

N° 228

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} mars 2006

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant l'approbation de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Communauté du Pacifique,

Par M. Robert LAUFOAULU,
Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, président ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Placade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, vice-présidents ; MM. Daniel Goulet, Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, secrétaires ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Hue, Joseph Kergeris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12ème législ.) : 2234, 2451 et T.A. 493

Sénat : 39 (2005-2006)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. L'ACTUALISATION DE L'ACCORD DE SIÈGE TRADUIT L'ACCEPTATION DURABLE, PAR LES ETATS DU PACIFIQUE, DE LA PLACE DE LA FRANCE DANS CETTE RÉGION	7
A. LA COMMUNAUTÉ DU PACIFIQUE A PROFONDÉMENT ÉVOLUÉ DEPUIS SA CRÉATION, EN 1947	7
B. PARALLÈLEMENT, LA PLACE DE LA FRANCE ET DE SES TROIS TERRITOIRES OCÉANIENS A SUBI DES ALÉAS, AUJOURD'HUI PARTIELLEMENT SURMONTÉS	8
II. LA COMMUNAUTÉ DU PACIFIQUE CONTRIBUE AU SOUTIEN ÉCONOMIQUE DE SES MEMBRES	10
A. LA FRANCE CONSTITUE UN IMPORTANT CONTRIBUTEUR DE LA COMMUNAUTÉ.....	10
B. UN ENGAGEMENT FINANCIER RENOUVELÉ DE LA MÉTROPOLE AU PROFIT DES TROIS TERRITOIRES FRANÇAIS.....	11
III. LES PERSPECTIVES D'INTEGRATION REGIONALE DANS L'ENSEMBLE PACIFIQUE	12
A. L'INTÉGRATION RÉGIONALE DES PTOM DU PACIFIQUE	12
B. LE SOUHAIT DE L'UNION EUROPÉENNE DE REVOIR SON MODE DE RELATION AVEC LES ETATS DU PACIFIQUE SIGNATAIRES DE L'ACCORD DE COTONOU.....	14
C. LE RÔLE POTENTIEL DE LA CPS DANS LE CONTEXTE ACTUEL DE RENFORCEMENT DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE DANS LA ZONE PACIFIQUE	16
CONCLUSION	19
EXAMEN EN COMMISSION	20
PROJET DE LOI	21
ANNEXE I : ETUDE D'IMPACT	22
ANNEXE II : LES PAYS ET TERRITOIRES MEMBRES DE LA CPS	24
ANNEXE III : HISTORIQUE DES BÂTIMENTS ABRITANT LE SIÈGE DE LA CPS À NOUMÉA	26

Mesdames, Messieurs,

Le texte soumis à l'examen du Sénat vise à adapter aux réalités d'aujourd'hui l'accord de siège de la Conférence du Pacifique, qui a été conclu en 1953 entre la Conférence et la France, puisque ce siège est situé à Nouméa.

Un accord modernisé a été mis au point en 2002. Déjà adopté par l'Assemblée nationale, ce texte redéfinit les immunités et privilèges de la CPS, sur le modèle type mis au point par le ministère des Affaires étrangères.

Le texte reconnaît ainsi à la CPS la personnalité juridique, le caractère insaisissable de ses biens, ainsi que l'immunité de juridiction pour ses personnels.

Loin d'être une simple adaptation technique, ce nouvel accord confirme l'implantation à Nouméa du siège de la Conférence, traduisant ainsi le consensus existant sur ce point parmi les États du Pacifique.

Ce consensus a en effet été un moment troublé par la création, en 1971, du Forum du Pacifique, instance à vocation politique, alors que la CPS a une vocation technique d'aide au développement des Etats et territoires de la région.

Ces deux institutions semblent avoir désormais trouvé leur place respective dans la région Pacifique.

I. L'ACTUALISATION DE L'ACCORD DE SIÈGE TRADUIT L'ACCEPTATION DURABLE, PAR LES ETATS DU PACIFIQUE, DE LA PLACE DE LA FRANCE DANS CETTE RÉGION

A. LA COMMUNAUTÉ DU PACIFIQUE A PROFONDÉMENT ÉVOLUÉ DEPUIS SA CRÉATION, EN 1947

La CPS a fêté ses 50 ans le 6 février 1997, devenant ainsi la plus ancienne organisation de la région du Pacifique. Depuis sa création, elle a agi comme un organisme apolitique d'aide technique et de recherche, à vocation consultative, en accord avec le régionalisme océanien. C'est parce qu'elle a su changer et s'adapter aux besoins nouveaux des États insulaires indépendants et des territoires aspirant à un rôle plus affirmé dans leur propre développement que la CPS a maintenu sa place en contribuant au développement économique et social de la région océanienne.

La Commission du Pacifique Sud, dénomination initiale de l'organisation, a été fondée en 1947, avec la Convention de Canberra, conclue entre les "gouvernements membres" qui administraient les territoires du Pacifique (Australie, États-Unis d'Amérique, France, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas et Royaume-Uni). Aujourd'hui, les vingt-deux États et territoires insulaires du Pacifique¹ sont tous membres de la Commission, de même que les quatre puissances fondatrices restantes (les Pays-Bas ne sont plus membres depuis 1962, et le Royaume-Uni a quitté la CPS en 2005). Chaque membre a droit à une voix, mais tout est fait pour faire aboutir les débats à l'océanienne, c'est-à-dire par consensus, plutôt que par vote.

Bien que la région représente un tiers des langues du monde, les conférences de la CPS permettent aux représentants de tous les États et territoires insulaires membres de communiquer à l'aide de deux langues seulement : l'anglais et le français. Le caractère bilingue de la CPS est un indispensable atout.

C'est avec la création de la CPS que la région a commencé à exister en tant qu'entité, au lieu de n'être qu'un groupe de 7 500 îles très diverses.

Un important changement dans sa composition est intervenu en 1962 avec le transfert, par les Pays-Bas de l'administration de la Nouvelle-Guinée Hollandaise (qui porte maintenant le nom d'Irian Jaya), à l'Indonésie, soustrayant ainsi une population de 728 000 personnes à la région océanienne.

La Convention de Canberra ne comportait toutefois aucune disposition prévoyant non pas le retrait, mais l'élargissement du groupe initial de six gouvernements membres. Ainsi, lorsqu'il devint indépendant de la Nouvelle-Zélande en 1962, le Samoa-occidental ne faisait techniquement plus partie de la Commission. Une modification à la Convention fut donc signée à Londres le 6 octobre 1964 pour préciser que tout territoire situé dans la

¹ On en trouvera la liste en annexe II

compétence territoriale de la Commission pouvait en devenir membre à part entière, s'il y était invité par tous les gouvernements. Le Samoa-occidental devint membre de plein droit de la Commission le 17 juillet 1965 et fut suivi par Nauru, le 24 juillet 1969 et par Fidji, le 5 mai 1971, lorsque ces États accédèrent à l'indépendance.

L'accord de modification touchait également la procédure de vote : auparavant, chaque membre disposait d'une voix. Le nouveau système donnait aux membres une voix pour chaque territoire sous son administration, voix qui serait transférée après l'indépendance et l'accession au statut de membre. Par conséquent, l'Australie avait cinq voix, la France, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni et les Etats-Unis, quatre, et le Samoa-occidental, une, lorsqu'il s'est joint aux cinq pays métropolitains restants. Les États insulaires devenus indépendants purent ainsi continuer à recevoir de l'aide puisque, même après avoir accédé à la Convention de Canberra en tant qu'Etat membre, ils continuaient à relever de la compétence territoriale de la Commission.

Le changement le plus marqué dans la nature de la CPS s'est produit en 1983, lors de la vingt-troisième Conférence du Pacifique Sud tenue à Saipan. **Lors de cette Conférence, tous les anciens membres associés de la Commission en devinrent membres de plein droit**, au même titre que les gouvernements membres. Lors du 50^e anniversaire de l'organisation, en 1997, sa dénomination a changé : la Commission du Pacifique du Sud est devenue Communauté du Pacifique - Secrétariat. L'ajout de ce dernier terme était destiné à maintenir identique le sigle CPS. En revanche, le nouveau titre de « communauté » est pleinement symbolique de l'esprit qui anime cette structure. Cette organisation régionale est donc arrivée à maturité en regroupant un ensemble complet de pays membres qui disposent du même droit de vote, quel que soit leur statut politique.

B. PARALLÈLEMENT, LA PLACE DE LA FRANCE ET DE SES TROIS TERRITOIRES OCÉANIENS A SUBI DES ALÉAS, AUJOURD'HUI PARTIELLEMENT SURMONTÉS

Depuis la création de la CPS, la place de la France dans la région a été contestée, notamment au sein de l'autre grande instance régionale qu'est le Forum du Pacifique.

Fondé en 1971 dans le but de jouer un rôle politique, alors que la CPS assume un rôle technique d'aide au développement, le Forum visait à réduire le poids des anciennes puissances coloniales dans la région pacifique. Cette instance, influencée par l'Australie, s'est montrée critique envers la France, accusée d'entretenir une domination coloniale persistante sur la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française. Ces critiques ont atteint leur apogée lors de la reprise des essais nucléaires, en 1995.

Le Forum des îles du Pacifique regroupe tous les Etats insulaires indépendants de la région plus l'Australie et la Nouvelle-Zélande, soit 16 membres au total.

Aux Etats membres à part entière du Forum se sont ajoutés deux observateurs, la Nouvelle-Calédonie (depuis 1999) et la Polynésie française (depuis 2004), ainsi qu'un observateur spécial, le Timor Est (depuis 2002). Les deux premiers territoires cités sont en voie d'acquérir le statut de membre associé.

L'unité du Forum s'est forgée autour du concept d'indépendance, et dans une opposition aux essais nucléaires français en Polynésie française.

En trente ans d'existence, le Forum a évolué : naguère considérée comme la valeur emblématique de l'organisation, l'indépendance n'est plus considérée comme une fin en soi, car les Etats insulaires sont davantage rassemblés dans une lutte commune pour le développement. Le Forum s'est orienté ainsi vers un statut d'instance de concertation. Dès sa création, le Forum a mis l'accent sur les questions économiques et commerciales auxquelles les Etats insulaires se trouvent confrontés du fait de leurs fragilités spécifiques dues à des ressources limitées, à la faiblesse des populations et à leur situation géographique excentrée. Une ligne de navigation, Pacific Forum Line, a ainsi été créée pour réduire la dépendance des Etats vis-à-vis des entreprises extérieures. L'Agence des Pêches du Forum (Forum Fisheries Agency [FFA]) a permis d'améliorer la gestion des ressources halieutiques des Etats de la région. La FFA joue, aujourd'hui, un rôle essentiel dans les négociations touchant à la sauvegarde de ces ressources et à leur gestion durable.

Au sein du Forum, le poids de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande peut susciter quelques réserves, mais ces pays en sont les principaux bailleurs de fonds.

A l'occasion de la **réunion d'Auckland en 2003**, les « leaders » du Forum ont lancé un vaste projet visant à mettre en place un « **Plan Pacifique** » (Pacific Plan) de renforcement de la coopération régionale. Il s'agissait pour les pays du Forum de moderniser le mode de fonctionnement d'une organisation qui, jusqu'alors, n'avait jamais eu de statut écrit et de définir les priorités de la coopération régionale, ainsi que les actions concrètes en découlant avec un calendrier de réalisation.

Le Forum a créé, lors de sa réunion à Port-Moresby, en octobre 2005, **une catégorie de « membre associé » permettant à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française d'être plus étroitement impliquées dans la vie de l'organisation, comme le réclament les élus néo-calédoniens et polynésiens.** Mais ces efforts accomplis par le Forum en direction des territoires français ne doivent pas dispenser la France de maintenir sa vigilance. Certains membres du Forum souhaitent, en effet, la création d'un « super-secrétariat », placé sous son égide, qui contrôlerait toutes les autres

organisations régionales, y compris la Communauté du Pacifique. La place de cette dernière serait ainsi amoindrie au profit du Forum.

Le plan Pacifique évoquait ainsi la perspective du transfert du siège de la CPS de Nouméa aux îles Fidji, où est implanté un bureau régional de la Conférence.

La conclusion de l'accord de siège modernisé souligne que les tentations hégémoniques contenues dans le « plan Pacifique » ne sont plus de mise aujourd'hui.

Cependant, une vigilance sur le respect de la place de la France et de ses territoires doit prévaloir.

II. LA COMMUNAUTÉ DU PACIFIQUE CONTRIBUE AU SOUTIEN ÉCONOMIQUE DE SES MEMBRES

Cette communauté est la seule organisation régionale regroupant à la fois la France, ses trois territoires du Pacifique : Nouvelle-Calédonie, Polynésie et Wallis-et-Futuna, ainsi que la totalité des États indépendants.

Son évolution depuis sa création s'est notamment traduite par l'adoption par ses membres, en 1999, de la « Déclaration de Tahiti Nui », qui a précisé ses modalités de fonctionnement.

A. LA FRANCE CONSTITUE UN IMPORTANT CONTRIBUTEUR DE LA COMMUNAUTÉ

La CPS est dirigée par la Conférence de la Communauté du Pacifique, qui se réunit tous les deux ans et regroupe les représentants politiques des États et territoires, et par le comité des représentants des gouvernements et administrations (CRGA), qui tient une séance de travail chaque année et rassemble des fonctionnaires. La dernière Conférence de la Communauté s'est tenue en novembre 2005, à Koror, dans l'île de Palau. Cette réunion a procédé au renouvellement de la direction générale de la Conférence, qui revient pour deux ans au Dr Jimmie Rodgers, originaire des îles Salomon. Elle a également adopté le budget pour 2006, d'un montant de 33,6 millions d'US\$, soit environ 27,9 millions d'euros.

Il s'agit du montant le plus élevé de l'histoire de la CPS, en augmentation de 12 % par rapport au budget de 2005, et de 66 % par rapport aux chiffres de 2000.

Cette augmentation est redevable à la croissance significative des contributions non statutaires versées par les partenaires bailleurs de fonds, ces contributions ayant progressé de 102 % depuis 2000. Les fonds statutaires sont restés relativement stables tout au long de cette période puisque les contributions statutaires des membres sont demeurées à leur niveau de 2000.

Par ailleurs, les frais administratifs se montent à 8,4 %, soit un niveau bien inférieur au plafond fixé de 10 %.

Durant la dernière décennie, les contributions obligatoires et volontaires de la France à la Communauté du Pacifique sont passées de 1,66 million d'euros en 1995 à 2,385 millions d'euros en 2005, avec deux points hauts en 2001 et en 2003, situés à 2,83 millions d'euros.

Notre pays a également contribué de façon déterminante à la reconstruction, sur un nouveau site, dont le terrain a été donné par le territoire de Nouvelle-Calédonie, de l'immeuble abritant le siège de la CPS, à Nouméa¹.

Cet appui financier soutenu, conjugué à la conclusion, en mai 1998, des accords de Nouméa, qui confèrent une plus grande autonomie à la Nouvelle-Calédonie a stabilisé la place de la France dans l'ensemble Pacifique. Cette amélioration s'est clairement manifestée lors de la réunion de l'ensemble des États de la région (hormis l'Australie, qui n'a pas fait le déplacement) à l'occasion du sommet France-Océanie tenu, le 28 juillet 2003, lors d'un déplacement du Président de la République en Polynésie Française. Le Président Jacques Chirac a alors invité les représentants des États présents à se rendre à Paris pour l'inauguration du musée du Quai Branly, qui doit intervenir cette année.

Ces signaux positifs ont été confirmés lors de la récente réunion, au Vanuatu, de l'Assemblée Parlementaire de la Francophonie. Le pays hôte a réservé aux parlementaires français et francophones un accueil d'une grande chaleur, qui soulignait l'évolution positive envers la France du Vanuatu depuis son indépendance.

B. UN ENGAGEMENT FINANCIER RENOUVELÉ DE LA MÉTROPOLÉ AU PROFIT DES TROIS TERRITOIRES FRANÇAIS

Il faut souligner qu'à l'occasion de son récent déplacement, le 4 mars 2006, en Nouvelle-Calédonie, M. François Baroin, ministre de l'outre-mer, a signé avec ce territoire, au nom de la métropole, une série de contrats de développement couvrant la période 2006-2010.

Inscrits dans l'accord conclu à Nouméa le 5 mai 1998, qui précise que la Nouvelle Calédonie bénéficie, pendant toute la durée de mise en œuvre de sa nouvelle organisation et sous forme de programmes pluriannuels, de l'aide de l'Etat en termes d'assistance technique, de formation et des financements nécessaires à son développement économique et social, ces contrats de développement s'inscrivent dans une logique d'accompagnement des collectivités dans l'exercice de leurs responsabilités et procèdent de la volonté de rééquilibrer les pôles économiques au sein du territoire calédonien.

Le montant total des contrats 2006-2010 s'élève à 92,6 milliards de Francs Pacifique (soit 776 millions d'euros) dont l'Etat finance plus de la

¹ On trouvera un historique de cet immeuble en annexe III

moitié avec une contribution de 46, 8 milliards de Francs Pacifique, (soit 392,3 millions d'euros)

L'intervention de l'Etat pour la période 2006-2010 est en augmentation de 10,5% par rapport aux contrats 2000-2004, soit 4,5 milliards de Francs Pacifique supplémentaires (37,5 M€).

Le contenu de ces contrats 2006-2010 reflète les priorités nouvelles définies pour l'avenir du territoire, qui portent sur son rééquilibrage territorial.

Ils permettront ainsi un rattrapage en matière d'équipement sanitaire, secteur qui reçoit plus de la moitié des nouveaux crédits, avec la construction d'un nouveau centre hospitalier territorial.

Le Ministre s'est également rendu, au début du mois d'avril 2006, en Polynésie et en Nouvelle-Zélande. A cette occasion, le Ministre a convié l'Australie et la Nouvelle-Zélande au prochain sommet France-Océanie, qui se tiendra, à Paris, à la fin du mois de juin 2006. Il a également réaffirmé l'attachement de la France à la Polynésie française, et a souligné son ancrage dans l'environnement régional. Il s'est félicité que la dernière réunion du Forum des Îles du Pacifique, tenue à Port-Moresby, ait scellé les bases d'une coopération durable avec la France, et ait amorcé une ouverture vers les pays et territoires non souverains de la région, y compris les trois territoires français.

Un accord, déjà signé entre la France et l'Australie, a été, à cette occasion, étendu à la Nouvelle-Zélande. Il vise à mettre en œuvre un plan tripartite de surveillance maritime et de protection des eaux du Pacifique Sud contre les activités de pêche illicite et non déclarée. Cette initiative est particulièrement opportune, car cette zone de pêche attire des navires « clandestins », du fait de la richesse de ses ressources halieutiques, qui doivent être protégées pour rester durables.

III. LES PERSPECTIVES D'INTEGRATION REGIONALE DANS L'ENSEMBLE PACIFIQUE

A. L'INTÉGRATION RÉGIONALE DES PTOM DU PACIFIQUE

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 ne s'inscrit pas dans la perspective d'une évolution vers une plus grande autonomie, voire vers l'indépendance ; il vise à répondre aux défis de l'accélération des échanges des biens, des services et des cultures, en donnant aux pays et territoires d'outre-mer les moyens de faire face à ces défis.

Le Président de la République avait clairement affiché ce soutien lors du Sommet France-Océanie de juillet 2003 en ces termes : « La France entend en effet renforcer son effort en faveur du développement de toute la région [...] La France entend également engager avec les États insulaires un partenariat exemplaire. »

Lors du Forum de partenariat de décembre 2005, qui a réuni les autorités des dix-sept PTOM de l'Union européenne et les représentants de la France, du Royaume-Uni, des Pays-Bas et du Danemark, le Ministre de l'Outre-Mer François Baroin a réaffirmé son soutien aux démarches des PTOM visant à approfondir leurs relations avec les pays situés dans leur environnement géographique. Il a également précisé que les PTOM doivent être considérés comme des têtes de pont entre l'Union européenne et les pays tiers, car ils représentent un véritable atout dans un contexte de régionalisation des échanges.

Il a ajouté que la réussite de l'intégration régionale nécessitait une politique communautaire plus affirmée, pour que les intérêts des PTOM soient systématiquement pris en compte dans les discussions bilatérales ou multilatérales menées avec les pays tiers situés dans leur zone géographique.

Les autorités françaises engagent ainsi les PTOM à recourir à tous les instruments politiques, juridiques, financiers, culturels leur permettant de renforcer leurs liens entre eux et avec leurs voisins.

La Communauté du Pacifique Sud constitue, à l'évidence, l'un de ces instruments ; la confirmation de son siège dans le territoire d'un PTOM français est à la fois un signe adressé aux pays voisins et un témoignage de la confiance que les autorités françaises placent dans les PTOM pour transmettre la vision française du développement durable aux pays membres de la Communauté.

Le France soutient d'ailleurs l'intégration de ses PTOM à plusieurs niveaux :

- en permettant à ces territoires de disposer des compétences statutaires facilitant l'engagement et le développement de relations politiques, économiques et culturelles avec leurs voisins ;
- en participant financièrement aux projets de développement et de coopération engagés dans ses PTOM et avec les pays du Pacifique ;
- en soutenant leurs démarches auprès des organisations régionales, et auprès de l'Union européenne, pour que les intérêts des PTOM français du Pacifique soient pris en considération dans les discussions menées dans les différentes enceintes internationales.

B. LE SOUHAIT DE L'UNION EUROPÉENNE DE REVOIR SON MODE DE RELATION AVEC LES ETATS DU PACIFIQUE SIGNATAIRES DE L'ACCORD DE COTONOU

Ce soutien des autorités françaises à l'intégration régionale des PTOM du Pacifique prend tout son sens à la lumière du tournant pris par les relations entre l'Union européenne et les « Pays ACP » du Pacifique.

Les Pays ACP sont les bénéficiaires de l'Accord de Cotonou, signé avec les pays de l'Union européenne en juin 2000, et qui succède aux accords de Yaoundé et de Lomé.

Dans le Pacifique, il s'agit des pays suivants :

- les îles Cook,
- les îles Fidji,
- Kiribati,
- les îles Marshall,
- les Etats fédérés de Micronésie,
- Nauru,
- Niue,
- Palau,
- la Papouasie Nouvelle Guinée,
- les îles Salomon,
- les Samoa,
- Tonga,
- Tuvalu,
- le Vanuatu.

En septembre 2004 se sont ouvertes des négociations entre les pays ACP du Pacifique et l'Union européenne. Ces négociations visent, conformément à l'Accord de Cotonou, à mettre en conformité avec les règles de l'OMC le régime des échanges entre l'UE et les Pays ACP, à partir du 1er janvier 2008.

Cette échéance va introduire un changement en profondeur des relations ACP/UE : jusqu'ici fondées sur un système de non-réciprocité des échanges entre chaque pays ACP pris individuellement et l'Union européenne, la négociation vise à créer un double système commercial : l'instauration d'une zone de libre-échange régionalisée entre les pays ACP de la zone Pacifique, d'une part, et la mise en place d'une zone de libre-échange entre la région ACP Pacifique (considérée dans son ensemble) et l'Union européenne, d'autre part.

Ces deux zones de libre échange seraient mises en place progressivement, entre 2008 et 2020, du fait de l'engagement pris par les pays ACP et l'Union européenne auprès de l'OMC visant à supprimer définitivement le système actuel de non réciprocité à compter de 2020.

Ces nouvelles zones de libre-échange seraient intégrées dans un accord global dit « Accord de Partenariat Economique » - APE, qui ajoutera, au volet commercial, des dispositions en matière de coopération politique, économique et financière.

Ainsi, au régime global des relations entre les 77 pays ACP et l'Union européenne se substituerait plusieurs régimes régionaux (Caraïbes, Afrique de l'Ouest, Afrique de l'Est, Afrique du Sud, Pacifique) différenciés en fonction des caractéristiques propres de chaque ensemble régional.

Or, les pays ACP potentiellement signataires de l'APE Pacifique sont tous membres du Forum du Pacifique Sud. 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 du Pacifique Sud.**

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) tandis qu'elle se montre réticente à l'égard des autres organisations régionales, en particulier la CPS.

Ainsi, les projets de coopération que des PTOM français et des pays ACP du Pacifique souhaitaient mettre en œuvre dans le cadre de la CPS et pour lesquels ils demandaient un soutien financier communautaire, se sont vu opposer un refus par la Commission au motif que l'interlocuteur régional pour les pays ACP (Autorité régionale de gestion des fonds européens) est le seul Forum du Pacifique Sud.

Cette position exclut de facto la capacité pour la CPS de bénéficier d'un soutien financier européen au titre du Fonds Européen de Développement (FED).

Ainsi, ces récents développements conduisent à privilégier, au détriment des territoires et organisations régionales sous influence française, une organisation régionale fortement influencée par les pays anglo-saxons (l'Australie et la Nouvelle-Zélande étant membres du Forum), non seulement dans les négociations politiques entre des pays ACP souverains et l'Union européenne, mais également dans la conduite de la politique de développement dans la région.

C. LE RÔLE POTENTIEL DE LA CPS DANS LE CONTEXTE ACTUEL DE RENFORCEMENT DE L'INTÉGRATION RÉGIONALE DANS LA ZONE PACIFIQUE

Si du point de vue européen, la CPS ne peut donc jouer qu'un rôle marginal dans le développement intégré de la zone Pacifique, il en va différemment du point de vue des pays ACP du Pacifique.

Ceux-ci manifestent de manière croissante leurs réticences à l'égard d'un accord de partenariat économique dont les conséquences sur leur capacité de développement ont été insuffisamment étudiées.

L'Union européenne, soucieuse de respecter ses engagements internationaux, est ainsi perçue comme le vecteur d'un système de relations commerciales dont ils ne sauraient bénéficier : en effet, la fin de la non-réciprocité des échanges signifierait que les pays ACP du Pacifique devraient intégralement ouvrir leurs frontières (tarifaires et non tarifaires), d'une part, entre eux et, d'autre part, avec l'Union européenne.

Dans un contexte de libéralisation générale des échanges internationaux, les pays ACP du Pacifique, qui sont fortement concurrencés par les Pays les Moins Avancés, les pays asiatiques ou les pays latino-américains, perdraient leur capacité d'exportation vers le marché communautaire, au moment même où les Etats membres de l'UE pourraient pénétrer leurs marchés sans limitation.

Cependant, les négociations, qui ont débuté en septembre 2004 et doivent aboutir au 31 décembre 2007, sont loin d'être aussi avancées que ne le prévoyait le calendrier initial.

Les pays ACP considèrent que la Commission les menace, en cas d'échec des négociations, de devoir passer directement au Système de Préférences Généralisées (dont bénéficie la plupart des pays en développement dans le monde), ce qui reviendrait à perdre définitivement les avantages comparatifs dont ils bénéficient aujourd'hui.

Dans ce contexte de tensions palpables entre l'Union européenne et les pays ACP, qui se répercutent également au niveau du Forum du Pacifique sud, la CPS constitue, à l'évidence, une alternative politique visant à souligner les points d'accord entre les pays ACP plus que leurs divergences, à la différence des négociations commerciales en cours.

La CPS apporte, en effet, les garanties de sécurité et de fiabilité d'un organisme dont l'histoire atteste le caractère d'interlocuteur privilégié des différentes parties prenantes de l'Océan Pacifique.

La confirmation du siège de la CPS en Nouvelle-Calédonie représente ainsi un atout à double titre, car elle témoigne de la volonté de la France et de ses pays et territoires d'outre-mer d'approfondir leurs relations avec les pays voisins et manifeste le signe que les initiatives menées dans le cadre de la CPS

procèdent des principes français de la coopération et du développement durable, et ne sont pas influencées par d'autres considérations.

Dans un climat de réticences de certains pays à l'égard d'autres organisations régionales, la CPS peut donc apporter la stabilité politique nécessaire au développement d'un dialogue renforcé entre les pays du Pacifique sud.

CONCLUSION

Les rapports entre la métropole et ses trois territoires océaniques ont évolué vers une plus grande autonomie de ces derniers, sans pour autant que le soutien qui leur est apporté faiblisse.

Cette autonomie a refondé la légitimité de la présence française dans la région Pacifique, qui se traduit par l'actualisation de l'accord de siège de la CPS, basée à Nouméa.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent rapport lors de sa réunion du 1^{er} mars 2006.

Mme Hélène Luc a évoqué avec M. Robert Laufoaulu le rapport, récemment publié par l'Assemblée territoriale de Polynésie française, sur les conséquences à long terme des essais nucléaires français.

Puis la commission, sur proposition du rapporteur, a adopté le projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte proposé par le Gouvernement)

Article unique

Est autorisée l'approbation de l'accord de siège entre le Gouvernement de la République française et la Communauté du Pacifique, signé à Nouméa le 6 mai 2003, et dont le texte est annexé à la présente loi¹.

¹ Voir le texte annexé au document Sénat n° 39 (2005-2006)

ANNEXE I : ETUDE D'IMPACT¹

I – ÉTAT DU DROIT EXISTANT

Une « convention entre le gouvernement de la République française et la Commission du Pacifique Sud sur les privilèges et immunités de cette dernière » a été signée le 20 février 1953, par M. Angammarre, Gouverneur de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, et Sir Brain Freeston, secrétaire général de la Commission du Pacifique Sud.

Reflétant les préoccupations de l'époque, cet accord toujours en vigueur prévoit en premier lieu une immunité de juridiction au profit des biens et avoirs de l'organisation, sauf renonciation expresse (article 3) ainsi qu'une inviolabilité de ses locaux et archives (articles 4 et 5). Il met également en place une série de mesures en vue de permettre à la CPS de détenir et transférer librement ses fonds (article 6). De même, il exonère ses biens et avoirs d'impôts directs comme de tous droits et restrictions de douane (article 7). Cette convention, accorde aussi aux représentants des Etats membres, dits « commissaires », une immunité d'arrestation et de juridiction, et leur octroie en outre certaines facilités dans l'exercice de leurs fonctions (articles 10 à 12), ces dispositions n'étant pas applicables aux ressortissants français (article 13). Un traitement particulier est prévu au profit des principaux fonctionnaires de l'organisation qui bénéficient de l'immunité de juridiction pour les actes accomplis *ès-qualités*, d'une part, ainsi qu'une série de facilités et d'exemptions d'impôts et taxes, d'autre part (articles 15 à 17). Des dispositions sont par ailleurs prévues pour éviter et traiter si nécessaire les abus de privilèges (article 19) et permettre à la France d'adopter, en tant que de besoin, des mesures de précaution, notamment en matière de sécurité et d'ordre public (article 20). La convention contient enfin diverses clauses finales très classiques en matière de règlement des différends, de ratification, d'entrée en vigueur et de dénonciation (articles 21 à 27).

II – UN ACCORD D'APPLICATION DIRECTE EN DROIT INTERNE

Le nouvel accord de siège entre la France et la CPS le 6 mai 2003 apporte des précisions en ce qui concerne les privilèges et immunités de la Communauté du Pacifique. Il tient compte également du nouveau statut de la Nouvelle Calédonie adopté en 1999 et des transferts de compétences intervenus à cette occasion. Mais les dispositions de cet accord n'ont pas pour objet de prévoir une modification des textes en vigueur. Aucun décret d'application ne sera nécessaire. L'une des conditions politiques mises par nos partenaires à la renégociation de la convention de 1953 était du reste de procéder à un toilettage du texte, d'améliorer et mettre à jour ses dispositions

^{1 1} Texte transmis par le Gouvernement pour l'information des parlementaires

et de tenir compte des évolutions institutionnelles intervenues tant du côté de la CPS que de celui de la Nouvelle-Calédonie, mais sans pour autant revenir de manière substantielle sur le niveau des privilèges et immunités accordés à l'organisation par la convention Angammarre.

ANNEXE II : LES PAYS ET TERRITOIRES MEMBRES DE LA CPS

L'Océanie est divisée en trois sous-régions :

la Mélanésie (ouest),

la Polynésie (sud est) et

la Micronésie (nord)



La CPS administre des programmes dans vingt-deux États et territoires insulaires du Pacifique :

Îles Cook,

États fédérés de Micronésie,

Îles Fidji,

Guam,

Kiribati,

Commonwealth des Îles Mariannes du Nord,

Îles Marshall,

Nauru,

Niue,
Nouvelle-Calédonie,
Palau,
Papouasie-Nouvelle-Guinée,
Pitcairn,
Polynésie française,
Îles Salomon,
Samoa américaines,
Samoa,
Tokelau,
Tonga,
Tuvalu,
Vanuatu,
Wallis et Futuna.

Les 26 membres de la CPS comprennent les îles et territoires insulaires ci-dessus ainsi que les quatre puissances fondatrices restantes :

l'Australie,
la France,
la Nouvelle-Zélande,
les États-unis d'Amérique.

ANNEXE III : HISTORIQUE DES BÂTIMENTS ABRITANT LE SIÈGE DE LA CPS À NOUMÉA

Le siège de la CPS est situé à Nouméa (Nouvelle-Calédonie). La CPS possède également une importante antenne régionale à Suva (Îles Fidji).

Lorsque les Forces armées américaines stationnées en Nouvelle-Calédonie dès 1942 quittent ce Territoire à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, elles laissent un bâtiment vide construit à Nouméa pour leur servir de quartier général.

Ce bâtiment, que les Forces alliées surnommaient le "Pentagone", et le terrain qui l'entoure, reviennent alors au gouvernement français, qui le propose en 1947 à la Commission du Pacifique Sud (CPS), lors de sa création.

Cette proposition est acceptée car l'organisation dispose ainsi d'un vaste siège à moindre frais. Le transfert se fait le 5 mars 1949. L'accord portant cession du terrain et du Pentagone stipule que le terrain revient à la France au cas où la Commission serait amenée à s'établir ailleurs à titre permanent, ou à disparaître.

Construit essentiellement en préfabriqué pour la durée du conflit, ce bâtiment historique sert de siège à la CPS jusqu'en 1995.

Dès 1949, des doutes surgissent quant à la durée de vie d'un bâtiment en bois construit, à l'origine, pour une occupation temporaire en temps de guerre.

En mars 1992, une session extraordinaire de la Conférence du Pacifique Sud prend la décision de reconstruire le siège et les logements sur deux nouveaux sites proposés par la Nouvelle-Calédonie. Cette décision tient compte du souhait de la Nouvelle-Calédonie de réaménager l'ancien site à des fins touristiques, et s'appuie sur la prise en charge du coût de la reconstruction du siège par la France, la Nouvelle-Calédonie et l'Australie.

Le budget total de reconstruction s'élève à un milliard six cents millions de francs CFP¹. La contribution française se monte à 711 636 000 francs CFP, soit 5,963 millions d'euros. La Nouvelle-Calédonie fournit 43,75 pour cent de la totalité du budget de reconstruction, et l'Australie, une contribution globale de 2,5 millions de dollars australiens (soit 1,466 million d'euros).

Les travaux de reconstruction commencent en mai 1993, en présence des représentants des gouvernements et administrations réunis en comité (CRGA), et s'achèvent en juillet 1995.

¹ 1 franc CFP = 0,00838 euro.

Conçu comme « la case commune du Pacifique », le siège valorise les vertus du dialogue et la représentation de la culture océanienne.

La communication et le dialogue sont à la base du consensus à l'océanienne. La salle de conférence, où se réunissent les vingt-six pays et territoires membres, incarne leur case de réunion, celle où ils peuvent dialoguer, échanger leurs points de vue et prendre des décisions en commun pour le bien des populations océaniques. Pour beaucoup, c'est le seul endroit où ils peuvent rencontrer sur un pied d'égalité les ressortissants océaniques, car la CPS étant la seule organisation qui réunisse tous les pays et territoires du Pacifique, sans distinction de développement social, politique ou économique. Au-delà des réunions purement administratives, comme le Comité des représentants des gouvernements et administrations (CRGA), ou de haut niveau, comme la Conférence de la Communauté du Pacifique, c'est dans cette salle que se tiennent les réunions des programmes. Ces discussions élaborent les recommandations à l'origine des activités et programmes mis en place par l'Organisation.