Quelle association UE/PTOM à l'horizon 2014/2020 ? Le cas du Pacifique Sud

What Association between the EU and the OCTs for 2014-2020? The South Pacific case

Rémy Louis Budoc

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/jso/7227>

DOI : 10.4000/jso.7227

ISSN : 1760-7256

Éditeur

Société des océanistes

Édition imprimée

Date de publication : 15 juin 2015

Pagination : 21-38

ISBN : 9782854301250

ISSN : 0300-953x

Référence électronique

Rémy Louis Budoc, « Quelle association UE/PTOM à l'horizon 2014/2020 ? Le cas du Pacifique Sud », *Journal de la Société des Océanistes* [En ligne], 140 | janvier-juin 2015, mis en ligne le 05 juillet 2015, consulté le 30 avril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/jso/7227> ; DOI : 10.4000/jso.7227

Quelle association UE/PTOM à l'horizon 2014/2020 ? Le cas du Pacifique Sud

par

Rémy Louis BUDOC*

RÉSUMÉ

La dernière décision d'association d'Outre-mer (DAO) liant les collectivités françaises du Pacifique Sud à l'Europe a été adoptée le 23 novembre 2013. Elle s'articule autour de deux axes : la promotion du développement économique et social des pays et territoires d'Outre-mer (PTOM) ; l'approfondissement de leurs relations avec l'Europe dans le cadre d'une approche modernisée. Les changements induits par cette récente DAO appellent un certain nombre de questions et méritent un éclairage précis sur le renforcement de la coopération régionale entre les PTOM et les États ACP (Afrique-Caraïbe-Pacifique), l'éligibilité des PTOM aux programmes horizontaux de l'Union ayant un impact réel sur l'intégration régionale dans le Pacifique Sud et la place de ces territoires au sein des organisations régionales de coopération au regard, notamment de leurs liens avec l'Europe.

MOTS-CLÉS : DAO, intégration régionale, FED, préférences commerciales, organisations internationales

ABSTRACT

The last "overseas association decision" (OAD) which binder French authorities from South Pacific to Europe, was adopted on November, 23 rd, 2013. It revolves around two axes: promoting OCT's economic and social development; deepening OCT's relations with Europe as part of a modernized approach. This recent OAD and the changes that come with it, call for a number of questions and deserve a precise focus on: reinforcing regional cooperation between the overseas countries and territories (OCT) and the African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP); OCT's eligibility to EU's horizontal programs with a real impact on South Pacific's regional integration; the territories' part within regional cooperation organizations, regarding their links with Europe.

KEYWORDS: OAD, regional integration, EDF, commercial preferences, international organizations

Les collectivités ultramarines du Pacifique Sud (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna) – notamment du fait de leurs spécificités institutionnelles – bénéficient du statut particulier d'« associé » vis-à-vis de l'Europe, dans un contexte international qui a profondément évolué en l'espace d'une décennie. L'Union européenne est devenue un acteur politique majeur sur la scène mondiale avec un rôle de leader dans les négociations. Ces évolutions ont rendu nécessaire une profonde mise à jour de ses relations avec les PTOM traduite dans la nouvelle

décision d'association d'Outre-mer (DAO) de novembre 2013. Rappelons que l'existence d'une association institutionnalisée entre l'Union et les PTOM date du traité de Rome de 1957, dont les signataires ont choisi de confirmer la solidarité liant l'Europe à ces territoires. Dans le respect des principes de la Charte des Nations Unies, son but est d'assurer leur prospérité générale. Ainsi, les relations UE-PTOM sont régies par la partie IV du Traité sur le Fonctionnement de l'Union (articles 198 à 204 TFUE) dont les dispositions sont mises en œuvre par une décision du Conseil,

* Conseiller économique social et environnemental, maître de conférences associé à l'Université des Antilles et de la Guyane, membre correspondant de l'Académie des Sciences d'Outre-mer (3^e section), r.l.b@orange.fr

périodiquement renouvelée. Dans ce cadre, les PTOM sont également associés à l'Union douanière (article 355 du TFUE) afin d'accroître leurs échanges avec l'Europe. Leur régime est largement inspiré de celui liant l'Union européenne aux pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique). En outre, les habitants de ces territoires sont considérés comme des citoyens européens, bien que les PTOM ne fassent pas partie de l'Espace Schengen¹.

Dans ce contexte, la DAO révisée couvre la période 2014/2020 et s'articule autour de deux axes :

- la promotion du développement économique et social des PTOM ;
- l'approfondissement des relations entre ces territoires et l'Europe dans le cadre d'une approche originale visant à mieux différencier ces relations de la politique communautaire « traditionnelle » de coopération au développement.

Elle prend en compte dans ses objectifs l'évolution de la structure du commerce mondial et les nouvelles priorités politiques européennes (environnement, changement climatique, recherche et l'innovation, jeunesse, éducation, emploi et politique sociale, culture). Contrairement à la décision d'association Outre-mer de 2001 (décision 2001/822/CE) focalisée sur la réduction de la pauvreté, la nouvelle DAO ambitionne de déterminer le cadre d'un développement véritablement adapté aux besoins des PTOM afin notamment de renforcer leur insertion régionale. En outre, elle pérennise le Fonds européen de développement (FED) comme outil financier transversal et principal d'intégration régionale, et en même temps, amorce un véritable rapprochement vers l'inclusion dans l'UE par la pleine ouverture, en droit, des programmes horizontaux aux PTOM.

Les objectifs ambitieux de cette DAO et le changement de cap qu'elle induit pour les collectivités françaises du Pacifique Sud à la recherche d'un nouveau souffle économique social et environnemental, appellent un certain nombre de questions et méritent un éclairage précis sur :

- le renforcement de la coopération régionale entre les PTOM et les pays ACP dans un contexte macroéconomique régional peu intégré ;
- l'impact de la DAO sur l'environnement commercial des PTOM ;
- l'inclusion des PTOM dans l'UE par l'éligibilité des PTOM aux programmes horizontaux financés sur le budget de l'Union, notamment ceux qui peuvent avoir un impact réel sur l'intégration régionale dans le Pacifique Sud

et la réorientation du FED comme instrument d'intégration régionale ;

- la place de ces territoires au sein des organisations régionales de coopération au regard, notamment de leurs liens économiques avec l'Europe.

Un changement de cap dans les relations UE-PTOM

Le renforcement des partenariats dans le Pacifique Sud est l'un des objectifs de la nouvelle DAO. L'Union européenne, deuxième financeur de l'intégration dans cette zone accompagne fortement cette stratégie et favorise ces liens privilégiés par la pleine éligibilité de droit, à des programmes horizontaux au service de l'intégration régionale.

La nouvelle DAO et le renforcement des partenariats dans le Pacifique Sud

Les autorités françaises, conscientes des enjeux liés à la mondialisation des échanges et de l'évolution des relations entre les pays du Pacifique et l'Union européenne, ainsi qu'entre ces pays et leurs voisins industrialisés (Japon, Australie, Nouvelle-Zélande), soutiennent de manière affirmée l'intégration régionale de leurs territoires du Pacifique.

Ce soutien est d'autant plus fort que, globalement, le rôle de la France dans le Pacifique est reconnu depuis l'arrêt des essais nucléaires et l'adoption de nouveaux statuts tant en Nouvelle-Calédonie qu'en Polynésie. De plus, depuis le départ du Royaume-Uni de la CPS en 2004, l'Australie prend conscience de l'intérêt d'avoir un partenaire européen prêt à l'épauler. Face aux risques de déstabilisation de micro-États aux ressources limitées et confrontés aux catastrophes naturelles ou climatiques, face aussi à la montée des ambitions chinoises, l'Australie ne veut plus être seule puissance régionale à jouer un rôle de stabilisateur dans la géopolitique du Pacifique Sud. L'ennemi héréditaire français d'antan est devenu un allié indispensable. L'Australie souhaite donc maintenir avec la France une politique d'étroite coopération économique, politique et militaire. Par ailleurs, l'adoption par l'Assemblée générale de l'organisation des Nations unies (ONU) le 17 mai 2013, d'une résolution plaçant la Polynésie française sur la liste des territoires à décoloniser²,

1. Seuls les ressortissants des PTOM français sont électeurs et éligibles au Parlement européen.

2. La résolution L.56, présentée par plusieurs petits États du Pacifique (îles Salomon, Nauru, Tuvalu, Samoa) ainsi que le Timor oriental, a été adoptée par consensus et a une portée largement symbolique. La France, n'a pas participé à la séance. Le texte « affirme le droit inaliénable de la population de la Polynésie française à l'autodétermination et à l'indépendance », conformément à la Charte de l'ONU (article 73 sur les territoires non autonomes). La Nouvelle-Calédonie figure déjà sur cette liste de l'ONU qui comprend désormais 17 territoires, dépendant pour la plupart du Royaume-Uni (Gibraltar, Malouines, îles Caïmans, Sainte-Hélène) ou des États-Unis (îles Vierges, Guam, Samoa américaines).

reste une affaire franco-polynésienne, même si l'île-continent soutient le principe universel d'autodétermination. L'Australie reconnaît aussi le rôle croissant joué dans l'environnement régional par le gouvernement local de la Nouvelle-Calédonie, collectivité la plus active et qui se projette le plus dans son environnement interrégional. Ce pays estime plus généralement que les territoires français ont davantage les moyens d'être plus actifs que les petits États environnants.

L'appui français vise à répondre aux défis de l'accélération des échanges des biens, des services et des cultures, en donnant aux PTOM océaniques les moyens d'y faire face. En effet, l'Union européenne (UE) a fait de la région Pacifique une nouvelle priorité de sa politique étrangère en ouvrant des dialogues politiques réguliers aux niveaux national et régional. Elle a pris en compte la demande des PTOM de la zone d'être associés à ses instances de dialogue³ avec leurs pays voisins, ce qui est indispensable pour renforcer leur intégration et mieux les valoriser en tant que plateformes avancées ou relais de l'UE. Le « partenariat renouvelé pour le développement UE-Pacifique⁴ » concerne 15 pays insulaires indépendants⁵, les territoires français d'Outre-mer et Pitcairn, le Forum des îles du Pacifique (FIP), ainsi que l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

La communication conjointe du Parlement européen au Conseil, au Comité économique et social⁶ et au Comité des régions propose notamment d'encourager une intégration régionale réussie des PTOM du Pacifique, de renforcer leur capacité à promouvoir les valeurs de l'Union et à devenir les catalyseurs d'une croissance inclusive et durable au service du développement humain. En effet, leur situation géographique, leur richesse naturelle ainsi que leur rôle d'avant-postes européens stratégiques dans le Pacifique Sud, leur donnent des avantages comparatifs potentiels importants. En même temps, ils dépendent tous d'une économie caractérisée par une étroitesse des marchés. Dans ce contexte, le partenariat recherché consiste à renforcer leur compétitivité et leur résilience, réduire leur vulnérabilité économique et environnementale et promouvoir la coopération

avec d'autres partenaires. La décision du conseil du 25 novembre 2013 relative à l'association des 26 pays et territoires d'Outre-mer à l'Union européenne vient concrétiser cette volonté de modernisation de leurs relations.

Cette nouvelle DAO en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2014, concrétise ce changement de cap en s'orientant davantage vers une logique de partenariat pour une meilleure intégration. Elle couvre la période budgétaire 2014-2020 puisque les PTOM bénéficient à la fois du budget général de l'UE (au titre des programmes sectoriels européens horizontaux) et du 11^e Fonds européen de développement (FED) aussi utilisé pour l'aide financière aux États ACP. Faute d'une vision commune entre les États membres concernés (France, Danemark, Royaume-Uni, Pays-Bas), le principe d'une enveloppe budgétaire spécifique aux PTOM directement liée au budget général communautaire, voire d'un rapprochement entre les régimes PTOM et RUP⁷, n'a pas été retenue dans les discussions, *in fine*. Ainsi, le parallélisme actuel avec les États ACP est maintenu. Les propositions formulées *in fine* par la Commission sont dans l'ensemble conformes aux objectifs de la France, exprimés dans le document de position commune États-membres- PTOM, signé en février 2011 à Nouméa à l'occasion du 9^e Forum UE-PTOM.

La décision du Conseil fixe un cadre à la stratégie européenne et lui assigne la promotion de la coopération des PTOM avec les pays tiers voisins. Elle priorise aussi l'établissement de relations économiques étroites entre l'UE et les PTOM dans leur ensemble, notamment par une amélioration des régimes d'échanges ; la promotion des valeurs, normes et intérêts de l'UE dans le reste du monde par l'intermédiaire des PTOM.

Le point central de la DAO est donc de moderniser la relation UE-PTOM, en allant au-delà d'une approche traditionnelle de coopération au développement. Dans la liste des considérants de la décision et dans son article 7 intitulé « coopération régionale, intégration régionale et coopération avec d'autres partenaires », la coopération des PTOM est promue comme pilier du partenariat avec l'UE, à côté de la coopération bilatérale avec ces territoires. L'Europe leur assigne un rôle de pivots ou de centres d'excellence dans leur zone stratégique en soutenant notamment l'amélioration de la

3. Les relations UE-PTOM prennent plusieurs formes pour assurer le dialogue constant entre les partenaires, à travers le forum annuel PTOM-UE et les réunions trilatérales régulières (commission, tous les PTOM et tous les États membres auxquels ils sont liés) ou les réunions de partenariat (commission, PTOM individuel et État membre apparenté).

4. Vers un partenariat renouvelé pour le développement UE-Pacifique, JOIN (2012) 6 final. JOIN est employé pour désigner les actes adoptés conjointement par la Commission et le Haut Représentant.

5. Les États insulaires concernés sont : Les îles Cook (sans droit de vote au sein des Nations unies), les États fédérés de Micronésie, les Fidji, Kiribati, les îles Marshall, Nauru, Niue (sans droit de vote au sein des Nations unies), Palaos, la Papouasie Nouvelle-Guinée, Samoa, les îles Salomon, le Timor-Oriental, Tonga, Tuvalu et Vanuatu.

6. Avis du Comité économique, social et environnemental sur « la communication [...] Vers un partenariat renouvelé pour le développement UE-Pacifique » (JO du 14 mars 2013 - numéro C76 : 66).

7. Idée développée notamment dans le rapport d'information E 3902 de l'Assemblée nationale sur « L'avenir des relations entre l'UE et les PTOM », présenté par Mme Annick Girardin et M. Hervé Gaymard (9 juillet 2008).

coordination et des synergies entre les programmes de coopération financés par des instruments financiers différents de l'Union européenne. Le soutien aux organisations d'intégration régionale pertinentes est également conforté.

Les deuxième et troisième parties de la DAO permettent d'envisager des perspectives ambitieuses en termes de coopérations possibles dans bien des domaines. Mais pour aller plus loin dans la réalisation de ces perspectives, la mise en œuvre de moyens financiers efficaces et concrets à même d'accompagner cette stratégie de développement s'impose.

L'Union européenne, deuxième financeur de l'intégration dans le Pacifique Sud

L'Union européenne et ses États membres sont les seconds bailleurs de fonds dans le Pacifique, après l'Australie dont la bonne gestion de cette région constitue la base de l'affirmation de son influence en qualité de puissance moyenne capable de gérer son environnement. En effet, cette zone est confrontée à de nombreux défis : la pauvreté, l'instabilité politique, les problèmes environnementaux et les catastrophes naturelles, la corruption, etc. L'interconnexion entre les différentes îles, dont l'instabilité de l'une peut, en cascade, produire des répercussions politiques, économiques et militaires non négligeables sur les autres, rend la zone très fragile. Les relations de l'Australie avec ces États insulaires se traduisent par un important programme d'aide financière, des missions d'assistance pour renforcer la stabilité politique dans la région, des formations et une assistance militaires, et par son omniprésence au Forum des îles du Pacifique (FIP). Le maintien de la suprématie australienne dans sa sphère d'influence est à ce prix : elle pourrait être remise en cause par des acteurs plus puissants, notamment la Chine qui apporte un soutien grandissant aux États du Pacifique Sud (Argounès, 2012).

Dans ce contexte, le montant cumulé (FED compris) de la coopération au développement de l'UE avec les pays ACP et les PTOM de la zone, gérée par la Commission européenne, est estimé à 750 M€ pour la période 2008-2013 (communiqué de presse de la CE, Bruxelles, 30 août 2013). L'aide européenne finance des programmes d'aide bilatéraux et des programmes régionaux sous l'égide des organisations régionales du Pacifique Sud. Dans le cadre du FED pour la période 2007-2013, l'Union a soutenu financièrement la stratégie de développement des PTOM du Pacifique Sud (dans un « document unique de programmation ») pour un montant total de 286 M€. Le FED apparaît bien comme un outil financier transversal d'intégration régionale. La DAO maintient donc la formule du FED pour la période 2014-2020 : les aides accordées aux territoires du Pacifique Sud continueront à

transiter par ce fonds, hors budget de l'Union, financé par les contributions des États membres.

Le FED assure également l'aide financière aux pays ACP. Il est donc particulièrement souhaitable que les PTOM soient associés aux comités de pilotage de la programmation régionale ACP du Pacifique, pour une meilleure concertation sur la mise en œuvre des enveloppes régionales FED-ACP et FED-PTOM. Par ailleurs, des problèmes liés à la complexité et la lourdeur des procédures de ce fonds persistent et ont des conséquences sur la consommation de ces crédits. Fondées sur des critères de prévisibilité, de conditionnalité et de pluri annualité, les procédures liées au FED n'ont toujours pas gagné en simplicité et doivent mobiliser une expertise très spécifique que beaucoup d'acteurs locaux ne peuvent acquérir. Il est regrettable que la France n'ait pas été entendue sur ce point important afin d'envisager des procédures simplifiées notamment pour les projets les moins lourds associant des représentants de la société civile.

Certes, depuis peu, les stratégies régionales de l'UE précisent le rôle que peuvent jouer les PTOM et intègrent des objectifs qui leurs sont dédiés (stratégie UE-Pacifique), ce qui constitue une avancée notable. Pour autant, les outils financiers vis-à-vis des PTOM et des pays ACP ne sont pas encore suffisamment complémentaires : les modes de programmation régionale du FED ne permettent pas le montage de vrais projets de partenariat.

Globalement, 321 M€ seront mobilisés au sein du FED pour la coopération avec les PTOM et le volume actuel des enveloppes territoriales consacrées aux thèmes choisis par chaque territoire sera sanctuarisé. Par ailleurs, les thématiques d'intérêt commun (recherche et développement, innovation, croissance verte ou d'autres) seront traitées dans le cadre de l'enveloppe régionale.

Au total, pour la période 2014-2020, 364,5 M€ du FED seront mobilisés, les PTOM ayant également accès aux autres programmes européens (recherche, éducation et formation, innovation et compétitivité, culture et média, etc.).

Les aides seront toujours réparties en fonction de la population et du produit intérieur brut (PIB), sans précision sur la pondération entre ces critères, pour préserver la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française dont le PIB dépasse à présent la moyenne européenne, alors qu'elles ont encore à réaliser des programmes importants.

Par l'intermédiaire de ce fonds, l'UE cherche à intensifier des stratégies de coopération régionale dans le Pacifique Sud pour des projets entre les PTOM ou un PTOM et une entité tierce de la région (État ACP ou autre, organisme régional,...).

Les montants alloués ont, au fil des années, sensiblement progressé : 8 M€ au titre du 9^e FED, 40 M€ au titre du 10^e FED. Pour la période post 2013, l'allocation régionale est d'un peu plus de 100 M€. En complément de ces initiatives

TABEAU 1. –
Ventilation
du 11^e FED-
PTOM

	10 ^e FED-PTOM (M€)*	11 ^e FED-PTOM (M€)*
Territoriale	195,00	229,50
Aruba	8,80	13,00
Bonaire	3,00	3,90
Curaçao	11,20	16,90
Saba	3,00	3,50
St-Eustatius	2,00	2,40
St-Maarten	4,70	7,00
<i>Nouvelle-Calédonie</i>	<i>19,80</i>	<i>29,80</i>
<i>Polynésie française</i>	<i>19,70</i>	<i>29,90</i>
<i>Wallis-et-Futuna</i>	<i>16,40</i>	<i>19,60</i>
Saint-Pierre-et-Miquelon	20,70	26,30
Mayotte	22,90	n.a.**
Anguilla	11,70	14,00
Montserrat	15,60	18,40
Turks et Caicos	11,80	14,60
<i>Pitcairn</i>	<i>2,40</i>	<i>2,40</i>
îles Falkland	4,10	5,90
Saint Helena, Ascension et Tristan da Cunha	16,60	21,50
Régionale	40,00	100,00
Réserve B	15,00	21,50
Facilité d'investissement BEI	30,00	5,00
Coopération technique	6,00	8,50
Total	286,00	364,50
Groenland***	2007-2013	2014-2020
	175,00	183,90

* Le montant précis sera défini dans les décisions de financement individuelles.

** Mayotte n'est pas éligible aux fonds du FED depuis le 1^{er} janvier 2014, suite à son changement de statut à une région ultrapériphérique de l'UE.

*** Le Groenland est éligible à un financement dans le cadre du budget général de l'UE au titre de l'accord de partenariat entre l'UE, le Danemark et le Groenland.

régionales, l'Union développe une stratégie de coopération régionale dans le Pacifique, favorable à la préservation des biens publics mondiaux. La maîtrise du changement climatique, de l'érosion de la biodiversité, de la propagation des maladies contagieuses et l'amélioration de la stabilité financière, entre autres, constituent aujourd'hui des enjeux collectifs. Ces enjeux ne sont aujourd'hui pas correctement pris en charge, ni par les marchés, parce que leur bénéfices ne sont pas « appropriables », ni par les États, car leurs bénéfices ne peuvent être circonscrits dans leurs frontières (ministère des Affaires étrangères et européennes, 2010).

À ce titre, le projet financé sous le 10^e FED, « Initiative des territoires du Pacifique Sud pour la gestion de l'environnement » (INTEGRE) vise à ce que les PTOM du Pacifique deviennent les acteurs d'une dynamique régionale de préservation, de gestion et de valorisation des écosystèmes insulaires. Cet instrument doit leur permettre de coopérer durablement avec les pays ACP voisins sur leurs problèmes communs. Le projet a évolué pour étendre sa dimension régionale et mettre l'accent sur la coopération régionale et l'intégration dans des actions existantes, notamment *via* une collaboration avec le secrétariat général de la Communauté du Pacifique Sud (CPS). Le programme bénéficie de l'expertise scientifique et de l'appui technique des organisations locales pour les quatre

territoires concernés (essentiellement le secrétariat général de la CPS), et de la mise en œuvre de projets similaires, notamment dans les pays ACP (programmes RESCUE, IWM, etc.). Il est placé sous la responsabilité de la Polynésie française et l'ordonnateur régional du FED, en coopération avec les ordonnateurs territoriaux des PTOM. Le premier Comité de pilotage du projet s'est réuni le 18 septembre 2013 et a approuvé neuf sites pilotes.

À Wallis-et-Futuna, il est prévu d'allouer 16,49 M€ pour aider le « désenclavement économique » en portant l'accent sur la desserte maritime, en particulier sur les infrastructures portuaires de Futuna ainsi que sur le transport maritime entre les deux îles. Cette aide financière sera également utilisée pour accompagner le territoire, à travers une assistance technique appropriée, dans l'élaboration de politiques publiques pour un nouveau modèle de croissance.

En Nouvelle-Calédonie, et en continuité avec le programme financé au titre du 9^e FED, l'Union européenne soutient, avec 19,81 M€, la mise en œuvre de la stratégie territoriale de formation professionnelle continue qui vise à développer l'accès aux formations et accompagner les bénéficiaires, développer leur employabilité et leur mobilité, assurer l'adéquation du dispositif de formation et de certification aux besoins des acteurs socio-économiques et aux attentes politiques.

En Polynésie française, 19,79 M€ doivent être mobilisés pour soutenir la politique sectorielle de l'eau, la bonne gouvernance financière, et le renforcement des capacités institutionnelles pour la bonne gestion des fonds européens.

L'orientation prise consiste bien à renforcer davantage les liens privilégiés qui caractérisent les relations entre l'Europe et les PTOM, à travers un modèle de développement qui concilie les activités économiques et le bien-être social à long terme tout en préservant les ressources naturelles et les écosystèmes pour les générations futures.

Le renforcement de ces liens privilégiés a également été acté par la pleine éligibilité de droit à tous les programmes financés sur le budget de l'Union prévue par la nouvelle Décision d'association (articles 76 et 88).

Des programmes horizontaux au service de l'intégration régionale : LIFE et ERASMUS

Les PTOM du Pacifique sont éligibles à l'ensemble des programmes horizontaux de l'Union dont les plus importants pour la mise en œuvre des priorités de la DAO seront LIFE+, ERASMUS+, Horizon 2020 (programme sur l'excellence scientifique et sur les technologies futures et émergentes), Europe créative (programme dédié au secteur de la culture). Les objectifs environnementaux du programme LIFE sont de contribuer à une transition vers une économie efficace dans l'utilisation des ressources à faible intensité de carbone et résiliente aux effets du changement climatique. Il cherche également à protéger et améliorer la qualité de l'environnement et de la biodiversité par le cofinancement des projets avec une valeur ajoutée européenne⁸. La quatrième phase du programme LIFE, LIFE+ pour la période 2007-2013, avec un budget de 2,143 milliards d'euros, comporte trois volets :

- LIFE+ nature et biodiversité a cofinancé des projets qui contribuent à la mise en œuvre des directives Oiseaux et Habitats et le réseau Natura 2000. Il a également cofinancé des projets innovants contribuant à la mise en œuvre des objectifs de la communication de la Commission sur « Enrayer la perte de biodiversité d'ici à 2010 et au-delà » (COM, 2006 : 216 final) ;
- LIFE+ Politique et gouvernance en environnement a cofinancé des projets innovants contribuant à la mise en œuvre de la politique environnementale européenne et le développement des idées politiques d'innovation, de technologies, de méthodes et d'instruments ;
- LIFE+ Information vise à mettre en place des projets de communication ayant pour but la sen-

sibilisation à la protection de la nature, à l'environnement ou à la conservation de la biodiversité.

Étant donné que ces programmes n'étaient pas ouverts aux PTOM, même si, pour l'heure, aucun projet n'a été mis en œuvre dans la zone Pacifique, on peut retenir malgré tout qu'en vertu d'un règlement européen du 11 décembre 2013 relatif à l'établissement du programme LIFE (règlement (UE) n° 1293/2013 du Parlement et du Conseil), les PTOM du Pacifique peuvent désormais bénéficier de financement au titre de ce dispositif. En effet, selon l'article 6 de ce texte, le programme LIFE peut financer des activités en dehors de l'Union et dans les PTOM, nécessaires à la réalisation des objectifs européens en matière d'environnement et de climat. Certes, le règlement évoque la Décision d'association de 2001 anciennement en vigueur, mais il ne fait pas de doute que ce règlement doit s'interpréter à la lumière de la nouvelle Décision d'association.

De son côté, le programme ERASMUS+ s'adresse aux jeunes des territoires océaniques. Il contribue à la réalisation d'un espace européen de l'enseignement supérieur. Concernant les PTOM, notamment ceux du Pacifique Sud, le règlement n° 1288/2013 établissant ERASMUS+ mentionne dans son considérant 37 :

« Les personnes physiques en provenance d'un PTOM et les organes et institutions publics et/ou privés compétents en provenance d'un PTOM peuvent participer aux programmes⁹. Les contraintes imposées par l'éloignement géographique, devraient être prises en considération pendant leur mise en œuvre. »

Le conseil économique social et environnemental dans son avis de mai 2012 (Budoc, 2012), a considéré que le renforcement de l'intégration des Outre-mer dans leur environnement géographique, devait passer par la création d'un dispositif scolaire et universitaire selon le modèle d'ERASMUS, dans les territoires ultramarins.

De plus, le Comité économique et social européen dans un avis en date du 20 mars 2013 a mis en lumière des paradoxes dans l'application du programme ERASMUS+, notamment en matière d'égalité d'accès aux citoyens des régions ultrapériphériques (RUP). Il est par exemple contradictoire de vouloir permettre à la jeunesse et aux universitaires des RUP de bénéficier pleinement des programmes de mobilité comme « ERASMUS pour tous » et le fait de nier leur géographie, en ne prenant pas en charge les frais de transport, aussi bien pour les étudiants visiteurs des RUP que pour ceux qui se rendent dans un autre pays de l'UE.

Autre paradoxe, le programme « ERASMUS pour tous » ne prend pas non plus en compte les pays

8. LIFE a commencé en 1992 et, à ce jour, a comporté quatre phases (LIFE I : 1992-1995, LIFE II : 1996-1999, LIFE III : 2000-2006 et LIFE + : 2007-2013). Ces programmes sont basés sur le règlement (CE) n° 614/2007.

9. Conformément à la décision 2001/822/CE du Conseil.

tiers de l'UE voisins des Outre-mer. Il est impératif de mettre fin à cette situation discriminatoire. Un ERASMUS MUNDUS spécifique devrait permettre d'organiser des échanges de jeunes avec leur voisinage et assurer ainsi la promotion de l'identité et de la culture européenne et territoriale, à partir de ces plateformes européennes. Ces remarques valent aussi bien pour les RUP que pour les PTOM.

La question de la mobilité de la jeunesse des PTOM dans le domaine de la formation apparaît à l'article 32 de la DAO. Et l'article 33-3 prévoit que les organismes et les instituts d'enseignement des PTOM puissent participer à des initiatives de coopération de l'Union dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle selon les mêmes critères que ceux applicables aux organismes et aux instituts d'enseignement des États membres.

De manière générale, dans ce nouveau contexte, les PTOM auront à faire des choix adaptés, dans la participation à tel ou tel programme communautaire, à leur stratégie de développement local. Au-delà, il convient de rester vigilant afin que leur accès aux programmes horizontaux ne reste pas théorique, faute pour ces territoires de pouvoir répondre aux critères d'éligibilité qui ne tiennent pas compte de certaines contraintes telles que l'éloignement. La question de l'effectivité de cette pleine participation de droit à l'ensemble de ces programmes reste donc posée. Il revient à la Commission européenne de veiller à ce que chacune de ses directions générales s'assure que les PTOM soient pleinement associés et accompagnés dans leur demande de participation à tel ou tel programme horizontal. L'idée de mettre en place un « référent » PTOM au sein de chaque direction générale de la Commission européenne n'a à ce jour pas été mise en œuvre. Il s'agit là pourtant d'une proposition qui aurait permis de faciliter l'effectivité de la pleine participation des PTOM aux programmes horizontaux de l'UE.

Le contexte macroéconomique d'un commerce international peu intégré

Les indicateurs de bien-être de ces territoires cachent des situations économiques contrastées, un commerce extérieur peu intégré et une faible compétitivité externe ainsi que de faibles partenariats commerciaux dans le Pacifique.

Un PIB par habitant et un IDH très confortables, mais des situations économiques très contrastées

L'Océanie présente une superficie de 9 millions de km² et regrouperait en 2013 près de 40 millions d'habitants dont 22,8 millions en Australie,

plus de 7 millions en Papouasie Nouvelle-Guinée, et 4,4 millions en Nouvelle-Zélande. L'anglais, le français et le portugais sont les principales langues parlées. Les territoires qui la composent peuvent s'appuyer sur d'importantes richesses naturelles et doivent aussi composer avec de nombreuses difficultés : l'éloignement de leurs États de rattachement, un développement économique limité par l'étroitesse des marchés, leur vulnérabilité face aux chocs économiques et aux modifications du climat, leurs difficultés pour construire et entretenir des infrastructures et l'indisponibilité de sources d'énergie durable. Au sein de ce vaste ensemble, éloigné de tous les grands centres économiques et politiques du monde, le PIB/hab. des PTOM français est très enviable au regard de ceux des pays environnants (IEOM, Rapport annuel 2010, Polynésie française) bien supérieur à ceux de Fidji, Tonga, Vanuatu et les îles Salomon. La Nouvelle-Calédonie se classe au deuxième rang de la zone Pacifique, entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande. La Polynésie française se positionne derrière l'Australie, la Nouvelle-Calédonie et la Nouvelle-Zélande. Le poids économique de l'Australie est indéniable surtout grâce de ses immenses richesses naturelles qui lui permettent d'être l'une des premières puissances minière mondiale.

En outre, l'indicateur de développement humain disponible pour la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna montre que mis à part l'Australie (0,938) qui bénéficie de l'indice de développement humain (IDH) le plus élevé, les territoires français se classent aux trois places suivantes en terme de niveau d'IDH comparativement aux autres pays de la zone.

Mais leurs situations économiques sont très contrastées

En Polynésie française elle est particulièrement dégradée depuis le début des années 2000 et la crise actuelle révèle au grand jour l'essoufflement du modèle économique mis en œuvre sur ce territoire¹⁰, trop dépendant des transferts de l'État, fiscalement inepte et trop peu axé sur les secteurs clés d'avenir (transition énergétique, industries de la pêche, tourisme de niches, activité portuaire et aéroportuaire, etc.). Malgré l'insuffisance des données statistiques, il est possible d'utiliser, notamment, les travaux de l'Institut statistique de Polynésie française (ISPF) et de l'Institut d'émission Outre-mer (IEOM).

Entre 1999 et 2009, le taux annuel de progression du PIB s'est élevé à 0,9 % seulement quand il atteignait 1,4 % en métropole, 2,7 % dans l'ensemble de l'Outre-mer, 3,3 % en Nouvelle-

10. Avis sur le projet de loi de finances pour 2013 « Collectivités d'Outre-mer, Nouvelle-Calédonie et Terres australes et antarctiques françaises », Assemblée nationale n° 235.

Territoires		IDH*	PIB/hab.**	Population***
PTOM	Wallis-et-Futuna	0,763	10 100 €	12 197
	Polynésie française	0,737	18 687 €	268 207
	Nouvelle-Calédonie	0,779	27 972 €	245 580
Pays	Australie	0,938	68 939 \$	22 800 000
	Fidji	0,702	4 467 \$	874 742
	Tonga	0,710	4 494 \$	104 941
	Vanuatu	0,626	3 183 \$	247 262
	îles Salomon	0,530	1 835 \$	549 598

* Chiffres 2010 pour les PTOM sauf Wallis-et-Futuna 2005 et 2012 autres pays.

** Chiffres 2007 pour les Wallis-et-Futuna et la Polynésie française et 2012 pour la Nouvelle-Calédonie et autres pays.

*** Chiffres 2012.

TABLEAU 2 . – PIB et IDH, zone Pacifique (sources : Banque mondiale, AFD)

Calédonie ou 3,9 % à La Réunion. En outre, la faible augmentation du PIB a été complètement absorbée par l’augmentation de la population, au point que le PIB/hab. a baissé sur l’ensemble de la période. La persistance de cette situation déprimée a alimenté la dégradation du marché du travail, qui s’est poursuivie tout au long de l’année 2012 (IEOM 2013, Polynésie française). Le taux de chômage atteint 21,8 % de la population active (RGP 2012, ISPF).

Le tourisme, qui représente l’une des principales richesses de l’économie polynésienne connaît, depuis dix ans, une baisse tendancielle de son activité, alors que toutes les destinations comparables du Pacifique Sud enregistrent une progression sensible. Entre 2001 et 2012, le nombre de touristes a diminué de 26 % – soit un peu plus d’un quart –, quand les îles Cook, plus éloignées que la Polynésie française des cinquante plus grandes économies mondiales, enregistrent dans le même temps un taux de croissance de 37 %. L’une des explications réside dans l’absence de mise en œuvre d’une véritable stratégie plusieurs fois recherchée mais jamais validée par la collectivité de Polynésie, qui devrait pourtant s’affirmer comme pilote de l’action touristique (GIE Tourisme, 2013).

De son côté, l’économie calédonienne marque le pas. Les prévisions de croissance proches de zéro pour 2013, sont comprises entre 0,5 et 1 % pour 2014. Cependant, c’est essentiellement autour du phénomène de la « vie chère » que se concentrent aujourd’hui les principales tensions qui traversent la société locale.

Depuis près d’une trentaine d’années, la Nouvelle-Calédonie a bénéficié d’une économie en plein développement, essentiellement grâce aux ressources minières dont elle dispose. La progression moyenne annuelle de son PIB est de

6,1 % entre 2000 et 2011 avec une croissance un peu moindre mais toujours soutenue en 2012 (à savoir 3,1 % du PIB). Ce dynamisme s’explique pour l’essentiel par l’exploitation et la transformation du nickel, le territoire disposant à lui seul d’un quart des ressources mondiales de ce minerai. Ainsi, en 2010¹¹, cette industrie représentait 8,4 % du PIB de l’archipel, sans compter ses effets d’entraînement sur le reste de l’activité économique, comme le secteur du bâtiment. Dans la province Nord, la toute nouvelle usine de nickel de Koniambo, un investissement de 5 milliards de

dollars, doit permettre à la Nouvelle-Calédonie de devenir dans quelques années le deuxième producteur de nickel dans le monde. L’enjeu politique est également important puisque cette toute nouvelle usine, dont la Province Nord à majorité indépendantiste détient 51 % du capital en association avec le géant minier anglo-suisse Xstrata, qui a financé l’essentiel des investissements nécessaires, est censée permettre à l’avenir de rattraper une partie du retard économique de cette partie de l’île. Ce projet devrait ainsi générer près de 2 500 emplois en phase de pleine production – soit à partir de 2015 –, dont une grande majorité de population locale. Sa contribution au produit intérieur de l’archipel devrait également être vigoureuse, pour peu que les cours du nickel ne se maintiennent pas à un niveau structurellement bas.

L’activité économique de Wallis-et-Futuna demeure très traditionnelle et artisanale, axée sur une pêche artisanale et une agriculture orientée vers un élevage essentiellement avicole et porcin – notamment en lien avec la coutume – ainsi que vers des cultures vivrières. L’économie du territoire, peu ouverte sur l’extérieur, reste faiblement monétarisée, se caractérisant notamment par une forte propension des ménages à l’autoconsommation, évaluée à 40 % de leur consommation totale. La contribution du secteur privé dans la création de richesses y reste encore trop faible.

Le développement économique et social du territoire est contraint par des handicaps naturels et structurels, accentués par plusieurs facteurs : coût du transport élevé, éloignement des marchés potentiels, faible taille du marché intérieur, coûts de production supérieurs à ceux des pays voisins. Le PIB de Wallis et Futuna est essentiellement non marchand. Il représente 75 % de la valeur

11. D’après les dernières données disponibles (IEOM, 2013).

ajoutée totale alors que dans les autres collectivités d'Outre-mer, le PIB non marchand ne présente qu'un tiers du PIB total : le secteur administratif concentre plus de la moitié de la création de richesse (54 % du PIB). Par ailleurs, plus de 70 % de l'emploi salarié déclaré provient de la fonction publique et semi-publique.

Dans le secteur privé, l'économie locale est concentrée autour de trois secteurs d'activité : le commerce, les services marchands et la construction. En 2010, ceux-ci totalisent les deux tiers du nombre d'entreprises en activité. Concrètement, le PIB de Wallis et Futuna a été évalué en 2008 – à partir des données de l'année 2005 – à environ 1,8 milliards de francs CFP, soit un peu plus de 15 M€. S'élevant à 10 148 €, le PIB/hab. se situe au-dessus de ceux des petits États et territoires de la zone, mais au-dessous de la moyenne atteinte dans l'Outre-mer français.

Un commerce extérieur peu intégré, une faible compétitivité externe

S'agissant de la compétitivité externe, depuis la fin des années 1990, alors que le processus d'intégration régionale connaissait un souffle nouveau avec notamment la signature des accords PACER (*Pacific Agreement on Closer Economic Relations*), PICTA (*Pacific Island Countries Trade Agreement*)¹² et la mise en place du Plan Pacifique, les territoires français océaniques sont restés en marge de ces accords de coopération. Leur rattachement à la métropole constitue un facteur d'explication, mais il n'est pas le seul.

Les chiffres relatifs à la compétitivité externe des PTOM sont, de ce point de vue, édifiants. Cette donnée macroéconomique, résultant des échanges extérieurs, exprime la capacité des territoires à couvrir les importations par les exportations et à dégager éventuellement une capacité de financement. À l'instar de la majorité des économies insulaires, les économies des territoires français du Pacifique Sud ont largement recours à l'importation pour leurs approvisionnements en biens et matières premières. En raison de l'étroitesse de leur territoire et de la taille réduite de leur marché, ils peinent à développer une production locale en substitution aux importations, et des exportations compétitives. Leur balance commerciale est par conséquent structurellement déficitaire.

Il faut souligner que ces collectivités connaissent des niveaux d'ouverture aux échanges commerciaux relativement plus faible que leurs voisins de taille souvent plus petite compte tenu du fait que les échanges intra-pacifique sont limités.

La grande majorité des échanges sont réalisés avec la métropole et l'Union européenne. Ce dernier point a été souligné par l'Observatoire des Villes et des Ports de l'Océan indien, lors du colloque de l'Agence française de développement consacré aux Outre-mer en novembre 2011 (Bertile, 2011).

Ainsi le taux d'ouverture de la Nouvelle-Calédonie s'établissait au cours des cinq dernières années autour de 25 %, celui de la Polynésie française autour de 15 % alors qu'il était en moyenne autour de 35 % dans les autres petits États insulaires du Pacifique (voir les instituts de statistiques et banques centrales locales).

Cette situation résulte en partie de la difficulté de concurrencer les producteurs des pays voisins, où les coûts de production sont souvent inférieurs, avec des charges sociales et salariales plus basses, mais aussi des normes de production ne répondant pas toujours aux standards européens.

Ces collectivités se caractérisent de manière générale par des comptes extérieurs façonnés par la dépendance à un ou deux produits et aux transferts courants. Cette « ultra-spécialisation » se révèle être une vulnérabilité dans la compétition régionale.

En Polynésie, malgré la crise, on peut rappeler le poids prépondérants du tourisme et de la perle (environ 65 % de ses exportations totales sur la période 2000-2009 dont plus de 50 % pour le tourisme – voir ISEE, ISPF, IEOM). L'exportation de perles est passée, entre 2007 et 2012, de 101 à 59 millions d'euros, soit une chute de 42 % en cinq ans seulement. Cette situation résulte de la baisse de la production et de la diminution du nombre des producteurs. En 2013, ces exportations sont reparties à la hausse avec une progression de 11 % environ (ISPF, 2013).

Au niveau interne, la consommation des ménages ne cesse de diminuer : en 2012, les importations de biens de consommation non alimentaires ont reculé de 5,5 %, en raison d'une demande intérieure toujours en berne. La Polynésie française n'échappe pas à la « vie chère », à l'instar des autres collectivités d'Outre-mer, conséquence tout à la fois de l'indexation des rémunérations, de l'absence de concurrence, du poids de la fiscalité indirecte, des habitudes de consommation et de l'isolement. Elle peine à développer une production locale en substitution aux importations, de même que des exportations compétitives. Le taux de couverture des importations par les exportations s'établit à 8,9 % (IEOM, 2011 : Polynésie française - statistiques des douanes).

En Nouvelle-Calédonie, les exportations de nickel surtout, et dans un moindre mesure, le tourisme constituent les deux sources majeures

12. Les pays membres du Forum des îles du Pacifique ont signé en 2001 un accord-cadre, le PACER, prévoyant notamment une libéralisation graduelle des échanges au sein de la région. Cet engagement s'est concrétisé par la conclusion d'un accord de libre-échange en 2002, le PICTA, signé, par douze petites économies insulaires. Il prévoit également l'ouverture de négociations avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande pour élargir la zone de libre-échange à ces États. Celles-ci ont débuté dès 2009.

de recette à l'exportation (environ 80 % des exportations sur la période 2000-2009, respectivement 60 % et 20 % des exportations des biens et services – voir ISEE, ISPF, IEOM). La réglementation du commerce extérieur relève de la compétence du territoire (art. 22.6 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999) qui fixe l'assiette et le taux des impôts, des droits et des taxes à l'importation. La Nouvelle-Calédonie n'étant pas intégrée à l'Union européenne, aussi les politiques de libre circulation des biens, des services, des hommes et des capitaux ne s'appliquent-elles pas dans les mêmes conditions. Cependant, certaines règles s'imposent, comme la non-discrimination des produits d'origine européenne ou la clause de la nation la plus favorisée.

À ce jour, la société calédonienne se caractérise également par des habitudes de consommation tournées vers les produits métropolitains, soumis à des frais de transport maritime ou aérien, auxquels vient s'ajouter une fiscalité grevant le prix des produits importés. Ces particularités économiques conduisent à évoquer le syndrome d'une « économie de comptoir ». Ces facteurs expliquent que le niveau moyen des prix sur le territoire soit supérieur de plus d'un tiers à celui constaté en métropole, ce qui a conduit à des mouvements sociaux en mai 2013. Ces événements démontrent que les principaux enjeux, auxquels la Nouvelle-Calédonie devra faire face au terme de l'accord de Nouméa, seront d'ordre économique et social et que l'Europe devra y prendre toute sa part.

Wallis-et-Futuna est la collectivité d'Outre-mer la plus éloignée de la métropole, à 22 000 kilomètres de Paris et à 2 100 kilomètres de la Nouvelle-Calédonie. Ses particularités expliquent que la balance commerciale du territoire soit structurellement déficitaire, du fait de la quasi-absence d'exportations (hormis quelques flux ponctuels de produits artisanaux) et de la forte dépendance des populations aux produits importés. Le territoire est continuellement dépendant de l'extérieur. La valeur des exportations de biens a été considérablement réduite par rapport à 2008 du fait de l'arrêt complet des exportations de troca (coquillage dont on extrait la nacre, voir Rapport annuel 2010 de l'Institut d'émission de l'Outre-mer sur Wallis-et-Futuna – Statistiques des Douanes).

Une faible intégration commerciale au regard de la géographie des partenariats par territoire

Par la force des choses, les PTOM français sont davantage intégrés avec l'UE qu'avec les pays tiers voisins. Il faut rappeler que la Polynésie Française et la Nouvelle-Calédonie ont mis en place des protections ou barrières tarifaires et non tarifaires relativement soutenues vis-à-vis des États voisins. Elles ne bénéficient pas, par exemple, de l'accord préférentiel SPARTECA¹³ avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Pour les départements et régions d'Outre-mer (DROM), l'appartenance à un ensemble institutionnel et culturel commun fait que les entreprises locales ont tendance à se tourner vers leur maison-mère qui se trouve en métropole et non pas vers les entreprises des autres pays voisins. Cette relation exclusive avec la métropole explique le peu d'ouverture des Outre-mer français aux importations en provenance des pays ACP, et ce, malgré les accords de Lomé puis de Cotonou qui ouvrent à ces pays le marché local en franchise totale de droits de douane (Budoc, 2013).

Pour les collectivités françaises de l'Océanie, cette dépendance est moins affirmée, probablement à cause de leur éloignement plus important des centres économiques européens et de leur statut particulier de pays tiers au sein de l'Union européenne.

Concernant les partenaires du commerce extérieur de la Polynésie française (IEOM, 2011 : Polynésie française), la France concentre 28 % de ses importations totales en valeur et demeure le principal partenaire commercial (principalement en biens intermédiaires et agroalimentaires), suivie des 26 autres membres de l'Union européenne (14,1 %) ¹⁴. Cette prédominance de la France tend toutefois à s'éroder sur la décennie (-18,2 points) au profit de la Chine et dans une moindre mesure des États-Unis. Depuis 2005, Singapour s'est imposé comme un fournisseur privilégié de la Polynésie française (12,7 % de la valeur totale importée en 2010 contre 0,5 % au début des années 2000) depuis qu'en 2004. Suite à la fermeture d'une raffinerie en Australie, la Compagnie Shell approvisionne la Polynésie française à partir de ses unités de Singapour.

En 2010, Hong Kong et le Japon concentrent à eux-seuls près de 50 % des exportations polynésiennes, essentiellement constituées de perles brutes. La

13. SPARTECA est le South Pacific Regional Trade and Economic Cooperation Agreement (soit l'accord de coopération économique et commerciale régionale du Pacifique Sud). Il s'agit d'un accord régional signé en 1981 entre plusieurs États d'Océanie visant à améliorer les coopérations économique et commerciale entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les petits États insulaires du Pacifique Sud. Il prévoit une franchise de droits de douanes pour la quasi-totalité des produits des pays en développement et des pays les moins avancés du Forum, exportées vers l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

14. Pour l'essentiel, l'Allemagne, pour les biens de l'industrie automobile et les biens intermédiaires, et la Belgique, pour la métallurgie et la transformation des métaux.

		Import de la métropole
DOM	Guadeloupe	62,3 %
	Martinique	54,2 %
	Guyane	35,0 %
	Mayotte	43,0 %
	La Réunion	54,0 %
Collectivité à statut particulier	Nouvelle- Calédonie	22,0 %
COM	Polynésie française	28,0 %
	Saint-Barthélemy	-
	Saint-Martin	-
	Saint-Pierre-et- Miquelon	35,0 %
	Wallis-et- Futuna	31,0 %

TABLEAU 3. – Part des importations en provenance de la métropole par rapport aux importations totales (2010) (sources : INSEE/ISEE/Douanes)

France métropolitaine occupe le troisième rang. Ses achats demeurent principalement constitués de produits du secteur primaire ou semi-transformés (huile de coprah brute, monoï, poissons, perles...).

À l'exception de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, les échanges commerciaux de la Polynésie française avec sa zone d'appartenance géographique, demeurent marginaux sur les dix dernières années. Ils représentent moins de 1 % des importations et à peine 4 % des exportations en 2010. La Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna et les îles Fidji concentrent l'essentiel (près de 90 %) des flux de marchandises avec la Polynésie française qui sont principalement composés, à l'import, de produits aquacoles et agro-alimentaires (crevettes, céréales) et de biens intermédiaires (papier et cartons) et, à l'export, de bien d'équipement (bateaux à voile notamment) et de consommation (habillement et équipement du foyer).

Pour la Nouvelle-Calédonie, la hausse des importations a concerné ses principaux fournisseurs : France, autres pays de l'Union européenne, Australie et Singapour. Pour autant, le poids de la Chine dans les importations du territoire est sans précédent. Elle est ainsi devenue le second pays de provenance des importations du territoire (18 %), derrière la France (22 %). Néanmoins, sans les livraisons des modules pour l'usine du Nord, la Chine repasse sous la barre des 10 % de part de marché, derrière l'Australie. Les pays de l'Union européenne hors la France fournissent 14 % des importations ; Singapour, 13 % ; la Nouvelle-Zélande, 4 % ; les États-Unis, 3 % ; le Japon, 2 %, etc.

La France demeure le premier pays destinataire des exportations de la Nouvelle-Calédonie,

suivie du Japon, du Taïwan, de la Corée du Sud, des autres pays de l'UE, de l'Australie, etc.

Pour Wallis-et-Futuna, avec 31 % des importations en valeur, la France métropolitaine est leur fournisseur de référence, suivie de Singapour (hydrocarbures), de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de Fidji, de la Nouvelle-Calédonie, etc. (IEOM, 2011 : Wallis-et-Futuna, douanes).

La décision d'association en vigueur offre un régime commercial modernisé axé sur trois grands domaines : les échanges de biens, les échanges de services et la coopération sur les questions liées au commerce. Ce nouveau dispositif devrait avoir un impact positif sur l'environnement commercial des PTOM qui se classeront ainsi parmi les partenaires commerciaux les plus favorisés de l'UE : non seulement en raison de l'accès de leurs biens au marché européen, en franchise de droits et non contingenté, mais aussi parce qu'ils bénéficieront automatiquement d'une amélioration des termes de l'échange en matière de services et d'établissement. De plus, la modification des conditions dans lesquelles les biens et services des PTOM accéderont au marché européen devrait permettre à ces derniers, d'associer les ouvertures du marché à de réelles possibilités d'exportation.

Le régime dont bénéficient les PTOM depuis 2001 prévoit le libre accès en franchise des droits de douane pour les produits originaires des PTOM et des règles d'origine permettant le cumul avec des produits originaires des États ACP, qui bénéficient d'un régime différent, et de la Communauté. En fait, la DAO prévoit que tous les « produits originaires des PTOM », sont admis à l'importation dans l'UE en exemption de droits à l'importation et sans restrictions quantitatives. Le cumul d'origine permet à des matières originaires de l'UE ou des États ACP d'être considérées comme des matières originaires des PTOM lorsqu'elles sont incorporées dans un produit obtenu dans un PTOM. Pour rendre ce cumul possible, les règles d'origine des PTOM ont été calquées sur les règles applicables aux ACP sous l'accord de Cotonou. Le principal avantage du maintien d'un système de cumul avec les pays ACP pour les PTOM est la possibilité, pour bénéficier d'un certificat d'origine préférentiel prévu par les accords bilatéraux, de transformer légèrement dans un PTOM un produit fabriqué dans un pays ACP pour exportation finale vers l'UE sous origine PTOM, dans une logique « gagnant-gagnant ».

La problématique des APE dans le Pacifique Sud

Le renforcement de l'insertion régionale, qui favorise la création d'un espace d'échanges économiques, commerciaux, culturels, sociaux, de recherche, de services... améliorerait la diversification et l'internationalisation des économies des pays et des collectivités de la zone, en créant des emplois et de

la richesse. D'autant plus que, dans un contexte de ralentissement économique mondial, la coopération régionale des États et des territoires insulaires du Pacifique apparaît comme une opportunité. Dès lors, comment les territoires français du Pacifique peuvent-ils développer leurs relations extérieures au sein de la région ?

Depuis les années 2000, les projets de coopération connaissent une certaine accélération et favorisent cette intégration. Ils sont multiples et ont abouti à différents accords d'échanges, élaborés à travers la Communauté du Pacifique et le Forum des îles du Pacifique. Cette dynamique est fortement encouragée par l'UE qui, à travers l'attribution de différents statuts, permet aux pays et territoires de la zone de bénéficier de régimes commerciaux préférentiels. Ainsi, les collectivités françaises du Pacifique, liées par la DAO, peuvent accéder au marché européen en franchise des droits de douanes et sans contingentements. De plus, l'accord de COTONOU conclu en 2000 entre les 77 États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (dits États « ACP ») et l'UE, met en place des régimes préférentiels dont le but est d'aboutir à des zones de libre-échange. Localement, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ont déjà tenté d'améliorer leurs relations économiques, en vain. En 1997, une convention de coopération économique et commerciale entre les deux collectivités a été élaborée, mais n'aboutit jamais¹⁵. Seules certaines mesures fiscales ont été adoptées, conduisant à la mise en place d'un taux préférentiel de la taxe générale à l'importation (TGI) à 4 % pour certains produits, notamment les perles et les crevettes. Cependant, les limites de ce dispositif sont aujourd'hui identifiées tant le volume des échanges entre ces deux collectivités sont faibles. Toutefois, il existe un grand nombre d'accords de coopération régionale et extrarégionales dans la zone Pacifique favorisant ainsi les échanges économiques (de biens et services) à diverses échelles : accord-cadre PACER – signé en 2001 – et sous ses auspices, l'accord de libre-échange PICTA – signé en 2002 –, accord SPARTECA.... Ces processus d'intégration régionale ont été mis en place dans le cadre du Forum des îles du Pacifique (FIP). La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie ont engagé des négociations qui n'ont pas encore abouti, pour une éventuelle adhésion au PICTA (IEOM, 2011). Par conséquent, il apparaît nécessaire d'identifier d'autres produits ainsi que d'autres secteurs pouvant faire l'objet d'une libéralisation, d'un partage des ressources, des moyens et du savoir-faire, en vue d'un développement des échanges. À titre d'exemple, les flux de transactions de la Polynésie française avec la Nouvelle-Calédonie et Wallis-et-Futuna

représentent plus des deux tiers de ce type d'échanges avec les PEI voisins. Le Vanuatu représente également 70 % des échanges de services de la Nouvelle-Calédonie avec ces États.

Dans ce contexte, la signature par l'Union européenne d'accords de libre-échange avec divers pays peut avoir des conséquences très négatives pour les PTOM du Pacifique. En outre, il faut souligner que, même s'ils visent à favoriser le libre-échange, les accords de partenariat économique de l'Union européenne (APE) comportent des clauses de sauvegarde régionales qui permettraient, au cas par cas et en situation de crise, de rétablir temporairement des barrières à l'importation. Si les PTOM ne sont théoriquement pas couverts par ces APE, la France peut demander, en sa qualité d'État-membre, la prise en compte de leurs intérêts. En effet, les APE sont susceptibles d'avoir des impacts sur les économies de ses PTOM de la zone, en raison d'une concurrence accrue des pays ACP.

Il faut courageusement affronter ces questions car, depuis des décennies, les territoires du Pacifique Sud parlent de production, mais arbitrent toujours en faveur de la consommation et de la redistribution dans un schéma keynésien de croissance, tirée par la dépense publique, qui favorise les importations dans des économies ultramarines ouvertes. Ils doivent inverser la tendance en faisant clairement le choix d'une politique de l'offre, en favorisant l'émergence d'un véritable appareil de production endogène capable d'alimenter les marchés intérieurs et de réduire ainsi, de manière significative, le déficit du commerce extérieur. Pour y parvenir, une politique de soutien volontariste des instances locales, nationales et européennes s'avère indispensable.

Développer une logique « gagnant-gagnant » dans la coopération régionale impose de faire preuve de vigilance et de prendre en considération, sans angélisme, cet impact indéniable sur la capacité concurrentielle des territoires ultramarins appartenant aux mêmes aires géographiques. Il est de même souhaitable que le cahier des charges des études d'impact prévoie explicitement la consultation des parties prenantes dans les PTOM. Enfin, les mesures d'accompagnement proposées par une étude d'impact devront elles aussi faire l'objet d'un examen attentif. La composition des comités de suivi mis en place à la suite de tous les accords de libre-échange, y compris les APE, mérite à cet égard une attention toute particulière. N'oublions pas que la Commission européenne a refusé le statut d'observateur aux PTOM dans les négociations des APE, au motif de sa compétence exclusive en matière de politique commerciale. Cela montre

15. Cf. l'autosaisine « les échanges économiques de la Nouvelle-Calédonie avec les États insulaires du Pacifique », CESE de Nouvelle-Calédonie, rapport et vœu n°1/2015.

bien la nécessité de prendre systématiquement en compte les intérêts des PTOM, notamment ceux du Pacifique dans la politique commerciale de l'Union, mais aussi de réfléchir à un futur régime commercial préférentiel, reposant notamment sur des règles d'origine révisées, la libéralisation des échanges commerciaux étant à l'origine de l'érosion de ces préférences. L'intégration des PTOM dans leur environnement régional ne doit pas se heurter à une absence de volonté politique et à une insuffisante prise en compte de leurs enjeux propres lors de la conclusion, par l'UE, d'accords commerciaux internationaux.

Il y a bien un intérêt pour la France et plus généralement pour l'Europe de doter les PTOM du Pacifique Sud d'outils institutionnels et politiques fiables pour accompagner leur stratégie d'intégration politique économique et commercial au sein de leur zone d'influence.

Les outils institutionnels et politiques d'intégration dans le Pacifique Sud

Les territoires français du Pacifique Sud disposent d'outils internes d'intégration régionale qui facilitent leur participation aux organisations internationales de la zone. Ce qui n'empêche pas l'intervention d'autres acteurs de l'intégration régionale, en quête de solutions océaniques.

Les outils internes d'intégration régionale des territoires français

Concernant la Polynésie française et Wallis-et-Futuna, régies par l'article 74 de la constitution – le titre XIII de la Constitution dans le cas de la Nouvelle-Calédonie –, ces collectivités françaises jouissent, au plan interne, de compétences très larges en matière d'association et de participation dans la coopération régionale. L'article 39 de la loi de septembre 1984 (loi n° 84-820 du 6 septembre 1984) portant statut du territoire de la Polynésie française modifié par l'article 4 de loi de juillet 1990 (loi n° 90-612 du 12 juillet 1990) précise ainsi que :

« Dans la région du Pacifique, les autorités de la République peuvent désigner le président du gouvernement du territoire pour les représenter afin de négocier des accords dans les domaines intéressant le territoire ou l'État. Les accords négociés sont soumis à ratification ou approbation dans les conditions prévues aux articles 52 et 53 de la Constitution. »

Par ailleurs, la loi d'avril 1996 (loi n° 96-312 du 12 avril 1996) a accentué l'association de la Polynésie française au processus de conclusion des accords de coopération : elle constitua la base

normative des dispositions législatives futures au bénéfice des collectivités ultramarines et laissa déjà apparaître une gradation de l'association selon le domaine de compétence de l'accord, mais aussi selon le niveau d'autonomie de la collectivité. L'article 40 de ce texte fait état de la délivrance de pouvoirs par les autorités de la République au président du gouvernement pour négocier et signer des accords internationaux avec des États, territoires ou organismes régionaux du Pacifique. À défaut de délivrance de pouvoirs, le président est associé à la délégation française et participe aux négociations des accords. Mais ce dispositif législatif ne doit porter atteinte ni à l'exercice de la souveraineté nationale, ni aux prérogatives de l'État (article 72 alinéa 3 de la Constitution).

L'approche déconcentrée de l'action extérieure de la Polynésie française dans son environnement régional sera ensuite formulée dans sa globalité par la loi organique de février 2004 (Loi n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française), qui revoit le dispositif d'association de la Polynésie française au processus de conclusion des accords de coopération régionale.

Dans les domaines de compétence de la collectivité polynésienne, l'article 39 de la loi organique prévoit que le président de la Polynésie française peut négocier tout accord avec des États ou des organisations internationales et des pouvoirs peuvent lui être confiés pour les signer. Enfin, le territoire doit être consulté préalablement à l'adoption de la loi autorisant la ratification de ces engagements internationaux. L'article 17 précise la faculté pour le président de négocier et signer des conventions de coopération, même si le Conseil constitutionnel a considéré que ces conventions ne pourraient pas intervenir dans les domaines de compétence du conseil des ministres de la Polynésie française à moins d'un vote conforme de l'assemblée délibérante.

Pour Wallis-et-Futuna, le dispositif est très spécifique : la loi de juillet 1961 (loi n° 61-814 du 29 juillet 1961) s'applique et aucun autre texte n'accorde expressément de compétences à la collectivité en matière internationale. En réalité, le mouvement de la décentralisation n'a à ce jour pas atteint ce territoire où l'ensemble des pouvoirs est concentré dans les mains du haut fonctionnaire Administrateur supérieur du territoire, à la fois chef de l'exécutif de la collectivité et représentant de l'État. Avec les TAAF¹⁶, cette situation est inédite sur le territoire de la République. Pour autant, sur la base de l'alinéa 6 de l'article 74 de la Constitution, l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna est fréquemment consultée préalablement à l'adoption de lois autorisant la ratification d'engagements internationaux dans les domaines

de compétence de la collectivité ou dont l'enjeu le justifie (tel le Traité de Lisbonne).

Au total, les paramètres internes du dispositif juridique relatif à l'association des entités ultramarines au processus de conclusion des accords internationaux révèlent que l'action internationale de l'État ne s'en trouve pas fortement perturbée. L'évolution législative en la matière, les réserves d'interprétation du Conseil constitutionnel, le recours à la déconcentration dans la majorité des dispositions ne font que renforcer le caractère prépondérant du rôle de l'État dans l'exercice des relations internationales. Ainsi, sous couvert de l'attribution de compétences, l'État entretient son action internationale tout en satisfaisant l'insertion régionale de ses entités ultramarines.

Dans le cas particulier de la Nouvelle-Calédonie, l'article 21-II de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, et le point 3.2.1 de l'accord de Nouméa¹⁷, ont fixé le cadre de l'association renforcée du territoire au processus de conclusion des accords de coopération régionale. Grâce à son autonomie plus poussée il dispose de compétences élargies. En vertu de l'article 28 de la loi organique de 1999, et dans les domaines de compétence de l'État, le président du gouvernement acquiert les pouvoirs de négociation et de signature des accords. À défaut d'application, il dispose d'un pouvoir d'association ou de participation au sein de la délégation française aux négociations et à la signature.

On observera que la Polynésie française n'avait pas obtenu en 1996 ce pouvoir d'association ou de participation à la signature. Une avancée dans la gradation de l'association est effectuée lorsque le législateur prescrit les conditions de cette association pour les accords relevant des domaines de compétence de la Nouvelle-Calédonie. L'article 29 de la loi précitée dispose que le Congrès (et non le conseil des ministres) peut autoriser par délibération le président du gouvernement à négocier des accords.

Une distinction s'opère donc avec les dispositions relatives à la Polynésie française. Cette dernière est, dans ce domaine de compétence, toujours soumise à la délivrance de pouvoirs déconcentrés alors que la Nouvelle-Calédonie produit une simple autorisation par voie délibérative du Congrès. Mais il faut informer l'État de l'autorisation de négociation et qu'il soit représenté à la négociation au sein de la délégation de la Nouvelle-Calédonie, suite à sa demande. Des pouvoirs sont, en revanche, exigés

pour la phase finale de signature de l'accord qui est, en cas d'accord du Congrès, soumis à un contrôle de constitutionnalité.

Pour la Polynésie française une variation avec le dispositif de la Nouvelle-Calédonie est avérée par une intrusion, à leur demande, des autorités de la République au sein de la délégation polynésienne dès l'intention de négocier. S'y ajoute également une possibilité d'opposition à la négociation des accords des autorités de la République dans un délai d'un mois à compter de la notification de l'intention de négocier. Au contraire, pour la Nouvelle-Calédonie, l'obligation déclaratoire ne pourra être suivie d'une opposition de l'État.

Globalement, la Polynésie française jouit donc d'une marge de manœuvre plus faible que la Nouvelle-Calédonie, qui bénéficie d'une « décentralisation totale de la compétence de négociation ». L'histoire récente de la Nouvelle-Calédonie, les événements tragiques qu'elle a connus dans les années 1980, ont conduit à la mise en œuvre d'un processus – à travers les accords de Matignon-Oudinot en 1988, puis l'accord de Nouméa en 1998 – original et inédit de transfert permanent de compétence afin de conduire à bien le processus d'autodétermination dont la date butoir est actuellement fixée à 2018.

Les territoires français du Pacifique Sud et les organisations internationales d'intégration

Les considérants de la DAO et notamment son article 7, mettent en exergue le confortement de la coopération avec les organisations d'intégration régionale pertinentes. Aujourd'hui, les organisations internationales représentent un véritable système politique. Elles interviennent dans tous les domaines, de la sécurité internationale aux relations économiques et politiques, en passant par l'intégration et la coopération, ou encore l'environnement et les droits de l'homme. En ce sens, elles sont à la fois un instrument de politique des États et territoires, un échiquier (l'espace politique pluriel où se définit la politique internationale de l'organisation) et un acteur politique, employant la diplomatie dans les relations internationales pour faire aboutir les objectifs fondamentaux et les mandats définis par l'organisation. À l'exemple du forum des îles du Pacifique (FIP), elles répondent presque toutes à ce rôle et à ces caractéristiques. D'autres acteurs comme la Communauté du Pacifique (CPS) sont également à la recherche de solutions océaniques.

16. L'acronyme TAAF identifie les Terres australes et antarctiques françaises qui constituent un territoire d'Outre-mer de la France créé par une loi du 6 août 1955.

17. L'accord de Nouméa est un accord qui prévoit le transfert de certaines compétences de la France vers la Nouvelle-Calédonie dans de nombreux domaines à l'exception de celles dites régaliennes, à savoir la Défense, l'Ordre public, la Justice, la Monnaie et les Affaires étrangères.

Le FIP¹⁸ est un interlocuteur privilégié de l'Europe dans le Pacifique Sud. Cette organisation océanienne de coopération réunit seize membres à part entière¹⁹, ainsi que deux membres « associés » depuis 2006 – la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française –, et des membres « observateurs » – dont Wallis-et-Futuna depuis 2006. L'Australie et la Nouvelle-Zélande en sont des partenaires essentiels qui lui garantissent une large audience. Interpellé par les défis économiques, politiques, sociaux ou écologiques auxquels l'Océanie est confrontée, le Forum tente d'apporter des solutions locales : par exemple, le Plan Pacifique 2005-2015, à l'initiative du FIP, vise à stimuler la croissance économique, le développement durable, la bonne gouvernance et la sécurité pour les pays du Pacifique.

Tous les pays ACP potentiellement signataires de l'APE Pacifique sont membres du FIP. En l'absence d'organisation régionale intégrée à même de représenter ces pays et de négocier avec l'UE, l'interlocuteur privilégié de la Commission européenne (qui mène les négociations pour l'UE) est le Forum, principale institution politique et économique de la région dont la mission officielle consiste à renforcer la coopération et l'intégration régionales, et qui remplit aussi la fonction d'organisme intergouvernemental. En conséquence, la Commission européenne tend à renforcer considérablement ses relations et ses actions de soutien au Forum (y compris par le financement de projets de coopération) sur lequel elle s'appuie pour ses programmes de développement. Ce qui n'empêche pas un rapprochement avec la cps qui déploie des efforts en ce sens (*Tahiti info*, 15 septembre 2014).

À titre d'exemple, le Forum annuel du FIP qui s'est réuni à Majuro (îles Marshall), en septembre 2013 intitulé « Coordonner la réponse de la région du Pacifique au changement climatique », a été l'occasion pour l'UE et la région Pacifique de réaffirmer leur engagement dans un partenariat de longue date, et qu'ils partagent des intérêts communs en ce qui concerne le changement climatique, la protection des océans et d'autres enjeux planétaires. Depuis que l'UE et le FIP ont adopté une déclaration conjointe sur le changement climatique en novembre 2008, la coopération UE-Pacifique dans ce domaine s'est considérablement renforcée, tant sur le plan politique que financier. Outre les ressources consacrées au développement et au changement climatique initialement allouées aux pays ACP du Pacifique pour la période 2008-2013, l'UE a mis à disposition une enveloppe financière de 110 M€ correspondant à des ressources supplémentaires

liées au changement climatique. Tous les petits États insulaires en développement de la région du Pacifique bénéficient du soutien financier et technique de l'initiative de l'Alliance mondiale contre le changement climatique (AMCC), soit directement au moyen de ses programmes par pays, soit indirectement par l'intermédiaire de ses programmes destinés à la région du Pacifique.

Dans ce contexte, la politique d'intégration régionale des territoires français du Pacifique Sud avait tout naturellement vocation à se développer au sein des principales organisations internationales de leur zone stratégique et notamment le FIP.

Le Forum est un outil puissant d'intégration des territoires français du Pacifique Sud. Sa dynamique en faveur d'une communauté économique et politique de plus en plus solidaire, est encourageante pour les territoires français de la zone qui peuvent au sein de cette organisation internationale, développer le potentiel d'une coopération avec les pays ACP voisins, en faisant entendre leur voix océanienne dans la résolution de leurs difficultés au-delà des aides extérieures qui, certes, restent indispensables.

Ces territoires sont situés au voisinage de nombreux États, États insulaires et micro-États, avec lesquels existent des relations de tous ordres : échanges commerciaux, touristiques, artistiques et culturels, etc. Cette coopération régionale longtemps caractérisée par la seule adhésion de la France au titre de ses collectivités (à l'exclusion du FIP), s'oriente davantage vers l'adhésion des collectivités elles-mêmes en leur propre nom, à condition que les statuts des organismes prévoient un droit d'adhésion ouvert à des entités non étatiques ou à des territoires. Cette opportunité résulte des textes qui régissent les statuts spécifiques de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française. Ces deux collectivités disposent d'une grande latitude d'action internationale. Pour autant, seule la Nouvelle-Calédonie peut avoir le statut de membre, membre associé ou observateur d'une organisation internationale quelle qu'elle soit. La Polynésie française, quant à elle, en vertu de l'article 42 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004, peut avoir le même statut mais uniquement dans les organisations internationales du Pacifique, tout comme Wallis-et-Futuna.

La France est le seul État de l'Union européenne à être présent dans le Pacifique Sud et à y avoir des intérêts au travers de trois collectivités qui participent à la cps et au FIP. Elle participe au « Post Forum » du FIP, enceinte de dialogue avec les principaux partenaires non membres de l'organisation.

18. Il a été créé en 1971 sous le nom de forum du Pacifique Sud et a pris l'appellation de FIP en 2000.

19. Fidji avait toutefois été suspendu en 2009 de son statut de membre plein du Forum suite au coup d'État du commodore Bainimarama, puis a été réintégré en octobre 2014 suite à la mise en place d'un gouvernement légitime.

La Nouvelle-Calédonie a entrepris en 2010 une mission pour convaincre les membres du FIP de l'intégrer comme membre à part entière²⁰. Malgré plusieurs refus (Pantz, 2012 : 58-59), elle s'est considérablement rapprochée de ces États et il semble très probable qu'elle y soit intégrée très prochainement. D'ailleurs, lors du 44^e Sommet du FIP, le Président du gouvernement est intervenu pour réitérer la candidature du territoire au statut de membre à part entière. Les États membres du Forum se sont alors prononcés en faveur de l'ouverture d'un processus formel de son accession au statut de membre. À ce jour, elle peut participer à toutes les activités du Forum, sauf à la « retraite » des dirigeants au cours de laquelle sont adoptées les grandes décisions politiques et administratives de l'organisation, réservée aux seuls membres à part entière. Son statut de territoire, qui jouit d'une large autonomie mais n'est pas indépendant ou librement associé à un État, constitue pour certains États membres un obstacle à son éligibilité (les statuts du FIP prévoient la qualité de membre plein uniquement pour les États souverains). De plus, le litige de souveraineté sur les îles Matthew et Hunter qui sont revendiquées par le Vanuatu est probablement de nature à freiner l'ancrage des territoires français (*ibidem*) au sein du FIP. Le contentieux refait surface régulièrement, ce qui trouble des relations par ailleurs cordiales (*Tahiti info*, 22 février 2015).

Il revient au final à l'ensemble des membres du FIP d'approuver par consensus le bien-fondé de la demande des territoires français, qui est soutenue par la France et l'est probablement par l'Europe compte tenu des enjeux d'avenir posés par la DAO en terme d'intégration régionale, afin que la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française y accèdent en qualité de membre permanent²¹ et que Wallis-et-Futuna y accède en tant que de membre « associé ».

La CPS et d'autres acteurs de l'intégration régionale, en quête de solutions océaniques

D'autres organisations régionales jouent un rôle important dans la zone, à l'exemple de la Communauté du Pacifique (CPS), appelée dans un premier temps la Commission du Pacifique Sud, créée en 1947 en Australie par les six États qui administraient alors des territoires dans la région : l'Australie, la France, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas (jusqu'en 1962), le Royaume-Uni (jusqu'en 2005) et les États-Unis. Elle compte 26 membres dont 22 États et territoires océaniques et quatre des pays fondateurs. La Nouvelle-Calédonie, la Polynésie

française, Wallis-et-Futuna sont membres à part entière depuis 1983, au même titre que la France. Il convient de rappeler que le FIP avait précisément été créé pour marquer la volonté des États de s'affranchir de la CPS dont les statuts ne permettaient pas de traiter de questions politiques. Aujourd'hui, cette organisation de coopération a pour vocation le financement et la gestion des programmes de développement au bénéfice du Pacifique insulaire. Elle regroupe sur un pied d'égalité d'un côté quatre contributeurs (Australie, France, États-Unis, Nouvelle-Zélande), dont la contribution représente plus de 90 % des financements et, de l'autre, toutes les entités du Pacifique, de statuts politiques variables, dont les trois collectivités françaises. C'est également une organisation internationale de conseil technique, scientifique et stratégique, d'assistance, de formation et de recherche au service de ses membres insulaires océaniques. Des démarches ont été engagées avec succès par le gouvernement français et les élus locaux afin de consolider le siège de la CPS à Nouméa.

Par ailleurs, le Réseau océanien de surveillance de la santé publique créé en 1996, résulte de la volonté conjointe de la CPS et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de mettre en place un organe de surveillance de la santé publique dans le Pacifique. Wallis-et-Futuna, la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française en sont membres statutaires.

Notons aussi l'existence de la Commission du Pacifique Sud pour les géosciences appliquées (la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française en sont membres « associés », la France n'en est pas membre), ou encore, l'Organisation océanique des douanes, l'Organisation du tourisme du Pacifique Sud (seule la Polynésie française est membre), le programme de développement des îles du Pacifique, le Programme régional océanien de l'environnement (PROE) dont les trois collectivités sont membres au même titre que la France, le Conseil de coopération économique du Pacifique ou l'Agence des pêches du Forum. Retenons aussi que la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française siègent en qualité des membres « associés » au sein de la Commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, organisation internationale dont la France est membre fondateur. Les deux territoires ultramarins français sont membres de l'Organisation mondiale de la météorologie, organisme de l'ONU depuis 1949. Seule la Nouvelle-Calédonie a intégré l'Office international des épizooties, organisation intergouvernementale créée par l'Arrangement international du 25 janvier 1924 : ce qui permet

20. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française y sont membres « associés » depuis 2006 et Wallis-et-Futuna observateur.

21. Démarches entamées lors des sommets du FIP de Port-Vila en août 2010 et d'Auckland en septembre 2011.

au territoire d'accéder à une organisation chargée de l'articulation des activités d'évaluation et de gestion des risques liés aux maladies animales infectieuses, afin de prendre en compte leur dimension transfrontalière et de les anticiper.

Au total, les Outre-mer océaniens sont entourés d'entités nationales et infranationales dont l'articulation ou l'intégration à leur espace national n'obéit pas au schéma décentralisé français. Il faut tenir compte de ces disparités de fonctionnement administratif. Mais au-delà, il faut envisager cette question sous l'angle plus politique de la liberté d'action de ces territoires en matière de coopération régionale : ils doivent pouvoir être de véritables partenaires politiques sans que l'État soit considéré comme une contrainte, en tenant compte de l'atout que représente leur appartenance française et leur association à l'Europe au travers de la DAO. Ils doivent être des acteurs authentiques qui participent directement aux décisions des instances régionales de coopération, en représentant la France mais aussi l'Union européenne et leurs peuples respectifs à des positions élevées qui forcent le respect des partenaires qui, pour la plupart, sont des pays indépendants. Les Outre-mer constituent les frontières actives de l'Union européenne dans une zone à fort potentiel de développement. Les autorités européennes, nationales et locales doivent prendre la mesure de ce potentiel en leur permettant d'exprimer pleinement ces atouts dans toutes les instances régionales de coopération.

L'État ne doit pas traiter l'action internationale des territoires océaniens comme une menace pour l'intégrité de sa politique étrangère mais, bien au contraire, chercher à créer de nouveaux modes de collaboration, de nouveaux partenariats et un meilleur partage des rôles avec ces collectivités afin qu'elles puissent profiter de la mondialisation.

L'État n'a pas d'autre alternative que de rester un allié déterminé de ses collectivités ultramarines, qui exercent une attraction sur les pays environnants en raison de leur statut politique, économique et social de région française et/ou européenne. Par maints aspects, l'intégration régionale par une coopération réussie avec des pays tiers, requiert une volonté politique clairement affichée. Avec cette volonté politique, les nouvelles opportunités offertes par la DAO pourront être appliquées avec efficacité pour assurer la prospérité des territoires du Pacifique Sud, par une meilleure intégration dans leur immédiat voisinage.

BIBLIOGRAPHIE

- ARGOUNES Fabrice, 2012. L'Asie-Pacifique devient-elle chinoise ? : l'influence de Pékin en Océanie, Réseau Asie-Pacifique (<http://www.reseau-asie.com/article/archive-des-articles-du-mois/les-articles-du-mois-du-reseau-asie/asie-pacifique-chinoise-fabrice-argounes/>).
- ASSEMBLEE NATIONALE, 2013. Avis sur le projet de loi de finances pour 2013 (n° 235) : *Collectivités d'Outre-mer, Nouvelle-Calédonie et Terres australes et antarctiques françaises* (<http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/budget/plf2013/a0258-tX.pdf>).
- BERTILE Wilfrid, 2011 (25 novembre). Réalités et perspectives des échanges économiques avec les pays voisins, communication à la conférence organisée par l'AFD, *Créer de la valeur ajoutée et de l'emploi en Outre-mer*, Paris (<http://www.afd.fr/webdav/site/afd/shared/PRESSE/Evenements/conferenceOM2011/6-PresentationWBertile.pdf>).
- BUDOC Rémy Louis, 2012. Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer, *JORF*, Conseil économique social et environnemental.
- , 2013. *Les Outre-mer et l'international : quelle place dans le monde globalisé ?*, Paris, Éditions Publisud.
- CESE Européen, 2013 (14 mars). Avis sur « la communication [...] Vers un partenariat renouvelé pour le développement UE-Pacifique », JO n° C 76, JOIN 2012. 6 final (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=OJ:C:2013:076:TOC>).
- CES de Nouvelle-Calédonie, Autosaisine « les échanges économiques de la Nouvelle-Calédonie avec les États insulaires du Pacifique », rapport et vœu n°1/2015 (www.ces.nc/portal/page/portal/ces/avis_voeux_ces).
- CTC (Chambre territoriale des comptes), Rapport d'observations définitives sur la gestion 2005-2011 du GIE Tahiti Tourisme, octobre 2013 (<https://www.ccomptes.fr/publications/.../gie-tahiti-tourisme>).
- GIRARDIN Annick et Hervé GAYMARD, 2008 (9 juillet). Livre Vert. L'avenir des relations entre l'UE et les pays et territoires d'outre-mer, rapport d'information E3902 à l'Assemblée nationale (http://www.assemblee-nationale.fr/europe/dossiers_e/e3902.asp).
- INSTITUT D'émission outre-mer (IEOM), 2011. *Rapport annuel 2010, Polynésie française - Statistiques des douanes ; Rapport annuel 2010, Wallis-et-Futuna, Statistiques des douanes*.
- , 2011 (janvier). Échanges régionaux de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française : facteurs de frein et éléments de soutien, *Note expresse* 28.

ARGOUNES Fabrice, 2012. L'Asie-Pacifique devient-elle chinoise ? : l'influence de Pékin en Océanie, Réseau Asie-Pacifique (<http://www.reseau-asie.com/article/archive-des-articles-du-mois/les-articles-du-mois-du-reseau-asie/asie-pacifique-chinoise-fabrice-argounes/>).

—, 2013 (juin). *Rapport annuel 2012, Polynésie française ; Rapport annuel 2012, Nouvelle-Calédonie*.

INSTITUT DE LA STATISTIQUE DE POLYNÉSIE FRANÇAISE (ISPF), 2013. Recensement général de la population (RGF) de fin 2012.

—, 2013. Polynésie française, bilan 2013 du commerce extérieur, Douanes.

MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES (MAEE), 2010 (décembre).

Coopération au développement : une vision française – Stratégie 2011, document cadre.

PANTZ P. C., 2012. Géopolitique des mers et des océans, *Diplomatie* 10, pp. 58-59.

TAHITI INFO, 2014 (15 septembre). La Communauté du Pacifique Sud et l'ue scellent un partenariat solide au profit de la région Pacifique.

—, 2015 (22 février). Coopération française décentralisée, Vanuatu re-signe avec la Nouvelle-Calédonie, son plus proche voisin.