

**Serge LETCHIMY**  
**Député de la Martinique**  
**Président du Conseil régional**

**L'article 349 du Traité**  
**sur le fonctionnement de l'Union européenne :**

**Contribution à l'application du cadre dérogatoire**  
**au service d'un projet global de développement**  
**des régions ultrapériphériques**

**Rapport au Premier ministre, monsieur Jean-Marc AYRAULT**

## SOMMAIRE

|  |          |
|--|----------|
| <b>Introduction : Rappel du contexte .....</b> | <b>5</b> |
|--|----------|

### **I. La question de la base juridique : texte ou prétexte.....8**

#### **1.1 Le cadre juridique de la construction de l'Union.....8**

|   |   |
|---|---|
| 1.1.1 Rappel de ses objectifs essentiels..... | 8 |
|---|---|

|   |   |
|---|---|
| 1.1.2 Le cadre juridique du traitement de l'ultrapériphérie : une construction progressive..... | 9 |
|---|---|

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| A. Les dispositions initiales..... | 10 |
|------------------------------------|----|

|   |    |
|---|----|
| B. Les premières démarches de politiques différenciées et l'inventivité des bases juridiques..... | 11 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| C. La construction progressive d'un nouveau cadre juridique..... | 12 |
|--|----|

|  |    |
|--|----|
| C.1 Les premières initiatives communes : la phase déclarative..... | 12 |
|--|----|

|                                    |    |
|------------------------------------|----|
| C.2 La modification du Traité..... | 14 |
|------------------------------------|----|

#### **1.2 Une pratique révélatrice des limites imputées à la nouvelle base juridique.....16**

|   |    |
|---|----|
| 1.2.1 La lecture restrictive de la Commission ..... | 17 |
|---|----|

|  |    |
|--|----|
| 1.2.2 L'interprétation du dernier alinéa de l'article 349..... | 17 |
|--|----|

|                        |           |
|------------------------|-----------|
| <b>Conclusion.....</b> | <b>19</b> |
|------------------------|-----------|

### **II. Les régions ultrapériphériques et l'Union européenne : un dialogue nourri mais, pour partie, inabouti.....20**

#### **2.1 Les régions ultrapériphérique : une spécificité reconnue.....20**

|  |    |
|--|----|
| 2.1.1 L'article 349 du TFUE, base juridique de la reconnaissance des spécificités des RUP..... | 20 |
|--|----|

|   |    |
|---|----|
| 2.1.2 Les handicaps structurels reconnus par le Traité et leur impact au regard du marché unique..... | 22 |
|---|----|

#### **2.2 ...qui fonde un dialogue ancien, abondant mais qui rencontre aujourd'hui ses limites.....25**

|   |    |
|---|----|
| 2.2.1 Le POSEI : une initiative communautaire prometteuse et considérée comme porteuse d'une stratégie d'intégration différenciée réaliste..... | 25 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| 2.2.2 La définition progressive d'une nouvelle stratégie par la Commission..... | 26 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| A. La communication du 26 mai 2004..... | 26 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| B. La communication du 12 septembre 2007..... | 28 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| C. L'impact de la nouvelle configuration économique de l'Union sur cette nouvelle approche..... | 29 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| 2.2.3 La stratégie 2008 : le cadre d'une approche renouvelée..... | 30 |
|---|----|

|   |    |
|---|----|
| 2.2.4 La stratégie 2012 : la confirmation du « nouveau paradigme »..... | 33 |
|---|----|

|                         |           |
|-------------------------|-----------|
| <b>Conclusion .....</b> | <b>35</b> |
|-------------------------|-----------|

### **III. Au-delà du débat juridique : la définition d'un cadre approprié de traitement de la situation particulière des régions ultrapériphériques**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>3.1 Etat des lieux et situation socio-économique des RUP .....</b>   | <b>37</b> |
| 3.1.2 Le contexte économique et social des RUP françaises : un bilan contrasté.....   | 37        |
| A. Les sujets de préoccupation.....   | 37        |
| B. Les signes d'encouragement.....  | 38        |
| 3.1.2 Paradoxes et enjeux et du développement des RUP.....  | 39        |
| <b>3.2 Renforcer les politiques sectorielles : 42 propositions.....</b>   | <b>41</b> |
| 3.2.1 La filière agricole.....  | 41        |
| 3.2.2 La filière canne-sucre-rhum.....  | 42        |
| 3.2.3 Le secteur de la pêche.....   | 42        |
| 3.2.4. Le secteur forêt-bois.....   | 44        |
| 3.2.5 Le secteur des déchets.....   | 45        |
| 3.2.6 Le secteur de l'énergie.....  | 46        |
| 3.2.7 Le secteur du tourisme.....   | 48        |
| 3.2.8 Les connections interrégionales et transfrontalières.....   | 49        |
| 3.2.9 Les entreprises.....  | 49        |
| 3.2.10 Les adaptations et dérogations au titre des financements européen.....   | 50        |
| 3.2.11 Portée et limites de la politique de coopération.....  | 51        |
| 3.2.12 L'adaptation des normes européennes : une condition du développement des régions ultrapériphériques dans leurs bassins transfrontaliers..... | 52        |
| 3.2.13 Les cas spécifiques de Saint Martin et de Mayotte.....   | 53        |
| <b>3.3. La question du groupe interservices.....</b>  | <b>55</b> |
| <b>3.4 Proposition de méthodologie de traitement des dossiers relatifs aux filières d'avenir.....</b>   | <b>56</b> |
| 3.4.1 Présentation générale de la démarche envisagée.....   | 57        |
| 3.4.2 Le recours à une démarche de type « programme spécifique multi-filière » empruntant à la logique des POSEI.....                               | 59        |
| A. L'exemple de la filière bois en Guyane.....  | 60        |
| B. L'exemple de la filière énergie.....   | 62        |
| <b>Conclusion générale.....</b>   | <b>64</b> |

**IV. Annexes.....65**

- 4.1 Récapitulatif des 43 propositions.....65
- 4.2 Liste des documents consultés.....69
- 4.3 Calendrier de déroulement de la mission.....73
- 4.4 Lettre de mission du Premier ministre au député LETCHIMY.....77

## Introduction - Rappel du contexte

*« Comment faire de la construction européenne un mode de développement solidaire générant des effets bénéfiques pour tous et prévenant la déstabilisation des régions les plus défavorisées ? Les DOM, dans leur juste revendication d'une plus grande solidarité, d'une plus grande cohésion économique et sociale ne sont plus isolés, mais ils se gardent une spécificité qui ne pourra jamais réduire leurs difficultés à celles des régions périphériques de la communauté (...). Il y a quelque chose de très particulier dans la relation privilégiée, entre la communauté et les DOM, qui doit être dynamisée au profit de tous. »*

En reprenant ce propos d'une étonnante actualité, le ministre des outre-mer rappelait, lors de la 18<sup>ème</sup> conférence des présidents des régions ultrapériphériques (RUP) en septembre 2012, à HORTA, un propos tenu par Jacques DELORS, ancien président de la Commission, en 1987. C'était il y a un quart de siècle

C'est qu'en effet, le dialogue entre, d'une part, la Commission européenne et, d'autre part, les RUP et leurs Etats membres, est un dialogue ancien et fourni, notamment autour de la question des **dérogations au droit communautaire** rendues nécessaires par la situation particulière de ces régions. Cette question est apparue dès l'origine du Marché commun au travers du cas des quatre départements d'outre-mer (DOM) ; elle a fait l'objet de l'article 227§2 du traité de Rome.

Aujourd'hui ces dérogations, étendues à l'ensemble des régions ultrapériphériques européennes, sont permises par l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ; **cependant leur champ d'application et leur portée font encore problème.**

Aussi le sentiment qui semble dominer aujourd'hui est que **ce dialogue est devenu au fil du temps, moins fécond, voire relativement stérile**, chacune des parties réitérant ses arguments au fil des communications et des memoranda.

- Pour les RUP et leurs Etats membres, l'utilisation qui est faite de cet article, est trop timide et conservatrice ; elle ne permet pas une prise en compte des spécificités à la hauteur des enjeux auxquels ces régions sont confrontées. Cette application restrictive est fondée, d'une part, sur une interprétation jugée erronée du texte et, d'autre-part, sur des approches portant sur le caractère exclusif ou non de cette disposition et sur la possibilité de recourir à d'autres bases juridiques tantôt supplétives, tantôt complémentaires. S'ajoute à ces interrogations la question de l'interprétation du dernier alinéa de cet article qui dispose que **« Le Conseil arrête les mesures visées au premier alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques**

*communes* ».

- Pour la Commission, au contraire, une application large et dynamique est faite de ce texte et, au-delà de ses dispositions, la situation spécifique des RUP est prise en compte dans la plupart des politiques et des outils d'intervention de l'Union. Il est d'autre part facile de lire dans les documents de la Commission un regret à peine implicite de ce que les RUP ne fassent pas un meilleur usage des dispositifs existants et une invitation concomitante à progresser dans leur utilisation, au lieu de revendiquer des aménagements complémentaires.

Ces approches différentes se traduisent dans une opposition conceptuelle qui voit s'affronter :

- La propension de la Commission à rappeler, d'une part, le cadre de sa compétence telle que circonscrite par le Traité, d'autre part, son interprétation stricte du dernier alinéa de l'article 349 considérée comme une restriction à une mise en œuvre ambitieuse de cet article;
- et la demande des RUP de voir « *chaque fois que nécessaire le principe de la réalité spécifique prévaloir sur la règle communautaire, en octroyant la primauté à une intégration homogénéisée qui tienne compte des défis globaux et locaux propres à chaque RUP<sup>1</sup>* ».

Au-delà de ces deux approches, il ne faut pas négliger le fait que la complexité du débat tend à le rendre incompréhensible, sauf sans doute pour quelques spécialistes. Ceci ne peut pas être sans conséquences sur l'attention que lui portent, dans le système européen, ceux des États membres, et les échelons de décision qu'il ne concerne pas directement ; c'est qu'en effet sur les 27 États membres actuels, ce débat n'implique, aujourd'hui, véritablement que trois États : l'Espagne, la France et le Portugal.

C'est sans doute cette complexité qui explique, au moins en partie, qu'il se trouve par ailleurs distendu entre :

- D'une part, des revendications ou des objectifs de portée très générale, sur lesquels on ne peut qu'être d'accord, mais dont on n'entrevoit pas bien les moyens pratiques de les poursuivre ;
- Et, d'autre part, des micro-mesures, qui ont sans doute un fondement précis et une utilité réelle, mais dont on voit mal au premier abord comment elles peuvent se rattacher à une stratégie générale.

Cet écart ne contribue naturellement pas à accroître la lisibilité du débat, et donc les chances de lui donner une issue positive.

Ainsi, en dépit d'un vocabulaire nuancé, et de félicitations mutuelles d'usage pour les efforts des uns et des autres, la situation semble bien être celle d'un blocage plus ou moins dissimulé sous des échanges de rapports répétitifs depuis plusieurs décennies.

---

<sup>1</sup> Mémoire des RUP 2009, p.10

<sup>2</sup> Cf. arrêt SCHLUTER du 24/10.1973, Rec. 1973 p. 1135 et suivantes.

Toutes choses égales par ailleurs, un nouveau rapport répétant des demandes maintes fois formulées dans une forme inchangée et procédant de la même logique, n'aurait pas davantage de portée pratique que les précédents. C'est d'autant plus vrai que le soutien politique aux thèses et demandes des RUP s'est mécaniquement affaibli dans les instances européennes, du fait notamment des derniers élargissements, de l'approche qu'ont les nouveaux Etats membres de « l'eupéanité » de régions précisément « ultrapériphériques » et des conclusions qu'ils tirent d'une comparaison de la situation socio-économique entre ces régions et leurs propres territoires.

Pour cet ensemble de raisons, ce rapport a pour ambition de s'inscrire dans une approche rénovée, visant à dépasser des blocages et à déplacer les termes du débat.

Cette approche rénovée pourrait consister :

- A tenter de montrer en quoi les griefs implicites croisés sont fondés: ceux des RUP, mais aussi ceux de la Commission quant à une utilisation parfois insuffisante ou discutable des dispositifs existants ;
- A constater de manière explicite le blocage et l'obscurcissement du débat décrits ci-dessus ;
- A proposer une nouvelle approche de la stratégie RUP, qui se concentre sur une meilleure application de l'article 349 tout en **l'intégrant dans une démarche non exclusive des autres moyens juridiques exploitables conférés par le Traité.**

Il faut en effet que cette nouvelle approche :

- En fasse, non pas des valeurs en soi, mais des moyens au service d'une stratégie de développement ;
- Intègre ces moyens comme des outils au service d'objectifs définis par cette stratégie et donc comme des éléments d'un programme comportant, aux côtés de moyens financiers, un cadre plus ouvert à la prise en compte d'une logique de filière et de projet ainsi que les évolutions normatives nécessaires à l'atteinte de ces objectifs ;
- Organise autour de la notion de « filières d'avenir », une démarche qui permette de présenter les mesures attendues dans le cadre d'une politique économique attrayante et mobilisatrice.

**Telles sont les lignes directrices de ce rapport.**

## ***1. La question de la base juridique : texte et prétexte ?***

Le bilan fait des mesures prises par les instances communautaires pour tenir compte de la situation particulière des régions ultra périphériques les conduit à s'interroger sur la portée de la disposition spécifique du Traité qui leur est dédiée.

Ces régions reconnaissent certes la qualité des instruments communautaires mis en place pour répondre à leur situation. Elles saluent ceux qui ont été pris, notamment le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) et les approfondissements qu'il a connus. Cependant, les obstacles auxquels se heurte nombre de leur demandes et la position qu'a, à leur endroit, la Commission, s'agissant de la portée de la nouvelle base juridique constituée par l'article 349 du TFUE, les conduit à se demander **si ce texte ne se heurte pas à un certain nombre de prétextes juridiques, qui en faussent et en perturbent la fonction et l'application.**

Les régions ultrapériphériques ne sont pas isolées dans leur analyse de la situation actuelle puisque le ministre des outre-mer s'est exprimé en ce sens lors de la 18<sup>ème</sup> conférence des présidents de régions ultrapériphériques d'Europe, tenue à Huerta le 14 septembre 2012.

Nous partageons pleinement cette interrogation. C'est pourquoi, nous avons estimé utile de consacrer une partie de ce rapport à cette question.

Aussi, sans pour autant lui consacrer de trop longs développements, il nous a semblé nécessaire de rappeler les éléments forts de la construction d'un statut juridique, partiellement ou pas reconnu, et dont l'opérationnalité ou l'effet utile, est aujourd'hui en débat.

### ***1.1 Le cadre juridique de la construction de l'Union***

#### ***1.1.1 Rappel de ses objectifs essentiels***

La construction de l'Union Européenne, outre ses originalités et ses ambitions intrinsèques, comporte comme particularité un enjeu, voire un défi, qui tient à ce qu'elle entend intégrer dans un même ensemble des Etats membres, tous et par définition situés dans l'espace géographique européen, et des collectivités ultramarines, situées géographiquement hors de cet espace géographique, mais membres de l'Union du fait de leur lien constitutionnel avec des Etats membres.

Conçus initialement pour harmoniser la situation économique et sociale de ses divers espaces étatiques, les traités ont, de manière progressive, organisé le « *marché unique* » à partir de quelques principes fondateurs, tels « *l'unité de leur économie* », « *le développement harmonieux* » et la réduction de « *l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisés* ».

Ils ont rappelé que « *la Communauté a pour mission, par l'établissement d'un*



*marché commun et par le rapprochement progressif des politiques économiques des Etats membres, de promouvoir un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la communauté, une expansion continue et équilibrée, une stabilité accrue, un relèvement accéléré du niveau de vie et des relations plus étroites entre les Etats qu'elle réunit »*

Sur ces bases ont été définies des règles de fonctionnement dont l'une est essentielle. Elle concerne de manière privilégiée *« l'élimination des droits de douanes et des taxes d'effet équivalent »*, pour parvenir à *« un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes et de capitaux est assurée selon les dispositions du Traité. »*

La Cour de justice des Communautés européenne (CJCE) a rappelé dans son arrêt du 24 octobre 1973<sup>2</sup> que l'un des objectifs essentiels du Traité est la *« création d'un espace économique unifié, libéré d'entraves intérieures, dans lequel devrait être réalisées progressivement l'union douanière et l'union économique »*.

Les principes fondateurs n'ont cependant pas omis la question de l'**inégal développement des entités régionales** et la mesure des efforts que certaines d'entre-elles auraient à faire pour respecter de tels engagements.

C'est pourquoi l'article 130A de l'Acte unique rappelait que : *« Afin de promouvoir un engagement harmonieux de l'ensemble de la Communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de la cohésion économique et sociale. En particulier, la Communauté vise à réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées »*. Ainsi, était précisée la finalité essentielle de la politique de cohésion économique et sociale, notamment au travers des fonds structurels. Au-delà de cet aspect, le Traité a défini de manière progressive un cadre juridique spécifique au traitement de l'ultrapériphérie.

### ***1.1.2 Le cadre juridique du traitement de l'ultrapériphérie : une construction progressive***

Le rapport à la construction européenne des collectivités situées géographiquement hors de l'Europe continentale, dénommée régions ultrapériphériques, mais entretenant avec leurs Etats membres des relations particulières, a connu des fortunes diverses.

Le fil conducteur de cette relation tient au fait que la stratégie européenne n'a cessé de s'interroger sur la possible conciliation des contraintes de *l'intégration* de ses espaces « non-européens », ce qui implique une démarche respectueuse des objectifs généraux privilégiant *l'uniformisation* du droit, et la prise en compte des particularismes qui marquent les situations géographiques et sociales d'entités régionales, dont les niveaux de développement, les caractéristiques géographiques et socio-économiques supposent une approche spécifique de *différenciation*.

De cette discontinuité territoriale et de ces réalités socio-économiques découle une

---

<sup>2</sup> Cf. arrêt SCHLUTER du 24/10.1973, Rec. 1973 p. 1135 et suivantes.

exigence de **différenciation** qui est la base d'une équation dont les paramètres sont, à l'évidence, complexes, et, à certains égards, **insuffisamment pris en compte**.

S'agissant des départements d'outre-mer, qui ont constitué la première vague ultramarine, le traité initial avait retenu un dispositif ingénieux d'intégration progressive fondé sur une distinction entre l'application immédiate d'une partie de ses dispositions et l'application différée du solde de celles-ci. Cette méthodologie de l'intégration progressive passera cependant d'une interprétation constructive et audacieuse du cadre juridique défini par le Traité, à une lecture plus ténue en dépit de son évolution et de ses modifications successives.

#### **A. Les dispositions initiales**

Leurs caractéristiques essentielles peuvent être résumées de la façon suivante. S'agissant des règles relatives au marché intérieur, à la concurrence, à la libération des services et à l'agriculture, à l'exception de l'article 40, les dispositions particulières et générales retenues en 1957, par le Traité de Rome, étaient applicables de plein droit dès l'entrée en vigueur du traité. L'application des autres dispositions était renvoyée au plus tard à deux ans, sous réserve qu'en soient définies, par le Conseil, sur proposition de la Commission, les conditions d'application.

Le dernier alinéa de l'article 227§2 du traité précisait cependant que **« les institutions de la Communauté veilleront, dans le cadre des procédures prévues par le traité, et notamment de l'article 226, à permettre le développement économique et social de ces régions »**.

Il convient de noter que cet article avait pour objet de régir la période de transition et aménageait le principe de mesures de sauvegarde permises en cas de **« difficultés graves et susceptibles de persister dans un secteur de l'activité économique ainsi que des difficultés pouvant se traduire par l'altération grave d'une situation économique régionale »**.

Ces mesures de sauvegarde soumises à autorisation de la Commission devaient avoir pour objet de **« rééquilibrer la situation et d'adapter le secteur intérieur à l'économie du marché commun. »** Les dérogations ainsi permises devaient privilégier **« les mesures qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement du marché commun. »**

L'on est ici en présence de deux dispositions concernant, l'une - l'article 226 - le fonctionnement du marché commun, l'autre - l'article 227 - le champ d'application géographique du traité. Ce délai de deux ans n'a pas été respecté. Ce n'est que de manière progressive et dans un calendrier très discontinu que la question de la relation des entités ultramarines avec l'Union européenne s'est construite.

Cela a été le fait tant des institutions communautaires, y compris la Cour de justice des Communautés Européennes, que du processus d'élargissement progressif de la communauté.

## **B. Les premières démarches de politiques différenciées et l'inventivité des bases juridiques**

Dans une période où la France était le seul Etat membre concerné par cette question des entités ultramarines, la CJCE a, le 10 octobre 1978, dans l'arrêt HANSEN<sup>3</sup>, précisé, qu'en vue de faire droit à la situation géographique, économique et sociale particulière de ces départements, le paragraphe 2 de l'article 227 a précisé que l'application du traité se ferait par étapes « **en ménageant au surplus les plus larges possibilités de prévoir des dispositions particulières adaptées aux exigences spécifiques de ces parties du territoire français** » ; la Cour a considéré qu'après l'expiration du délai de deux ans initialement prévu « **les dispositions du traité et du droit dérivé doivent s'appliquer de plein droit aux DOM, en tant que partie intégrante de la République française, étant cependant entendu qu'il reste toujours possible de prévoir ultérieurement des mesures spécifiques en vue de répondre aux besoins de ces territoires** »<sup>4</sup>.

Dans ce souci, le Conseil, par une directive du 26 mars 1980, a décidé d'exclure les départements d'outre-mer du champ d'application du régime commun de la taxe sur la valeur ajoutée<sup>5</sup>. La lecture de cette directive nous apprend que la proposition de la Commission a été justifiée par deux arguments qui sont l'article 227§2, d'une part, et l'interprétation qu'en a donnée l'arrêt précité de la Cour de Justice.

Dans le même mouvement d'inventivité, les institutions communautaires ont progressivement pris conscience des caractéristiques particulières qui marquaient l'outre-mer français, ce sous l'action conjuguée de ces régions et du gouvernement français ; elles ont ainsi fait preuve d'une **créativité juridique qui a permis de mettre en place des dispositifs tenant compte de la situation particulière de ces régions**.

L'on peut à cet égard rappeler que la décision du 22 décembre 1989 instituant un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEIDOM) reposait elle aussi sur une double base, dont l'article 227§2, dont on a vu plus haut la caractéristique. Cependant, le Conseil, considérant que cette base juridique ne pouvait fonder un tel acte, a précisé que « **dans le cas d'espèce le traité n'a pas prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet et qu'il convient de recourir à l'article 235** ». Ce disant, il a utilisé une base supplétive qui se lit comme suit « **Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend**

---

<sup>3</sup> CJCE 10 octobre 1978 : 148 /77 Hansen, recueil, p 1781.

<sup>4</sup> Sans qu'il soit besoin de développer ce point, il n'est pas sans intérêt de rappeler que la CJCE met l'accent sur le fait que le statut communautaire des DOM est établi par référence à leur statut dans la Constitution française.

<sup>5</sup> Directive (80 / 368) du 26 mars 1980.

### ***les dispositions appropriées »***

L'on peut, en outre, rappeler que pour ce qui est de la décision relative au régime de l'octroi de mer, prise le même jour, le Conseil a procédé de manière identique, en fondant sa décision sur les articles 227§2 et 235. Il a ajouté à ce premier fondement l'argument suivant : « *le Conseil a institué un programme d'actions en faveur de ces régions, appelé « Poséidom »... ce programme comporte un volet fiscal qu'il convient de mettre en œuvre »*<sup>6</sup>

On voit donc que, sur des bases juridiques pourtant relativement ténues, il a été possible d'engager des politiques propres à ces territoires, pour tenir compte de l'objectif général de rattrapage économique et social affirmé par ailleurs.

En 1991, ces programmes spécifiques seront étendus aux Canaries et à Madère sur des bases juridiques distinctes puisque ces collectivités ne pouvaient se prévaloir de l'article 227§2 du traité.

### ***C. La construction progressive d'un nouveau cadre juridique***

L'isolement de la France dans ce débat a cessé avec le processus d'élargissement de l'Union, sous la conjonction de deux facteurs complémentaires. D'une part, l'Espagne, et le Portugal ajouteront leur voix à celle de la France; d'autre part, les régions françaises, celle de l'Espagne et celles du Portugal créeront une conférence des (sept) régions dites ultrapériphériques dont la mission sera de conduire une réflexion commune en vue de mieux faire prendre en compte leurs spécificités dans la définition et la mise en œuvre des politiques communautaires.

Ce front aura, dans un premier temps, recours à une démarche déclarative portant sur la « ***périphérie*** » du traité avant de s'attaquer au Traité lui-même afin d'en faire modifier le contenu.

#### ***C.1 Les premières initiatives communes : la phase déclarative***

Tout d'abord, ***en 1992***, lors de l'élaboration du traité de Maastricht, les efforts conjugués de ce front permettront d'inscrire en annexe du traité une déclaration relative aux régions ultrapériphériques.

Cette déclaration décline les caractéristiques physiques, et socio-économiques principales de ces régions « ***dont la constance et le cumul portent lourdement préjudice à leur développement économique et social.***<sup>7</sup> » ; en outre, elle « ***estime que si les dispositions du traité instituant la Communauté européenne et du droit dérivé s'appliquent de plein droit aux régions ultrapériphériques, il reste possible d'adopter des mesures spécifiques en leur faveur, dans la mesure et aussi longtemps qu'il existe un besoin objectif de prendre de telles mesures en vue d'un***

<sup>6</sup> Cf. Décision du Conseil du 22 décembre 1989 (89/688) deuxième considérant JO n° L 399/46 du 30.12.89.

<sup>7</sup> Cf. Déclaration n° 26 relative aux régions ultrapériphériques de la Communauté, annexée à l'acte final du Traité de Maastricht du 7 février 1992.

**développement économique et social de ces régions<sup>8</sup>.**

**Ces mesures doivent viser à la fois l'objectif de l'achèvement du marché intérieur et celui d'une reconnaissance de la réalité régionale en vue de permettre à ces régions de rattraper le niveau économique et social moyen de la Communauté.»**

Lors du Conseil européen de Dublin **des 13 et 14 décembre 1996**, les trois Etats membres sont parvenus à élaborer une proposition de texte commun reprenant les trois objectifs que les régions ultrapériphériques s'étaient fixés en octobre lors de la conférence de Tenerife<sup>9</sup>.

Ces objectifs étaient les suivants :

- le renforcement du concept d'ultrapériphéricité avec l'énoncé des spécificités de ces régions au sein de l'Union ;
- la possibilité de déroger au Traité en permettant au Conseil de déterminer « *les conditions d'applications du Traité* » ;
- la mise en œuvre des mesures particulières en faveur de ces régions et la définition de conditions spécifiques d'application des politiques communes.

La démarche ainsi initiée, cette fois sur la base d'un double consensus, l'un entre les régions ultrapériphériques, l'autre entre les trois Etats membres. Confortée par une concertation entre ceux-ci et les régions, cette démarche se caractérise, là aussi, par le fait qu'elle ne s'attaque pas, à ce stade, à la modification du traité mais à sa **périphérie** sous forme de déclaration, acte à portée principalement politique.

Cependant, il est important d'observer que l'extrait des conclusions du Conseil des 13 et 14 décembre 1996, non seulement prend note de la proposition présentée conjointement par les trois délégations visant à ce que le traité intègre le caractère spécifique des régions ultrapériphériques de l'Union, mais, en outre, invite la conférence à l'examiner et en conséquence à faire modifier l'article 227 du Traité en lui substituant le texte suivant :

**« Les dispositions du Traité instituant la Communauté européenne et celles du droit dérivé s'appliquent aux régions ultrapériphériques (DOM français, Açores, Madère, Canaries). Toutefois, pour tenir compte du retard économique et social structurel de ces régions, aggravé par des phénomènes (grand éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficile, dépendance économique vis-à-vis de quelques produits) dont la persistance et le cumul nuisent gravement à leur développement, le Conseil, sur proposition de la Commission, détermine les conditions d'application des dispositions du Traité, ainsi que les conditions spécifiques de mise en œuvre des politiques communes et d'autres mesures particulières en faveur de ces régions (...)**

---

<sup>8</sup> Le « clin d'œil » au contenu de l'arrêt HANSEN mérite d'être souligné. DATE ?

<sup>9</sup> Cf. sur ce point lettres des 27 décembre 1996 et janvier 1997 du ministre de l'outre-mer et du ministre délégué aux affaires européennes aux présidents des régions ultrapériphériques françaises.

*Les institutions de la Communauté veilleront, dans le cadre des procédures prévues par le présent Traité, à permettre le développement économique et social de ces régions ».*<sup>10</sup>

Cette position commune était complétée par un protocole précisant la déclinaison de cette nouvelle manière de traiter la question des régions ultrapériphériques que « *les hautes parties contractantes convenaient d'annexer au traité.*<sup>11</sup> »

## **C.2 La modification du Traité**

Cette étape décisive sera franchie en octobre 1997 par le Traité d'Amsterdam, qui affecte le contenu du Traité lui-même en ce qu'il substitue à l'article 227§2 un nouvel article 299§2 qui se lit comme suit :

*« Compte tenu de la situation économique et sociale **structurelle**<sup>12</sup> de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries<sup>13</sup>, 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**, le Conseil, sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, **arrête des mesures spécifiques** visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes. Lorsque les mesures spécifiques en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.*

*Les mesures visées au premier alinéa portent **notamment** sur les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union.*

*Le Conseil arrête les mesures visées au premier alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes. »*

Il convient de rappeler que les autorités françaises faisaient observer dans le

---

<sup>10</sup> Cf. Extrait des conclusions du Conseil européen de Dublin des 13-14 décembre 1996 et la proposition commune à l'Espagne, au Portugal et à la France.

<sup>11</sup> Cf. ce document en annexe.

<sup>12</sup> C'est nous qui soulignons.

<sup>13</sup> Dans sa nouvelle rédaction issue du Traité de Lisbonne, l'article 355 du Traité permet au Conseil statuant à l'unanimité de modifier la liste des RUP ainsi déterminée. C'est dans ce cadre juridique que la France a saisi le Conseil d'une demande d'adjonction de Mayotte.

Mémoire français pour l'application de l'article 299-2 du Traité CE relatif aux régions ultrapériphériques que « *cette nouvelle base juridique qui vient compléter les dispositions du Traité à un moment essentiel de l'évolution de l'Union européenne témoigne de la volonté des Etats de dépasser le cadre établi par l'ancien article 227§2 et de leur souhait de disposer de moyens efficaces de mise en œuvre des dispositions du traité* »<sup>14</sup>.

Enfin, le Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne organise, quant à lui, le statut des RUP par un double mécanisme. Tout en reprenant dans son article 349 le contenu de l'article 299§2, il rappelle par ailleurs, dans son article 355 portant sur le champ d'application **territoriale** du Traité, que « *Les dispositions des traités sont applicables à la Guadeloupe, à la Guyane française, à la Martinique, à la Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries, conformément à l'article 349* ».

La lecture de ces deux textes, qui donnent corps à la déclaration annexée au Traité de Maastricht, appelle de notre part les observations suivantes :

- Tout d'abord, on peut noter que la disposition nouvelle comporte une **énumération indicative du champ matériel des dérogations possibles** ; elle se distingue donc sur ce point de la rédaction retenue par le Traité d'Amsterdam, qui indiquait que le Conseil, en arrêtant ces mesures particulières « *tient compte des domaines tels...* » suivi d'une énumération des domaines et politiques concernés.
- Ensuite et sur ce même alinéa, l'on observe que le texte du Traité indique bien que ces mesures « **portent** »..., ce qui signifie que **tous les domaines en cause sont dans le champ direct des mesures spécifiques et qu'ils en sont les objets possibles**.
- Enfin, la lecture de l'article 355, qui porte sur la question du champ territorial du Traité, nous enseigne qu'il s'applique, « **conformément à l'article 349** ».

Telles sont aujourd'hui les deux dispositions qui spécifient le statut des régions ultrapériphériques dans le droit de l'Union européenne. On peut légitimement s'interroger sur la signification de la nouvelle distribution du Traité qui se distingue des rédactions retenues par les articles 227§2 et 299§2, tel qu'issu du Traité d'Amsterdam.

Les premières réactions suscitées par le cadre juridique actuel étaient plutôt ouvertes, voire optimistes.

S'agissant du Traité d'Amsterdam, si on laisse de côté les réactions globalement enthousiastes des représentants du Gouvernement français et des régions ultrapériphériques, on note que dans son rapport du 14 mars 2000 sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299§2, la Commission faisait observer « *on*

---

<sup>14</sup> Cf. ce document p. 20.

*s'est aperçu, au fil des années et des transformations qu'a connues l'Union européenne, de la nécessité d'une base juridique plus solide pour l'approche ultrapériphérique. Cette base juridique a été introduite par le traité d'Amsterdam. Il contient un nouvel article - l'article 299§2 - qui met à jour et renforce les dispositions de l'ancien article 227§2 (limitées aux DOM) tout en les étendant à l'ensemble des régions ultrapériphériques. Cette nouvelle base juridique devrait faciliter la consolidation de l'acquis des programmes POSEI et permettre de faire face de manière plus sûre aux perspectives futures de l'intégration européenne. »<sup>15</sup>*

La démarche pratique de mise en œuvre de ces dispositions en révèle, cependant, aujourd'hui les limites.

## **1.2 Une pratique révélatrice des limites imputées à la nouvelle base juridique**

Pour tenter de comprendre la grille de lecture de ces dispositions et, de manière plus générale, la position des instances de l'Union sur la question de l'intégration et de la différenciation des régions ultrapériphériques dans l'action communautaire, il est opportun de rappeler que, dès 2004, la Commission a précisé que le traitement dérogatoire « trouve son fondement dans les principes d'égalité et de proportionnalité permettant de traiter de façon différente la situation distincte de ces régions. Grâce à ce statut, l'Union européenne permet aux citoyens originaires des régions ultrapériphériques de bénéficier des mêmes opportunités que celles prévalant dans l'ensemble de l'Union en modulant l'action communautaire <sup>16</sup>».

Ce propos traduit bien la doctrine qui marque, pour l'essentiel, la méthodologie appliquée aux régions ultrapériphériques.

La relation entre celles-ci et l'Union se construit en effet sur une logique de tension ou d'arbitrage entre la logique *d'intégration*, dont le traité porte l'ambition et en a défini les instruments essentiels, et la logique de *différenciation*, telle qu'elle résulte des dispositions du Traité qui leur seraient spécifiquement dédiées, ou au contraire d'actes généraux permettant, par une modulation de la mise en œuvre de certaines politiques, de parvenir aux objectifs généraux.

C'est cette tension qui explique le *malentendu* que révèlent les échanges sur cette question.

Ce rapport n'ayant pas pour objet d'épuiser un débat qui, selon nous, comporte des éléments ne relevant pas que de considérations juridiques, nous nous contenterons d'en souligner deux points de tension.

---

<sup>15</sup> Cf. COM (2000) 147 final, 14.3. 2000, p. 5. On observe cependant que ce rapport insiste toujours - page 5 - sur le fait que « les programmes POSEI constituent le fil conducteur de la politique de soutien des régions ultrapériphériques. » Ce point de vue est globalement partagé aujourd'hui par les régions ultrapériphériques.

<sup>16</sup> Communication de la Commission: « Un partenariat renforcé pour les RUP ». COM (2004) 343 final, p. 4.



### **1.2.1 La lecture restrictive de la Commission**

Dès l'adoption de l'article 299§2, la Commission a fait valoir que cette disposition n'aurait pour objet que de mettre en œuvre des mesures dérogeant aux interdictions et **aux obligations du Traité lui-même et non au droit dérivé**.

Cette approche a été plusieurs fois développée lors des auditions organisées avec des membres de la Commission dans le cadre de la mission préparatoire à ce rapport<sup>17</sup>. Ainsi, lors de l'entretien avec le Directeur du service juridique de la Commission, il nous a précisé que **« les dérogations en faveur des RUP devraient être négociées en priorité, dans le cadre des textes de droit dérivé, l'article 349 du TFUE ne permettant de déroger qu'aux traités eux-mêmes »**.

La conséquence qu'en tire ce service juridique est que **« ces régions disposent d'un système complet pour bénéficier de dérogations au droit de l'Union, soit via l'article 349 du TFUE pour déroger au droit primaire, soit via les différentes bases juridiques sectorielles pour déroger aux politiques de l'Union »**.

Une position identique a été défendue par le Directeur général de la DG REGIO.

Des documents que nous avons pu consulter, il ressort cependant que le Conseil ne partage pas cette lecture ; il développe au contraire plusieurs arguments qui en contestent la pertinence.

- Le premier porte sur la terminologie retenue par l'article 349, et renvoie au sens à donner à l'expression **« conditions d'application du Traité »** et la portée du concept de **« politiques communes »** qui sont, elles, essentiellement, définies par des actes du droit dérivé.
- Le second renvoie au recours à l'expression de **« mesures spécifiques »**, pour qualifier celles qu'appelle la situation particulière dont les caractéristiques sont déclinées par le premier alinéa de l'article 349.
- Le troisième concerne la déclinaison détaillée des caractéristiques qui marquent ces régions ultrapériphériques, qui ne semblent réductibles à aucune autre situation au sein de l'Union et qui appellent par conséquent un traitement différencié dont le fondement juridique résulte de la disposition, précisément dédiée à cette situation spécifique.

### **1.2.2 L'interprétation du dernier alinéa de l'article 349**

Cet alinéa qui dispose que : **« le Conseil adopte les mesures visées au deuxième alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur »** nous a été présenté comme une limitation du champ possible des dérogations.

Si nous partageons le fait qu'il peut être la base d'un contrôle de proportionnalité des

---

<sup>17</sup> Cf. Programme du déplacement du lundi 18 mars 2013 à Bruxelles coordonné par la Représentation permanente française - joint en annexe.

mesures prises sur le fondement de l'article 349, il nous semble que l'ordre juridique en cause doit être considéré comme l'ensemble des dispositions du Traité et du droit dérivé. Son champ intègre par conséquent, de manière privilégiée, toutes les matières qui concernent les principes fondateurs de la construction européenne, dont les mesures fiscales, douanières et de manière plus générale toutes celles qui concourent à la réalisation du marché intérieur.

**Aussi, cette disposition appelle-t-elle de notre part deux observations :**

- La première implique que ces mesures respectent un équilibre subtil entre celles qui visent à tenir compte des caractéristiques particulières des RUP et qui appellent par conséquent une adaptation de la règle communautaire à leur endroit et la contrainte inverse qui implique l'interdiction de s'affranchir de manière frontale des principes fondateurs de l'intégration communautaire.

S'agissant de l'article 299 § 2, la Commission faisait observer, dans son rapport du 14 mars 2000, déjà évoqué : *« cette disposition n'est ni un article simplement déclaratoire, ni un régime « d'opt-out » généralisé, mais il conduit à la mise en place d'un régime spécifique tenant compte de toutes les contraintes qui pèsent sur ces régions, du fait de leur ultra périphéricité, et sans nuire pour autant à la cohérence du droit communautaire et du marché intérieur. Il confirme et renforce l'approche développée par l'Union européenne, dès 1989, par les programmes POSEI »*.

Elle ajoutait cependant que la volonté politique exprimée par l'article 299§2, devait permettre *« un véritable saut qualitatif »* qui devrait prendre la forme d'une *« stratégie globale pour l'ultra périphérie »*<sup>18</sup>.

Les instances de décision de l'Union doivent donc opérer un savant dosage pour élaborer des mesures adaptées à la situation particulière prise en compte. Ces mesures sont soumises au contrôle du juge communautaire qui doit en vérifier la proportionnalité et s'assurer qu'elles ne constituent pas une violation manifeste des règles et principes fondateurs de l'Union.

- La seconde nous conduit à aborder cette contrainte sous l'angle de la finalité des mesures dérogatoires et de leur rapport à la cohérence de l'ordre juridique. Il semble logique de considérer que, dans cette démarche d'adaptation du droit, *les réponses qu'elle appelle, participent et contribuent, elles aussi, à la recherche de la cohérence de l'ordre juridique*. Sur ce point, et bien qu'il ne concernait pas le sujet de ce rapport on peut rappeler que dans l'arrêt WAGNER, la Cour précisait que *« la discrimination consiste non seulement à traiter de manière différente des situations identiques, mais aussi de traiter de manière identique des situations différentes »*.

Au lieu de privilégier la fonction réductrice prêtée à l'article 349, ne pourrait-

---

<sup>18</sup> Cf. COM(2000) 147 final, p. 33.

on la corrélait avec une autre approche qui ne nous semble pas trahir la volonté des auteurs du Traité ? **Selon nous, une application sans nuance du même droit à l'ensemble des composantes de l'Union en dénature la fonction et la finalité, notamment sous l'angle de la cohésion économique et sociale.** L'article 349, en tant que disposition du droit primaire a précisément pour objet de prévenir une telle incohérence ; **il faut donc, selon nous, considérer que les mesures spécifiques, sous réserve du respect du principe de proportionnalité, contribuent et participent *elles aussi* à la construction de l'ordre juridique communautaire, dont elles sont une composante.** Elles visent, par l'application d'un droit bien compris de la différenciation, à assurer la cohérence de l'ensemble de l'ordre juridique de l'Union. L'évolution du Traité et la définition progressive d'un cadre juridique de l'ultra périphérie témoigne de la volonté des auteurs du Traité de donner de la cohérence à son action d'ensemble, notamment à l'égard **d'entités géographiques qui sont dans des situations socio-économiques telles, qu'elles ne peuvent bénéficier des objectifs essentiels du Traité et notamment de ceux relatifs à la cohésion économique et sociale qu'en étant l'objet d'un traitement particulier.** C'est ce juste équilibre qui doit être trouvé.

## **Conclusion**

A ce jour, le débat n'est pas tranché. La Commission et le Conseil ont chacun leur grille d'analyse et en tirent, l'une et l'autre, des conclusions quant à l'interprétation du Traité sans que l'on puisse à ce stade privilégier la portée ou la pertinence de telle ou telle approche ou disposer d'une capacité d'influence sur ces instances.

Il n'en reste pas moins, comme cela a déjà été rappelé, que la Commission est la gardienne de la légalité communautaire et de la bonne application du Traité ; de plus elle bénéficie, de manière générale et singulièrement dans le cadre de l'article 349, du pouvoir d'initiative et de proposition s'agissant de l'élaboration des actes nécessaires à la mise en œuvre et la définition des politiques communautaires. Elle est donc le point de passage obligé de toute initiative visant à la mise en œuvre de l'article 349.

***Compte tenu de ces éléments et des contraintes et incertitudes qu'ils révèlent, il nous est apparu nécessaire de procéder à un inventaire des positions exprimées par la Commission dans sa démarche de prise en compte de la situation particulière des régions ultrapériphériques telle qu'identifiée par le Traité.***

## **II. Les régions ultrapériphériques et l'Union européenne : un dialogue nourri, mais inabouti**

La reconnaissance, par l'ensemble des États membres et des institutions de l'Union, de la spécificité irréductible des régions ultrapériphériques et le recours à une base juridique spécifique pour y répondre ont fondé un dialogue ancien et abondant sur les adaptations nécessaires des règles et des politiques communautaires applicables à ces régions.

Ce dialogue peut se résumer comme la recherche d'un point d'équilibre entre, d'une part, une exigence de cohérence des règles, des procédures et des politiques de l'Union et, d'autre part, un impératif de pertinence pour des territoires auxquels l'application des schémas standards n'a que peu de chances d'être efficace, au regard de l'objectif initial rappelé par le préambule du traité d'un « **développement harmonieux des économies** (de l'Union) **en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées** ».

Malgré le volume de ces échanges, on peut toutefois considérer que **les conséquences de ce dialogue sont restées assez limitées, et que les perspectives qu'il ouvre aujourd'hui restent très incertaines.**

### **2.1 Les régions ultrapériphériques : une spécificité reconnue...**

Les RUP sont, juridiquement, les seules régions auxquelles l'Union reconnaît une spécificité qui les distingue du reste de son territoire. Cette reconnaissance trouve sa justification dans leurs particularismes évidents qui, pendant longtemps, n'ont été recensés que sous l'angle de leurs handicaps structurels ; il est aujourd'hui admis que ces régions constituent aussi, pour l'Union, des atouts remarquables, dont la valorisation doit être assurée.<sup>19</sup>

#### **2.1.1 L'article 349 du TFUE, base juridique de la reconnaissance des spécificités des RUP**

Parmi les collectivités situées outre-mer et relevant constitutionnellement d'un des états membres, les régions ultrapériphériques présentent la particularité d'être partie intégrante du territoire de l'Union<sup>20</sup> et de se voir ainsi appliquer l'ensemble des dispositions des traités et d'être formellement intégrées au marché unique.

Elles présentent toutefois des spécificités telles, que l'adaptation de la règle commune est apparue comme une nécessité indiscutable.

Après plusieurs étapes et dans une démarche progressive liée à la fois à l'évolution du

<sup>19</sup> Cf. COM (2008) 642 final 17.10.2008, p. 6.

<sup>20</sup> Cela résulte des dispositions du premier alinéa de l'article 355 du TFUE qui précise que : « Les dispositions des traités sont applicables à la Guadeloupe, à la Guyane française, à la Martinique, à la Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries, conformément à l'article 349 ».

champ géographique de la construction communautaire et à une expertise plus achevée de leurs particularismes, les conditions d'application du Traité aux régions ultrapériphériques sont désormais encadrées par les articles 349 et 355 du TFUE<sup>21</sup>.

Comme l'a reconnu la Commission, le traitement dérogatoire que permet ce texte « *trouve son fondement dans les principes d'égalité et de proportionnalité permettant de traiter de façon différente la situation distincte de ces régions. Grâce à ce statut, l'Union européenne permet aux citoyens originaires des régions ultrapériphériques de bénéficier des mêmes opportunités que celles prévalant dans l'ensemble de l'Union en modulant l'action communautaire* »<sup>22</sup>.

L'état actuel du droit reste donc bien celui d'une intégration des RUP au territoire communautaire et, consécutivement, de l'application du droit de l'Union à ces régions. Mais l'article 355 du TFUE, qui prévoit cette applicabilité, la soumet à la condition de son adaptation à la réalité spécifique de ces territoires. C'est en effet, nous l'avons vu, « **conformément à l'article 349** » du TFUE que les dispositions du droit communautaire général leur sont applicables.

Quatre conclusions majeures peuvent se dégager de ces textes et de leur maturation:

- les RUP sont les seules parties du territoire de l'Union à être nommément désignées par les traités, tant individuellement que sous la forme d'une catégorie de territoires spécifiques, comme devant bénéficier d'une adaptation de la règle communautaire.
- Cette adaptabilité de la règle commune est **consubstantielle à l'application du droit communautaire à ces territoires**, puisque, aux termes de l'article 355, les traités s'y appliquent « **conformément à l'article 349** ». De cette incise, qui se distingue des dispositifs précédents d'application territoriale du traité, tels qu'ils résultaient tant du Traité de Rome, que du Traité d'Amsterdam, on peut conclure qu'en droit, il ne peut y avoir d'application des traités à ces territoires sans prise en compte de leurs spécificités.
- Cette prise en compte dérogatoire a d'ailleurs préexisté à la précision du régime juridique actuel, puisque c'est en vertu des dispositions beaucoup plus incertaines du Traité de Rome dans sa rédaction initiale que les premiers programmes spécifiques aux RUP ont été mis en œuvre.
- Les particularités qui justifient cette attention particulière portée aux RUP sous la forme d'une adaptation de la règle commune sont **structurelles et permanentes**. Par conséquent, la nécessité d'en tenir compte pour une application adaptée des règles communautaires ne l'est pas moins.

---

<sup>21</sup> Les évolutions intervenues entre les deux textes concernent l'énumération des RUP dans le corps même du traité d'une part, et d'autre part la possibilité ouverte d'introduire de nouvelles RUP dans la liste sans révision du traité, mais au terme d'une décision du Conseil statuant à l'unanimité et prise sur la demande de l'État membre concerné.

<sup>22</sup> Communication de la Commission: « Un partenariat renforcé pour les RUP ». COM (2004) 343 final, p. 4.

L'examen de ces particularités, et de leurs conséquences, peut aider à cerner les adaptations nécessaires du droit communautaire.

### **2.1.2 Les handicaps structurels reconnus par le Traité et leur impact au regard du marché unique.**

La désignation par le concept général de « régions ultrapériphériques » de plusieurs territoires de l'Union n'implique pas que ceux-ci présentent des caractéristiques homogènes et toujours comparables. Les différences entre, par exemple, la Guyane continentale et la double insularité<sup>23</sup> de la Guadeloupe - pour s'en tenir à des territoires français - n'appellent pas de démonstrations complexes, non plus que celles qui peuvent exister entre l'espace Caraïbe et l'archipel des Açores. La définition commune de ces territoires ne procède donc pas de leur homogénéité, mais de leur différenciation irréductible des caractéristiques géographiques et économiques du reste du territoire européen.

L'article 349 du Traité liste ainsi ces différences comme des « **facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement (au) développement** »<sup>24</sup> des territoires concernés. Même si elles sont supposées connues, il n'est pas sans intérêt d'en résumer ici les caractéristiques principales :

- L'éloignement : c'est pour les RUP françaises que cette donnée est la plus marquée. Son expression physique a été amplement développée tant dans des rapports ou travaux de ces régions, que dans ceux de la Commission pour qu'il ne soit pas nécessaire d'y revenir. Il faut cependant ajouter que les effets de cet éloignement physique sont par ailleurs aggravés par un « *éloignement économique* », qui se présente sous plusieurs aspects dont le niveau des salaires, les prix, le coût des transports vers et depuis les métropoles.

On peut par ailleurs mesurer un éloignement virtuel, tenant compte des temps de transport routier et maritime pour le fret, ainsi que des ruptures de charge : selon ces calculs, les RUP se révèlent en pratique quatre fois plus éloignées du centre de l'Europe que ne le suggère la seule géographie physique: en moyenne 20.000 km contre 5.000 en distance physique. Pour les quatre RUP françaises, cet éloignement virtuel moyen est de plus de 30.000 km...<sup>25</sup> Si les TIC sont des facteurs d'atténuation, voire de quasi-suppression de la distance elles ne peuvent concerner cependant le transport de biens physiques.

- L'insularité et la faible superficie, dont les effets sont renforcés par la topographie, l'ensemble entraînant une pression élevée de la population sur des

---

<sup>23</sup> La notion de « double insularité » renvoie à la situation archipélagique de certaines RUP, qui cumulent ainsi les difficultés nées de leur absence de continuité avec le territoire européen d'une part, et entre les différentes îles qui les composent, de l'autre.

<sup>24</sup> Article 349 du TFUE.

<sup>25</sup> Travaux menés dans le cadre du réseau EURISLES, et cités dans le rapport du CEROM: « L'ultrapériphéricité définit-elle un modèle de croissance ? », INSEE, 2007 p. 18.

territoires exigus. La densité de population dans les RUP françaises (hors Guyane) en témoigne ; encore sont-elles sous-estimées du fait de l'exiguïté des espaces utiles : ainsi, à la Réunion, 80 % de la population se concentre sur 20 % du territoire.

- Le relief et le climat « difficiles » : les conséquences de cette caractéristique climatique étant elles-mêmes susceptibles de s'aggraver dans les prochaines décennies, en particulier dans les espaces Caraïbe et de l'Océan Indien, traditionnellement soumis à des phénomènes climatiques extrêmes que le processus de réchauffement a pour effet reconnu de renforcer.
- La dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits constitue évidemment un frein puissant à la compétitivité de ces territoires marqués par l'étroitesse de leurs marchés domestiques et par une balance commerciale lourdement et structurellement déficitaire. Il s'agit par ailleurs d'une caractéristique qu'il est difficile de faire évoluer, compte tenu de la rareté des ressources à disposition et des effets de l'éloignement et de l'insularité. S'agissant de cette situation d'éloignement, il faut rappeler que dans son rapport de 2004, la Commission mettait l'accent sur le fait que les régions ultrapériphériques, du fait de leurs situations géographiques, « *sont obligées d'envisager leur développement en partenariat avec les Etats et les régions qui leur sont proches. L'Union européenne n'est pas indifférente à cette exigence* »<sup>26</sup>.

L'on ne voit cependant pas à ce jour, de concrétisation de l'action communautaire, s'agissant de l'extension des échanges avec l'environnement régional qui se heurtent encore à des obstacles majeurs.

Il est essentiel de souligner que, du point de vue de l'Union, ces caractéristiques ne sont pas simplement des handicaps régionaux conjoncturels qui rendraient temporairement plus complexe et moins efficace le fonctionnement du marché unique dans les RUP. Il s'agit tout au contraire d'un **frein massif et permanent** à sa mise en œuvre sur ces territoires. Cette conséquence a été clairement mise en évidence par le rapport de l'ancien Commissaire européen Pedro SOLBES, auquel on peut emprunter les éléments suivants, relatifs à l'« obstacle majeur » que constitue la discontinuité territoriale au fonctionnement du marché unique dans les RUP<sup>27</sup>. Le document en question analyse la situation des territoires concernés au regard des quatre libertés du marché unique<sup>28</sup>, pour conclure que « la « **fiction** » du marché unique et la « **réalité** » de la discontinuité territoriale paraissent difficiles à combiner »<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Cf. document de travail des services de la Commission, annexe à la Communication de la Commission sur un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives – Communication de la Commission COM (2004) 343 du 26 mai 2004 {COM (2004) 543 final, 6.8.2004, p 11.

<sup>27</sup> « Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique: le rayonnement de l'UE dans le monde ». Rapport au Commissaire européen Michel BARNIER présenté par Pedro SOLBES MIRA, 12 octobre 2011.

<sup>28</sup> Liberté de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux.

<sup>29</sup> Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique, op. cit. p. 21.

Dans l'annexe au rapport de la Commission paru en 2004, l'on peut lire son approche du diagnostic de la situation des RUP et les grandes lignes de la stratégie qu'elle entend privilégier. Ainsi s'agissant du diagnostic, la Commission considère que *« l'analyse économique permet le regroupement de ces facteurs autour des concepts d'accessibilité, de taille et de morphologie territoriale. Dans le cas des régions ultrapériphériques, ces facteurs connaissent des valeurs extrêmes et sont responsables de problème de dépendance économique et d'absence de diversification des activités, ce qui les expose davantage aux aléas de la conjoncture »*<sup>30</sup>.

Ce rapport dénonce, pour ce qui est de l'évaluation des mesures spécifiques prises à l'égard de ces régions, *« les faiblesses des mesures adoptées jusqu'à présent, au regard des attentes présentes, mais aussi au regard des lacunes, qu'il conviendra de combler et des instruments qu'il conviendra de mettre en œuvre pour développer une nouvelle stratégie à l'égard des régions ultrapériphériques. »* Il précise que *« le bilan des mesures à leur égard, quoique très positif laisse apparaître la persistance de contraintes irréconciliables par rapport au développement et à l'intégration des autres régions européennes »*<sup>31</sup>.

La conclusion tirée de cette présentation est la suivante : *« Bien que les raisons de ce constat s'expliquent aisément, il est nécessaire de maintenir et d'approfondir l'objectif d'intégration des régions ultrapériphériques par rapport à l'ensemble de l'Union élargie pour concrétiser le principe d'égalités d'opportunités auquel elles ont droit et qui ne saurait se concevoir d'une manière restrictive. En effet, il serait paradoxal que dans un environnement de globalisation de l'économie, les régions ultrapériphériques ne puissent pas envisager leur développement d'une manière ouverte, tournée vers l'ensemble de l'Union à laquelle elles appartiennent »*<sup>32</sup>.

Cette analyse en termes de fonctionnement du marché unique et de mise en œuvre effective des quatre libertés qu'il implique, a le mérite de démontrer que *c'est au regard du cœur même des objectifs et des politiques de l'Union que doit s'analyser la question du développement des RUP et des outils - notamment juridiques - qui doivent le permettre*, et non pas comme une question qui n'intéresserait que les régions considérées et les États membres dont elles relèvent, et ne concernerait que marginalement les institutions européennes.

C'est cette question centrale pour l'avenir des RUP, et la nécessaire implication des instances de l'Union qui en sont le moteur qui expliquent et justifient le dialogue existant sur ce sujet.

---

<sup>30</sup> Cf. document de travail des services de la Commission, annexe à la Communication de la Commission sur un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives – Communication de la Commission COM (2004) 343 du 26 mai 2004 {COM (2004) 543 final, 6.8.2004, p. 8.

<sup>31</sup> Ibid., p. 10. Souligné par nous.

<sup>32</sup> Ibid., p. 10.



## **2.2 ... qui fonde un dialogue ancien, abondant, mais qui rencontre aujourd'hui ses limites.**

Sans écrire une longue histoire des rapports qui ont fondé ce dialogue, il est néanmoins intéressant d'en souligner la caractéristique la plus visible. Après une première phase plutôt prometteuse et inventive, le dialogue s'est transformé en une relative impasse, où « *co-existent* » la répétition de stratégies finalement peu évolutives par la Commission, d'une part, la constance des demandes et revendications, non ou peu satisfaites des RUP, de l'autre. Ce dialogue s'est, par conséquent, au fil des échanges, transformé en incompréhension mutuelle.

### **2.2.1 Le POSEI : une initiative communautaire prometteuse et considérée comme porteuse d'une stratégie d'intégration différenciée réaliste.**

Dès 1989, sur le fondement de ce qui n'est encore que l'article 227 § 2 du Traité de Rome - qui constitue pourtant une base juridique moins explicitement ouverte sur un traitement particulier des RUP que les dispositions actuelles de l'article 349 du TFUE - apparaît dans les relations entre les RUP et l'Union, le programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), concernant les DOM français (POSEIDOM).

Bien que l'objectif de ce programme, tel que présenté dans l'annexe à la décision du 22 décembre 1989, décline les politiques susceptibles d'en bénéficier<sup>33</sup>, sa mise en œuvre s'est en fait cantonnée au secteur agricole qui en a été ainsi le principal bénéficiaire. Il a concerné pour l'essentiel, l'amélioration de la compétitivité économique et technique des filières agricoles locales en soutenant leur développement, en tenant compte de leurs handicaps, notamment par une compensation des surcoûts auxquels elles sont confrontées.

Fondée sur deux axes d'intervention, l'un constitué par un régime spécifique d'approvisionnement (RSA) qui a globalement vocation à en compenser les surcoûts, l'autre par des procédures classiques de soutien à la production, cette politique a connu des évolutions significatives qui en ont monté la pertinence face aux contraintes et particularités des régions d'outre-mer. Elle a été ensuite étendue aux régions des Canaries et des Açores en procédant de la même logique tout en reposant sur des bases juridiques propres à ces collectivités<sup>34</sup>.

**On voit ainsi que, non seulement un traitement dérogatoire des RUP est possible dans le cadre d'évolutions générales de l'Union, mais qu'il peut aussi contribuer**

---

<sup>33</sup> Cf. Annexe de la décision du Conseil du 22 décembre 1989, (89/687/CEE, JoCE n° L 399, notamment p. 42 et suivantes.

<sup>34</sup> Il s'agit : pour les Canaries de l'article 25 § 4, premier alinéa de l'Acte d'adhésion de l'Espagne et du Portugal et le règlement (CEE) n° 1911/91 du Conseil du 26 juin 1991 et pour Madère de l'article 234 § 3 de l'Acte d'adhésion du Portugal. Cf. aussi la déclaration relative au développement économique des Açores et de Madère annexée à l'acte d'adhésion.

au renforcement des dispositifs spécifiques existant à leur bénéfice dans une logique globale, et leur permettre ainsi de disposer d'instruments, à la fois particuliers et intégrés, pour mettre en œuvre une stratégie propre. Une telle situation, existante, ne peut donc pas être considérée comme contraire à l'intégrité des politiques communautaires, non plus qu'à l'ordre juridique qui les sous-tend puisqu'elle est permise par l'article 349.

C'est sans aucun doute en raison de sa double logique de programmation d'une part, et de regroupement intégré au bénéfice d'une stratégie de plusieurs dispositifs auparavant dispersés de l'autre, que le POSEI est souvent cité en exemple comme pouvant répondre à la revendication d'une stratégie intégrée en faveur des RUP.

Il illustre en effet la possibilité d'élaborer un outil qui dépasse les simples juxtapositions d'instruments plus ou moins adaptés du droit commun des politiques communautaires, mais conçu dans l'objectif de soutenir globalement les programmes d'action de ces régions, en tenant compte de leurs caractéristiques particulières et des projets qu'elles impliquent. Ce n'est pourtant pas dans cette direction que va s'engager la politique en faveur des RUP, telle qu'elle sera proposée par la Commission dans ses stratégies successives. Le rappel de ces étapes essentielles permettra d'identifier les évolutions possibles de ce dialogue et de tenter de lui trouver une issue.

### ***2.2.2 La définition progressive d'une nouvelle stratégie par la Commission***

Dans le droit fil de l'introduction dans le Traité sur l'Union européenne de l'article 299§2 mentionné ci-dessus, le Conseil Européen réuni à Séville les 21 et 22 juin 2002 a invité « *le Conseil et la Commission à approfondir la mise en œuvre de l'article 299, paragraphe 2, du traité qui reconnaît la spécificité des régions ultrapériphériques et à présenter les propositions adéquates pour la prise en compte de leurs besoins spécifiques à travers les différentes politiques communes, notamment celles des transports, et à l'occasion de la réforme de certaines de ces politiques, en particulier de la politique régionale* »<sup>35</sup>.

La Commission a répondu à cette demande par sa communication du 26 mai 2004<sup>36</sup>. Elle en a fait ensuite un bilan dans une communication parue en 2007, qui en précise les perspectives<sup>37</sup>.

#### ***A. La communication du 26 mai 2004***

Dans cette communication qui vise à instaurer un partenariat renforcé avec les régions ultrapériphériques, la Commission place la future stratégie de l'Union à l'égard des RUP dans un double cadre : d'une part, celui de la nouvelle politique de cohésion territoriale à mettre en œuvre pour la période 2007 - 2013 et, d'autre part,

<sup>35</sup> Point 58 des conclusions du Conseil européen de Séville.

<sup>36</sup> COM (2004) 343 du 26 mai 2004, Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques.

<sup>37</sup> COM (2007) 507 final du 12 septembre 2007, Stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives,

celle de la mise en œuvre des autres politiques communautaires.

Cette stratégie générale est par ailleurs fondée sur les trois objectifs majeurs que sont la compétitivité, l'accessibilité et la compensation des autres contraintes ainsi que l'intégration régionale.

On voit que, si des objectifs spécifiques sont bien fixés pour la politique à l'égard des RUP incluant les adaptations des politiques communautaires prévues pour les atteindre, cela ne signifie pas qu'une véritable politique intégrée à l'égard de ces territoires soit envisagée.

**Au titre de la politique de cohésion**, la Commission annonce dans cette communication :

- Le maintien de l'éligibilité probable des RUP aux financements des fonds structurels au titre des trois objectifs de la politique de cohésion renforcée ; ainsi que le maintien du taux d'intervention dérogatoire de ces fonds à hauteur de 85 % ;
- La création d'un « programme spécifique de compensation des contraintes » des RUP, à financer par le FEDER, pour combattre particulièrement les effets du déficit d'accessibilité, de l'étroitesse des marchés intérieurs des RUP et des difficultés environnementales et climatiques. Ce dernier découle du fait que « *le bilan des mesures prises par l'Union à l'égard des régions ultrapériphériques, quoique très positif, laisse (...) apparaître la persistance de contraintes par rapport au développement et à l'intégration que connaissent les autres régions européennes* » et qu'« *il apparaît que certaines politiques communautaires ne prennent pas suffisamment en compte les particularités des régions ultrapériphériques* »<sup>38</sup>.
- La mise en œuvre d'un plan d'action « grand voisinage », pour renforcer l'intégration régionale des RUP à travers le développement de la coopération transnationale et transfrontalière, ainsi que celui des échanges commerciaux grâce à des mesures douanières appropriées.

**Au titre des autres politiques communautaires**, la Commission envisage de mettre l'accent sur :

- des actions liées à la compétitivité et à la croissance des RUP ;
- des actions liées aux contraintes spécifiques des RUP en matière d'accessibilité, de régime des aides d'État et de productions traditionnelles liées à l'agriculture et à la pêche.

Enfin, la Commission conclut cette communication par l'annonce de son intention de mettre en place « *un système global et horizontal d'évaluation plurisectorielle des handicaps des régions ultrapériphériques ainsi que des mesures communautaires* »<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid., p.17.

Au-delà même des mesures ou des intentions qui sont annoncées dans ce document, deux remarques peuvent être faites sur sa teneur, parce qu'elles sont significatives de l'approche de la question des RUP par la Commission, et qu'elles continueront de s'illustrer dans la suite des échanges autour de cette problématique.

- L'approche de la Commission tout d'abord, n'est pas celle de la formulation d'une politique intégrée qui partirait des caractéristiques propres des RUP, formulerait en conséquence des objectifs et mobiliserait les procédures et outils existants pour les atteindre, sans renoncer à les compléter chaque fois que nécessaire par des outils ou procédures nouveaux à la mesure des défis spécifiques qu'elles rencontrent. ***Elle est au contraire fondée sur les outils et les procédures existants (la politique de cohésion, les « autres politiques communautaires »), dans lesquels on s'efforce de faire entrer des actions particulières fondées sur les données propres à ces régions.*** La coexistence de ces différentes actions est alors ***supposée*** constituer une stratégie cohérente et intégrée.
- Au-delà de l'approche très générale de certaines orientations, la Commission exprime nettement et de manière répétitive son attente de voir les RUP et les Etats membres dont elles relèvent davantage utiliser les dispositifs et procédures communautaires existants, par exemple dans le domaine de la formation, de la recherche ou de l'environnement.

On peut voir dans ces deux attitudes de la Commission une réserve implicite sur la manière dont les RUP et les Etats membres dont elles relèvent abordent la question de la politique communautaire à leur égard, et spécialement celle de la mise en œuvre de l'article 349. Cette réserve s'exprime sous la forme d'une invitation à utiliser pleinement les outils - et les financements - existants avant de prétendre à des dispositifs spécifiques ou à des politiques particulières.

**Faire le constat de cette réserve ne signifie pas nécessairement y adhérer, mais intégrer dans l'approche de futures négociations, cette réticence, voire ce refus, de la Commission d'envisager des initiatives réellement spécifiques et novatrices aussi longtemps que les outils de droit commun ne lui semblent pas, à tort ou à raison, utilisés au mieux de leurs possibilités.**

### ***B. La communication du 12 septembre 2007.***

Dans cette communication<sup>40</sup>, la Commission dresse un bilan de la stratégie définie en 2004.

Elle constate que *« au vu de l'article 299 paragraphe 2, du traité CE et de l'adoption de deux communications par la Commission en 2004, la reconnaissance de la spécificité des régions ultrapériphériques... et le développement d'une véritable*

---

<sup>40</sup> COM (2007) 507.

*stratégie européenne à leur égard est devenue une réalité* »<sup>41</sup>.

Sans véritable surprise, ce rapport est jugé « **très positif** », même si les actions spécifiques envers les RUP qui y sont citées peuvent sembler relativement limitées. Y sont évoqués la mise en œuvre de la politique de cohésion - qui ne sort du droit commun que pour les taux de cofinancement et l'allocation spécifique du FEDER allouée aux RUP, la prise en compte de la situation spécifique des RUP dans la réforme des marchés du sucre et de la banane, le traitement préférentiel accordé aux RUP dans le cadre des nouvelles lignes directrices de la Commission sur les aides d'État à finalité régionale (conformément aux dispositions de l'article 107 du TFUE) ainsi qu'une initiative spécifique aux RUP dans le cadre du 7<sup>e</sup> Programme cadre de recherche et de développement technologique (PCRDT).

Notant que si « la majorité des autres actions préconisées par les stratégies de 2004 ont été concrétisées », la Commission observe toutefois que, d'une part, « *les politiques en (...) faveur (des RUP) peuvent encore être améliorées, notamment pour renforcer la cohérence de l'action communautaire* » et, d'autre part, que « *certaines actions envisagées dès 2004 sont encore en phase de développement* », citant notamment la recherche d'une meilleure articulation de l'emploi du FEDER et du FED qui constitue une demande ancienne des RUP pour améliorer leur potentiel d'intégration régionale.

Dans ces conditions, elle considère que « *la stratégie doit désormais entrer dans une phase de maturation visant à saisir toutes les opportunités de la stratégie de 2004* ». Les développements qui suivent pour proposer cette maturation appellent donc essentiellement, et de nouveau, à une meilleure utilisation des instruments existants par les RUP sur la base des objectifs de la stratégie 2004.

### ***C. L'impact de la nouvelle configuration économique de l'Union sur cette nouvelle approche***

Il faut rappeler que la stratégie de 2004 est contemporaine de l'adhésion à l'Union, la même année, ***de dix nouveaux membres, portant ainsi le total de ses membres de quinze à vingt-cinq***. De même, l'évaluation de 2007, coïncide avec l'adhésion des deux derniers membres admis, portant leur total à vingt-sept.

Cette extension de l'Union, si elle ne change évidemment rien à la situation absolue des RUP, a pour double effet d'améliorer leur situation ***relative*** compte tenu du faible niveau de développement des nouveaux arrivants<sup>42</sup>, et de dégrader concomitamment l'acceptabilité politique de mesures audacieuses en leur faveur, compte tenu aussi du caractère résolument continental que ces nouveaux Etat présentent.

Tout en reconnaissant que « *la politique du marché intérieur n'a eu que peu d'effets*

---

<sup>41</sup> Cf. Communication de la Commission sur la stratégie pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives (COM (2007) 507 final, p. 3.

<sup>42</sup> Sur la base des statistiques d'Eurostat, le taux moyen du PIB régional des nouveaux arrivants était de 46% XX alors que celui des RUP est de l'ordre de 65%.

*pour surmonter l'impact de ces entraves dans le processus d'intégration* » la Commission souligne que « *les RUP n'appartiennent plus au groupe des régions les plus pauvres de l'UE élargie* », mais observe que « *la permanence et le cumul des facteurs nuisant à leur potentiel de développement subsistent cependant* ». Elle propose, alors, de réfléchir à l'avenir de la stratégie européenne pour ces régions dans le cadre d'un « *débat avec ses partenaires* », structuré autour de quatre axes suivants, qui répondaient à des demandes exprimées par les RUP et leurs États membres :

- le défi du changement climatique ;
- les enjeux de l'évolution démographique et des flux migratoires ;
- l'agriculture ;
- le rôle des RUP dans la politique maritime de l'UE.

On peut voir dans cette recherche d'une stratégie renouvelée la reconnaissance implicite que le débat sur les RUP doit, dans le cadre nouveau de l'Union à vingt-sept, s'appuyer sur une nouvelle logique.

Elle indique que c'est dans ce contexte d'une Union élargie, que « *ses régions ultrapériphériques doivent non seulement maintenir l'acquis des développements qu'elles ont atteint, notamment grâce à l'action des mesures communautaires, mais en outre, s'inscrire dans une stratégie d'adaptation aux réalités européennes et à leurs réalités spécifiques* »<sup>43</sup>. C'est sur la base de cette constatation que la Commission élaborera ultérieurement sa stratégie 2008, adoptée sous présidence française du Conseil de l'UE.

### **2.2.3 La stratégie 2008 : le cadre d'une approche rénovée**

Cette stratégie a fait l'objet d'une nouvelle communication de la Commission, publiée le 17 octobre 2008<sup>44</sup>. Après avoir fait un bilan succinct des avancées réalisées depuis la communication de 2007, le texte rappelle les conditions et conclusions du débat auquel la Commission avait appelé sur la base de ses précédents rapports.

De ce débat, la Commission suggère de retenir un « *nouveau paradigme* »<sup>45</sup> pour aborder la problématique des RUP ; axé sur la « *valorisation de (leurs) atouts en tant que levier du développement économique*, il doit conduire à un renouvellement de la stratégie qui s'appuiera notamment sur des secteurs à forte valeur ajoutée tels que l'agro-alimentaire, la biodiversité, les énergies renouvelables, l'astrophysique, l'aérospatial, l'océanographie, la vulcanologie ou encore la sismologie *mais aussi sur le*

---

<sup>43</sup> Ibid., p. 17.

<sup>44</sup> « Les régions ultrapériphériques: un atout pour l'Europe », COM (2008) 642.

<sup>45</sup> Cette notion de « nouveau paradigme » peut renvoyer aux théories formulées par Thomas KUHN dans son ouvrage « La structure des révolutions scientifiques », où il expose que la science progresse par une succession de ruptures dans les « paradigmes » communément admis, chacune de ces ruptures appelant une révision en profondeur des théories jusqu'alors admises. De la même manière, un véritable « changement de paradigme » dans le regard porté sur les RUP pourrait justifier une révision en profondeur des instruments et des politiques qui leur sont dédiés, allant bien au-delà de la reconfiguration à la marge des dispositifs existants...

**rôle important des RUP en tant qu'avant-postes de l'Union européenne dans le monde** »<sup>46</sup>.

Pour réaliser les objectifs identifiés dans le cadre de ce « nouveau paradigme », la Commission propose d' « **exploiter les instruments communautaires existants** ».

Elle décline par ailleurs, secteur par secteur, des initiatives censément nouvelles, mais qui se résument pour l'essentiel à des réalisations d'études ou de schémas quand ce n'est pas, comme pour le volet agricole, l'utilisation des procédures et fonds communautaires existants...

Cette nouvelle stratégie présente, indiscutablement, l'avantage nouveau et notable d'aborder la question des RUP pour ce qu'elle est, c'est-à-dire pas seulement celle de régions de l'Union rencontrant des difficultés et subissant des handicaps spécifiques appelant des compensations - et donc des financements communautaires, mais bien celle **d'atouts singuliers et précieux**, complémentaires de ceux de l'Europe continentale, qui peuvent dès lors être valorisés, non seulement au profit de leurs habitants, mais aussi à l'avantage de ceux de l'Union tout entière. La notion « **d'avant-postes** » de l'Union dans le monde peut quant à elle apparaître comme l'annonce d'un rôle potentiellement privilégié accordée aux RUP pour les relations de l'Europe avec leur environnement immédiat.

Les débats à venir montreront toutefois que cette approche peut aussi soulever deux critiques.

- Celle d'abord de ne pas envisager de moyens spécifiques suffisamment puissants pour sa mise en œuvre, en appelant simplement, pour l'essentiel, à l'utilisation de dispositifs existants, qui ont fait, tout à la fois la preuve d'une certaine efficacité et la **démonstration de leurs limites** lorsqu'ils étaient appliqués au cas des RUP sans les aménagements ou les mises en cohérence nécessaires. **On verra que c'est notamment le cas en matière d'articulation entre politiques internes et politiques extérieures.**
- Celle ensuite d'induire le risque, en focalisant l'attention - et donc les moyens - sur des problématiques d'innovation et de secteurs jugés d'avenir, de négliger la persistance des facteurs structurels de handicap qui touchent les secteurs traditionnels des RUP, et donc de rendre encore plus problématique une convergence que les secteurs d'avenir ne peuvent prétendre assurer seuls, sauf éventuellement à (très) long terme.

La publication de cette stratégie a donc été loin de lever tous les doutes et toutes les interrogations de la part des RUP et des États membres dont elles relèvent. Ces doutes et interrogations se sont exprimés, d'une part, dans un document conjoint des RUP publié dans le cadre de leur rencontre des Canaries en octobre 2009<sup>47</sup>, et d'autre part dans le mémorandum conjoint de la France, de l'Espagne, du Portugal et

---

<sup>46</sup> Ibid., p.7.

<sup>47</sup> Mémorandum conjoint des régions ultrapériphériques: les RUP à l'horizon 2020.

des RUP qui en dépendent, publié le 7 mai 2010<sup>48</sup>.

Le premier de ces documents énonce quelques griefs à l'égard de la politique européenne vis-à-vis des RUP, notamment au regard des propres objectifs stratégiques que la Commission s'est donnée.

- En matière de réduction du déficit d'accessibilité, il souligne que la politique à l'égard des RUP se borne pour l'essentiel « à *fournir des orientations en vue d'une utilisation plus efficace (...) de mesures générales relevant aussi bien des politiques de transports, de l'accessibilité numérique, ou encore de l'efficacité énergétique, alors qu'elles mériteraient d'être largement adaptées aux réalités locales* ».
- En ce qui concerne la compétitivité, les mesures européennes sont jugées peu adéquates avec des marchés étroits et éloignés.
- Enfin, les efforts de soutien à l'insertion régionale des RUP ne sont pas jugés à la hauteur des objectifs d'une « *politique de grand voisinage* », annoncée par la Commission, depuis 2004, comme devant y concourir ; aussi, les RUP réclament-ils un « *instrument financier adéquat* » pour conduire cette politique.

En complément de ces observations, le document trace des perspectives sur ce que pourraient être des politiques renouvelées dans ces domaines.

Du mémorandum conjoint des RUP et des États membres dont elles relèvent, on peut retenir en particulier la revendication d'un « **triple équilibre** », parce qu'il semble bien résumer tous les enjeux stratégiques autour de la politique européenne à l'égard des RUP :

- **Équilibre entre le soutien aux secteurs stratégiques d'avenir d'une part, et la compensation des contraintes et des handicaps structurels des secteurs traditionnels de l'autre.**
- **Équilibre entre les volets interne et externe des politiques de l'Union, qui garantisse aux RUP un « équilibre entre l'appartenance au grand marché intérieur et l'intégration dans leurs environnements géographiques respectifs »**<sup>49</sup>. Il s'agit là d'une demande ancienne et importante des RUP, qui concerne l'articulation et la cohérence de nombreux secteurs des politiques européennes : **impact de la politique commerciale sur les activités locales, ou articulation entre politique de cohésion et politique de coopération par exemple**. Il s'agit aussi d'une revendication d'autant plus aiguë que la communication de la Commission de 2004 et l'annonce de sa « *politique de grand voisinage* » d'une part, puis celle de 2008 et la mise en avant des RUP comme « *avant-postes de l'Union dans le monde* », d'autre-part, ont créé à

---

<sup>48</sup> Mémorandum de l'Espagne, de la France, du Portugal et des régions ultrapériphériques: une vision renouvelée de la stratégie européenne à l'égard de l'ultrapériphérie.

<sup>49</sup> Ibid. p. 12.



cet égard des attentes auxquelles il n'a été répondu que par des mesures à « portée très limitée »<sup>50</sup>. Persistent en particulier, de manière récurrente et reconnue par la Commission, des difficultés substantielles d'articulation entre les interventions du FED et celles du FEDER.

- **Équilibre enfin entre « l'adaptation des politiques générales de l'Union et l'adoption d'instruments spécifiques au bénéfice de l'ultrapériphérie »**. Il s'agit sans doute là du cœur du débat - et en particulier de sa dimension juridique - entre la Commission d'une part, les RUP et les États membres dont elles relèvent de l'autre.

Peut-on s'en tenir à une simple adaptation des politiques communautaires aux spécificités des RUP, au risque d'ailleurs que ces adaptations ne soient pas toujours suffisantes, ni cohérentes entre elles ? Ou doit-on rechercher à l'inverse, « de manière exceptionnelle et chaque fois que les circonstances le justifient la création d'un cadre (juridique, politique, financier) qui permette une application flexible des politiques européennes dans les RUP, tenant compte de leur handicaps structurels permanents, ainsi qu'une meilleure exploitation de leurs opportunités et de leurs richesses »<sup>51</sup> ?

Poser la question en 2010, quinze ans après l'apparition des dispositions de l'article 349<sup>52</sup> du TFUE dans l'ordre juridique communautaire, c'est illustrer la persistance d'un certain hiatus entre deux conceptions de l'action en faveur de l'ultrapériphérie, et la stagnation du dialogue entre les acteurs.

#### **2.2.4 La stratégie de 2012 : la confirmation du « nouveau paradigme »**

Le 20 juin 2012, la Commission a publié une nouvelle communication intitulée « les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive »<sup>53</sup>.

Bien qu'elle ne comporte pas de novation véritable, elle doit cependant retenir l'attention en ce qu'elle exprime clairement des positions de la Commission qui, jusqu'à présent, ne résultaient que de manière implicite de ses communications antérieures et de sa pratique à l'égard des RUP. Certes, la politique générale de l'Union, et en particulier la stratégie « Europe 2020 », « doit être pleinement appliquée dans (ces) régions (...), en tenant compte de leurs caractéristiques et contraintes particulières »<sup>54</sup> : il n'est donc pas dans les intentions affichées de les banaliser le moins du monde.

Certes il est toujours précisé que « le Conseil a reconnu la nécessité d'un équilibre

---

<sup>50</sup> Ibid. p.13.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Sous la forme de l'article 299-2 du Traité de l'Union Européenne dans sa rédaction issue du Traité d'Amsterdam.

<sup>53</sup> COM (2012) 287 final.

<sup>54</sup> Ibid. p. 3.

*entre les mesures destinées à compenser les contraintes spécifiques et permanentes des RUP, d'une part, et les mesures visant à promouvoir leurs avantages et possibilités, d'autre part* »<sup>55</sup>, ce qui doit prévenir tout risque de déséquilibre entre le soutien aux secteurs les plus traditionnels et ceux identifiés comme porteurs d'avenir.

Mais, passé ce rappel de principes généraux sur lesquels tous les partenaires ne peuvent qu'être d'accord, deux notations doivent être soulignées, parce qu'elles déterminent les conditions dans lesquelles une future nouvelle approche des relations RUP / Commission peut avoir des chances de se révéler constructive :

- Tout d'abord, dans l'esprit de la Commission, ***c'est des RUP elles-mêmes que doivent venir les stratégies et les projets de développement***. Il n'appartiendrait ainsi à l'Union, et donc à la Commission, que de proposer des occasions et des instruments, mais non de penser à la place des RUP ce que doivent être les moyens de leur croissance. Ainsi, pour la Commission, la stratégie proposée « *offre des possibilités pour toutes les RUP, mais chaque RUP devra trouver sa propre voie vers une prospérité accrue (..)* », ou encore « *les RUP et leurs Etats membres doivent faire tout leur possible pour saisir les opportunités existantes* »<sup>56</sup>. Elle ajoute que pour déterminer sa voie, « *chaque RUP est invitée à élaborer un plan d'action définissant, via des objectifs et des étapes, la manière dont elle envisage de mettre en œuvre la stratégie « Europe 2020 » en tenant compte de sa situation individuelle et des différents instruments disponibles mentionnés dans la présente communication* »<sup>57</sup>.

Exprimé en termes, moins diplomatiques, la Commission attend des RUP moins des revendications récurrentes que des projets, puisque « *les RUP ont la responsabilité de saisir les opportunités qui s'offrent à elles* »<sup>58</sup>.

- Ensuite, la Commission considère que ***les instruments de cette stratégie, tels qu'ils sont issus du cadre général des politiques communautaires, sont globalement suffisants*** pour répondre aux besoins des RUP, sans qu'il soit donc nécessaire de vouloir forger des instruments spécifiques sur la base de l'article 349 ; elle indique sur ce point que « *bien que certains instruments spécifiques d'aide aux RUP aient fait leurs preuves, ces régions sont parfois mieux soutenues par des adaptations des règles de l'UE ou la prise en compte de leurs besoins spécifiques au moment de la mise en œuvre* »<sup>59</sup>.

La stratégie de la Commission est donc explicitement un mode d'emploi pour montrer comment les RUP « *peuvent trouver leur place parmi les nombreuses*

---

<sup>55</sup> Ibid. p. 3.

<sup>56</sup> Ibid. p. 18.

<sup>57</sup> Ibid. p. 18.

<sup>58</sup> Ibid. p. 5.

<sup>59</sup> Ibid. p. 3.

*initiatives contribuant à mettre en œuvre la stratégie « Europe 2020 ».*

La position de la Commission exprimée par cette nouvelle communication pourrait donc être brutalement schématisée par le raccourci suivant: ***moins de revendications - et en particulier moins de revendications au titre de l'article 349 du Traité - et davantage de stratégies propres et de projets.***

On notera au passage qu'elle illustre assez clairement que, au moins autant qu'une question juridique, la philosophie qui sous-tend l'actuelle application de l'article 349 ***paraît bien relever d'un choix politique de la Commission.***

Pour le reste, les évolutions proposées restent modérées. Elle rappelle en premier lieu le « nouveau paradigme » issu de sa communication de 2008, à savoir le fait que les RUP constituent des atouts pour l'Union tout entière.

Deux « axes stratégiques » d'action sont par ailleurs ajoutés à ceux de la stratégie 2004 : le renforcement de la dimension sociale et l'intégration de la « lutte contre le changement climatique dans les politiques pertinentes ». La Commission propose, au-delà, de reconduire des dispositifs existants (comme le cofinancement dérogatoire à 85 % au titre des fonds structurels), et liste les initiatives et politiques communautaires dans lesquelles les RUP devraient, selon elle, venir s'inscrire de manière plus dynamique, non sans avoir rappelé qu'il appartenait « *aux Etats membres et aux autorités régionales concernés (de) s'engager fermement à optimiser le potentiel de chaque RUP* ».

La seule novation pratique - relative - à retenir de cette communication est sans doute celle d'un « *plan d'action* » à élaborer par chaque RUP. Cette trajectoire a été souhaitée par le Commissaire HAHN, notamment lors de son intervention devant le deuxième forum des RUP réuni à Bruxelles en juillet 2012.

A cet égard, il propose que « *chaque région, avec l'État membre dont elle relève, réfléchisse à sa propre capacité à moderniser ses secteurs traditionnels et à se diversifier dans un choix ciblé de nouveaux. Vous devez identifier votre produit (« selling proposition ») propre et unique et construire ensuite un plan d'action pour le réaliser en vous fondant sur les instruments et les fonds disponibles (c'est nous qui soulignons)* » ; il reprend cette proposition lors de la conférence des RUP aux Açores en octobre de la même année.

## **Conclusion**

Explicitée par ces propos, la position de la Commission apparaît donc bien comme ***une fin de non-recevoir adressée à la revendication d'instruments nouveaux ou d'outils spécifiques, et donc à une mise en œuvre plus audacieuse de l'article 349.*** Elle constitue bien un renversement de la charge de la preuve en ce qu'il appartient aux RUP de faire le choix d'une « ***stratégie de développement économique intégrée*** ». De la pertinence de cette stratégie résultera ensuite le choix des moyens et l'identification du ou des vecteurs juridiques susceptibles d'en permettre la mise

en œuvre.

Cette gouvernance de l'Union s'inscrit dans la continuité de la philosophie qui sous-tend son action à l'endroit des régions ultrapériphériques. Il ne s'agit certes pas de dire que rien n'a été fait, mais ces développements témoignent de ce ***qu'après une période de construction et d'inventivité - permettant que des réponses adaptées soient apportées à la situation de ces régions - la nouvelle disposition constituée par l'article 349 n'a pas produit toutes les espérances qui en étaient attendues.***

Aussi convient-il de ne pas négliger la position de la Commission, s'agissant de son interprétation du Traité, d'autant qu'elle en est la « ***gardienne*** », et que par sa compétence exclusive en matière de proposition, elle peut à la fois assurer la fonction de ***moteur ou, au contraire, de frein à son l'application voire à son interprétation.***

Comme nous l'avons rappelé dans des développements précédents, cette approche a été développée tant par le directeur du service juridique que par le directeur général de la DG REGIO, lors de nos entretiens à la Commission, le 18 mars<sup>60</sup> ; elle a donc une place essentielle dans la construction de l'ordre juridique communautaire sous le contrôle, en tant que de besoin, de la Cour de Justice de l'Union européenne.

**Telle est la considération générale qu'il convient d'avoir, désormais, à l'esprit. Si elle devait constituer le cadre de la construction des politiques de développement des régions ultrapériphériques, elle conduirait à une situation de blocage liée à l'interprétation faite par la Commission de l'article 349. Cette approche ne peut, en effet, permettre une application efficace de cette disposition du Traité propre aux régions ultrapériphériques ; elle n'est pas de nature à apporter des réponses adéquates à leur situation sans équivalent dans l'espace communautaire.**

Cette position est d'autant plus préoccupante qu'il est demandé aux régions ultrapériphériques de construire des plans d'action et de définir les priorités stratégiques régionales pour la période 2014/2020. La vision réductrice de l'article 349 ne peut conduire qu'à une impasse si elle se développe dans un cadre aussi réducteur, sans espace de flexibilité et d'inventivité en rapport avec les situations particulières de chacune de ces régions.

Tout plan d'action local sera de fait confronté à l'atomisation et à l'inadaptation de règlements et de mesures qui ne sont pas conçus pour faciliter la mise en œuvre d'une démarche globale de développement, pourtant nécessaire à la mutation et au changement de modèle économique dans ces pays.

C'est pourquoi ce rapport comporte des développements visant, à partir de des anomalies constatées et des besoins impliqués par les situations particulières visées par l'article 349 à permettre, d'inclure concrètement les régions ultrapériphériques dans un cadre nouveau.

---

<sup>60</sup> Cf. ce rapport, p. 15.

### ***III. Au-delà de la base juridique : la définition d'un cadre approprié de traitement de la situation particulière des régions ultrapériphériques***

La législation européenne relative aux spécificités des régions ultrapériphériques a une histoire longue de plus d'un demi-siècle. Malgré des avancées sérieuses permettant une politique de rattrapage et d'investissements structurels, ces politiques n'ont pas permis de doter ces régions d'un cadre réglementaire et législatif fidèle à l'esprit de l'article 349. D'ailleurs, si le standard global de vie a augmenté, la précarité sociale reste extrêmement présente. Structurellement, ces économies régionales sont en graves difficultés. L'ampleur des négociations entre Bruxelles et Paris n'a pas conduit à des solutions suffisamment stables, lisibles et adaptées à ces régions, entretenant ainsi un climat d'incertitude, d'insécurité, voire de suspicions sur les revendications des RUP. C'est cette situation qui, précisément, ne permet pas de sortir de la logique du rattrapage et du handicap pour aller vers une démarche fondée sur la valorisation des atouts et une politique de développement efficace.

Pour remplir la mission, qui nous a été confiée, chaque RUP française a été visitée : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, La Réunion, Saint Martin. A l'occasion de ces visites et des appels à contributions que nous avons transmis aux différentes institutions concernées, des documents d'une grande qualité nous ont été remis ; certains d'entre eux ont été longuement présentés à l'occasion des réunions de travail. Aussi, nous tenons à remercier vivement toutes ces personnes et instances pour la qualité de leurs interventions ou contributions<sup>61</sup>.

Ce travail est le résumé des problématiques et incohérences qu'ils ont présentées lors de nos échanges et la synthèse des idées, propositions et projets développés à cette occasion dans les différentes collectivités visitées.

#### ***3.1 Etat des lieux et situation socio-économique des RUP***

Il convient, au préalable, de présenter de manière délibérément synthétique le contexte social et économique des régions ultrapériphériques françaises. Il ne s'agit aucunement de stigmatiser ces régions, mais de rappeler sans complaisance la situation actuelle.

##### **3.1.2 Le contexte économique et social des RUP françaises : un bilan contrasté**

###### **A. Les sujets de préoccupation**

A la veille de la période de programmation 2014/2020, les régions ultrapériphériques

---

<sup>61</sup> Les développements présentés dans cette partie s'appuient, outre ces entretiens, sur une synthèse de faite par la Représentation permanente française à Bruxelles (au 18 mars 2013) sur « l'ensemble des mesures dérogatoires en faveur des RUP appliquées dans le cadre de la législation actuelle ou envisagées dans le cadre de la révision des politiques européennes pour la fin 2013 ». Nous tenons à exprimer nos plus sincères remerciements à la Représentation permanente pour avoir mis à notre disposition ce document très complet.

ont établi un bilan de la situation économique et sociale de leur territoire qui a vocation à servir de base à l'élaboration de leur projet de développement économique et social pour la période à venir.

Les indications qui suivent ont pour objet de résumer les éléments statistiques essentiels qui rendent compte de la situation des principaux secteurs économiques tels qu'ils se présentaient fin 2012.

Sur un plan général, l'on constate que les marchés du travail se dégradent du fait d'une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi et d'un renforcement du chômage de longue durée. Cette dégradation entraîne un ralentissement de la consommation des ménages dans l'ensemble des régions à l'exception de la Réunion, malgré une hausse modérée des prix, cependant supérieure à la croissance métropolitaine. On observe par ailleurs que l'épargne collectée est en croissance dans l'ensemble des territoires ultramarins.

La crise de la demande à laquelle sont confrontées ces économies génère une dégradation des prévisions d'investissement des entrepreneurs en Guyane, à la Réunion, en Martinique, ou un ralentissement de l'octroi de crédits d'investissement aux entreprises en Guadeloupe.

Le modèle de croissance des régions ultrapériphériques, qui repose jusqu'alors sur la consommation intérieure, semble être à bout de souffle en raison, au-delà de la situation conjoncturelle, de la saturation des marchés ; toutefois la Guyane échappe à ce constat.

La solution réside probablement en partie dans une plus grande ouverture de ces économies vis-à-vis de leurs voisins à fort potentiel de croissance, ce qui devrait conduire, non seulement, à l'augmentation des échanges commerciaux régionaux, mais aussi à la hausse des investissements en provenance et à destination de ces pays, voire à la constitution de filières régionales.

Ce constat pose, cependant, la question du modèle de développement à un moment où les relations avec l'environnement régional suscitent un intérêt renouvelé du fait des stratégies portuaires ou aéroportuaires engagées dans la grande région. Il faut y ajouter les initiatives prises par l'État de susciter et d'accompagner la mise en place d'une diplomatie territorialisée afin de renforcer la représentation des conseils régionaux dans la diplomatie territoriale française et, plus fondamentalement, de permettre une implication réelle des collectivités régionales dans le champ de la diplomatie relative à leur espace respectif de gouvernance au plan économique, social, culturel et environnemental.

## **B. Les signes d'encouragement**

Malgré ce contexte général, plutôt préoccupant, on peut noter, pour chacune de ces régions, quelques signes positifs qui méritent d'être rappelés.

- En Guadeloupe, la dégradation de la conjoncture économique en 2012 ne peut

cache le dynamisme de l'épargne, une légère amélioration dans le secteur du BTP, notamment du fait des investissements portuaires et aéroportuaires. S'y ajoute le dynamisme de l'investissement immobilier.

- Pour ce qui est de la Guyane, les signes porteurs sont l'augmentation sensible des exportations, le dynamisme du secteur de la construction et de l'activité spatiale, ainsi que l'augmentation de la production des industries traditionnelles. L'économie guyanaise profite aussi des investissements réalisés par des opérateurs antillais confrontés à la maturité de leurs propres marchés. Les deux grands enjeux de développement portent sur l'exploitation durable de la forêt et une véritable reconquête et une réelle maîtrise des espaces de gestion des ressources halieutiques.
- S'agissant de la Martinique, les secteurs du BTP et du tourisme souffrent particulièrement de la conjoncture économique ; cependant les grands chantiers portés par les opérateurs publics et le plan d'accompagnement régional adossé au financement européen permettent une dynamisation durable du secteur du BTP. L'on observe aussi une croissance des crédits à l'habitat à destination des ménages.
- En dépit des difficultés constatées à Mayotte, les signaux positifs sont le léger redressement de l'activité dans le BTP et le recul du nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A. On doit cependant noter que l'accession au statut de RUP, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, et les évolutions du régime fiscal et des recettes des collectivités locales, liées au processus de départementalisation, devraient conduire à un cadre de développement rénové qui devra, en toute hypothèse, s'accompagner d'une politique communautaire tenant réellement compte des spécificités de ce territoire.
- A la Réunion, malgré la dégradation du marché du travail et les tensions sociales qu'elle génère, l'investissement des collectivités locales augmente, la balance commerciale s'améliore et la collecte de l'épargne s'accélère.

### **3.1.2 Paradoxes et enjeux du développement des RUP**

Plusieurs rapports ou memoranda de la conférence des régions ultrapériphériques ont démontré le bilan plus que nuancé des mesures communautaires au bénéfice de ces régions, mesures qui aujourd'hui, malgré une volonté de s'adapter aux spécificités locales, n'ont pas permis dans le cadre du PO 2007 - 2013 et des différents outils existants de créer pleinement les conditions d'une application différenciée des politiques européennes dans les secteurs tant traditionnels qu'innovants.

Le critère du niveau du PIB pris comme instrument d'évaluation du développement économique et social ne semble pas constituer un outil pertinent d'analyse. On a pu le vérifier en comparant l'évolution de ces taux à l'analyse du marché du travail et donc à la question de l'insertion des populations dans des trajectoires d'accès à des emplois durables, seul moyen de parvenir à la croissance inclusive que l'Union privilégie

désormais.

Ainsi, si l'on prend le cas de la Martinique, le PIB a augmenté de plus de 37% entre 2000 et 2012 ; dans le même temps, le taux de chômage est demeuré constant entre 21 et 22% alors même que la population augmentait de 6,5%. Très concrètement, le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A augmentait au même rythme que la courbe de diminution du nombre d'offres d'emploi entraînant un renforcement des déséquilibres sur le marché du travail et l'installation d'un chômage de longue durée.

Paradoxalement, alors même que plus de 1,2 milliards de fonds européens était investi sur le territoire, le déficit commercial continuait de s'accroître avec un taux de couverture ramené à 9,6% en 2012.

Alors que les exportations en valeur, hors produits pétroliers, diminuent de manière régulière pour passer sous la barre des 200 millions depuis 2006 (à l'exception de l'année 2010), les importations en valeur hors produits pétroliers augmentent pour atteindre des niveaux proches de 2 milliards, ces trois dernières années contre 1,6 milliard au début des années 2000. Ces chiffres traduisent une dégradation de la balance commerciale et du taux de couverture des importations par les exportations passant de 14,7 % en 2000 à 9,6% en 2012. Ce constat est validé par la hausse des importations de biens de consommation qui passe de 315,8 millions d'euros en 2000 à 366,7 millions d'euros en valeur en 2012, tout comme la hausse des importations de biens d'équipement qui passe de 542 millions à 635 millions d'euros.

Il convient de noter la part modeste du secteur industriel (7,5 % de la valeur ajoutée) en contraste avec celle du secteur des services qui contribue pour 82 % à la valeur ajoutée.

Ce constat n'est pas isolé. Pour la plupart des RUP, on note la faiblesse de l'impact des fonds structurels sur l'emploi et la croissance, alors même que la croissance des PIB confirme une création de valeur ajoutée. Les chiffres alarmants du chômage, et en particulier du chômage des jeunes, la chute de la production locale au profit de l'importation posent, d'emblée, la question de la répartition de cette valeur ajoutée sur les territoires et, par ricochet, de l'efficacité des instruments juridiques et financiers européens même adaptés.

Face à ce constat, il convient aujourd'hui d'aller plus loin et de réfléchir à de nouvelles voies pour une meilleure déclinaison de l'article 349 du Traité. En particulier, il s'agit d'aller au bout de la démarche demandée par la Commission dans sa communication « les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive » en mettant en place pour chaque RUP, non pas un plan d'action, mais bien une politique de développement économique intégrée définie à l'échelon régional, s'appuyant sur des objectifs répondant aux véritables enjeux de ces régions. Pour atteindre cet objectif, et au-delà des outils juridiques et financiers communautaires à adapter, seule la mise en place d'un cadre spécifique sera de nature à intégrer **une dynamique globale de projet.**



La plupart des RUP sont confrontées aux mêmes difficultés : emploi, croissance, dépendance économique, taille critique des marchés et intégration régionale. De ce fait, le projet de transformation économique doit se focaliser sur des objectifs forts et mesurables.

### **3.2 Renforcer les politiques sectorielles : 42 propositions**

#### **3.2.1 La filière agricole**

L'agriculture bénéficie d'un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) actuellement fondé sur les articles 42§1, 43§2 et 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Depuis 2006, le POSEI remplace pour les RUP le premier pilier de la PAC à travers deux instruments que sont le régime spécifique d'approvisionnement (RSA) et les mesures en faveur des productions agricoles locales (MFPA).

Le POSEI agricole pose en lui-même une série de difficultés. D'abord, il profite à des productions limitées, banane et canne essentiellement ainsi que, de manière partielle, à l'élevage. En Martinique par exemple, moins de 25% des agriculteurs en bénéficie ; 45% d'entre eux sont dans le secteur de la banane. Le dispositif favorise ainsi de manière insuffisante la diversification de la production restreignant le développement des marchés à destination de la consommation locale, ce qui a pour effet de renforcer la dépendance vis-à-vis des importations.

Ensuite, si le régime POSEI a permis à certaines filières de combler leurs retards structurels et de pénétrer le marché intérieur européen tout en assurant des revenus stables aux producteurs, il est aussi strictement limité aux produits agricoles au sens de l'OCM, excluant de ce fait les produits issus par exemple de la pêche, de l'aquaculture ou du bois alors que ce sont des secteurs à fort potentiel de croissance.

**Proposition n°1 :** Etendre le dispositif du POSEI à la filière de diversification de la production agricole, en favorisant notamment le soutien aux petites exploitations, l'incitation à l'installation de jeunes agriculteurs, le soutien aux productions de fruits et légumes lesquelles bénéficient d'un fort potentiel de développement local. L'objectif est de renforcer la production endogène, et de dynamiser ainsi l'économie locale.

**Proposition n°2 :** Etendre l'éligibilité du POSEI aux produits régionaux à forts potentiels de type label pays : Le ilang-ilang à Mayotte ; le cacao, le café, la vanille, le sucre, le grand arôme en Martinique, etc.

**Proposition n°3 :** Dans le domaine de l'élevage qui n'est couvert que de manière très partielle, il apparaît nécessaire d'accompagner l'accès au marché intérieur par un soutien à l'abattage, à l'encadrement et la mise en place, par les autorités nationales, d'un système de soutien à la trésorerie des producteurs.

### 3.2.2 La filière canne-sucre-rhum

Bien que l'article 349 soit cité dans la décision 659 du Conseil du 9 octobre 2007, les producteurs sont confrontés à une double interprétation restrictive de cet article par la Commission :

- il s'agit d'une part de la contestation par le service juridique du mode de calcul de l'aide fiscale en voulant limiter les surcoûts constatés et en excluant l'aide pour l'accès au marché communautaire ;
- il s'agit d'autre part de l'application stricte des aides d'Etat à finalité régionale avec les principes de limitation dans le temps, de dégressivité et de proportionnalité avec une aide limitée aux seuls surcoûts. Cette application restrictive de l'article 349 conduit à une insécurité juridique permanente préjudiciable au développement de la filière et des investissements.

**Proposition n°4** : Proroger le régime fiscal applicable au Rhum traditionnel des départements-régions d'outre-mer, au-delà du 31 décembre 2013 (volet fiscal et volet aide d'Etat).

**Proposition n°5** : Concernant le taux réduit d'accise sur le rhum traditionnel produit dans les DOM et au regard de la position actuelle de la Commission, définir une stratégie crédible et argumentée pour permettre que soit trouvée une solution à ce dossier sans pénaliser les acteurs de la filière.

**Proposition n°6** : Maintenir et renforcer le POSEI pour la filière canne-rhum afin de stabiliser les mesures de dérogation fiscale et étendre la mesure à la dimension « politique commerciale » de l'article 349 par un accompagnement à l'accès au marché intérieur.

### 3.2.3 Le secteur<sup>63</sup> de la pêche

Cette activité est évidemment essentielle pour les RUP au regard de l'importance des surfaces maritimes concernées. Elle souffre cependant d'un véritable déni de l'article 349 qui est absent des considérants de la Politique commune de la pêche et de la base juridique du futur Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP), d'où une interprétation extrêmement restrictive des spécificités outre-mer dans cette politique.

De cette situation découle plusieurs conséquences :

- l'interdiction des aides directes ou indirectes à l'acquisition ou à la construction de navire alors que des besoins importants existent en matière de renouvellement de la flotte, d'adaptation des navires, de respect des normes de sécurité, d'efficacité des normes énergétiques.

---

<sup>63</sup> Nous employons à dessein l'expression « secteur » pour bien signifier qu'il n'existe pas de filière organisée dans les domaines concernés.

- Une concurrence inégale et déloyale avec les pays périphériques, aggravée par des accords de pêche européens négociés et adoptés sans consultation des collectivités locales. C'est le cas, en Guyane et à la Réunion par exemple, où des licences communautaires de pêche sont attribuées à des pays tiers. Ces licences communautaires sont gérées depuis Bruxelles et Paris de façon totalement déconnectée des réalités du terrain.
- En Guadeloupe et Martinique, la situation est aggravée par la pollution des fonds marins par la chlordécone. Un tiers des côtes martiniquaises est ainsi interdit de toute possibilité pêche.
- La taille des embarcations des flottes actuelles dans l'ensemble de ces pays n'étant pas adaptée à la pêche hors zones côtières, la ressource n'est pas impactée par l'activité de pêche dans des proportions équivalentes à l'Europe continentale.

Il n'existe donc pas de POSEI pêche dans sa globalité. Ce dernier n'est que partiellement appliqué en Guyane, pour la crevettes, les poissons blancs frais et congelés, et « toléré » à la Réunion, par le biais de la PAC et à travers l'Association réunionnaise interprofessionnelle de la pêche et de l'aquaculture (ARIPA). Il faut rappeler que l'Espagne et le Portugal en bénéficient totalement à travers les Canaries, Les Açores et Madère. L'exclusion de la Guadeloupe, de la Martinique et de Saint Martin, de ce point de vue, pose problème.

**Proposition n°7 :** Mettre en place un vrai POSEI pour la pêche et l'aquaculture afin de renforcer la compétitivité des entreprises dans cette filière sur l'ensemble des RUP françaises, et permettre ainsi l'extension de la compensation à l'ensemble des surcoûts auxquels la filière pêche et aquaculture est confrontée. Ce régime devra notamment intégrer les dispositifs d'aides aux matériels (filets, panneaux de chalus, bouées, matériels de navigation, emballage cartons, etc.) et aux produits issus de la seconde transformation des produits de la mer.

**Proposition n°8 :** Réactiver les aides à la construction et à la rénovation des bateaux et maintenir les aides à la modernisation, à la reconversion et à la diversification.

**Proposition n°9 :** Rendre plus souple la gestion des segments de flotte, par l'autorisation de transfert d'un quartier à un autre. Un tel mécanisme est rendu nécessaire par la proximité des bassins et des ressources halieutiques, en particulier dans la ZEE Antilles-Guyane.

**Proposition n°10 :** Mettre en place des mécanismes d'aides à l'équipement en dispositifs de concentration de poissons.

**Proposition n°11 :** Mettre fin à l'exclusion du secteur pêche et aquaculture de l'aide au fret pour les coopératives d'approvisionnement et les fermes aquacoles ; pour l'aquaculture, accompagner les surcoûts à l'approvisionnement des compléments alimentaires.

**Proposition n°12 :** Intégrer les RUP dans les marchés régionaux par l'accompagnement du commerce intra-RUP ainsi que par la compensation des surcoûts liés à l'exportation des produits de la pêche à destination de l'UE ou des pays tiers.

**Proposition n°13 :** Mettre en place un conseil consultatif régional, par bassin, comme proposé par le Parlement européen.

**Proposition n°14 :** Mettre en place des aides spécifiques pour la construction de ports, de sites de débarquement et de hall de commercialisation.

**Proposition n°15 :** Lever l'application du régime d'entrée et de sortie de flotte

**Proposition n°16 :** Initier sans délai des études scientifiques visant à rendre compte de l'état de la ressource afin de renseigner les autorités communautaires en charge de la pêche et permettre qu'une réponse adaptée soit donnée au problème des caractéristiques de la flotte.

### **3.2.4. Le secteur forêt-bois**

Le secteur forêt-bois souffre d'un manque de soutien alors même qu'un fort potentiel de développement existe dans ce domaine, plus particulièrement en Guyane, mais aussi dans les autres RUP. L'industrie de l'agroforesterie constitue de ce point de vue un véritable enjeu et doit être appréhendée comme une filière d'avenir. De très nombreuses adaptations sont néanmoins nécessaires. Les exemples qui suivent en sont autant d'illustrations.

- La redéfinition de l'agroforesterie afin de mettre en place des mesures adaptées à la vocation forestière de la Guyane mais aussi à sa vocation fruitière.
- L'adaptation des mesures agroenvironnementales (MAE) pour préserver les cultures traditionnelles et prendre en compte les aléas climatiques ainsi que le coût des entrants.
- L'adaptation des critères physiques et bioclimatiques qui permettent de qualifier les zones défavorisées simples (ZDS).
- Veiller à ce que les mesures « forêts » définies aux articles 22 à 27 du règlement développement rural soient bien applicables aux forêts tropicales quel que soit le type de propriété<sup>64</sup>.

**Proposition n°17 :** Extension du mécanisme POSEI à la filière forêt/bois notamment en Guyane pour aborder globalement l'ensemble des contraintes réglementaires et obtenir les aides spécifiques nécessaires à l'organisation et au développement de cette filière.

---

<sup>64</sup> Comme l'indique le document de cadrage de la Représentation française auquel nous empruntons cette considération.

### 3.2.5 Le secteur des déchets

La valorisation des déchets constitue une filière économique d'avenir pour les RUP, aujourd'hui totalement inexploitée. Il s'agit pourtant d'un secteur de croissance et potentiellement créateur d'emplois. Les carences sont nombreuses et ont été dénoncées dans l'ensemble des régions visitées. Notons en particulier :

- l'absence de stratégies inter-régionales pour les déchets valorisables contribue à ralentir le développement d'une filière d'avenir.
- L'absence d'une aide au fret ou d'aide spécifique à la filière déchet pour les échanges intra-RUP et RUP-pays tiers. L'aide spécifique existante concerne seulement les échanges avec l'Europe continentale pour les produits dits dangereux, ce qui conduit à devoir les ramener vers l'Europe.
  - o En ce qui concerne les déchets dangereux, nous nous trouvons dans l'impossibilité de les valoriser localement puisqu'ils doivent être exportés en Europe pour être traités conformément au règlement CE 1013/2006 du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets. D'ailleurs, certains produits, non dangereux à l'entrée des territoires, deviennent dangereux à leur sortie, avec toutes les contraintes afférentes aux produits dangereux, comme par exemple les VHU et les déchets électriques et électroniques (DEE) dont le traitement pourrait être optimisé sur place dans un contexte de valorisation et de mutualisation régionale de la ressource. Ces produits ne peuvent être optimisés et valorisés localement, faute de mesures de soutien. Ils subissent le même sort que les produits dangereux par un transfert vers les pays de l'OCDE.
  - o Les déchets non dangereux issus du tri (verre, plastique, cartons, etc.) ne peuvent pas être traités sur place du fait des petits gisements générés sur chaque territoire et de la faible rentabilité de leur valorisation locale, c'est toute la filière qui se retrouve pénalisée dans son développement, y compris les déchets considérés comme matières premières et faute d'une stratégie intra-régionale avec les pays tiers et/ou avec une autre RUP.
- Les cas de la Réunion et de Mayotte se trouvent aggravés par l'absence de liaisons directes avec l'Europe, d'où un système de déclarations dans chaque port de pays traversés, ce qui alourdit et renchérit le transfert.

**Proposition n°18 :** Renouveler l'aide spécifique et mettre en place une filière régionale de valorisation des déchets par bassin. Les échanges RUP-RUP, mais aussi RUP-pays tiers, doivent bénéficier de mesures spécifiques d'aide afin à favoriser la mutualisation des déchets et des matières premières qui en sont issues, par l'obtention d'une masse critique valorisable. Il s'agit de faire évoluer le principe du désenclavement économique au sein des bassins territoriaux de proximité et de

développer ainsi une niche industrielle actuellement inexploitée.

**Proposition n°19 :** Adapter le statut des déchets pour parvenir à un ancrage industriel à partir de leur valorisation dans chaque bassin régional.

**Proposition n°20 :** Mettre en cohérence les volets internes et externes de la politique de valorisation des déchets, sur le plan de la coopération économique.

**Proposition n°21 :** En ce qui concerne la Réunion, mettre en place des mesures d'adaptation des obligations déclaratives associées au transfert vers l'Europe.

### 3.2.6 Le secteur de l'énergie

Les régions ultrapériphériques présentent un contexte énergétique particulier dans le cadre européen. La situation géographique exceptionnelle de ces régions au regard des sources d'approvisionnement en produits fossiles essentiels aux économies et sociétés locales, et les conditions de leur production et consommation énergétique, entraînent dans ces régions des surcoûts :

- De par leur éloignement et leur insularité, elles se présentent comme des **zones non-interconnectées (ZNI)**, en particulier au réseau électrique européen dont la production de masse, en partie nucléaire, permet d'atteindre des coûts énergétiques très concurrentiels. Les surcoûts de production électrique dans les territoires français concernés portent à 40% environ la part de la **contribution au service public de l'électricité (CSPE)** que les scénarii d'EDF SEI ZNI estiment à 1400 M€ d'euros pour l'année 2015 (pour l'ensemble du territoire national) alors que les investissements nécessaires à la transition du réseau électrique martiniquais, par exemple, vers une production intégralement renouvelable sont de l'ordre de 1070 M€
- Des facteurs objectifs liés à l'ultrapériphéricité de ces régions, et en particulier leur insularité et la taille de leurs marchés énergétiques, de leurs réseaux électriques et la quasi-exclusivité des énergies fossiles pour les déplacements et la production électrique, imposent aux opérateurs, aux producteurs et aux consommateurs des RUP des contraintes supplémentaires qui handicapent lourdement leurs activités.
- De même, **les besoins en énergie pour les déplacements ont augmenté** dans ces régions du fait :
  - du **développement économique**, de la transition sectorielle (explosion du tertiaire), de la pression démographique et des modes de déplacements qui en ont découlé,
  - et de l'**aménagement** et de l'urbanisme local, plus récemment maîtrisés que sur le continent qui ont rendu l'organisation des transports en commun plus coûteux.

Or, la quasi-totalité de ces besoins sont assurés par des énergies fossiles.

Ainsi, un nouveau modèle de développement s'impose pour les raisons suivantes :

- Afin de garantir la sûreté énergétique des RUP face aux tensions des marchés fossiles mondiaux et de pallier les surcoûts induits par le caractère ultrapériphérique de ces régions,
- Parce que l'opportunité socio-économique majeure que représentent les technologies de valorisation des énergies renouvelables et de maîtrise de la demande d'énergie (MDE) - en particulier l'efficacité énergétique, mais aussi l'utilisation des nouvelles solutions de stockage pour l'autonomie des sites et les déplacements électriques - sont aujourd'hui une occasion majeure de diminuer cette fragilité financière tout en répondant à la solidarité nationale par le développement de nouveaux services, filières et solutions sur ces territoires, afin qu'ils puissent être des relais de croissance grâce à l'export.
- Car il y a un **frein majeur** : la **capacité limitée d'investissement de l'Etat et d'EDF** dans le contexte financier global actuel et le contexte de transition énergétique incluant, en particulier, la question nucléaire.
- Car il est aujourd'hui possible, par quelques évolutions des relations et mécanismes entre les acteurs de débloquer la situation.
- Car plusieurs exemples démontrent aujourd'hui la faisabilité technique, économique et financière des énergies renouvelables dans les RUP, par exemple : la géothermie en Guadeloupe ; l'hydraulique en Guyane ; le solaire thermique et photovoltaïque ; la biomasse et l'hydraulique à la Réunion ; l'Energie Thermique des Mers (ETM).
- Car les RUP se sont aujourd'hui dotées de véritables stratégies de développement énergétique.

Face à cette situation, il convient d'arrêter des mesures spécifiques dans le domaine énergétique pour remédier aux difficultés liées à l'ultrapériphéricité, notamment l'éloignement, l'isolement, la faible superficie, le relief et le climat difficile et la dépendance économique vis-à-vis de certaines technologies qui ne peuvent être produites localement aujourd'hui. Seraient concernés :

- Les produits, services et matières premières nécessaires à la **production des énergies renouvelables** : énergies solaires (photovoltaïques, thermiques et thermodynamiques), éoliennes, énergies hydroélectriques, production d'énergie à base de déchets, biomasse, géothermie, énergies marines.
- Les solutions, produits et services pour l'utilisation rationnelle de l'énergie à travers le stockage (chimique : batterie, gravitaire, pneumatique...), la maîtrise de la demande énergétique (efficacité énergétique du bâti et des activités), développement des réseaux intelligents.

Ce régime spécifique aurait pour objectifs :

- D'amener les investissements faits dans les RUP à des rentabilités équivalentes au reste de l'Union, voire supérieures afin d'attirer les investissements massifs pour la production locale et la structuration des filières endogènes. Le refus du Conseil d'Administration d'EDF de financer le projet de géothermie à la Dominique pour rentabilité insuffisante a été la dernière et plus puissante démonstration de la nécessité de l'évolution de la maîtrise d'ouvrage et du mode d'investissement pour ce secteur.
- De compenser les surcoûts d'acheminement et de commercialisation, ce dispositif étant subordonné à une répercussion effective de l'avantage économique jusqu'à l'utilisateur final.
- De faciliter, fluidifier et diminuer le coût des échanges avec leur environnement immédiat hors Union.

Ce régime spécifique pourrait permettre la réalisation de projets très structurant dans le domaine de l'énergie, de portée régionale et interrégionale dont on peut donner deux illustrations.

- L'expérience GERRI<sup>65</sup> à la Réunion, programme qui a fait l'objet d'une contractualisation avec l'Etat. Il vise à développer la production d'énergie renouvelable, la maîtrise de la consommation énergétique, le développement de transport collectif, le développement d'un tourisme responsable et durable dans une approche globale, concertée, expérimentale et à partir d'une gouvernance innovante.
- La stratégie de développement énergétique martiniquaise fondée sur une stratégie en faveur de l'autonomie énergétique à partir d'une dynamique locale de développement et de valorisation des potentiels.

**Proposition n°22** : Mise en place d'un POSEI énergie pour intégrer une stratégie de développement innovante dont on précisera la logique plus loin<sup>66</sup>. Il s'agit-là d'un enjeu d'avenir vital pour les RUP tant dans la dimension économique que sociale ou environnementale

### 3.2.7 Le secteur du tourisme

Ce secteur souffre de graves difficultés liées à un contexte concurrentiel défavorable dans la plupart des RUP françaises. Cela s'explique par une différenciation des masses salariales qui représentent 40 à 45% du coût d'exploitation en Martinique et Guadeloupe contre 15% dans les pays avoisinants. Le coût du travail dans les RUP est jusqu'à 10 fois supérieur. Ainsi, malgré un potentiel fort et des efforts considérables mis en œuvre, au plan local, le développement de l'industrie touristique demeure insuffisant. En 2012, le nombre de passagers dans les aéroports a diminué de 2.8% en Guadeloupe, 1.6% en Guyane, 3.5 % en Martinique,

<sup>65</sup> Green Energy Revolution : Reunion Island

<sup>66</sup> Cf. infra, point 3.3.3.



1.4% à la Réunion. Si la petite et moyenne hôtellerie résiste, grâce à des efforts d'adaptation, la grande hôtellerie est en souffrance. Elle est la première victime d'une saisonnalité de plus en plus marquée. Le tourisme est pourtant une filière capable, par ses effets d'entraînement, de créer une dynamique de croissance pour de nombreux autres secteurs économiques. L'enjeu est donc considérable dans des pays où le chômage reste très élevé. Il convient d'agir notamment :

- sur l'attractivité de chaque région en améliorant les infrastructures, notamment en matière de transport aérien et terrestre ;
- sur l'amélioration de l'accueil ;
- sur la valorisation patrimoniale aussi bien historique que naturelle ;
- sur la promotion culturelle ;
- sur la multi-destination ;
- sur la mise en œuvre de mécanismes d'accompagnement des surcoûts liés à la forte saisonnalité.

**Proposition n°23 :** Créer un dispositif de type POSEI pour la filière touristique, adossé à des clusters de services et d'approvisionnement ainsi qu'à des pôles d'excellence.

**Proposition n°24 :** En ce qui concerne l'Etat : étendre le dispositif crédit d'impôt compétitivité des entreprises (CICE) aux filières d'avenir dont le tourisme.

### **3.2.8 Les connections interrégionales et transfrontalières**

Les RUP françaises sont confrontées à des handicaps sérieux liés à l'absence de liaisons aériennes ou maritimes capables d'assurer une interpénétration suffisante des flux de marchandises et de personnes. Cette situation pénalise considérablement l'intégration économique régionale.

**Proposition n°25 :** Ouvrir l'accès des RUP aux aides au désenclavement de type RTE-T dans les relations entre les RUP et certains pays tiers. Une mission d'expertise devrait être ouverte par le gouvernement français pour étudier la faisabilité d'une telle initiative.

### **3.2.9 Les entreprises**

Les contraintes particulières auxquelles les outre-mer sont confrontés, dont les très petites entreprises, l'absence de fonds de roulement, les contraintes de compétitivité ouvrent en droit national comme en droit communautaire, des possibilités d'adaptation du droit applicable aux entreprises et aux activités économiques.

Il convient de prendre en compte la spécificité de l'entrepreneuriat en outre-mer en facilitant la production de normes juridiques accessibles et adaptées, sans porter atteinte au droit du travail.

**Proposition n°26** : Créer un statut de l'entreprise ultramarine.

### 3.2.10 Les adaptations et dérogations au titre des financements européens

Sans être exhaustif, de nombreuses discussions sont en cours entre, d'une part, le Conseil, la Commission et le Parlement, d'autre part, la France et ses régions, quant au maintien, à l'élargissement ou à l'atténuation de ces mécanismes d'intervention communautaire<sup>67</sup>. Nous nous contenterons de rappeler quelques points sur lesquels les négociations achoquent encore, risquant d'aboutir à une diminution de la flexibilité des financements dont bénéficient partiellement les RUP<sup>68</sup> :

- La diminution du taux maximum de cofinancement qui passe de 85% à 75% dans le cadre du développement rural ;
- L'augmentation à 25%, contre 10%, de l'enveloppe FEADER dédiée aux mesures environnementales ;
- L'instauration d'une contrainte consistant à consacrer au moins 50% de l'allocation spécifique additionnelle du FEDER à la diversification et la modernisation des économies des RUP ;
- L'instauration de la concentration thématique prévoyant l'obligation d'attribuer 50% des ressources au titre du FEDER à quatre objectifs thématiques obligatoires que sont : recherche et innovation ; numérique ; compétitivité des PME ; transition vers une économie faiblement productrice de CO<sub>2</sub>. Or, d'après les simulations, la plupart des RUP ne pourront atteindre que 20 à 25% de ces objectifs.
- La sous-valorisation de la dotation forfaitaire allouée à Mayotte qui sera RUP à partir du premier janvier 2014. Ce montant ne correspond pas à celui qui devrait normalement lui revenir. Dans le cadre des programmes spécifiques et transversaux, Mayotte doit bénéficier pleinement des avantages tirés de son nouveau statut de RUP puisqu'elle en supportera les contraintes.

**Proposition n°27** : Lever la contrainte des 150 km pour l'éligibilité à la coopération transfrontalière, parfaitement inadaptée au contexte géographique des RUP.

**Proposition n°28** : Alléger la procédure de vérification du respect des règles d'aides d'Etat<sup>69</sup> lors de l'octroi d'une aide au fonctionnement au titre de l'allocation spécifique additionnelle du FEDER au profit des RUP, en l'alignant sur la procédure simplifiée du programme POSEI.

**Proposition n°29** : Exempter de notification<sup>70</sup> certains types d'aides au fonctionnement, notamment les compensations de surcoûts liés aux transports de

---

<sup>67</sup> Pour mémoire, ce rapport n'intègre pas d'analyse sur l'octroi de mer qui fait l'objet d'études et d'analyses différenciées. Voir notamment le rapport n° 659 du 29 janvier 2013 des députés Mathieu HANOTIN et Jean-Jacques VLODY, au nom de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale, sur l'octroi de mer.

<sup>68</sup> Une partie des éléments abordés ici s'appuient sur le document de synthèse de l'état des négociations réalisé par la Représentation française à Bruxelles, déjà cité.

<sup>69</sup> Comme le propose le mandat de négociation du Parlement adopté en juillet 2011.

<sup>70</sup> Comme l'exprime le ministre des outre-mer dans un courrier daté du 11 avril 2013.

marchandises et celles dont le montant d'aide par bénéficiaire n'excède pas 10% du chiffre d'affaires annuel net.

**Proposition n°30:** Au niveau national, créer un dispositif d'avance ou de préfinancement des aides européennes pour améliorer la trésorerie des opérations financées.

### 3.2.11 Portée et limites de la politique de coopération<sup>71</sup>

Bien que soucieuses de parfaire leur intégration dans leurs espaces géographiques régionaux, notamment sous l'angle d'une politique de bon voisinage, les régions ultrapériphériques ont fait valoir auprès des instances de l'Union les caractéristiques négatives, et les vrais dangers que comportaient certains aspects de sa politique commerciale et de sa politique de coopération ; elles ont invité celles-ci à prendre en compte leur situation particulière dans le cadre de ces politiques.

Les principales préoccupations portent sur les aspects suivants :

- Les accords de partenariat économique, dont l'objet est de promouvoir les intérêts de l'Union dans le monde, sont des instruments qui, à certains égards, peuvent comporter des incidences négatives sur le développement des RUP. Ces incidences tiennent à l'identité des productions de ces régions avec les pays de leur environnement et à la différence de coûts de production ;

- La politique de grand voisinage, la mondialisation de la production commerciale de l'Union ont des logiques qui ne tiennent pas toujours compte de la réalité des situations socio-économiques des régions ultrapériphériques et dont les effets ne sont pas appréciés sur le terrain par le recours à des études d'impact préalables à la mise en œuvre des politiques européennes, complétées ou corrigées, à des dates convenues, par un suivi de leur application, évaluant chemin faisant les effets du dit accord afin d'étudier la possibilité de déclenchement de mesures de sauvegarde.

Dans le cadre de sa réflexion sur « Régio 2020 », la Commission propose de recourir à un indice de vulnérabilité à la mondialisation, aucun instrument spécifique n'est prévu pour les évaluations des défis qui se posent aux RUP alors que depuis 2007, dans le rapport de la Commission (COM - (2007) 507final, il est demandé qu'il soit tenu compte de la vulnérabilité des marchés des RUP et de certaines de leur productions.

Enfin, les RUP françaises souffrent de déficits commerciaux extrêmement forts, comme indiqué précédemment. La création de filières d'avenir et leur promotion ne peut se faire sans créer les conditions d'un positionnement sur les marchés d'exportation.

**Proposition n°31 :** Créer une méthodologie d'identification de la vulnérabilité des

---

<sup>71</sup> Ces points ont été amplement développés dans les memoranda des RUP, il n'en est fait état dans ce rapport que pour en rappeler l'historique. Voir notamment le mémorandum conjoint des RUP du 14 octobre 2009, de Las Palmas de Gran Canaria et leur contribution du 28 février 2011 à la consultation de la Commission « vers un acte pour le marché unique » (COM) 2010 608 final du 27.10.2010, suite à la XVIIème conférence des RUP

RUP aux politiques extérieures de l'Union.

**Proposition n°32** : Prévoir une coordination FED-FEDER ainsi qu'une meilleure articulation entre le FEDER et l'instrument de financement de la coopération au développement (IFCD), notamment dans le programme géographique « Brésil ».

**Proposition n°33** : Mise en place d'une étude d'impact préalable à la négociation des accords internationaux permettant d'en identifier et d'en apprécier les effets sur les économies des régions ultrapériphériques.

**Proposition n° 34** : Prévoir, pour les accords internationaux en cours d'application, des études périodiques permettant d'évaluer leurs effets afin d'étudier la possibilité de déclencher des mesures de sauvegarde du fait de la vulnérabilité des marchés des RUP.

**Proposition n°35** : Au niveau de l'Etat, renforcer l'initiative du ministre des affaires étrangères Laurent FABIOUS en matière de diplomatie territorialisée incluant un volet économique dans une dynamique de coopération renouvelée pour les RUP (dans le cadre de l'acte III de la décentralisation)<sup>72</sup>.

**Proposition n°36** : Créer, dans les RUP et à l'initiative de l'Etat et des collectivités, des zones franches d'exportation s'appuyant sur des plateformes logistiques.

### **3.2.12 L'adaptation des normes européennes : une condition du développement des régions ultrapériphériques dans leurs bassins transfrontaliers**

Dans le cadre de cette mission et au cours de nos visites dans les différentes collectivités d'outre-mer, nous avons pu constater que la question des normes était au cœur de toutes les problématiques de développement. Nos interlocuteurs ont été unanimes pour mettre en cause le caractère contraignant et bloquant d'une application mécanique des normes issues de la réglementation européenne dans des contextes qui ne tiennent pas compte de la réalité géographique des RUP.

Certes, les normes protègent et sécurisent, aussi bien les producteurs que les consommateurs. Mais, mal ajustées aux caractéristiques propres des marchés qu'elles régulent, elles peuvent aussi créer des désavantages concurrentiels pour les régions d'outre-mer, dès lors que ces dernières sont insérées dans des bassins à forts contrastes socio-économiques. L'absence d'adaptation et d'harmonisation, l'absence de système de reconnaissance des normes privent les pays d'outre-mer de possibilités d'accès et d'approvisionnement aux marchés environnants, à des coûts plus compétitifs. C'est le cas en particulier des matériaux du secteur bâtiment-travaux publics (acier, profilés alu, profilés pvc, contre-plaqués, agglomérés végétaux, minéraux ou mixtes, tôles, carrelage, bitume, etc.). C'est aussi le cas des matériaux de la filière énergétique, de l'alimentation animale ou encore de la pharmacopée traditionnelle.

---

<sup>72</sup> La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion ont, à des degrés divers, réalisé des avancées en termes de présence effective dans les instances internationales régionales (AEC, CARICOM, CEPAL, OIECS...).

S'agissant des autres produits, tels les produits phytosanitaires et vétérinaires, les produits frais ou intrants nécessaires au processus de production dans les RUP, de très nombreux interlocuteurs ont revendiqué un assouplissement de la réglementation et des normes les concernant.

La question est cependant extrêmement complexe. Elle intègre une dimension centrale de santé publique, de responsabilité et de fonctionnement des mécanismes d'assurance. De plus, l'asymétrie économique entre les RUP et les pays tiers quant aux conditions de production peut être une source de déstabilisation des économies régionales par une importation massive et non régulée.

De ce fait, c'est un véritable chantier qui devrait s'ouvrir, par bassin régional transfrontalier RUP - pays tiers, pour mettre en place les expertises et les expérimentations nécessaires et définir une stratégie d'équivalence, d'adaptation et d'assouplissement des normes.

**Proposition n°37 :** Mettre en place dans les bassins océan Indien d'une part, Atlantique-Caraïbes d'autre part, un dispositif d'expertise et un système d'adaptation et d'harmonisation des normes tenant compte, bien entendu, des enjeux de santé publique, de sécurité et d'environnement. Ce chantier devrait par ailleurs inclure une réflexion sur l'extension des usages avec les pays tiers, y compris dans le domaine phytosanitaire.

**Proposition n°38 :** Mettre en place des outils de certification pour le marquage, l'agrément des matériaux et autres produits hors CE d'origine régionale. Cela permettrait de créer des passerelles de reconnaissance d'homologation dans les différents bassins géographiques. Dans le cadre de la filière bois/forêt guyanaise, la nécessité de définir un référentiel normatif pour la qualification de la performance et la qualité des bois tropicaux d'essence résineuse témoigne de l'importance des besoins dans ce domaine. L'approvisionnement en matériau dans le BTP pourrait être un des premiers champs d'expérience.

**Proposition n°39 :** Créer une certification euro-RUP pour l'exportation des produits fabriqués dans les RUP.

### **3.2.13 Les cas spécifiques de Saint Martin et de Mayotte**

**Saint-Martin** est une ancienne commune de la Guadeloupe devenue collectivité d'outre-mer relevant de l'article 74 de la Constitution. Sa population est passée de 8000 habitants en 1982 à 38000 en 2008. En même temps, la production locale a fortement évolué vers une économie tertiaire. La production agricole s'est ainsi fortement dégradée. Dans l'élevage par exemple, le nombre de tête de bétail est passé de 5 000 il y a 30 ans à 800 aujourd'hui.

La cohabitation insulaire entre un PTOM néerlandais, Sint Marteen, et une RUP sur un même territoire de 90 km<sup>2</sup>, sans frontière matérialisée, constitue un enjeu économique et social lourd. C'est le cas pour ce qui concerne :

- l'application des normes européennes dans des domaines tels que les carburants, les produits industriels, les équipements d'hôtellerie et les transports ;
- la disparité des salaires et des monnaies (taux de change dollar/euro défavorable) occasionnant des déficits de compétitivité pénalisants pour l'économie locale ;
- les flux migratoires.

Saint-Martin se trouve ainsi confronté à un triple problème de surcoût : celui de l'ultrapériphérie européenne ; celui du différentiel euro/dollar ; celui des coûts sociaux. A cela s'ajoute des enjeux liés à la gouvernance nouvelle des fonds européens, Saint-Martin n'ayant pas de programme opérationnel propre.

La réalité de la cohabitation des deux pays conduit à une perméabilité économique qui conduit à des flux d'échanges ne permettant aucunement le respect ou l'application des normes européennes sur de nombreux produits de consommation, dont l'essence.

Il se pose ainsi de vrais problèmes de gestion transfrontalière entre la partie hollandaise et la partie française. Saint Martin se présente de ce point de vue comme une illustration particulièrement marquante de problématiques propres à l'ensemble des RUP du fait de leur insertion dans des environnements géographiques non européens.

C'est du même coup, la question de l'adaptation et de l'équivalence des normes et des réglementations européennes, qui s'impose ici comme un enjeu essentiel.

**Proposition n° 40** : Mettre en place un programme opérationnel spécifique pour Saint Martin avec une forte dimension transfrontalière<sup>73</sup>.

**Mayotte** deviendra RUP à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2014. Il s'agit d'un défi à relever tant sur le plan économique, de l'aménagement du territoire que sur le plan social et culturel. Ce pays est confronté à des enjeux multiples liés : à une démographie galopante (186 452 habitants en 2007 selon le recensement de l'INSEE, entre 230 000 et 264 000 en population réelle aujourd'hui contre 47 246 en 1978 ; 8 000 naissances par an)<sup>74</sup> ; à une immigration irrégulière très forte ; à un niveau de richesse très inférieur à la moyenne nationale (un PIB par habitant de moins de 6 600 euros, en 2009, contre environ 18 000 à la Réunion) ; à un niveau de chômage extrêmement élevé (55% de la population active) ; à des besoins éducatifs énormes (40% d'illettrisme) ; à des besoins en équipement structurants toujours très importants (désenclavement, assainissement, etc.).

Comme le souligne le document de la Représentation permanente, la France négocie des dispositions transitoires en matière d'environnement. Un plan d'action est en

<sup>73</sup> Saint Martin n'est pas référencé en nomenclature d'unité territoriale statistique (NUTS 3).

<sup>74</sup> Selon les chiffres et estimations présentées dans le rapport n°675 du 18 juillet 2012 des sénateurs Jean-Pierre SUEUR, Christian COINTAT et Félix DESPLAN, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat à la suite d'une mission effectuée à Mayotte du 11 au 15 mars 2012, p. 57 et 58.

cours pour l'application de la directive en matière de carburant.

**Proposition n°41** : Dans le cadre de la rattachement immédiat de Mayotte, intégrer les moyens nécessaires à l'adaptation de la réglementation européenne prenant en compte tant son positionnement géographique que sa dimension culturelle et identitaire.

**Proposition n°42** : Application des programmes POSEI avec des affectations budgétaires distinctes du programme opérationnel.

### **3.3 La question du groupe interservices**

La connaissance et la maîtrise globales des divers aspects de l'ultrapériphérie, ne peuvent se faire que si la Commission, vu son éclatement fonctionnel, dispose d'une structure dont la mission est de veiller à l'indispensable prise en compte de la situation des régions ultrapériphériques dans l'élaboration de l'ordre juridique communautaire. Tel était initialement le rôle du groupe interservices.

Dans le rapport de la Commission du 14 mars 2000, sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299§2<sup>75</sup> il était précisé que « *la Commission veille à ce que son organisation interne permette de traiter efficacement les dossiers de l'ultrapériphérie. Ces dossiers touchent aux compétences de presque tous les membres - et services- de la Commission. Mais il faut, en même temps, une bonne coordination, une animation constante, une interface avec les administrations centrales et régionales concernées. C'était vrai hier, ce le sera encore d'avantage demain, vu l'approche d'ensemble qui découle de l'article 299 §2. C'est là le rôle du groupe interservices compétent pour ces régions, qui a fait ses preuves et auquel la Commission demande de continuer et d'intensifier son action* »

C'est là, en effet, une condition de l'éclosion ou de la renaissance d'une culture de l'ultrapériphérie, qui **doit être une référence inscrite dans le processus décisionnel du Traité**. Il convient en ce sens de rechercher une philosophie globale de nature à donner du sens et de la cohérence à l'ensemble de l'ordre juridique communautaire.

Les enseignements tirés de l'approche que la Commission se fait de la fonction et de la portée de l'article 349, qui ne serait qu'une disposition du Traité parmi d'autres, à partir de laquelle pourraient se fonder les mesures spécifiques qu'appelleraient les caractéristiques et contraintes énumérées par cette disposition, commande que le groupe interservices soit, chaque fois que nécessaire, le gardien vigilant de ce qu'il faut bien considérer comme une norme « **contraignante** » au même titre que les autres articles.

Comme cela a déjà été rappelé, si la Commission est la gardienne du Traité, l'Unité RUP doit veiller en permanence et de manière vigilante à la prise en charge de l'impact de l'ultrapériphérie sur l'ensemble des politiques communautaires. Ce service doit être une véritable chambre de réflexion, de proposition et de coordination de l'action

---

<sup>75</sup> Cf. COM (2000) 147 final, p. 62.

communautaire. C'est le seul lieu susceptible d'assumer la démarche transversale qu'implique la prise en charge, dans toutes les politiques de l'Union, de la situation particulière des régions ultrapériphériques. **La définition d'une stratégie globale de nature à donner du sens à la stratégie qu'appellent les particularités de l'ultrapériphérie passe par cette méthodologie.**

C'est pour cela que des parlementaires européens et que les memoranda des RUP ont appelé, non seulement au maintien de cette Unité au sein de la Commission mais au renforcement de son effectif pour lui permettre d'assumer l'indispensable mission qui est la sienne.

Ce sont là des conditions essentielles pour permettre à l'Union de « *renouveler son pacte d'intégration et donner corps à l'article 349, non seulement en réinventant ses politiques sectorielles, mais aussi en renforçant sa gouvernance et la lisibilité de son action vis-à-vis des RUP* »<sup>76</sup>.

Créé en 1987 et placé directement sous l'autorité du Président de la Commission, les fonctions et l'autorité de cette instance n'ont pourtant cessé de se restreindre.

En 1999, le mémorandum des Régions ultrapériphériques mettait l'accent sur la nécessité de renforcer ce groupe, non seulement quant à son effectif, mais aussi quant à ses fonctions pour être en capacité d'assumer la mission essentielle qui lui a été initialement confiée.

Le paradoxe de la situation actuelle est, qu'alors que l'on a cherché à conforter au plan du Traité le statut des régions ultrapériphérique, l'on a affaibli l'instance dont la fonction essentielle est de veiller à ce que toutes les conséquences impliquées par ce nouveau cadre soient tirées dans la mise en œuvre des politiques de l'Union. La nouvelle cohérence inscrite dans le traité par l'article 349 doit être portée par la Commission, dans un partenariat vigilant avec le groupe interservices. Cette cohérence fait défaut à certains champs de l'action communautaire.

**Proposition n°43 :** Renforcer le rôle du groupe interservices, notamment en le replaçant sous l'autorité directe du président de la Commission européenne, en tant que pôle d'articulation intersectorielle au sein de cette institution et le doter d'un effectif lui permettant d'assumer pleinement ses missions.

### ***3.4 Proposition de méthodologie de traitement des dossiers relatifs aux filières d'avenir***

Les situations évoquées ou décrites dans ce rapport témoignent du contexte particulier des économies ultramarines et des contraintes que connaît leur développement économique et social.

Un certain nombre de demandes, hélas pour certaines déjà signalées aux instances nationales et/ou européennes, perdurent sans que des réponses concrètes leur soient apportées.

---

<sup>76</sup> Cf. sur ce point le rapport PE 478.A70084-2012 du 29 mars 2012 de Nuno TEIXEIRA.



Ce dernier point entend répondre plus précisément à la demande du Premier ministre qui souhaite que l'on trouve des réponses adaptées à cette inertie en évitant les deux écueils suivants : s'écarter du droit positif, se lancer dans des schémas peu opérationnels.

En réponse et en nous inspirant des réflexions conduites dans le cadre de la conférence des régions ultrapériphériques européennes et auxquelles le Commissaire en charge de la politique régionale a prêté attention, nous proposons de recourir à un dispositif qui pourrait se décliner comme suit.

### 3.4.1 Présentation générale de la démarche envisagée

- A. Identifier les filières d'avenir comme celles qui s'inscrivent dans des secteurs liés à l'environnement, la biodiversité, les énergies, renouvelables, à l'agriculture étendue à la diversification, le tourisme et qui sont les nécessaires réponses à un développement durable, ou l'exploitation de certaines matières premières dont l'abondance et la pérennité peuvent être sources d'un tel développement, comme le bois en Guyane, la pêche et l'aquaculture ; cette énumération n'est qu'indicative.
- B. Cette identification ferait l'objet, sur proposition de chacune des régions concernées, d'un processus de validation aux niveaux de l'Etat et de l'Union européenne.
- C. Se créeraient ainsi des « **pôles d'incubation économique** », inscrits dans un **pacte territorial de développement**. Ils bénéficieraient d'un statut juridique et fiscal adapté à leur situation particulière, ce qui implique une mesure législative et un encadrement communautaire. Chacun de ces pôles seraient soumis au respect d'un plan de développement durable élaboré localement et inscrit dans le contrat de partenariat qui tiendra lieu de cadre de mise en œuvre et de suivi de la démarche proposée. Cette méthode correspondrait au souhait communautaire d'une démarche de type « **bottom-up** »
- D. Ce dispositif viserait à « **redynamiser une croissance endogène, créatrice d'emplois** », dans des économies où le chômage est endémique et frappe en priorité les jeunes et les femmes. Ces pôles seraient, autant que possible, des niches novatrices en lien avec les spécificités de chacun des outre-mer ; elles s'inscriraient dans la démarche de « **croissance intelligente, durable et (surtout) inclusive** ». **Sous ce dernier aspect une attention particulière sera portée à leur capacité à créer des emplois durables pour contribuer à la résorption du chômage endémique dans ces régions.**
- E. Le statut de « **pôle d'incubation économique** », justifierait la mise en place d'un dispositif d'accompagnement et de soutien porté par la collectivité régionale, l'Etat et l'Union européenne. Sa pertinence devra être évaluée à ces trois niveaux, avec cette particularité que, s'agissant de l'Union

européenne, une attention particulière devra être portée à l'impact possible de ses politiques internes et de sa politique extérieure et de coopération.

F. Ce statut serait fondé :

1. Au plan national, sur la situation particulière justifiable de l'article 73 de la Constitution ; certains champs de la compétence législative et réglementaire pourraient être transmis à la collectivité régionale dans le cadre de la loi organique de juillet 2011 dont le cadre pourrait être, à cette fin, précisé, notamment pour ce qui est de sa durée ;

2. Au plan de l'Union sur l'article 349 du TFUE, et pour ce qui est des régimes d'aide, sur l'article 107. 3 a) qui dispose que « **peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur les aides destinées à favoriser le développement économique des régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle économique et sociale** ».

3. L'on peut aussi risquer le recours au point C de cet article qui ouvre le champ des dérogations aux « **autres catégories d'aides déterminées par décision du Conseil sur proposition de la Commission** ». Il est cependant peu probable que cette hypothèse prospère, le principe étant de se placer dans le champ de la disposition spécifique aux RUP.

4. Ces plans d'action comporteraient des mesures d'accompagnement et de soutien et seraient adossés à un dispositif d'évaluation avec des clauses de rendez-vous permettant de vérifier l'atteinte des objectifs définis dans le contrat d'accompagnement de développement durable (création d'emploi, respect des principes du développement durable, place des pratiques innovantes...).

5. Cette démarche suppose un changement de paradigme, en ce qu'elle ne procéderait pas d'une politique décidée et dictée par l'Union, mais **d'un projet conçu localement** et adapté à la réalité de chacune des régions. Dans ce cadre pourraient s'inscrire les trajectoires privilégiées par chacune des régions ultrapériphériques.

Les étapes essentielles de construction d'une telle démarche seraient les suivantes :

- Définition du projet et de sa faisabilité
- Identification :
  - a) des filières concernées
  - b) des obstacles « réglementaires » en empêchant ou en affectant la réalisation
  - c) des éléments du cadre juridique nécessaire à sa réalisation

- Déclinaison des outils juridiques et financiers d'accompagnement des différents secteurs concernés par la démarche multi-filière.

### 3.4.2 Le recours à une démarche de type « *programme spécifique multi-filière* » empruntant à la logique des POSEI.

Même si la dernière adoption du POSEI atteste d'une moins grande permissivité de son champ et de ses techniques d'intervention, cette démarche comporte encore un certain nombre d'attraits qui commandent que l'on s'en inspire pour accompagner le développement de certains secteurs de l'activité outre-mer.

Pour mémoire, la première initiative dédiée aux départements d'outre-mer pour répondre à leur situation particulière a été le POSEIDOM. On a déjà rappelé dans des développements antérieurs qu'il a été établi sur une base juridique prétorienne, l'article 227 ayant été considéré par les instances de l'Union comme étant insuffisant pour en fonder la « légalité ». A titre supplétif a été alors utilisé un véhicule de portée générale constitué par l'article 235 la décision précisant que ***le traité n'ayant pas prévu les pouvoirs d'action pour l'adoption d'une telle décision, il convient donc de recourir à l'article 235 du traité.***

Il importe de souligner que cet article n'a pas disparu et qu'il figure toujours dans les « dispositions générales et finales » du traité.

Il est devenu l'article 352 qui se lit comme suit « ***Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies par les traités, pour atteindre l'un des objectifs visés par les traités, sans que ceux-ci n'aient prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen, adopte les dispositions appropriées. Lorsque les dispositions en question sont adoptées, par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après approbation du Parlement européen*** ».

Cette disposition nous semble pouvoir être utilisée, à titre supplétif, pour répondre à l'objectif visé par l'article 349 s'agissant des régions ultrapériphériques, si l'article 349 devait être considéré comme une base insuffisante ne comportant pas les pouvoirs requis pour définir et mener une action spécifique à l'endroit des RUP.

La solution juridique retenue en 1989 ne nous semble pas pouvoir être écartée ; y renoncer signifierait que l'on est désormais en présence d'un arsenal juridique, en régression, par rapport à celui auquel les instances communautaires ont eu recours en 1989.

Depuis, le dispositif POSEI a été reconduit, complété et précisé dans son champ d'intervention, même si le règlement (UE) n° 228/2013 du Parlement et du Conseil du 13 mars 2013 semble moins permissif, notamment, quant au statut des régimes d'aide.

Il semble être encore le régime le plus adapté pour traiter de la situation de certaines filières outre-mer. Il a été appliqué à des secteurs comme le lait, le vin, aux Açores, Madère et aux Iles Canaries, l'élevage dans les DOM et à Madère, et le tabac aux îles Canaries.

Néanmoins son attractivité ne peut conduire à passer sous silence l'une des contraintes à surmonter pour en permettre la mise en œuvre qui est celle d'une enveloppe financière dédiée par le biais d'allocation annuelle adossée à des programmes de même durée.

A ce jour, nous disposons d'une base juridique dédiée explicitement à la prise en compte de la situation spécifique des RUP qui est l'article 349. Il ne doit pas nécessairement conduire à la démarche des POSEI. L'important est qu'il fonde des mécanismes d'accompagnement de processus de développement compatible avec la réalité de chacune des régions concernées.

Sur le plan juridique, la pratique communautaire telle qu'évoquée dans la première partie de ce rapport, a conduit, pour ce qui est de l'agriculture, à recourir à une double base, constituée par les articles 42 premier alinéa et 43 paragraphe 2, l'article 349 qui n'était pas initialement prévu comme base juridique a été rajouté par des initiatives du Parlement.

La solution envisagée conduit à identifier pour chacune des filières, outre l'article 349, les dispositions sectorielles qui pourraient fonder la démarche de développement dont la mise en œuvre est souhaitée. Deux cas peuvent ici servir d'exemples : la filière bois et la filière énergie.

### **A. L'exemple de la filière bois en Guyane**

La Guyane offre comme particularité d'héberger sur son territoire la filière d'excellence qu'est l'activité spatiale et de se heurter à des obstacles, de toutes sortes, pour exploiter un certain nombre de ses richesses qui ne bénéficient pas pleinement de l'ensemble des politiques communautaires.

1. ***Le diagnostic territorial*** de cette région fait état de l'existence d'une filière bois fortement structurée qui bénéficie d'une gestion multifonctionnelle et d'une vision à long terme sur l'ensemble du massif forestier guyanais par un opérateur public qui est l'ONF. Le rapport du Sénat relatif à la situation de la Guyane<sup>77</sup> précise que « avec plus de 210 entreprises employant environ 900 personnes et générant près de 60 millions d'euros de chiffre d'affaires, la filière bois constitue le troisième secteur économique en Guyane, après l'activité spatiale et l'exploitation aurifère. La fourniture de 70 000 m<sup>3</sup> de grumes par an, en moyenne ces dix dernières années, nécessite la mise en exploitation de 8

---

<sup>77</sup> Cf. George Patient, *Les politiques européennes dans les RUP : la Guyane en quête de singularité*, rapport d'information n°378 fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat, 20 février 2013.

000 hectares de forêt, ainsi que la création de 40 kilomètres de pistes nouvelles chaque année » Cette activité est aidée par le FEADER et le FEDER.

## **2. La filière se heurte aux difficultés suivantes :**

- d'importants surcoûts de production en comparaison des exploitations métropolitaines. Ils sont dus à de fortes contraintes d'exploitation du bois d'œuvre et concernent principalement : la récolte et l'accès à la ressource difficile et saisonnière, le réseau hydrographique dense marquant fortement le relief, la dispersion spatiale des essences commerciales et son éloignement par rapport aux principaux axes de communication, le faible rendement en raison de la nature et du faible volume des bois sciés, le surdimensionnement des outils de production dans la deuxième transformation et le relatif déficit de compétences.

## **3. Les autorités régionales de la Guyane et les opérateurs souhaitent, qu'un cadre de gestion plus optimal soit prévu pour cette activité, afin qu'elle se constitue réellement en tant que filière d'avenir porteuse.**

La faisabilité juridique de cette opération semble avérée par les éléments suivants :

- Cette activité relève de la PAC, le fondement de la démarche peut donc être, outre l'article 349 les articles 38 et suivants, notamment 42, du TFUE.
- La question du statut des régimes d'aide est subordonnée au contenu définitif de ceux-ci dans le règlement FEAMP en cours de discussion ;
- La question du statut des forêts en Guyane et de leur mode de gestion ne semble pas poser à priori de problème au regard de la définition retenue par le projet de règlement FEADER pendant encore en discussion.

Il s'agit de définir les mesures souhaitées pour accompagner la filière notamment au regard de la compensation des surcoûts, de ses objectifs et de sa stratégie dévolution. Un plan stratégique doit à cette fin être établi pour engager un dialogue avec la Commission, dialogue toutefois tardif compte tenu du fait que le POSEI vient d'être reconduit pour une décision du 13 mars 2013. (Cf. pour le cadre général les points évoqués dans la partie 1)

C'est sur ces bases que pourrait être engagé ou poursuivi un échange avec les autorités de l'Etat et les instances communautaires, sous réserve de l'hypothèque constituée par la récente adoption du règlement POSEI et déjà évoquée.

## B. L'exemple de la filière énergie

Dans le droit fil du Grenelle de l'Environnement et de l'article 56 de la loi de programmation relative à sa mise en œuvre qui dispose que **« les départements et les régions d'outre-mer sont appelés à jouer un rôle essentiel dans la politique de la nation en faveur du développement durable et de l'écodéveloppement (et à) ... développer pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion des programmes exemplaires, spécifiques à chacune d'elles, visant à terme l'autonomie énergétique à l'horizon 2030 »**, la région Martinique a décidé de rompre sa dépendance énergétique à l'égard d'un opérateur unique et de mettre en place un cadre de gestion qui assure son autonomie énergétique et lui permette de respecter les engagements du Grenelle.

A cette fin la collectivité a engagé une réflexion et pris des initiatives pour identifier les solutions de nature à lui permettre de concrétiser cette ambition.

1. La collectivité a sollicité et obtenu de l'Etat une habilitation à légiférer sur toutes les questions relevant de cette compétence. Elle a entrepris une réflexion multi-filière qui intègre :
  - l'énergie solaire,
  - le photovoltaïque,
  - la valorisation de la biomasse,
  - les potentiels géothermiques,
  - les énergies marines.

Un document stratégique a été établi à cette fin.

2. Cette démarche relève au plan des compétences de l'Union de la politique de l'énergie et donc de l'article 194, mais aussi de la politique de l'environnement régie par le titre XX du TFUE (Article 191 à 193) relatif à la politique de l'environnement.
3. L'article 194 du TFUE privilégie les objectifs suivants :
  - assurer le fonctionnement du marché de l'énergie
  - promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables
  - le paragraphe 3 de cet article dispose que, **« par dérogation au paragraphe 2, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, établit les mesures qui y sont visées lorsqu'elles sont essentiellement de nature fiscale »**.
4. A ce jour, il n'existe aucune mesure dérogatoire spécifique aux RUP sur cette question. Cependant la directive sur le marché intérieur de l'électricité (2009/72/CE) s'applique aux DOM, en ce qu'elle régit les

« petits » et les « micros » réseaux électriques isolés. Cette directive porte sur le principe de séparation juridique, l'accès des tiers au réseau et l'ouverture à la concurrence pour lequel les DOM ont obtenu une dérogation<sup>78</sup>. A ce stade, la démarche relative à cette filière ne peut être fondée au plan du traitement communautaire que sur l'article 349.

Il ne semble pas que l'on puisse espérer de l'Union une démarche qui ouvre un financement spécifique au plan communautaire. La prise en compte de la spécificité pourrait se faire sur la base d'un taux de cofinancement privilégié des interventions communautaires dans le cadre du projet de PO FEDER, et en recourant à des mécanismes d'accompagnement de la formation. Ce secteur pourrait bien entendu bénéficier de régimes d'aide particuliers sur la base de l'article 107, 3 a.

Il y aura lieu cependant de régler la question des sources d'approvisionnement matière première, dès lors que le projet stratégique aura été stabilisé afin de vérifier le recourt possible un dispositif RSA inspiré de la démarche POSEI.

Peut-être faudrait-il envisager l'opportunité d'appel à projets sur des bases scientifiques et dans des démarche d'excellence, qui ne porte cependant que sur la partie recherche, avec cette précision qu'ils soient expressément dédiés aux RUP, vu les difficultés qu'ont ces régions à voir leurs projets retenus dans les appels d'offres « recherche » de portée générale.

Telles sont les propositions qui résultent des entretiens et consultations réalisés tout au long de cette mission. Ces propositions témoignent :

- de la richesse et de la complexité du développement économique et social des outre-mer ;
- de la nécessité d'une meilleure grille de lecture des rapports auxquels ces situations doivent conduire.

Elles supposent de plus une méthode partagée, impliquant les régions, l'Etat et l'Union européenne et permettant d'apporter des réponses adaptées aux problématiques caractéristiques de ces régions.

---

<sup>78</sup> Nous renvoyons sur ce point à la note de la Représentation permanente, déjà évoquée.

## **Conclusion générale**

Le débat sur l'avenir des régions ultrapériphériques (RUP) est aujourd'hui au cœur des préoccupations du Gouvernement. C'est dans ce souci que cette mission nous a été confiée.

Elle nous a permis d'établir un contact direct et fructueux avec les acteurs politiques, économiques et sociaux, et de prendre la mesure des rapports que ces régions entretiennent avec l'Union européenne.

A cette occasion, les points suivants ont été soulignés :

- l'importance de la contribution financière de l'Union dans la mise en œuvre de la politique de cohésion économique et sociale, qui pour la période 2007-2013 se chiffre à 3.179 milliards d'euros, en ce qui concerne le FEDER et le FSE. C'est un incontestable atout qui témoigne d'une relation ancienne et durable.
- L'inadaptation, voire les incohérences de certaines politiques communautaires appliquées à ces régions, et de manière plus générale, la nécessité d'une application plus réaliste et plus ambitieuse des dispositions de l'article 349 du traité dont l'objet est précisément de prendre en compte les spécificités des RUP.

C'est dans ce souci que nous appelons l'attention du Premier ministre sur les quatre propositions suivantes :

- la définition urgente des réponses à apporter aux problèmes constatés sur le terrain, qui sont présentées sous la forme de 43 propositions ;
- la mise en place d'un cadre de gouvernance qui implique les collectivités locales, l'Etat et l'Union pour la définition d'un véritable modèle de développement compatible avec les caractéristiques propres de ces régions ;
- la création, au plan gouvernemental, d'un dispositif de préparation et de suivi des négociations avec les instances concernées de l'Union européenne, placé à haut niveau, qui implique l'ensemble des ministères concernés par la définition et l'application des politiques communautaires dans les RUP ;
- la nécessité, au plan de l'Union européenne, d'une reconfiguration du groupe interservices, tant au plan de ses moyens que de ses missions et de sa place dans l'organigramme de la Commission ;

C'est la conjonction de cet ensemble d'éléments qui nous paraît être la clé du nouveau partenariat que nous appelons de nos vœux.



## **IV. Annexes**

### **4.1. Récapitulatifs des 43 propositions**

**Proposition n°1** : Etendre le dispositif du POSEI à la filière de diversification de la production agricole, en favorisant notamment le soutien aux petites exploitations, l'incitation à l'installation de jeunes agriculteurs, le soutien aux productions de fruits et légumes lesquelles bénéficient d'un fort potentiel de développement local. L'objectif est de renforcer la production endogène, et de dynamiser ainsi l'économie locale.

**Proposition n°2** : Etendre l'éligibilité du POSEI aux produits régionaux à forts potentiels de type label pays : Le ilang-ilang à Mayotte ; le cacao, le café, la vanille, le sucre, le grand arôme en Martinique, etc.

**Proposition n°3** : Dans le domaine de l'élevage qui n'est couvert que de manière très partielle, il apparaît nécessaire d'accompagner l'accès au marché intérieur par un soutien à l'abattage, à l'encadrement et la mise en place, par les autorités nationales, d'un système de soutien à la trésorerie des producteurs.

**Proposition n°4** : Proroger le régime fiscal applicable au Rhum traditionnel des départements-régions d'outre-mer, au-delà du 31 décembre 2013 (volet fiscal et volet aide d'Etat).

**Proposition n°5** : Concernant le taux réduit d'accise sur le rhum traditionnel produit dans les DOM et au regard de la position actuelle de la Commission, définir une stratégie crédible et argumentée pour permettre que soit trouvée une solution à ce dossier sans pénaliser les acteurs de la filière.

**Proposition n°6** : Maintenir et renforcer le POSEI pour la filière canne-rhum afin de stabiliser les mesures de dérogation fiscale et étendre la mesure à la dimension « politique commerciale » de l'article 349 par un accompagnement à l'accès au marché intérieur.

**Proposition n°7** : Mettre en place un vrai POSEI pour la pêche et l'aquaculture afin de renforcer la compétitivité des entreprises dans cette filière sur l'ensemble des RUP françaises, et permettre ainsi l'extension de la compensation à l'ensemble des surcoûts auxquels la filière pêche et aquaculture est confrontée. Ce régime devra notamment intégrer les dispositifs d'aides aux matériels (filets, panneaux de chalus, bouées, matériels de navigation, emballage cartons, etc.) et aux produits issus de la seconde transformation des produits de la mer.

**Proposition n°8** : Réactiver les aides à la construction et à la rénovation des bateaux et maintenir les aides à la modernisation, à la reconversion et à la diversification.

**Proposition n°9 :** Rendre plus souple la gestion des segments de flotte, par l'autorisation de transfert d'un quartier à un autre. Un tel mécanisme est rendu nécessaire par la proximité des bassins et des ressources halieutiques, en particulier dans la ZEE Antilles-Guyane.

**Proposition n°10 :** Mettre en place des mécanismes d'aides à l'équipement en dispositifs de concentration de poissons.

**Proposition n°11 :** Mettre fin à l'exclusion du secteur pêche et aquaculture de l'aide au fret pour les coopératives d'approvisionnement et les fermes aquacoles ; pour l'aquaculture, accompagner les surcoûts à l'approvisionnement des compléments alimentaires.

**Proposition n°12 :** Intégrer les RUP dans les marchés régionaux par l'accompagnement du commerce intra-RUP ainsi que par la compensation des surcoûts liés à l'exportation des produits de la pêche à destination de l'UE ou des pays tiers.

**Proposition n°13 :** Mettre en place un conseil consultatif régional, par bassin, comme proposé par le Parlement européen.

**Proposition n°14 :** Mettre en place des aides spécifiques pour la construction de ports, de sites de débarquement et de hall de commercialisation.

**Proposition n°15 :** Lever l'application du régime d'entrée et de sortie de flotte

**Proposition n°16 :** Initier sans délai des études scientifiques visant à rendre compte de l'état de la ressource afin de renseigner les autorités communautaires en charge de la pêche et permettre qu'une réponse adaptée soit donnée au problème des caractéristiques de la flotte.

**Proposition n°17 :** Extension du mécanisme POSEI à la filière forêt/bois notamment en Guyane pour aborder globalement l'ensemble des contraintes réglementaires et obtenir les aides spécifiques nécessaires à l'organisation et au développement de cette filière.

**Proposition n°18 :** Renouveler l'aide spécifique et mettre en place une filière régionale de valorisation des déchets par bassin. Les échanges RUP-RUP, mais aussi RUP-pays tiers, doivent bénéficier de mesures spécifiques d'aide afin à favoriser la mutualisation des déchets et des matières premières qui en sont issues, par l'obtention d'une masse critique valorisable. Il s'agit de faire évoluer le principe du désenclavement économique au sein des bassins territoriaux de proximité et de développer ainsi une niche industrielle actuellement inexploitée.

**Proposition n°19 :** Adapter le statut des déchets pour parvenir à un ancrage industriel à partir de leur valorisation dans chaque bassin régional.

**Proposition n°20 :** Mettre en cohérence les volets internes et externes de la politique de valorisation des déchets, sur le plan de la coopération économique.

**Proposition n°21 :** En ce qui concerne la Réunion, mettre en place des mesures d'adaptation des obligations déclaratives associées au transfert vers l'Europe.

**Proposition n°22 :** Mise en place d'un POSEI énergie pour intégrer une stratégie de développement innovante. Il s'agit-là d'un enjeu d'avenir vital pour les RUP tant dans la dimension économique que sociale ou environnementale

**Proposition n°23:** Créer un dispositif de type POSEI pour la filière touristique, adossé à des clusters de services et d'approvisionnement ainsi qu'à des pôles d'excellence.

**Proposition n°24:** En ce qui concerne l'Etat : étendre le dispositif crédit d'impôt compétitivité des entreprises (CICE) aux filières d'avenir dont le tourisme.

**Proposition n°25 :** Ouvrir l'accès des RUP aux aides au désenclavement de type RTE-T dans les relations entre les RUP et certains pays tiers. Une mission d'expertise devrait être ouverte par le gouvernement français pour étudier la faisabilité d'une telle initiative.

**Proposition n°26 :** Créer un statut de l'entreprise ultramarine.

**Proposition n°27 :** Lever la contrainte des 150 km pour l'éligibilité à la coopération transfrontalière, parfaitement inadaptée au contexte géographique des RUP.

**Proposition n°28 :** Alléger la procédure de vérification du respect des règles d'aides d'Etat lors de l'octroi d'une aide au fonctionnement au titre de l'allocation spécifique additionnelle du FEDER au profit des RUP, en l'alignant sur la procédure simplifiée du programme POSEI.

**Proposition n°29 :** Exempter de notification certains types d'aides au fonctionnement, notamment les compensations de surcoût liés aux transports de marchandises et celles dont le montant d'aide par bénéficiaire n'excède pas 10% du chiffre d'affaires annuel net.

**Proposition n°30:** Au niveau national, créer un dispositif d'avance ou de préfinancement des aides européennes pour améliorer la trésorerie des opérations financées.

**Proposition n°31 :** Créer une méthodologie d'identification de la vulnérabilité des RUP aux politiques extérieures de l'Union.

**Proposition n°32 :** Prévoir une coordination FED-FEDER ainsi qu'une meilleure articulation entre le FEDER et l'instrument de financement de la coopération au développement (IFCD), notamment dans le programme géographique « Brésil ».

**Proposition n°33 :** Mise en place d'une étude d'impact préalable à la négociation des accords internationaux permettant d'en identifier et d'en apprécier les effets sur les économies des régions ultrapériphériques.

**Proposition n° 34 :** Prévoir, pour les accords internationaux en cours d'application, des études périodiques permettant d'évaluer leurs effets afin d'étudier la possibilité de déclencher des mesures de sauvegarde du fait de la vulnérabilité des marchés des RUP.

**Proposition n°35** : Au niveau de l'Etat, renforcer l'initiative du ministre des affaires étrangères Laurent FABIUS en matière de diplomatie territorialisée incluant un volet économique dans une dynamique de coopération rénovée pour les RUP (dans le cadre de l'acte III de la décentralisation)<sup>81</sup>.

**Proposition n°36** : Créer, dans les RUP et à l'initiative de l'Etat et des collectivités, des zones franches d'exportation s'appuyant des plateformes logistiques.

**Proposition n°37** : Mettre en place dans les bassins océan Indien d'une part, Atlantique-Caraïbes d'autre part, un dispositif d'expertise et un système d'adaptation et d'harmonisation des normes tenant compte, bien entendu, des enjeux de santé publique, de sécurité et d'environnement. Ce chantier devrait par ailleurs inclure une réflexion sur l'extension des usages avec les pays tiers, y compris dans le domaine phytosanitaire.

**Proposition n°38** : Mettre en place des outils de certification pour le marquage, l'agrément des matériaux et autres produits hors CE d'origine régionale. Cela permettrait de créer des passerelles de reconnaissance d'homologation dans les différents bassins géographiques. Dans le cadre de la filière bois/forêt guyanaise, la nécessité de définir un référentiel normatif pour la qualification de la performance et la qualité des bois tropicaux d'essence résineuse témoigne de l'importance des besoins dans ce domaine. L'approvisionnement en matériau dans le BTP pourrait être un des premiers champs d'expérience.

**Proposition n°39** : Créer une certification euro-RUP pour l'exportation des produits fabriqués dans les RUP.

**Proposition n°40** : Mettre en place un programme opérationnel spécifique pour Saint Martin avec une forte dimension transfrontalière<sup>82</sup>.

**Proposition n°41** : Dans le cadre de la rupéisation immédiate de Mayotte, intégrer les moyens nécessaires à l'adaptation de la réglementation européenne prenant en compte tant son positionnement géographique que sa dimension culturelle et identitaire.

**Proposition n°42** : Application des programmes POSEI avec des affectations budgétaires distinctes du programme opérationnel.

**Proposition n°43** : Renforcer le rôle du groupe interservices, notamment en le remplaçant sous l'autorité directe du président de la Commission européenne, en tant que pôle d'articulation intersectorielle au sein de cette institution et le doter d'un effectif lui permettant d'assumer pleinement ses missions.

---

<sup>81</sup> La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion ont, à des degrés divers, réalisé des avancées en termes de présence effective dans les instances internationales régionales (AEC, CARICOM, CEPAL, OIECS...).

<sup>82</sup> Saint Martin n'est pas référencé en nomenclature d'unité territoriale statistique (NUTS 3).

## **4.2. Liste des documents consultés**

Outre les notes et dossiers divers remis ou transmis par les institutions des différentes collectivités visitées, les documents suivants ont été consultés :

### **1. Actes de l'Union européenne**

- Décision du Conseil du 22 décembre 1989 (89/687/CEE) relative au programme d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité des départements d'outre-mer, JoCE L 399, p. 42 et suivants.
- Règlement (UE) n° 228/2013 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union et abrogeant le règlement (CE) n° 247/2006 du Conseil (JOUE L78, p. 23 et suivantes).
- Avis du Comité des régions sur la Communication de la Commission « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques » (2005/C 71/10) JOUE C71.40
- Déclaration n° 26 relative aux régions ultrapériphériques de la Communauté, annexée à l'acte final du Traité de Maastricht du 7 février 1992.

### **2. Communications de la Commission**

- Rapport sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299 § 2 - les régions ultrapériphériques de l'Union européenne COM (2000) 147 final, 14.3.2000.
- Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques, COM (2004) 343 final du 26 mai 2004.
- Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives - Communication de la Commission COM (2004) 543 final, 6.8.2004.
- Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques : bilan et perspectives - annexe à la Communication de la Commission COM (2004) 543 final, 6.8.2004- 12.09.2007.
- Stratégie pour les régions ultrapériphériques, bilan et perspectives COM(2007) 507 final Sec (2007) 1112- du 12 septembre 2007, communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions.
- Document de travail des services de la Commission, annexe à la Communication de la Commission Evolution et bilan de la stratégie pour les régions ultrapériphériques (COM(2007) 507 final, SEC (2007) Sec 2007) 1112.

- Les régions ultrapériphériques, un atout pour l'Europe, COM (2008) 642 final, 17 10.2008.
- Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive COM (2012) 287 final, 20.6.2012.

### **3. Mémoire et déclarations des régions ultrapériphériques**

- Mémoire conjoint des régions ultrapériphériques, les régions ultrapériphériques à l'horizon 2020, 14 octobre 2009, Las Palmas de Gran Canaria, 14 octobre 2009.
- Mémoire de l'Espagne, de la France, du Portugal et des régions ultrapériphériques ; une vision renouvelée de la stratégie européenne à l'égard de la stratégie européenne de l'ultrapériphérie, Las Palmas de Gran Canaria, 7 mai 2010.
- Déclaration finale de la XVIème Conférence des Présidents des régions ultrapériphériques de l'Union européenne, Santa Cruz de Ténérife, 27 et 28 octobre 2010,
- Contribution conjointe des régions ultrapériphériques à la consultation publique sur le livre vert « la politique de développement de l'UE en faveur de la croissance inclusive et du développement durable », XVIIème Conférence des Présidents des régions ultrapériphériques. Martinique.
- Contribution des Régions ultrapériphériques de l'UE, Vers un acte pour le marché unique. COM (2010) 608 final du 27.10.2010, XVIIème des Présidents des Régions Ultrapériphériques, 28 février 2011.

### **4. Rapport et résolution du Parlement européen**

- Nuno TEIXEIRA, Rapport sur le « Rôle de la politique de cohésion dans les régions ultrapériphériques de l'Union, dans le contexte de la stratégie « Europe 2020 » (2011/2195(INI) du 18 avril 2012, Parlement européen, Commission du développement régional.
- Résolution législative du Parlement européen du 6 février 2013 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la politique commune de la pêche (COM(2011)045-0198/2011-2011/0195(COD).

### **5. Rapport commandé par la Commission**

- Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement dans le monde » rapport au Commissaire européen Michel BARNIER présenté par Pedro SOLBES MIRA, 12 octobre 2011.

## **6. Rapports et résolutions du Parlement français**

### **6.1 Sénat**

- Didier QUENTIN, Philippe GOSSELIN, et René DOSIER, Rapport d'information n° 1485 du 18 février 2009, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République de l'Assemblée nationale sur les perspectives de départementalisation de Mayotte.
- Serge LARCHER, Rapport n°126 du 14 novembre 2012, fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, sur la proposition de résolution sur l'Union européenne et le financement des régions ultrapériphériques françaises.
- Georges PATIENT, Rapport d'information n°112 du 7 novembre 2012 fait au nom de la commission des affaires européennes du Sénat, sur la proposition de résolution européenne relative à la stratégie européenne pour les régions ultrapériphériques à l'horizon 2020.
- Georges PATIENT, Rapport d'information n° 378 du 20 février 2013 fait au nom de la Commission des affaires européennes du Sénat, sur les politiques européennes dans les RUP : la Guyane en quête de singularité.
- Jean-Pierre SUEUR, Christian COINTAT et Félix DESPLAN, Rapport n°675 du 18 juillet 2012, fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale du Sénat, suite à la mission effectuée à Mayotte du 11 au 15 mars 2012, Mayotte, un nouveau département confronté à de lourds défis.
- Résolution du Sénat tendant à obtenir compensation des effets sur l'agriculture des départements d'outre-mer, des accords commerciaux conclus par l'Union européenne janvier 2011
- Résolution du Sénat relative à la stratégie européenne pour les régions ultrapériphériques à l'horizon 2020, 19 novembre 2012.
- Résolution sur l'Union européenne et le financement des régions ultrapériphériques françaises, 19 novembre 2012 ;
- Proposition de résolution sur le renouvellement du régime fiscal applicable au Rhum traditionnel des départements d'outre-mer, 27 mars 2013.

### **7.2 Assemblée nationale**

- Annick GIRARDIN et Didier QUENTIN, Rapport d'information n°822 du 10 mars 2013, fait au nom de la Commission des affaires européennes de

l'Assemblée nationale, sur la réforme de la politique de la politique commune de la pêche,

- Mathieu HANOTIN et Jean-Jacques VLODY, Rapport d'information n° 659 du 29 janvier 2013, au nom de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale, sur L'octroi de mer, un enjeu stratégique pour les économies ultramarines.

## **7. Autres documents**

- Rapport CEROM « L'ultrapériphéricité définit-t-elle un modèle de croissance ? », Document réseau EURISLES 2007
- Lettre du 21 juillet 2012, du Commissaire Johannes HAHN, au président Carlos MARTINS DO VALE CESAR, Président du gouvernement régional des Açores, en sa qualité de Président de la Conférence des présidents des régions ultrapériphériques
- Note de Danielle PERROT, professeure à l'Université des Antilles et de la Guyane.
- La prise en compte dans la législation européenne des spécificités des régions ultrapériphériques, document établi par la Représentation permanente française.
- Rémy-Louis BUDOC, Pour un renforcement de la coopération régionale des outre-mer, avis du Conseil économique social et environnemental, Mai 2012.
- Lettres d'EURODOM.



## 4.3 Calendrier de déroulement de la mission

### CALENDRIER DE DEROULEMENT DE LA MISSION

#### Saint-Martin

Le 30 janvier

Arrivée 8h55

- 9h15. Réunion avec le préfet et les services de l'Etat
- 10h30. Réunion à la CCIM avec les socio-professionnels des secteurs suivants : hôtellerie, agriculture, nautisme, restauration, FEDMER, le directeur du développement de la COM et le chargé du FSE.
- 12H30. Déjeuner de travail au restaurant pédagogique
- 14h30. Départ pour l'aéroport

#### Martinique

Lundi 4 février

- 9h. Réunion sur les thématiques de concurrence, fiscalité, recherche développement
- 10h30. Réunion sur les thématiques pêche et aquaculture
- 12h. Réunion sur le thème de l'agriculture
- 14h30. Réunion sur le thème de la Coopération régionale
- 16h. Réunion sur le thème de l'environnement
- 17h30. Réunion sur le thème du transport aérien et maritime

#### Guadeloupe

Arrivée aéroport pôle Caraïbes

- 9h. Réunion thématique sur le thème de l'aménagement du territoire
- 10h45. Réunion thématique sur le thème de l'innovation
- 12h30. Déjeuner de travail avec le Sénateur maire Mr CORNARO
- 14h. Réunion thématique sur l'agriculture
- 15h30. Réunion thématique sur la pêche et les métiers de la mer
- 17h. Entretien avec la Présidente du Conseil régional
- 18h. Entretien avec le Président du Conseil général
- 20h30. Dîner sur le thème du tourisme
-

## Guyane

### Arrivée le 7 février à 11h30

- 12h : Séance de travail au Conseil régional avec le Président Rodolphe ALEXANDRE et une représentation de socio professionnels
- 13h30 : Déjeuner de travail avec le Président de l'Association des maires, le président du Conseil économique et social et le SGAR
- 15 h : Séance thématique - Agriculture, forêt, pêche
- 17h : Séance thématique économie, fiscalité,
- 18h45 : Séance thématique aide aux entreprises

### 8 février

- 8h : Rencontre avec le Président du Conseil Général monsieur Alain Tien-Long
- 9h : Séance thématique aménagement du territoire, équipements structurants, numérique, enclavement, déchets, éducation ; énergie  
10h40. départ pour l'aéroport

## Réunion

### Arrivée tardive du vol le 11 février

- 13h. Déjeuner SG et adjoint au SGAR
- 15h. Rencontre collective avec les services de l'Etat (DRFIP, Douanes, DIECCTE, DAAF, SGAR)
- 17h. Réunion AGILE (Conseil régional, général et Etat)
- 18h30. Réunion conseil général

### 12 février

- 9h. Rencontres avec les chambres consulaires
- 11h30. Rencontre avec les directeurs du Port et de l'aéroport
- 12h30. Déjeuner SGAR, et monsieur CERISOLA
- 14h30. Rencontre avec le Président du Conseil régional
- 16h30. Rencontre avec des acteurs économiques (Medef, CGPME, FRBTP, CAPEB, ADIR, SICR, Syndicat du sucre)
- 18h. Rencontres avec des acteurs du secteur des énergies renouvelables TEMERGIE, ADEME, GERRI

### **13 Février**

- 8h30 Réunion avec des acteurs du secteur de la pêche (ARIPA, DMSOI, CRPM)

**11 heures départ pour Mayotte**

### **Arrivé Mayotte**

- 14h15 : Rencontre avec le Président du Conseil général
- 15h30 : Rencontre avec le Président du CES
- 16h40 : Rencontre avec le Directeur du comité du tourisme
- 18h : Rendez-vous avec le Sénateur-maire de Mamouzdou
- 20h : Diner avec le préfet

### **Jeudi 14**

- 7h15 : Visite de quartier RHI Mamouzdou
- 8h 30 : Rencontres avec le Président de la CCI
- 9h15 : Rencontre avec le Président de la CAPAM
- 10h : Rendez-vous avec le Président du MEDEF
- 12h : Visite du SMA et déjeuner sur le site
- 15 h : Départ pour l'aéroport

### **Déplacement BRUXELLES**

**Arrivée Bruxelles lundi 18 mars 8h50**

- 09h15, Entretien avec M. Georg HAEUSLER, Chef de Cabinet du, Commissaire CIOLOS (Berlaymont)
- 10h15-11h45 : Rencontre avec le député Younous OMARJEE,
- 12h00 Entretien avec M. Luis Romero REQUENA, Directeur général du service juridique de la Commission (Berlaymont, 1<sup>er</sup> étage bureau 80).
- 12 h30 Déjeuner de travail à l'initiative du Représentant Permanent, monsieur Philippe Etienne,
- 15h30, Entretien avec M. Walter DEFFAA, Directeur général, chargé de la Politique régionale (*Avenue de Beaulieu 5, 1160 Bruxelles (Auderghem).*)

- 17h15 - RV avec Mme CHRISTOPHIDOU, Chef de Cabinet de Mme Maria DAMANAKI, chargée de la Pêche et des Affaires maritimes

Dans le cadre de l'instruction du dossier de la mission des entretiens ont eu lieu avec les personnes suivantes :

- Cabinet du ministre des outre-mer
    - Madame NATHALIE INFANTE
    - Monsieur ROBY Judes
  - DÉGÉOM
  - Messieurs Ibrahim MOUSSOUNI,
  - SGAE
    - Madame CROZAT
  - MAAE
    - Madame ROUAM
  - Cabinet du ministre de la pêche
    - Messieurs MANGAN, Eamon,
  - Enfin les observations l'ODEADOM ont été recueillies à l'occasion d'un entretien téléphonique.
-

#### 4.4 Lettre de mission du Premier ministre au député Serge LETCHIMY

*Le Premier Ministre*

Paris, le 12 NOV. 2012

1457 / 12 / SG

Monsieur le Député,

*Le débat sur l'avenir des relations entre l'Union européenne et les régions ultrapériphériques (RUP) est aujourd'hui au cœur des préoccupations du Gouvernement dans le contexte de la révision de politiques essentielles pour les collectivités d'outre-mer relevant de ce statut.*

*Dans ce cadre, la prise en compte des spécificités des RUP doit être réaffirmée avec détermination.*

*L'article 299- §2 du traité d'Amsterdam devenu l'article 349 du traité de Lisbonne traduit la reconnaissance de la spécificité des RUP dans le droit européen.*

*L'article 349 prévoit la mise en œuvre de mesures spécifiques visant à fixer les conditions d'application des traités et des politiques communes aux RUP. Ces mesures spécifiques sont justifiées par les caractéristiques propres aux RUP. Elles ont vocation à se décliner dans un certain nombre de domaines notamment : l'agriculture et la pêche, la politique douanière et commerciale, la politique fiscale, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'État, les conditions d'accès aux fonds structurels, les programmes horizontaux.*

*Cependant, on constate actuellement une insuffisante prise en compte de cette disposition du traité dans la mise en œuvre des politiques de l'Union européenne.*

*En dépit de la récente communication de la Commission européenne du 20 juin 2012, « Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive », les propositions de règlements présentées par la Commission européenne, qui sont actuellement en cours de discussion et qui portent tant sur l'avenir de la politique de cohésion que sur les règles en matière d'aides d'État, reflètent encore insuffisamment la nécessaire prise en compte des besoins des régions ultrapériphériques au regard des spécificités qu'énonce l'article 349 du traité de Lisbonne.*

Monsieur Serge LETCHIMY  
Député  
Assemblée nationale  
126 Rue de l'Université  
75355 Paris 07 SP

*Des adaptations des politiques européennes, à l'instar du programme POSEI dans le domaine agricole, pourraient constituer une piste d'action intéressante. Les acteurs socioprofessionnels des DOM semblent souhaiter cette orientation, comme l'illustre leur demande récente d'extension du mécanisme du POSEI à la filière bois en Guyane.*

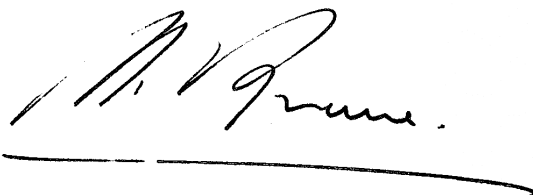
*C'est dans ce contexte que je souhaite vous confier une mission consistant à proposer au Gouvernement des pistes concrètes qui permettraient d'utiliser au mieux les possibilités juridiques offertes par l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et d'améliorer la prise en compte des spécificités des RUP dans les politiques communautaires. Vous pourrez ainsi prolonger la réflexion que vous aviez entamée à l'occasion de la dernière conférence des présidents de RUP dont vous aviez la présidence.*

*Un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, parlementaire en mission auprès de Monsieur Victorin LUREL, Ministre des outre-mer.*

*Compte tenu du calendrier des discussions sur la révision des politiques européennes, vous pourriez utilement me remettre vos propositions au plus tard le 15 février 2013.*

*Vous travaillerez en étroite liaison avec les administrations concernées et notamment celles en charge des outre-mer et le secrétariat général des affaires européennes.*

*Je vous prie de croire, Monsieur le Député, à l'assurance des mes sentiments les meilleurs.*



Jean-Marc AYRAULT