, un avenant à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale du 28 mai 1996 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République

(1) [Décret n° 2014-441 du 29 avril 2014 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil dans le domaine de la lutte contre l'exploitation aurifère illégale dans les zones protégées ou d'intérêt patrimonial, signé à Rio de Janeiro le 23 décembre 2008.](#)

(2) [Sénat, Guillaume Gontard, Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant l'approbation de l'avenant à la convention d'entraide judiciaire en matière pénale du 28 mai 1996 entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil, 18 juin 2025.](#)

fédérative du Brésil a été signé par les ministres des affaires étrangères des deux pays, le 28 mars 2024 à Brasília, à l'occasion de la visite d'État au Brésil du Président de la République. Ayant pour objet d'inscrire dans la convention « *les formes les plus modernes de l'entraide judiciaire pénale (investigations bancaires, saisies et confiscations d'avoirs criminels, interceptions téléphoniques, vidéoconférence, livraisons surveillées...)* », ce texte est en cours de ratification par le parlement français.

En outre, un accord de transfèrement, vers le Brésil, des nationaux brésiliens détenus en Guyane pourrait, selon l'ambassadeur Lenain, être utile.

En matière d'immigration, le Brésil ne met aucun obstacle à l'accueil des personnes faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire (OQTF), parfois recherchées par les autorités brésiliennes, y compris quand elles n'ont pas la nationalité de cet État. Un irritant demeure toutefois : l'exigence d'un visa de court séjour imposée aux brésiliens souhaitant se rendre en Guyane, alors qu'il n'est plus nécessaire pour aller en France. L'ambassadeur précise que cette exigence, considérée comme un manque de réciprocité, est « *mal vécue* » par les Brésiliens.

La levée de tels obstacles est en effet une nécessité pour le développement des relations économiques franco-brésiliennes, encore trop faibles : le Brésil ne représente que moins d'1 % des échanges économiques de la Guyane. Un alignement de certaines normes est également nécessaire : faute de ratification, par le Brésil, de la convention des Nations unies sur le transit international routier, un camion brésilien ne peut rouler en Guyane et une rupture de charge à la frontière est donc nécessaire.

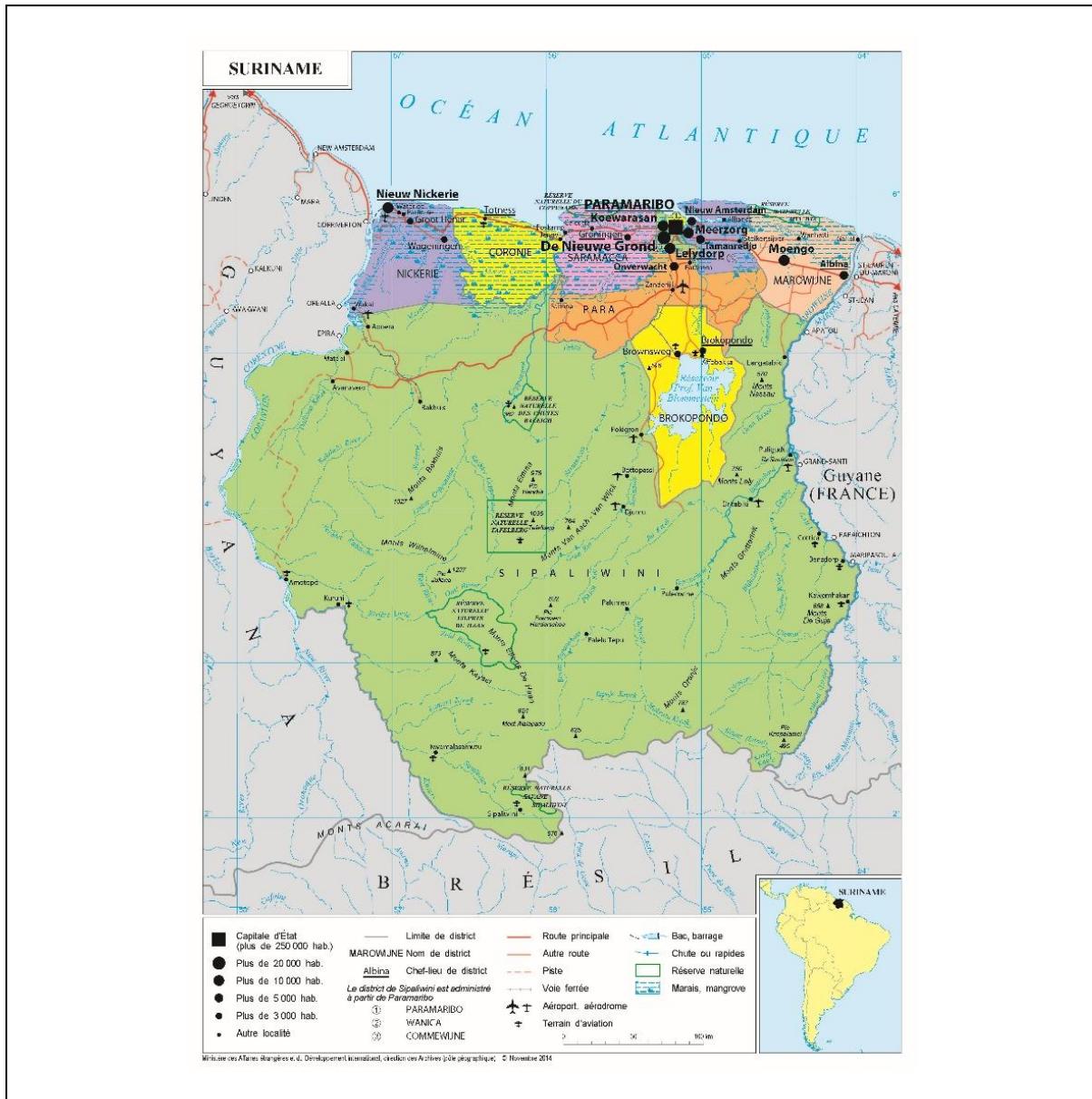
Une coopération efficace en matière de promotion du français en Amapá existe également. Une école bilingue français-portugais, labellisée par la France, y a ouvert ses portes. Il existe de plus un programme de recrutement d'assistants de langues brésiliens dans les établissements scolaires guyanais.

En matière environnementale, un accord de coopération a été conclu entre le parc amazonien de Guyane et, côté brésilien, le parc national des montagnes du Tumucumaque, afin de créer, selon les mots de l'ambassadeur Emmanuel Lenain, la « *plus grande zone terrestre de biodiversité protégée au monde* ».

En outre, un centre d'hébergement d'urgence de dix places pour les femmes victimes de violences conjugales, situées dans la ville frontalière brésilienne d'Oiapoque et fruit d'une initiative binationale, vient d'ouvrir ses portes ⁽¹⁾.

(1) [Enzo Dubesset, « Sur l'Oyapock, la lutte contre les violences conjugales dépasse la frontière », Guyane la 1^{re}, 16 septembre 2025.](#)

B. LE SURINAME, VOISIN MÉCONNNU DE LA FRANCE



D'une superficie de 163 270 km², comptant 628 886 habitants en 2023, le Suriname est le plus petit État d'Amérique du Sud. Ancienne colonie néerlandaise, il a connu, après son indépendance en 1975, des périodes de forte instabilité politique et de guerre civile⁽¹⁾. Sa capitale est Paramaribo.

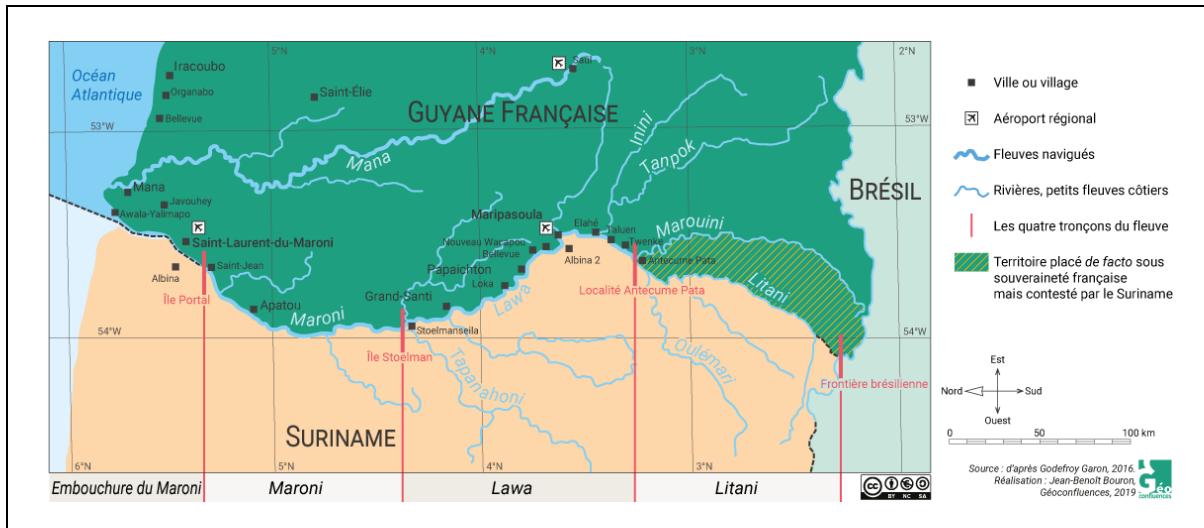
De par sa taille, le Suriname est, au quotidien, plus proche de la Guyane que ne l'est le Brésil. Pour le préfet de Guyane, Antoine Poussier, « *le Suriname parle avec la Guyane, le Brésil avec la France* ».

1. Une coopération ralentie par une frontière encore incertaine

Avec près de 520 kilomètres, la frontière entre la France et le Suriname est la cinquième plus longue frontière terrestre de la République, quasiment à égalité

(1) [France diplomatie, Dossier pays Suriname](#).

avec la frontière franco-italienne. Elle suit majoritairement le cours du fleuve Maroni et de son affluent, la rivière Lawa. Cependant, à partir de la confluence entre le Litani et le Marouini – qui forment ensuite la rivière Lawa, sur la commune de Maripasoula –, le tracé de la frontière fut longtemps contesté : il suit le cours du Marouini pour le Suriname et le cours du Litani pour la France.



Le 15 mars 2021 a été signé, entre la France et le Suriname, un accord ayant pour objet la délimitation de la première partie de la frontière, jusqu'à la confluence de la Lawa, du Litani et du Marouini. La dernière partie de la frontière – au-delà de la Lawa – doit ainsi faire l'objet de nouvelles négociations entre les deux parties ⁽¹⁾.

Toutefois, le Suriname n'a pas encore ratifié l'accord de 2021.

La question de la frontière est, indique l'ambassadeur Nicolas de Lacoste, le principal « irritant » dans la relation franco-surinamaise. La ratification de l'accord de 2021 est le principal objectif de l'ambassade. Elle est un préalable indispensable au renforcement de la coopération policière et militaire.

La résolution de ce différend est difficile, explique l'ambassadeur, dans la mesure où « certains acteurs surinamais n'ont aucun intérêt à fixer cette frontière, car ils vivent des trafics qui y ont lieu ». Ils invoquent, pour retarder la ratification, l'absence de consultation des populations locales, alors même qu'elles sont les premières à souffrir de ces frontières incertaines, donc non contrôlées.

Une fois fixée, en effet, la frontière pourra être cartographiée et faire l'objet d'une coopération policière, le cas échéant avec la création d'un centre de coopération, comme sur la frontière brésilienne (*cf. supra*).

En l'absence de résolution de ce différend, et alors même que les instances de coopération entre la France et le Suriname sont, théoriquement, organisées comme celles de la coopération franco-brésilienne, la commission mixte transfrontalière franco-surinamaise ne siège pas. Seul le conseil du fleuve est actif.

(1) diplomatie.gouv.fr/relations-diplomatiques-avec-le-suriname/.

2. Une coopération réelle, mais qui reste à développer

La coopération entre la France et le Suriname relève du principe de réalité. De fait, selon les mots de l'ambassadeur de France au Suriname, Nicolas de Lacoste, l'ambassade « *vit largement à l'heure de la Guyane* ». La relation est permanente, notamment de par la présence, dans cette ambassade, d'une représentante de la Collectivité territoriale de Guyane (CTG). Celle-ci est associée à l'ensemble des travaux, de même que l'ambassadeur est associé à ceux de la CTG.

Cette proximité tient notamment à la présence de nombreux Surinamais en Guyane et inversement. Beaucoup de Surinamais vont se soigner en Guyane, et jusqu'à 400 enfants traversent le fleuve pour aller à l'école à Saint-Laurent-du-Maroni. Cette ville connaît les conséquences, difficiles, d'une très forte, immigration, en partie irrégulière, en provenance du Suriname.⁽¹⁾

En matière de coopération judiciaire, afin de lutter plus efficacement contre l'orpaillage illégal et les réseaux criminels, une convention d'entraide judiciaire en matière pénale a été signée par les représentants de la France et du Suriname, le 15 mars 2021, à Paris. Lorsqu'elle sera entrée en vigueur, celle-ci devrait permettre la mise en place d'un cadre juridique stable, en organisant les modalités de communication et de transmission des demandes entre les Parties, en définissant les modalités et délais d'exécution des demandes d'entraide et en offrant la possibilité de recourir à plusieurs techniques modernes de coopération dont les auditions par vidéoconférence, les saisies et confiscations et les interceptions de télécommunications. Elle ne comporte, néanmoins, aucune disposition relative à l'extradition.⁽²⁾ Cet accord est en cours d'examen par le parlement français comme par le celui du Suriname.

Un autre accord, relatif à la coopération territoriale et régionale entre la France et le Suriname, a été signé le 22 avril 2024. Instaurant un comité de pilotage dont la CTG sera membre, il devrait permettre d'améliorer, y compris au niveau décentralisé, la coopération en matière d'économie, d'environnement, de lutte contre le réchauffement climatique, etc. Il n'a, toutefois, pas encore été ratifié par le Suriname.

En matière culturelle, le rôle de la CTG est central, notamment par le financement de manifestations, tels les « jeux interguyanais ».

En matière d'environnement, des discussions ont lieu sur la gestion de la forêt, mais achoppent, selon l'ambassadeur, sur les « *capacités administratives* ».

(1) [Assemblée nationale, Elie Califer, Mikaele Seo et Jiovanny William, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux outre-mer en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la situation démographique des outre-mer et le maintien des forces vives dans ces territoires, n° 848, 22 janvier 2025.](#)

(2) [Sénat, Ludovic Haye, Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le projet de loi autorisant l'approbation de la convention d'entraide judiciaire en matière pénale entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Suriname, 18 juin 2025.](#)

limitées » du Suriname, qui permettent donc aux trafics de se multiplier. Cela tient en partie à proximité entre certains traquants et certaines personnalités politiques.

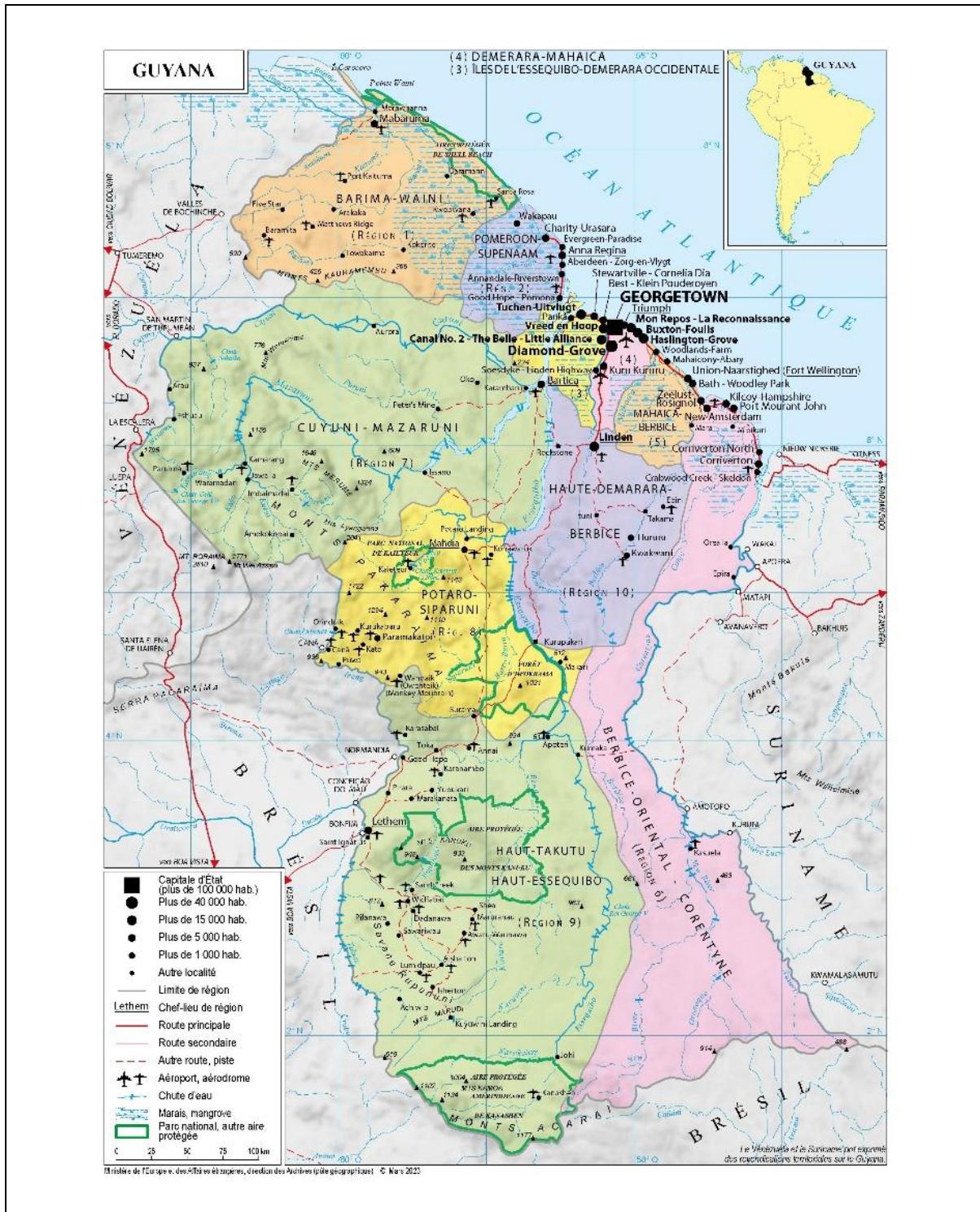
Le Suriname est en effet la « *base arrière* » des orpailleurs illégaux en Guyane, leur fournissant les ressources logistiques nécessaires, lesquelles viennent le plus souvent de Chine. La lutte contre l’orpailage illégal en Guyane ne peut donc se faire sans une coopération efficace avec le Suriname. Sinon, en effet, l’ensemble du matériel saisi en Guyane est immédiatement remplacé depuis le Suriname.

Enfin, nombre de pêcheurs surinamais viennent pêcher sans autorisation dans les eaux françaises. Une mesure d’interdiction d’exportation du poisson pêché illégalement, en cours d’examen par l’Union européenne, pourrait porter ses fruits en contraignant les autorités à lutter contre cette pêche illégale.

S’il n’est pas encore dans la situation de forte expansion du Guyana, le Suriname, qui dispose lui aussi de gisements de pétrole exploitables, pourrait connaître une évolution économique positive, en particulier grâce à un projet d’exploitation lancé par le groupe TotalEnergies⁽¹⁾. Ce projet laisse espérer des retombées économiques favorables pour la Guyane.

(1) [Le Monde, « TotalEnergies va investir “environ 10,5 milliards de dollars” dans des champs de pétrole et de gaz au Suriname », 1^{er} octobre 2024.](#)

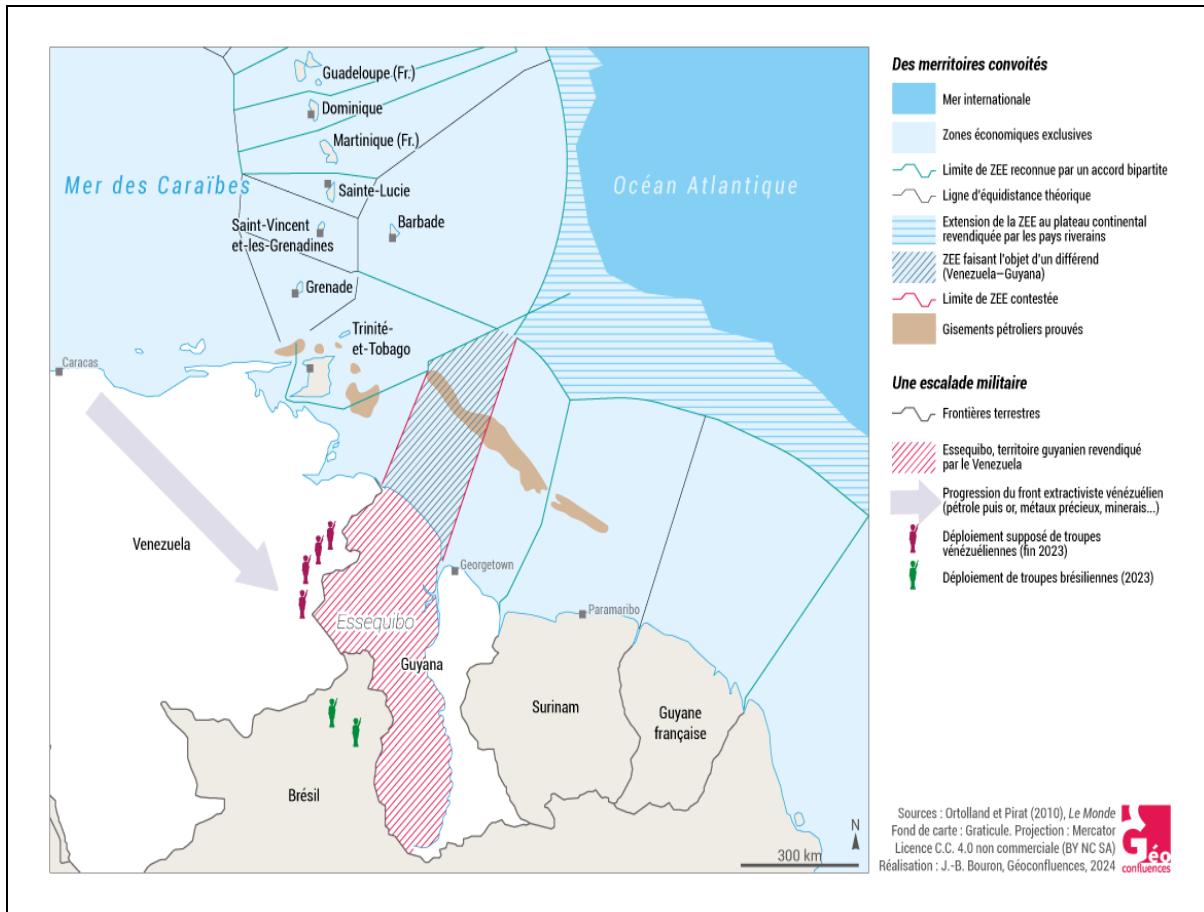
C. UNE NOUVELLE AMBASSADE AU GUYANA



Ancienne « Guyane britannique », la République Coopérative de Guyana s'étend sur 214 969 km² et compte 808 726 habitants. Elle dispose « *d'une manne pétrolière exceptionnelle entraînant un développement rapide du pays et lui assurant des marges budgétaires considérables* ». En effet, les réserves pétrolières du pays sont évaluées à 11,5 milliards de barils. Le pays possède ainsi les deuxièmes plus grandes réserves par habitant au monde. Sa production actuelle est de 640 000 barils par jour et les autorités aspirent à ce qu'elle atteigne 1,2 million de barils par jour en 2027 pour des revenus estimés à 3,6 milliards de dollars par an.

Le PIB guyanien « a enregistré une croissance de 62 % en 2022 et de 34 % en 2023, soit parmi les plus élevées au monde. Cette croissance devrait se maintenir dans les prochaines années grâce à la manne pétrolière ».

Toutefois, le pays souffre du différend territorial avec son voisin vénézuélien au sujet de la province de l'Essequibo, qui représente les deux tiers du territoire guyanien⁽¹⁾.



Afin de renforcer sa présence diplomatique sur le plateau des Guyanes et de renforcer ses relations diplomatiques avec ce partenaire stratégique, la France a fait le choix d'ouvrir, il y a peu, une ambassade au Guyana. Celle-ci sera également compétente pour la Caricom, dont le siège est à Georgetown. La France sera ainsi le seul pays de l'UE à disposer d'une ambassade dans ce pays. Auparavant, l'ambassade de France au Suriname avait compétence pour le Guyana.

Le nouvel ambassadeur de France au Guyana, Olivier Plançon, a pris ses fonctions le 20 août 2025 et présenté ses lettres de créance au Président Mohamed Irfaan Ali le 27 août, quelques jours avant les élections générales (législatives et régionales) qui se sont tenues le 1^{er} septembre.

Ces élections ont conduit à la réélection assez large du Président Ali dans des conditions jugées très satisfaisantes par les nombreuses missions internationales

(1) [Patrick Blancodini, « Essequibo : crise géopolitique entre le Guyana et le Venezuela », Géoconfluences, janvier 2024.](#)

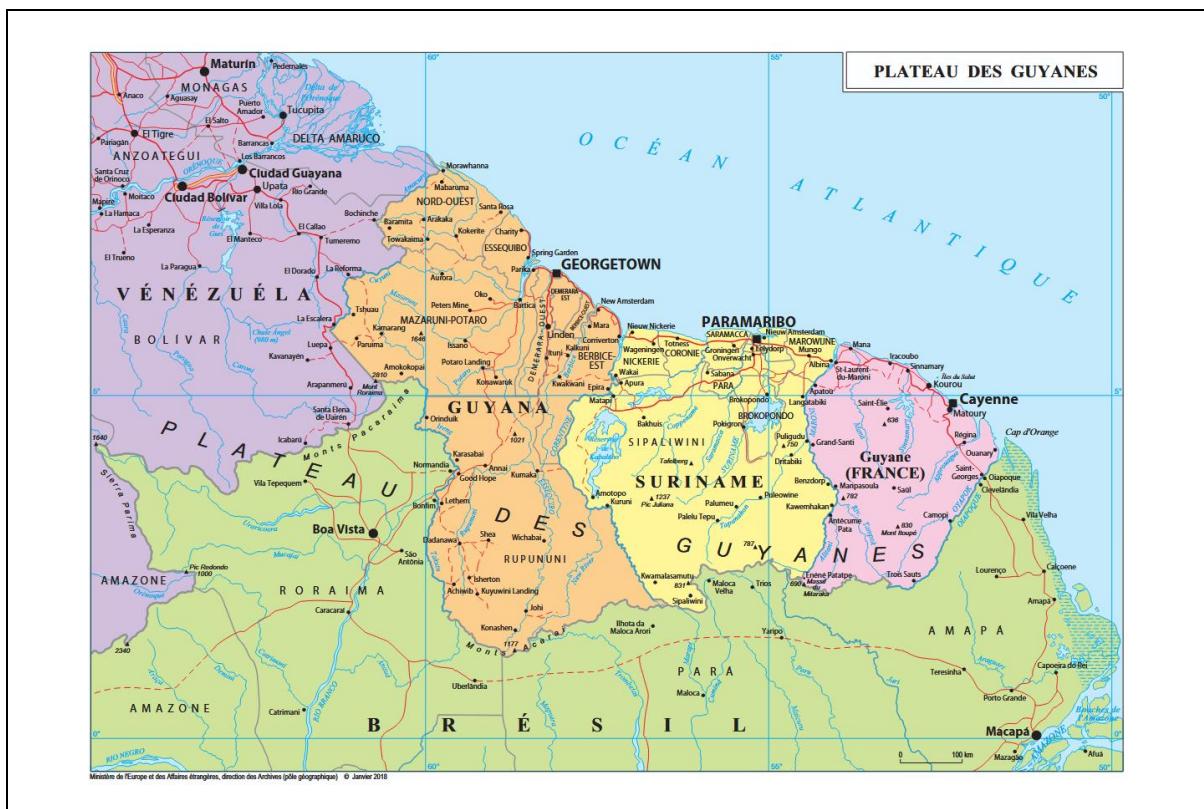
d'observation électorale. Ce scrutin a en effet fait l'objet d'une étroite surveillance, les précédentes élections, en 2020, ayant ouvert une crise politique de plusieurs mois.

L'ambassade de France a été inaugurée le 3 octobre 2025 en présence du Président Ali, de plusieurs ministres et hauts responsables guyaniens et d'une délégation du Sénat français.

L'ouverture d'une ambassade est un signal fort envoyé au Guyana, en même temps qu'un effort conséquent pour le ministère de l'Europe et des affaires étrangères, de surcroît en période d'attrition des finances publiques : les seuls frais de fonctionnement de cette nouvelle ambassade sont en effet évalués à 400 000 € annuels. L'équipe résidente est néanmoins, très réduite, ne comptant que six personnes, et dépendant largement de services situés dans d'autres ambassades de la région : la section consulaire de Paramaribo, le service de coopération et d'action culturelle de Castries, le service économique régional de Bogotá, la magistrate de liaison basée de Brasília et le chef du bureau de l'AFD de Paramaribo.

Le dynamisme économique exceptionnel du Guyana fait du développement des relations économiques franco-guyaniennes une priorité de la nouvelle ambassade, partagée par les autorités du Guyana : ces relations doivent profiter aux collectivités françaises d'Amérique. Elles concernent, notamment, les secteurs de l'énergie, l'environnement, le tourisme, l'agriculture, les infrastructures, le développement des capacités humaines, l'aéronautique et le maritime.

D. UNE COOPÉRATION À L'ÉCHELLE DE L'ENSEMBLE DU PLATEAU DES GUYANES



1. Face aux freins qui demeurent...

Le premier obstacle à l'intégration régionale, dont la levée doit constituer une priorité, est l'absence persistante de liens aériens réguliers entre les pays du plateau des Guyanes d'une part et les collectivités françaises d'Amérique d'autre part.

Comme l'écrit l'ambassadeur Plançon, « *se rendre de Georgetown à Cayenne est, pour une distance de 800 km, une expédition longue et coûteuse, que ce soit par la route ou par les liaisons aériennes existantes* ».

Avec le Suriname, l'absence de liaisons aériennes avec la Guyane résulte d'une décision des autorités européennes, prise le 3 juin 2025, d'interdire à tous les transporteurs aériens certifiés au Suriname d'opérer dans l'Union européenne, en raison de l'incapacité « *[des] autorités de l'aviation civile [surinamaises à] assurer le respect des normes de sécurité internationales pour les transporteurs aériens* »⁽¹⁾. Afin d'œuvrer au rétablissement de ces liaisons aériennes, la Collectivité territoriale de Guyane a organisé, les 23 et 24 octobre, une Conférence de l'aérien du bassin Antilles-Guyane, au cours de laquelle les directions des aviations civiles françaises et surinamaises ont annoncé renforcer leur coopération pour améliorer la sécurité aérienne du Suriname et permettre le retrait des compagnies aériennes de ce pays de la « liste noire » européenne⁽²⁾.

Sur le Maroni, la traversée se fait, décrit l'ambassadeur de France au Suriname, au moyen d'« *un bac fatigué et souvent en panne* ». Un nouveau navire a été acquis mais n'est pas encore opérationnel. Le seul moyen de traverser le fleuve-frontière, y compris, une à deux fois par mois, pour l'ambassadeur, est donc la pirogue.

Avec le Brésil, la seule liaison aérienne, hebdomadaire, relie Cayenne à Belém. Une liaison directe avec la capitale de l'Amapá, Macapá, serait nécessaire.

Par la route, alors qu'un pont a été construit sur l'Oyapock, la circulation demeure difficile. Comme le rappelle le préfet de Guyane, la ville frontalière d'Oiapoque est reliée à Macapá par la route BR156, qui devient une simple piste. Ce point a été évoqué lors de la dernière CMT et le Brésil s'est engagé, à goudronner en grande partie cette route.

2. ...plusieurs initiatives structurantes

Comme le rappelle le préfet de Guyane, alors que la région était auparavant dans l'ombre, elle est désormais en pleine reconfiguration, notamment du fait du

(1) [Commission européenne, « La Commission met à jour la liste de sécurité aérienne de l'UE, interdisant à tous les transporteurs aériens certifiés en Tanzanie et au Suriname d'opérer dans l'UE », 3 juin 2025](#).

(2) [Romain Allimant, « Conférence de l'aérien du bassin Antilles-Guyane : vers une sortie des compagnies surinamaises de la liste noire de l'UE ? », 25 octobre 2025](#).

développement de l'exploitation pétrolière. Une déstabilisation de la région n'est pas à exclure.

En outre, la loi du 30 décembre 2017⁽¹⁾ a mis fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures, y compris au large des côtes guyanaises, alors même que ce territoire s'inscrit géologiquement dans le prolongement du Guyana et du Suriname et dispose peut-être lui aussi de ressources importantes.

Le ministère des armées a lancé, en 2021, le « *dialogue stratégique du plateau des Guyanes* » auquel participent, outre la France, le Guyana, le Suriname et le Brésil, qui y est observateur.

En Guyane, ce dialogue associe les services de l'État et les forces armées. Il permet aux chefs d'état-major des États membres d'échanger et de coordonner leur stratégie dans la région. La dernière édition s'est tenue à Cayenne les 25 et 26 septembre 2025 et a confirmé les thèmes prioritaires que sont la lutte conjointe contre les trafics illicites, mais aussi la lutte contre le changement climatique, qui a des incidences sur les missions des armées (gestion des catastrophes naturelles) et le développement des crises (déplacements de population, appauvrissement, criminalité, etc.).

Mis en œuvre sur les bassins versants du Maroni (partagé entre la Guyane française et le Suriname) et de l'Oyapock (partagé entre la Guyane française et l'État fédéré de l'Amapá au Brésil), le projet pour l'Articulation Transfrontalière des Eaux et de la Biodiversité (BIO-Plateaux) est financé par le programme européen Interreg. Il a pour objectif « *de développer les partages d'informations sur l'eau et la biodiversité [de ces] milieux aquatiques* ».⁽²⁾

Pour l'ambassadeur de France au Brésil, Emmanuel Lenain, cette initiative pourrait être transformée en organisation de bassin transfrontalière, dotée d'une gouvernance et d'une planification commune, dans le cadre d'un traité international.

VII. SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON : ENTRE DÉPENDANCE CONTRAINTE ET ISOLEMENT CHOISI

De par sa situation, sa taille modeste⁽³⁾, et son isolement, Saint-Pierre-et-Miquelon a nécessairement des liens très étroits avec son voisin, le Canada, dont il est « *très largement dépendant du Canada pour ses échanges commerciaux* »⁽⁴⁾.

(1) [Loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement.](#)

(2) [Site internet du projet.](#)

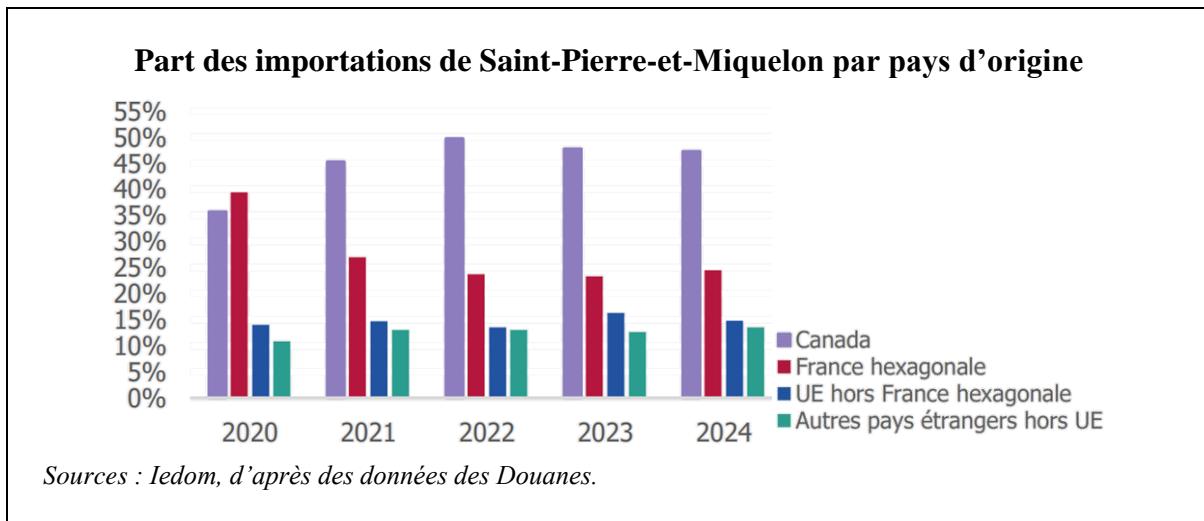
(3) 242 km². L'île de Saint-Pierre, la plus peuplée, s'étend sur 26 km², soit un peu plus que Saint-Barthélemy (24 km²). Le territoire compte un peu moins de 6 000 habitants dont environ 5 400 à Saint-Pierre et 600 à Miquelon-Langlade.

(4) [Iedom, Rapport économique annuel 2024 - Saint-Pierre-et-Miquelon, 27 juin 2025.](#)

A. UN LIEN NATUREL MAIS CONTRARIÉ AVEC LE VOISIN CANADIEN

1. Des échanges économiques importants...

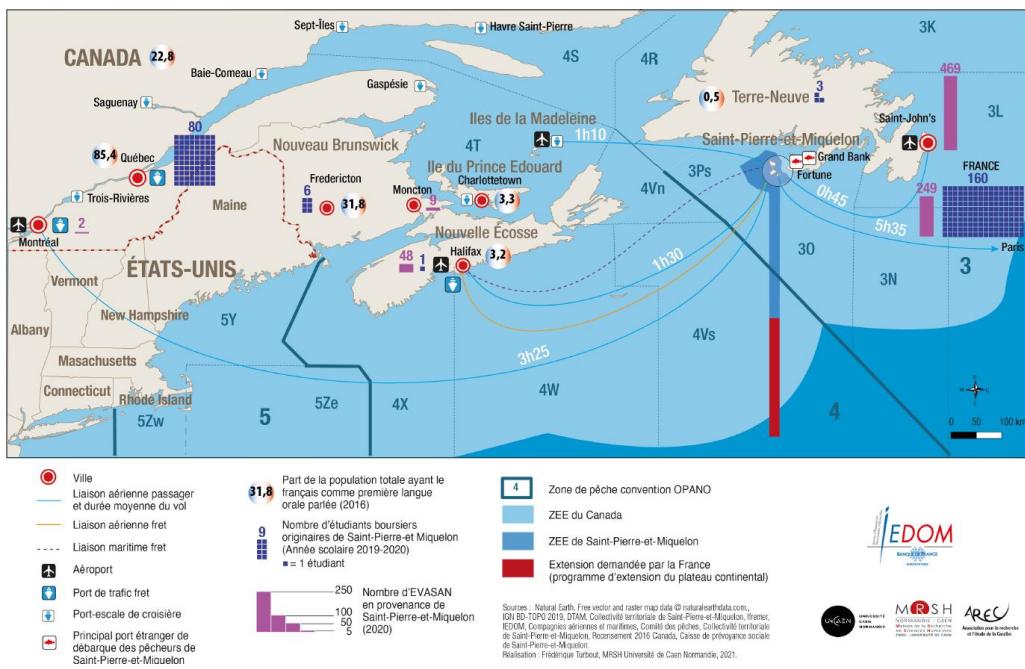
Dans une COM qui « *se caractérise par la prépondérance des importations et la faiblesse des exportations* »⁽¹⁾, le Canada est en effet le principal fournisseur (46,9 % en valeur), loin devant la France hexagonale (24,3 %). En effet, alors que la France hexagonale se situe à 4 300 km de cet archipel, la province canadienne de Terre-Neuve n'est qu'à 25 km.



Cette proximité se matérialise également en dehors du champ économique, en ce qui concerne les évacuations sanitaires ou les études supérieures. 60 % des bacheliers du territoire partent étudier au Canada et, la plupart du temps, y restent. Nombre d'habitants du territoire possèdent la nationalité canadienne et certains y ont des intérêts. Les patients ne pouvant être pris en charge à l'hôpital de Saint-Pierre font l'objet d'une évacuation sanitaire vers Saint-Jean de Terre-Neuve.

(1) *Ibid.*

Les échanges de Saint-Pierre-et-Miquelon



Culturellement, des liens historiques et linguistiques unissent Saint-Pierre-et-Miquelon aux provinces environnantes⁽¹⁾. Les modes de vie sont proches.

Le Canada reste également le passage obligé de tout passager souhaitant se rendre sur l'archipel depuis l'hexagone, à l'exception de quelques mois d'été pendant lesquels des vols directs sont mis en place.

Cette proximité caractérise donc une situation dans laquelle « *Saint-Pierre-et-Miquelon est [...] étroitement imbriquée dans le marché nord-américain* », ce qui lui permet « *de réaliser des économies de transport, en s'approvisionnant à moindre coût auprès des fournisseurs canadiens proches plutôt que de faire venir des produits depuis l'Europe* »⁽²⁾.

(1) *Saint-Pierre-et-Miquelon abrite d'ailleurs « un institut de langue française spécialisé dans l'enseignement en immersion », le [Francoforum](#)*

(2) Assemblée nationale, Philippe Gosselin, Davy Rimane, Rapport d'information fait au nom de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale sur l'avenir institutionnel des outre-mer. 15 janvier 2025.

À Saint-Pierre-et-Miquelon, un phénomène d'inflation importée du Canada

Comme l'expose l'Iedom⁽¹⁾, les prix constatés à Saint Pierre et Miquelon dépendent des prix canadiens comme de l'évolution du taux de change entre l'euro et le dollar canadien : « *quand l'inflation canadienne s'accélère, comme en 2005 ou en 2017, l'inflation sur le territoire s'accélère aussi* », sauf quand l'effet de l'évolution du taux de change est plus marqué.

En effet, « *quand celui-ci s'apprécie, le prix relatif des importations de l'archipel diminue et [l'indice des prix à la consommation] de Saint-Pierre-et-Miquelon est impacté à la baisse. À l'inverse, une dépréciation du taux de change augmente le prix des importations et se répercute à la hausse sur [les prix].* »

Ainsi, « *l'impact de l'inflation canadienne et du taux de change euro/dollar canadien sur le niveau général des prix de Saint Pierre et Miquelon participent au phénomène d'inflation importée sur le territoire* ».

2. ...malgré l'héritage amer du contentieux halieutique et de la délimitation de la ZEE

La relation de Saint-Pierre-et-Miquelon avec le Canada n'est néanmoins pas exempte de frictions, principalement autour de la question de la pêche, activité économique indissociable de l'identité de ce territoire ultramarin.

En 1976, en effet, le Canada a créé une zone de protection de la pêche (ZPP). Une zone économique exclusive fut ensuite mise en place par la France l'année suivante, chevauchant partiellement cette ZPP.

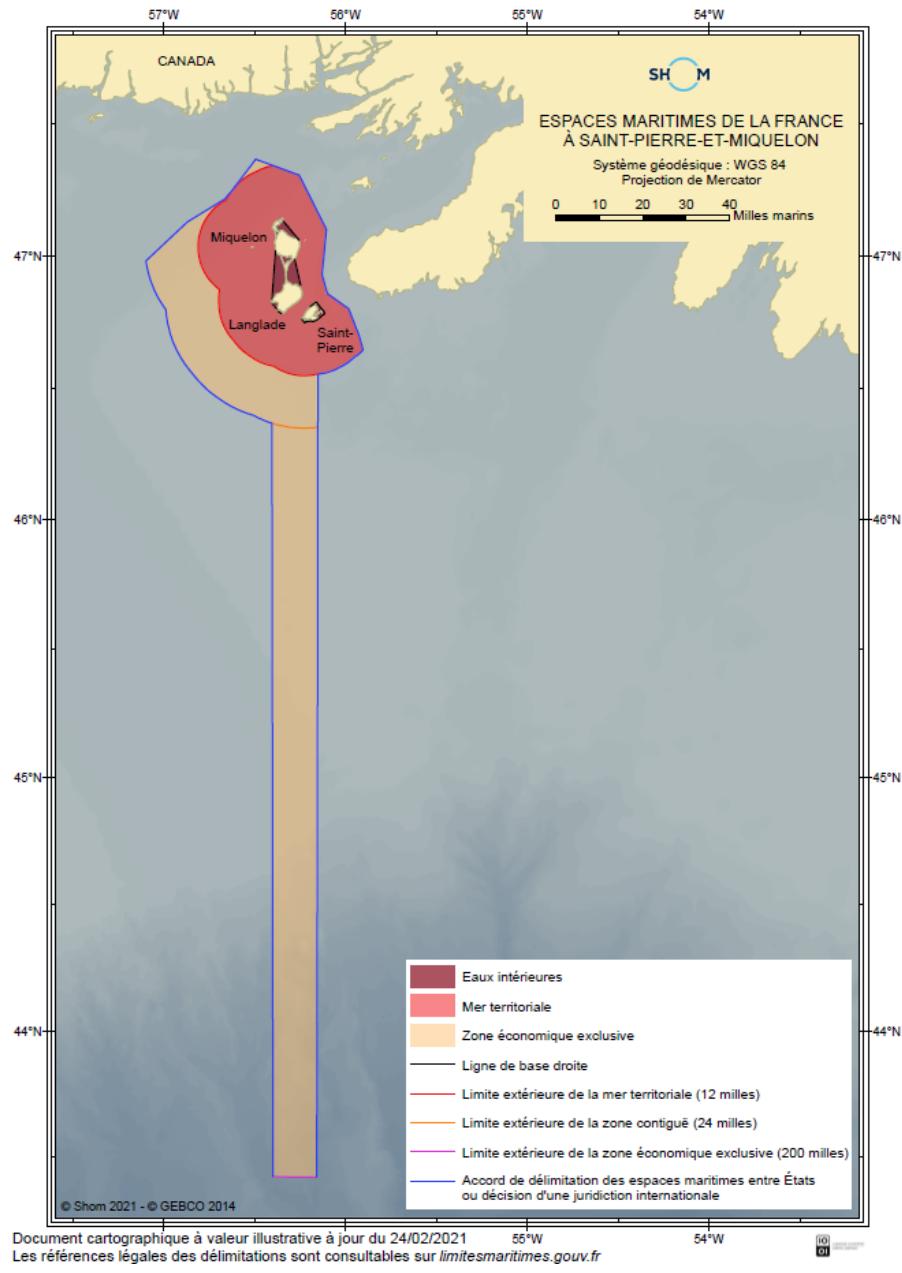
Les incidents se sont alors succédé, sans que les discussions diplomatiques entre les deux États n'aboutissent, le Canada refusant à la France le bénéfice même d'une ZEE dépassant ses eaux territoriales. Saisi en 1989, un tribunal arbitral siégeant à New York a rendu sa sentence le 10 juin 1992 : outre les eaux territoriales, la France ne dispose désormais plus autour de Saint-Pierre-et-Miquelon, en fait de ZEE, que d'*« un corridor de 200 milles de long sur 10,5 milles de large, appelé la "French baguette" »*,⁽²⁾ enclavé dans les eaux

(1) [Iedom, Rapport économique annuel 2024 - Saint-Pierre-et-Miquelon, 27 juin 2025.](#)

(2) Ibid.

canadiennes, sans accès aux eaux internationales. Cette zone s'étend sur 12 400 km², alors que la France en réclamait 48 000.

L'espace maritime français à Saint-Pierre-et-Miquelon : la *French baguette*



Comme l'énonce un rapport parlementaire, « *cette décision a été vécue comme une injustice par la population saint-pierraise-et-miquelonnaise et demeure aujourd'hui une blessure mal refermée* »⁽¹⁾.

De plus, « *la même année [1992], face à la diminution de la ressource halieutique, le Canada impose un moratoire de 5 ans (1992-1997) sur la pêche à la*

(1) [Assemblée nationale, Annick Girardin et Louis Guédon, Rapport d'information déposé par la commission des affaires étrangères sur « la délimitation des frontières maritimes entre la France et le Canada », n° 1312, 10 décembre 2008.](#)

morue qui bouleverse l'économie de l'archipel. Les captures autorisées ainsi que leur clé de répartition sont fixées par l'accord bilatéral du 2 décembre 1994 entre la France et le Canada. Toutefois, la faiblesse des quotas rend ces derniers difficilement exploitables pour les pêcheurs français, d'autant plus que les stocks de morue ne se reconstituent pas, malgré le moratoire. La structure économique basée sur une filière unique est ainsi remise en cause, les activités marchandes cédant progressivement le pas aux services administrés, qui prennent une place de plus en plus importante dans l'économie. »⁽¹⁾

Ainsi, à travers plusieurs actes de droit international liant la France et le Canada, le visage de l'archipel a été profondément modifié. De ce fait, et malgré des relations avec le Canada qui, dans les faits, demeurent étroites, certains habitants du territoire conservent, à l'égard de leur voisin comme de la diplomatie française, une certaine amertume. L'accord de 1994, en particulier, demeure pour certains une « *trahison* » de la France.

En effet, alors que le ministère des affaires étrangères avait accueilli la sentence arbitrale de 1992 en déclarant qu'elle « *[constituait] une étape pour le renforcement des relations de bon voisinage entre la France et le Canada* »⁽²⁾, Annick Girardin, alors députée du territoire, déclarait en 2008 que cette décision « *[avait] été vécue à Saint-Pierre-et-Miquelon comme une cuisante défaite et un abandon de l'archipel par l'État français* »⁽³⁾.

Il s'agit d'un cas d'école d'une diplomatie française relative aux outre-mer, mais conduite sans les outre-mer.

B. UNE COOPÉRATION QUI REPOSE LARGEMENT SUR L'ÉTAT

1. Une faible implication des élus locaux

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) octroie au conseil territorial de Saint-Pierre-et-Miquelon, à travers son président, des compétences exorbitantes en matière d'action extérieure similaire à celles dont disposent les Drom. Le président du conseil territorial peut notamment être habilité à négocier et signer des accords avec les États de l'Atlantique Nord⁽⁴⁾. Néanmoins, il semble qu'il soit peu fait usage de ces compétences.

Les élus, en effet, semblent ne pas souhaiter participer à la conduite de l'action extérieure du territoire. « *Aucun élu ne vient aux réunions diplomatiques avec les provinces frontalières* », ce que les Canadiens ne comprennent pas. Aux

(1) *Iedom*, op. cit.

(2) [Communiqué du ministère des affaires étrangères, en date du 10 juin 1992, sur le jugement rendu par le tribunal arbitral dans le contentieux franco-canadien sur les zones de pêche.](#)

(3) [Assemblée nationale, Commission des affaires étrangères, XIII^e législature, session ordinaire de 2008-2009, compte-rendu n° 23, 10 décembre 2008.](#)

(4) [Art. LO 6462-14 du CGCT.](#)

yeux de certains interlocuteurs, la relation avec le pays voisin est encore empreinte d'un grand ressentiment, contre le Canada mais aussi contre l'État français, dont la diplomatie n'a pas su protéger efficacement les intérêts de ce territoire ultramarin.

Peut-être cela relève-t-il néanmoins d'une incompréhension entre l'État et les élus locaux. Un récent document publié par la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon pour annoncer le vernissage d'une exposition évoque ainsi en ces termes les liens qui unissent le territoire à la province de Terre-Neuve et Labrador :

« Proches géographiquement, Terre-Neuve et Labrador et Saint-Pierre-et-Miquelon le sont aussi par leurs histoires, par les familles mélangées, par ce lien de proximité qui dépasse les différences linguistiques, culturelles ou sociales.

« Fiers Français et fiers Terre-Neuviens du Canada ont tant à construire ensemble pour la prospérité des deux peuples qu'il est temps de lancer un partenariat formel et ambitieux. Cette soirée marquera le début d'une aventure qui aura pour objectif de renforcer les liens entre les deux territoires. »⁽¹⁾

Il n'en reste pas moins que des conflits, principalement en matière de pêche, apparaissent régulièrement, comme au cours de la récente « guerre du flétan », à laquelle un accord est venu mettre fin en septembre 2024⁽²⁾.

Il est aujourd'hui nécessaire d'associer les élus de Saint-Pierre-et-Miquelon, comme dans les autres outre-mer, à la définition de la politique d'action extérieure relative à leur territoire, afin de prendre en compte leurs priorités. Si cela passe notamment par l'exercice des compétences dont ils disposent aux termes du CGCT, cela nécessite la transmission d'un « savoir diplomatique » que seul l'État détient. Pour les rapporteurs, l'ambassadeur délégué pour la coopération régionale, (dont la compétence s'étend désormais à ce territoire *cf. supra*), pourrait être missionné pour dresser, dans un rapport spécifique, un état des lieux de la coopération régionale à Saint-Pierre-et-Miquelon et des moyens d'y associer plus étroitement les élus locaux.

Recommandation n° 26 : confier à l'ambassadeur délégué pour la coopération régionale, la rédaction d'un rapport dressant l'état des lieux de la coopération régionale à Saint-Pierre-et-Miquelon et des moyens d'y associer plus étroitement les élus locaux.

Les élus pourraient, en particulier, participer systématiquement aux instances de coopération régionale.

(1) [Collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, communiqué de presse.](#)

(2) [Gouvernement du Canada, Communiqué de presse, « Le Canada et la France concluent une entente dans les négociations sur le flétan de l'Atlantique », 23 septembre 2024.](#)

2. Une coopération institutionnalisée sous la forme d'une commission mixte de coopération

Disposer d'un dispositif de coopération avec le Canada est pourtant indispensable au regard des échanges entre les deux territoires. À cette fin, l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement du Canada relatif au développement de la coopération régionale entre la collectivité territoriale française de Saint-Pierre-et-Miquelon et les Provinces atlantiques canadiennes⁽¹⁾, signé à Paris le 2 décembre 1994, a mis en place une commission mixte de coopération. Celle-ci a pour rôle d'étudier « *les modalités de la coopération entre les Parties [et d'examiner] les projets de nature à renforcer cette coopération et les moyens appropriés à sa mise en œuvre* »⁽²⁾. Elle se réunit chaque année, alternativement à Saint-Pierre-et-Miquelon et au Canada, mais des groupes de travail préparent ses travaux tout au long de l'année. Sa composition est rappelée par le document fixant les principes de la coopération régionale pour la période 2023-2027⁽³⁾ : coprésidée par le Préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon et, pour le Canada, par un représentant de l'agence de promotion économique du Canada atlantique, elle réunit en outre l'ambassadeur de France au Canada et un représentant d'« *Affaires mondiales Canada* »⁽⁴⁾.

Ce document indique également que « *la commission mixte peut associer à ses travaux et à sa gouvernance toute personne qualifiée, dont les chefs des exécutifs des échelons territoriaux/provinciaux* ».

Cette commission a notamment pour rôle de soutenir des projets de coopération choisis après appel à projets.

3. Une coopération efficace dans de nombreux domaines

Aujourd'hui, le préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon décrit une relation avec le Canada devenue « *bien meilleure* » qu'autrefois. Ainsi, en matière de sécurité civile, des exercices binationaux de sauvetage intitulés « *Triton* » ont lieu régulièrement, mobilisant l'ensemble des moyens du territoire (SNSM, marine nationale⁽⁵⁾, etc.). La coopération est régulière, tout au long de l'année, dans ce domaine comme dans celui de la lutte contre le narcotrafic ou l'immigration illégale.

Cette coopération, et l'anticipation qu'elle permet, est essentielle : seul le Canada dispose de moyens aériens, et l'État fédéral canadien ne peut intervenir à

(1) *Le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Écosse, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador.*

(2) *Décret n° 95-1032 du 18 septembre 1995 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Canada relatif au développement de la coopération régionale entre la collectivité territoriale française de Saint-Pierre-et-Miquelon et les Provinces atlantiques canadiennes, signé à Paris le 2 décembre 1994.*

(3) *Protocole d'entente pour une coopération régionale opérationnelle entre la préfecture de Saint-Pierre-et-Miquelon et l'Agence de promotion économique du Canada atlantique 2023 – 2027.*

(4) *Il s'agit du nom courant du ministère canadien des affaires étrangères.*

(5) *La marine nationale dispose à Saint-Pierre-et-Miquelon d'un patrouilleur, le Fulmar.*

Saint-Pierre-et-Miquelon, en cas de catastrophe naturelle touchant l'ensemble de la zone, qu'à la demande d'une province.

Si la structure fédérale du Canada peut entraîner une certaine forme de complexité, le préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon, Bruno André, prend soin, en fonction des sujets, de s'adresser soit aux provinces, soit à l'État fédéral. Dans ce dernier cas – par exemple en matière d'immigration – il prend soin d'agir en collaboration avec l'ambassade de France à Ottawa : « *Quand je m'adresse au Canada, il y a l'ambassadeur et moi. C'est le bon moyen d'être entendu.* » Le préfet, à la tête d'une petite administration, n'a en effet pas les moyens de mener seul ces échanges.

De nombreux sujets, toutefois, impliquent de dialoguer parallèlement avec les deux niveaux : afin, par exemple, que Saint-Pierre-et-Miquelon puisse exporter ses déchets vers le Canada et non plus vers l'hexagone, il est nécessaire à la fois d'obtenir des autorisations environnementales qui relèvent du niveau fédéral, mais également d'entrer en contact avec les provinces afin d'identifier des entreprises de retraitement.

La relation entre Saint-Pierre-et-Miquelon et le Canada est donc vivace. C'est d'autant plus le cas depuis quelques mois, en raison d'une forme d'« *effet Trump* » poussant le Canada à se tourner vers d'autres partenaires que les États-Unis : le préfet André, récemment reçu au plus haut niveau à Ottawa, note une plus grande considération de la part des partenaires canadiens, désireux de se rapprocher de la France.

De la « guerre du flétan »... aux droits de douane américains

Le mercredi 2 avril 2025, le président américain Donald Trump annonce appliquer à Saint-Pierre-et-Miquelon des droits de douane de 50 %, soit l'un des taux les plus élevés dans la longue liste de ceux annoncés ce même jour ⁽¹⁾. Pour l'administration américaine, en effet, ce taux venait répondre au fort déséquilibre caractérisant, selon eux, les relations commerciales entre Saint-Pierre-et-Miquelon et les États-Unis.

Bien que ces droits aient été réduits à 10 % quelques jours plus tard, une telle décision interroge, au regard de la faible menace économique que semble représenter Saint-Pierre-et-Miquelon pour les États-Unis d'Amérique. Le chercheur Paco Milhiet en a fourni une explication surprenante, corroborée, lors de son audition, par le préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon :

« Les relations commerciales entre Saint-Pierre-et-Miquelon et les États-Unis étaient équilibrées de 2010 à 2025, sauf en juillet 2024, où un écart marqué est apparu. Les États-Unis ont alors importé pour 3,4 millions de dollars de marchandises en provenance des îles, tandis que leurs exportations n'ont totalisé que 100 000 dollars sur toute l'année.

« Le gouvernement américain a interprété ce déséquilibre commercial de 3 300 % pour l'année 2024 comme la preuve de l'imposition d'un droit de douane de 99 % par le territoire. Le même type de calcul erroné a été utilisé pour d'autres pays. [...]

« Cette anomalie statistique est en fait le résultat d'un différend de longue date entre la France et le Canada au sujet des quotas de pêche dans les eaux bordant Saint-Pierre-et-Miquelon. Historiquement, le territoire exporte principalement des produits de la mer vers la France et le Canada et presque rien vers les États-Unis.

« Pourtant, en juin 2024, un bateau français a déchargé plusieurs tonnes de flétan – un poisson cher et très prisé des gastronomes – à Saint-Pierre. Bien que la prise ait été effectuée dans les eaux internationales et qu'elle soit techniquement légale, elle s'est déroulée dans un contexte de tensions entre la France et le Canada concernant les stocks de flétan et la durabilité de l'espèce dans la région.

« En raison de ces tensions, le poisson a été redirigé vers le marché américain et vendu pour 3,4 millions de dollars, devenant ainsi la cause de l'imposition de droits de douane élevés par l'administration Trump. »

Source : [Paco Milhiet, « Pourquoi Saint-Pierre-et-Miquelon a-t-il été pris pour cible par Donald Trump et Laurent Wauquiez ? », The Conversation, 8 juin 2025.](#)

Il n'en reste pas moins que de telles décisions unilatérales peuvent mettre à mal l'équilibre fragile des petites économies insulaires (PEI) auxquelles elles s'appliquent, y compris les outre-mer français.

(1) [Saint-Pierre-et-Miquelon la 1^{re}, « Frappé par des droits de douanes de 50 %, St-Pierre et Miquelon est le territoire le plus taxé au monde par les mesures douanières de l'administration Trump », 3 avril 2025.](#)

LES OUTRE-MER FRANÇAIS DANS LA POLITIQUE DES AUTRES ÉTATS : PARTENARIATS, APPÉTITS, INSTRUMENTALISATIONS

I. L'IMPORTANCE DES DIASPORAS

Les sociétés ultramarines sont des mosaïques où se croisent des individus originaires de multiples territoires : Afrique de l'ouest, Inde, Chine, Liban, Syrie, etc. Certains de ces États, qui mènent des politiques en direction de leurs diasporas, s'intéressent donc aux territoires ultramarins sous cet angle.

C'est par exemple le cas de l'Inde : les descendants d'immigrés indiens peuvent ainsi obtenir, sur dossier, une carte de « citoyen ultramarin de l'Inde » (« *Overseas Citizen of India* », ou OCI). Si La Réunion héberge une importante communauté indienne, 30 000 Guadeloupéens y seraient également éligibles⁽¹⁾. Cette carte, sorte de visa permanent, permet à ses détenteurs de voyager et séjourner en Inde sans autre formalité.

Par une loi en date du 2 septembre 2024, la République du Bénin a ouvert à toute personne reconnue comme afro-descendante, c'est-à-dire « *toute personne qui, d'après sa généalogie, a un descendant africain subsaharien déporté hors du continent africain dans le cadre de la traite des Noirs et du commerce triangulaire* », la possibilité de demander à recevoir la nationalité béninoise⁽²⁾.

Ces diasporas sont, pour la diplomatie française en général et ultramarine en particulier, autant de liens avec certains États, qu'il importe d'entretenir. Ainsi, selon Frédéric Cholé, délégué pour les collectivités territoriales et la société civile du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, les liens entre les diasporas et les pays dont elles sont originaires donnent parfois lieu à la mise en place d'actions de coopération décentralisée.

II. DIFFÉRENDS TERRITORIAUX ET FRONTALIERS

L'un des objets des accords diplomatiques est la délimitation des frontières entre les États, qu'elles soient terrestres ou maritimes. Ainsi, dans la Caraïbe, les frontières des outre-mer français ont été délimitées, par des accords bilatéraux, avec Sainte-Lucie (mars 1981), la Dominique (septembre 1987), la Grande-Bretagne pour Anguilla et Montserrat (juin 1996) et les Pays-Bas pour Sint-Maarten, Saba et

(1) [Fabrice Fanfant, Bruno Pansiot-Villon, « Les premières cartes OCI délivrées en Guadeloupe, un lien renoué avec l'Inde », Guadeloupe la 1^{re}, 17 octobre 2025.](#)

(2) [République du Bénin, Loi n° 2024-31 du 2 septembre 2024 relative à la reconnaissance de la nationalité béninoise aux Afro-descendants en République du Bénin.](#)

Saint-Eustache (avril 2016). En 2017, un accord a été signé concernant la frontière entre la France et Antigua-et-Barbuda⁽¹⁾.

Des différends frontaliers existent néanmoins encore au sujet des frontières ultramarines de la France, voire de la souveraineté même sur certains territoires. Selon Jean-Claude Brunet, ils s'inscrivent dans le « *grand jeu* » géopolitique.

A. L'ÎLE DE LA PASSION-CLIPPERTON FACE AUX REVENDICATIONS MEXICAINES

Atoll inhabité d'environ 9 km², situé dans le Pacifique Nord, à environ 1 280 km des côtes mexicaines, cette île « *est revendiquée par la France en 1858* ⁽²⁾, alors que les Américains y exploitent le guano jusqu'en 1897, date à laquelle le Mexique revendique également sa souveraineté sur le territoire. Ce différend n'est résolu qu'en 1931 par un arbitrage du roi d'Italie, qui reconnaît la souveraineté française sur l'atoll. » ⁽³⁾

Alors que ce territoire permet à la France de disposer d'une ZEE de 434 000 km², et se situe « *dans l'une des zones les plus riches au monde en thonidés* », aucun accord n'y encadrait l'activité halieutique jusqu'à ces dernières années.

Ce n'est qu'en 2007, après plusieurs intrusions illégales dans les eaux territoriales françaises, qu'un accord a été signé avec le Mexique, autorisant les pêcheurs de ce pays à pêcher au large de Clipperton. Toutefois, les pêcheurs mexicains « *continuent de pêcher dans la ZEE française des volumes supérieurs à ceux autorisés* ». ⁽⁴⁾

En outre, « *la légitimité même d'une ZEE autour de l'île peut être contestée, dans la mesure où, selon l'article 121 § 3 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM), "les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre n'ont pas de ZEE"* » ⁽⁵⁾.

B. LES ÎLES ÉPARSES DE L'OCÉAN INDIEN

Partie intégrante des Terres australes et antarctiques françaises depuis 2007, les îles Éparses de l'océan Indien continuent d'être revendiquées par les États de la zone. Ainsi, les îles Bassas da India, Europa et Juan de Nova sont revendiquées par Madagascar, tandis que la souveraineté française sur les îles Glorieuses est

(1) [Décret n° 2019-273 du 3 avril 2019 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement d'Antigua-et-Barbuda relatif à la délimitation maritime dans la région des Caraïbes, signé à Saint John's le 15 mars 2017.](#)

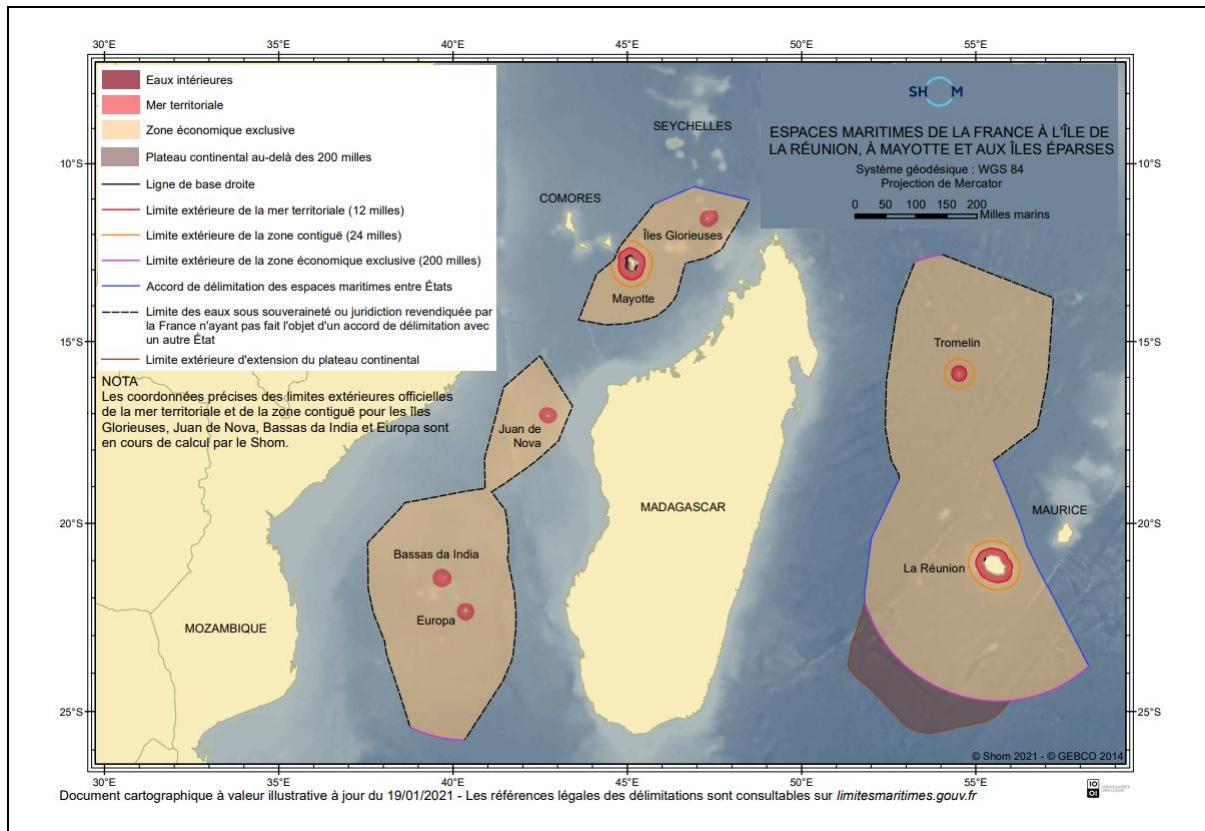
(2) Elle en prend possession par [un acte en date du 17 novembre 1858.](#)

(3) Assemblée nationale, P. Gosselin, D. Rimane, op. cit.

(4) Ibid.

(5) Ibid.

contestée à la fois par Madagascar et les Comores⁽¹⁾. Enfin, l'île Tromelin est revendiquée par Maurice.



La revendication malgache sur ces îles s'explique par le rattachement historique de ces dernières au protectorat français de Madagascar. Lors de l'indépendance de ce territoire en 1960, les cinq îles Éparses ont été placées sous l'autorité directe du ministre chargé des départements et territoires d'outre-mer français, contre l'avis du gouvernement malgache⁽²⁾. La revendication malgache sur les quatre premières îles – Glorieuses, Bassas da India, Europa et Juan de Nova – a été officiellement exprimée en 1973.

Concernant Tromelin, la revendication mauricienne se fonde sur le Traité de Paris de 1814 qui cède « *Maurice et ses dépendances* » au Royaume-Uni après la chute du Premier Empire français. Pour la République de Maurice, Tromelin figurait parmi ces dépendances, bien que seules Rodrigues et les Seychelles aient explicitement été évoquées. En 2009, un accord-cadre a été signé entre la France et Maurice pour que les deux États assurent, ensemble, la gestion de l'île. Adopté par le Sénat le 18 décembre 2012, le projet de loi ratifiant cet accord, faisant l'objet de critiques a été retiré de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale en mars 2013⁽³⁾.

(1) En 1980, le Président comorien, Ahmed Abdallah, avait en effet indiqué que « dès que nous aurons récupéré Mayotte, nous revendiquerons officiellement les Glorieuses ».

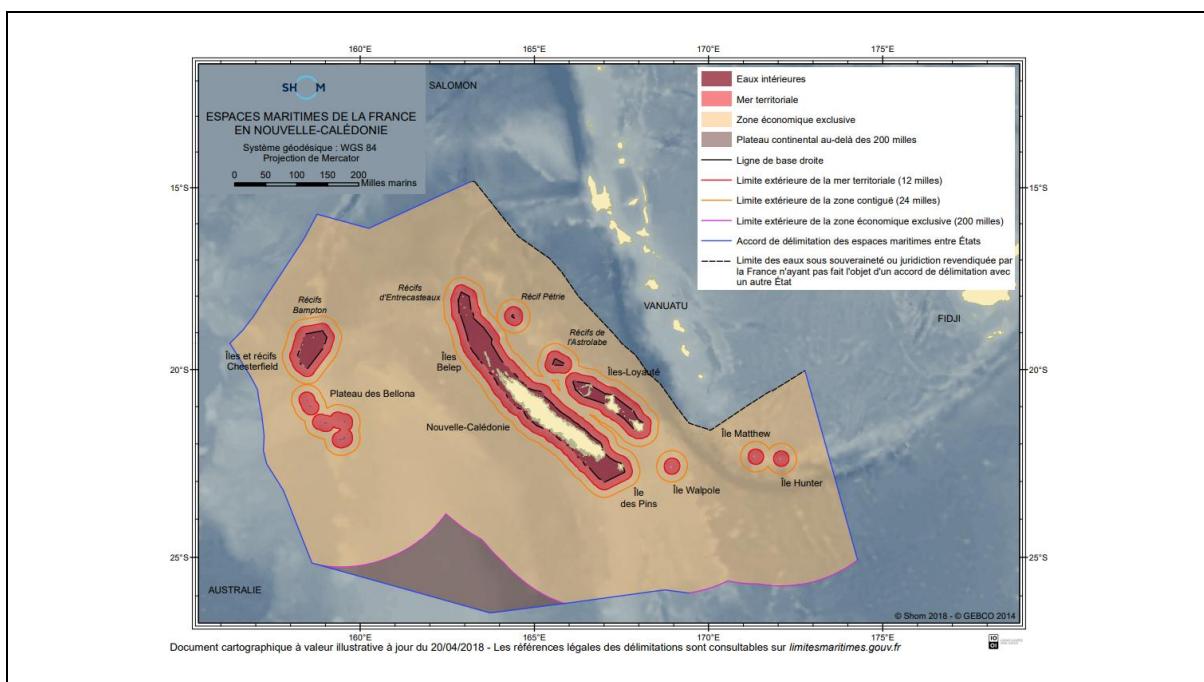
(2) [Décret n° 60-555 du 1^{er} avril 1960 relatif à la situation administrative de certaines îles relevant de la souveraineté de la France](#).

(3) [Assemblée nationale, Projet de loi autorisant l'approbation de l'accord-cadre entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice sur la cogestion économique, scientifique et environnementale relative à l'île de Tromelin et à ses espaces maritimes environnants](#).

C. LES ÎLES MATTHEW ET HUNTER, SEUL DIFFÉREND TERRITORIAL DANS LE PACIFIQUE

Situées à plus de 500 kilomètres à l'est de la Nouvelle-Calédonie, les îles Matthew et Hunter sont des îlots volcaniques d'environ 0,7 km² chacun, mais donnant accès à une large zone économique exclusive, incluse dans celle de la Nouvelle-Calédonie.

Annexées par la France en 1929, les deux îles sont finalement occupées par le Royaume-Uni dès 1965, puis rattachées au condominium⁽¹⁾ franco-britannique des Nouvelles-Hébrides – qui devient le Vanuatu après son indépendance en 1980 –, avant d'être à nouveau occupées par la France en 1975⁽²⁾. Les autorités vanuataises contestent cette nouvelle occupation française et estiment que ces îlots sont géographiquement et culturellement rattachés au Vanuatu. En 2019, le Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) a indiqué qu'il les considérait comme faisant partie du « *patrimoine naturel de la République du Vanuatu* », contestant ainsi la souveraineté française et leur rattachement à la Nouvelle-Calédonie⁽³⁾. Lors d'une visite de travail à Paris en juillet 2025, le Premier ministre du Vanuatu et le Président français « *se sont engagés à maintenir un dialogue ouvert, transparent et constructif sur les questions de souveraineté relatives aux îles* », prévoyant de nouvelles discussions avant la fin de l'année 2025 pour « *parvenir à une résolution à l'amiable* » du différend⁽⁴⁾.



(1) Autorité politique exercée en commun par deux États sur un même territoire.

(2) [Assemblée nationale, Paul Giacobi, Didier Quentin, « Rapport d'information déposé par la commission des affaires étrangères en conclusion des travaux d'une mission d'information, sur la diplomatie et la défense des frontières maritimes de la France – Nos frontières maritimes : pour un projet politique à la hauteur des enjeux », n° 3900, 29 juin 2016.](#)

(3) [Françoise Tromeur, « Quand la question de Matthew et Hunter refait surface », Nouvelle-Calédonie la 1ère 12 mars 2019.](#)

(4) [Communiqué conjoint du Vanuatu et de la France sur leur engagement en faveur de la délimitation maritime, 23 juillet 2025.](#)

D. UN STATUT PARTICULIER : LA TERRE ADÉLIE EN ANTARCTIQUE

D'une superficie de 432 000 km²⁽¹⁾ – soit l'équivalent de la Suède –, la Terre Adélie est un district des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) situé sur le continent antarctique entre le 136^e et le 142^e méridien de longitude Est. Découvert dans les années 1840 par Jules Dumont d'Urville, ce territoire est avant tout consacré à la recherche et à l'expérimentation scientifiques.

Malgré l'installation d'une base scientifique française sur le territoire, la souveraineté de la République sur ce dernier est incertaine, en raison notamment du Traité sur l'Antarctique, signé à Washington en 1959. Ce traité gèle en effet l'ensemble des revendications territoriales sur Antarctique, évitant ainsi d'éventuels conflits entre les États ayant revendiqué unilatéralement leur souveraineté sur une partie du continent au cours de la Guerre froide⁽²⁾. Le traité prévoit que les États déjà installés peuvent continuer à revendiquer une partie du continent, mais que d'autres États ont le droit de ne pas reconnaître cette souveraineté. En application de ce « *principe de désaccord* », la Russie et les États-Unis ne reconnaissent par exemple pas la souveraineté française sur la Terre Adélie.

III. LES OUTRE-MER FONT FACE À DES INGÉRENCES ÉTRANGÈRES

Les outre-mer n'échappent pas aux ingérences étrangères, quels qu'en soient les auteurs et les formes.

A. L'ESPACE NUMÉRIQUE DANS LES OUTRE-MER : UN CHAMP DE BATAILLE COMME UN AUTRE

1. Viginum : un service créé pour détecter les ingérences numériques

La dégradation de la situation géostratégique, depuis février 2022 et l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie, a favorisé l'émergence d'une « *conflictualité numérique globale* » : l'espace informationnel, en particulier celui des réseaux sociaux, est devenu le théâtre privilégié de confrontations hybrides. Des acteurs étrangers y déploient des techniques de plus en plus sophistiquées en vue d'agir sur le débat public numérique national, avec pour objectifs de semer la confusion, de polariser la société, d'ébranler la cohésion nationale et, *in fine*, d'éroder la confiance dans les institutions démocratiques et les médias traditionnels.

Cette menace informationnelle s'accroît et touche désormais tous les aspects du débat public. Les acteurs étrangers de la menace informationnelle s'appuient en effet, pour concevoir leurs manœuvres, sur une connaissance très fine

(1) [Site officiel des Terres australes et antarctiques françaises, Présentation des territoires : La Terre Adélie \(Antarctique\)](#).

(2) *Sept États revendiquent aujourd'hui une partie du continent antarctique : l'Argentine, l'Australie, le Chili, la France, la Norvège, la Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni. Seule la Terre Marie Byrd n'est revendiquée par aucun État.*

– voire intime – du débat public, de l’actualité, des divisions et des lignes de fracture qui menacent la cohésion de la société française. Depuis fin 2023, les outre-mer français, traversés par des lignes de fractures spécifiques, sont ciblés de manière croissante par les acteurs de cette menace.

Pour y faire face, l’État s’est doté depuis 2021 d’un dispositif destiné à protéger le débat public national, dont le service Viginum (service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères) est l’acteur principal.

Service à compétence nationale rattaché au Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) créé en 2021⁽¹⁾, Viginum a pour mission de détecter les ingérences numériques étrangères.

Quatre critères permettent à Viginum de caractériser une telle ingérence. Celle-ci :

- doit constituer une atteinte potentielle aux intérêts fondamentaux de la Nation, tels qu’ils sont définis notamment dans le code pénal ;
- doit contenir un contenu manifestement inexact ou trompeur ;
- doit faire l’objet d’une diffusion, ou d’une volonté de diffusion, artificielle ou automatisée, massive et délibérée ;
- doit impliquer, directement ou indirectement, un acteur étranger (étatique, paraétatique ou non-étatique).

Comme l’a indiqué aux rapporteurs Anne-Sophie Dhiver, cheffe de service adjointe de Viginum, ce service travaille uniquement sur les contenus publiquement accessibles sur les plateformes en ligne⁽²⁾, sans mettre en œuvre de techniques de renseignement, et agit dans un cadre réglementaire précis en matière de protection des données à caractère personnel. Ainsi, le service est autorisé à mettre en œuvre un traitement automatisé de données pour identifier les opérations d’ingérence numérique étrangère. Par ailleurs, cette activité opérationnelle est suivie par un comité éthique et scientifique (CES) chargé notamment de veiller à la conformité avec le cadre réglementaire en vigueur.

Viginum, poursuit Madame Dhiver, s’inscrit « *dans le respect scrupuleux de la sincérité du débat démocratique et de la liberté d’expression* ». Ses investigations « *ne portent pas sur la nature du message contenu dans les publications diffusées en ligne, quel qu’en soit le caractère, mais uniquement sur des critères techniques à même de révéler la dimension potentiellement inauthentique de leur diffusion* ».

(1) [Par le décret n° 2021-922 du 13 juillet 2021 portant création, auprès du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, d’un service à compétence nationale dénommé « service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères »](#).

(2) *On parle de renseignement « en sources ouvertes ».*

2. Les outre-mer français font l'objet de plusieurs ingérences numériques étrangères, notamment en période de crise

En outre-mer, Viginum a observé plusieurs opérations d'ingérence étrangères numériques instrumentalisant la situation sociale, politique ou économique locale ; principalement menées en période de crise, ces opérations prennent la forme de tentatives d'attiser et de polariser le débat public sur la gestion de ces situations par l'État. Ce fut notamment le cas lors des émeutes en Nouvelle-Calédonie en 2024 mais aussi lors de la crise sociale et économique provoquée par le cyclone Chido à Mayotte.

Ces opérations, parfois relayées en dehors de l'espace numérique, prennent également la forme d'accusations de néocolonialisme à l'encontre des autorités françaises : c'est le principal sujet des actions menées par l'Azerbaïdjan (*cf. infra*).

Les ingérences numériques prennent plusieurs formes⁽¹⁾ :

- des comptes inauthentiques : il s'agit, sur les réseaux sociaux de réseaux de comptes automatisés ou faux, ou encore de « trolls », qui diffusent de manière coordonnée des contenus polarisants parfois traduits automatiquement ;
- des influenceurs non déclarés, diffusant des narratifs clivants vers des publics spécifiques ;
- des *hashtags* créés ou amplifiés pour augmenter la viralité de contenus polarisants ;
- des faux reportages et des faux médias : un réseau de chaînes Telegram russophones a par exemple été identifié par Viginum comme étant à l'origine de la publication de faux contenus, telle une vidéo usurpant l'identité de l'ONG *Human Rights Watch* pour accuser les forces de l'ordre françaises d'avoir agressé sexuellement des femmes en Nouvelle-Calédonie ;
- des textes, images ou vidéos créés en utilisant l'intelligence artificielle générative, dits « *faux crédibles* ».

Selon Anne-Sophie Dhiver, l'impact réel de ces manœuvres sur le débat public est difficile à mesurer de manière tangible, en l'absence d'un consensus académique sur ce sujet. Par ailleurs, les indicateurs de visibilité sur les plateformes – nombre de *likes* ou de partages – ne peuvent représenter un élément suffisant d'évaluation, car un haut niveau de visibilité n'est pas nécessairement proportionnel à son impact sur l'opinion. Viginum estime néanmoins que l'impact de ces manœuvres sur le débat public numérique dans les outre-mer est faible, en dépit de

(1) Comme l'avait évoqué la commission d'enquête menée, sur le sujet, en 2023 : [Assemblée nationale, Constance Le Grip, Rapport fait au nom de la commission d'enquête relative aux ingérences politiques, économiques et financières de puissances étrangères – États, organisations, entreprises, groupes d'intérêts, personnes privées – visant à influencer ou corrompre des relais d'opinion, des dirigeants ou des partis politiques français, 1^{er} juin 2023.](#)

l'agressivité des narratifs et de l'ampleur des moyens mis en œuvre, par exemple par l'Azerbaïdjan.

Agir contre les menaces d'ingérences numériques étrangères ciblant les outre-mer

À court et moyen terme, pour les responsables de Viginum, il importe de dénoncer les ingérences numériques étrangères ciblant la France, notamment par la publication de rapports(*cf. infra*).

À long terme, il est nécessaire, poursuivent-ils, de sensibiliser les Ultramarins à la réalité de cette menace :

- à travers l'élaboration d'un guide de sensibilisation à la menace informationnelle à destination des représentants de l'État en outre-mer ;
- en soutenant les autorités locales notamment en période de crise ;
- en menant des actions de terrain, comme des interventions à distance ou des missions de sensibilisation dans les territoires ultramarins.

B. LES INGÉRENCES DE L'AZERBAÏDJAN : UNE INSTRUMENTALISATION OPPORTUNISTE DES CRISES ULTRAMARINES

Après avoir envahi le Haut-Karabagh, territoire situé en Azerbaïdjan mais peuplé d'Arméniens, en septembre 2023, l'Azerbaïdjan a fait l'objet de condamnations de la part de nombreux pays, dont la France. L'Azerbaïdjan a rapidement riposté par une stratégie de déstabilisation et d'ingérence visant la France.

Cette stratégie, qui se déploie à la fois en ligne et par la création de structures particulières, notamment le *Baku initiative group* ou « *BIG* » repose principalement sur des accusations de colonialisme à l'encontre de la France. Ces attaques consistent en une instrumentalisation des crises sociales et des aspirations indépendantistes dans les outre-mer – notamment ceux du Pacifique – et en Corse, notamment dans le cadre des manifestations et émeutes de l'année 2024, dénonçant la vie chère en Martinique ou le projet de dégel du corps électoral en Nouvelle-Calédonie.

Quel que soit le jugement que l'on porte sur les aspirations indépendantistes qui s'expriment dans certains territoires ultramarins, ces actions hostiles, qui exploitent les blessures historiques et sociales dont souffrent ces territoires, n'ont pour objectif que de nuire à la France et certainement pas d'aider les populations ultramarines. Elles consistent à manipuler l'opinion, parfois en créant de fausses informations, mais aussi en mettant en valeur les informations les plus clivantes, afin de diviser la société. Ainsi, lutter contre les ingérences numériques étrangères n'a pas pour objectif de censurer telle ou telle information, mais seulement de rétablir un débat public non faussé, car débarrassé de ces opérations de mise en avant artificielle de certaines informations.

1. Une tentative maladroite de déstabilisation numérique

a. Un réseau de comptes accusant la France de colonialisme...

La cellule Viginum a publié, en décembre 2024, un rapport intitulé « *UN-notorious BIG – Une campagne numérique de manipulation de l'information ciblant les DROM-COM et la Corse* »⁽¹⁾. Ce rapport repose sur une analyse des réseaux sociaux (plateforme X, anciennement Twitter, en particulier), en identifiant des comportements dits « inauthentiques » et coordonnés (propagation massive de *hashtags*, *copy-pasta*⁽²⁾, *bots*) de comptes, regroupés en cohortes appelées « *clusters* ». Le rapport met en valeur le lien entre cette campagne et l'Azerbaïdjan.

Parmi les 423 comptes de la plateforme X étudiés, 93 % publient en effet en azéri. L'activité est calquée sur les jours ouvrés de l'Azerbaïdjan et plusieurs *posts* relaient une position progouvernementale. À ce titre, 39 profils ont été identifiés comme étant détenus par des membres ou des proches du parti présidentiel, le YAP⁽³⁾.

Plusieurs liens plus techniques existent également : le site internet du BIG⁽⁴⁾ est hébergé dans les mêmes locaux que le média pro-Aliyev « *Global Media Group LLC* » (GMG LLC) et les publications des comptes étudiées font massivement référence à des sites proches du pouvoir comme *azertag.az* ou *president.az*.

Nombre de ces comptes ont diffusé des visuels sur le passé colonial de la France et mis en œuvre des *hashtags* coordonnés – jusqu'à 8 000 publications en quelques heures. Parmi ces *hashtags* reviennent notamment : *#frenchcolonialism*, *#Macron* ou encore *#France*. Ces comptes ont aussi amplifié des *hashtags* déjà existants.

Ce réseau numérique a également pris des exemples concrets pour tenter d'affaiblir la France, comme l'arrestation de militants corses. Si les faits dénoncés peuvent être réels, l'action du réseau lié à l'Azerbaïdjan consiste, comme exposé *supra*, à augmenter artificiellement la diffusion de ces messages à des fins de déstabilisation.

Se dessine ainsi une action en ligne massive de déstabilisation de la France à travers la situation de ses outre-mer.

(1) [Viginum, UN-notorious BIG – Une campagne numérique de manipulation de l'information ciblant les DROM-COM et la Corse, Décembre 2024](#).

(2) Selon le rapport : « Le copy-pasta est un bloc de texte ou de visuel copié-collé à l'identique, ou presque, à travers une ou plusieurs plateformes web, dans le but d'amplifier la visibilité d'un message. »

(3) Pour « Yeni Azərbaycan Partiyası », soit le « Parti du nouvel Azerbaïdjan ».

(4) [bakuinitiative.org](#)

b. ...sans réel impact

Le rapport conclut néanmoins que, malgré un activisme soutenu, la visibilité du BIG et des comptes liés à ce dernier est restée assez faible avec, par exemple, moins de 200 *likes* et moins de 100 republications par publication en moyenne. Les campagnes ont ainsi surtout circulé dans l'écosystème pro-Azerbaïdjan, sans vraiment pénétrer le débat public ultramarin.

Toutefois, ces campagnes montrent la volonté persistante de Bakou d'exploiter les fragilités françaises, en particulier dans les Drom-COM.

2. Une instrumentalisation des mouvements indépendantistes ultramarins

Comme d'autres États, par exemple la Russie, les actions de l'Azerbaïdjan en outre-mer se caractérisent par « *l'exploitation opportuniste (notamment par la Russie) des velléités d'aspirations à plus d'autonomie, nourries par des thématiques socio-économiques récurrentes* »⁽¹⁾.

a. Le Baku Initiative Group (BIG) : une organisation prétendument indépendante mais en réalité liée au gouvernement azerbaïdjanaïs

Créé le 6 juillet 2023 à Bakou, en présence de représentants des outre-mer, à l'initiative du *think-tank Air Center* – lui-même créé par décret du Président autoritaire azerbaïdjanaïs Aliyev –, le BIG a pour objectif officiel de lutter contre le colonialisme et le néocolonialisme. Pourtant, le rapport de la cellule Viginum démontre que cet objectif n'est qu'une couverture : ce groupe a en réalité la volonté d'affaiblir la France, en particulier dans ses territoires ultramarins, en instrumentalisant les revendications indépendantistes à des fins de déstabilisation.

Dirigé par Abbas Abbasov, citoyen azerbaïdjanaïs, le BIG est clairement lié au pouvoir azerbaïdjanaïs, puisque le Président Aliyev a lui-même indiqué que « *le BIG [était] notre enfant* ». L'organisation est par ailleurs enregistrée auprès du ministère azerbaïdjanaïs de l'économie comme entité fiscale.

Les positions du BIG expriment celles du président de l'Azerbaïdjan, Ilham Aliyev, par exemple lorsqu'il déclare, lors de la réunion ministérielle du Bureau de coordination du Mouvement des non-alignés, le 5 juillet 2023, que « *les territoires administrés par la France en dehors de l'Europe sont les restes dégoûtants de l'empire colonial français* ».

Le BIG a ainsi été à l'origine de plusieurs conférences internationales aux États-Unis ou en Azerbaïdjan ayant pour titre « *Neocolonialism: Violation of Human Rights and Injustice* » (« *Néocolonialisme : violation des droits humains et injustice* ») ou encore « *Decolonization: Peaceful Revolution* » (« *Décolonisation : révolution pacifique* »).

(1) [Revue nationale stratégique, 14 juillet 2025](#).

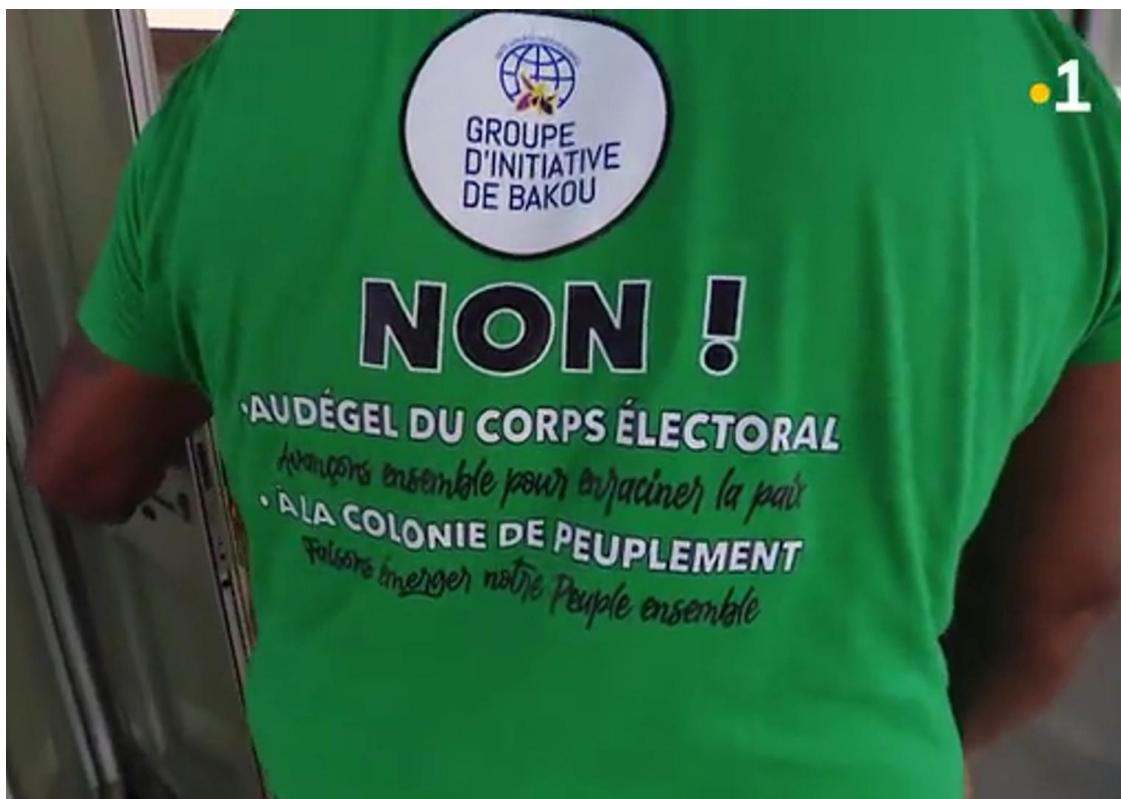
b. De mai à octobre 2024 : une instrumentalisation des émeutes en Nouvelle-Calédonie

Les émeutes consécutives à l'examen par le Parlement du projet de loi constitutionnelle dégelant le corps électoral pour les élections au Congrès de Nouvelle-Calédonie et aux assemblées des provinces⁽¹⁾ se sont accompagnées d'une nouvelle phase dans les activités d'ingérence de l'Azerbaïdjan sur ce territoire, qui avait déjà fait l'objet d'actions hostiles de la part de l'Azerbaïdjan.

En effet, fin, 2023, « *le renseignement intérieur français avait relevé que deux Azerbaïjanaises se présentant comme journalistes s'étaient rendues à Nouméa pour y suivre sur place la visite du ministre des armées, Sébastien Lecornu* », deux femmes, « *en réalité proches des services d'espionnage de Bakou* »⁽²⁾.

Au printemps 2024, plusieurs drapeaux azerbaïdjanais, tout comme des t-shirts arborant le logo du BIG, ont été observés lors des manifestations, en Nouvelle-Calédonie, des opposants au projet de dégel du corps électoral⁽³⁾.

T-Shirt floqué au logo du BIG porté lors d'une manifestation contre le dégel du corps électoral en Nouvelle-Calédonie, le 28 mars 2024



(1) Assemblée nationale, P. Gosselin, D. Rimane, op. cit.

(2) [Damien Leloup, « Nouvelle-Calédonie : des opérations d'ingérence de l'Azerbaïdjan qui n'expliquent pas tout », Le Monde, 16 mai 2024](#).

(3) [France Inter, Frédéric Métézeau, « Quand des puissances étrangères ciblent les outre-mer français », 6 mai 2024](#).

Drapeau de l'Azerbaïdjan dans le cortège d'une manifestation contre le dégel du corps électoral en Nouvelle-Calédonie, le 28 mars 2024



Ces deux images sont des captures d'écran d'un [reportage vidéo de Nouvelle-Calédonie la 1^{ère}](#), intégré dans l'article suivant : [Noémie Dutertre, Alix Madec, « EN IMAGES. La Cellule de coordination des actions de terrain marche contre le dégel du corps électoral », 28 mars 2024.](#)

De plus, après l'éclatement des émeutes à partir du 13 mai 2024, l'activité en ligne des comptes liés au BIG et à l'Azerbaïdjan s'est intensifiée.

Ainsi, près de 5 000 messages « *manifestement inexacts ou trompeurs accusant les forces de l'ordre françaises d'ouvrir le feu sur les manifestants indépendantistes* » ont été publiés sur les réseaux X et Facebook « *en seulement deux jours, via l'utilisation de la technique du copy pasta, par au moins 1 686 utilisateurs* ». Dans une fiche technique publiée le 17 mai 2024, Viginum avait déjà révélé l'implication de l'Azerbaïdjan dans plusieurs manœuvres informationnelles sur ces réseaux⁽¹⁾.

Parallèlement à ces activités en ligne, un communiqué du BIG, en date du 16 mai 2024, a « *appelé la communauté internationale à ne pas fermer les yeux sur cette pratique répugnante de colonialisme conduisant à la minorisation du peuple de Kanaky* ».

(1) [Viginum, Fiche technique : Sur X et Facebook, plusieurs manœuvres informationnelles d'origine azerbaïdjanaise ciblent la France dans le contexte des émeutes en Nouvelle-Calédonie, 17 mai 2024.](#)

Se désolidarisant des deux autres rapporteures, le rapporteur Perceval Gaillard manifeste son désaccord avec l’alinéa qui suit le présent encadré.

Dans le contexte difficile que connaissait alors la Nouvelle-Calédonie, et alors même que cette situation ne peut être résolue que par un dialogue respectueux de l’ensemble des acteurs, loyalistes comme indépendantistes, de telles actions d’ingérences peuvent être de véritables facteurs de chaos.

Des actions du BIG en Martinique lors du mouvement contre la vie chère

En octobre 2024, poursuit le rapport, le BIG « *s'est employé à exploiter les tensions* » dans le cadre des manifestations contre la vie chère en Martinique. Une nouvelle fois, des vidéos dénonçant une « *répression coloniale* » ont été diffusées sur les réseaux sociaux.

c. Des partenariats avec certains mouvements indépendantistes ultramarins

Cette diffusion massive n'a pourtant pas dissuadé plusieurs mouvements indépendantistes ultramarins de conclure des partenariats avec cette institution. Le BIG a ainsi signé un *mémorandum* avec le *Tavini Hiuraatira*, parti indépendantiste polynésien, le 30 avril 2024.

Un autre *mémorandum*, plus notable, a été conclu directement avec le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, le 18 avril 2024, à Bakou, capitale de l’Azerbaïdjan. Roch Wamytan, alors président indépendantiste de cette institution, a confirmé avoir autorisé Omayra Naisseline, membre du Congrès ayant signé ce partenariat, à le faire. Après de nombreuses critiques et face à une polémique grandissante, la nouvelle présidente du Congrès élue en août 2024, Veylma Falaeo, a finalement déclaré ce *mémorandum* « *nul et non avenu* »⁽¹⁾.

Des actions qui entrent dans le champ du nouveau registre sur les ingérences étrangères

La loi visant à prévenir les ingérences étrangères en France⁽²⁾ confie à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique la tenue d'un répertoire des actions d'influence étrangère. Ce dispositif vise à renforcer la transparence des actions d'influence menées en France, en obligeant toute personne agissant pour le compte d'un mandant étranger dans le but d'influencer une décision ou la conduite d'une politique publique à s'inscrire sur un répertoire numérique. Le non-respect de cette obligation expose son auteur à une sanction pénale de trois ans d'emprisonnement et 45 000 euros d'amende (225 000 euros pour une personne morale).⁽³⁾

(1) [Le Monde, « Nouvelle-Calédonie : l'accord polémique avec l'Azerbaïdjan est « nul et non avenu », affirme la nouvelle présidente du Congrès », 14 octobre 2024.](#)

(2) [Loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France.](#)

(3) [Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, « Le répertoire de l'influence étrangère ».](#)

Le BIG a, de plus, soutenu la création du *Front international de libération des dernières colonies françaises* (Fildecof) le 18 juillet 2024, à Bakou, lors d'un « *Congrès des colonies françaises* ». Le visuel de cet événement présentait comme étant des colonies la quasi-totalité des outre-mer français, y compris les îles Kerguelen et la Terre Adélie.



Le FILDECOF nouveau mouvement, qui réunit des représentants de formations indépendantistes des Drom-COM et de Corse, se donne pour objectif « *d'unir les efforts des colonies dans leur processus de décolonisation* », et de permettre à ses membres de dénoncer « *la politique raciste et les répressions* » supposées de la France.

À Saint-Martin, une « opération séduction » en direction de journalistes

Deux journalistes de la radio saint-martinoise « Radio Saint-Martin 101.5 FM » se sont rendus à Bakou fin février 2025. Ils ont partagé leur périple sur les réseaux sociaux.

Les journalistes ont notamment reçu une présentation des activités du BIG et pu rencontrer le « *Conseil de la Presse* ».

L'Azerbaïdjan, occupe le 167^{ème} rang sur 180 pays et territoires dans le classement mondial de la liberté de la presse établi par Reporters sans frontières en 2025⁽¹⁾.

(1) [Reporters sans frontières, « L'Azerbaïdjan durcit jusqu'à l'absurde sa loi sur les médias : RSF s'inquiète d'un isolement informationnel total », 15 juillet 2025.](#)

d. Un Front international de décolonisation créé à Nouméa mais soutenu par Bakou

Le 24 janvier 2025 a par ailleurs été créé à Nouméa, d'un « *Front international de la décolonisation* » (FID), lors d'une réunion de huit mouvements indépendantistes caribéens, polynésiens et calédoniens⁽¹⁾, lors d'une réunion baptisée « *congrès des dernières colonies françaises* ». Cette instance est présentée par ses membres comme indépendante de l'Azerbaïdjan⁽²⁾. Francis Carole, président du Palima, a ainsi déclaré : « *Croire que nous avons besoin d'une puissance étrangère pour nous révolter contre le colonisateur que nous avons en commun est pour moi une marque de mépris et de racisme.* »⁽³⁾ Abbas Abbasov, est néanmoins intervenu en vidéo lors de l'événement qui lui a donné naissance pour apporter au FID le soutien du BIG⁽⁴⁾.

L'objectif du FID est notamment d'« *inscrire la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Corse sur la liste des pays à décoloniser de l'ONU* »⁽⁵⁾.

Dans la déclaration finale de ce nouveau mouvement, les membres du FID s'expriment ainsi :

« *Nous déclarons avec force l'indépendance absolue de nos organisations et de nos peuples à l'égard de tout État ou groupe de pression. La solidarité avec nos luttes ne saurait être un prétexte pour exercer une quelconque pression sur nos orientations, nos actions et déclarations.* [...] »

« *Nous remercions vivement les personnalités et organisations, à travers le monde, qui, par leur parrainage et la qualité de leurs nombreux messages, ont tenu à honorer et soutenir notre initiative.* [...] »

« *[Le congrès constitutif du Front International de Décolonisation] exprime sa pleine solidarité avec tous les militants anticolonialistes de nos pays emprisonnés dans les geôles françaises ou harcelés par la prétendue « justice » française pour avoir dit non à l'oppression coloniale.* »⁽⁶⁾

Des voix critiques s'élèvent néanmoins. Ainsi, l'ancien député Tematai Le Gayic, bien que membre du parti indépendantiste polynésien Tāvini

(1) Il s'agit notamment du FLNKS, de l'Union pour la libération de la Guadeloupe (UPLG), du Mouvement de décolonisation et d'émancipation sociale (MDES) de Guyane, du Parti pour la libération de la Martinique (Palima) et du Tāvini huira'atira polynésien, mais aussi du mouvement corse Nazione et de représentants des territoires néerlandais de Bonaire et de Sint Maarten.

(2) [Outre-mer la 1^{ère}, « Après Bakou en Azerbaïdjan, les "dernières colonies françaises" en congrès à Nouméa », 23 janvier 2025.](#)

(3) [Charlotte Mannevy, « Les indépendantistes ultramarins s'unissent sur fond de tensions avec l'Azerbaïdjan », Le Monde, 27 janvier 2025.](#)

(4) Vidéo visible [ici](#).

(5) [Outre-mer la 1^{ère}, « Les indépendantistes d'Outre-mer actent la création d'un Front international de décolonisation », 26 janvier 2025.](#)

(6) [Publiée par le PaLiMa.](#)

huira'atira, a publié une tribune dans laquelle il s'oppose au rapprochement avec l'Azerbaïdjan, qu'il qualifie de « *piège géopolitique et opportuniste* ». Il poursuit :

« *Sous couvert de coopération et de soutien aux mouvements souverainistes, ce régime autoritaire tente de s'immiscer dans les luttes progressistes et décoloniales ultramarines. Or, l'Azerbaïdjan ne défend en rien les valeurs progressistes et décoloniales. Il les exploite. S'allier à ce régime, c'est trahir ses propres idéaux.*

« *L'Azerbaïdjan est une dictature ultranationaliste où les opposants politiques sont emprisonnés, les médias censurés et les manifestations interdites. Ce régime méprise les droits des peuples autochtones et persécute les minorités ethniques et religieuses, comme il l'a prouvé en menant une campagne de répression ethnique contre les Arméniens du Haut-Karabagh. En se posant en champion de l'anticolonialisme, Bakou ne fait que recycler un discours qu'il ne s'applique jamais à lui-même. Cette posture n'est qu'un écran de fumée destiné à masquer son propre impérialisme et ses ambitions expansionnistes. [...]*

« *Soyons lucides. On ne peut réclamer l'émancipation en s'alignant aux côtés d'une dictature. [...] Ne sacrifions pas nos idéaux sur l'autel d'intérêts étrangers éloignés de nos aspirations.* »⁽¹⁾

Un soutien également de nature financière

L'Azerbaïdjan a financé le déplacement de la large délégation d'élus indépendantistes calédoniens à Paris en mars 2024 lors de l'examen de la réforme constitutionnelle sur le dégel du corps électoral au Sénat. De plus, la venue à Bakou d'Omayra Naisseline le 18 avril 2024 pour la signature du mémorandum avec le BIG a également été financée par l'Azerbaïdjan⁽²⁾.

Le BIG, quant à lui, continue à organiser des conférences : le 25 juin 2025 s'est ainsi tenue à Bakou une conférence intitulée « *Vers la décolonisation de la Guadeloupe ! Défis et perspectives* », consacrée, selon le site internet de cette organisation, à « *l'île de Guadeloupe* » (sic).

C. LA STRATÉGIE D'INFLUENCE DE LA CHINE

1. Dans le Pacifique, une stratégie d'influence économique et stratégique

L'Indo-Pacifique étant la zone privilégiée d'expression de la puissance chinoise, la présence de cet État autour des outre-mer français du Pacifique est manifeste. Ainsi, « *la Chine concentre ses actions d'influence sur la Nouvelle-Calédonie du fait de sa situation stratégique et des ressources en nickel* »⁽³⁾.

(1) Tribune publiée notamment sur Facebook.

(2) Assemblée nationale, P. Gosselin, D. Rimane, op. cit.

(3) [Revue nationale stratégique, 14 juillet 2025](#).

Nombre d'États du Pacifique sont de taille modeste, parfois économiquement en difficulté, et disposent ainsi souvent de peu d'infrastructures. Cela permet à la République populaire de Chine (RPC) d'exercer son « *soft power* », par exemple à travers ses navires-hôpitaux. Le vaisseau *Silk Road Ark* a ainsi quitté Nauru pour les Fidji le 25 septembre 2025.

Plus largement, l'influence chinoise envers les États insulaires du Pacifique (EIP) se traduit d'abord dans le domaine économique à travers l'initiative des Nouvelles routes de la soie (*Belt and Road Initiative*, BRI), qui permettent le financement d'infrastructures importantes dans ces États. Au Vanuatu, ce sont ainsi un port, un aéroport, et jusqu'au palais présidentiel qui ont été « livrés »⁽¹⁾.

Ces investissements risquent néanmoins de créer une forme de « *dépendance économique [à l'égard de la Chine] et contraindre [les États] à des contreparties* »⁽²⁾. Ainsi, en échange de ces investissements chinois sur leur sol, les EIP doivent rompre toute relation avec Taïwan et ne reconnaître l'existence que d'une seule Chine : la République populaire. Du fait de cette politique, seuls Tuvalu, les Marshall et les Palaos continuent de reconnaître Taïwan dans la région, les autres États ayant rompu ces relations diplomatiques pour en ouvrir avec la RPC⁽³⁾. En outre, la dette de plusieurs EIP est désormais majoritairement détenue par la Chine.

Récemment, lors de la réunion, aux îles Salomon, du Forum des îles du Pacifique, la participation des acteurs non-membres, dont Taïwan, a été interdite. Cette décision du pays-hôte, semblait répondre à une exigence de la Chine, qui lui avait offert du matériel peu avant⁽⁴⁾.

Au-delà de l'aspect économique, la Chine tente d'accroître son positionnement géostratégique en signant des accords sécuritaires bilatéraux avec des États insulaires de la zone, tels que les îles Salomon en avril 2022.

Face à ces ambitions, la France cherche à apparaître comme une « *puissance d'équilibre* » dans le Pacifique, défendant ainsi ses intérêts tant face aux influences chinoises qu'américaines, en renforçant notamment l'intégration régionale de ses collectivités territoriales d'outre-mer⁽⁵⁾.

Cependant, lors d'un sommet aux Fidji le 30 mai 2022, la Chine s'est vue refuser par les EIP la signature d'un accord plus vaste de sécurité et de développement pour le Pacifique, ce qui constitue un réel « *revers diplomatique* » pour elle.⁽⁶⁾

(1) [Bruno Sat, « Au Vanuatu, les investissements chinois se multiplient », Nouvelle-Calédonie la 1^{ère}, 6 juillet 2024.](#)

(2) [Pierre-Christophe Pantz, « Nouveaux horizons : Influence et pénétration de la Chine dans le Pacifique », in Fred Constant, Jean-Christophe Gay, *Atlas des outre-mer*, Autrement, Septembre 2025.](#)

(3) Ibid.

(4) [« La Chine, « Éléphant dans la pièce » au sommet des îles du Pacifique », Outremers 360, 8 septembre 2025.](#)

(5) Ibid.

(6) Ibid.

2. Dans la Caraïbe, une stratégie similaire

Dans la Caraïbe, la Chine adopte une stratégie comparable : des investissements en échange d'une rupture avec Taïwan, qui place les États dans une situation de dépendance.

Ainsi, comme le relève le chercheur Laurent Giacobbi, la RPC a « *bien compris tous les avantages qu'il était possible de tirer d'une plus grande proximité avec ces petits territoires insulaires. La visite à Pékin du Premier ministre de Grenade Dickon Mitchell, début janvier 2025, reçu en grande pompe par le président Xi Jinping, n'est que la plus récente illustration de l'intense pression diplomatique qu'exerce la Chine dans l'arc caribéen.* »

« *La RPC a reçu les visites officielles du Premier ministre de Trinité-et-Tobago Keith Rowley en 2018, du Premier ministre de la Jamaïque Andrew Holness en 2019, de la Première ministre de la Barbade Mia Mottley en 2023, du Premier ministre d'Antigua-et-Barbuda Gaston Browne et du Premier ministre de la Dominique Roosevelt Skerrit en 2024.* »

« *Au-delà d'ambitions commerciales qui s'inscrivent dans le cadre des Nouvelles routes de la soie⁽¹⁾, la RPC nourrit l'espoir de mettre fin à la reconnaissance internationale de Taipei, alors que quatre des douze dernières ambassades taiwanaises se trouvent dans la Caraïbe insulaire⁽²⁾ (Haïti, Saint-Christophe-et-Niévès, Sainte-Lucie et Saint-Vincent-et-les-Grenadines).* »⁽³⁾

Comme, les rapporteurs ont pu le constater à Sainte-Lucie, Taïwan finance aussi des infrastructures dans les États avec lesquels elle entretient des relations diplomatiques : dans la capitale, Castries, c'est le cas du wifi, public et gratuit⁽⁴⁾.

Plus largement pour Laurent Giacobbi, la France « *aurait tout à gagner à montrer davantage d'attention à des États qui disposent chacun d'une voix à l'Assemblée générale de l'ONU* » et qui « *ont déjà pu accéder à des postes à responsabilité au sein de l'instance, comme ce fut le cas pour Saint-Vincent-et-les-Grenadines qui a siégé au Conseil de sécurité entre 2020 et 2022* ».

(1) « Cette vaste entreprise d'interconnexion de routes commerciales repose sur la construction de 1 700 infrastructures de communication, notamment maritimes, ferroviaires, routières, aériennes et numériques. Regroupant en avril 2021 cent quarante pays en Eurasie, Afrique et Amérique latine, cet ouvrage titanique devrait être achevé pour le centenaire de la RPC en 2049. À ce jour, neuf des quinze pays membres de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) en sont partie ainsi que la République dominicaine et Cuba soit onze des quinze pays souverains existant dans les Caraïbes. » [Fred Constant, « La Chine dans les Caraïbes : enjeux géopolitiques et leviers d'influence », Études caribéennes, n° 48, avril 2021.](#)

(2) *En 2018, la République dominicaine a mis fin à ses relations diplomatiques avec Taïwan pour en ouvrir avec la RPC.*

(3) *Laurent Giacobbi, Ifri, op. cit.*

(4) « [Lancement du Wi-Fi gratuit à Castries \(Sainte-Lucie\)](#) », [Martinique France Antilles, 18 janvier 2019.](#)

D. LA RUSSIE

Outre les récentes interventions russes au soutien de la revendication comorienne sur Mayotte (*cf. supra*), « *la Russie a montré un intérêt accru pour les lanceurs européens au centre spatial guyanais (CSG)* »⁽¹⁾. Le ministre russe des affaires étrangères, Sergueï Lavrov, se rend très régulièrement en Amérique du Sud et dans la Caraïbe.

E. UNE INFLUENCE À RELATIVISER

Pour autant, s'il ne faut pas pécher par naïveté, il ne faut pas non plus exagérer l'importance ni l'influence de ces opérations. Ainsi, pour certains observateurs, s'il y a des influences, des déplacements, des conseils, il ne faut pas « *hyper-fantasmer* » les conséquences de ces ingérences. Les États malveillants cherchent des points d'appui pour commettre une action déjà prévue, mais ne mènent pas, par exemple, d'entraînement militaire à cette fin.

(1) [*Revue nationale stratégique, 14 juillet 2025.*](#)

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Recommandation n° 1 : reconnaître la diplomatie ultramarine comme une branche à part entière de la diplomatie française, coconstruite par l'ensemble des acteurs, y compris les collectivités territoriales.

Recommandation n° 2 : dans le décret appliquant l'article 2 de la loi du 13 juin 2025, prévoir que les élus ultramarins participeront aux travaux des comités chargés de définir les normes RUP pour les produits de construction.

Recommandation n° 3 : mener, auprès des institutions européennes, une initiative ayant pour objectif de mettre en place des normes RUP pour d'autres produits que les seuls matériaux de construction.

Recommandation n° 4 : inclure, dans le document de politique transversale « Outre-mer », annexé à chaque projet de loi de finances, des développements spécifiques aux crédits alloués à la diplomatie ultramarine.

Recommandation n° 5 : préciser le rôle des ambassadeurs délégués et rendre public le rapport annuel que chacun d'entre eux rédige sur le bilan et l'évaluation des actions de coopération régionale.

Recommandation n° 6 : améliorer la statistique relative aux échanges économiques des outre-mer avec les États et territoires environnant.

Recommandation n° 7 : intégrer les actions de l'AFD dans l'élaboration des stratégies de bassin.

Recommandation n° 8 : élaborer un programme de formation à la diplomatie à destination de l'ensemble des acteurs des collectivités territoriales ultramarines participant à l'action extérieure de leur collectivité.

Recommandation n° 9 : procéder à une réécriture des dispositions relatives à l'action extérieure des Drom, afin de les unifier en les réunissant dans une division spécifique du CGCT.

Recommandation n° 10 : inscrire dans les dispositions organiques relatives à Saint-Barthélemy et Saint-Martin le fait que leurs autorités sont représentées à la conférence de la coopération régionale Antilles-Guyane.

Recommandation n° 11 : inscrire dans le CGCT l'extension à Saint-Pierre-et-Miquelon du champ de compétence de l'ambassadeur délégué.

Recommandation n° 12 : mener une réflexion sur la nature juridique des contributions dues par les Drom aux organisations internationales au regard du droit des finances publiques locales.

Recommandation n° 13 : examiner dans quelles conditions les collectivités territoriales ultramarines peuvent, au sein des organisations dont elles sont membres, être habilitées à participer, en son nom, aux échanges relevant des compétences de l'État.

Recommandation n° 14 : créer une conférence de la coopération régionale de l'océan Pacifique.

Recommandation n° 15 : créer, dans chaque territoire ultramarin, une équipe consacrée à la diplomatie ultramarine, composée au moins en partie de diplomates, chargée de coordonner l'ensemble des actions sur place et de conseiller les collectivités.

Recommandation n° 16 : créer un conseil national de la diplomatie ultramarine réunissant l'ensemble des acteurs.

Recommandation n° 17 : créer une zone maritime spécifique à Mayotte, sous l'autorité du préfet de ce territoire.

Recommandation n° 18 : examiner la possibilité de relocaliser l'ambassadeur chargé de la coopération régionale pour l'océan Indien dans sa zone de compétence.

Recommandation n° 19 : renforcer l'apprentissage de l'anglais à Wallis-et-Futuna.

Recommandation n° 20 : transférer aux membres de l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna la compétence en matière d'action extérieure.

Recommandation n° 21 : créer un « Erasmus Caraïbe » et entamer des négociations pour conclure des accords d'apprentissage transfrontaliers avec les États voisins.

Recommandation n° 22 : créer une Conférence régionale de sécurité des Antilles, réunissant, outre les Drom antillais, la Guyane, Saint-Martin, Sainte-Lucie et la Dominique.

Recommandation n° 23 : créer, sur le modèle des Académies du Pacifique et de l'océan Indien, une « Académie de la Caraïbe ».

Recommandation n° 24 : créer un poste de conseiller économique à l'ambassade de France à Castries.

Recommandation n° 25 : créer un poste de conseiller diplomatique à la préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Recommandation n° 26 : confier à l'ambassadeur délégué pour la coopération régionale, la rédaction d'un rapport dressant l'état des lieux de la coopération régionale à Saint-Pierre-et-Miquelon et des moyens d'y associer plus étroitement les élus locaux.

ANNEXES

ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

A. AUDITIONS RÉALISÉES DU 20 MARS AU 30 AVRIL 2025 À PARIS

Jeudi 20 mars 2025

– M. Pierre-Yves Chicot, professeur de droit public à l’Université des Antilles ;

Jeudi 3 avril 2025

– Mme. Véronique Bertile, maître de conférences en droit public à l’Université de Bordeaux, ancienne ambassadrice déléguée à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane ;

Jeudi 10 avril 2025

Direction générale des outre-mer

– M. Olivier Jacob, préfet, directeur général des outre-mer ;
– M. Jean-Claude Brunet, ambassadeur chargé de la coopération régionale pour l’océan Indien ;
– M. Arnaud Mentré, ambassadeur chargé de la coopération régionale pour la zone Caraïbes ;
– Mme Margaux Schneider, cheffe du bureau des affaires européennes et internationales ;

Mercredi 30 avril 2025

– M. Fred Constant, professeur de science politique à l’Université des Antilles, ancien ambassadeur délégué à la coopération régionale dans la zone Antilles-Guyane ;

B. AUDITIONS RÉALISÉES DU 13 AU 14 MAI 2025 À SAINT-MARTIN ET SINT-MAARTEN

Mardi 13 mai 2025

Gendarmerie de Saint-Barthélemy et Saint-Martin

- *Commandement de la gendarmerie*
 - Chef d'escadron François Zimmer ;
 - Capitaine François Deneuf Germain.
- *Brigade Territoriale Mobile de Sandy-Ground*
 - Adjudant Jean-Bastien Klimczak, commandant adjoint ;
 - Adjudant Lionel Sabbadin ;
 - Maréchal des logis chef Maxime Cadel.

Collectivité de Saint-Barthélemy

- M. Xavier Lédée, président du conseil exécutif.

Préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin

- M. Cyrille Le Vely, préfet de Saint-Barthélemy et Saint-Martin ;
- M. Fabrice Thibier, secrétaire général ;
- Mme Marie-Hildegarde Chauveau, directrice de cabinet.

Mercredi 14 mai 2025

Collectivité de Saint Martin

- M. Louis Mussington, président du conseil territorial ;
- M. Alex Richards, conseiller du président ;
- Mme Cyrielle Cuirassier, conseillère à l'action extérieure.

Parliament of Sint Maarten (Parlement de Sint-Maarten)

- Mme Sarah Wescot-Williams, présidente.

C. AUDITIONS RÉALISÉES DU 15 AU 16 MAI 2025 EN GUADELOUPE

Jeudi 15 mai 2025

Préfecture de la région Guadeloupe

- M. Xavier Lefort, préfet de la Guadeloupe ;
- M. Franck Dorge, directeur de cabinet.

Commandement de la gendarmerie de Guadeloupe

- Général Christophe Perret, commandant.

Vendredi 16 mai 2025

Conseil régional de Guadeloupe

- M. Patrick Sellin, conseiller régional, président de la commission « Intégration régionale et affaires européennes » ;
- M. Ruddy Blonbou, directeur du cabinet du président ;
- M. Rémy Marcin, collaborateur au cabinet du président ;
- Mme Lydia Barfleur, directrice de la coopération ;
- Mme Emily Siousaram, cheffe de service diplomatie territoriale ;
- Mme Audrey Galvani, cheffe du service coopération opérationnelle.

Cour d'appel de Basse-Terre

- M. Michaël Janas, premier président ;
- M. Éric Maurel, procureur général.

Université des Antilles

- M. Michel Geoffroy, président ;
- M. Rudy Calif, enseignant-chercheur.

D. AUDITIONS RÉALISÉES DU 19 AU 21 MAI 2025 EN MARTINIQUE

Lundi 19 mai 2025

Agence française de développement

- M. Marc Dubernet, directeur régional océan Atlantique ;
- M. Guillaume Chiron, directeur de l’agence en Martinique ;
- Mme Clara Dufresne, conseillère du directeur régional en charge de la coopération dans la zone Atlantique.

Collectivité territoriale de Martinique

- M. Serge Letchimy, président du conseil exécutif ;
- Mme Sandra Drouault, directrice de la diplomatie territoriale.

Mardi 20 mai 2025

Commandement supérieur des forces armées aux Antilles

- Vice-amiral Nicolas Lambropoulos, commandant supérieur des forces armées aux Antilles, commandant de la zone maritime Antilles.

Préfecture de la région Martinique

- M. Étienne Desplanques, préfet ;
- M. Bernard Régnault-Fabre, conseiller diplomatique ;
- M. Paul-François Schira, directeur de cabinet.

Direction interrégionale des douanes Antilles-Guyane

- M. Hugues-Lionel Galy, directeur interrégional ;
- Mme Caroline Legave, adjointe au directeur interrégional ;
- M. Benoît Coeuru, attaché douanier ;
- M. Marceau Cochet, chef du pôle action économique.

Police nationale de la Martinique

- Commissaire divisionnaire, William Lliso, directeur territorial adjoint ;
- M. Éric Érialc, chef du service de gestion des ressources.

Mercredi 21 mai 2025

Commandement de la gendarmerie de la Martinique

- Colonel Bertrand Pallot, commandant en second ;
- Lieutenant-colonel Rodolphe Jean-Gilles.

E. AUDITIONS RÉALISÉES DU 21 AU 23 MAI 2025 À SAINTE-LUCIE

Mercredi 21 mai 2025

Ambassade de France auprès des États de la Caraïbe orientale, de La Barbade et de l'OECO

- M. Francis Etienne, ambassadeur de France ;
- M. Domenico Ditaranto, premier conseiller.

Jeudi 22 mai 2025

Parliament of Saint-Lucia (Parlement de Sainte-Lucie)

– M. Philip J. Pierre, *prime minister, minister for finance, economic development and the youth economy and minister for justice and national security* (premier ministre, ministre des finances, du développement économique et de l'« économie jeune » et ministre de la justice et de la sécurité nationale) ;

– M. Claudius Francis, *speaker of the House of Assembly* (président de l'Assemblée) ;

– Mme Alvina Reynolds, *president of the Senate* (présidente du Sénat) ;

– M. Moses Jn. Baptiste, *minister for health, wellness and elderly affairs* (ministre de la santé, du bien être et des personnes âgées) ;

– M. Shawn A. Edward, *minister for education, sustainable development, innovation, science, technology and vocational training* (ministre de l'éducation, du développement durable, de la technologie et de la formation professionnelle) ;

– Dr. Virginia Albert-Poyotte, *minister for the public service, labour and gender affairs* (ministre du service public, du travail, et des affaires de liées au genre) ;

– M. Alfred P. Prospere, *minister for agriculture, fisheries, food security and rural development* (ministre de l'agriculture, de la pêche, de la sécurité alimentaire et du développement rural).

Organisation des États de la Caraïbe orientale

– Mme Kisha Grant, *manager, office of the director general of the OESC* (directrice de cabinet du directeur général de l'OECO) ;

– M. Simon Delage, conseiller (Expertise France/OECO).

Alliance française de Sainte-Lucie

– Mme Aurélie Gbeffa, directrice.

Service de coopération et d'action culturelle de l'ambassade de France à Castries

- Mme Christiane Bourgeois, conseillère régionale de coopération et d'action culturelle ;
- Mme Justine Gegout-Backes, chargée de mission de coopération technique.

Représentant de la Collectivité territoriale de Martinique auprès de l'ambassade de France à Castries

- M. Jean-Yves Lacascade.

Représentant de la région Guadeloupe auprès de l'OECO

- M. Mendy Kilo, chargé de coopération.

Vendredi 23 mai 2025

Ministry of external affairs of Sainte-Lucia (Ministère des affaires étrangères de Sainte-Lucie)

- M. Esli La Feuillée, *deputy permanent secretary* (secrétaire permanent adjoint) ;
- M. Sheldon Michel, *desk officer « France »* (rédacteur « France ») ;

F. AUDITIONS RÉALISÉES DU 26 JUIN AU 30 OCTOBRE 2025 À PARIS

Jeudi 26 juin 2025

Ambassadeurs thématiques

- M. Arnaud Mentré, ambassadeur chargé de la coopération régionale dans la zone Atlantique.

Jeudi 3 juillet 2025

Ambassadeurs thématiques

– Mme Véronique Roger-Lacan, ambassadrice pour le Pacifique, Représentante permanente auprès de la Communauté du Pacifique et du Programme régional océanien pour l'environnement.

Mercredi 9 juillet 2025

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Direction des Amériques et des Caraïbes

– Mme Nathalie Broadhurst, directrice des Amériques et des Caraïbes ;
– Mme Alexandra Mengué, rédactrice Caraïbes, Mission du Mexique, d'Amérique centrale et des Caraïbes.

Mardi 23 septembre 2025

Ambassade de France au Suriname

– M. Nicolas de Lacoste, ambassadeur de France au Suriname, ainsi qu'auprès de la Caricom.

Conseil économique, social et environnemental de Mayotte

– M. Abdou Dahalani, président ;
– M. Nabilou Ali Bacar, directeur.

Réseau des Talents de l'outre-mer

– M. Jean-Christophe Duton, secrétaire général.

Préfecture de la Guyane

– M. Antoine Poussier, préfet de la Guyane ;
– M. Laurent Delahousse, conseiller diplomatique.

Mercredi 24 septembre 2025

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, Délégation pour les collectivités territoriales et la société civile

- M. Frédéric Cholé, délégué pour les collectivités territoriales et la société civile ;
- Pascal Hajaali, chargé de mission.

Commandement de la gendarmerie d'outre-mer

- Général de corps d'armée Pierre Poty, commandant de la gendarmerie d'outre-mer.

Jeudi 25 septembre 2025

Ministère de l'intérieur, Direction des affaires européennes et internationales

- M. Mathieu Lefebvre, directeur des affaires européennes et internationales ;
- M. Max-Olivier Gonnet, directeur adjoint ;
- M. Jean-Marc André, adjoint au sous-directeur.

Ambassadeurs thématiques

- M. Jean-Claude Brunet, ambassadeur, délégué à la coopération régionale dans la zone de l'océan Indien.

Haut-commissariat de la République en Polynésie française

- M. Alexandre Rochat, haut-commissaire de la République en Polynésie française.

Jeudi 2 octobre 2025

Préfecture de Saint-Pierre et Miquelon

- M. Bruno André, Préfet de Saint-Pierre et Miquelon ;
- Mme Sandrine Montané, Directrice des services du cabinet du Préfet.

Jeudi 9 octobre 2025

Administration supérieure du Territoire des îles Wallis et Futuna

- M. Blaise Gourtay, administrateur supérieur.

Viginum – Vigilance et protection contre les ingérences numériques étrangères

- Mme Anne-Sophie Dhiver, cheffe de service adjointe ;
- Mme Camille George, chargée de mission interministérielle.

Ambassade de France au Brésil

- M. Emmanuel Lenain, ambassadeur de France au Brésil ;
- M. Brice Fodda, ministre-conseiller ;
- Mme Claire Simmons, conseillère étrangère et affaires multilatérales ;
- Commissaire général Patrick Vicente, attaché de sécurité intérieure.

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

- M. Marc Abensour, ambassadeur pour l'Indopacifique.
- M. Romain Leatham, docteur en droit.

Vendredi 10 octobre 2025

Gouvernement de la Nouvelle-Calédonie

- M. Alcide Ponga, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie ;
- M. Gaston Wadrawane, directeur de la coopération régionale et des relations extérieures ;
- M. Patrick Maillet, conseiller du président.

Communauté du Pacifique

- Mme Peggy Roudaut, conseillère principale stratégique et technique au Bureau pour l'Europe

Mardi 14 octobre 2025

Institut d'émission des départements d'outre-mer - Institut d'émission d'outre-mer (Iedom IEOM)

- M. Ivan Odonnat, président de l'Iedom, directeur général de l'IEOM ;
- Mme Marie Aouriri, responsable des cellules stratégie et communication de l'Iedom, et de l'IEOM.

Ambassade de France auprès de l'Union des Comores

- M. Étienne Chapon, ambassadeur de France aux Comores.

Mercredi 15 octobre

Préfecture de Mayotte

- M. François-Xavier Bieuville, préfet de Mayotte.

Jeudi 16 octobre

Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie

- M. Jacques Billant, haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie ;
- M. François Sow, conseiller diplomatique ;
- Mme Anaïs Ait Mansour, directrice de cabinet.

Jeudi 30 octobre

- M. Christophe Rocheland, docteur en géopolitique, consul honoraire de la République de Namibie à La Réunion.

G. CONTRIBUTION ÉCRITE

Ambassade de France auprès de la République coopérative du Guyana et auprès de la communauté caribéenne CARICOM

- M. Olivier Plançon, ambassadeur de France auprès de la République coopérative du Guyana et auprès de la communauté caribéenne Caricom.

ANNEXE N° 2 :

DISPOSITIONS DU CODE GÉNÉRAL DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES RELATIVES AUX COMPÉTENCES EXORBITANTES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ULTRAMARINES EN MATIÈRE D'ACTION EXTÉRIEURE

	Départements	Régions et collectivités territoriales uniques	Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie
Être saisi pour avis (assemblée délibérante) de tous projets d'accords en matière de coopération régionale dans le bassin géographique		Article L. 4433-4 Le conseil régional peut être saisi pour avis de tous projets d'accords concernant la coopération régionale en matière économique, sociale, technique, scientifique, culturelle, de sécurité civile ou d'environnement entre la République française et les États de la mer Caraïbe.			

	Départements	Régions et collectivités territoriales uniques	Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie
		Articles L. 7153-1, L. 7253-1 et L. 7334-1 L'assemblée de [Guyane/Martinique/ Mayotte] est saisie pour avis de tout projet d'accord concernant la [la Guyane/ la Martinique/Mayotte] dans le cadre de la coopération régionale en matière économique, sociale, technique, scientifique, culturelle, de sécurité civile ou d'environnement entre la République française et les États [ou territoires] [situés au voisinage de la Guyane/de la Caraïbe/de l'océan Indien].			

	Départements	Régions et collectivités territoriales uniques	Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie
Être obligatoirement consulté (assemblée délibérante) sur les engagements internationaux, traités ou accords qui interviennent dans ses domaines de compétence			Articles LO. 6213-3, LO. 6313-3 et LO. 6413-3 Le conseil territorial est consulté : 3° Sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des engagements internationaux [de la France] () qui interviennent dans les domaines de compétence de la collectivité ; 4° Sur les traités ou accords, préalablement à leur ratification ou à leur approbation, qui ne sont pas au nombre de ceux mentionnés au premier alinéa de l'Article 53 de la Constitution et qui interviennent dans les domaines de compétence de la collectivité.	Article 9 L'assemblée de la Polynésie française est consultée : 3° Sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des engagements internationaux qui interviennent dans les domaines de compétence de la Polynésie française. Article 10 [Le gouvernement de la Polynésie française est] consulté, préalablement à leur ratification ou à leur approbation, sur les traités ou accords qui ne sont pas au nombre de ceux mentionnés au premier alinéa de l'Article 53 de la Constitution et qui interviennent dans les domaines de compétence de la Polynésie française.	Article 89 al. 1 Le congrès est consulté par le haut-commissaire sur les projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation des traités ou accords qui ressortissent à la compétence de l'État et ont vocation à s'appliquer en Nouvelle-Calédonie.
Être informé de tout projet d'accord qui intervient dans les domaines de compétence de la collectivité			Articles LO. 6253-8, LO. 6353-8, et LO. 6463-8 Le conseil exécutif est informé des projets d'engagements internationaux [de la France] ⁽¹⁾ qui interviennent dans les matières [dans lesquelles la collectivité fixe les règles] [ou qui sont relatifs à la circulation des personnes entre Saint-Barthélemy/Saint-Martin et les États étrangers] ⁽²⁾ .	Article 99 Le conseil des ministres est informé des projets d'engagements internationaux qui interviennent dans les domaines de compétence de la Polynésie française ou qui sont relatifs à la circulation des personnes entre la Polynésie française et les États étrangers.	

(1) Cette mention est absente dans les dispositions relatives à Saint-Martin.

(2) Ne concerne pas Saint-Pierre-et-Miquelon.

	Départements	Régions et collectivités territoriales uniques	Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie
Proposer à l'État de conclure des engagements internationaux en matière de coopération régionale dans le bassin géographique	Articles L. 3441-2, L. 4433-4-1, L. 7153-2, L. 7253-2 et L. 7334-1 [Le conseil régional/départemental/l'assemblée peut] adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux concernant la coopération régionale entre la République française et [les États de la région] ou [en vue de la conclusion] d'accords avec des organismes régionaux [des aires correspondantes], y compris [s'ils dépendent] des institutions des Nations unies.	Articles LO. 6251-14, LO. 6351-14 et LO. 6461-14 Le conseil territorial peut adresser au Gouvernement des propositions en vue de la conclusion d'engagements internationaux [de la France] ⁽¹⁾ concernant la coopération régionale entre la République française, [les États d'Amérique et de la Caraïbe/les États-Unis et le Canada], ou d'accords avec des organismes régionaux de [la Caraïbe/l'Atlantique Nord], y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.			
<u>Dans les domaines de compétence de l'État, dans le bassin géographique, droit du président de l'exécutif Local, de représenter l'État pour négocier et signer des accords</u>	Articles L. 3441-3 al 1, L. 4433-4-2 al 1, L. 7153-3 al. 1, L. 7253-3 al. 1 et L. 7334-4 al. 1 Dans les domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir au président [du conseil départemental/régional/de l'assemblée] pour négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États ou territoires [voisins de la Guyane ou situés, dans la Caraïbe ou sur le continent américain voisin de la Caraïbe ou de la Guyane] [dans la zone de l'océan Indien ou sur les continents voisins de l'océan Indien], ou avec des organismes régionaux des aires correspondantes, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.	Article LO. 6252-15 al 3, LO. 6352-15 al 3 et LO. 6462-14 [Dans les domaines de compétence de l'État], les autorités de la République peuvent délivrer pouvoir au président du conseil territorial ou à son représentant pour négocier et signer des accords [avec un ou plusieurs États ou territoires situés dans la zone de la Caraïbe/des États ou territoires situés dans l'Atlantique Nord] ou avec des organismes régionaux de cette zone géographique, y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies].	Article 38 al. 1 et 3 du statut PF et Article 28 al. 1 et 3 du statut N-C Dans les domaines de compétence de l'État, les autorités de la République peuvent confier au président [de la Polynésie française/du gouvernement] les pouvoirs lui permettant de négocier et signer des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux du Pacifique et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies. [...] Les accords [définis/prévus] au premier alinéa sont soumis[, s'il y a lieu,] à ratification ou à approbation dans les conditions prévues aux articles 52 et 53 de la Constitution.		

(1) Cette mention est absente en ce qui concerne Saint-Martin.

	Départements	Régions et collectivités territoriales uniques	Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie
<u>Dans les domaines de compétence de l'État, dans le bassin géographique, droit du président de l'exécutif Local, de participer aux négociations des accords</u>	Articles L. 3441-3 al 1 et 2, L. 4433-4-2 al. 1 et 2, L. 7153-3 al. 1 et 2, L. 7253-3 al. 1 et 2, L. 7334-4 al. 1 et 2 Dans le cas où il n'est pas fait application des dispositions de l'alinéa [1], le président du conseil général ou son représentant peut être associé, ou participer au sein de la délégation française, aux négociations d'accords de même nature.	Article LO. 6252-15 al. 2, LO. 6352-15 al. 2 et LO. 6462-13 al. 2 Dans les domaines de compétence de l'État, le président du conseil territorial ou son représentant peut être associé, ou participer au sein de la délégation française, aux négociations d'accords avec [un ou plusieurs États ou territoires situés dans la zone de la Caraïbe/ des États ou territoires situés dans l'Atlantique Nord] ou avec des organismes régionaux de cette zone géographique [...].	Article 38 al. 2 du statut PF et Article 28 al. 1 et 3 du statut N-C [Dans les domaines de compétence de l'État,] le président [de la Polynésie française/du gouvernement] ou son représentant peut être associé ou participer au sein de la délégation française aux négociations et à la signature d'accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux du Pacifique et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.		
<u>Dans les domaines de compétence de l'État, dans le bassin géographique, droit du président de l'exécutif Local, de représenter la France dans des organismes régionaux</u>	Articles L. 3441-3 al. 3, L. 4433-4-2 al. 3, L. 7153-3 al. 3, L. 7253-3 al. 3 et L. 7334-3 al. 3 Le président [du conseil général/régional/de l'assemblée] peut être chargé par les autorités de la République de les représenter au sein d'organismes régionaux relevant des catégories mentionnées au premier alinéa du présent article. Les autorités de la République le munissent des instructions et pouvoirs nécessaires.	Articles LO. 6252-15 al. 1, LO. 6352-15 al. 1 et LO. 6462-13 Le président du conseil territorial ou son représentant peut être chargé par les autorités de la République de les représenter au sein d'organismes régionaux [situés dans la zone de la Caraïbe/de l'Atlantique Nord], y compris des organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations Unies. Les autorités de la République le munissent des instructions et pouvoirs nécessaires.	Art. 38 al 4 Le président de la Polynésie française peut être autorisé par les autorités de la République à représenter cette dernière dans les organismes internationaux		

	Départements	Régions et collectivités territoriales uniques	Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie
<u>Dans les domaines de compétences de la collectivité, avec les pays ou organisations du bassin géographique, droit du chef de l'exécutif :</u> <u>- de demander à l'État le pouvoir de négocier des accords</u> <u>- de signer, si l'État l'accepte, les accords ainsi négociés</u>	Articles L. 3441-4, L. 4433-4-3, L. 7153-4, L. 7253-4 et L. 7334-5 Dans les domaines de compétence [du département/de la région/de la collectivité], [les conseils départementaux/régionaux/l'assemblée] peuvent, par délibération, demander aux autorités de la République d'autoriser leur président à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux définis à l'article [L. 3441-3/L. 4433-4-2/L. 7153-3/L. 7253-3/L. 7334-4]. Lorsque cette autorisation est accordée, les autorités de la République sont, à leur demande, représentées à la négociation. À l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à la délibération [du conseil départemental/régional/de l'assemblée] pour acceptation. Les autorités de la République peuvent ensuite [donner, sous réserve du respect des engagements internationaux de celle-ci, pouvoir au président du conseil départemental/régional/de l'assemblée aux fins de signature de l'accord].	Articles LO. 6251-15, LO. 6351-15 et LO. 6461-15 Dans les domaines de compétence de la collectivité, le conseil territorial de [Saint-Barthélemy/Saint Martin/ Saint-Pierre-et-Miquelon] peut, par délibération, demander aux autorités de la République d'autoriser son président à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la France, des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux mentionnés à l'article [LO. 6251-14/LO. 6351-14/LO. 6461-14]. Lorsque cette autorisation est accordée, les autorités de la République sont, à leur demande, représentées à la négociation. À l'issue de la négociation, le projet d'accord est soumis à la délibération du conseil territorial pour avis. Les autorités de la République peuvent ensuite donner, sous réserve du respect des engagements internationaux de [la France], pouvoir au président du conseil territorial aux fins de signature de l'accord.	POSSIBLE SANS AUTORISATION PRÉALABLE DE L'ÉTAT : <i>CF. INFRA</i>		

	Départements	Régions et collectivités territoriales uniques	Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie
<u>Dans les domaines de compétences de la collectivité, droit du chef de l'exécutif :</u> <u>-de négocier des accords sans autorisation préalable de l'Etat ;</u> <u>- de signer l'accord ainsi négocié.</u>	AUTORISATION PRÉALABLE DE L'ÉTAT OBLIGATOIRE : <i>CF. SUPRA</i>			<p>Article 39</p> <p>Dans les domaines de compétence de la Polynésie française, le président de la Polynésie française peut, après délibération du conseil des ministres, négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec tout État, territoire ou organisme international.</p> <p>Les autorités de la République compétentes en matière de politique étrangère sont informées de l'intention du président de la Polynésie française de négocier et, à leur demande, représentées à la négociation au sein de la délégation de la Polynésie française. Elles disposent d'un délai d'un mois à compter de la notification de l'intention de négocier pour s'opposer à la négociation des accords.</p> <p>Les autorités compétentes de la République peuvent confier au président de la Polynésie française les pouvoirs lui permettant de signer les accords au nom de la République.</p> <p>Ces accords sont ensuite soumis à la délibération de l'assemblée de la Polynésie française puis soumis à ratification ou à approbation dans les conditions prévues aux articles 52 et 53 de la Constitution.</p>	<p>Article 29</p> <p>Dans les domaines de compétence de la Nouvelle-Calédonie, le congrès peut autoriser par délibération le président du gouvernement à négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, des accords avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux du Pacifique et avec les organismes régionaux dépendant des institutions spécialisées des Nations unies.</p> <p>Les autorités de la République sont informées de l'autorisation de négocier et, à leur demande, représentées à la négociation au sein de la délégation de la Nouvelle-Calédonie. À l'issue de la négociation, et sous réserve du respect des engagements internationaux de la République, elles confient au président du gouvernement les pouvoirs lui permettant de signer ces accords.</p> <p>Les accords prévus au présent Article sont soumis à la délibération du congrès. En cas d'accord du congrès,</p>

	Départements	Régions et collectivités territoriales uniques	Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie
					ils sont, s'il y a lieu, soumis à ratification ou à approbation dans les conditions prévues aux articles 52 et 53 de la Constitution.
<u>Lorsque l'État mène des négociations dans le domaine de compétence de la collectivité, droit de participer aux négociations</u>	Articles L. 3441-5 al 1, L. 4433-4-4 al. 1, LO. 6252-16, LO. 6352-16, L. 7153-5, L. 7253-5 et L. 7334-8 ⁽¹⁾ Les accords internationaux portant à la fois sur des domaines de compétence de l'État et sur des domaines de compétence [du département/de la région/de la collectivité] sont, dans les cas où il n'est pas fait application [des articles permettant au chef de l'exécutif de le faire lui-même], négociés et signés par les autorités de la République. À sa demande, le président [du conseil départemental/régional/territorial/de l'assemblée] ou son représentant participe, au sein de la délégation française, à la négociation de ces accords.	Article 40 Lorsque l'État prend l'initiative de négocier des accords entrant dans le domaine des compétences de la Polynésie française, le président de la Polynésie française ou son représentant est associé et participe au sein de la délégation française à ces négociations.			

(1) Aucune disposition similaire n'existe pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

	Départements	Régions et collectivités territoriales uniques	Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie
<u>Dans les domaines de compétence de la collectivité, avec les pays du bassin géographique, droit du président de l'exécutif :</u> <u>- de négocier des arrangements administratifs en informant l'État (mais sans avoir besoin d'y être préalablement autorisé) ;</u> <u>- de signer les arrangements administratifs ainsi négociés.</u>			<p>Articles LO. 6252-19, LO. 6352-19⁽¹⁾</p> <p>Dans les domaines de compétence de la collectivité, le président du conseil territorial peut, après délibération du conseil exécutif, négocier, dans le respect des engagements internationaux de la France, des arrangements administratifs avec les administrations de tout État ou territoire d'Amérique ou de la Caraïbe, en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de [Saint-Barthélemy/Saint-Martin]. Les autorités de la République compétentes en matière de politique étrangère sont informées de l'intention du président du conseil territorial de négocier et, à leur demande, représentées à la négociation au sein de la délégation de [Saint-Barthélemy/Saint-Martin]. Elles disposent d'un délai d'un mois à compter de la notification de l'intention de négocier pour s'opposer à la négociation des arrangements administratifs. Les autorités compétentes de la République peuvent confier au président du conseil territorial les pouvoirs lui permettant de signer</p>	<p>Article 16</p> <p>Suivant les modalités définies à l'Article 39, le président de la Polynésie française négocie, dans le respect et pour l'application des engagements internationaux de la République, des arrangements administratifs avec les administrations de tout État ou territoire du Pacifique, en vue de favoriser le développement économique, social et culturel de la Polynésie française.</p> <p>[Art. 39 al. 2 : Les autorités de la République compétentes en matière de politique étrangère sont informées de l'intention du président de la Polynésie française de négocier et, à leur demande, représentées à la négociation au sein de la délégation de la Polynésie française. Elles disposent d'un délai d'un mois à compter de la notification de l'intention de négocier pour s'opposer à la négociation.]</p> <p>Ces arrangements administratifs sont signés par le président de la Polynésie française et approuvés par le conseil des ministres de la Polynésie française. [...]</p>	

(1) Aucune disposition similaire n'existe pour Saint-Pierre-et-Miquelon.

	Départements	Régions et collectivités territoriales uniques	Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie
			<p>les arrangements administratifs au nom de la République.</p> <p>Ces arrangements administratifs sont ensuite soumis à la délibération du conseil territorial [...].</p>		
Droit du président de l'exécutif d'élaborer un « programme-cadre » des négociations internationales qu'il souhaite mener.	Articles L. 3441-4-1, L. 4433-4-3-2, L. 7153-4-1, L. 7253-4-1/L. 7334-7	Dans les domaines de compétence [du département/de la région/de la collectivité], le président [du conseil départemental/régional/de l'assemblée] peut, pour la durée de l'exercice de ses fonctions, élaborer un programme-cadre de coopération régionale précisant la nature, l'objet et la portée des engagements internationaux qu'il se propose de négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux mentionnés à l'article [L. 3441-2/L. 4433-4-1/L. 7153-3/L. 7253-3/L. 7334-4]. [...]			

	Départements	Régions et collectivités territoriales uniques	Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie
Consultation de l'exécutif Local sur les actes de l'Union européenne, et possibilité de proposer des mesures d'application des traités	Articles L. 3444-3, L. 4433-3-2, L. 7334-2 ⁽¹⁾ [Le conseil départemental/régional/l'assemblée] est consulté[e] sur les propositions d'actes de l'Union européenne qui concernent leur [département/région/collectivité] [par les soins du ministre chargé de l'outre-mer].[...] [Le conseil départemental/régional/l'assemblée peut] adresser au Gouvernement des propositions pour l'application des traités sur l'Union européenne et sur le fonctionnement de l'Union européenne.	Articles LO. 6251-13, LO. 6351-13 et LO. 6461-13 ⁽²⁾ Le conseil territorial est consulté par le ministre chargé de l'outre-mer sur les propositions d'actes de l'Union européenne et de la Communauté européenne relatives aux mesures spécifiques à [Saint-Barthélemy/Saint-Martin]. [...] Le conseil territorial peut adresser au Gouvernement des propositions pour l'application des stipulations des traités relatifs à l'Union européenne et à la Communauté européenne applicables à [Saint-Barthélemy/Saint-Martin].	Article 135 Le haut-commissaire soumet à l'assemblée de la Polynésie française les propositions d'actes de l'Union européenne qui sont relatives à l'association des pays d'outre-mer à l'Union européenne.	Article 135 Le haut-commissaire soumet à l'assemblée de la Polynésie française les propositions d'actes de l'Union européenne qui sont relatives à l'association des pays d'outre-mer à l'Union européenne.	Article 89 al. 2 Le congrès est [...] consulté par le ministre chargé de l'outre-mer sur les projets et propositions d'actes de l'Union européenne et de la Communauté européenne relatifs à l'association des pays et territoires d'outre-mer à l'Union européenne et à la Communauté européenne.

(1) *Pas de disposition similaire spécifique aux collectivités territoriales uniques de Martinique et de Guyane.*

(2) *Pour Saint-Pierre-et-Miquelon, la formulation de l'article LO. 6461-13 est un peu différente : « Le conseil territorial est consulté par le ministre chargé de l'outre-mer sur les propositions d'actes de la Communauté européenne et de l'Union européenne pris en application des stipulations des traités relatifs à l'Union européenne et à la Communauté européenne applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon, qui ont des incidences particulières sur la situation de l'archipel. »*

	Départements	Régions et collectivités territoriales uniques	Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie
Participation de l'exécutif local aux négociations avec l'Union européenne	Articles L. 3441-5 al 2 et 3, L. 4433-4-4 al. 2 et 3, L. 7153-5 al. 2 et 3, L. 7253-5 al. 2 et 3 et L. 7334-8 al. 2 et 3 [Le président du conseil départemental/régional/de l'assemblée ou son représentant participe], au sein de la délégation française, à [sa] demande, aux négociations avec l'Union européenne intéressant [le département/la région/la collectivité]. [Il peut] demander à l'État de prendre l'initiative de négociations avec l'Union européenne en vue d'obtenir des mesures spécifiques utiles au développement [du département/de la région/de la collectivité].	Article LO. 6252-17, LO. 6352 17 et LO. 6462 15 Le président du conseil territorial ou son représentant participe, à sa demande, au sein de la délégation française, aux négociations avec l'Union européenne et la Communauté européenne relatives aux relations de [Saint-Barthélemy/Saint Martin/Saint Pierre et Miquelon] avec ces dernières. Le président du conseil territorial peut demander à l'État de prendre l'initiative de négociations avec l'Union européenne et la Communauté européenne en vue d'obtenir des mesures spécifiques utiles au développement de la collectivité.	Article 41 du statut PF et article 30 du statut NC [Le président de la Polynésie française ou son représentant participe/Le président du gouvernement et, le cas échéant, les présidents des assemblées de province, ou leurs représentants, sont associés ou participent], au sein de la délégation française, aux négociations [relatives aux relations entre l'Union européenne et la Polynésie française/ avec l'Union européenne et la Communauté européenne relatives aux relations entre la Nouvelle-Calédonie et ces dernières]. Le président [de la Polynésie française/du gouvernement] peut demander à l'État de prendre l'initiative de négociations avec l'Union européenne en vue d'obtenir des mesures spécifiques, utiles au développement de la [Polynésie française/Nouvelle-Calédonie].		
Adhérer aux organisations internationales		Articles L. 4433-4-5, L. 7153-6, L. 7253-6 et L. 7334-9 [La région/la collectivité peut], avec l'accord des autorités de la République, être [membre associé] des organismes régionaux, mentionnés au premier	Articles LO. 6251-17 al 1, LO. 6351-17 al. 1 et LO. 6461-17 al. 1 La collectivité de [Saint-Barthélemy/Saint-Martin/Saint-Pierre-et-Miquelon] peut, avec l'accord des autorités de la République, être membre associé des organismes régionaux mentionnés à l'article [LO 6251-14/ LO. 6351-14/ LO. 6461-14] ou observateur auprès de ceux-ci.	Article 42 al. 1 La Polynésie française peut, avec l'accord des autorités de la République, être membre ou membre associé d'organisations internationales ou observateur auprès de celles-ci. Elle y est représentée par le président de la Polynésie française ou son représentant.	Article 31 La Nouvelle-Calédonie peut, avec l'accord des autorités de la République, être membre, membre associé d'organisations internationales ou observateur auprès de celles-ci. Elle y est représentée par le président du gouvernement ou son représentant. [...] Les autorités de la République sont informées des organisations internationales, y compris la

	Départements	Régions et collectivités territoriales uniques	Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie
		alinéa de l'article [L. 3441-3 ⁽¹⁾ / L. 7153-3/L. 7253-3, ou [observateur] auprès de ceux-ci.			Communauté européenne, auprès desquelles la Nouvelle-Calédonie est représentée.
<u>Dans les domaines de compétence de la collectivité, être associé aux travaux des organismes régionaux dont la France est membre</u>				Article 42 al. 2 [...] Le président de la Polynésie française ou son représentant peut être associé, avec l'accord des autorités de la République, aux travaux des organismes régionaux du Pacifique dans les domaines relevant de la compétence de la Polynésie française.	

(1) L'article L. 7334-9, concernant le Département-Région de Mayotte, fait référence à l'article L. 3441-3 et non à l'article L. 7334-4, pourtant pris pour référence aux articles L. 7334-5 et L. 7334-7. Cet article L. 3441-3 fait pourtant référence, aussi, aux « territoires situés [...] dans la Caraïbe ou sur le continent américain voisin de la Caraïbe ».

	Départements	Régions et collectivités territoriales uniques	Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie
Demander au Gouvernement (assemblée délibérante) que la France adhère aux organisations régionales du bassin géographique	Articles L. 3441-6, L. 4433-4-5 al. 2, L. 7153-6 al. 2, L. 7253-6 al. 2 et L. 7334-9 [Le conseil départemental/régional/l'assemblée peut] saisir le Gouvernement [de toute proposition] tendant à l'adhésion de la France [aux organismes régionaux auxquels il a le droit d'adhérer].	Articles LO. 6251-17 al 2, LO. 6351-17 al 2 et LO. 6461-17 al. 3 Le conseil territorial de [Saint-Barthélemy/Saint-Martin/Saint-Pierre-et-Miquelon] peut saisir le Gouvernement de toute proposition tendant à l'adhésion de la France à [ces] organismes.			
Désigner des agents territoriaux représentant la collectivité dans les ambassades		Articles L. 4433-4-5-1, L. 7153-10, L. 7253-10 et L. 7334-10 [La région/la collectivité peut], dans les conditions déterminées par une convention avec l'État, désigner des agents publics [de la collectivité territoriale] chargés de [la] représenter au sein des missions diplomatiques de la France.			

	Départements	Régions et collectivités territoriales uniques	Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon	Polynésie française	Nouvelle-Calédonie
Créer une représentation auprès de l'Union européenne		Article L. 4433-4-5-2, L. 7154-2, L. 7254-2 et L. 7334-10 al. 3 [La région/la collectivité peut] instituer une représentation, à caractère non diplomatique, auprès des institutions de l'Union européenne. [Elle] en informe le Gouvernement.		OUI : <i>CF. INFRA</i>	Article 31 Elle peut disposer d'une représentation auprès de la Communauté européenne
Créer des représentations auprès d'autres entités				Article 15 La Polynésie française peut disposer de représentations auprès de tout État ainsi que l'une de ses entités territoriales ou territoire reconnu par la République française ou de tout organisme international dont cette dernière est membre ou tout organisme international du Pacifique. Le président de la Polynésie française négocie l'ouverture de ces représentations et nomme les représentants. Les autorités de la République et l'assemblée de la Polynésie française en sont tenues informées.	Article 32 La Nouvelle-Calédonie peut disposer d'une représentation auprès des États ou territoires du Pacifique. Les autorités de la République sont informées des États et territoires auprès desquels la Nouvelle-Calédonie est représentée.

