

# **L’Outre-mer français et l’Union européenne RUP et PTOM**

## **Le cas particulier de la Nouvelle-Calédonie**

*Par Luc Steinmetz*

Dans cette étude seront abordés successivement :

- la situation de l’Outre-mer français par rapport à l’Union européenne ;
- le cas particulier de la Nouvelle-Calédonie.

### **§ 1 - L’Outre-mer français et l’Union européenne : des situations différentes selon la nature de la collectivité ultramarine.**

Pour évoquer la situation de l’Outre-mer français par rapport à l’Union européenne, il faut rappeler la distinction qui existe entre les DOM et les collectivités d’outre-mer qui ne sont pas des DOM.

#### **I - L’organisation de l’Outre-mer français**

L’organisation actuelle de l’Outre-mer français découle de la révision constitutionnelle de mars 2003 « sur l’organisation décentralisée de la République ». La révision constitutionnelle a maintenu les **DOM** (dont la création remonte à 1946), a constitutionnalisé les **ROM** (régions d’outre-mer qui sont en fait monodépartementales), et a supprimé les **TOM** (créés eux aussi en 1946), pour les remplacer par des **COM** (collectivités d’outre-mer au titre de l’article 74 nouveau de la Constitution). La Nouvelle-Calédonie est à part : elle n’est plus un TOM depuis l’Accord de Nouméa, elle est une collectivité à statut particulier (régie par le titre XIII de la Constitution) et par la loi organique statutaire de 1999, et bien que située outre-mer, elle n’entre pas dans la catégorie des COM.

**Profitons en pour rappeler que la catégorie POM (pays d’outre-mer) n’existe pas, car elle n’a jamais été créée par le pouvoir constituant.** La qualification de « pays d’outre-mer » n’a jamais été attribuée à la Nouvelle-Calédonie. Et si la Polynésie française a été qualifiée de « pays d’outre-mer » dans son statut de 2004, il faut savoir que le Conseil constitutionnel s’est empressé de préciser que « si l’article 1<sup>er</sup> de la loi organique [portant statut] désigne la Polynésie française comme « pays d’outre-mer », cette dénomination n’emporte aucun effet de droit » (cf. Décision du Conseil constitutionnel sur la loi organique statutaire de la Polynésie française).

#### **II - L’insertion de l’Outre-mer français dans les cadres relationnels de l’Union européenne**

**L’Outre-mer français comprend donc des DOM et des ROM, des collectivités d’outre-mer (COM de l’article 74 de la Constitution) et la Nouvelle-Calédonie (collectivité à statut particulier).**

Cette distinction est importante car elle définit le cadre des relations entre l’outre-mer français et l’Union européenne.

**L’Union européenne distingue en effet deux catégories de terres outre-mer : les « régions ultrapériphériques » (RUP) et les « pays et territoires d’outre-mer » (PTOM), et cette**

**distinction recouvre précisément celle qui existe en droit français entre les DOM/ROM et les autres collectivités ultramarines.**

Cette distinction remonte à la naissance de la CEE.

Dès le traité de Rome de 1957, la différenciation entre DOM et TOM avait été établie, les relations avec les DOM émergeaient à l'article 227-2 de ce traité, tandis que les relations avec les TOM étaient régies par des conventions d'association. Depuis, il y a eu la décolonisation, la plupart des TOM sont devenus des États souverains dits ACP (Afrique Caraïbes Pacifique) et les terres n'ayant pas accédé à l'indépendance (dont les TOM français) sont devenues des PTOM. La disparition des TOM depuis la révision de la Constitution française de 2003 et leur remplacement par des COM n'y change rien : la dénomination « pays et territoires d'outre-mer » du droit communautaire européen ne saurait permettre de continuer à qualifier en droit français des collectivités de POM ou de TOM.

**1° Le cas des départements et régions d'outre-mer (DOM et ROM) : des régions ultra-périphériques (RUP).**

**Les DOM et ROM sont intégrés à l'Europe au titre des RUP** (déclaration 26 annexée au traité de Maastricht et dans le traité d'Amsterdam, article 229-2), **ils sont donc territoires de l'UE.** Partie intégrante de l'UE, ils ont accès aux fonds structurels de l'Union (FEDER, PAC etc.).

Toutes les dispositions des traités communautaires et du droit dérivé s'appliquent aux DOM et aux ROM, sous réserve de mesures d'adaptation nécessitées par leur situation particulière. Ce sont des prolongements outre-mer du territoire métropolitain.

**2° Le cas des collectivités d'outre-mer (COM) et de la Nouvelle-Calédonie : des pays et territoires d'outre-mer (PTOM).**

**- Distinction entre habitants et territoire géographique**

Pour évoquer la situation des COM et de la Nouvelle-Calédonie par rapport à l'Union européenne, il faut distinguer entre les ressortissants français qui les habitent et leur territoire (au sens d'espace géographique du terme territoire).

Ainsi, sur la base du principe d'égalité, les citoyens français des COM et de la Nouvelle-Calédonie participent à l'élection du parlement européen de Strasbourg et peuvent même y avoir des députés (pour mémoire, le Calédonien Dick Ukeiwë a été député au parlement européen), ils ont la citoyenneté et le passeport de l'UE, ils ont le droit de s'établir dans tous les pays de l'UE.

**En revanche les COM et la Nouvelle-Calédonie ne font pas partie du territoire douanier de l'UE.**

**- Le régime d'association des COM et de la Nouvelle-Calédonie en tant que PTOM**

Contrairement aux DOM dont le régime de droit communautaire est celui de la métropole, les COM et la Nouvelle-Calédonie sont placées sous un régime spécial dit des « pays et territoires d'outre-mer ». Il s'agit d'un régime d'association à la CEE aujourd'hui Union européenne. L'article 182 du traité de Rome de 1957 révisé par le traité d'Amsterdam de 1997 définit le but de ce régime d'association. Il dispose en effet :

*« Le but de l'association est la promotion du développement économique et social des pays et territoires, et l'établissement de relations économiques étroites entre eux et l'Union européenne dans son ensemble... L'association doit en premier lieu permettre de favoriser les intérêts des habitants de ces pays et territoires et leur prospérité de manière à les conduire au développement économique, social et culturel qu'ils attendent ».*

Tandis que le régime d'association entre l'UE et les États ACP sont régis par des « conventions », donc des accords d'États à l'UE (conventions de Yaoundé, de Lomé etc.), celui de l'UE et des PTOM est régi par des « décisions d'association », actes unilatéraux du Conseil européen .

La CEE puis l'UE ont donc opéré une différenciation entre un régime externe applicable aux États ACP et un régime interne applicable aux PTOM. Mais malgré cette différenciation, un parallélisme très marqué a subsisté entre le traitement dont font l'objet les États ACP et celui réservé aux PTOM. Par exemple la décision d'association signée le 25 juillet 1991 pour une période de 10 ans a repris presque à l'identique les dispositions des accords de Lomé IV signée le 15 décembre 1989 entre la CEE et les États ACP, valables eux aussi pour 10 ans. La dernière décision d'association a été signée le 27 novembre 2001. Elle est applicable jusqu'au 31 décembre 2011.

### **- Les effets du régime d'association**

Le régime d'association des PTOM à l'Union européenne entraîne de façon concrète les dispositions suivantes.

- l'UE contribue aux investissements que nécessite leur développement progressif par le **FED** (Fonds européen de développement) ou la **BEI** (Banque européenne d'investissements);

- les États membres de l'UE appliquent à leurs échanges commerciaux avec les PTOM le régime qu'ils s'accordent entre eux (libre circulation des marchandises, des capitaux etc.); il en est de même pour le droit d'établissement des ressortissants et des sociétés. Cependant, les autorités locales des PTOM peuvent prendre en la matière, après accord de la Commission européenne, des mesures de protection en faveur de leurs habitants et des activités locales, à condition que ces mesures ne soient pas discriminatoires.

- maintien pour les PTOM du droit d'avoir leur propre régime douanier compte tenu de leur niveau de développement et de leurs impératifs budgétaires (cela se vérifie facilement en Nouvelle-Calédonie).

- enfin, est instauré un partenariat entre la Commission européenne, l'État membre (la République française pour les PTOM français) et les autorités de chaque PTOM. Il s'applique à la préparation, au financement, au suivi et à l'évaluation des actions menées par l'Union européenne.

## **§ 2 - La Nouvelle-Calédonie et l'Union européenne.**

### **1° Le cadre de ces relations**

Comme tout PTOM français, la Nouvelle-Calédonie est soumise aux effets du régime d'association qui viennent d'être présentés. Mais du fait de l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998 et de la loi organique statutaire du 19 mars 1999, des dispositions particulières s'appliquent aux relations entre la collectivité calédonienne et l'UE.

L'Accord de Nouméa a classé les relations internationales et régionales parmi les compétences que l'État partage avec la Nouvelle-Calédonie. En application de cette orientation, la loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie inscrit les relations extérieures dans la liste des compétences de l'État (art. 21 – II 1°) qu'il doit exercer sous certaines conditions. Ces conditions, pour ce qui concerne les relations avec l'Union européenne, sont énoncées par les articles 30 et 31 de la loi organique.

L'article 30 prévoit que l'État associe ou fait participer le président du gouvernement, et le cas échéant les présidents des assemblées de province, ou leur représentant, aux négociations relatives aux relations entre l'UE et la Nouvelle-Calédonie.

L'article 31 indique que la Nouvelle-Calédonie peut disposer d'une représentation auprès de l'UE.

## 2° Les bénéficiaires de ces relations

Depuis le traité de Rome de 1957 qui lui a conféré en droit communautaire le statut de PTOM, la Nouvelle-Calédonie a tiré bénéfice de son association, essentiellement sous forme de transferts financiers.

Les instruments financiers de l'aide européenne à la Nouvelle-Calédonie sont constitués par :

- les interventions du Fonds européen de développement (**FED**) ;
- les prêts de la Banque européenne d'investissements (**BEI**) ;
- des programmes régionaux comme le Procfish (programme de pêche hauturière géré par la CPS) ;
- des programmes de soutien à la recherche, à l'environnement ou la santé ;
- le programme Erasmus (coopération transnationale entre les universités).

Les instruments Stabex et Sysmin visant à aider respectivement les secteurs agricoles et miniers ont bénéficié à la Nouvelle-Calédonie jusqu'en 2000, année où ils ont été supprimés.

**Le FED** est l'outil principal de l'aide de l'UE à la coopération au développement de la Nouvelle-Calédonie. Il est financé par des contributions des États membres. Le FED est composé de plusieurs instruments, notamment :

- l'aide non remboursable ;
- les capitaux à risques (ressources du FED gérées par la BEI ; ils peuvent être utilisés sous la forme de prêts, de prises de participation ou d'autres concours).
- les prêts au secteur privé.

Chaque FED est conclu pour une période de 5 ans environ. Le premier FED a couvert la période 1959-1964. L'actuel FED, qui couvre la période 2000-2007 est le neuvième. Le 10<sup>e</sup> FED couvrira la période 2008-2013.

Parmi les aides du FED dont a bénéficié la Nouvelle-Calédonie depuis sa création, on peut citer, sans que cette liste soit exhaustive :

- le quai dit « quai FED » du port de Nouméa ;
- les ponts de la côte est (Tchamba, Amoa, Tiwaka, Tipindjé, Hienghène, Tanghène) ;
- la construction du nouvel aquarium de Nouméa ;
- une partie de la route transversale Koné-Tiwaka ;
- la route Hienghène-Pouébo ;
- la base de pêche des îles Loyauté ;
- des constructions scolaires aux îles Loyauté ;
- l'amélioration de l'aérodrome de Magenta ;
- la construction du centre de formation des apprentis (CFA) de Nouméa ;
- l'extension de la maison des artisans.

Certains de ces projets ont été financés par plusieurs FED.

À la suite de la décision d'association du 27 novembre 2001, la gestion du concours financier de l'UE aux PTOM a été modifiée. L'objectif est de « privilégier l'appropriation de la programmation des aides de l'Union européenne par les autorités des PTOM et d'inciter à une concentration des fonds alloués sur un domaine d'activité unique, afin d'améliorer l'efficacité

des programmes ». En clair, éviter la dispersion de l'aide européenne sur un trop grand nombre d'interventions.

Dans ce cadre nouveau, la Nouvelle-Calédonie a conçu en 2004 un Document Unique de Programmation (**DOCUP**) destiné à la formation professionnelle continue pour en faire un outil stratégique de son développement durable et solidaire. L'enveloppe globale affectée à la Nouvelle-Calédonie au titre du IXe FED pour ce DOCUP formation professionnelle est de 2,566 milliards de F CFP.

### **Pour en savoir plus :**

- Sur la Constitution de la Ve République (dernière version) :  
site [www.journal-officiel.gouv.fr](http://www.journal-officiel.gouv.fr)
- Sur la situation des PTOM au 06/06/2006 (FED VI à IX)  
site [www.ec.europa.eu/development](http://www.ec.europa.eu/development)
- Sur le détail des aides de la CEE puis de l'UE à la Nouvelle-Calédonie  
ISEE – TEC 2006 (16- rubrique Aides au développement et 16-1 rubrique Aides européennes), ouvrage paru en janvier 2007 que l'on peut acheter ou consulter sur le site [www.isee.nc](http://www.isee.nc)
- On peut aussi contacter les bureaux de la **Délégation de la Commission européenne pour le Pacifique**, 97 promenade Roger Laroque, Anse-Vata, Nouméa (1<sup>er</sup> bâtiment à droite à l'entrée de la CPS - tel 27 70 02 )  
mel : [delegation-new-caledonia@ec.europa.eu](mailto:delegation-new-caledonia@ec.europa.eu)

### **Annexes :**

- I Les RUP et les PTOM
- II Extraits de la Constitution de 1958
- III Extrait d'un article des « Nouvelles Calédoniennes »
- IV Les fonds européens alloués à la Nouvelle-Calédonie depuis 1957

# ANNEXE I

## Les RUP et les PTOM de l'Union européenne

### Les régions ultra-périphériques (RUP)

Il s'agit des 4 DOM français qui sont aussi des ROM (régions monodépartementales) : **Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion**, des **Canaries** (Espagne) et de **Madère** (Portugal).

### Les pays et territoires d'outre-mer (PTOM)

Les PTOM sont au nombre de vingt-et-un. Leur localisation est extrêmement variée.

Il y a douze «overseas countries and territories» britanniques; les **Bermudes** sont au large de la côte orientale des États-Unis (à leur demande, elles ne font pas l'objet de la Décision d'Association de l'Outre-Mer mettant en oeuvre la partie IV du Traité); cinq d'entre eux se situent dans la région des Caraïbes, dont trois dans la chaîne antillaise (**Anguilla, Montserrat et les îles Vierges britanniques**) et deux vers la Floride et Cuba (**îles Caïman et Turks et Caïcos**); plusieurs îles se situent dans l'océan Atlantique, les unes vers le continent sud-américain à la latitude de la Terre de Feu (**îles Falkland et Sandwich**), d'autres vers l'Afrique à la latitude de l'Angola (**Sainte-Hélène**), un **territoire britannique se trouve dans l'Antarctique et un autre dans l'océan Indien** ; **Pitcairn** est isolée dans l'océan Pacifique.

- **Six collectivités françaises d'outre-mer**: elles sont situées pour la plupart dans l'océan Pacifique (**Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna**), à l'exception des **Terres australes et antarctiques qui se trouvent dans l'océan Indien (îles Crozet, Kerguelen, Saint-Paul, Amsterdam) ou sur le continent antarctique (Terre Adélie)**. Les collectivités territoriales comportent aussi une île dans l'océan Indien (**Mayotte**) et deux îles au large de Terre-Neuve: **Saint-Pierre-et-Miquelon**;
- Deux «pays d'outre-mer» néerlandais: **Aruba** et les **Antilles néerlandaises** sont toutes deux situées dans la mer des Caraïbes;
- Enfin, le vaste territoire autonome du **Groenland** : relevant du Royaume du Danemark, il occupe une superficie plus grande que la Communauté, de l'océan Arctique à la mer du Labrador.

Tableau récapitulatif pour l'Outre-mer français

Classification Collectivités	En droit français	En droit communautaire
	<i>Réunion - Guadeloupe Martinique - Guyane</i>	DOM et ROM
<i>Nouvelle-Calédonie Polynésie française Wallis-et-Futuna T.A.A.F. - Mayotte Saint-Pierre-et-Miquelon</i>	COM	PTOM

## ANNEXE II

### Extraits de la Constitution de 1958

#### Titre XII Des collectivités territoriales

##### **Article 72**

Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa.

[...]

##### **Article 72 -3**

La République reconnaît au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, la Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises

##### **Article 74**

Les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République.

[...]

**Pour mémoire, avant la révision constitutionnelle de mars 2003, l'ancien article 72 était rédigé ainsi :**

**« Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les territoires d'outre-mer. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi ».**

## ANNEXE III

### **Le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie réaffirme son attachement au régime d'association à l'Union européenne**

En tant que collectivité d'outre-mer associée à l'Union européenne, la Nouvelle-Calédonie bénéficie de crédits européens indispensables à son développement. Ces dernières années, le Fonds européen a ainsi apporté sa pierre à des projets de formation professionnelle tels que le centre de formation des apprentis de Hienghène ou le centre de formation aux techniques de la mine de Poro. Il a également contribué à la mise en place de projets de préservation de l'environnement (revégétalisation de sites miniers) et à l'édification d'infrastructures telles que des constructions scolaires (îles Loyauté) ou encore la route Hienghène-Pouébo.

À l'occasion de la journée de l'Europe (le 9 mai), le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie rappelle « son attachement à la coopération européenne et au développement de ses relations avec l'Union européenne ». La Nouvelle-Calédonie qui bénéficie entre 2004 et 2007 d'une aide de 2,5 milliards de francs CFP pour la mise en place de son programme de formation professionnelle, veut « jouer un rôle actif dans la définition d'une future relation fondée sur des valeurs partagées et une coopération mutuelle bénéfique ».

*Les Nouvelles calédoniennes, 9 mai 2006*

## Annexe IV

### Les fonds européens alloués à la Nouvelle-Calédonie depuis 1959

FED	Période	Montants en €	Montants en CFP
1 <sup>er</sup> - 5 <sup>e</sup> FED	1959 - 1988	22,38 millions	2,67 milliards
6 <sup>e</sup> FED	1988 - 1992	7,85 millions	936 millions
7 <sup>e</sup> FED	1992 - 1999	12,50 millions	1,492 milliards
8 <sup>e</sup> FED	1999 - 2004	15,80 millions	1,886 milliards
9 <sup>e</sup> FED	2004 - ...	21,50 millions	2,566 milliards
Sysmin		6,00 millions	715 millions
BEI		15,00 millions	1,790 milliards
<b>Total</b>		<b>101.30 millions</b>	<b>12,055 milliards</b>

**NB : pour faciliter la lecture, les montants ont été exprimés en euros depuis 1959 bien que la mise en place de l'euro ne soit intervenue qu'en 2002.**