

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques»

[COM(2004) 343 final]

(2005/C 294/05)

Le 27 mai 2004, la Commission européenne, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission — Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques».

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 22 juin 2005 (rapporteuse: M^{me} LÓPEZ ALMENDÁRIZ).

Lors de sa 419^{ème} session plénière des 13 et 14 juillet 2005 (séance du 13 juillet 2005), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 62 voix pour, 1 voix contre et 8 abstentions.

1. Introduction

1.1 En réponse à l'invitation adressée par le Conseil européen de Séville, de juin 2002, de présenter une approche globale et cohérente des particularités de la situation des régions ultrapériphériques et des moyens d'y répondre, la Commission européenne a, le 26 mai 2004, adopté une communication intitulée «Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques» (1).

1.2 Cette invitation du Conseil européen, intervenue à la veille de l'élargissement de l'UE et dans le contexte de la mondialisation, a représenté une initiative décisive pour la définition d'une stratégie globale de développement des régions ultrapériphériques (RUP), fondée sur l'approfondissement de la mise en oeuvre de l'article 299, paragraphe 2, du traité.

1.3 Le 29 mai 2002, peu avant le Conseil européen de Séville, le Comité économique et social a approuvé l'avis d'initiative sur le thème «Stratégie d'avenir pour les régions ultrapériphériques de l'Union européenne» (2), qui proposait la mise en oeuvre d'une stratégie globale pour l'ultrapériphérie, comportant une définition de principes et d'objectifs, un inventaire des moyens disponibles et un calendrier de mesures à adopter.

1.4 Dans le but de relancer une politique globale et cohérente en faveur des régions ultrapériphériques, les gouvernements régionaux et les États membres concernés ont, en juin 2003, présenté des mémorandums, qui insistent tous sur l'importance de la spécificité des régions ultrapériphériques par rapport aux autres régions européennes.

1.5 Le Traité pour une constitution européenne réaffirme, dans ses articles III-424 et IV-440.2, la reconnaissance juridique spécifique des régions ultrapériphériques. Il complète également les objectifs de cohésion économique et sociale par un nouvel objectif de cohésion territoriale

(1) COM(2004) 343 final.

(2) JO C 221 du 17.9.2002, p. 10, rapporteuse: M^{me} LÓPEZ ALMENDÁRIZ.

2. Contenu essentiel du document de la Commission

2.1 La Commission européenne propose un partenariat renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union. La nouvelle stratégie s'inscrit dans le cadre de la réforme de la politique européenne de cohésion pour la période 2007-2013. La communication comporte trois axes prioritaires:

— **Compétitivité:** améliorer la compétitivité des RUP par la création et le développement d'un milieu économique favorable à l'implantation des entreprises.

— **Accessibilité:** renforcer les efforts de cohésion au bénéfice des régions ultrapériphériques pour réduire les difficultés liées à l'éloignement, telles que la fragmentation en archipel ou l'enclavement dans des régions peu accessibles. En effet, la réduction de ces handicaps et des surcoûts de production des régions ultrapériphériques constitue l'une des principales priorités de l'action de l'Union à l'égard de ces régions.

— **Insertion régionale:** les régions ultrapériphériques et les États tiers voisins évoluent dans un environnement régional commun, et donc propice au développement des échanges de biens et de services entre eux. C'est pourquoi il convient de favoriser l'insertion des RUP dans leur proche environnement géographique.

2.2 Dans ce cadre, la Commission apporte deux réponses spécifiques visant à permettre aux régions ultrapériphériques de prendre leur plein essor:

— **Le programme spécifique de compensation des handicaps:** ce programme serait financé par le FEDER pour la période 2007-2013. Il serait consacré à la réduction des handicaps spécifiques qui affectent l'économie des régions ultrapériphériques et qui sont énumérés dans le cadre de l'article 299 § 2 du Traité CE: éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficiles et dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits.

— **Le plan d'action pour le grand voisinage:** l'objectif poursuivi est d'élargir l'espace naturel d'influence socio-économique (y compris pour le traitement des questions migratoires des populations) et culturel des régions ultrapériphériques. Il s'agit de réduire les barrières qui limitent les possibilités d'échanges avec le milieu géographique de ces régions, très éloignées du continent européen mais très proches des marchés géographiques des Caraïbes, d'Amérique et d'Afrique. Le plan d'action pour le grand voisinage intègre des mesures non seulement en matière commerciale et douanière, mais aussi dans le domaine de la coopération transnationale et transfrontalière.

3. Observations générales

3.1 Le Comité se félicite de ce que les articles III-424 et IV-440.2 du Traité pour une constitution européenne réaffirment la reconnaissance juridique spécifique des RUP au niveau législatif le plus élevé, en soulignant leur caractère singulier et en fournissant les moyens législatifs et réglementaires nécessaires pour que ces dispositions soient utilisées comme des instruments horizontaux de modulation des politiques communes dans ces régions.

3.2 Le Comité se réjouit de la capacité de réponse de l'Union aux besoins régionaux spécifiques, en particulier de la reconnaissance de la spécificité des RUP au sein de l'Union et de leur différence par rapport à d'autres territoires présentant des handicaps géographiques ou démographiques.

3.3 Le Comité se félicite de ce que la Commission européenne ait accueilli favorablement sa recommandation, formulée dans l'avis «Stratégie d'avenir pour les régions ultrapériphériques de l'Union européenne», de renforcer le Groupe interservices pour les RUP, en le dotant de moyens humains supplémentaires, à travers la création d'une unité spécifique au sein de la DG REGIO et il espère que la fonction de coordination entre les services ne sera pas entravée.

3.4 Le Comité prend acte avec satisfaction de la reconnaissance dans la communication de la Commission du fait que le statut spécifique des régions ultrapériphériques trouve son fondement dans les principes d'égalité et de proportionnalité. Cela permet de traiter de manière différenciée la situation spécifique de celles-ci pour que les citoyens européens qui y résident aient les mêmes chances que ceux des autres régions.

3.5 Le Comité se réjouit que la Commission ait reconnu que les handicaps permanents et combinés des régions ultrapériphériques entraînent des surcoûts d'approvisionnement en énergie en général et, principalement, en produits agricoles destinés à la consommation locale, liés aux difficultés suivantes, parmi lesquelles:

- la taille réduite des marchés,
- l'isolement par rapport aux marchés principaux,

- le manque d'économies d'échelle dans la production et la nécessité pour les entreprises de disposer de stocks importants,
- la durée réduite d'amortissement des biens, ce qui impose de satisfaire à des normes de sécurité plus strictes pour les équipements ou de remplacer ceux-ci plus fréquemment (difficultés liées au climat et aux reliefs difficiles),
- les problèmes du surdimensionnement des instruments de production liés à l'organisation technologique de la production et de la distribution,
- le déficit de main-d'œuvre qualifiée lié à l'exiguïté du marché du travail et à la difficulté d'accéder au marché du travail du continent européen,
- les surcoûts de l'approvisionnement en énergie et en produits agricoles destinés à la consommation locale,
- le déficit d'accès aux connexions à haut débit et aux réseaux de télécommunications ainsi que les surcoûts des services de communication électronique,
- la difficulté d'organiser la promotion de la production locale en dehors de la région,
- les obstacles liés au respect des normes environnementales
- la double insularité, en raison de la fragmentation territoriale de certaines des RUP qui sont elles mêmes composées de plusieurs îles.

3.6 Le Comité partage avec la Commission le souci d'inscrire les régions ultrapériphériques dans la Stratégie de Lisbonne et de Göteborg en vue de renforcer l'emploi, les réformes économiques et la cohésion sociale, et il propose en conséquence d'en exploiter le potentiel dans le domaine de la société de la connaissance.

3.7 Le Comité estime que le dynamisme du secteur touristique apporte une valeur ajoutée importante de nature à contribuer au renforcement de la compétitivité des économies dans les régions ultrapériphériques. Toutefois, il ne faut pas favoriser une croissance démesurée de ce secteur qui entraînerait un déséquilibre et qui aurait une incidence négative sur la durabilité environnementale de ces régions.

4. Observations particulières sur la communication de la Commission

4.1 Le Comité se félicite que la communication de la Commission reprenne une série de recommandations qu'il a formulées dans son avis d'initiative⁽³⁾, mais déplore que d'autres n'aient pas été prises en considération.

⁽³⁾ JO C 221 du 17.9.2002.

4.2 Le Comité entend souligner que la position commune des RUP et des États membres concernés sur l'intégration de ces régions dans la future politique de cohésion proposait l'éligibilité automatique à l'ancien objectif 1 — actuel objectif «convergence» — comme étant le meilleur moyen de s'occuper de la situation spécifique des RUP, leur garantissant ainsi un traitement uniforme et les ressources financières nécessaires pour faire face à leurs contraintes permanentes.

4.3 Le Comité prend note du fait que la Commission a choisi une proposition alternative, combinant l'application du cadre général de la politique de cohésion aux RUP et la création de deux instruments spécifiques: un programme de compensation des contraintes spécifiques des RUP et un plan d'action pour le grand voisinage.

4.4 Le Comité constate l'absence de référence explicite à la portée juridique du nouvel article III-424 (*) du Traité pour une constitution européenne.

4.5 Le Comité regrette que la stratégie de la Commission pour l'ultrapériphérie confère à la politique de cohésion un rôle central et quasi exclusif, dans la mesure où il en résulte une absence presque totale de prévisions dans les autres domaines sectoriels.

4.6 Le Comité espère que les avancées réalisées en ce qui concerne la caractérisation de ces régions et le constat d'inadéquation de certaines politiques sectorielles, se traduiront en une stratégie horizontale pour l'ultrapériphérie, qui tienne compte de l'existence d'une réalité spécifique et différente au sein de l'Union.

4.7 Le Comité estime, par conséquent, que le peu d'attention accordée au rôle des autres politiques communautaires ne permet pas de parler stricto sensu d'une véritable stratégie globale et cohérente en faveur des régions ultrapériphériques, telle que demandée par le Conseil européen de Séville.

(*) Article III-424: «Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, des Açores, de Madère et des îles Canaries, 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, adopte des lois, lois-cadres, règlements et décisions européens visant, en particulier, à fixer les conditions d'application de la Constitution à ces régions, y compris les politiques communes. Il statue après consultation du Parlement européen.

Les actes visés 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 à finalité structurelle et aux programmes horizontaux de l'Union.

Le Conseil adopte les actes visés 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».

4.8 Le Comité déplore cette absence de contenu, tout particulièrement dans le chapitre consacré à l'agriculture: nombre de questions posées par les RUP demeurent sans réponse et exigent que des solutions soient recherchées sans délai.

4.9 De même, le Comité regrette l'absence de dispositions en matière de politique d'immigration visant à résoudre les graves problèmes auxquels certaines RUP sont confrontées en permanence et il demande de prendre en considération la spécificité des RUP dans la future politique de l'immigration.

4.10 Le Comité émet des réserves quant à l'opportunité et à la pertinence d'appliquer aux RUP les critères généraux d'éligibilité de la politique de cohésion, et considère que les RUP souffrent d'un déficit d'infrastructures de base et ne bénéficient pas des conditions de compétitivité nécessaires à la réalisation des objectifs des stratégies de Lisbonne et de Göteborg.

4.11 Le Comité note que la stratégie proposée par la Commission pour l'ultrapériphérie se fonde quasi exclusivement sur deux instruments spécifiques, à savoir le programme de compensation des contraintes permanentes et le plan d'action pour le «grand voisinage» (°).

4.12 Le Comité se félicite que dans le cadre du nouvel objectif 3 du FEDER («coopération territoriale européenne»), les RUP soient éligibles tant à la coopération transnationale qu'à la coopération transfrontalière, car il considère cette inclusion comme essentielle pour pouvoir intégrer ces régions dans leurs cadres géographiques respectifs.

5. Recommandations

5.1 Le Comité estime que la Commission européenne doit développer une stratégie globale pour l'ultrapériphérie en la dotant des moyens nécessaires à sa mise en oeuvre et en se conformant aux engagements exprimés dans son rapport de mars 2000 et formulés dans les conclusions du Conseil de Séville de juin 2002; à cet égard, il convient de préciser que le présent article 299, paragraphe 2, du traité, futur article III-424 de la Constitution, représente la base juridique unique et commune pour toutes les mesures applicables aux régions ultrapériphériques, que celles-ci supposent des dérogations au traité ou impliquent des modifications ou des adaptations du droit dérivé.

5.2 En conséquence, le Comité juge utile et opportun de formuler une série de recommandations invitant la Commission européenne à:

(°) Voir note de bas de page n° 1.

5.2.1 Envisager de ne pas appliquer à toutes les régions ultrapériphériques les critères généraux d'éligibilité de la politique de cohésion comme la solution la plus appropriée pour leur permettre de faire face à leurs contraintes permanentes, ainsi que pour préserver un traitement uniforme.

5.2.2 Doter les deux instruments spécifiques qu'elle propose de ressources économiques suffisantes pour répondre aux besoins et problèmes de l'ensemble des RUP.

5.2.3 Ne pas ménager ses efforts ni ses ressources pour donner un contenu au plan d'action pour le «grand voisinage», grâce à une coordination efficace et cohérente avec la politique de développement de l'UE et, en particulier, avec les dispositions de l'Accord de Cotonou, les programmes MEDA (Sud de la Méditerranée et Moyen-Orient) et ALA (Amérique latine et Asie), ainsi que d'autres programmes et actions communautaires appelés à être lancés à l'avenir avec diverses régions du monde.

5.2.4 Préserver les intérêts de l'ensemble du secteur bananier communautaire avant le changement de régime qui se profile dans le cadre de l'OCM de la banane, en améliorant l'équilibre actuel du marché afin qu'il concilie l'accès des producteurs des pays moins avancés aux marchés communautaire et mondial avec le maintien des revenus des producteurs communautaires et de l'emploi, grâce à la fixation d'un tarif douanier approprié suffisamment élevé pour garantir l'avenir de la banane communautaire.

5.2.5 Tenir compte du résultat final des négociations de l'OMC concernant la mise en place du tarif douanier unique afin de proposer, le cas échéant, les mesures adéquates visant à garantir l'emploi et les revenus des producteurs communautaires dans le secteur des bananes. Une amélioration des mécanismes du système d'aide interne pourrait figurer au nombre de ces mesures.

5.2.6 Prendre en considération, dans le cadre de la modification des programmes POSEI agricoles, le potentiel de ces instruments, qui n'a pas été pleinement exploité, principalement en raison du caractère récent de certaines mesures. Il conviendra dès lors de se conformer aux plafonds établis et de doter ces programmes de moyens économiques suffisants pour atteindre les objectifs fixés.

5.2.7 Tenir compte des besoins spécifiques des RUP dans le contexte de la politique de développement rural, à savoir l'élimination des dispositions qui limitent ou entravent l'accès aux aides structurelles, la compensation des agriculteurs et des éleveurs pour les surcoûts, la fixation de niveaux d'intensité des aides compatibles avec les besoins de ces régions et l'extension de la couverture communautaire à des mesures d'accompagnement, notamment dans les domaines suivants: systèmes spécifiques de production — promotion d'une mécanisation adaptée — régimes d'assurances agricoles, promotion de la création d'associations et programmes de lutte contre des organismes nocifs.

5.2.8 Adopter de nouvelles mesures favorisant la compétitivité des productions agricoles, telles que la tomate et d'autres fruits, plantes et fleurs, qui doivent concurrencer sur les mêmes marchés des productions similaires provenant d'autres pays bénéficiant d'accords d'association avec l'UE, tels que le Maroc, ou de régimes préférentiels autonomes, tels que les pays ACP.

5.2.9 Prendre les mesures requises afin de respecter, tant dans le cadre du futur Fonds de développement rural que du futur Fonds européen pour la pêche, la dotation de fonds et l'intensité des aides actuelles pour l'ensemble des RUP.

5.2.10 Renforcer le rôle du Fonds social européen dans les RUP afin de promouvoir en particulier la baisse du taux de chômage, qui est particulièrement élevé dans la plupart de ces régions, ainsi que l'égalité des chances de leurs citoyens par rapport aux autres citoyens de l'Union.

5.2.11 Soutenir la création de conseils économiques et sociaux ou, le cas échéant, le renforcement des conseils existants afin de mieux connaître l'opinion des partenaires économiques et sociaux et des organisations de la société civile en général.

5.2.12 Réviser ses propositions relatives aux aides d'État compte tenu des dispositions du projet de traité constitutionnel, ainsi que poursuivre et intensifier le traitement particulier des RUP en ce qui concerne les aides d'État dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche et dans le secteur du transport de marchandises.

5.2.13 Instaurer des mesures appropriées en vue de parvenir à une intégration effective des RUP dans tous les instruments de la politique commune des transports ayant des répercussions sur le développement de ces régions et prendre en considération la spécificité de ces régions dans la réglementation communautaire relative aux services publics en permettant de garantir des niveaux de qualité et des prix correspondant aux besoins des populations.

5.2.14 Compléter et améliorer le régime de concurrence dans le domaine des transports maritime et aérien en ce qui concerne les RUP et plus particulièrement dans les régions souffrant d'un problème de «double insularité».

5.2.15 Donner un contenu réel aux mentions spécifiques relatives aux RUP figurant dans la proposition de la Commission relative au VIIème programme-cadre de recherche et développement technologique, de manière à faciliter la participation des RUP aux actions communautaires de R&D, notamment dans les domaines suivants: climatologie, vulcanologie, océanographie, biodiversité et risques naturels.

5.2.16 Reconnaître la situation particulière des RUP dans le processus de libéralisation du marché intérieur du gaz et de l'électricité afin de ne pas pénaliser les consommateurs de ces régions en ce qui concerne la régularité de l'approvisionnement, la qualité des services et les prix, ce qui implique de faire preuve à leur égard de souplesse dans l'établissement des obligations de service public et en matière d'aides d'État.

5.2.17 Adopter sans délai des mesures garantissant aux RUP un développement durable, en particulier pour ce qui est de la protection de la biodiversité, du réseau Natura 2000 et de la gestion des déchets.

5.2.18 Faire preuve d'imagination au moment de mettre en place des mécanismes et des procédures spécifiques pour les RUP afin d'éviter qu'elles ne restent en marge des bienfaits du grand marché intérieur, en promouvant par exemple l'utilisation d'énergies renouvelables et l'accès aux réseaux à large bande.

5.2.19 Garantir la continuité des régimes fiscaux différenciés des RUP, en tant qu'instruments essentiels pour le développement économique de ces régions.

5.2.20 Envisager la participation active des régions ultrapériphériques aux négociations des accords de partenariat économique (APE) avec les pays ACP en favorisant la mise en place d'un mécanisme de dialogue fluide et permanent entre les autorités régionales et /ou les autorités nationales et les organismes régionaux, avec lesquels l'UE négocie les APE, et ce afin de garantir une efficacité, une complémentarité et une cohérence accrues de ces accords.

Bruxelles, le 13 juillet 2005.

La Présidente

du Comité économique et social européen

Anne-Marie SIGMUND

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant l'accès au marché des services portuaires»

[COM(2004) 654 final — 2004/0240 (COD)]

(2005/C 294/06)

Le 2 décembre 2004, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément aux dispositions de l'article 80, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 19 mai 2005 (rapporteur: M. RETUREAU).

Lors de sa 419^{ème} session plénière des 13 et 14 juillet 2005 (séance du 13 juillet), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 91 votes pour, 49 contre et 17 abstentions.

1. Introduction

1.1 Après le Livre vert relatif aux ports et infrastructures maritimes en 1997, la Commission rappelait dans son premier projet de directive sur «l'accès au marché des services portuaires» de 2001, et alors que le livre blanc sur la politique commune des transports était encore en préparation, que les thèmes clés du «paquet portuaire» étaient les suivants:

— intégration des transports maritimes dans le RTE-T,

— réglementation de l'accès aux services portuaires,

— financement public des ports maritimes et infrastructures portuaires.

1.2 Les thèmes du «paquet portuaire» étaient d'ailleurs largement développés en introduction au premier projet de directive ⁽¹⁾ sur le second thème clé de l'accès au marché, qui a finalement été rejeté par le Parlement en 3^{ème} lecture.

1.3 La Commission, usant de sa prérogative de seule institution disposant du pouvoir d'initiative, revient sur le même thème, avec sa nouvelle proposition de directive ⁽²⁾ concernant l'accès au marché des services portuaires, car elle considère comme son droit et son devoir de légiférer en ce domaine, en application du TCE.

1.4 Elle affirme *in limine* que la philosophie, les principes et les objectifs définis en 2001 dans sa communication initiale restent inchangés, mais que certains des amendements proposés avaient été pris en considération parce qu'ils enrichissaient la proposition de départ.

⁽¹⁾ COM(2001) 35 final.

⁽²⁾ COM(2004) 654 final du 13 octobre 2004.