

# L'ÉVOLUTION DES POLITIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA ZONE DU PACIFIQUE

*Sylvie André\**

---

*Les politiques menées par l'Union Européenne dans le Pacifique relèvent de trois dispositions différentes des traités successifs.*

*Les premiers accords représentent la traduction de la volonté européenne d'instaurer une politique commerciale commune avec les pays de la zone Pacifique. Ces accords, de type traditionnel, sont passés avec les puissances régionales, telles que l'Australie et la Nouvelle Zélande.*

*Les seconds sont des accords négociés avec les pays dits ACP qui constituent la volet principal de l'aide au développement européenne par l'intermédiaire du FED. Le dernier accord signé à Cotonou en 2000 présente une évolution importante, sous la pression des bilans mitigés des accords précédents ainsi que celle des changements géopolitiques intervenus. Il concerne désormais 14 pays insulaires du Pacifique*

*Le dernier type d'accord définit le régime d'association des PTOM (Pays et Territoires d'Outre-mer) à l'Union Européenne, au nombre de 5 dans le Pacifique. Sa renégociation pose de nombreux problèmes, même si les changements institutionnels imposent une évolution. Ceci explique sans doute le retard pris à la promulgation d'une nouvelle décision.*

---

*The European Union's policy in the Pacific is based on three different and successive treaties.*

*The first types of agreements were set up within the framework of the common commercial policy. These agreements, designed to promote commercial exchanges, are of the traditional sort and operate between the European Union and the regional powers, such as Australia and New Zealand.*

---

\* Présidente de l'Université de la Polynésie Française.

*The second type are accords negotiated with the ACP countries. They constitute the principal source of European aid to the developing countries through the FED (the European Development Fund).*

*The third and last type of agreement is the Cotonou Accord signed in 2000, which goes beyond the limits of previous agreements and reflects geopolitical changes that have occurred since the previous agreements were signed. The Cotonou Accord represents an important evolution in the relationship between the European Union and 14 of the island countries in the Pacific region.*

*The Cotonou Accord also defines the regime of association between the European Union and the five island entities comprising the PTOM (the 'countries and overseas territories in the Pacific').*

*In spite of the important institutional changes contained in the Cotonou Accord, its negotiation poses numerous problems. This accounts for the difficulties and delays associated with its implementation.*

---

L'Union européenne est présente, sous des formes diverses, dans la région Pacifique. Au-delà du cadre de sa politique commerciale extérieure, elle a des accords d'association avec un certain nombre de territoires insulaires en tant que Communauté européenne.

Ainsi, parmi les 20 pays et territoires d'outre-mer (PTOM) énumérés dans l'annexe I de la décision 91/482/CEE du Conseil du 25 juillet 1991, relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté économique européenne,<sup>1</sup> cinq sont situés dans la zone Pacifique: quatre territoires français, Polynésie française, Nouvelle Calédonie et ses dépendances, îles Wallis et Futuna, terres australes et antarctiques françaises et une ancienne colonie britannique, Pitcairn, devenue « *overseas territory* ».

Huit pays ACP («Afrique, Caraïbes, Pacifique») appartiennent à la même zone géographique: Fidji, Kiribati, Papouasie Nouvelle Guinée, îles Salomon, Samoa occidentales, Tonga, Tuvalu, Vanuatu. Ces pays ont donc noué des relations d'association avec la Communauté européenne dans le cadre des conventions de Lomé.

L'accord de partenariat de Cotonou (Bénin) signé le 23 juin 2000 sera de plus étendu aux six pays du Pacifique qui en ont fait la demande: Etats fédérés de Micronésie, République des Iles Marshall, Iles Palaos, République de Nauru, Iles Cook et Nioué.

## **I LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LA RÉGION PACIFIQUE**

Cette politique est essentiellement une politique commerciale du ressort de la Communauté européenne qui s'est développée peu à peu depuis le Traité de Rome sur la

---

<sup>1</sup> JORF, L 263 du 19 septembre 1991.

base de l'article 113 permettant la conclusion d' «*accords tarifaires et commerciaux* » ainsi qu' «*avec un ou plusieurs états ou organisations internationales* ». Dans ce cadre, qui est celui de la politique commerciale commune étendu aux autres politiques communes, le Conseil statue à la majorité qualifiée, et l'acte s'impose à la Communauté ainsi qu'aux Etats membres.

La mise en place progressive d'une politique extérieure et de sécurité commune (PESC) depuis 1987, qui n'est pas une politique intégrée et nécessite l'unanimité pour la prise de décision, a créé quelques difficultés. La C.E. s'appuie notamment sur l'article 235 du traité prévoyant la possibilité d'«*actions nécessaires* » pour «*réaliser l'un des objets de la Communauté* », afin de donner une interprétation extensive de ses compétences. En pratique ceci se traduit désormais par la signature d'accords mixtes (politique commerciale et PESC). Les accords signés dans le cadre de la PESC doivent être ratifiés par chacun des états membres avant d'être mis en œuvre, ce qui en retarde l'application.

En terme de volume d'échanges de biens, de services et d'investissements, l'Union européenne est le premier partenaire économique de l'Australie. Des accords de coopération ont été conclus dans les domaines de la science et de la technologie, de la coopération industrielle, de la coordination de l'aide au développement dans la région du Pacifique ainsi qu'en matière d'énergie et d'environnement.

Par ailleurs le dialogue politique s'est renforcé avec la programmation de deux réunions au niveau ministériel par an entre les deux parties ainsi que de rencontres régulières entre parlementaires européens et australiens.

Avec la Nouvelle-Zélande, la base de la coopération est constituée par des accords préférentiels axés sur les produits agricoles. Ainsi, pendant de nombreuses années, les importations de beurre et d'agneau de Nouvelle-Zélande ont-elles bénéficié d'un accès préférentiel au marché commun. En 1991, a été signé un accord de coopération scientifique et technique dans les domaines de l'agriculture, de la biomasse, de la biotechnologie, de l'environnement, de la sylviculture, des énergies renouvelables ainsi que des technologies de l'information.<sup>2</sup>

## **II L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DES ETATS ACP DANS LA ZONE DU PACIFIQUE**

### **A Les bases juridiques**

Reposant à l'origine sur une association octroyée sur la base de la quatrième partie du traité de Rome, les accords d'association se sont ensuite développés sur la base de l'article 238 du traité modifié par le traité de Maastricht afin de tenir compte de l'accession progressive à l'indépendance des pays africains:

---

<sup>2</sup> *Politiques de l'Union européenne-Relations extérieures*, <http://europa.eu.int>, 3/03/1998.

La Communauté peut conclure avec un ou plusieurs Etats ou organisations internationales des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières.

Cette association négociée et contractuelle s'est traduite par les deux conventions de Yaoundé entre la C.E.E. et les Etats africains et malgache.<sup>3</sup> La convention de Yaoundé prévoyait la possibilité pour les « *Etats dont la structure économique et la production sont comparables à celles des Etats associés* »<sup>4</sup> d'adhérer à la convention.

Sur cette double base, les conventions d'association ont été ouvertes aux états africains anglophones puis aux états des Caraïbes et du Pacifique dont la liste a été dressée par le protocole n° 22 annexé à l'Acte d'adhésion. Les 70 pays ACP ayant adhéré à la convention de Lomé IV ont tu leurs différences et leurs oppositions pour signer une convention multilatérale unique de coopération globale. Cette convention a expiré le 29 février 2000 et les négociations sur la future convention avaient démarré dès septembre 1998.<sup>5</sup> Le Commissaire européen en charge de l'aide au développement avait reçu mandat pour une adaptation approfondie des accords aux évolutions politiques, économiques et sociales des pays ACP.

## **B LES CONVENTIONS DE LOMÉ**

Le principe de partenariat est au centre des conventions qui se sont succédées. La négociation globale, le dialogue avec chaque Etat ACP, la contractualisation et la prévisibilité des ressources d'aide disponible sont à la base de toutes les conventions depuis 1975. Le partenariat s'est peu à peu institutionnalisé avec la mise en place d'un conseil des ministres constitué du Conseil de l'Union européenne, de la Commission et de membres des gouvernements des Etats ACP, d'un comité des ambassadeurs et d'une assemblée consultative.

Toutefois, des adaptations successives ont eu lieu en fonction de l'évolution des besoins ainsi que de la philosophie du développement, donnant à la convention de Lomé un caractère pionnier. En effet, elle a forgé des instruments permettant d'éviter les chocs économiques dus aux fluctuations brutales des marchés, de favoriser les exportations de ces pays, ou encore de subordonner l'aide à la démocratisation des systèmes politiques.

Ainsi, dans les années 1970 ont été mis en place des mécanismes de compensation des pertes de recettes d'exportation pour les secteurs d'activités dont les économies des Etats ACP sont fortement dépendantes. Ces mécanismes, STABEX et SYSMIN, ont été étendus

---

3 1963 et 1969.

4 Art 58 § 2 et 3.

5 « Sept jours Europe », n° 289, 10 novembre 1997.

par la suite aux PTOM. Le STABEX (fonds de stabilisation des recettes d'exportation) concerne une cinquantaine de produits de base. Ses modalités d'utilisation ont été profondément transformées à l'occasion de la convention de Lomé IV, signée en décembre 1989. Par ailleurs, aucun remboursement ne sera exigé. Les fonds doivent compenser des pertes de recettes à l'exportation pour les agents économiques touchés par cette baisse ou être utilisés à des fins de diversification.

Le SYSMIN (facilités de financement spéciales pour les produits miniers créées en 1976) s'applique notamment à la production de bauxite, cobalt, cuivre, étain, fer, manganèse, phosphate et uranium. Des subventions sont accordées si les recettes représentent 15 % des exportations totales du pays (10% pour les Pays moins avancés: PMA) et si la baisse de production atteint 10%. L'instauration de COM (cadre d'obligations mutuelles) a représenté une amélioration sensible car elle oriente l'utilisation des fonds vers un processus de réforme macro-économique et sectorielle. La lenteur des déboursements est cependant un handicap important.<sup>6</sup>

Chaque FED (fonds européen de développement) est attaché à l'exécution de chacune des conventions dans le cadre d'une programmation quinquennale des besoins prioritaires. Le VIIIème FED a défini des axes principaux tels que la formation, l'autosuffisance alimentaire, les infrastructures ou encore les investissements industriels. En 1995, le montant des aides était de 1,5 milliard d'écus dont 145 millions d'aide à l'ajustement structurel et 828,5 millions d'aides programmables<sup>7</sup> dont les aides à projets. Alors que l'aide à projets a un impact relativement limité surtout dans le secteur agricole, l'appui à l'ajustement structurel, exclusivement sous forme de dons, permet à la Communauté de fournir un soutien efficace aux programmes de stabilisation, soutien dont l'approche est désormais faite sur la base de négociations paritaires.

Les préférences commerciales accordées aux Etats ACP par la Communauté Européenne obéissent à trois principes qui font leur originalité:

l'aide est stable et prévisible, 10 ans pour Lomé IV,

ces préférences sont décidées d'un commun accord, ne peuvent être modifiées unilatéralement par l'Union européenne,

les préférences commerciales sont par définition non réciproques. L'accès généralisé et en franchise de droits est garanti aux produits manufacturés et transformés, y compris les textiles

---

6 Commission européenne, *Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21ème siècle*, 1997.

7 Idem.

et les vêtements. Pour les produits agricoles, l'accès est contingenté mais les prix d'achat sont élevés et les règles d'origine relativement libérales.

Toutefois l'intérêt de ce système préférentiel s'érode en même temps que baissent les droits de douanes conformément à l'objectif de libéralisation du commerce mondial poursuivi par le GATT. Le conseil du GATT a d'ailleurs estimé que la convention de Lomé contrevenait au principe du libre échange et qu'elle était discriminatoire envers les autres pays moins avancés (PMA). L'Union européenne a obtenu une dérogation dont le principe est reconsidéré chaque année. De plus L'OMC a condamné en septembre 1997 le régime commercial préférentiel accordé aux pays ACP producteurs de bananes.

En relation avec la fin du conflit Est/Ouest, la Convention de Lomé IV a été l'un des premiers accords de coopération comportant une dimension politique explicite avec l'introduction d'une clause relative au respect des droits de l'homme. Cette clause a été étendue par l'article 5 de Lomé IV révisé en 1995 au respect des principes démocratiques, de l'état de droit et de la bonne gestion des affaires publiques. Le principe d'une programmation de l'aide en deux tranches, qui en limite le caractère automatique, a par ailleurs été retenu.

Enfin la Convention de Lomé IV permet de mettre en évidence des changements de priorité de l'aide au développement: appui au développement social (aide budgétaire, sécurisation des dépenses sociales), actions en faveur du développement durable, de la préservation de l'environnement, aides aux réformes institutionnelles, au renforcement de la société civile, au développement des capacités administratives...

Toutefois, le *Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21<sup>ème</sup> siècle* conclut à l'insuffisance des adaptations successives et à la nécessité de réformes profondes de l'aide au développement de l'Union européenne.

### ***C La nécessaire évolution de l'aide au développement de l'Union européenne***

L'évaluation globale de l'aide au développement des pays ACP contraint à conclure à une efficacité limitée. Alors qu'il y a vingt ans ces pays réalisaient 3% des échanges internationaux, ils ne représentent désormais que 1,5% du commerce mondial. Les préférences commerciales ne leur ont pas permis de diversifier leurs exportations de manière significative, ni de gagner des parts de marché dans les Etats membres.

Ces résultats mitigés ont mis en évidence l'importance des facteurs institutionnels et macro-économiques dans le développement, ainsi l'instabilité politique, la mauvaise gestion des affaires publiques jouent-elles un rôle important dans la stagnation économique de certains pays ACP. Il en est de même de l'instabilité des taux de change ou encore de politiques d'affectation des ressources inefficaces.

Par ailleurs la disparition de la politique des blocs remet en cause les équilibres géostratégiques. Les équilibres économiques mondiaux ont été, eux aussi, profondément transformés par la libéralisation mondiale des échanges, par l'émergence de nouveaux pays industrialisés, ainsi que par l'apparition progressive de stratégies économiques et commerciales régionales.

Ces deux facteurs conjugués, efficacité limitée et changements des conditions mondiales, conduisent à repenser les priorités et les formes de l'aide au développement de l'Union européenne.

*Le Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays ACP à l'aube du 21<sup>ème</sup> siècle* met l'accent sur la diversité des pays ACP, tant au point de vue géographique, qu'économique et politique. Ainsi, les huit états du Pacifique forment-ils un ensemble, même s'il est hétérogène. La Papouasie Nouvelle Guinée représente 70% de la population totale, alors que Tuvalu compte à peine 9000 habitants. Le revenu par tête est de 710 USD au Kiribati, alors qu'il est de 2130 USD à Fidji. Toutefois ces états ont un certain nombre de points communs: le caractère insulaire et la petite taille de ces économies les rendent très vulnérables aux facteurs externes. Ils dépendent des échanges commerciaux et sont exposés à des catastrophes naturelles telles que les cyclones. Ils ont donc des problèmes spécifiques de transport et de communication ainsi que de préservation des ressources naturelles. Ces caractéristiques amènent la Commission européenne à considérer que leur intégration dans le commerce mondial dépend de leur capacité à nouer des liens avec les économies à croissance rapide du «pacific Rim» avec l'appui de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande. L'aide européenne leur permettrait dans ce cas d'éviter une dépendance trop étroite à l'égard des «puissances» régionales.

D'ores et déjà, la Papouasie Nouvelle Guinée participe depuis 1989 au processus de libéralisation engagé dans le cadre de l'APEC (Asia Pacific Economic Cooperation). Deux organisations régionales déjà anciennes sont amenées à redéfinir leur rôle depuis la signature du traité de dénucléarisation du Pacifique de Rarotonga par la France le 25 mars 1995. La Commission du Pacifique Sud créée en février 1947 rassemble 27 états ou territoires de la région et joue un rôle important d'expertise technique en matière de développement rural, de pêche... Elle a adopté un nouveau nom lors de la tenue de sa 37<sup>ème</sup> conférence: Commission des îles du Pacifique (COMPAC), traduisant sa volonté de se concentrer sur les questions spécifiques aux territoires insulaires océaniques. Pour sa part, le Forum du Pacifique Sud, assemblée des chefs de gouvernements de 16 états indépendants et de territoires librement associés, né en 1971, doit recentrer ses objectifs.<sup>8</sup> mais les TOM français participent déjà à certains de ces organismes satellites tels que la

---

8 Philippe Auberger, *Rapport fait au nom de la Commission des finances sur le projet de loi de finances pour 1998*, annexe n°37.

SOPAC (South Pacific Applied Geoscience Commission) ou le Conseil du tourisme du Pacifique Sud.<sup>9</sup> A travers ces organisations régionales s'effectue un rapprochement des PTOM avec les pays ACP ainsi qu'avec les grands pays de la zone.

L'accent mis sur l'intérêt d'une telle coopération n'est pas une façon pour l'Union européenne d'envisager une diminution de son aide au développement mais plutôt de mieux la cibler et d'en améliorer l'efficacité.

#### ***D Le nouvel accord de partenariat de Cotonou (Bénin)***

Signé, comme nous l'avons dit, le 23 juin 2000, cet accord intègre les recommandations du *Livre vert sur les relations entre l'UE et les pays ACP*, et modifie substantiellement les principes adoptés pour les conventions précédentes.

Il est conclu pour une durée plus longue: vingt ans au lieu de dix ans. Il peut être révisé tous les cinq ans, alors même que les protocoles financiers sont toujours établis pour 5 ans.

Cet accord associe politique, commerce et développement. Il repose sur 5 axes majeurs:<sup>10</sup>

- une dimension politique globale
- l'encouragement d'approches participatives,
- une orientation renforcée vers l'objectif de la réduction de la pauvreté,
- la mise en place d'un nouveau cadre de coopération économique et commerciale,
- une réforme de la coopération financière.

Parmi les principes fondamentaux apparaît celui de la différenciation et de la régionalisation de la coopération: « les modalités et les priorités de la coopération varient en fonction du développement du partenaire, de ses besoins, de ses performances et de sa stratégie de développement à long terme. Une importance particulière est accordée à la dimension régionale. Un traitement particulier est accordé aux pays les moins avancés. Il est tenu compte de la vulnérabilité des pays enclavés et insulaires »<sup>11</sup> La cinquième partie du projet d'accord est consacrée à ce dernier sujet et l'annexe VI donne la liste des pays relevant du « traitement particulier » posé plus haut. Tous les pays du Pacifique figurent en fait sur cette liste.

---

9 Yves Pimont, *Les Territoires d'Outre-mer*, PUF, 1994.

10 Cf le préambule de la proposition de décision du Conseil concernant la conclusion de l'accord de partenariat entre les Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres d'autre part.

11 Cf article 2 de la première partie du projet d'accord présenté par la Commission.



Le volet politique met l'accent sur le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'Etat de droit. Il insiste sur l'engagement des pays ACP à assurer une bonne gestion des affaires publiques et prévoit des consultations en cas de corruption grave. Cependant les pays ACP ont manifesté leur inquiétude à ce sujet: l'introduction de critères de « bonne performance » dans la gestion des aides ou de « bonne gouvernance » liés à une conditionnalité des aides risque selon eux d'être contre productif en pénalisant les pays ACP les plus pauvres. Ce volet met aussi en place des procédures de prévention des conflits ainsi que de gestion des problèmes posées par les migrations entre pays ACP ou entre eux et l'Union Européenne.

La coopération financière et technique se fera de moins en moins sous forme d'aides à projets et de plus en plus sous forme d'appui aux réformes macro-économiques et aux politiques sectorielles, ainsi que d'aides directes aux budgets. Si les Etats ACP restent les interlocuteurs privilégiés de la Communauté Européenne, désormais les organisations régionales, les entreprises du secteur privé de ces pays ainsi que les collectivités locales et d'autres acteurs non étatiques (organisations non gouvernementales par exemple) sont éligibles à un soutien financier au titre de l'accord, permettant le développement de projets régionaux comme de microréalisations et de la coopération décentralisée. La société civile sera davantage consultée et associée aux programmes. Un séminaire régional a eu lieu sur ces thèmes à Fidji du 21 au 24 mars 2000. Les pays ACP ont manifesté leur intérêt mais ont souligné les capacités limitées de tous les acteurs qui font de ce processus de participation élargie un processus fragile.

Le volet commercial est lui aussi novateur. Il vise à rendre les accords compatibles avec les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) tout en laissant du temps aux pays ACP pour s'adapter. Ainsi un calendrier prévisionnel permet-il à ceux-ci de conserver le régime préférentiel non réciproque actuel jusqu'en 2008. A partir de cette date l'Union européenne mettra en place un traitement différencié entre les 39 pays les moins développés, enclavés ou insulaires et les 31 pays plus développés. Pour les premiers, le régime « Lomé » ne sera pas remis en cause au moins jusqu'en 2020. Pour les seconds, ils devront signer des accords de partenariat économique, respectant les principes de libre échange. Ils pourront les négocier et les signer au niveau national ou encore au niveau régional. Pour ceux qui estimeraient ne pouvoir libéraliser leurs échanges, on étudiera la possibilité d'accords alternatifs. L'ouverture des marchés, pour les pays signataires d'accords de partenariat économique, devra être progressive et effective en 2020.

Le nouvel accord de partenariat peut constituer une aide efficace au développement en mettant l'accent sur les réformes structurelles et en favorisant l'intégration des économies des pays ACP à l'économie régionale et mondiale.

La réorientation de la relation Union européenne/ pays ACP a d'ores et déjà des conséquences sur la relation Union européenne/ pays et territoires associés dans le

Pacifique, étant donné les nombreux points communs entre ces deux types de pays, les progrès vers l'autonomie de gestion ainsi que l'accroissement des compétences des TOM français. Il faut souligner cependant la différence très importante des niveaux de vie et de développement entre la Polynésie française, la Nouvelle Calédonie d'une part et les pays ACP du Pacifique d'autre part.

### III LE RÉGIME D'ASSOCIATION DES PTOM

Parties intégrantes des Etats dont ils relèvent, ce qui est le cas des territoires français, colonie ou pays dont «un Etat membre assure les relations extérieures», les PTOM sont liés à la Communauté Européenne par des accords parmi les plus avantageux. En effet, le régime de l'association des PTOM est un régime intermédiaire entre l'intégration et le régime appliqué aux pays tiers, en particulier les pays dits «ACP» et il est la conséquence des «relations particulières» qu'entretiennent ces territoires non européens avec certains états membres.

Ce sont la quatrième partie du traité de Rome du 25 mars 1957 ainsi que celle du traité d'Amsterdam, avec des modifications d'ordre technique, qui définissent le cadre de l'association des pays et territoires d'Outre-mer à l'Union européenne dans ses articles 182 à 188.

Le but essentiel de l'association est «la promotion du développement économique et social des pays et territoires». L'article 183 précise les objectifs en matière d'échanges commerciaux, d'investissement communautaire et de droit d'établissement des ressortissants et des sociétés. Les principes sont clairs. En matière économique, le régime applicable à l'Etat européen avec lequel le PTOM entretient des relations particulières est étendu aux autres états membres en vertu du principe de non-discrimination. Ainsi, en Polynésie française, les marchandises en provenance de la CEE acquittent-elles les mêmes droits de douanes que les marchandises en provenance de la métropole, droits inférieurs à ceux acquittés pour les marchandises en provenance des pays tiers. Parallèlement, les importations en provenance des PTOM, excepté le rhum, sont dispensées de droits de douane dans tous les Etats membres.

En matière d'établissement le principe est celui de l'application du droit communautaire, c'est à dire celui de la libre circulation et de la liberté d'établissement.<sup>12</sup> Notons que par ailleurs les habitants des TOM français sont citoyens de l'Union: «Est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un état membre.»<sup>13</sup>

---

12 Cf art 8, art 52 et suivants du Traité sur l'Union européenne (Maastricht).

13 Art 8.1 du traité de Maastricht. En revanche, les ressortissants des PTOM britanniques ne bénéficiant pas de la pleine citoyenneté britannique («full British citizenship») ne sont pas citoyens de l'Union européenne.

Toutefois des conventions ultérieures devraient régler la liberté de circulation des travailleurs des états membres ou des PTOM en fonction des dispositions qui régissent «la santé publique, la sécurité publique et l'ordre public.» (art 186). Une convention relative aux modalités et à la procédure de l'association (art187) notamment en ce qui concerne le droit d'établissement a été annexée au traité de Rome, permettant des «*dispositions particulières*» aux PTOM. Ces conventions requièrent l'unanimité des Etats membres.

Depuis, des décisions du Conseil<sup>14</sup> viennent préciser les termes de l'association des PTOM. L'avant dernière date, comme nous l'avons dit, du 25 juillet 1991. Elle a été signée pour 10 ans avec une révision prévue à mi-parcours. Cette révision a rencontré des difficultés car l'un des états membres, en l'occurrence les Pays-Bas, s'opposait aux modifications proposées par la Commission sur le régime commercial. La décision de 1991 a été finalement modifiée en 1997 et prorogée par la décision du 25 février 2000 applicable jusqu'au 28 février 2001.

#### IV LE CONTENU DES DÉCISIONS SUCCESSIVES D'ASSOCIATION

Depuis la première décision du 25 février 1964, le contenu des décisions, en matière financière comme de libre circulation, tend à se rapprocher davantage du régime d'association avec les pays tiers, surtout les pays ACP, que d'une intégration plus grande à l'Union européenne, en particulier sous la pression de l'obtention par les TOM français d'une plus grande autonomie d'administration et de gestion. Ainsi, la dernière proposition de décision du 15 novembre 2000 fait-elle de nombreuses références à l'accord de Cotonou. Toutefois, le régime d'association des PTOM demeure un régime octroyé et non résultant d'un accord comme dans le cas des pays ACP.<sup>15</sup>

##### A Un volet financier

Comme les pays ACP, les PTOM bénéficient des concours financiers du Fonds européen de développement (FED), et plus particulièrement ceux qui sont considérés comme les moins développés, ce qui est le cas de Wallis et Futuna pour la France, ainsi que de prêts sur ressources propres de la BEI.

Le FED comporte deux parties distinctes: des dotations programmables (programme indicatif + dotation pour projets régionaux) dont la France effectuait la répartition de la masse globale accordée au titre des PTOM, des ressources non programmables constituées de prêts spéciaux (capitaux à risques) du FED, des ressources du STABEX, du SYSMIN, de

---

14 Première décision 64/349/CEE, du 25 février 1964.

15 Cf Daniel Dormoy, *Association des pays et territoires d'Outre-mer à la Communauté européenne*, fascicule 743, ed du Juris-classeur.

bonifications d'intérêt sur les prêts BEL, d'aides d'urgence et d'aides à l'accueil des réfugiés.

Le STABEX bénéficiait plus particulièrement aux producteurs de coprah de la Polynésie française, alors que les ressources du SYSMIN étaient utilisées par la Nouvelle-Calédonie dans le cadre de la production de nickel. La dernière proposition de décision prévoit désormais un soutien spécifique en cas de fluctuation des recettes d'exportation, se substituant au STABEX et au SYSMIN.

Lors de la révision à mi-parcours de la décision d'association, entérinée lors du Conseil européen de Cannes (juin 1995) les concours financiers globaux au titre du VIIIème FED ont été portés à 165 millions d'écus (+17.9%) et à 35 millions d'écus pour la BEI (+40%). L'annexe IIA et IIB du dernier projet de décision fixe le montant global du IXème FED à 175 millions d'euros (+6%) et le montant maximum autorisé pour les prêts de la BEI à 20 millions d'euros (- 42,85%), marquant ainsi une diminution de l'effort financier de l'Union européenne en direction des PTOM.

S'inspirant de l'accord de Cotonou, La Communauté Européenne accorde une aide privilégiée aux PTOM les moins avancés et introduit un critère de « bonne performance » dans l'allocation des ressources du FED. Ainsi, Wallis et Futuna est-il le seul PTOM du Pacifique à figurer dans la liste des PTOM considérés comme les moins développés, ce qui lui vaut de recevoir une allocation du FED sensiblement égale à celle de la Nouvelle-Calédonie, alors que le Territoire est bien moins étendu et dix fois moins peuplé.

Malgré la mise en place de structures ad hoc, telles qu'un « ordonnateur du PTOM », d'un délégué de la Commission européenne pour le Pacifique, de « payeurs délégués » dans les PTOM et les pays membres, les modalités d'utilisation des ressources communautaires étaient complexes et les procédures rigides, aussi les taux d'utilisation de ces ressources se situent-ils souvent entre 50 et 65% de la masse globale suivant les territoires, ce qui ne manque pas d'être décevant quand on connaît leurs besoins. La nouvelle proposition de décision prévoit de rénover profondément la gestion des fonds en accordant davantage d'autonomie aux « *autorités compétentes des PTOM* ».

La procédure s'inspire de celle du FEDER (fonds européen d'orientation de développement régional) dont bénéficient entre autres les DOM français. Les « autorités compétentes » définissent des axes prioritaires et établissent un Document Unique de Programmation (DOCUP) qui est adopté en une seule fois par le comité FED/PTOM. « *Le PTOM concerné assure en premier ressort la responsabilité du contrôle financier de l'intervention* ». <sup>16</sup> Il en assure aussi la programmation et la gestion.

---

16 Article 32 de la proposition de décision du 15 novembre 2000.

Le statut d'association permet aux PTOM d'être éligibles à la fois à l'aide budgétaire au développement ainsi qu'à certains programmes communautaires (formation, aide aux entreprises, recherche, culture).

Il est à noter que les ressources per capita affectés aux PTOM sont plus importantes que celles consacrées aux pays ACP alors que le volet financier est à peu près le même, et bien que la totalité soit infiniment supérieure.<sup>17</sup> Toutefois la dernière proposition de décision démontre une diminution du montant de l'aide per capita en même temps qu'un souci de responsabiliser davantage les autorités des PTOM dans la gestion des aides. Le statut d'association tend donc à se rapprocher de plus en plus du statut négocié des pays ACP.

**B Un volet commercial reconduit un système de préférence à l'importation dans la Communauté pour les produits originaires des PTOM**

La décision d'association de 1991 a mis en place un total libre accès des produits des PTOM au marché européen, ce qui n'est le cas que pour les produits industriels et certains produits agricoles des ACP. Aucune limitation quantitative n'était prévue excepté pour le rhum, et désormais le riz et le sucre.<sup>18</sup> De telles facilités supposent que la CEE puisse contrôler l'origine des marchandises. Les produits doivent être entièrement obtenus ou suffisamment transformés dans les PTOM. Une telle disposition ne manque pas de susciter des problèmes en particulier, pour la zone Pacifique, en ce qui concerne les produits de la pêche, dont les prises des armements étrangers susceptibles d'être transformées sur place.

En outre, depuis 1991 existe la facilité dite du « transbordement », qui autorise le libre accès au marché de la CE pour les produits non originaires mis en libre pratique dans les PTOM. La dernière proposition de décision s'efforce de cadrer des pratiques d'aides officielles qui favorisaient ce genre de transactions.

A l'inverse de ce régime de libre accès, les PTOM peuvent instaurer des droits d'entrée et des limitations quantitatives compte tenu des nécessités actuelles de leur développement.<sup>19</sup> Cependant, ceux-ci ne doivent pas donner lieu à discrimination entre les différents états membres. Des mesures spécifiques visent à favoriser les échanges économiques entre PTOM ou avec les pays ACP.

La dernière proposition de décision insiste sur la nécessité de mise en place de normes et de réglementations conformes à celles de la CE et de l'OMC en matière de productions

---

17 Notes et études documentaires 16 juin 1997, *L'Avenir statutaire de la Nouvelle-Calédonie*, la documentation française.

18 Dans ces secteurs le problème est né de l'autorisation de cumul d'origine ACP/PTOM visant à favoriser leurs relations économiques mais mettant en difficulté le marché intérieur de l'UE.

19 Cf art 106 de la décision 91/482/CEE.

afin de faciliter l'accès de celles-ci au marché mondial. En matière de commerce, la proposition de décision est plutôt légèrement en retrait par rapport à la précédente, veillant avant tout à ne pas trop contrevenir aux règles du commerce mondial.

Dans le cas de la Polynésie française, compte tenu de l'éloignement géographique, de la structure de l'économie dont les secteurs primaires et secondaires sont réduits ainsi que de la surévaluation du Franc Pacifique, ce volet commercial semble peu susceptible de développer des exportations vers les états membres et d'améliorer le taux de couverture.

**C Un volet relatif aux règles d'établissement et de prestation de services des ressortissants, sociétés et entreprises des états membres dans les PTOM**

En la matière, les PTOM bénéficient d'un régime spécial en fonction de l'article 227, alinéa 3 du traité d'Union européenne, défini aux articles 131-136.

Alors qu'en matière de libre circulation le droit communautaire est susceptible de s'appliquer, en fait, l'absence de convention prévue à l'article 135 du Traité de Maastricht<sup>20</sup> en rend le principe inapplicable dans les PTOM. C'est en effet ce qu'ont conclu aussi bien le juge français que le juge communautaire.<sup>21</sup>

La décision d'association de 1964 a étendu la liberté d'établissement à la libre prestation de service. Il en résulte que sauf en cas de non-réciprocité, les ressortissants des états membres peuvent s'installer librement dans les PTOM. Ainsi la Cour de justice des communautés européennes a-t-elle condamné la France pour manquement parce que l'assemblée territoriale de Polynésie française de même que la Nouvelle Calédonie n'avaient pas pris les dispositions permettant l'application de ce principe.<sup>22</sup> En 1995, la Commission a redemandé à la France de se mettre en conformité avec ce principe, faute de quoi elle saisirait à nouveau la Cour de justice.<sup>23</sup>

Pourtant, lors de la négociation de la dernière décision, la France a obtenu que des dispositions spéciales soient prises conformément à l'article 187 du Traité d'Amsterdam. L'article 232 de la décision d'association du 25 juillet 1991 permet aux PTOM de demander à la Commission de Bruxelles d'établir des limitations au droit d'établissement des ressortissants des Etats membres, pour des secteurs déterminés et des périodes limitées dans le temps pour autant que de telles dispositions « soient limitées à de secteurs sensibles

---

20 Cf ci-dessus.

21 CE, 12 mai 1989, Ministère de DOM-TOM c/ Piermont et arrêt de la cour de justice des communautés européennes du 12 décembre 1990, Kaefer et Procacci c/ Etat français.

22 Arrêt du 12 Décembre 1990, Commission c/ France.

23 Réponse de JJ Queyranne au Sénateur Daniel Millaud au Sénat, le 27 novembre 1997, cité in Tahiti Pacifique, janvier 1998.

*dans l'économie du PTOM concerné et s'inscrivent dans le but de promouvoir ou de soutenir l'emploi local ».*

La dernière proposition de décision reprend la possibilité pour les PTOM de donner une préférence à leurs habitants et supprime même la clause d'autorisation préalable par la commission. Elle répond ainsi partiellement à une demande pressante des PTOM.

#### **D Un volet institutionnel**

Bien qu'à l'origine le régime d'association soit un régime octroyé, les PTOM français ont souvent participé à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions. L'évolution de leur statut a conduit à étoffer ce volet au cours des décisions successives. La décision d'association de 1991 a été élaborée à partir de réunions tripartites qui ont abouti à la proposition de la Commission au Conseil des ministres. Elle met en place un partenariat sur une base consultative, prévoyant la constitution de groupes de travail permanents ou spécifiques entre les trois partenaires. « *Les avis des groupes de travail sont dûment pris en compte par la Commission* » et « *font en outre, le cas échéant, l'objet de propositions de la Commission...* ». <sup>24</sup> La dernière décision institutionnalise ce partenariat au niveau des groupes de travail et crée un forum PTOM, qui réunit une fois par an les autorités des PTOM, les représentants des Etats membres concernés et la Commission.

Notons enfin que la Polynésie française dispose d'un représentant permanent auprès de la Communauté et que la France a officialisé le partenariat en soumettant les textes relatifs au FED à l'Assemblée territoriale de Polynésie française avant même les dispositions prévues dans la dernière décision (DOCUP).

#### **V L'AVENIR DU RÉGIME D'ASSOCIATION DES PTOM**

Le gouvernement de la Polynésie française a développé une réflexion tendant à mettre en évidence les contraintes des décisions d'association.

D'une part la balance entre la perte financière induite par le régime préférentiel de droits d'entrée<sup>25</sup> accordé aux états membres en fonction du principe de non-discrimination et les aides diverses octroyées par la Communauté Européenne est selon lui déficitaire.

D'autre part, la réciprocité en matière de liberté d'établissement apparaît comme un frein à l'océanisation des cadres et comme un facteur de croissance du chômage des

---

24 Articles 234 à 236 de la décision du Conseil 91/482/CEE.

25 Les droits d'entrée constituent une des ressources principales du budget du Territoire de Polynésie française, qui, dans le cadre d'une intégration progressive à l'Union européenne devraient être peu à peu réduits. C'est dans cette perspective que l'on peut apprécier l'effort du gouvernement pour mettre en place une TVA (impôt à la consommation), susceptible de se substituer progressivement aux droits d'entrée.

Polynésiens. Un récent rapport du Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française recommande de mettre en place des restrictions d'accès au marché du travail, qui, si elles sont théoriquement possibles dans le cadre de la dernière décision d'association, sont pratiquement difficiles à mettre en œuvre car elles sont contraires aux principes constitutionnels de l'égalité des citoyens et de la liberté d'aller et de venir sur le territoire de la République.<sup>26</sup> En effet, le même régime devant être appliqué aux ressortissants métropolitains et aux ressortissants des états membres en vertu du principe européen de non-discrimination, l'établissement des Français métropolitains serait lui aussi soumis à restriction. Il apparaît d'ailleurs que si pression il y a sur le marché du travail, elle est effectivement davantage du côté des français métropolitains que des Européens.<sup>27</sup>

Enfin, la Polynésie française a le sentiment que ses acquis statutaires en matière d'autonomie de gestion et de compétences sont menacés par la montée en puissance du droit communautaire dans l'ordre juridique national.

La déclaration n° 36 annexée au traité d'Amsterdam et adoptée le 17 juin 1997, fixait un cadre satisfaisant pour un réexamen du régime d'association.<sup>28</sup>

La conférence reconnaît que le régime spécial d'association des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), résultant de la quatrième partie du traité instituant la Communauté européenne, a été conçu pour des pays et des territoires nombreux, de vaste superficie et à la population importante. Ce régime n'a que peu évolué depuis 1957.

« La conférence observe qu'aujourd'hui, les PTOM subissent pour la plupart un retard structurel important, lié à des contraintes géographiques et économiques particulièrement handicapantes. Dans ces conditions, le régime spécial d'association tel qu'il a été conçu en 1957 ne peut plus répondre efficacement aux enjeux de développement des PTOM.

La proposition de décision du 15 novembre 2000 ne prend que partiellement en compte les demandes des PTOM en matière d'évolution du régime d'association. Ainsi, pour des raisons de calendrier, la création d'un fonds particulier pour les PTOM, différent du FED, et mettant en place un financement budgétaire, a-t-elle été repoussée au début de 2007.

---

26 Certains commentateurs font cependant état de précédents en matière de discrimination positive et envisagent même une réforme constitutionnelle permettant de restreindre la liberté d'établissement des français métropolitains et donc par voie de conséquence, des citoyens des états membres

27 En 1996, 29 citoyens d'Etats membres travaillent en Polynésie contre environ 11600 métropolitains.

28 Rodolphe Désiré, *Avis présenté au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat sur le projet de loi de finances pour 1998*, tome XXII.



Cette position semble démontrer une tendance européenne à rapprocher le régime des PTOM de celui des pays ACP dans le cadre de l'aide au développement alors que les PTOM français auraient souhaité un traitement plus semblable à celui des Départements français d'Outremer (DOM) bénéficiant des fonds structurels en tant que régions ultrapériphériques (RUP).

Lors de la conférence ministérielle PTOM 2000 tenue à Bruxelles le 16 novembre 2000, le président du gouvernement de la Polynésie française déplorait que l'on n'ait pas davantage tenu compte des liens spécifiques avec les états membres qui font de la plupart des habitants des PTOM français des citoyens nationaux et de l'Union européenne: « *Les fonds structurels attribués aux régions ultrapériphériques pour la période 2000-2006 ont augmenté globalement de 58% et de plus de 81% pour les départements d'outremer. Ainsi, un habitant des régions ultrapériphériques reçoit annuellement 12 fois plus d'aides communautaires qu'un habitant des PTOM (...) La différence de statut juridique ne peut à elle seule justifier un tel écart de traitement.* »

La volonté de l'Union européenne de maintenir et éventuellement d'accroître son influence politique dans la région du Pacifique est indéniable. Cette influence passe par l'importance qu'elle accorde à l'aide au développement. Le nouveau millénaire, avec ses défis tels que la mondialisation et l'apparition de nouveaux équilibres économiques ou géostratégiques rendait nécessaire une restructuration de cette aide.

Il semblerait que cette restructuration soit en bonne voie en ce qui concerne les pays ACP.

En revanche, la proposition de décision relative aux PTOM est décevante. La dimension originale de ces pays ne débouche pas réellement sur un appareil juridique approprié: le texte ne fait que reprendre les mesures antérieures, entériner certaines dispositions d'ores et déjà mises en pratique et enfin réduire le financement. La situation particulière de ces pays, à la fois dans l'Europe à certains égards et hors de l'Europe à d'autres, mériterait sans doute davantage d'imagination et de reconnaissance. Il n'est d'ailleurs pas certain que la proposition de décision soit adoptée en l'état.

