

L'outre-mer français et l'euro

Nicolas de SÈZE
Directeur général
de l'IEDOM et de l'IEOM

Aurélie MARCHAND
Direction des Études
et des Relations internationales
et européennes

Romain BARDY
Direction
des Services juridiques

Les nombreux changements institutionnels intervenus ces dernières années ou en cours au sein de l'outre-mer français ont modifié une ligne de partage, qui à l'origine était simple, entre le régime français et le régime européen : les départements d'outre-mer (DOM) français correspondaient aux « régions ultra-périphériques » (RUP) et les territoires d'outre-mer (TOM) français aux « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM). Le paysage s'est ensuite complexifié, avec l'apparition de décalages entre les classifications juridiques nationale et européenne.

L'euro est ainsi devenu la monnaie de collectivités d'outre-mer situées en dehors du champ d'application territorial du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), ce qui a nécessité l'adoption de mécanismes garantissant l'application des règles nécessaires au fonctionnement de l'Union économique et monétaire (UEM). Le traité de Lisbonne, entré en vigueur en 2009, permet cependant de revenir à une meilleure cohérence, ce qui laisse entrevoir une relative simplification du régime monétaire de l'outre-mer français.

Dans une première partie, le présent article examine le régime de l'outre-mer français au regard du droit français et du droit européen et les problèmes que le décalage entre ces deux ordres juridiques soulève, puis explique la solution apportée par le traité de Lisbonne. Dans une deuxième partie, le régime de l'outre-mer français est analysé sous l'angle monétaire et celui des paiements et leurs évolutions possibles.

Mots clés : outre-mer, euro, DOM, COM, RUP, PTOM, régime monétaire, franc CFP

Code JEL : E42

NB : Aurélie MARCHAND a désormais rejoint la direction générale des Activités fiduciaires et de Place.

I | Le régime juridique de l'outre-mer français

I | I L'outre-mer en droit français

L'année 1946 vit l'apparition successive de deux notions qui ont marqué pendant plus de cinquante ans le paysage institutionnel de l'outre-mer français : les départements d'outre-mer (DOM) et les territoires d'outre-mer (TOM). Dans un premier temps, la loi de départementalisation du 19 mars 1946 fit passer la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et La Réunion du statut de colonies à celui de DOM. Dans un second temps, la Constitution de 1946 créa un nouveau statut pour les autres territoires. C'est ainsi que la Polynésie française (ou établissements français d'Océanie), la Nouvelle-Calédonie, les Comores, Wallis-et-Futuna, les Nouvelles-Hébrides (aujourd'hui le Vanuatu, indépendant depuis 1980) devinrent des TOM, dotés de prérogatives plus étendues que les DOM en vue d'une éventuelle autonomie ou indépendance.

Après une longue période de stabilité autour des notions de DOM et de TOM, maintenues dans la Constitution de 1958, le régime juridique de l'outre-mer français a connu de nombreuses évolutions depuis la fin des années 90. La modification du statut de la Nouvelle-Calédonie, en 1998, puis la révision de la Constitution, en 2003, ont modifié le paysage juridique. La distinction traditionnelle entre DOM et TOM, qui était devenue obsolète compte tenu des spécificités des différents territoires, a laissé place à une architecture institutionnelle plus complexe. Depuis la révision de la Constitution de 2003, on distingue : les départements et régions d'outre-mer (DOM/ROM) ; les collectivités d'outre-mer (COM) ; la Nouvelle-Calédonie, qui n'appartient à aucune de ces deux catégories mais est une collectivité *sui generis* ; les terres australes et antarctiques françaises (TAAF)

et Clipperton, qui n'ont pas de statut constitutionnel défini mais seulement un statut législatif.

Les départements et régions d'outre-mer (DOM-ROM)

Les DOM/ROM sont régis par l'article 73 de la Constitution selon le principe dit de l'identité législative (application du droit métropolitain) même si des adaptations sont possibles localement¹.

Les DOM/ROM sont au nombre de cinq : Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte, devenue le 101^e département français et le 5^e DOM/ROM le 31 mars 2011².

La Guadeloupe et La Réunion sont à la fois département et région. S'agissant de la Martinique et de la Guyane, la loi du 27 juillet 2011 a, en application de l'article 73 alinéa 7 de la Constitution, fusionné la région et le département en une collectivité unique (la « collectivité territoriale de Martinique » et la « collectivité territoriale de Guyane³ »), de sorte que la même assemblée exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer. Mayotte est également une collectivité unique (le « département de Mayotte »).

Les collectivités d'outre-mer (COM)

Les COM sont régies par l'article 74 de la Constitution selon lequel les COM « ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République ». Ce statut est défini par une loi organique qui fixe notamment « les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables, les compétences de cette collectivité... »⁴. En d'autres termes, ce n'est pas la Constitution mais la loi organique qui opère le choix entre le principe précité de l'identité législative et celui de la spécialité législative (non-application du droit métropolitain sauf disposition expresse)⁵.

¹ Article 73 alinéa 1 de la Constitution : « Dans les départements et régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités »

² La départementalisation de Mayotte a été approuvée par référendum local, le 29 mars 2009, et a ensuite fait l'objet de la loi organique du 3 août 2009, complétée par une loi organique et une loi ordinaire adoptées le 23 novembre 2010.

³ Voir le nouvel article L7111-1 du Code général des collectivités territoriales introduit par l'article 2 de la loi du 27 juillet 2011 : « La Guyane constitue une collectivité territoriale de la République régie par l'article 73 de la Constitution qui exerce les compétences attribuées à un département d'outre-mer et à une région d'outre-mer (...) ». Voir aussi l'article L7111-2 : « La collectivité territoriale de Guyane succède au département de la Guyane et à la région de Guyane (...) ». Des changements identiques sont apportés pour la Martinique.

⁴ Le détail de la répartition des compétences entre l'État et chacune des COM dépasse le cadre de la présente étude, en particulier s'agissant du statut d'autonomie dont bénéficient certaines d'entre elles pour adopter des lois dites « lois du pays ».

⁵ La distinction proposée ici entre identité législative et spécialité législative est une simplification d'une situation en réalité plus complexe : chaque COM ayant son propre régime, on trouve de ce fait une grande diversité de situations intermédiaires entre identité et spécialité. Par ailleurs, l'article 74 prévoit aussi le statut d'autonomie (dont relève la Polynésie française).

Les COM sont au nombre de cinq : Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna et la Polynésie française. Les trois premières sont régies par le principe de l'identité législative⁶, les deux dernières par celui de la spécialité législative⁷.

La Nouvelle-Calédonie

Contrairement aux collectivités précitées, le régime de la Nouvelle-Calédonie n'est pas présenté dans le Titre XII de la Constitution (« Des collectivités territoriales »), mais dans un titre séparé (Titre XIII « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie »), créé par la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 suite à l'Accord de Nouméa du 5 mai 1998. La Nouvelle-Calédonie est donc une collectivité *sui generis*. Le Titre XIII de la Constitution fait expressément référence à l'Accord de Nouméa qui contient le principe du transfert progressif des compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie. Un référendum doit avoir lieu entre 2014 et 2018 sur « l'accession à la pleine souveraineté » de ce territoire (article 77 de la Constitution).

Les terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et Clipperton

Les TAAF et Clipperton sont mentionnés à l'article 72-3 de la Constitution, qui dispose que leur régime législatif et leur organisation particulière sont déterminés par la loi, en l'espèce la loi du 6 août 1955 « portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton ». Le statut des TAAF est régi par le principe de la spécialité législative ; celui de Clipperton par le principe de l'identité législative⁸.

I | 2 L'outre-mer en droit européen

Le champ d'application territorial des traités européens est prévu à l'article 52 du traité sur l'Union

européenne (TUE), lequel renvoie pour les détails à l'article 355 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). S'agissant de l'outre-mer, l'article 355.1 du TFUE distingue deux catégories de territoires : les régions ultra-périphériques (RUP), dans lesquelles les traités s'appliquent, et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM), dans lesquels ils ne s'appliquent pas.

Les territoires dans lesquels les traités européens s'appliquent : les régions ultra-périphériques (RUP)

À compter du 1^{er} janvier 2012, les RUP sont au nombre de huit. La France en compte cinq (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Saint-Martin), le Portugal deux (les Açores et Madère) et l'Espagne une (les îles Canaries).

Bien que les traités s'appliquent dans les RUP, le Conseil peut adopter des mesures spécifiques afin de tenir compte de leur « situation économique et sociale structurelle qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement » (article 349 du TFUE).

Les RUP faisant partie du territoire de l'Union européenne, la législation européenne s'y applique et elles sont éligibles aux fonds structurels européens tels que le fonds européen de développement régional (FEDER) ou le fonds social européen (FSE).

Les territoires dans lesquels les traités européens ne s'appliquent pas : les pays et territoires d'outre-mer (PTOM)

À compter du 1^{er} janvier 2012, les PTOM sont au nombre de vingt-deux⁹. La France en compte sept (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Wallis-et-Futuna, TAAF, Mayotte,

6 Code général des collectivités territoriales : articles LO 6213-1 pour Saint-Barthélemy, LO 6313-1 pour Saint-Martin et LO 6413-1 pour Saint-Pierre-et-Miquelon

7 Article 4 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 modifiée pour Wallis-et-Futuna et article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 pour la Nouvelle-Calédonie

8 L'article 9 de la loi du 6 août 1955, complété par une loi du 21 février 2007, dispose en effet que « l'île de Clipperton est placée sous l'autorité directe du Gouvernement. Le ministre chargé de l'outre-mer est chargé de l'administration de l'île. Il y exerce l'ensemble des attributions dévolues par les lois et règlements aux autorités administratives. Il peut déléguer l'exercice de ces attributions. Les lois et règlements sont applicables de plein droit dans l'île ».

9 La liste des PTOM figure à l'annexe II du TFUE.

Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy ¹⁰). Les Pays-Bas en comptent deux (Aruba et les Antilles néerlandaises, celles-ci comprenant Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius et Sint Maarten ¹¹) ; le Danemark un (le Groenland) ; le Royaume-Uni en compte treize (Îles Caïmans, Anguilla, Îles Falkland, Géorgie du Sud et Îles Sandwich du Sud, Montserrat, Pitcairn, Sainte-Hélène, territoire de l'Antarctique britannique, territoires britanniques de l'océan Indien, Îles Turks-et-Caïcos, Îles Vierges britanniques, Bermudes).

Les PTOM ne sont soumis qu'à la quatrième partie du TFUE qui prévoit simplement « *d'associer à l'Union les pays et territoires non européens entretenant avec le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni des relations particulières* » (article 198 TFUE). Les PTOM ne faisant pas partie du territoire de l'Union, la législation européenne ne s'y applique pas et ils ne sont pas éligibles aux fonds structurels européens tels que le FEDER ou le FSE. Ils peuvent, en revanche, bénéficier du fonds européen de développement (FED) ¹², ainsi que de la facilité d'investissement gérée par la banque européenne d'investissement (BEI) établie en vertu de la décision relative à l'association des PTOM ¹³. Cette facilité, qui permet d'investir en particulier dans les entreprises privées, les infrastructures et le secteur financier, est financée par les ressources des États membres de l'Union. Elle fonctionne comme un fonds renouvelable (les remboursements de prêts sont réinvestis dans de nouvelles opérations) mais se compose également d'aides et de services d'assistance technique.

Les ressortissants des PTOM ont la nationalité d'un État membre de l'UE. Ils jouissent à ce titre de la citoyenneté européenne ¹⁴ et peuvent donc participer aux élections des représentants de leur pays au Parlement européen et circuler/séjourner librement sur le territoire de l'UE ¹⁵.

I | 3 Le décalage entre les classifications française et européenne : apparition, conséquences et résorption

Les évolutions du statut de l'outre-mer en droit français (décrites ci-dessus) ont conduit à un décalage entre les classifications française et européenne. Ce décalage soulève des questions sur le fonctionnement de l'Union économique et monétaire, questions auxquelles le traité de Lisbonne ¹⁶ apporte une réponse concrète.

Le décalage entre les classifications française et européenne

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, l'article 299.2 du traité sur la Communauté européenne relatif aux RUP visait « *les départements français d'outre-mer* » sans autre précision. Le traité se contentait donc de renvoyer au droit français. Comme l'a indiqué la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) en 1978 dans son arrêt « Hansen », le périmètre de la notion de DOM relevait des États membres ¹⁷. Ainsi, un État membre pouvait, en modifiant le régime de ses entités ultramarines, impacter la classification communautaire (par exemple la scission d'un DOM provoquait la création de nouvelles RUP). À l'inverse, les PTOM étant désignés dans l'annexe II du traité, leur liste était figée.

Dès lors, si une plus grande autonomie était accordée à un territoire (passage de DOM à TOM à l'époque), la prise en compte au niveau européen du changement de régime national ne pouvait se faire que par la révision de l'annexe du traité afin d'ajouter le territoire concerné à la liste des PTOM. Cette procédure était extrêmement lourde puisqu'elle nécessitait une modification du traité et sa ratification par tous les États membres. Elle a été utilisée en 1984 (traité sur le Groenland signé entre la

10 Comme on le verra ci-après (Section 2|2), Saint-Barthélemy est passé du statut de RUP à celui de PTOM à compter du 1^{er} janvier 2012.

11 Pour mémoire, l'île est composée de deux parties : une partie française (Saint-Martin qui a le statut de RUP) et une partie néerlandaise (Sint Marteen qui a le statut de PTOM).

12 Le montant de l'aide alloué à l'ensemble des PTOM dans le cadre du 10^e FED (2008-2013) s'élève à 286 millions d'euros.

13 Décision 2001/822/CE du 27/11/2001 sur l'association des pays et territoires d'outre-mer à la Communauté européenne (« décision d'association outre-mer »)

14 Article 9 du traité sur l'Union européenne : « est citoyen de l'Union toute personne ayant la nationalité d'un État membre »

15 Le détail de l'application des accords de Schengen à l'outre-mer français dépasse le cadre de la présente étude.

16 Signé le 13 décembre 2007, le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

17 CJCE, 10 octobre 1978, aff 148/77 : « le statut des DOM dans la Communauté est défini, en première ligne, par référence à la Constitution française... » (§9 de l'arrêt)

Tableau I L'outre-mer français : statut juridique et régime monétaire

Collectivités	Statut en droit français	Statut en droit européen	
La Réunion	DOM/ROM	RUP	Euro (zone d'intervention de l'IEDOM)
Guadeloupe	DOM/ROM	RUP	
Martinique	DOM/ROM (collectivité unique)	RUP	
Guyane	DOM/ROM (collectivité unique)	RUP	
Mayotte *	DOM/ROM (collectivité unique)	PTOM (RUP en 2014 ?)	
Saint-Pierre-et-Miquelon	COM	PTOM	
Saint-Martin	COM	RUP	
Saint-Barthélemy *	COM	PTOM (1 ^{er} janvier 2012)	
Wallis-et-Futuna	COM	PTOM	
Polynésie française	COM	PTOM	Franc CFP (zone d'intervention de l'IEOM)
Nouvelle-Calédonie	Collectivité <i>sui generis</i>	PTOM	

* Mayotte est passée du statut de COM à celui de DOM/ROM à compter du 31 mars 2011 et Saint-Barthélemy est passée du statut de RUP à celui de PTOM à compter du 1^{er} janvier 2012.

Communauté et le Danemark le 13 mars 1984) pour que le Groenland passe du statut de RUP à celui de PTOM, afin d'aligner son statut européen sur son statut national, qui avait lui-même été modifié en 1979.

Cette procédure n'a en revanche pas été suivie pour répercuter dans le traité le changement de statut de Saint-Pierre-et-Miquelon, en 1976, (passage de TOM à DOM). C'est seulement en 1980, par un acte de droit dérivé¹⁸, que la Communauté européenne a pris note de ce changement de statut¹⁹. Le décalage entre le droit français et le traité prit fin en 1985 lorsque Saint-Pierre-et-Miquelon évolua vers le statut de collectivité territoriale à statut particulier (proche du statut de TOM et en phase avec son statut européen de PTOM, demeuré inchangé dans l'intervalle). L'archipel devint une COM lors de la révision constitutionnelle de 2003.

Plus récemment, ce décalage entre les deux ordres juridiques s'est reproduit avec la loi organique du 21 février 2007 qui a détaché Saint-Martin et Saint-Barthélemy de la Guadeloupe (dont elles étaient jusque-là des communes). Saint-Martin et Saint-Barthélemy forment désormais deux nouvelles COM, régies par l'article 74 de la Constitution française. Au moment de leur changement de statut en droit français, elles restaient pourtant désignées dans l'article 355 du TFUE comme RUP, à l'instar des autres DOM/ROM français. Pour Saint-Barthélemy, ce décalage a pris fin à compter du 1^{er} janvier 2012, avec son passage du statut de RUP à celui de PTOM (voir ci-après section 2|2).

Les problèmes soulevés par ce décalage pour l'applicabilité des règles européennes, notamment celles nécessaires au fonctionnement de l'Union économique et monétaire (UEM)

Comme on l'a vu plus haut avec les exemples de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, la modification du statut d'un territoire au regard du droit national ne s'accompagne pas automatiquement d'une modification de son statut au regard du droit européen. Le décalage qui en résulte pose problème : une collectivité, étant passée du statut de DOM/ROM à celui de COM, bénéficie d'une autonomie accrue au regard du droit français, mais doit continuer à appliquer l'ensemble des règles européennes tant qu'elle conserve le statut de RUP. Elle ne peut donc pas exercer pleinement, au niveau local, des compétences nouvellement acquises qui relèvent de l'Union européenne (compétences exclusives, notamment douanes, politique commerciale, etc...).

Comment, en particulier, appréhender le changement de statut d'une collectivité du point de vue de l'UEM ?

L'euro ne saurait, en effet, être la monnaie d'un territoire sans que s'applique l'ensemble des règles nécessaires au fonctionnement de l'UEM.

Selon le régime juridique de la collectivité concernée au regard du droit français, il faut s'interroger sur l'automaticité ou non de l'application de ces règles. De même, selon son régime juridique au

18 Décision du Conseil de 1980 sur l'association des PTOM

19 En omettant sciemment Saint-Pierre-et-Miquelon dans la liste des territoires visés

regard du droit européen, les règles européennes indispensables au fonctionnement de l'UEM s'appliquent ou non (application directe ou par transposition nationale).

- Le passage du statut de COM à celui de DOM/ROM (exemple de Mayotte en mars 2011), ne pose aucun problème du point de vue de l'applicabilité des règles de l'UEM dès lors que la collectivité concernée change également de statut européen puisque, dans ce cas, le droit européen, direct ou transposé, s'applique automatiquement au niveau local. À défaut, tant que la collectivité concernée conserve le statut de PTOM, le droit européen d'application directe (ne nécessitant pas de transposition) ne lui est pas applicable automatiquement.

En pratique, dans le cas de Mayotte, le passage du statut de PTOM à celui de RUP est prévu à l'horizon 2014 (cf. ci-après section 2|1).

- Le passage du statut de DOM/ROM à celui de COM implique notamment de mettre en place les mécanismes permettant le maintien de l'euro et son utilisation dans les mêmes conditions que la zone euro. S'agissant du droit européen d'application directe, on peut considérer que même en l'absence de mise à jour du traité, une collectivité qui passe du statut de DOM/ROM à celui de COM mais qui reste listée parmi les RUP doit, à ce dernier titre, appliquer le droit européen puisque relevant du champ d'application territorial du traité et pourrait conserver l'euro comme monnaie.

Pour ce qui concerne les normes européennes relatives à l'UEM qui nécessitent une transposition nationale (directives), celles-ci ne s'inscrivent en général que dans des domaines dans lesquels l'État ne transfère pas de compétences aux COM (droit monétaire, droit bancaire...). Il n'en demeure pas moins qu'il convient de s'assurer de l'application complète de ces normes dans ces territoires.

Finalement, il apparaît que le décalage entre les statuts français et européen, de même que l'absence de coïncidence automatique entre ces statuts soulèvent, s'agissant de l'application des règles nécessaires à l'UEM, des questions de nature plus procédurale que substantielle.

Le traité de Lisbonne permet une meilleure concordance des statuts national et européen

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (1^{er} décembre 2009), un changement de statut en droit national peut être plus facilement répercuté en droit européen. Le nouvel article 355.6 du TFUE prévoit en effet que « le Conseil européen, sur initiative de l'État membre concerné, peut adopter une décision modifiant le statut à l'égard de l'Union d'un pays ou territoire danois, français ou néerlandais visé aux paragraphes 1 et 2 [pour la France, les DOM/ROM, les COM et la Nouvelle-Calédonie]. Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation de la Commission ». En d'autres termes, depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, la révision du traité peut se faire de façon simplifiée sur le point précis de son champ d'application territorial dans l'outre-mer. Comme on va le voir dans la deuxième partie de l'étude, cette facilité a déjà été utilisée.

2| Les régimes monétaire et des paiements de l'outre-mer français

L'analyse des régimes monétaire et des paiements de l'outre-mer français montre qu'à défaut de simplicité, des solutions pragmatiques ont été mises en œuvre, au cas par cas, pour prendre en compte le caractère multiforme de l'outre-mer français.

2|1 Les DOM/ROM

Les DOM/ROM relèvent du champ d'application territorial du TUE et du TFUE ; ils font partie de l'Union économique et monétaire et l'euro est donc leur monnaie. Le droit primaire (les traités) ainsi que le droit dérivé (les actes juridiques adoptés par les institutions européennes pour la mise en œuvre des traités) s'y appliquent pleinement, sous le contrôle de la Commission et de la Cour de justice.

Les textes européens d'effet direct sont d'application automatique dans les DOM/ROM comme en métropole. Citons, à titre d'exemples, le règlement du Conseil concernant l'introduction de l'euro (974/98/CE),

le règlement de la BCE concernant le bilan du secteur des institutions financières monétaires (BCE/2008/32), le règlement de la BCE concernant les pouvoirs de la BCE en matière de sanctions (BCE/1999/4), le règlement de la BCE concernant l'application de réserves obligatoires (BCE/2003/9)...

Pour les textes européens qui ne sont pas d'effet direct, le droit applicable dans les DOM/ROM étant le même qu'en métropole en vertu du principe de l'identité législative, aucune procédure spécifique n'est nécessaire pour que ces textes s'appliquent localement : les mesures adoptées pour leur transposition en droit français s'appliquent telles quelles dans les DOM/ROM.

De manière significative, le *Code monétaire et financier* (CMF), dans son Livre VII sur l'outre-mer n'a besoin d'apporter aucune précision quant à l'application des règles nécessaires au fonctionnement de l'UEM. Il dispose simplement, dans son article L711-1, que les signes monétaires ayant cours légal et pouvoir libérateur en France métropolitaine ont cours légal et pouvoir libérateur dans les DOM/ROM.

En conséquence, les établissements de crédits établis dans les DOM/ROM, comme les établissements de crédit établis en métropole, ont accès aux opérations de politique monétaire de l'Eurosystème et aux systèmes de paiement et sont soumis aux mêmes obligations (réserves obligatoires, déclarations statistiques...).

La seule vraie spécificité des DOM/ROM dans le domaine monétaire réside donc plutôt dans le rôle de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer. C'est en effet l'IEDOM, « *agissant au nom, pour le*

compte et sous l'autorité de la Banque de France » (article L711-2 du CMF) qui exerce localement les missions confiées en métropole à la Banque de France par les articles L122-1 et L141-1 à L141-5 (cf. encadré 1). Pour permettre l'introduction de l'euro dans les DOM (à l'époque), il a fallu modifier les statuts de l'IEDOM, en particulier ses règles de gouvernance (la Banque de France devenant majoritaire au Conseil de surveillance), suite aux avis émis par la Banque centrale européenne (BCE) et à la décision du Conseil de l'Union²⁰ afin de rendre ces statuts « *compatibles avec les tâches qui ont été assignées au Système Européen de Banques Centrales par le traité* »^{21 22}. Une convention conclue entre la Banque de France et l'IEDOM règle les modalités pratiques de coopération entre les deux institutions.

Mayotte est devenue le 101^e département et le cinquième DOM/ROM français le 31 mars 2011²³. Dans la logique de ce changement de statut en droit français, Mayotte souhaite également passer du statut européen de PTOM à celui de RUP.

Ce projet est déjà consigné dans une déclaration annexée au traité de Lisbonne²⁴. Pour ce faire, le Conseil européen doit adopter une décision sur la base de l'article 355.6 du TFUE précité pour aligner de façon simplifiée le régime européen sur le régime français. L'accès au statut de RUP rendra Mayotte éligible aux fonds structurels européens tels que le FEDER ou le FSE. Mais il implique, en contrepartie, que Mayotte sera tenue d'appliquer l'intégralité de l'acquis européen, notamment dans des domaines tels que l'environnement, la libre circulation des biens et services, la santé, la sécurité, les transports. L'objectif visé est que Mayotte accède au statut de RUP d'ici 2014 afin de pouvoir bénéficier de la prochaine session des fonds structurels européens (2014-2020).

20 Avis BCE/1998/64 du 30 décembre 1998 ; avis BCE/99/20 du 17 février 2000 ; décision 99/95/CE du Conseil du 31 décembre 1998

21 Considérant 5 de la décision du Conseil

22 Voir l'ordonnance n° 2000-347 du 19 avril 2000 modifiant l'ordonnance n° 59-74 du 7 janvier 1959 portant réforme du régime de l'émission dans les DOM et le décret n° 2000-545 du 20 juin 2000 modifiant les statuts de l'IEDOM

23 La départementalisation de Mayotte implique une mise à niveau réglementaire qui s'opérera progressivement, suivant une feuille de route qui prévoit plusieurs étapes d'ici 2014.

24 Déclaration annexée à l'acte final de la conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne : « Les Hautes Parties Contractantes conviennent que le Conseil européen, en application de l'article 355, paragraphe 6, prendra une décision aboutissant à la modification du statut de Mayotte à l'égard de l'Union, de manière à ce que ce territoire devienne une région ultra-périphérique au sens de l'article 355, paragraphe 1, et de l'article 349, lorsque les autorités françaises notifieront au Conseil européen et à la Commission que l'évolution en cours du statut interne de l'île le permet ». Voir aussi le rapport de l'Assemblée nationale n° 2301 du 10 février 2010 (« Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur l'avenir des relations entre l'Union européenne et les pays et territoires d'outre-mer et présenté par Mme Annick Girardin et M. Hervé Gaymard, députés »)

ENCADRÉ I

L'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM)

Créé en 1959, l'IEDOM est un établissement public national doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière. Il est chargé, dans les collectivités de son ressort, de l'exécution des opérations afférentes aux missions du Système européen de banques centrales (SEBC) en agissant « au nom, pour le compte et sous l'autorité de la Banque de France » (cf. articles L711-2 et R711-1 du CMF). Il exerce, en outre, d'autres missions (cf. article L711-3).

Gouvernance (article L711-5 du CMF)

L'IEDOM est administré par un conseil de surveillance composé de sept membres : le gouverneur de la Banque de France ou son représentant, président ; trois représentants de la Banque de France ; un représentant du personnel ; deux représentants de l'État sans voix délibérative (désignés l'un, par le ministre chargé de l'économie et l'autre, par le ministre chargé de l'outre-mer). Le directeur général de l'IEDOM est nommé par le gouverneur de la Banque de France. En outre, un comité économique consultatif est chargé d'étudier les questions relatives à la conjoncture et au développement économiques. Il est composé de douze membres : le gouverneur de la Banque de France ou son représentant, président ; un représentant de la Banque de France ; huit personnalités qualifiées ; deux représentants de l'État.

Missions

Les missions de l'IEDOM peuvent se regrouper en trois catégories :

- missions de banque centrale : mise en circulation et entretien de la monnaie fiduciaire ; cotation des entreprises en vue de la mobilisation des créances privées dans le cadre des opérations de refinancement de l'Eurosystème ; surveillance des systèmes et moyens de paiement ; relais des autorités nationales (Autorité de contrôle prudentiel, Autorité des marchés financiers) et européennes (BCE) ;
- missions de service public confiées par le législateur : mise en circulation des pièces de monnaie ; gestion des comptes du Trésor public ; secrétariat des commissions de surendettement ; gestion locale des fichiers interbancaires (fichier des comptes d'outre-mer – FICOM, fichier central des chèques – FCC, fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers – FICP) ; information du public (droit d'accès aux fichiers, droit au compte) ; observatoire des tarifs bancaires ;
- missions d'intérêt général au profit des acteurs publics ou privés : observatoire économique et financier ; médiation du crédit aux entreprises ; gestion d'informations sur les entreprises ; production d'informations pour la communauté bancaire.

2 | 2 Les COM utilisant l'euro

Trois des collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution, qui n'appartiennent pas à l'Union européenne, ont pourtant l'euro pour monnaie : Saint-Pierre-et-Miquelon (depuis la création de la monnaie unique), Saint-Barthélemy et Saint-Martin (au titre de leur ancien rattachement à un DOM – la Guadeloupe – jusqu'en 2007). Ces trois cas illustrent bien le décalage entre les classifications institutionnelles française et européenne et la non-coïncidence entre ces classifications et le régime monétaire.

Saint-Pierre-et-Miquelon

Le 31 décembre 1998, le Conseil de l'UE a adopté, après consultation de la BCE²⁵, la décision n° 99/95/CE sur les arrangements monétaires relatifs aux collectivités territoriales françaises de Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte. Selon les termes de cette décision, la France doit s'assurer que « les dispositions du droit communautaire qui sont ou seront nécessaires au fonctionnement de l'Union économique et monétaire sont appliquées à Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte ».

25 La BCE, dans son avis du 30 décembre 1998 (JOCE 7 mai 1999 – 1999/C 127/06) avait émis des réserves, notamment sur la base juridique de la décision. Sur ce point, voir également Zilioli et Selmayr (1999) : The external relations of the euro area: legal aspects, *Common Market Law Review*, No 36, 1999

En tant que PTOM, Saint-Pierre-et-Miquelon n'entrait pas dans le champ d'application territorial du traité. Les dispositions nécessaires à l'UEM ne s'y appliquaient donc pas. Cependant, pour le remplacement du franc par l'euro, il a fallu trouver à l'époque un mécanisme garantissant que les règles européennes trouvent à s'appliquer localement :

- Concernant les règles européennes d'application directe adoptées par la BCE (règlement et décisions), le gouverneur de la Banque de France les rend applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon, afin « *qu'elles y aient des effets identiques à ceux produits en France métropolitaine* » (article L711-15 du CMF). Sur la base de cet article, le gouverneur de la Banque de France a adopté un certain nombre de décisions rendant applicables dans l'archipel les règlements et décisions de la BCE ²⁶.

- Concernant les autres règles européennes (règlements et décisions des autres institutions, ainsi que directives à transposer), l'article L711-16 du CMF prévoit un mécanisme similaire au précédent : ces textes européens sont rendus applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon par voie réglementaire.

Par ailleurs, les établissements de crédit situés à Saint-Pierre-et-Miquelon ont accès au refinancement de l'Eurosystème et au système de paiement Target2. Ils sont également soumis aux mêmes obligations que les établissements de crédit situés en métropole.

Bien que Mayotte soit désormais un DOM/ROM, on notera que le même mécanisme continuera de lui être appliqué tant que son statut européen n'aura pas été modifié (passage du statut de PTOM à celui de RUP prévu d'ici 2014).

Saint-Barthélemy et Saint-Martin

Jusqu'en 2007, les îles de Saint-Barthélemy et Saint-Martin étaient rattachées à la Guadeloupe. Faisant, à l'époque, partie d'un DOM, elles ont eu dès l'origine l'euro pour monnaie. La loi organique du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a fait de ces deux îles des COM, régies par l'article 74 de la Constitution.

Le droit européen ne pouvait logiquement continuer de s'y appliquer automatiquement. On a donc adopté le même mécanisme d'extension du droit européen que pour Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte (articles L711-15 et L711-16 précités). La modification du statut de Saint-Barthélemy et Saint-Martin a nécessité un certain nombre d'ajustements techniques du CMF ²⁷.

Par la suite, le traité de Lisbonne a néanmoins maintenu ce décalage entre les classifications française et européenne en mentionnant explicitement, dans l'article 355 du TFUE, Saint-Barthélemy et Saint-Martin comme des RUP alors que ces deux îles avaient changé de statut au regard du droit français pour devenir des COM.

S'agissant de Saint-Barthélemy toutefois, ce décalage a pris fin le 1^{er} janvier 2012 avec le passage du statut de RUP à celui de PTOM. Ce changement de statut était motivé par le fait que Saint-Barthélemy, bien qu'éligible aux fonds européens, en bénéficiait peu en pratique, du fait de son niveau relativement élevé de revenu par habitant, alors même que son statut de RUP la contraignait à appliquer les règles européennes, considérées par les autorités locales comme un handicap pour un territoire situé au cœur de la zone économique américaine. Saint-Barthélemy a donc demandé à utiliser la facilité offerte par l'article 355.6 du TFUE pour passer de la catégorie de RUP à celle de PTOM ²⁸, demande relayée par la France auprès de l'Union européenne ²⁹. Après avis de la Commission européenne du 18 octobre 2010, le Conseil européen a adopté, le 29 octobre 2010, une décision « *modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de l'île de Saint-Barthélemy* »³⁰. S'agissant des conditions juridiques du maintien de l'euro, la décision précitée du Conseil prenait note de l'engagement de la France « *de conclure les accords nécessaires pour que les intérêts de l'Union soient préservés à l'occasion de cette évolution* », notamment « *en matière monétaire, dès lors que la France entend conserver l'euro en tant que monnaie unique à Saint-Barthélemy et qu'il convient d'assurer le maintien de l'application du droit de l'Union dans les domaines essentiels au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire* ». C'est donc un accord sur la base de l'article 219.3 du TFUE entre l'UE et la France,

26 Exemples : décision du 6/9/2011, JORF 23/9/2011 p. 106 ; décision du 16/12/2008, JORF 27/12/2008 p. 132 ; décision du 23/01/2008, JORF 7/02/2008 p. 83 ; décision du 26/09/2007, JORF 19/10/2007 p. 116 ; décision du 22/01/2007, JORF 31/01/2007 p. 83...

27 Élargissement du champ d'application géographique du cours légal de l'euro (ajout de « Saint-Barthélemy » et « Saint-Martin » dans l'article L711-1 sur le régime monétaire), et de la compétence géographique de l'EDOM (modification de l'article L711-8)

28 Délibération n° 2009-060 du conseil territorial de la collectivité de Saint-Barthélemy du 18 octobre 2009

29 Lettre de la Présidence de la République française au Conseil européen du 30 juin 2010

30 JOUE L325 du 9 décembre 2010

agissant au nom de Saint-Barthélemy, qui, après avis de la BCE, a été conclu puis approuvé par décision du Conseil du 12 juillet 2011³¹. Pour s'assurer de l'application automatique à Saint-Barthélemy du droit européen directement applicable, le mécanisme choisi est plus simple que celui en vigueur pour Mayotte

et Saint-Pierre-et-Miquelon (article L711-15 CMF cité plus haut) : en application de l'article 5 de l'accord monétaire, « les actes de l'Union européenne adoptés dans les domaines de l'accord, y compris ceux de la BCE, qui sont directement applicables dans les États membres, sont applicables de plein droit, dans les mêmes conditions, à Saint-Barthélemy ».

31 JOUE L 189 du 20/07/2011. L'accord monétaire est annexé à cette décision

ENCADRÉ 2

L'outre-mer français et les paiements

Appartenance ou non à l'espace SEPA (Single Euro Payments Area)

La Guadeloupe, la Martinique, La Réunion et la Guyane font partie de l'espace SEPA depuis l'origine du projet SEPA (2002), en tant que DOM (à l'époque) et au même titre que la France métropolitaine. Il en a été de même pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin, à l'époque rattachées à la Guadeloupe.

Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon font partie de l'espace SEPA depuis juin 2009. Leur admission a nécessité la mise en œuvre d'une procédure formelle, relativement longue, auprès de l'EPC (European Payment Council, organe de gouvernance du projet SEPA constitué de représentants des principales banques commerciales européennes). Cette procédure, initiée par l'IEDOM avec le soutien de la Banque de France et du Trésor français, consistait à démontrer aux instances de l'EPC que Mayotte et St-Pierre-et-Miquelon étaient assimilables à la métropole pour les domaines concernés par le SEPA et satisfaisaient aux critères édictés par l'EPC, concernant notamment :

- l'existence de liens économiques étroits et de relations juridiques fortes avec l'Union européenne ;
- l'égalité de traitement avec les autres participants à SEPA (ex : applicabilité du règlement 1781/2006 concernant les informations du donneur d'ordre, transposition de la directive 2007/64/CE sur les services de paiements, du règlement 2560/2001 concernant les paiements transfrontaliers en euros etc...) ;
- le respect de divers critères opérationnels : utilisation de l'euro pour les paiements sur le territoire concerné ; volume de paiements transfrontaliers ; utilisation du système Target2.

Les collectivités du Pacifique (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna) ne font pas partie de l'espace SEPA. La question de leur intégration à l'espace SEPA peut néanmoins se poser. Il convient de noter qu'à la différence de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon, les collectivités du Pacifique n'ayant pas l'euro pour monnaie, la procédure d'admission ne serait pas aisée à franchir compte tenu de certains des critères édités par l'EPC. Une réflexion est en cours au niveau du Comité français d'organisation et de normalisation bancaire (CFONB) sur les solutions à mettre en place dans la perspective de la disparition des formats nationaux de paiement au profit des formats « SEPA » à l'horizon 2014.

Applicabilité de la directive 2007/64 du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur (directive services de paiement, ou DSP)

L'ordonnance de transposition de la DSP¹ s'applique de plein droit dans les cinq DOM/ROM (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte), ainsi qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon en vertu du principe d'identité législative. Toutefois, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon étant des PTOM en droit européen, les règles qui leur sont applicables sont légèrement différentes :

- les opérations entre deux prestataires de services de paiement (PSP) établis en métropole, en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte ou à Saint-Pierre-et-Miquelon sont considérées comme des opérations nationales ;

1 Ordonnance n° 2009-866 du 15 juillet 2009

.../...

- les opérations entre un PSP établi en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à La Réunion ou à Saint-Martin et un PSP établi dans un autre État membre de l'UE sont considérées comme des opérations intra-européennes ;
- les opérations entre un PSP établi à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou à Saint-Barthélemy et un PSP établi dans un autre État membre de l'UE sont considérées comme des opérations avec un État tiers.

La transposition de la DSP a été étendue à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et à Wallis-et-Futuna par l'ordonnance n° 2010-11 du 7 janvier 2010, moyennant quelques adaptations afin d'appréhender les opérations de paiement libellées en francs CFP. En particulier, toutes les dispositions relatives au « passeport européen » pour les établissements de paiement ont été écartées. Les relations entre ces zones et un des autres États membres de l'UE sont traitées comme des relations avec un État tiers.

Applicabilité du règlement 1781/2006 du 15 novembre 2006 relatif aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds

Ce règlement, qui s'appliquait dès l'origine aux DOM/ROM (y compris, à l'époque, Saint-Barthélemy et Saint-Martin), a été rendu applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna par l'ordonnance n° 2009-102 du 30 janvier 2009 en vue de garantir la traçabilité des virements de fonds sur l'ensemble du territoire de la République.

Les virements de fonds entre ces collectivités et le reste de la République française sont traités comme des virements intracommunautaires. Ainsi, les établissements financiers implantés dans ces territoires ne sont pas tenus, comme c'est le cas pour les virements vers les pays tiers, de fournir des informations complètes sur le donneur d'ordre, mais bénéficient d'un régime d'équivalence permettant de fournir une information simplifiée, à l'instar de ce qui se pratique et à l'intérieur de l'Union européenne. En revanche, les virements de fonds entre ces collectivités et un autre État membre de l'UE sont traités comme des virements avec un État tiers.

Applicabilité du règlement européen 924/2009 du 16 septembre 2009 concernant les paiements transfrontaliers dans l'UE

Ce règlement, qui prévoit l'égalité tarifaire entre les opérations de paiement nationales et les opérations de paiement transfrontalières équivalentes jusqu'à 50 000 euros, s'applique seulement à l'outre-mer français faisant partie de l'UE. Il s'applique donc aux PSP implantés en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, à La Réunion ou à Saint-Martin qui effectuent des opérations intracommunautaires avec un prestataire implanté dans un autre État de l'UE. Il devrait continuer de s'appliquer à Saint-Barthélemy en vertu de l'accord monétaire du 12 juillet 2011.

En revanche, ce texte n'est pas rendu applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, ni aux collectivités d'outre-mer du Pacifique, qui ne font pas partie de l'UE.

NB : Les auteurs remercient Eric Fontmarty-Larivière et Viet-Linh Nguyen (Direction des Systèmes de paiement et des Infrastructures de marché) de leur contribution à cet encadré.

2 | 3 Les collectivités du Pacifique

Le Franc Pacifique

Le statut constitutionnel des trois collectivités du Pacifique n'est pas uniforme (cf. section 1|1), la Polynésie française et Wallis-et-Futuna ayant le statut de COM (article 74 de la Constitution), cependant que la Nouvelle-Calédonie est une collectivité *sui generis*. La monnaie de ces

trois collectivités est néanmoins commune : le franc CFP³². Créé en 1945, le franc CFP était rattaché au franc français de 1949 à 1998 (1 000 francs CFP valaient 55 francs français au 31/12/1998). La pérennité de ce régime monétaire particulier après le passage à l'euro a été consacrée par le Protocole n° 18 sur la France annexé au TUE et au TFUE qui dispose : « la France conservera le privilège d'émettre des monnaies dans ses territoires d'outre-mer selon les modalités établies par sa

32 Cf. article L712-1 du CMF : « les signes monétaires libellés en francs CFP ont cours légal et pouvoir libératoire en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans le territoire des îles Wallis-et-Futuna »

législation nationale, et elle sera seule habilitée à déterminer la parité du franc CFP »³³. Le décret du 16 décembre 1998, complété par un arrêté ministériel du 31 décembre 1998, a précisé les modalités de fixation de la parité du franc CFP avec l'euro à compter du 1^{er} janvier 1999 : 1 000 francs CFP = 8,38 euros³⁴.

L'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM) est la banque centrale de ces collectivités (voir encadré 3). À la

différence de l'IEDOM, qui agit « au nom, pour le compte et sous l'autorité de la Banque de France », l'IEOM « met en œuvre, en liaison avec la Banque de France, la politique monétaire de l'État en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna »³⁵. La politique monétaire dans ces trois collectivités est donc définie au niveau national, contrairement aux collectivités où circule l'euro pour lesquelles la politique monétaire est définie au niveau de l'Eurosystème.

33 Disposition reprise dans l'article L712-2 du CMF

34 Sur l'histoire monétaire des collectivités françaises du Pacifique, voir notamment le rapport d'information de l'Assemblée nationale n° 2270 du 27 janvier 2010, en particulier son annexe II

35 Article L712-4 §2 du CMF

ENCADRÉ 3

L'Institut d'émission d'outre-mer (IEOM)

Créé en 1966, l'IEOM est un établissement public national doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière (cf. articles L712-4 et R712-2 du CMF). Il « met en œuvre, en liaison avec la Banque de France, la politique monétaire de l'État en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna ». En outre, il « définit les instruments nécessaires à sa mise en œuvre » (cf. article L712-4).

Gouvernance (article R712-11 du CMF)

L'IEOM est dirigé par un conseil de surveillance, présidé par le gouverneur de la Banque de France ou son représentant. Il est composé du directeur général du Trésor ou de son représentant, d'un représentant du ministre chargé de l'économie, de deux représentants du ministre chargé de l'outre-mer, d'un représentant de la Banque de France, de trois personnalités représentant la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna et d'un représentant du personnel. Le directeur général de l'IEOM est nommé par le gouverneur de la Banque de France. Le contrôle des opérations de l'IEOM est assuré par un collège de censeurs, constitué du commissaire du gouvernement de l'agence française de développement (AFD) et d'un représentant de la Banque de France. Les censeurs assistent aux séances du conseil de surveillance (article R712-16).

Missions

Outre la mise en œuvre de la politique monétaire de l'État et la définition des instruments de politique monétaire, les missions de l'IEOM peuvent, comme celles de l'IEDOM, se regrouper en trois catégories :

- missions de banque centrale : mise en circulation et entretien de la monnaie fiduciaire (l'IEOM émet ses propres billets et pièces, libellés en franc CFP) ; cotation des entreprises en vue de la mobilisation au réescompte de l'IEOM ; surveillance des systèmes et moyens de paiement ; relais des autorités nationales (Autorité de contrôle prudentiel, Autorité des marchés financiers) ;
- missions de service public confiées par le législateur : gestion des comptes du Trésor public, secrétariat des commissions de surendettement¹ ; gestion locale des fichiers interbancaires (FICOM, FCC, FICP) ; information du public (droits d'accès aux fichiers, droit au compte) ; observatoire des tarifs bancaires. S'y ajoute l'établissement de la balance des paiements de la Nouvelle-Calédonie et de la Polynésie française, mission qui n'a pas son équivalent à l'IEDOM ;
- missions d'intérêt général au profit des acteurs publics ou privés : observatoire économique et financier ; médiation du crédit aux entreprises ; gestion d'informations sur les entreprises, production d'informations pour la communauté bancaire.

¹ Le dispositif national de traitement du surendettement a été étendu, dans son principe, aux collectivités du Pacifique en 2004 (cf. ordonnance n° 2004-824 du 19 août 2004 « relative au traitement des situations de surendettement des personnes physiques à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna »). Le décret d'application a été adopté en 2007 pour la Nouvelle-Calédonie (décret n° 2007-43 du 10 janvier 2007 « relatif au traitement des situations de surendettement des personnes physiques à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie », qui a fixé l'entrée en vigueur du dispositif au 1^{er} avril 2007). L'extension du dispositif de traitement du surendettement à la Polynésie française, suite à l'adoption par l'Assemblée de Polynésie française, en décembre 2011, d'une « loi du pays » créant une commission de surendettement, devrait intervenir courant 2012.

Les discussions relatives à une éventuelle introduction de l'euro

La question de l'introduction de l'euro dans les collectivités françaises du Pacifique a suscité d'assez nombreux travaux et revient plus ou moins régulièrement dans le débat. Comme le rappelle le Rapport de l'Assemblée nationale n° 2270 de janvier 2010³⁶, la réflexion sur l'éventuel passage à l'euro des collectivités françaises du Pacifique a été lancée par un échange de courriers intervenu en 2003 entre M. Gaston Flosse, président de la Polynésie française, et le Président de la République, M. Jacques Chirac. Ils étaient alors convenus de la nécessité d'un travail technique préalable pour déterminer les conséquences de l'introduction de l'euro.

Des analyses préliminaires ont ainsi été menées, en 2003-2004 sur les aspects juridiques et économiques d'un tel projet³⁷. Diverses études académiques ont été menées³⁸, tandis que certaines instances se sont prononcées officiellement³⁹ et que des contacts entre les collectivités du Pacifique et la Commission européenne ont été pris⁴⁰.

La position du gouvernement français, exprimée en 2005 et réaffirmée à diverses reprises depuis lors⁴¹, peut être résumée en trois points :

- la réflexion sur le passage à l'euro peut se poursuivre ;
- mais le passage à l'euro n'est possible que simultanément dans les trois collectivités ;
- leur accord formel est nécessaire.

Or, si les milieux économiques des trois collectivités ont manifesté leur soutien au passage à l'euro, il n'y a pour l'instant pas d'accord des trois collectivités au plan politique.

À supposer que les trois collectivités s'accordent un jour pour demander le passage à l'euro et que cette demande soit soutenue par le gouvernement français, le processus institutionnel serait relativement long et exigeant.

Tout d'abord, l'introduction de l'euro dans les collectivités du Pacifique constituerait un cas inédit. Contrairement aux autres cas d'introduction de l'euro hors de l'Union européenne, où il s'agissait soit d'États qui utilisaient auparavant une monnaie d'un État de l'Union remplacée par l'euro (le franc pour Monaco, la lire pour San Marin et Vatican), soit d'une collectivité utilisant déjà l'euro mais changeant de statut (Saint-Barthélemy), il s'agirait ici de collectivités qui ont leur propre monnaie (le franc CFP).

Ensuite, la base juridique d'une telle introduction serait à définir. Celle-ci pourrait sans doute se faire, comme dans le cas de Saint-Barthélemy, de Monaco, de San Marin et du Vatican, sur le fondement de l'article 219-3 du TFUE. Cette procédure impliquerait la conclusion d'un accord monétaire entre, d'une part, la France, agissant pour le bénéfice de ses collectivités du Pacifique, et, d'autre part, l'Union européenne.

En application de l'article 219.3 du TFUE, les étapes de la procédure seraient les suivantes :

- demande formulée par la France auprès de l'Union européenne ;
- recommandation de la Commission au Conseil pour l'adoption, par celui-ci, d'une décision sur l'ouverture de la négociation de l'accord monétaire ;
- avis de la BCE sur le projet de décision du Conseil ;
- adoption par le Conseil (à l'unanimité) de la décision qui autorise officiellement la Commission européenne à ouvrir les négociations avec la France et qui en fixe les conditions ;

36 Rapport d'information déposé par la commission des affaires européennes sur l'éventuelle introduction de l'euro dans les collectivités territoriales d'outre-mer français du Pacifique et présenté par M. Hervé Gaymard, député

37 Rapport sur l'introduction de l'euro dans les collectivités françaises du Pacifique – Aspects juridiques et Economiques, Haut-commissariat de la République en Nouvelle-Calédonie, novembre 2004

38 La Polynésie française et l'euro, Vincent Dropsy (2007) : Transition monétaire en Nouvelle-Calédonie : euro versus indépendance ?, Gaël Lagadec ; Nouvelle-Calédonie : entre émancipation, passage à l'euro et recherche de ressources nouvelles, Gaël Lagadec, Région et Développement n° 31-2010

39 Avis du Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française du 15 novembre 2005 relatif au remplacement du franc CFP par l'euro en Polynésie française ; résolution de l'Assemblée de la Polynésie française du 19 janvier 2006 relative à l'introduction de l'euro en Polynésie française ; avis du Conseil économique et social de Nouvelle-Calédonie du 7 mars 2010 ; voir aussi le Livre Vert sur l'avenir des relations entre l'UE et les pays et territoires d'outre-mer, 25.6.2008 COM(2008) 383 final

40 Visite d'une délégation de la Commission européenne en Polynésie en août 2005 ; échanges d'octobre 2009 entre la Commission européenne et le Conseil économique et social de Nouvelle-Calédonie, reproduits dans « Rapport et vœu n°02/2010 », mars 2010

41 Notamment dans le cadre des réunions du Comité des signataires de l'accord de Nouméa

- négociation de l'accord entre la France, pour le bénéfice des collectivités du Pacifique, et la Commission, la BCE étant associée à la négociation ;
- avis de la BCE sur le projet d'accord monétaire ;
- décision du Conseil (à l'unanimité) approuvant l'accord monétaire ;
- publication au *Journal officiel de l'Union européenne* (JOUE) et ratification en France.

S'agissant de l'acceptabilité, par l'Union européenne, de l'introduction de l'euro dans les collectivités du Pacifique, il n'y a pas de critères prédéfinis, l'article 219 du TFUE ne fixant que les modalités pratiques. Mais

il est clair que la Commission et la BCE seraient particulièrement attentives aux possibilités et conditions de mise en œuvre effective, dans les trois collectivités concernées, du *corpus* de règles nécessaire au fonctionnement de l'Union économique et monétaire incluant, bien entendu, la législation européenne en matières bancaire et financière (agrément et activité des établissements de crédit, services d'investissements, services de paiement, caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres, contrats de garantie financière...).

Enfin, le statut de l'IEOM devrait être adapté, comme l'a été celui de l'IEDOM en vue de l'introduction de l'euro, afin que l'IEOM agisse « *au nom, pour le compte et sous l'autorité de la Banque de France* ».

ENCADRÉ 5

Les outre-mer français

Riche d'une grande diversité et peuplé au total de près de 2,7 millions d'habitants, l'outre-mer français rassemble treize collectivités, réparties sur les deux hémisphères et trois océans, couvrant près de 120 000 km² (22 % de la superficie de la métropole) et riches d'une zone économique exclusive (ZEE)¹ de plus 10 millions de km².

Océan Atlantique

La Guyane

Située au nord-est du continent américain à 7 000 km de Paris, la Guyane est bordée par le Brésil et le Suriname. Avec une superficie de 84 000 km² – soit 16 % du territoire métropolitain –, c'est le plus vaste département français d'outre-mer. Le territoire est recouvert à 94 % par la forêt amazonienne et bénéficie d'une riche biodiversité. La Guyane, démographiquement la région la plus jeune de France, compte 232 000 habitants. La population occupe seulement 4 % de la surface totale du département.

La Guadeloupe

Située dans la mer des Caraïbes à 6 700 km de Paris et à 2 000 km au large des côtes américaines, la Guadeloupe s'étend sur 1 700 km². Elle est composée de deux îles principales : Grande Terre et Basse Terre. Un étroit bras de mer appelé la Rivière Salée sépare les deux îles. Trois autres îles habitées, également appelées dépendances, complètent l'archipel : Marie-Galante, l'archipel des Saintes et la Désirade. La Guadeloupe compte 404 000 habitants.

La Martinique

Située au cœur de l'archipel antillais, à 200 km de la Guadeloupe et à 7 000 km de Paris, la Martinique est bordée à l'est par l'océan Atlantique et à l'ouest par la mer des Caraïbes. Elle couvre une superficie totale de 1 128 km². Avec 400 000 habitants, l'île affiche une densité de population relativement élevée (354 habitants au km²). La Martinique bénéficie d'un climat tropical, chaud et humide, favorable à la diversité de sa végétation.

Saint-Barthélemy

Située dans l'océan Atlantique, à 230 km au nord-ouest de la Guadeloupe et à 6 500 km de Paris, à proximité des îles Vierges américaines, Saint-Barthélemy fait partie des îles Sous-le-Vent des Petites Antilles et comprend de nombreux îlets. Le territoire, qui couvre une superficie totale de 21 km², est essentiellement composé de collines sèches d'origine volcanique et d'une végétation épineuse. La population est estimée à 8 700 habitants. Elle bénéficie d'un climat tropical maritime.

¹ La zone économique exclusive est l'espace maritime, large de 200 milles marins, sur lequel l'État côtier exerce des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles (art. 56 de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer de 1982).

Saint-Martin

Située à 260 km au nord-ouest de la Guadeloupe et à 25 km de Saint-Barthélemy, Saint-Martin a une superficie de 90 km². L'île se compose de deux parties : la partie française, Saint-Martin, dont la population est estimée à 36 700 habitants, sur une superficie de 55 km² et la partie néerlandaise, Sint Maarten, dont la population est estimée à 37 500 habitants, sur une superficie de 35 km². Deux îles, reliées par deux étroits cordons littoraux, composent le territoire principal : la Grande-Terre, à l'est, et les Terres-Basses à l'ouest, auxquelles s'ajoutent les îlets Tintamarre et Pinel. À l'image de toutes les îles des Antilles, Saint-Martin est d'origine volcanique et sujet à des phénomènes cycloniques.

Saint-Pierre-et-Miquelon

Situé dans l'océan Atlantique Nord, à 25 km au sud-ouest de Terre-Neuve au Canada et à 4 600 km de Paris, Saint-Pierre-et-Miquelon appartient à un archipel de huit îles, dont seulement deux sont habitées : Saint-Pierre (26 km²) et Miquelon-Langlade (216 km²). L'île Saint-Pierre accueille près de 90 % de la population totale, estimée à 6 200 habitants. Un climat océanique froid caractérise l'archipel.

Océan Indien**La Réunion**

Située dans le sud-ouest de l'océan Indien, à 9 200 km de Paris, l'île de la Réunion fait géographiquement partie, avec les îles Maurice et Rodrigues, de l'archipel des Mascareignes. Le territoire, géologiquement jeune et d'origine volcanique, se caractérise par un relief montagneux escarpé entretenu par une forte érosion. Fort d'une population de 833 500 habitants, il s'étend sur seulement 2 520 km². En plus d'un climat tropical humide et d'une biodiversité variée, l'île est également connue pour abriter l'un des volcans les plus actifs de la planète, le Piton de la Fournaise, au sud-est.

Mayotte

Située à 1 500 km au nord-ouest de La Réunion et à 8 000 km de Paris, à mi-chemin entre Madagascar et l'Afrique, Mayotte est un petit archipel constitué de deux îles principales, Grande-Terre (365 km²) et Petite-Terre (10 km²), auxquelles s'ajoutent une trentaine d'îlots essaimés dans un lagon de 1 200 km² réputé pour être l'un des plus grands et les plus beaux du monde. Cela lui vaut le surnom d'« île au lagon » ou d'« île aux parfums » (la vanille et l'ylang-ylang étant traditionnellement cultivés sur Mayotte). La population mahoraise, estimée à 186 500 habitants, fait de Mayotte la deuxième collectivité à plus forte densité de population de la France d'outre-mer (511 habitants par km²).

Les terres australes et antarctiques françaises (TAAF)

Collectivité d'outre-mer créée en 1955, les TAAF sont constituées de cinq districts. Trois sont situés au sud de l'océan Indien : l'archipel de Crozet, l'archipel des Kerguelen et les îles Saint-Paul et Amsterdam ; un quatrième est situé au niveau des tropiques, dans le canal du Mozambique : les îles Éparses (Glorieuses, Juan de Nova, Europa, Bassas da India et Tromelin). Enfin, la terre Adélie est une portion de continent antarctique. Constituées de 7 829 km² de terres émergées, de 431 562 km² d'espaces maritimes et de 2 390 000 km² de zones économiques exclusives, les TAAF sont des îles sans habitants permanents et n'ont donc pas de population d'origine. Tous les ans, environ 250 personnes viennent y travailler. Scientifiques, militaires et météorologues pour la plupart, ils restent généralement sur le territoire entre quatre et douze mois. Les TAAF sont placées sous l'autorité d'un préfet – basé à La Réunion – qui est à la fois représentant de l'État et responsable de la collectivité. Il est représenté dans chacun des districts par un chef de district.

Océan Pacifique**La Nouvelle-Calédonie**

Située dans le Pacifique sud, à 1 500 km à l'est des côtes australiennes, à 1 800 km au nord de la Nouvelle-Zélande et à 16 700 km de Paris, la Nouvelle-Calédonie est un archipel d'une superficie totale de 18 600 km² qui comprend une île principale, la Grande Terre, à laquelle s'ajoutent l'île des Pins, l'archipel des Belep et les îles Loyauté (Lifou, Maré, Tiga et de nombreux îlots secondaires). La Nouvelle-Calédonie est réputée pour la richesse de sa faune et de sa flore, pour ses richesses minières (nickel) ainsi que pour ses lagons, inscrits au patrimoine mondial de l'UNESCO en 2008. L'ensemble de l'archipel compte 245 580 habitants inégalement répartis : la commune de Nouméa – sur la Grande Terre – compte, par exemple, plus de 210 000 habitants par km² alors que les îles Loyauté ont perdu près de 3 500 habitants en quinze ans (17 500 habitants environ aujourd'hui).

La Polynésie française

Située dans le sud de l'océan Pacifique à 6 000 km à l'est de l'Australie et à 18 000 km de Paris, la Polynésie française a une zone économique exclusive (espaces maritimes) de près de 5,5 millions de km², soit une superficie aussi importante que celle de l'Europe. Elle est composée de cinq archipels qui comptent au total 118 îles et atolls (dont 76 habités) : l'archipel de la Société, l'archipel des Tuamotu, l'archipel des Marquises, l'archipel des Gambier et l'archipel des Australes. La superficie émergée de ces îles représente 3 600 km², peuplées de 267 000 habitants. L'île de Tahiti, incluse dans l'archipel de la Société, représente le centre économique et administratif de la Polynésie française.

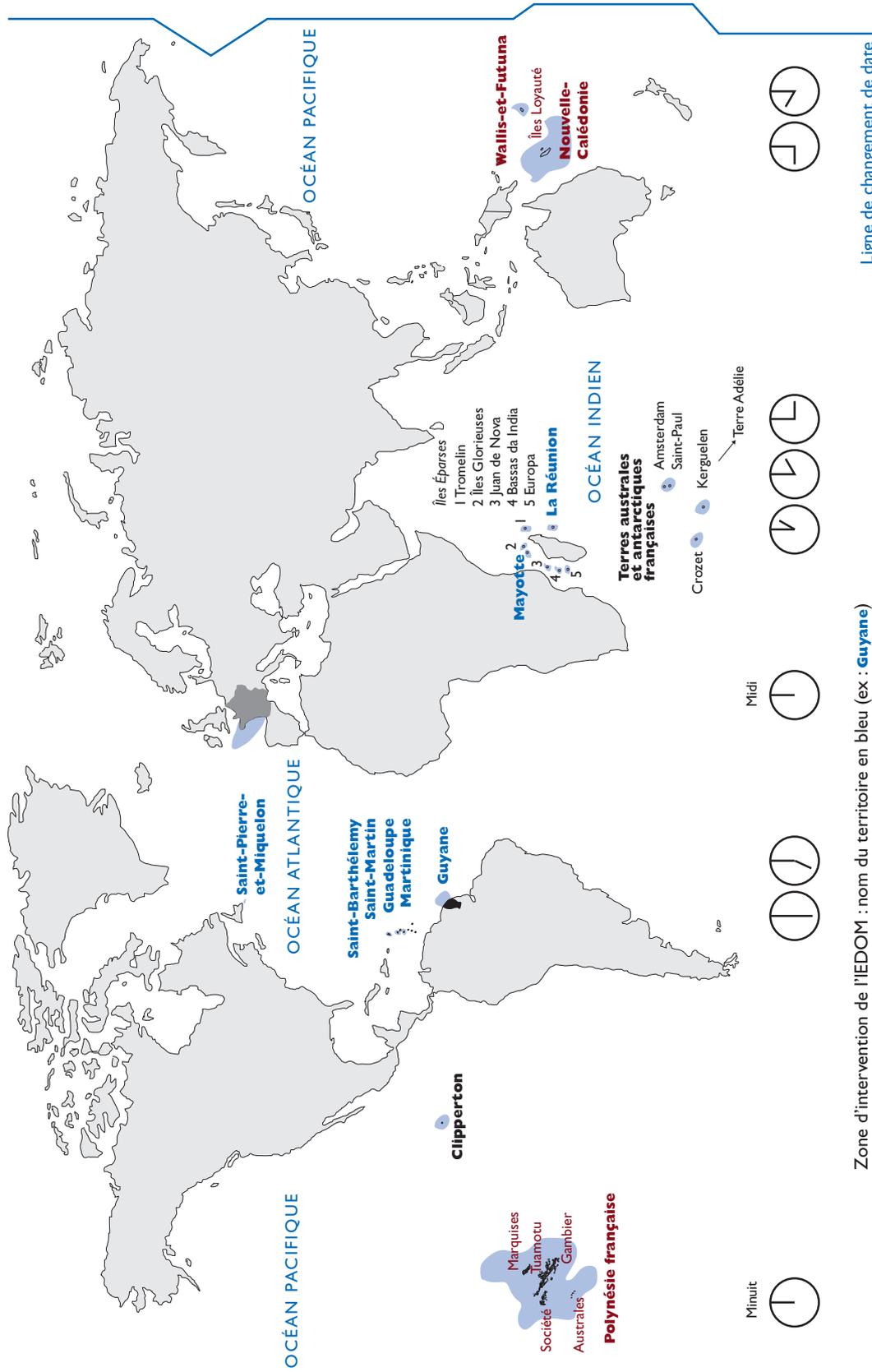
Wallis-et-Futuna

Au cœur du Pacifique sud, l'archipel de Wallis-et-Futuna est situé entre la Nouvelle-Calédonie (à 2 100 km de Nouméa) et la Polynésie française (à 2 800 km de Tahiti). C'est le territoire français le plus éloigné de la métropole, à 22 000 km de Paris. Wallis-et-Futuna est constitué de deux îles : Wallis (78 km²), île plate bordée d'un lagon parsemé d'îlots ; Futuna (46 km²), île montagneuse caractérisée par un relief accidenté et de fréquentes activités sismiques. Les deux îles sont éloignées de 230 km l'une de l'autre. Leur population totale est estimée à 12 800 habitants. L'archipel jouit d'un climat tropical maritime, chaud et pluvieux.

Clipperton

Située dans l'océan Pacifique à l'ouest du Mexique, à 12 000 km de Paris, l'île de Clipperton est l'atoll le plus isolé du monde (la terre la plus proche est à 950 km). Elle compte 2 km² de terres émergées mais 440 000 km² d'espaces maritimes. Occupée par une garnison mexicaine entre 1905 et 1917 et par l'armée américaine pendant la seconde guerre mondiale, l'île n'est pas habitée mais a accueilli une douzaine d'expéditions scientifiques depuis 1990. Appartenant au domaine public de l'État, l'île de Clipperton est placée sous l'autorité directe du gouvernement et administrée par le ministre chargé de l'outre-mer. Depuis un arrêté ministériel du 3 février 2008, l'administration de Clipperton est déléguée au haut-commissaire de la République en Polynésie française.

LES OUTRE-MER FRANÇAIS



Zone d'intervention de l'IEDOM : nom du territoire en bleu (ex : **Guyane**)

Zone d'intervention de l'IEOM : nom du territoire en rouge (ex : **Nouvelle-Calédonie**)

Hors d'une zone monétaire (pas de résidents permanents) : nom du territoire en noir (ex : **Terres australes et antarctiques françaises**)

■ Zone économique exclusive (ZEE)

Source : J. C. Gay, © La Documentation française - documentation photographique n° 8031 ; IEDOM, IEOM

