

## Consultation sur l'avenir de la politique de cohésion

### Contribution des Régions Ultrapériphériques (RUP)

\*\*\*\*\*

L'Union européenne comprend sept Régions ultrapériphériques (RUP) : les Açores (Portugal), les Canaries (Espagne), la Guadeloupe (France), la Guyane (France), Madère (Portugal), la Martinique (France); la Réunion (France).

Le Traité de Lisbonne signé en décembre 2007 inclut en outre dans ce groupe les îles de Saint Barthélemy et de Saint Martin, anciennement communes de la région Guadeloupe ; collectivités d'outre-mer françaises depuis leur changement de statut. Celui-ci comporte également deux déclarations de la France et des Pays Bas sur la possibilité d'incorporer dans l'avenir au groupe des RUP l'île de Mayotte et les Antilles Néerlandaises et l'île d'Aruba.

La situation de ces régions au sein de l'UE est unique et complexe. Leur environnement géographique est caractérisé par une situation géographique défavorable. En effet, six des régions ultrapériphériques sont des îles, la Guyane pour sa part est située sur le continent Sud-américain et souffre d'enclavement. Ces régions possèdent également la particularité d'être tributaires de difficultés liées au climat le plus souvent tropical et de reliefs notamment volcaniques. Ces régions sont en outre les plus éloignées du continent européen tout en étant proches de pays tiers souvent moins développés. S'y ajoutent la faible superficie (hormis la Guyane) de leurs territoires et, dans certains cas, la fragmentation archipélagique de ces territoires, ce qui aggrave leur isolement.





Le poids démographique (bien qu'elles aient des densités assez élevées) de ces régions est faible par rapport à l'ensemble de l'Union. La taille réduite de leurs marchés ne permet pas de rentabiliser les grands investissements ni de réaliser des économies d'échelle. Elles sont de ce fait extrêmement dépendantes des relations avec leurs Etats membres respectifs. Elles demeurent très vulnérables face aux changements liés à la conjoncture mondiale, en particulier en matière d'approvisionnement énergétique.

Toutes ces considérations font que le Traité leur reconnaît une situation spécifique justifiant une adaptation des politiques communautaires (art. 299).

La politique de cohésion est un axe fondamental autour duquel la stratégie communautaire appliquée à l'ultrapériphérie est articulée. Elle agit comme un élément catalyseur des autres politiques sectorielles. Les résultats obtenus témoignent de l'importance d'une politique de cohésion comprenant une dimension territoriale au moyen de mesures et d'instruments spécifiques adaptés aux nécessités et aux potentialités de chaque territoire.

Ainsi des instruments spécifiques telles qu'une allocation de compensation des surcoûts de l'ultrapériphérie ou une stratégie de Grand Voisinage, adaptées à la réalité territoriale où elles sont appliqués sont la traduction des avantages procurés par une politique de cohésion, associant une approche horizontale et une approche plus territoriale.

Les RUP insistent sur le maintien de ces approches et restent persuadées que la politique de cohésion doit demeurer l'axe central de la politique communautaire concernant l'ultrapériphérie assortis d'objectifs clairement définis ainsi que des moyens financiers suffisants et appropriés en vue de les atteindre.

A/L'ultrapériphérie : un cumul singulier de caractéristiques

Les caractéristiques de l'ultrapériphérie ne sont pas fondées sur un critère particulier mais sur un cumul singulier de contraintes : éloignement, insularité, faible superficie, relief difficile.... . C'est leur simultanéité qui définit le concept de l'ultrapériphérie.

Les RUP ne doivent donc pas être assimilées aux régions frontalières, aux îles et à d'autres zones caractérisées par une de ces contraintes.

## B/ Contribution des RUP au Projet européen (European Added Value)

1. Les RUP en tant que telles fournissent une valeur ajoutée à l'ensemble de l'Union européenne, grâce notamment :
  - à leur position géostratégique dans le Monde offrant ainsi à l'Europe communautaire une présence dans trois océans et mers différents (Caraïbes, Atlantique et Indien) ainsi qu'une position privilégiée, notamment en matière de gestion internationale des océans et de relations de voisinage avec un grand nombre de pays appartenant à d'autres continents ;
  - à la possibilité d'expérimenter des mesures en faveur d'une intégration multiculturelle et en matière de diversité transposable au niveau européen. Ces régions disposent d'un savoir-faire dans ces domaines, ayant été historiquement peuplées par des apports de différents continents et ayant subis plus récemment une pression migratoire forte ;
  - à la possibilité pour l'Union d'appliquer à ces régions des solutions innovantes tout en encourageant l'échange de bonnes pratiques en faveur du développement des RUP, notamment en matière d'administration électronique et de développement des potentialités de la société de l'information ;
  - à leur potentiel avéré en matière de RDI, notamment dans le domaine des énergies renouvelables (biomasse, y compris



les déchets urbains, géothermie, énergie des vagues, énergies solaire et éolienne) et de la recherche marine rendu possible par les conditions exceptionnelles de leurs écosystèmes ;

- à la grande richesse de leurs biodiversités marines et terrestres et leur potentiel de connaissance et d'exploitation dans des domaines telle que la biotechnologie ;
2. Pour assurer un développement endogène et durable des RUP, et maximiser la valeur ajoutée européenne qu'elles apportent, il est cependant nécessaire d'engager une valorisation plus active de leurs potentialités et non simplement de maintenir et de protéger leur situation particulière. Cette stratégie est directement liée aux politiques de développement et de coopération menées par l'Union.
  3. Dans cette optique le partenariat institué entre les instances décisionnelles communautaires, notamment la Commission avec les autorités politiques des RUP doit privilégier une prise en compte des modèles et schémas conçus par celles-ci. Le principe de réalité doit l'emporter chaque fois que c'est nécessaire sur la norme communautaire qui accorde la primauté à l'intégration.

#### C/ Les défis à relever par les RUP

Les RUP sont en train de satisfaire à l'objectif de convergence économique et sociale. Il convient de souligner que les RUP ont réalisé un effort dans la programmation des fonds structurels pour la période 2007-2013 au moyen d'une réorientation de la structure des frais en vue de renforcer la compétitivité et d'améliorer leurs capacités d'innovation. Néanmoins, les progrès enregistrés peuvent être poursuivis à condition qu'il existe une continuité de la politique de cohésion européenne après 2013 :

- La consolidation de l'article 299 dans le Traité de Lisbonne, suppose un double défi pour les RUP : d'un côté,

l'intégration au sein du marché intérieur, à laquelle l'ensemble des politiques communautaires doivent contribuer et de l'autre, l'intégration dans leur environnement géographique proche.

- Dans le contexte d'une Europe sans barrières intérieures et actrice de la mondialisation, les effets des contraintes territoriales des RUP sont décuplés. Ces régions éprouvent de ce fait davantage de difficultés que les autres régions européennes pour bénéficier de retombées équivalentes issues du marché intérieur.
- En outre, les RUP sont les régions les plus vulnérables de l'Union européenne face aux événements extérieurs, tels que la mondialisation, l'accroissement du prix de l'énergie ainsi que les effets du changement climatique.

Tous ces facteurs démontrent que ces régions, bien que le PIB par habitant en PPA de certaines d'entre elles ait augmenté (comme c'est le cas des Canaries et de Madère) continuent de présenter les niveaux les plus faibles au regard de l'Indice Synthétique de Lisbonne, élaboré dans le cadre du quatrième rapport sur la cohésion économique et sociale. Est ainsi mises en relief les difficultés des RUP, ce qui nécessite d'améliorer les facteurs déterminant leur compétitivité, leur croissance et leur emploi conformément à la Stratégie de Lisbonne. Cela démontre aussi que le seul critère du PIB par habitant ne suffit pas à mesurer le degré de prospérité des RUP.

11. Par ailleurs, l'une des caractéristiques principales des RUP est celle d'un grand éloignement du continent européen ; elles ne sont pas uniquement isolées, mais aussi entourées de pays tiers confrontés à des défis démographiques, économiques, sociaux et environnementaux considérables. Leur niveau de développement très faible engendre dans certains cas des flux importants d'immigrants clandestins et dans le même temps, sur d'autres plans, les coûts plus bas





de certaines de leurs productions similaires à celles des RUP constituent une menace certaine.

La complexité de ces différents enjeux, encore illustrée récemment lors des négociations des Accords de partenariat Economique plaide pour une approche davantage intégrée et une plus grande cohérence entre les politiques de développement et de cohésion menées par l'Union dans les zones géographiques incluant des RUP.

Dans le cadre du nouvel objectif de coopération territoriale européenne, il est à regretter que certaines RUP ne participent pas à la coopération transfrontalière à cause du critère d'éligibilité retenu par la Commission, tandis que l'ensemble des RUP participent à la coopération transnationale. En outre, la mise en oeuvre des programmes opérationnels a rencontré des difficultés à cause des réglementations différentes du FEDER et du FED. Les articles dédiés aux RUP dans les accords intérimaires des APE offrent l'opportunité de dépasser ces difficultés si les différentes parties concernées s'accordent sur des programmes de co-développement régionaux.

L'esprit de la politique de cohésion économique et sociale appliquée aux RUP doit être conforme à la logique de correction du déséquilibre territorial mais doit aussi être entendu comme une démarche en faveur de régions dont la situation singulière oblige d'envisager leur propre modèle de développement régional.

D/ La contribution de la politique de cohésion au développement des RUP

a) Base juridique en faveur d'un traitement particulier

La Commission par :

- « le paragraphe 2 de l'article 299 du traité,
- ses deux communications adoptées en 2004 : la communication du 26 mai 2004 « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques » (COM (2004) 343 final) et, plus récemment, la communication « Stratégie pour les régions ultrapériphériques: bilan et perspectives » (COM (2007) 507 final),
- son rapport sur les mesures destinées à mettre en oeuvre l'article 299§2 – les régions ultrapériphériques de l'Union européenne (COM (2000) 147 final),

souligne la nécessité de reconnaître les réalités particulières des RUP et de mettre en oeuvre une stratégie européenne déclinée en trois axes principaux :

- la réduction du déficit d'accessibilité et des effets des autres handicaps des RUP,
- l'amélioration de leur concurrence,
- le renforcement de leur intégration régionale. »

La Commission ajoute également la nécessité « d'ouvrir un débat sur l'avenir à longue échéance de la stratégie qui doit être mise à jour et enrichie en vue d'aborder les grands défis auxquels les RUP doivent faire face dans les années à venir ».

Cette démarche doit englober les défis à longue échéance, en faisant référence aux quatre thématiques identifiés par la Commission comme sensibles pour les RUP : changement climatique, évolution démographique, gestion des flux migratoires, agriculture et politique maritime de l'UE.

15. Dans ce contexte, compte tenu du fait que la politique de cohésion économique et sociale est l'instrument principal sur lequel s'appuie la stratégie communautaire en faveur de



ces régions et pour assurer une approche globale et cohérente de la stratégie communautaire il convient de procéder à l'évaluation de l'impact de ces quatre thèmes :

- sur les trois axes de la stratégie européenne en faveur des RUP,
- sur la politique de cohésion économique et sociale des RUP.

#### b) Propositions spécifiques

La politique de cohésion doit maintenir l'effort financier consenti en vue de créer des conditions qui permettent aux RUP d'améliorer leur capacité à faire face à la concurrence, leur capacité productive et leur compétitivité et par conséquent renforcer leur potentiel de croissance économique et d'emploi.

Le traitement particulier en faveur des RUP par la politique de cohésion actuelle doit être maintenue après 2013 car les objectifs de convergence et de compétitivité ne pourront être atteints que sur le long terme.

16. La politique de cohésion à l'égard de ces régions dans l'avenir doit tenir compte en particulier de ce qui suit :
  - la réalisation d'une étude intermédiaire permettant d'estimer d'une part, l'impact sur le développement économique des RUP ayant abandonné l'objectif de « convergence » et, d'autre part, l'impact de l'application des fonds européens sur le processus de convergence réelle des autres RUP.
  - La prise en considération de la situation particulière des RUP concernant la conception de la politique de cohésion à partir de 2013, tant en ce qui concerne les critères d'éligibilité, l'allocation des fonds destinés à ces régions, les taux de cofinancement et les domaines d'action.
  - Une allocation spécifique visant la réduction ou la compensation des effets des handicaps de ces régions.







- La poursuite de l'effort réalisé en vue de renforcer et d'encourager l'insertion des RUP dans leur environnement géographique respectif.
- La possibilité de financer, dans la limite de 10% du FEDER, des projets de coopération implantés dans des pays tiers est insuffisante pour raisonnablement atteindre cet objectif.
- Il conviendrait de mieux utiliser l'opportunité offerte de la discussion des chapitres liés au développement et à la coopération dans la mise en oeuvre des accords APE.
- Il conviendrait par ailleurs de mettre en place une véritable articulation entre le FEDER et le FED à l'occasion de la prochaine période de programmation débutant en 2013, de manière à ce que de véritables programmes de coopération des RUP avec les pays tiers ACP de l'environnement géographique contribuent à un co-développement durable et à la cohésion territoriale de l'ensemble régional.
- L'encouragement de la coopération entre toutes les RUP par l'adoption de programmes spécifiques dans le cadre de l'objectif de coopération territoriale.
- Le renforcement de la cohérence des politiques communautaires dans les RUP et des instruments communautaires appliqués à celles-ci : FEDER, FEADER, FEP, POSEI.
- La prise en considération de la spécificité des RUP dans la politique communautaire de recherche (Programme Cadre de RD) et dans celle de l'innovation afin de faciliter la participation des RUP aux actions de RDI par le biais d'instruments appropriés et adaptés à leurs réalités.
- La prise en compte, dans les RUP, de l'importance de l'intervention de la puissance publique en faveur des services d'intérêt économique général, et ce, en vue de maintenir à la fois, une qualité de ceux-ci, des coûts compara-

bles à ceux d'autres régions, permettant ainsi le maintien de la compétitivité économique.

- La valorisation de la dimension maritime exceptionnelle des RUP en créant les conditions de croissance dans les domaines de l'innovation, de la recherche, de l'environnement et de la biodiversité.
- La nécessaire adéquation entre la compétitivité de ces régions et la politique communautaire concernant le changement climatique, notamment dans le domaine des transports et de l'énergie.
- La prise en considération des grands défis posés par la pression démographique et les flux migratoires sur les territoires des RUP. A ce titre, il apparaît opportun de conduire des études pour analyser les conséquences sur l'aménagement du territoire, le marché du travail, les nécessités d'éducation et de formation ainsi que les services publics des RUP. Les conclusions de ces études donneront lieu le cas échéant à des mesures appropriées émanant de l'Union Européenne.
- Une plus grande prise en considération des phénomènes naturels cataclysmiques ainsi que des épidémies pouvant mettre en péril l'économie des RUP. Il conviendra à cet égard de conduire une réflexion sur des mécanismes d'intervention d'urgence dont la nature sera à déterminer.
- L'implication accrue des autorités nationales et européennes dans la gestion du phénomène migratoire qui concerne en particulier les RUP en tant que frontières actives de l'Union. Il conviendra de mettre en œuvre des mesures pour évaluer l'impact des surcoûts générés par ce phénomène, l'impact sur la cohésion économique et sociale des RUP afin de mettre en place des mécanismes de compensation.
- Il conviendra de consolider le soutien approprié aux secteurs traditionnels des RUP essentiels pour leur viabilité



économique par le maintien d'une allocation financière spécifique.

c) Partenariat avec les RUP

18. Le partenariat entre la Commission européenne et les RUP est l'un des instruments principaux de travail concernant la mise en œuvre de la stratégie de développement des RUP. La Communication sur les RUP de 2004 a octroyé une importance particulière à ce partenariat renforcé entre la Commission, les RUP et leurs Etats membres qui a été, comme il convient de le souligner, bénéfique. Ces relations d'association étroites et permanentes à des degrés divers entre la Commission et les RUP ont été en outre efficacement soutenues par le travail de coordination interne assuré par le groupe interservices « Régions ultrapériphériques » qu'implique la mise en œuvre de la stratégie de développement définie en 2004 par le groupe interservices « Régions ultrapériphériques ».

Aussi le maintien et le renforcement de ces relations de partenariat doivent demeurer l'un des piliers essentiels de la stratégie communautaire en faveur des RUP et, dans ce contexte, de l'action de la politique de cohésion dans l'avenir à l'égard de ces régions au-delà de 2013.

Bruxelles, le 31 janvier 2008

AÇORES

CANARIES

GUADELOUPE

GUYANE

MADÈRE

MARTINIQUE

RÉUNION

