

Giuseppe Ciavarini Azzi¹
Commission européenne

L'UNION EUROPÉENNE ET L'OUTRE-MER

Certains États membres de l'Union européenne comportent des territoires situés en dehors de l'Europe géographique. Ces territoires sont liés à l'Union selon deux procédures différentes.

Dans le premier cas, ils font partie intégrante de l'Union : il s'agit de régions dites « ultra-périphériques » (RUP) ; sont concernés les départements français d'Outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion), les Açores, Madère et les Canaries. À l'exception de la Guyane, ce sont des régions insulaires². Elles rassemblent au total une population de 3,7 millions d'habitants, soit 1 % environ de la population de l'Union européenne. Leur superficie est de moins de 100 000 km², soit un peu plus de 3 % de la superficie actuelle de l'Union. Ce chiffre tombe à 26 000 km² (moins de 0,5 %), si on exclut la Guyane.

Dans l'autre cas, la relation à l'Union est celle de l'association. Ce type concerne les « pays et territoires d'Outre-mer » (PTOM), qui, tout en faisant partie d'États membres ou ayant avec eux un lien constitutionnel, ne font pas partie de l'Union. Les vingt pays ou territoires d'Outre-mer — dont onze relèvent du Royaume-Uni, six de la France, deux des Pays-Bas et un du Danemark — se dispersent sur l'ensemble du globe, de l'Arctique à l'Antarctique, de l'Atlantique au Pacifique, tout en incluant les Caraïbes et l'océan Indien. Ils possèdent une population beaucoup moins importante que les RUP (à peine un million d'habitants) sur un territoire nettement plus important (quelque 2 300 000 km²).

Bien entendu, les relations de l'Europe avec ses régions ultra-périphériques, tout comme celles avec les PTOM, relèvent essentiellement du domaine économique, champ d'action principal

de la Communauté européenne. Mais, ne nous y trompons pas, ces relations ont des implications qui dépassent les aspects purement économiques, pour toucher au social et au politique. En ce sens le *distinguo* fait entre RUP (« l'Europe d'ailleurs ») et PTOM (« une association *sui generis* ») est essentiel.

L'Europe d'ailleurs

Le concept d'*ultra-périphérie* est une création récente. Il y a à peine une quinzaine d'années, il aurait été difficile d'en expliquer le sens précis. Aujourd'hui, il est reconnu par le traité de l'Union européenne, qui définit précisément, à l'article 299§2, le statut des régions ultra-périphériques de l'Union.

Comment est né le concept d'ultra-périphérie ?

Les DOM français ont joué un rôle de précurseur. L'art. 227§2 du traité de Rome prévoyait la possibilité de mesures spécifiques à leur égard et l'arrêt Hansen de la Cour de justice, du 10 juillet 1978, avait précisé qu'il était toujours possible, au-delà du délai de deux ans prévu dans l'article, de prendre de telles mesures (pour un historique de cette période, voir Ciavarini Azzi, 1997, p. 31 et suiv.). Au milieu des années 1980, il est apparu évident que ces mesures spécifiques devaient être encadrées dans une approche globale et coordonnée, et non pas dépendre de la survenance de problèmes ponctuels, comme c'était souvent le cas jusqu'alors. C'est ainsi que la Commission, sur proposition de son président Jacques Delors, a créé, le 24 septembre 1986, une structure administrative de coordination — un groupe inter-services — chargée de cette approche globale. Le mandat du groupe comprenait les DOM, les PTOM et les régions de l'Espagne et du Portugal — États entrés dans la Communauté le 1^{er} janvier 1986 — situées en dehors du continent européen : du côté espagnol, les Canaries (archipel situé dans l'Atlantique, au large du Maroc), Ceuta et Melilla (villes enclavées dans le territoire marocain) ; du côté portugais, les archipels des Açores et de Madère, tous deux situés dans l'Atlantique. Le groupe inter-services intervient depuis lors dans l'élaboration de toutes les initiatives de la Commission dans ce domaine et constitue un instrument permanent d'écoute et de dialogue.

Exception faite pour les PTOM, toutes ces régions faisaient partie intégrante de la Communauté, malgré des différences importantes quant à leur statut juridique dans celle-ci : les DOM, intégrés depuis 1957 à la Communauté, mais avec la possibilité de mesures spécifiques ; les Canaries, Ceuta et Melilla, ports francs faisant l'objet d'un protocole dérogatoire excluant l'application, notamment, de l'Union douanière et de la politique agricole commune ; enfin, les Açores et Madère, étant intégrés pratiquement dans les mêmes conditions que le reste du Portugal.

La première manifestation concrète de cette approche a été l'adoption, en décembre 1989, du « programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'Outre-mer » (POSEIDOM). Il s'agit, en fait, d'un cadre qui doit permettre une intervention ciblée des fonds structurels et une application modulée des politiques communautaires (agriculture, pêche, fiscalité...) tenant compte des spécificités de ces régions. Ont suivi, en juin 1991, deux programmes analogues : POSEIMA (Açores et Madère) et POSEICAN (Canaries). Les Canaries avaient, en même temps, après un débat très vif, quitté leur statut dérogatoire, s'engageant ainsi dans un processus de pleine intégration dans la Communauté (Fernandez Martin, 1991 p. 196 et suiv. ; Ciavarini Azzi, 1994, p. 43 et suiv.). S'agissant de Ceuta et Melilla (Vila Costa, 1994, p. 313 et suiv.), aucune demande de modification de statut n'a été présentée et elles gardent encore aujourd'hui leur statut dérogatoire. Ces deux villes ne sont d'ailleurs pas très éloignées du continent européen.

Ainsi s'est affirmé le concept d'ultra-périphérie qui désigne les régions bénéficiaires des trois programmes POSEI. Ce concept se fonde sur les spécificités qui sont communes à ces régions et qui les différencient des autres régions de l'Union : pour l'essentiel, leur grand éloignement du continent européen, qui conditionne toute leur vie économique et sociale, avec d'autres facteurs tels que l'insularité, le relief et le climat difficiles, la dépendance économique autour d'un petit nombre de produits (Guillaumin, 2000, p. 103 et suiv.).

La définition de l'approche ultra-périphérique s'est faite avec une participation active des régions concernées, qui a parfois revêtu la forme de débats passionnés. On se souviendra du « grand méchant loup » du carnaval des Antilles.

Rappelons aussi que les programmes POSEI ont affirmé le principe du partenariat entre la Commission, l'État membre et les régions concernées. C'est en partenariat qu'ont été conçues les propositions qui devaient donner lieu aux trois programmes, ainsi qu'à leur mise en œuvre. Le fait de donner la parole, à côté des représentants de la Commission et des autorités centrales, aux représentants des régions, sur des thèmes cruciaux pour leur avenir, a été particulièrement significatif et innovateur.

Pourquoi une institutionnalisation du statut de régions ultra-périphériques ?

L'action menée par l'Union en faveur des régions ultra-périphériques — selon le fil conducteur des programmes POSEI — s'est révélée globalement efficace et a contribué à faire avancer ces régions vers la convergence avec le reste de l'Union européenne.

Des mutations importantes sont intervenues au cours des années 1990 dans les contextes européens (achèvement du marché intérieur, réforme de la politique agricole commune, élargissements...) et mondial (rôle accru du GATT et de l'OMC, négociation des accords de Cotonou, PTOM, Afrique du Sud...). Face à ces développements, les résultats obtenus à l'égard des RUP

demandaient à être défendus, complétés, améliorés, mais cela devenait plus difficile que par le passé faute d'un fondement juridique sûr et solide. Progressivement, l'idée de l'inscription dans le traité d'un article consacré à l'ensemble des régions ultra-périphériques, mise en avant par les RUP, s'est imposée. Ce nouvel article — l'article 299§2 — a été négocié lors de la conférence intergouvernementale de 1996-1997 et adopté lors du Conseil européen d'Amsterdam (juin 1997). Entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, il confirme et renforce l'approche développée par l'Union européenne dès 1989³. Il lui permettra de continuer, consolider et renforcer son action (pour un historique et une analyse de l'article, voir Oreja Aguirre, Fonseca Morillo, 1998, p. 402 et suiv.)

Une identité en construction ?

Mais comment mettre en œuvre, concrètement, le nouvel article ? Il y a eu un débat très intense, précédé par un mémorandum des sept régions, en mars 1999. Le rapport de la Commission de mars 2000⁴ contient une stratégie de soutien et relance de l'économie des RUP, qui intègre les trois programmes POSEI. Bon nombre des mesures prévues dans cette stratégie ont été réalisées ou sont sur le point de l'être (Ciavarini Azzi, 2001, p. 549 et suiv.).

Il convient de souligner ici la collaboration et la solidarité qui se sont établies progressivement entre les régions ultra-périphériques. L'élément fédérateur déterminant a été, pour ces régions, au-delà de tout ce qui les sépare, le combat pour obtenir un article dans le traité. Depuis lors, la « conférence des présidents des régions ultrapériphériques » tient au moins une réunion ordinaire par an. Ces réunions acquièrent de plus en plus de relief ; ainsi, la conférence a rencontré le président de la République française en 2000 et 2001, et le président du gouvernement espagnol en 2002. Par ailleurs, la conférence participe aux réunions de partenariat à haut niveau face aux trois secrétaires d'État et à la Commission européenne (Bruxelles 1999, Las Palmas 2002). Elle s'est dotée d'un comité de suivi, qui se réunit périodiquement avec le groupe inter-services de la Commission. Certes, les différences subsistent tant sur le plan institutionnel (les RUP espagnoles et portugaises jouissent d'une large autonomie, d'un gouvernement, d'un pouvoir législatif...) que culturel (les RUP espagnoles et portugaises ne sont pas considérées comme régions d'« Outremer »). Mais elles n'empêchent pas un sentiment d'appartenance à une même famille. S'agissant des DOM, d'ailleurs, on peut se demander si cette appartenance n'a pas eu des effets sur leurs revendications institutionnelles et statutaires au niveau national (voir Fabry, 2001, p. 585 et suiv.).

Une association *sui generis*

Éparpillement et diversité

Tout d'abord, un tour d'horizon des vingt PTOM s'impose :

— *Onze relèvent du Royaume-Uni* : cinq situés dans la région des Caraïbes (Anguilla, îles Cayman, îles Vierges britanniques, Montserrat, îles Turks et Caicos), trois dans l'océan Atlantique (Falkland, Géorgie du Sud et îles Sandwich du Sud, Sainte-Hélène et ses dépendances) et un dans l'océan Pacifique (Pitcairn), auxquels s'ajoutent les Territoires britanniques de l'océan Indien et les Territoires de l'Antarctique britannique ;

— *six relèvent de la France* : l'un (Nouvelle-Calédonie et ses dépendances), positionné dans l'océan Pacifique, a depuis 1999 un statut particulier de « souveraineté partagée ». Trois autres émarginent toujours à la catégorie des TOM : deux d'entre eux sont situés aussi dans l'océan Pacifique (Polynésie française, Wallis-et-Futuna), le troisième dans l'océan Indien (les Terres australes et antarctiques françaises). Deux enfin sont des collectivités territoriales : Mayotte, dans l'océan Indien ; Saint-Pierre-et-Miquelon, au large de Terre-Neuve ;

— *deux relèvent des Pays-Bas* : Aruba et les Antilles néerlandaises (Bonaire, Curaçao, Saba, Sint Eustatius, Sint Maarten), dans la mer Caraïbe ;

— *1 relève du Danemark* : le Groenland.

Tous insulaires, trois PTOM seulement dépassent 150 000 habitants (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Antilles néerlandaises), tandis que le plus grand nombre d'entre eux ne possède qu'une très faible population.

Quant aux statuts des PTOM vis-à-vis des États membres concernés, il existe des éléments communs :

— les PTOM constituent de manière générale des entités « self governing », jouissant de pouvoirs autonomes de gestion économique et souvent même d'autonomie législative. Les compétences conservées par l'État n'y sont fréquemment que les affaires étrangères, la justice, la monnaie et la défense ;

— quel que soit le statut de ces divers PTOM, celui-ci résulte, dans tous les États membres, d'un processus démocratique ;

— ces statuts se traduisent tous par l'existence d'institutions locales comportant un exécutif et une assemblée élue, et prévoyant un dialogue social assuré par l'existence de syndicats et de représentants des milieux socio-professionnels.

Évidemment, des différences sensibles existent⁵. Ainsi, les PTOM français et le Groenland font partie intégrante de leurs États respectifs, ce qui n'est pas le cas pour les PTOM britanniques et néerlandais qui sont sous l'autorité de la Couronne, mais ne font pas partie du territoire national. Si les ressortissants des PTOM ont, en général, la nationalité de leurs États respectifs, seuls ceux des PTOM français sont électeurs et éligibles au Parlement européen⁶. On constate également des

diversités sur le plan économique : ainsi, le PNB per capita est au-dessus de la moyenne communautaire aux îles Cayman et à Aruba, mais inférieur à 30 % de la moyenne CE à Sainte-Hélène, Wallis-et-Futuna et Mayotte. Quoi qu'il en soit, les PTOM, quel que soit leur niveau de richesse ou de pauvreté, sont sujets aux handicaps de l'insularité, de l'extrême dépendance de quelques secteurs, de l'absence de grand marché, de ressources naturelles... La balance commerciale y est systématiquement déficitaire. Le commerce des PTOM, d'ailleurs, malgré l'ouverture du marché communautaire au titre des décisions successives d'association, ne s'est guère diversifié. Pour tout PTOM, le commerce reste orienté vers l'État membre dont il relève.

L'association des PTOM avec la Communauté européenne

L'effort communautaire en faveur du développement des PTOM a fait l'objet d'une affirmation forte dans le traité de Rome, qui lui a consacré plusieurs articles (devenus aujourd'hui les articles 299§3 et 182 à 188). Plus de quarante ans plus tard, l'association perdure, mais les partenaires ont beaucoup changé. En effet, le traité de Rome a été conçu à une époque où la Communauté ne comportait que six États membres et où l'association des PTOM se référait à une relation entre quatre d'entre eux (Belgique, France, Italie, Pays-Bas) et leurs nombreuses colonies, surtout africaines. Celles-ci ont accédé à l'indépendance dans les années 1960 et la Communauté s'est élargie à quatre reprises. L'association CE/PTOM rassemble actuellement une Union à quinze États membres (380 millions d'habitants) et vingt PTOM relevant de quatre d'entre eux (Danemark, France, Pays-Bas, Royaume-Uni) ne représentant plus qu'un million de ressortissants.

L'association entre la Communauté et les PTOM s'est élaborée en parallèle avec celle tissée entre la Communauté et les États ACP (États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique). Les PTOM bénéficient du Fonds européen de développement, comme les États ACP. Mais leur dotation, ramenée *per capita*, situe les PTOM entre les ACP et les DOM, qui bénéficient des fonds structurels communautaires : ce constat illustre la théorie des « cercles concentriques », où les régions communautaires sont les mieux traitées, puis les PTOM, et enfin les ACP. Par ailleurs, pour certains aspects du régime commercial et certains principes du droit d'établissement, les PTOM sont traités comme s'ils faisaient partie de la Communauté. En outre, leurs ressortissants, du fait qu'ils possèdent la nationalité de leur État membre de rattachement, se voient appliquer le droit des personnes de l'Union. Une association, donc, sui generis (Ziller, 1994, p. 173 et suiv. ; Roland-Gosselin, 1997, p. 32 et suiv.).

La décision du Conseil du 27 novembre 2001⁷ a actualisé, pour la période 2001-2011, le régime d'association. Elle l'a amélioré sur plusieurs points. Ainsi, les nouvelles orientations retenues en matière financière donnent la priorité aux PTOM les moins avancés et au revenu le plus bas et mettent l'accent sur la bonne gouvernance, au lieu de se limiter à distribuer les fonds par État membre de rattachement. L'association comporte aussi un partenariat trilatéral entre la Com-

mission, les États membres concernés et les PTOM (« groupes de travail » par PTOM ou groupes de PTOM, et « forum annuel » réunissant l'ensemble des acteurs).

Enfin, on peut se demander s'il s'est créé, parmi les PTOM, un « esprit de corps » analogue à celui qui a été constaté auprès des RUP. Une collaboration s'est certes développée entre les PTOM, depuis fin 2000, parallèlement à la négociation de la nouvelle décision. Mais des différences de tous ordres entre PTOM semblent limiter considérablement la portée de l'exercice, au moins à ce stade.

Conclusion

Après plus de 40 ans d'existence de la Communauté européenne et à la veille d'importants élargissements et de nouveaux développements institutionnels, la relation avec l'Outre-mer demeure un acquis solide de l'Union. Celui-ci devrait en outre conduire, à l'heure de la mondialisation, à une nouvelle approche des liens entre « centre » et « périphérie ». Au-delà des différences statutaires entre RUP et PTOM, il faut mettre en place une politique globale ultramarine, à l'échelle européenne, en particulier :

— il faut mettre davantage l'accent sur ce que l'Outre-mer apporte à l'Europe, et non l'inverse. Cela semble évident dans le cas des RUP, pas pour les PTOM. Ces collectivités pourraient être toutes des « têtes de pont » pour le développement de relations commerciales avec les grandes régions du monde ; sites d'implantation privilégiés pour certaines activités de recherche⁸, terres contrôlant de vastes espaces maritimes (ZEE), leurs situations géostratégiques demandent à être totalement valorisées ;

— il est indispensable aussi de développer des formules de « coopération régionale » entre RUP, PTOM, ACP et autres pays en développement aidés par l'Union européenne. Les moyens de cette coopération existent. Si, pour les collectivités d'Outre-mer, les liens avec l'Europe sont importants, ceux qu'elles entretiennent avec leur environnement régional doivent être confortés. Les collaborations Sud-Sud participent aussi du rayonnement de l'Europe.

NOTES

1. L'auteur a présidé le groupe inter-services de la Commission européenne « DOM, PTOM, Açores, Madère, Canaries, Ceuta et Melilla » depuis sa création (1986) jusqu'à 2001. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que lui.

2. Les sept régions ultrapériphériques sont correctement représentées sur les euro-billets. Les Açores, Madère et les Canaries figurent à leur position exacte dans l’océan Atlantique. Les quatre DOM — Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion — sont repris dans des encadrés.
3. L’art. 299§2 permet l’adoption par le Conseil de mesures spécifiques, visant à fixer les conditions d’application du traité et des politiques communes dans les régions ultrapériphériques : département français d’Outre-mer, Açores, Madère et îles Canaries. Ses mesures pourront être prises à la majorité qualifiée. Les principaux domaines visés (l’agriculture, les aides d’État, les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale...) sont énoncés à titre non limitatif. Enfin, l’article précise que ces mesures spécifiques devront, d’une part, prendre en considération les contraintes particulières des régions ultrapériphériques, d’autre part, ne pas nuire à l’intégrité et à la cohérence de l’ordre juridique communautaire. Il faut donc trouver un équilibre entre la prise en compte des spécificités légitimes des régions ultrapériphériques et la sauvegarde de l’intérêt commun de l’Union.
4. « Rapport de la Commission sur les mesures destinées à mettre en œuvre l’article 299§2. Les régions ultrapériphériques de l’Union européenne » (doc. COM [2000] 147 final, du 14 mars 2000).
5. Plus de précisions figurent dans la communication de la Commission « Réflexions sur le statut des PTOM associées à la CE et orientations sur « PTOM 2000 » » (doc. COM [1999] 163 final du 20 mai 1999).
6. Les ressortissants des PTOM néerlandais (Antilles néerlandaises et Aruba) sont aussi électeurs et éligibles au Parlement européen, à la condition qu’ils résident aux Pays-Bas.
7. Décision du conseil du 27 novembre 2001 relative à l’association des pays et territoires d’Outre-mer à la Communauté européenne (JOCE L 314/2001, du 30 novembre 2001).
8. La Commission a adopté le 3.10.2001 une communication sur « la dimension régionale de l’espace européen de la recherche » (doc. COM [2001] 549 final), qui porte une attention particulière aux potentialités des RUP. Elle a lancé en outre une étude pour « mieux connaître la place de la recherche et du développement technologique dans les régions ultrapériphériques de l’Europe et mieux les intégrer dans l’espace européen de la recherche ». Sur la base de cette étude, dont les résultats finals sont attendus au cours de 2002, et des conclusions d’une conférence prévue à cet effet en juin aux îles Canaries, une stratégie de coopération renforcée sera définie dans ce domaine entre les RUP elles-mêmes et entre elles et le reste de l’Union européenne.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

CIAVARINI AZZI, G., « El modelo de integración específico de la regiones ultraperiféricas de la Comunidad europea » in VV.AA., *Canarias en la Comunidad europea*, Fundación Pedro García Cabrera, Madrid, 1994, p. 43 et suiv.

CIAVARINI AZZI, G., « Les départements français d’Outre-mer : de Rome à Amsterdam », *L’Observateur de Bruxelles*, n° 25, Bruxelles, novembre 1997, p. 31-32.

CIAVARINI AZZI, G., « Etapa por etapa, o caminho que conduziu ao estatuto das regiões ultraperiféricas », *Economia e Prospectiva*, n° 13/14, Ministério da Economia, Lisboa Jul./Dez. 2000, p. 49 et suiv.

CIAVARINI AZZI, G., « L'Union européenne et ses régions ultrapériphériques », in ELFORT, M., FABERON, J.-Y., GOESEL-LE BIHAN, V., MICHALON, T., RENO, F. (dir.), *La Loi d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000*, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2001, p. 594 et suiv.

FABRY, V., « Les DOM en tant que régions ultrapériphériques », in ELFORT, M., *et al.*, *op. cit.*, pages 585 et suiv.

FERNANDEZ MARTIN, F., « Canarias a mitad de camino », Ediciones B, Barcelona, 1991, p. 177 et suiv.

GUILLAUMIN, P., « La dimension ultrapériphérique de l'Union européenne », in HACHE, J.-D. (dir.), *Quel statut pour les îles d'Europe ?*, L'Harmattan, Paris, 2000, p. 103-127.

OREJA AGUIRRE, M., FONSECA MORILLO, F., « El tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios », Mc Graw Hill, Madrid, 1998, p. 402 et suiv.

Roland-Gosselin, Y., « Les pays et territoires d'Outre-mer », *L'Observateur de Bruxelles*, numéro cité, p. 32 et suiv.

VILA COSTA, B., « Les dépendances espagnoles : Canaries, Ceuta et Melilla », in JOS, E., PERROT, D. (dir.), *L'Outre-mer et l'Europe communautaire*, Economica, Paris, 1994, p. 313 et suiv.

ZILLER, J., « Les PTOM associés à la CEE : une alternative statutaire pour les régions ultrapériphériques ? », in JOS, E., PERROT, D., *op. cit.*, p. 173 et suiv.