

Quel avenir pour les DOM dans l'Union européenne ?

Adèle Dencour

Quasiment absents des préoccupations lors de la signature du traité de Rome, les DOM sont passés peu à peu d'une assimilation sélective à la Communauté européenne à une intégration pleine et entière. L'applicabilité directe du droit communautaire se heurte cependant bien souvent au problème de la reconnaissance des spécificités sur des questions comme l'octroi de mer ou le commerce de la banane, par exemple. Trop d'incertitudes pèsent encore sur les conséquences de cette reconnaissance et sur les négociations en cours pour pouvoir dire quelle sera, dans l'avenir, la place des DOM dans l'Union européenne.

Lors de la signature du traité de Rome en 1957, deux États membres sur six, le Luxembourg et surtout l'Allemagne, qui n'avaient pas de territoire hors de l'Europe, étaient peu intéressés par le statut des régions dites « d'outre-mer », et le développement économique et social de ces régions était si différent de celui des métropoles que l'application intégrale du droit communautaire aurait vraisemblablement remis en cause un équilibre très fragile reposant sur l'absence d'autonomie économique. Dans le traité, le traitement juridique de ces régions dépendra essentiellement de la nature des liens existant avec l'État membre de rattachement.

C'est ainsi que les pays et territoires d'outre-mer (la Nouvelle-Calédonie et la Polynésie par exemple) et les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion) ne seront pas traités de façon identique pour des raisons essentiellement constitutionnelles et politiques. Les premiers (PTOM) feront l'objet du titre IV du traité instituant la Communauté (traité CE) prévoyant une association. Cette association a été instituée par décision du Conseil et renouvelée jusqu'à maintenant. Il en résulte notamment que seules les dispositions communautaires indiquées dans la décision d'association leur sont applicables.

Du fait du principe d'assimilation énoncé dans la Constitution, les départements d'outre-mer (DOM) vont être traités de façon

distincte, à l'article 227 du traité CE (devenu l'article 299 depuis le 1^{er} mai 1999)⁽¹⁾ qui définit l'applicabilité du traité à ces départements. Un tel choix n'était pas non plus étranger à la présence française en Algérie que les autorités françaises entendaient bien intégrer dans le marché commun.

C'est ainsi que l'article 299 du traité CE prévoyait notamment, dans sa version initiale, qu'en ce qui concerne « l'Algérie et les départements français d'outre-mer, les dispositions particulières et générales du présent traité relatives :

- à la libre circulation des marchandises,
 - à l'agriculture, à l'exception de l'article 40, paragraphe 4 (financement de la politique agricole commune par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole - FEOGA),
 - à la libération des services,
 - aux règles de concurrence,
 - [à certaines] mesures de sauvegarde [...],
 - aux institutions,
- sont applicables dès l'entrée en vigueur du présent traité.

Les conditions d'application des autres dispositions du présent traité seront déterminées au plus tard deux ans après son entrée en vigueur, par des décisions du Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission ».

En pratique, la volonté d'intégrer les DOM dans l'application du

Adèle Dencour est le pseudonyme d'une fonctionnaire.

droit communautaire va demeurer très limitée dans un premier temps. L'évolution de la situation en Algérie n'est sans doute pas étrangère à l'indifférence dont semblent s'accommoder les institutions bruxelloises. Dans les deux ans qui suivent l'entrée en vigueur du traité CE, le Conseil n'adoptera en réalité aucune des décisions préconisées.

En tout, une quarantaine de décisions seront prises entre les années 1960 et 1970, concernant, par exemple, l'application de l'article 51 du traité sur la coordination des régimes de sécurité sociale et l'application de dispositions relevant du domaine agricole.

Une assimilation sélective

Cette application sélective du traité était loin cependant d'être avantageuse pour les DOM. Au lieu d'une assimilation cohérente, des contradictions apparaissaient de plus en plus du fait de l'application anarchique de certaines dispositions communautaires.

Par exemple, la seule source de financement jugée appropriée pour les DOM était le Fonds européen de développement (FED) dont l'objet est effectivement le développement économique et social, mais dont le champ d'application géographique est constitué, en principe, des PTOM ou des pays « Afrique, Caraïbes, Pacifique » ayant signé la Convention de Yaoundé (devenue Convention de Lomé en 1975), voire de pays tiers.

De ce choix, il résultait que les ressources finançant une politique communautaire telles que celles du FEOGA dans le domaine de la politique agricole commune ont été longtemps exclues alors même que les dispositions de cette politique étaient pleinement applicables. C'est ainsi que les producteurs des DOM ne bénéficiaient pas de restitutions à l'exportation (compensation entre les prix mondiaux et les prix communautaires visant à faciliter les exportations) et subissaient, par conséquent, une discrimination dans l'accès au réseau commercial international.

En 1972, l'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark va encore aggraver la faiblesse concurrentielle des DOM en faisant accéder les anciennes colonies britanniques (Île Maurice et îles de la Caraïbes notamment) à un statut plus privilégié que celui qui leur était offert par la Convention de Yaoundé.

Une première étape, à l'initiative du gouvernement français, va être constituée par la reconnaissance d'un financement des DOM comparable à celui appliqué aux territoires métropolitains de la Communauté. En 1975, sont étendues aux DOM les règles de financement du FEOGA ainsi que celles afférentes au FEDER, aides à vocation régionale, qui sont alors en cours d'élaboration.

Par ailleurs, à défaut d'avoir été réalisée par les États membres, l'applicabilité de l'ensemble des dispositions du traité CE est affirmée par la Cour de justice des Communautés dans un arrêt Hansen du 10 octobre 1978. Interrogée sur la question de savoir si l'Allemagne avait le droit d'assujettir une importation de rhum en provenance des DOM à une taxation supérieure à celle frappant les produits allemands, c'est-à-dire de traiter le département comme un pays tiers, la Cour de justice a considéré que, au-delà des deux ans prévus à l'article 299, les dispositions du traité et du droit dérivé devaient s'appliquer de plein droit aux DOM en tant qu'ils faisaient partie intégrante de la République française « *étant cependant entendu qu'il reste toujours la possibilité de prévoir ultérieurement des mesures spécifiques en vue de répondre aux besoins de ces territoires* »⁽²⁾.

Désormais, les relations entre la Communauté et les DOM étaient juridiquement claires : le traité ainsi que les règlements, directives ou décisions adoptés par les institutions communautaires sont applicables à ces départements sauf s'ils en disposent autrement. En principe, les quatre libertés, de circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et du droit d'établissement ou de l'exercice d'une prestation de services sont, par conséquent, applicables aux DOM de même que les politiques communes.

Les accords commerciaux signés par la Communauté et des tiers sont également applicables d'où l'émergence d'intérêts antagonistes entre les DOM, dont les produits ne bénéficient plus d'une préférence garantie, et les pays ACP, et l'adjonction de protocoles particuliers à la Convention de Lomé IV sur le rhum, la banane ou le sucre originaires des pays ACP.

Une autre conséquence importante, en terme de financement du développement des DOM, va être l'intégration des DOM dans l'union douanière et l'interdiction de percevoir des droits de douanes sur les marchandises circulant entre la Communauté et ces départements. Si cette intégration présentait un intérêt certain pour un meilleur écoulement de la production des DOM vers l'Europe, elle impliquait toutefois une modification substantielle de l'un des piliers des modes de financement des DOM : l'octroi de mer.

L'octroi de mer en sursis

Taxe ancienne dont on retrouve la trace en Martinique dès 1670, l'octroi de mer, avant de prendre cette dénomination en 1866, constituait une simple transposition, dans les colonies, des octrois municipaux perçus sur les marchandises introduites dans les villes de la métropole. Ce droit spécifique appliqué à toutes les marchandises importées dans les DOM, dont étaient exonérées les productions locales, était perçu au profit des collectivités territoriales.

En 1996, le montant de cette recette pouvait être évalué à environ 3,4 milliards de francs soit plus que l'ensemble des flux financiers directs octroyés par la Communauté.

Appliquant le même raisonnement que dans l'arrêt Hansen, la Cour de justice condamne ce dispositif français dans un premier arrêt du 16 juillet 1992⁽³⁾ (arrêt Legros) en considérant que l'octroi de mer perçu sur des produits provenant d'un autre État membre constitue une taxe d'effet équivalent à un droit de douanes contraire aux dispositions du traité. L'ampleur du

remboursement entraîné par cette position est telle que la Cour de justice admet, à titre exceptionnel, une limitation dans le temps des effets de son arrêt.

Saisie à nouveau d'une question sur la perception de l'octroi de mer sur des produits provenant d'un autre département français, la Cour confirme sa position dans un arrêt du 9 août 1994⁽⁴⁾ (arrêt Lancry) dans lequel elle invalide, par ailleurs, une disposition de la décision du Conseil du 22 décembre 1989 autorisant le maintien de l'octroi de mer pendant une période transitoire allant jusqu'au 31 décembre 1992. Elle adoptera la même attitude vis-à-vis des produits provenant des pays tiers à la Communauté⁽⁵⁾.

Vers une reconnaissance globale des spécificités

C'est dans la mise en œuvre du principe d'applicabilité directe et du fait d'un nouvel élargissement, qu'une approche globale et coordonnée est apparue nécessaire. Au niveau de la Commission européenne, un premier groupe inter-services a été créé par Jacques Delors en septembre 1986 pour coordonner l'action des services de cette institution en direction des PTOM, des DOM et des autres régions de l'Espagne et du Portugal (Ceuta, Melilla, Açores et Madère).

Son premier travail fut de proposer un programme dénommé POSEIDOM (programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des DOM) qui sera adopté par le Conseil le 22 décembre 1989, dont l'objet était d'offrir un cadre permettant des modulations aux règles générales plus souples que pour d'autres régions en retard de développement dans la Communauté.

Ce cadre prévu pour une durée illimitée, dispose de deux moyens d'actions : les modulations dans l'application de certaines politiques communes pour les rendre adéquates à la réalité des DOM et le recours à l'action des fonds structurels, les DOM bénéficiant tous de la priorité accordée aux régions de l'objectif 1⁽⁶⁾.

Il préconise le partenariat entre la Commission, l'État membre et la région concernée. L'agriculture y représente un axe fondamental en raison de son importance dans le PIB régional mais aussi pour l'équilibre social et la stabilité de l'emploi. Beaucoup de mesures seront donc adoptées dans ce domaine.

L'approche POSEIDOM qui a suscité un grand intérêt, sera rapidement étendue aux régions espagnoles et portugaises par l'adoption des programmes POSEICAN et POSEIMA.

Les discussions sur le POSEIDOM aboutissent bientôt à l'émergence du concept de régions ultrapériphériques qui sera consacré dans la déclaration n° 26 du traité de Maastricht entré en vigueur le 1^{er} novembre 1992, termes qui désignent désormais des régions possédant en commun certaines caractéristiques géographiques et économiques tout en ayant des histoires et des cultures différentes.

Un nouveau pas en avant vers la reconnaissance globale d'une spécificité est réalisé à l'occasion de l'adoption du traité d'Amsterdam. Le nouvel article 299 confère en effet une base juridique claire aux régions ultrapériphériques car il permettra l'adoption, par le Conseil statuant à la majorité qualifiée, de mesures spécifiques visant à moduler la mise en œuvre des politiques dans ces régions. Cet article précise que ces mesures spécifiques devront d'une part, prendre en considération les contraintes particulières des régions ultrapériphériques et, d'autre part, ne pas nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire.

Comme le Conseil et la Commission, la Cour de justice a adopté aussi une attitude plus ouverte à une reconnaissance des spécificités.

Dans le cas de l'octroi de mer, après les premiers arrêts très fermes sur la condamnation du dispositif français ainsi que sur son maintien à titre transitoire, la Cour de justice vient de se prononcer de façon plus souple sur le dispositif mis en œuvre depuis le 1^{er} janvier 1993 dans deux arrêts récents, l'un portant sur la validité du nouveau régime d'octroi de mer institué par la décision du Conseil du 22 décem-

bre 1989⁽⁷⁾ et l'autre sur l'interprétation de cette décision eu égard à l'application qui en était faite dans les DOM⁽⁸⁾.

Certes, l'octroi de mer a été quelque peu modifié dans les textes dans la mesure où il n'apparaît plus comme un droit de douane frappant les marchandises introduites dans les DOM mais comme un impôt prélevé sur l'ensemble des marchandises y compris celles produites dans les DOM. Le nouveau dispositif est toutefois suffisamment souple pour autoriser, pendant une période transitoire de dix ans, des exonérations partielles ou totales pour les prélèvements concernant les produits locaux. Autrement dit, en pratique, les produits fabriqués sur place continuent d'être placés dans une situation plus avantageuse. En d'autres temps, la Cour de justice n'aurait pas manqué de sanctionner ce comportement.

L'évolution de la réflexion et la reconnaissance d'une spécificité dans le traité d'Amsterdam ne sont sans doute par étrangères au fait que la Cour admette désormais qu'un système d'exonération constitue une « *mesure de soutien aux productions locales subissant des difficultés liées à leur éloignement et à leur insularité, sa finalité étant de promouvoir le développement économique et social des DOM en ce sens qu'il doit contribuer à la promotion et au maintien d'une activité économique et sociale dans les DOM et s'insérer dans une stratégie de développement économique et social* »⁽⁹⁾.

La guerre de la banane

Dans un autre domaine, celui du commerce de la banane, la Cour de justice a également soutenu l'organisation commune du marché (OCM) de la banane mis en œuvre dans un règlement du 13 février 1993 au travers des dizaines de contentieux qui lui ont été soumis alors que l'OCM bananes constitue en elle-même une dérogation, notamment au principe de non-discrimination reconnu au niveau communautaire, en ce qu'elle favorise les producteurs des DOM.

Pour mémoire, il convient de rappeler que la banane est le fruit le plus commercialisé au monde et que sa production est concentrée entre quelques multinationales américaines possédant des plantations en Amérique latine.

En 1993, alors que presque tous les produits agricoles ont fait l'objet d'une organisation commune de marché permettant aux produits de circuler de façon équitable au sein du marché commun, la banane demeure l'enjeu de grandes difficultés entre notamment l'Allemagne qui importe des bananes d'Amérique latine, et la France et l'Espagne qui souhaitent défendre la production réalisée dans leurs régions d'outre-mer ainsi que les importations de pays ACP avec lesquels elles conservent des liens historiques.

Dans ce contexte, l'OCM qui sera adoptée par le Conseil aura principalement pour objectif d'établir un équilibre au profit des producteurs communautaires afin de leur permettre d'écouler leurs bananes sur le marché communautaire en leur assurant 20 % du marché et des aides. Les 80 % restant sont répartis entre les producteurs ACP (21 %) et les producteurs dits de pays tiers (76 %).

Cette discrimination au profit des producteurs communautaires n'a cessé depuis d'être dénoncée par les multinationales américaines dont l'importation sur le territoire de la Communauté est limitée, dénonciation tant devant la Cour de justice qui a régulièrement justifié le dispositif mis en œuvre que devant les organes de règlement des différends du GATT puis de l'Organisation mondiale du commerce. La seule décision négative prise par la Cour de justice sur l'OCM bananes n'est intervenue qu'en mars 1998, après une première condamnation des discriminations entre producteurs prononcée au niveau international.

La place des producteurs des DOM demeure l'enjeu principal des négociations actuelles sur l'adaptation de l'OCM bananes à la suite des condamnations au sein de l'OMC. La production de la banane en Guadeloupe et surtout en Martinique représente en effet une activité en pleine extension. En Marti-

nique, elle assure 7 000 emplois directs et 32 000 emplois indirects et constitue désormais la première activité agricole.

Un avenir incertain

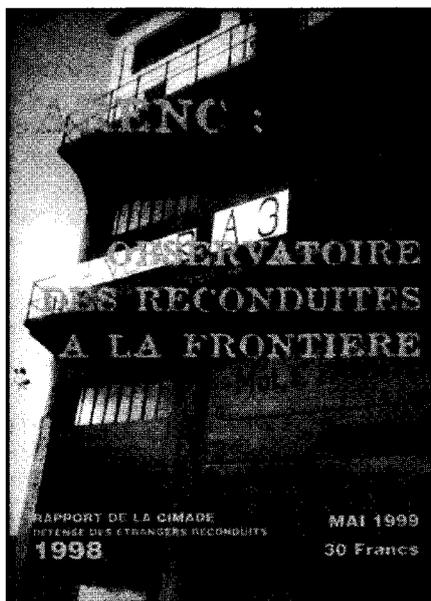
Depuis 1957, il est incontestable que les relations entre les DOM et la Communauté sont passés d'une quasi indifférence à la reconnaissance de régions à caractéristiques distinctes de celles du territoire européen.

Il est cependant encore trop tôt pour évaluer les conséquences de cette reconnaissance par le traité d'Amsterdam. De nombreuses incertitudes demeurent également dans les négociations en cours : pour les producteurs de bananes dont le statut est fragilisé par la poursuite des différends au sein de l'OMC, pour les producteurs de canne à sucre qui vivent sous l'empire d'un dispositif protecteur jusqu'en 2001, enfin pour les producteurs de rhum qui bénéficient aussi d'un régime fiscal particulier jusqu'au 31 décembre 2002.

Sur un plan communautaire, les dispositions du traité d'Amsterdam

permettent aujourd'hui de maintenir des régimes dérogatoires et ce, de façon plus facile puisque les textes pourront être adoptés à la majorité qualifiée des membres du Conseil. La lutte pour la défense des intérêts des DOM pourrait être, par contre, beaucoup plus difficile dans les négociations internationales face non seulement aux intérêts de pays puissants mais aussi des pays ACP qui présentent les mêmes caractéristiques. ■

- (1) Il a été procédé à une simplification des textes dans le traité d'Amsterdam entré en vigueur le 1er mai 1999. La numérotation des articles en a été modifiée.
- (2) Arrêt du 10 octobre 1978, Hansen, affaire 148/77, recueil p. 1787.
- (3) Arrêt du 16 juillet 1992, Legros, affaire C-163/90, recueil p. 1-4624.
- (4) Arrêt du 9 août 1994, Lancry, affaires C-363/93, C-407/93 à C-411/93, recueil p. I-3957.
- (5) Arrêt du 7 novembre 1996, Cadi surgelés, affaire 126/94, recueil p. I-5647.
- (6) Le règlement instituant le FEDER répartit les régions nécessitant une aide particulière selon cinq objectifs : le critère d'intervention de l'objectif 1 correspond à une région dont le PIB est inférieur à 75% de la moyenne communautaire.
- (7) Arrêt du 19 février 1998, Chevassus-Marche, affaire C-212/96, recueil p. I-743.
- (8) Arrêt du 30 avril 1998, Sodiprem, affaire C-37/96 et C-38/96, recueil p. I-2039.
- (9) Arrêt Sodiprem précité.



ARENC : OBSERVATOIRE DES RECONDUITES À LA FRONTIÈRE, rapport de la Cimade, mai 1999, 30 F.

Présente depuis 15 ans dans le centre de rétention d'Arenc à Marseille, la Cimade procède pour la deuxième année consécutive à l'analyse de la politique des reconduites à partir de ce centre emblématique.

Dans ce rapport d'activité de l'année 1998, sont présentés une analyse des chiffres, l'explication du cadre juridique et des sources de la dérive, les dysfonctionnements d'Arenc, des résumés de parcours de certaines personnes passées par le centre de rétention, une revue de presse.

Cimade, Défense des étrangers reconduits, 26, bd des Dames, 13002 Marseille, tél. et fax 04 91 90 78 51.