

N° 222

SÉNAT

PREMIERE SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1990 - 1991

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 16 janvier 1991
Enregistre à la Présidence du Sénat le 13 février 1991.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour les Communautés européennes (1) instituée par l'article 6 bis de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 modifiée,

sur

le renouvellement de la décision d'association des Pays et Territoires d'Outre-Mer à la Communauté européenne

Par M. Daniel MILLAUD,

Senateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; Michel Caldagues, Claude Estier, Michel Poniatowski, Xavier de Villepin, vice-présidents ; Ernest Cartigny, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Michel Miroudot, Jacques Oudin, André Rouvière, René Tregouët, secrétaires ; MM. Hubert d'Andigné, Germain Authie, Jean-Pierre Bayle, Maurice Blin, André Boël, Guy Cabanel, Jean Delaneau, Charles Descours, Jean Dumont, Ambroise Dupont, Philippe François, Jean François-Poncet, Jacques Golliet, Yves Guena, Emmanuel Hamel, Remi Herment, André Jarrot, Jean Pierre Masseret, Paul Masson, Daniel Millaud, Louis Minetti, Georges Othily, Robert Pontillon

SOMMAIRE

	Pages
	-
INTRODUCTION	3
I - LE DROIT D'ÉTABLISSEMENT	5
II - LES RELATIONS COMMERCIALES ENTRE LA COMMUNAUTÉ ET LES P.T.O.M.	9
III - LES EFFETS SECONDAIRES DU RENFORCEMENT DE L'INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE	13
IV - LA ZONE ÉCONOMIQUE EXCLUSIVE	15
V - LA COOPÉRATION FINANCIÈRE ET TECHNIQUE ...	16
VI - LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION	19

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Notre Délégation a adopté le 19 avril 1990 des conclusions sur le renouvellement de la décision d'association des pays et territoires d'outre-mer (P.T.O.M.) à la Communauté. Ce texte et son exposé des motifs identifiaient un certain nombre de problèmes que la décision d'association en discussion au Conseil des Ministres de la Communauté devrait résoudre afin d'asseoir sur des bases satisfaisantes les relations entre les P.T.O.M. et la Communauté.

Notre Délégation, en revenant sur ce dossier pour évoquer ses principaux éléments, manifeste le souci de faire oeuvre continue d'information sur des problèmes souvent méconnus et traités parfois avec quelque légèreté. Votre rapporteur s'est étonné, en préparant son rapport, de l'incertitude qui entoure des problèmes aussi significatifs, pour les P.T.O.M., que l'impact de la construction du grand marché intérieur sur leur économie et sur leur compétence juridique. Il est vrai qu'à l'égard des P.T.O.M., la Communauté européenne a une tradition d'approximation bien ancrée. On en trouve la trace dans le Traité de Rome lui-même : dans la liste des P.T.O.M. figurant à son annexe IV, sont mentionnés les Établissements français de l'Océanie dont une note de bas de page précise la "nouvelle dénomination", territoire d'outre-mer de la Polynésie française, territoire d'outre-Mer des îles Wallis et Futuna. Contrairement aux rédacteurs du Traité de Rome, l'auteur du rapport au Président de la République du 28 décembre 1885 définit les Établissements français de l'Océanie, qui comprennent "les îles de la Société, dont Tahiti, les îles Tuamotu, les îles Tubuai, l'île Rapa, l'archipel des Marquises et celui des Gambier" sans citer l'existence de Wallis et Futuna... Mais, à ce propos, la question peut se poser de savoir si un traité international, dont l'application prévue concerne une zone géographique erronée, est valable ?...

On voit que les problèmes des territoires d'outre-mer méritent l'attention soutenue que notre Délégation leur accorde. Il est vrai que lors de la préparation de la nouvelle décision d'association, votre rapporteur a noté de la part des responsables nationaux et communautaires, et en particulier de la part du ministre des D.O.M.-T.O.M., un souci authentique de prendre la véritable mesure des problèmes posés. Cela s'est traduit par la tenue de réunions

d'information entre représentants du gouvernement, des territoires et collectivités d'outre-mer, de la Commission des Communautés, à Bruxelles et à Paris. Quelles que soient les imperfections de la procédure mise en oeuvre, elle a permis aux négociateurs de prendre en compte un certain nombre d'éléments spécifiques importants pour l'avenir des relations entre les P.T.O.M. et la Communauté, et sur lesquelles il importait que notre Délégation se prononce à nouveau.

Depuis l'adoption des conclusions du 19 avril 1990, la négociation de la nouvelle décision d'association des P.T.O.M. est entrée dans une phase active avec le dépôt par la Commission d'une proposition formelle le 25 septembre 1990 et les premières discussions de celle-ci au sein des groupes de travail du Conseil. L'exercice a confirmé le caractère central de certains problèmes que votre rapporteur soumet à l'examen de notre Délégation sans reprendre l'exposé général de la problématique de l'association.

I - LE DROIT D'ÉTABLISSEMENT

Avec le régime juridique du droit d'établissement des ressortissants de la Communauté dans les P.T.O.M. et des ressortissants des P.T.O.M. de la Communauté, se pose le problème de la capacité pour un P.T.O.M. de former des cadres et de leur fournir un emploi sur place. Ce problème a été révélé en Polynésie française par un certain nombre de tentatives récentes d'installation de médecins et de membres de professions para-médicales, originaires de la Communauté, dans le territoire. Il pourrait prendre une ampleur plus grave à l'avenir en Polynésie et dans les autres territoires compte tenu de leurs perspectives de développement et des progrès de la formation des populations. Il paraît donc inopportun de laisser se cristalliser, à la faveur du renouvellement de la décision d'association, une situation juridique insatisfaisante. L'analyse du problème rend nécessaire une courte présentation juridique.

● Le droit existant

L'article 132, paragraphe 5, du Traité de Rome prévoit que le droit d'établissement est aligné sur le droit communautaire général et élaboré sur une base non discriminatoire, sous réserve de dispositions particulières prises en vertu de l'article 136 (c'est à dire des décisions d'association des P.T.O.M. à la Communauté).

De fait, l'article 176 de la décision d'association du 30 juin 1986, actuellement en vigueur, n'impose pas de façon générale le principe de liberté d'établissement aux P.T.O.M. Il prévoit seulement que ceux-ci traitent les ressortissants et sociétés des États membres sur une base non discriminatoire. Une clause de réciprocité leur permet par ailleurs de soumettre à un régime restrictif les États membres qui leur refusent le traitement non discriminatoire pour une activité déterminée.

Il convient de souligner l'ambiguïté de ce texte dont la portée est susceptible de plusieurs interprétations. On peut considérer que le principe de non discrimination implique l'égalité de traitement

entre tous les ressortissants du P.T.O.M. intéressé et ceux de la Communauté. On peut aussi considérer qu'il permet d'instituer un régime préférentiel en faveur des ressortissants du P.T.O.M. intéressé, la non discrimination agissant entre les ressortissants des Etats membres, y compris ceux de l'Etat membre de rattachement qui ne peuvent ainsi bénéficier du régime préférentiel.

La seconde interprétation a prévalu en pratique. Ainsi, les Antilles néerlandaises ont-elles institué un système d'autorisation préalable à l'établissement des ressortissants étrangers qui s'applique à tous les ressortissants de la Communauté, y compris les Néerlandais résidant aux Pays-Bas. Notons que cette interprétation ne permet pas d'accorder un traitement préférentiel aux ressortissants de l'Etat membre de rattachement.

Il convient aussi de relever dans l'article 176 de la décision d'association de 1986, le caractère ambigu de la clause de réciprocité qui paraît autoriser les Etats membres à prendre l'initiative d'une discrimination entre les ressortissants d'un ou plusieurs P.T.O.M. et les ressortissants de la Communauté. En effet, ce texte, sans énoncer formellement l'octroi d'une telle faculté aux Etats membres, en admet clairement la mise en oeuvre. Il semble que ces dispositions soient destinées à tomber partiellement en désuétude. La réglementation communautaire relative à la liberté d'établissement de plus en plus complète, est en effet applicable aux ressortissants des P.T.O.M. possédant la nationalité de leur Etat membre de rattachement (c'est le cas pour la plupart d'entre eux). On s'étonne cependant du déséquilibre ainsi admis entre les facultés offertes aux P.T.O.M. et celles dont disposent les Etats membres pour échapper aux obligations liées à la liberté d'établissement. La suppression de cette disposition semble donc s'imposer.

● La marge de manoeuvre offerte par le Traité

Le Traité de Rome énonce le principe de non discrimination sous réserve des dispositions particulières figurant dans les décisions d'association. Il est possible de considérer que celles-ci peuvent instituer de larges dérogations au régime de la liberté d'établissement compte tenu du but poursuivi par l'association des P.T.O.M. à la Communauté, énoncé par l'article 131, qui est la promotion du développement économique et social des pays et territoires. Rien n'empêche donc semble-t-il le Conseil d'insérer dans la prochaine décision d'association une clause permettant aux territoires de réserver efficacement à leurs ressortissants des emplois locaux compte tenu du contexte juridique qui existe dans chacun d'entre eux. Il faudrait ainsi résoudre le problème des territoires français d'outre-mer et des collectivités territoriales qui ne peuvent bénéficier de l'interprétation mise en oeuvre par les Antilles

néerlandaises, dans la mesure où le système constitutionnel français leur interdit d'établir des discriminations juridiques entre les Français résident en métropole et leurs propres résidents..

- **Les solutions envisagées**

Le ministère des D.O.M.-T.O.M. et la Commission des Communautés ont paru sensibles aux observations qui ont été faites sur les effets pervers de l'application du principe de non discrimination dans la liberté d'établissement des ressortissants et entreprises des Etats membres dans les P.T.O.M. Dans sa proposition relative au renouvellement de la décision d'association, la Commission a inséré un projet d'article 232 qui réaffirme le principe de non discrimination en précisant les modalités sous la forme suivante : "les autorités compétentes d'un P.T.O.M. peuvent établir des réglementations dérogeant, en faveur de la population et des activités locales, aux règles normalement applicables aux ressortissants, sociétés et entreprises de tous les Etats membres, pour autant que de telles dérogations soient limitées à des secteurs sensibles dans l'économie du P.T.O.M. concerné et s'inscrivent dans le but de promouvoir ou soutenir l'emploi local."

La mise en oeuvre de cette dérogation se ferait dans le cadre d'une procédure complexe faisant intervenir le Conseil des Ministres de la Communauté et la Commission.

Le Gouvernement français, jugeant cette procédure excessivement limitative et injustifiée dans la mesure où le Traité de Rome et le droit dérivé autorisent dans des cas semblables la mise en oeuvre de dérogations sans l'intervention du Conseil (régime de l'octroi de mer dans les D.O.M.), demande que les réglementations dérogatoires relèvent de la compétence des P.T.O.M. et soient simplement communiquées à la Commission qui doit prendre position dans un délai de deux mois.

Il convient d'observer que ces diverses propositions de rédaction se contentent d'officialiser l'interprétation donnée jusqu'à présent au principe de liberté d'établissement par les Antilles néerlandaises de façon qui n'était peut-être pas juridiquement incontestable. Elles mettraient les Antilles néerlandaises à l'abri d'un recours devant la Cour de Justice, mais ne permettrait nullement aux territoires français qui l'estimeraient utile, de protéger l'emploi local. En effet, le principe de non discrimination entre les ressortissants des Etats membres est maintenu.

- **Les perspectives offertes**

S'il était inévitable, compte tenu des hypothèses sur lesquelles la négociation du projet a été engagée, de renoncer à

obtenir l'élaboration d'un texte bien rédigé qui énoncerait clairement le droit pour les P.T.O.M. d'instituer des dérogations à la liberté d'établissement conçues selon les besoins spécifiques de leur économie et en fonction des contraintes juridiques particulières qui pèsent sur eux, le Gouvernement français devrait, dans l'esprit de l'article 40 du décret 57/812 du 22 juillet 1957 signé après la conclusion du Traité de Rome qui attribue au territoire de la Polynésie française la réglementation des "conditions dans lesquelles l'exercice par les étrangers de certaines professions est soumis au régime de l'autorisation administrative préalable", s'engager à donner aux territoires et collectivités territoriales d'outre-mer la possibilité juridique effective d'appliquer le nouvel article 232, c'est-à-dire s'engager à leur ménager le droit d'instituer pour les non-résidents une procédure d'agrément préalable à l'établissement applicable à tous les ressortissants de la Communauté, y compris ceux de la métropole.

En tout état de cause, il serait souhaitable que la situation des D.O.M. n'influence pas, au cours de la négociation du projet de décision, la détermination du régime de la liberté d'établissement dans les P.T.O.M.

- **La libre prestation de services**

Il convient de noter que les décisions d'association successives ont appliqué à la libre prestation de services, qui n'est pas mentionnée dans l'article 132, paragraphe 5, du Traité, le régime de la liberté d'établissement. On peut s'étonner de cette extension presque subreptice, et la considérer comme inopportune en raison des inconvénients qu'elle représente, comme la liberté d'établissement, pour le développement des activités locales.

II- LES RELATIONS COMMERCIALES ENTRE LA COMMUNAUTÉ ET LES P.T.O.M.

Deux aspects sont à prendre en considération dans le cadre de la préparation de la nouvelle décision d'association : le régime de l'entrée des produits des P.T.O.M. dans la Communauté, et celui de l'entrée des produits communautaires dans les P.T.O.M. Les articles 132 et 133 du Traité de Rome ont posé à cet égard un certain nombre de principes dont l'observation s'impose au Conseil pour l'élaboration des décisions d'association.

• L'entrée des produits des P.T.O.M. dans la Communauté

L'article 132 du Traité, qui énonce les objectifs de l'association des P.T.O.M. à la Communauté, dispose que les Etats membres appliquent à leurs échanges commerciaux avec les pays et territoires le régime qu'ils s'accordent entre eux en vertu du Traité. L'article 133, paragraphe 1, dispose que les importations originaires des pays et territoires bénéficient à leur entrée dans les Etats membres de l'élimination totale des droits de douane qui intervient progressivement entre les Etats membres.

La décision d'association en vigueur dans son article 70 et le projet de nouvelle décision dans son article 101, prévoient certes que les produits originaires des P.T.O.M. sont admis dans la Communauté en exemption de droits de douane et de taxes d'effet équivalent. Cependant, le paragraphe 2 du même article énonce aussitôt une série de dérogations au principe, pour les produits relevant de la politique agricole commune. Il n'y a donc pas identité entre la règle posée dans le Traité et sa mise en oeuvre par les décisions d'association. Cette différence a pour effet d'aligner les P.T.O.M. sur le régime commercial que la Convention de Lomé octroie aux Etats A.C.P.

Un autre problème est à relever au même titre, celui de la définition de l'origine des produits.

Il existe deux définitions générales de l'origine. La première, appliquée aux importations non préférentielles dans la Communauté, est utilisée dans les relations entre Etats membres. Elle considère comme originaires de la Communauté les produits entièrement obtenus dans celle-ci et les produits obtenus à partir de marchandises importées, à condition qu'elles aient été transformées substantiellement dans la Communauté. La seconde définition, appliquée aux importations bénéficiant d'un régime préférentiel

d'accès dans la Communauté, est plus rigoureuse. Or, la décision d'association applique aux importations des P.T.O.M. dans la Communauté ce dernier régime, calculé sur celui défini par la Convention de Lomé pour les relations commerciales entre la Communauté et les Etats A.C.P.

On peut estimer que l'article 132, paragraphe 1, du Traité, évoqué ci-dessus, justifierait, dans les relations commerciales entre les P.T.O.M. et la Communauté, l'utilisation de la notion d'origine applicable aux échanges intracommunautaires. C'est la position avancée par la délégation néerlandaise dans les discussions qui ont lieu actuellement pour le renouvellement de la décision d'association. La demande néerlandaise s'expliquerait par la perspective, entretenue dans les T.O.M. néerlandais, de recevoir des usines de montage de produits destinés au marché communautaire et bénéficiant pour l'accès à celui-ci du régime préférentiel accordé aux produits des P.T.O.M. En outre, il existerait dans l'île de Curaçao un projet d'installation de distillerie de rhum à partir de mélasse importée à bas prix. Ce produit, répandu sans contrainte dans la Communauté et dans les D.O.M., concurrencerait la production de rhum de qualité de ceux-ci.

A la démonstration juridique qui justifierait l'application aux produits des P.T.O.M. des règles d'origine les plus favorables, la Commission des Communautés et le Gouvernement français, souhaitant le maintien du régime actuel, opposent une argumentation juridique contestable complétée par des considérations d'intérêt économique plus intéressantes.

Il conviendrait ainsi de considérer les avantages accordés aux P.T.O.M. par le régime de l'association comme un ensemble globalement favorable dont les éléments particuliers sont définis par le Conseil en considération des buts de l'association énoncés par l'article 131 du Traité. Le Conseil disposerait ainsi d'une marge de manoeuvre pour la mise en oeuvre de l'article 132.

Or, pour le Gouvernement français et la Commission, l'installation d'usines de montage dans les P.T.O.M. est un simple moyen de contourner la protection du territoire douanier communautaire, mais pas un facteur de développement local dans la mesure où de telles implantations apparaîtraient comme des corps étrangers au sein des économies très étroites des P.T.O.M., et ne produiraient pas d'effets induits de développement. Par ailleurs, le Gouvernement français s'inquiète des conséquences catastrophiques que l'apparition d'une production de rhum à bon marché bénéficiant d'un libre accès dans la Communauté aurait pour la production de nos D.O.M.

Quelle que soit la validité de ces considérations économiques, il n'en demeure pas moins que le Traité énonce clairement comme objectif de l'association l'alignement des conditions faites aux importations en provenance des P.T.O.M. sur le régime du commerce intra-communautaire et que la décision en cours de préparation pourrait permettre de rectifier une situation qui prive les P.T.O.M. de ressources appréciables.

- **L'entrée des produits de la Communauté dans les P.T.O.M.**

L'article 133 § 3 du Traité de Rome autorise les P.T.O.M. à percevoir des droits sur les produits importés en provenance de la Communauté. Le § 5 du même article interdit aux P.T.O.M. d'effectuer une discrimination entre les diverses provenances communautaires pour l'établissement de leur tarif douanier.

De fait, les P.T.O.M. non français perçoivent des droits de douane sur leurs importations en provenance de la Communauté. En revanche, une disposition du décret n° 54-1020 du 14 octobre 1954 interdit aux T.O.M. de percevoir des droits de douane sur leurs importations en provenance du reste du territoire national, en l'occurrence de la métropole. Il en résulte par ricochet, et en vertu du principe de non discrimination entre les Etats membres, l'impossibilité pour les P.T.O.M. français de percevoir des droits de douane sur leurs importations en provenance de la Communauté tout entière.

On peut observer que l'article 133 § 3 ouvre aux P.T.O.M. la simple faculté de percevoir des droits. Si, par conséquent, une règle de droit interne, en l'occurrence le décret du 14 octobre 1954, fait échec à l'exercice de cette faculté, elle n'entre pas pour autant en contradiction avec le Traité de Rome. Il est vrai cependant qu'à l'aide d'un raisonnement juridique assez hardi compte tenu du principe selon lequel le traité n'interfère pas avec les systèmes institutionnels des Etats membres, on pourrait soutenir en sens inverse que l'article 133 § 3 ouvre aux P.T.O.M., considérés, indépendamment de leur Etat de rattachement, comme sujets du droit communautaire, la faculté d'imposer des droits de douane à l'entrée des produits de la Communauté et que, par conséquent, le texte de droit national, pris sans l'accord des territoires et qui interdit à ceux-ci d'user de cette faculté, méconnaît le Traité de Rome et doit être abrogé ou soumis à la censure des tribunaux compétents.

Rappelons que dans la ligne des principes traditionnels du droit international, les P.T.O.M. ne sont pas des sujets du droit communautaire ; ils participent à la personne juridique de l'Etat

membre de rattachement, qui les représente dans le système communautaire. Rien n'interdit cependant de tenter de contester ce postulat au nom de l'autonomie des P.T.O.M.

Quoi qu'il en soit, les P.T.O.M. français sont désavantagés par rapport aux P.T.O.M. étrangers du point de vue de la perception des droits de douane nécessaires à leur équilibre financier. Il faut cependant tenir compte, pour conclure définitivement sur ce point, de la possibilité qui leur est donnée de percevoir des droits d'entrée sur toutes les importations sans distinction d'origine, dans l'exercice de leur compétence fiscale.

Un fait reste acquis, c'est l'impossibilité pour les P.T.O.M. d'établir, dans la fixation des taxes douanières ou d'effet équivalent, une discrimination en faveur des produits français par rapport à ceux des autres Etats membres. L'article 133 § 5 du Traité de Rome est clair à cet égard.

III - LES EFFETS SECONDAIRES DU RENFORCEMENT DE L'INTÉGRATION COMMUNAUTAIRE

Trois problèmes sont à prendre en considération et imposent un suivi attentif de l'exécution de la Convention.

- **Le grand marché intérieur**

L'exposé des motifs des conclusions du 19 avril 1990 avait relevé les incertitudes pesant sur les effets secondaires dans les P.T.O.M., de l'achèvement du grand marché intérieur. Le principe, depuis, a été clairement affirmé de la part de la Commission, que les P.T.O.M., ne faisant pas partie du marché commun, l'achèvement du grand marché intérieur ne les intéresse que dans la mesure où il implique l'évolution des rares branches du droit communautaire qui leur sont applicables en vertu de la quatrième partie du Traité de Rome. Actuellement, ceci intéresse essentiellement la liberté d'établissement et de prestation des services.

Il faut cependant envisager les conséquences économiques indirectes de l'achèvement du marché intérieur pour les P.T.O.M. On peut imaginer que le futur régime communautaire des appellations, labels et certifications rende caduques ou interdise les législations nationales protégeant des produits spécifiques originaires d'un P.T.O.M., et permette le développement d'une concurrence déloyale sur le marché communautaire. Ainsi, le monoï polynésien pourra-t-il faire l'objet d'une protection et d'une promotion commerciale dans le cadre de la législation des appellations contrôlées? Il serait utile que notre Délégation examine ces problèmes à l'occasion des travaux qu'elle entreprendra sur les problèmes liés à la qualité des produits en droit communautaire.

- **L'union économique et monétaire**

Les incidences de l'U.E.M. dans les P.T.O.M. n'ont guère été étudiées. Des questions se posent pourtant. Ainsi, dans l'hypothèse d'une mise en commun des réserves de change à la suite de la création d'une monnaie unique européenne, on peut se demander si l'émission du franc pacifique serait transférée aux institutions communautaires compte tenu de la garantie de convertibilité qui lui est accordée par le Trésor français.

- **L'union politique**

Il serait nécessaire d'approfondir les effets secondaires de l'union politique européenne qui pourrait contredire le préambule de la Constitution de 1946 selon lequel "la France entend conduire les

peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer leurs propres affaires".

- **Nécessité d'un suivi de l'exécution de la décision d'association**

Les éléments précédents font estimer que la décision d'association des P.T.O.M. à la Communauté doit acquérir une flexibilité permettant de la réviser en fonction des problèmes concrets qui ne manqueront pas d'apparaître. Le partenariat que le projet de décision en discussion envisage d'instaurer pour la gestion de sa mise en oeuvre, serait le cadre idéal de résolution des difficultés constatées. Il est vrai, cependant, qu'une condition préalable doit être satisfaite. La décision d'association doit être aisément révisable, ce qui plaide contre la durée de 10 ans qui lui serait attribuée à partir de son prochain renouvellement. Il pourrait toutefois être convenu et inscrit dans le texte que la révision de certaines dispositions pourrait être entreprise avant l'arrivée à échéance de la décision.

Votre rapporteur, qui se félicite de la mise en oeuvre du principe du partenariat, s'étonne du caractère excessivement informel des procédures prévues, et en particulier de l'absence de consultation obligatoire des Assemblées territoriales sur le projet de décision et en cours de gestion. Il rappelle à cet égard que l'Assemblée territoriale de Polynésie française a adopté à l'unanimité, le 13 décembre 1990, le vœu que le projet d'association lui soit soumis.

IV - LA ZONE ÉCONOMIQUE EXCLUSIVE

On sait que l'évolution récente du droit de la mer a provoqué l'apparition de la zone économique exclusive (Z.E.E.) qui s'étend sur une profondeur de 200 milles marins autour du littoral des Etats côtiers. Ceux-ci, en se dotant d'une Z.E.E. dans l'exercice de leurs droits souverains, se réservent par voie de conséquence l'exploitation des ressources biologiques, minérales et fossiles de leur zone, et y exercent leur juridiction en matière de protection de l'environnement et de recherches scientifiques.

En application du Traité de Rome et du droit dérivé, la Communauté exerce certaines compétences à l'intérieur de la zone communautaire des 200 milles qui résulte de la décision prise par certains Etats membres d'instituer une Z.E.E. au large de leurs côtes. Elle dispose en particulier du pouvoir d'y réglementer la pêche. L'extension progressive des compétences communautaires en matière de protection de l'environnement et de recherches scientifiques trouvera d'autre part dans la Z.E.E. un vaste champ d'application. Enfin, l'exploitation minière des fonds marins relève du droit communautaire de la concurrence et du principe de non discrimination entre les entreprises des Etats membres.

Les P.T.O.M. n'appartenant pas à la Communauté, leur zone économique ne relève de la compétence communautaire que selon les modalités ponctuelles énumérées dans la quatrième partie du Traité de Rome. Il n'en demeure pas moins vrai que dans ce domaine aussi des incertitudes subsistent et des difficultés se profilent.

Il convient de façon générale d'affirmer le fait que du point de vue de l'ordre juridique communautaire, la Z.E.E. qui entoure les territoires d'outre-mer fait partie du territoire de ceux-ci et ne relève que de la quatrième partie du Traité de Rome.

Une attention particulière doit être accordée au domaine de la pêche. Les règles d'origine applicables à l'importation dans la Communauté de poissons pris et transformés dans le ressort des P.T.O.M. accordent à la Communauté une manière de droit de préemption pour l'exploitation des ressources de pêche de ceux-ci. Concrètement, un P.T.O.M. passant un accord de pêche avec un Etat tiers plutôt qu'avec la Communauté, ne pourrait écouler sa production sur le marché intérieur qu'en remplissant des conditions d'origine très sévères.

V - LA COOPÉRATION FINANCIÈRE ET TECHNIQUE

Dans le cadre du VIIe F.E.D. arrêté par le Conseil des Communautés parallèlement à la conclusion de la Convention de Lomé IV, un montant de 140 millions d'Ecus a été réservé aux P.T.O.M. pour la période 1990-1994. Ceci représente une augmentation de 40 % par rapport au VIe F.E.D. Ces fonds seront utilisés sous forme de subventions, de transferts STABEX et, pour une faible part, de prêts au titre des capitaux à risques. Par ailleurs, aux 140 millions d'Ecus du F.E.D. s'ajoutent 25 millions sous forme de prêts de la B.E.I. (Banque européenne d'investissement). Ceci représente une augmentation proportionnellement plus importante que les fonds attribués aux pays A.C.P.

Les montants programmables du F.E.D. (les aides d'urgence, fonds STABEX, capitaux à risques et bonifications d'intérêts sont considérés comme non programmables) seront répartis par la décision d'association entre les P.T.O.M. français et néerlandais, selon des modalités qui ne sont pas encore fixées.

Parmi les critères qui permettent d'apprécier l'ampleur de ces transferts, on peut retenir le critère démographique en comparant la dépense communautaire annuelle par habitant dans les P.T.O.M., dans les D.O.M. et dans les pays A.C.P.

Dans le cadre de la quatrième Convention de Lomé, le montant des aides communautaires aux pays A.C.P. est fixé par le VIIe F.E.D. à 10,8 milliards d'Ecus. Pour une population totale évaluée à 429 millions d'habitants, la dépense annuelle moyenne par tête est donc de 5,034 Ecus dans les Etats A.C.P.

Les aides financières communautaires aux D.O.M. sont recensées dans les fonds structurels (F.E.D.E.R., F.E.O.G.A.-Garantie, Fonds spécial). Pour la période du 1er janvier 1989 au 31 décembre 1993, un montant de 750.000 Ecus a été prévu. Pour une population totale évaluée à 1.246.000 habitants, la dépense moyenne annuelle par habitant sera donc de 120,465 Ecus dans les D.O.M.

S'agissant des P.T.O.M., pour une population évaluée à 781.000 personnes, et une dotation VIIe F.E.D. fixée à 140 millions d'Ecus, la dépense moyenne annuelle par habitant sera de 35,85 Ecus dans les P.T.O.M.

On peut aussi apprécier l'ampleur des transferts P.T.O.M. en les comparant avec le manque à gagner qui résulte pour les P.T.O.M. français (mais non britanniques et néerlandais) de l'impossibilité de percevoir des droits de douane sur les produits importés. La comparaison n'est pas injustifiée dans la mesure où on

peut attribuer aux recettes douanières et aux transferts du F.E.D. la même finalité, le financement du développement économique et social des territoires.

Or, si l'on prend l'exemple de la Polynésie française, les importations en provenance de la C.E.E. (sauf France métropolitaine) ont été entre 1985 et 1989 de 58,026 milliards de Francs C.F.P. (on retient pour 1989 la moyenne des quatre années précédentes, soit 11,605 milliards de Francs C.F.P.) Si l'on retient l'hypothèse de droits de douane s'élevant à une moyenne de 10 % (estimation modérée), les recettes correspondantes se seraient élevées à 5,8 milliards de Francs C.F.P., ce qui correspond à quelque 46,150 millions d'Ecus. Ce manque à gagner est à comparer avec les 7,85 millions d'Ecus de dépenses programmées en Polynésie au 31 décembre 1988 au titre du VIe F.E.D., auxquels s'ajoutent 800.000 Ecus perçus en 1987 au titre du STABEX (1,733 million ont été demandés pour 1988). Si ce territoire souhaite financer l'investissement productif et social grâce aux recettes douanières, l'association à la Communauté le prive donc de moyens que les transferts du F.E.D. sont loin de compenser.

Cet élément fait douter de l'ampleur des bénéfices attendus de l'association à la Communauté, de la justification des contraintes, rappelées ci-dessus, qui en sont la conséquence et fait songer par contrecoup au choix d'un statut particulier opéré en 1982 par le Groënland qui, sous la faible contrainte de renoncer au transfert du F.E.D., gère dans des conditions d'autonomie très profitables l'accès de la Communauté à ses ressources de pêche.

Il convient aussi de souligner la lourdeur des mécanismes de la coopération financière et technique qui retarde la consommation des crédits du F.E.D. On ne peut qu'encourager les efforts que la Commission des Communautés a exprimé l'intention d'engager afin de mieux mobiliser l'ensemble des partenaires pour l'élaboration des programmes indicatifs des territoires puis pour l'instruction des dossiers de financement.

VI - LES CONCLUSIONS DE LA DÉLÉGATION

Rappelant ses conclusions adoptées le 19 avril 1990 et s'étant informée du développement de la négociation de renouvellement de la décision d'association des P.T.O.M. à la Communauté,

LA DÉLÉGATION,

- constate qu'à l'initiative du ministre des D.O.M.-T.O.M., la préparation du renouvellement de la décision d'association des P.T.O.M. à la Communauté s'est jusqu'à présent déroulée dans un climat de concertation avec les intéressés qui a permis aux différentes parties prenantes de mieux prendre la mesure des problèmes à résoudre ;
- note le caractère informel de ces procédures qui n'ont pas jusqu'à présent comporté la consultation des assemblées territoriales des P.T.O.M. français ;
- estime que les travaux ainsi entrepris n'ont pas encore permis d'évaluer avec une précision suffisante les problèmes tenant aux conséquences indirectes dans les P.T.O.M. de l'achèvement du grand marché intérieur communautaire ainsi que de l'union économique et monétaire et de l'union politique ;
- relève en effet qu'en dépit de leur exclusion du territoire communautaire et malgré leur autonomie de principe à l'égard de l'ordre juridique communautaire (à l'exception des dispositions limitées que leur applique la quatrième partie du Traité de Rome), les P.T.O.M., et spécialement les P.T.O.M. français, entretiennent avec leurs anciennes métropoles des liens économiques et juridiques dont l'intensité rend aléatoire la préservation de leur autonomie et risque d'impliquer un rattachement de fait à la Communauté dans un certain nombre de domaines ;
- estime que cette évolution imposerait aux P.T.O.M. un certain nombre de contraintes imprévues tout en les maintenant à l'écart des transferts financiers réalisés dans le cadre du renforcement des fonds structurels communautaires et qu'ainsi l'équilibre des avantages et des inconvénients résultant du statut d'association ne peut être évalué à ce stade ;
- relève à cet égard la faiblesse relative des crédits inscrits au VIIe F.E.D. en faveur des P.T.O.M. ;

- considère que ces incertitudes justifient la mise en oeuvre d'un régime d'association très souple, susceptible d'être révisé au vu des problèmes concrets qui se manifesteront en cours d'exécution et condamne de ce fait comme excessive la durée d'application de dix ans proposée pour la nouvelle décision ;
- se félicite dans cette perspective que des procédures de partenariat faisant intervenir les autorités nationales, les autorités des P.T.O.M. et la Commission des Communautés, soient instituées pour la gestion de la décision et souhaite que ces procédures revêtent un degré variable de formalisme, selon l'importance des problèmes traités ;
- note l'utilité d'orienter les travaux futurs des organes du partenariat en mentionnant dans la décision d'association ou dans une déclaration annexée la nécessité, face aux effets indirects éventuels du renforcement de l'intégration communautaire, de sauvegarder l'autonomie de gestion des P.T.O.M., spécialement en ce qui concerne l'exploitation des zones économiques exclusives et des ressources de pêche ;
- relève à nouveau, parmi les problèmes spécifiques à résoudre, celui du droit d'établissement des ressortissants et des sociétés des Etats membres dans les P.T.O.M. et rappelle l'intérêt de transférer aux autorités locales la compétence d'édicter des mesures destinées à protéger l'emploi local dans le cadre du principe de liberté d'établissement ;
- juge peu crédible la solution proposée sous la forme d'un article 232, qui ajouterait au principe de non discrimination entre les candidats à l'établissement des modalités d'application confirmant les latitudes dont profitent d'ores et déjà les Antilles néerlandaises, sans offrir les mêmes aux P.T.O.M. français dont la capacité théorique de gérer leur marché de l'emploi est restreinte par le principe d'égalité des citoyens français devant la loi ;
- estime que l'article 132, paragraphe 5, du Traité de Rome offre au Conseil la possibilité d'instituer des clauses dérogatoires au principe de liberté d'établissement suffisamment larges pour que les P.T.O.M. français puissent les mettre en application en tenant compte des limites que leur impose le droit français ;
- rappelle que le Traité de Rome ne mentionne pas la liberté des prestations de services parmi les dispositions de l'ordre juridique communautaire applicables dans les relations entre la Communauté et les P.T.O.M., et juge contestable l'insertion de ce principe dans la décision d'association ;

- souhaite que soit résolu dans le sens d'une plus grande conformité au droit le problème du régime d'entrée des produits des P.T.O.M. dans la Communauté.