

Avis du Comité des régions «Stratégies pour les régions ultrapériphériques: bilan et perspectives»

(2008/C 172/02)

LE COMITÉ DES RÉGIONS

- considère que la stratégie pour les RUP demeure tout à fait valable, qu'on est loin d'en avoir fait le tour et qu'elle devrait dès lors être maintenue, approfondie et actualisée;
- observe que les thèmes définis par la Commission comme étant des défis pour l'avenir de l'UE aussi bien que pour celui des RUP: le changement climatique, l'évolution démographique et la gestion des flux migratoires, la politique maritime et l'agriculture, sont d'une importance majeure et prioritaires dans l'agenda européen et mondial, leur impact sur les différents territoires de l'UE étant significatif;
- rappelle toutefois que la stratégie communautaire en faveur des RUP définie par la Commission dans sa communication de mai 2004 se fondait sur une approche globale et cohérente, destinée à intégrer dans toutes les politiques communautaires les trois objectifs de cette stratégie: l'amélioration de l'accessibilité interne et externe, le renforcement de la compétitivité du tissu économique local et l'insertion régionale des RUP dans leur environnement géographique proche;
- demande à la Commission de tenir compte des spécificités des RUP dans le cadre du prochain «bilan de santé» de la PAC ainsi que des futures réformes envisagées, en veillant à préserver à la fois les exceptions dont elles bénéficient s'agissant de l'application du découplage et de la modulation, et le niveau adéquat de l'enveloppe budgétaire allouée au soutien de leur agriculture;
- demande à la Commission d'adopter d'urgence des mesures destinées à compenser les effets négatifs de l'inclusion du transport aérien dans le commerce des droits d'émission, afin de tenir compte de la situation spécifique des RUP.

Rapporteur: M. Paulino RIVERO BAUTE

Président de la Communauté autonome des Canaries (ES/ALDE)

Texte de référence

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: «Stratégie pour les régions ultrapériphériques: bilan et perspectives» — COM(2007) 507 final

Recommandations politiques

LE COMITÉ DES RÉGIONS

1. les sept régions ultrapériphériques: Açores, Canaries, Guadeloupe, Guyane, Madère, Martinique et Réunion font partie de plein droit de l'Union européenne tout en étant caractérisées par une réalité unique et originale, distincte de celle des autres territoires communautaires;

2. cette réalité se caractérise par un certain nombre d'éléments permanents, en particulier le grand éloignement, une taille réduite et un tissu productif peu diversifié, qui sont à l'origine de l'isolement et de la vulnérabilité dont souffrent ces régions, comme le reconnaît l'article 299, paragraphe 2, du Traité CE;

3. cela se traduit par des surcoûts et des difficultés particulières qui gênent le processus de croissance, de convergence et de durabilité économique de ces régions ainsi que leur pleine participation à la dynamique du marché intérieur, sans oublier que cela limite les opportunités pour leurs résidents et réduit la compétitivité de leurs entreprises;

4. les régions ultrapériphériques sont également un atout pour l'Union européenne. En raison de leur situation géographique, elles peuvent devenir des plateformes européennes stratégiques dans le développement du rôle que l'Union européenne aspire à jouer dans le monde;

5. ces caractéristiques justifient pleinement un traitement particulier dans l'application des politiques communautaires en vue de répondre aux besoins spécifiques de ces régions et de développer leur capacité de développement endogène;

6. il convient en conséquence de soutenir l'approche des régions ultrapériphériques et de leurs autorités nationales en vue de consolider, enrichir, approfondir et actualiser la stratégie globale et cohérente en faveur des RUP, pour qu'elle puisse se traduire par une véritable politique communautaire en faveur de l'ultrapériphérie;

Observations générales du Comité des régions

Le traitement spécifique de l'ultrapériphérie. Une stratégie globale et cohérente de développement des régions ultrapériphériques: un bilan positif mais inachevé

7. se félicite qu'en 1986 la Commission européenne ait pris l'initiative d'établir un cadre approprié pour l'application du

droit communautaire et des politiques communes à ces régions sur la base des Programmes d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité (POSEI);

8. rappelle que l'adoption d'un article spécifique du Traité, l'article 299, paragraphe 2, adapté à la réalité régionale la plus extrême de l'Union, a répondu à une série d'objectifs concrets, à savoir:

- affirmer le caractère unique des RUP et la nécessité d'intégrer ce concept dans l'ensemble des politiques de l'Union, en particulier en maintenant le soutien prioritaire qui leur est accordé dans le cadre de la politique structurelle de cohésion économique et sociale;

- adapter les politiques communautaires à la réalité régionale au moyen de l'application de mesures spécifiques et définir des conditions spéciales d'application du Traité lorsque nécessaire pour permettre le développement de ces régions;

- prendre en considération l'environnement géographique particulier des RUP dans le contexte des relations de l'Union européenne avec les pays tiers voisins de ces régions;

9. rappelle en ce sens la satisfaction qu'il a exprimée quant à l'approbation du rapport de la Commission européenne du 14 mars 2000 sur les mesures destinées à l'application du paragraphe 2 de l'article 299 du Traité, dont le but était de permettre un «saut qualitatif» dans l'approche communautaire des RUP et qui devait constituer le point de départ d'une nouvelle étape décisive pour la définition d'une stratégie globale et cohérente en vue du développement durable de ces régions;

10. rappelle que dans les conclusions du Conseil européen de Séville de juin 2002 la nécessité d'approfondir l'application du paragraphe 2 de l'article 299 du Traité et de présenter des propositions appropriées pour tenir compte des besoins spécifiques des RUP dans les différentes politiques communes, en particulier celle des transports, ainsi que dans le cadre de la réforme de certaines d'entre elles, notamment la politique régionale, avait été soulignée; souligne également l'engagement de la Commission à présenter un nouveau rapport sur ces régions basées sur une approche globale et cohérente des particularités liées à leur situation et des moyens pour les surmonter;

11. rappelle par conséquent sa satisfaction quant à l'approbation de la communication de la Commission intitulée: «Un partenariat renforcé pour les RUP» le 26 mai 2004, et du rapport intitulé «Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques: bilan et perspectives», le 6 août 2004. Prend acte

de la reconnaissance de la situation unique des RUP, qui justifie pleinement un traitement particulier, même si cela n'apporte qu'une réponse partielle et donc insuffisante au mandat du Conseil européen de Séville et aux besoins exprimés par les régions et leurs États;

12. se félicite par conséquent que la Commission ait voulu présenter le bilan de sa stratégie en faveur des régions ultrapériphériques ainsi que les perspectives d'avenir de celle-ci dans sa communication «Stratégie pour les régions ultrapériphériques: bilan et perspectives» (COM(2007) 507 final) et dans le document de travail annexe (SEC(2007) 1112);

13. estime que cette stratégie reste tout à fait d'actualité, qu'on est loin d'en avoir fait le tour et qu'il faut continuer à l'appliquer, l'approfondir et l'actualiser, comme le démontre la reconnaissance du statut des RUP dans l'article 299 dans le traité de Lisbonne récemment approuvé;

Vers la consolidation à long terme de la stratégie globale et cohérente de développement pour les régions ultrapériphériques: expansion et actualisation

14. félicite tout d'abord la Commission pour sa nouvelle communication qui confirme sa sensibilisation à la situation des RUP, soulignant la nécessité de reconnaître la spécificité de ces régions et misant sur la continuité de l'attention particulière qu'il faudra leur accorder à l'avenir;

15. se réjouit que la Commission reconnaisse à la fois la nécessité de prendre en considération les particularités des RUP dans le cadre des différentes politiques communautaires, d'une part, et la valeur ajoutée ainsi que les opportunités que ces régions offrent à l'UE dans le contexte mondial, d'autre part;

16. constate que le bilan des mesures de mise en œuvre de la stratégie de 2004 est positif et que les politiques clés pour le développement des RUP ont été revues et redéfinies de manière globalement satisfaisante;

17. insiste sur le fait que les handicaps dont souffrent les RUP sont permanents et communs à toutes les régions, indépendamment de leur niveau de revenu et rappelle que la problématique de l'ultrapériphérie ne se ramène pas un problème de revenu mais renvoie à une situation structurelle complexe qui affecte en profondeur les citoyens et la compétitivité de leurs entreprises;

18. se réjouit de voir que la Commission souhaite approfondir tous et chacun des axes de la stratégie communautaire en faveur de ces régions, en menant à bien des actions complémentaires, de même qu'il se félicite de son intention de mettre à jour et d'enrichir cette stratégie en l'adaptant aux défis mondiaux du futur; enjoint dès lors la Commission à veiller à l'indispensable cohérence dans l'élaboration de ses propositions dans ces domaines;

19. estime que les mesures que la Commission propose de mettre en œuvre à court terme, pour ce qui est de la réduction du déficit d'accessibilité et de l'amélioration de la compétitivité des RUP, sont en général assez vagues ou se limitent à donner

des orientations pour une utilisation plus efficace des ressources déjà attribuées aux RUP;

20. constate qu'en ce qui concerne l'insertion régionale, ces mesures sont plus concrètes et intéressantes et devraient pouvoir être complétées par d'autres qui contribueraient à une réalisation effective dans la pratique de l'objectif d'insertion des RUP dans leur environnement géographique;

21. rappelle que les RUP sont confrontées à un double défi d'intégration dans le marché intérieur, d'une part, et d'insertion dans leur environnement géographique proche, d'autre part. Leur position géostratégique constitue de plus un énorme potentiel pour l'UE et fait de ces régions des plateformes privilégiées à partir desquelles l'UE peut projeter son action extérieure dans ces zones;

22. félicite la Commission d'avoir entamé les travaux pour donner un contenu au «Plan d'action pour le grand voisinage» lancé dans sa communication de 2004. Constate toutefois qu'il faut continuer à déployer des efforts, en particulier en ce qui concerne l'amélioration de la coordination du FEDER et du FED, en vue de rendre effective la réalisation dans la pratique de l'objectif d'insertion régionale des RUP dans leur environnement géographique;

23. félicite la Commission pour l'information apportée aux RUP dans le cadre de la préparation des accords de partenariat économique conclus entre l'UE et les pays ACP. Constate néanmoins que ces accords, au stade actuel des négociations, renferment des menaces immédiates pour ces régions et que les opportunités qu'ils offrent s'inscrivent dans le long terme et sont même incertaines;

24. regrette que la Commission n'ait pas inclus de propositions d'action concrètes pour favoriser les investissements des PME des RUP à l'extérieur, comme elle l'avait elle-même annoncé, ce qui contribuerait à une meilleure insertion de ces régions dans leur environnement géographique;

25. observe que les thèmes définis par la Commission comme étant des défis pour l'avenir de l'UE aussi bien que pour celui des RUP et sur lesquels elle a ouvert un débat dans sa communication: le changement climatique, l'évolution démographique et la gestion des flux migratoires, la politique maritime et l'agriculture, sont d'une importance majeure et prioritaires dans l'agenda européen et mondial, leur impact sur les différents territoires de l'UE étant significatif;

26. souligne que cet impact peut être encore plus fort dans les RUP qui, en raison de leurs spécificités, sont particulièrement fragiles et vulnérables;

27. rappelle toutefois que la stratégie communautaire en faveur des RUP définie par la Commission dans sa communication de mai 2004 se fondait sur une approche globale et cohérente, destinée à intégrer dans toutes les politiques communautaires les trois objectifs de cette stratégie: l'amélioration de l'accessibilité interne et externe, le renforcement de la compétitivité du tissu économique local et l'insertion régionale des RUP dans leur environnement géographique proche;

28. accueille favorablement le constat de la Commission selon lequel l'intervention communautaire en faveur des RUP tend de plus en plus à suivre une approche horizontale de la stratégie et que la contribution de l'ensemble des politiques communautaires est nécessaire au développement de ces régions et à leur insertion dans le marché intérieur;

29. insiste sur la pertinence et l'actualité des trois axes stratégiques cités qui demeurent les trois axes principaux de la stratégie communautaire en faveur des RUP et sur le fait que l'évolution des différentes politiques communautaires doit aller de pair avec une intégration et une adaptation à la conjoncture;

30. estime que l'apparition de ces nouveaux défis et de ces nouvelles priorités dans l'agenda européen ainsi que la révision de politiques clés, telles que la politique agricole commune, oblige à procéder à une évaluation de l'impact qu'ils peuvent avoir sur les trois axes de la stratégie communautaire en faveur des RUP, afin de pouvoir disposer d'une analyse spécifique permettant d'intégrer les particularités des RUP dans les réflexions globales sur la manière dont l'UE doit répondre à ces défis;

31. souligne que la Commission doit recourir à cette méthode d'évaluation de l'impact sur les trois axes de la stratégie des quatre enjeux mis en évidence et regrette par exemple qu'elle n'ait pas suffisamment tenu compte de cet impact s'agissant de questions aussi essentielles et indispensables pour les RUP que le transport aérien et qu'elle n'ait pas proposé un traitement plus spécifique pour ces régions dans le cadre de sa proposition de directive sur l'inclusion du transport aérien dans le commerce des droits d'émission;

32. estime que les RUP ont beaucoup à apporter en ce qui concerne ces quatre questions qui, en raison de leur réalité spécifique, les concernent tout particulièrement;

33. rappelle la dimension maritime exceptionnelle des RUP, qui offre à l'UE des opportunités inégalables en matière d'innovation, de recherche, d'environnement et de biodiversité;

34. souligne une fois de plus la nécessité d'aborder de manière globale l'accentuation du phénomène migratoire, qui touche plus particulièrement les RUP en tant que frontières actives de l'Union européenne. Rappelle à cet égard les conclusions de la conférence sur «Le rôle des régions et des villes dans la gestion des flux migratoires», tenue le 30 octobre 2007, à Adeje (Tenerife, Espagne) et tout particulièrement, la nécessité d'impliquer davantage les autorités nationales et européennes dans la gestion du phénomène, dans la répartition de la charge financière et dans l'évaluation de son impact sur la cohésion économique et sociale des RUP;

35. se dit convaincu, en ce qui concerne les flux migratoires, qu'il est essentiel de consolider le dialogue et la coopération avec les pays de transit; rappelle également que les collectivités locales et régionales des RUP doivent jouer un rôle important dans la promotion de cette coopération, car elles pourront agir comme plateformes de coopération par rapport aux pays tiers voisins. Il

faudrait, à cette fin, utiliser les programmes de la Commission européenne. Le Comité salue, en particulier, l'initiative pilote de programmation concertée pour la coopération territoriale entre les régions ultrapériphériques et les pays tiers voisins;

36. considère qu'il faut agir sur les causes de l'immigration irrégulière, par la réglementation d'une politique efficace d'immigration légale, la lutte contre l'économie parallèle et le traitement à la source du flux de mineurs immigrants non accompagnés par la promotion de l'éducation et de l'insertion professionnelle;

37. est d'accord avec la Commission quant à la nécessité d'aborder les défis majeurs que pose la pression démographique dans des territoires exigus et fragmentés et souligne la nécessité de lancer le plus rapidement possible des études dans lesquelles seraient analysées les conséquences pour l'aménagement du territoire, le marché du travail, les besoins en matière d'éducation et de formation et les services publics de ces régions et, le cas échéant, de proposer les mesures opportunes;

38. partage le point de vue de la Commission selon lequel la lutte contre le changement climatique et l'adaptation à ses effets est un défi important pour les RUP, en raison de leur situation géographique et de leur fragilité, et demande que les mesures spécifiques qui viendraient à être adoptées dans ce domaine afin d'éviter un impact négatif sur l'accessibilité, l'économie et les citoyens des RUP soient concrètes et effectives;

39. rejoint la Commission sur le fait que l'agriculture joue un rôle fondamental dans l'économie des RUP, qui sont défavorisées par des facteurs géographiques et climatiques. Aussi, considère-t-il qu'il est essentiel de concevoir une stratégie pour développer le secteur agricole dans ces régions et pouvoir faire face, de la sorte, aux défis découlant d'une concurrence mondiale accrue;

40. estime que, 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 des RUP, il est particulièrement important de se pencher sur la question de savoir si les thèmes ouverts au débat peuvent avoir une incidence sur la cohésion économique et sociale de ces régions;

41. considère que les résultats de cette évaluation pourraient servir de contribution dans le cadre de la révision de la politique communautaire de cohésion après 2013. Ils pourraient également servir de contribution au Livre vert sur la cohésion territoriale que la Commission a l'intention d'approuver en 2008;

42. considère par conséquent que la nouvelle étape dans le développement de la stratégie communautaire en faveur des RUP que la Commission lancera à la fin de la consultation ne devra pas se limiter aux thèmes en discussion mais les incorporer à la stratégie afin de l'inscrire dans la continuité, de l'enrichir et de l'actualiser;

43. est d'avis que le partenariat entre les RUP, leurs États respectifs et la Commission doit continuer à jouer un rôle essentiel dans le développement de la stratégie communautaire à long terme en faveur de ces régions;

44. fait part de sa ferme conviction que les RUP ont encore besoin de l'appui de toutes les politiques communautaires pour améliorer leur compétitivité et maintenir leur processus de convergence en termes de développement économique et d'égalité des chances de leurs citoyens par rapport aux autres régions européennes;

45. marque enfin son soutien au Conseil européen qui réaffirme et renouvelle l'engagement politique au plus haut niveau en faveur des RUP et souligne la nécessité d'avancer rapidement sur la voie de l'approfondissement de la stratégie communautaire en faveur de ces régions;

Conclusions et recommandations

46. demande à la Commission de poursuivre l'approfondissement de la stratégie de 2004 en faveur des RUP, en mettant en pratique les mesures annoncées dans sa communication et en favorisant une plus grande cohérence et une meilleure coordination entre les différentes politiques communautaires afin que la nouvelle étape de cette stratégie soit effectivement globale et cohérente;

47. demande à la Commission de réaliser une étude intermédiaire qui permettrait de mesurer, d'une part, l'impact sur le développement économique des RUP qui ont abandonné l'objectif de «convergence» et, de l'autre, l'impact de l'utilisation des fonds européens en faveur de la convergence réelle des autres RUP;

48. demande à la Commission de proposer, après l'évaluation de l'impact des réformes du POSEI qui seront introduites en 2009, des mesures pertinentes pour garantir un soutien approprié aux secteurs traditionnels des RUP, qui sont essentiels pour la viabilité économique de ces régions;

49. demande à la Commission de tenir compte des spécificités des RUP dans le cadre du prochain «bilan de santé» de la PAC ainsi que des futures réformes envisagées, en veillant à préserver à la fois les exceptions dont elles bénéficient s'agissant de l'application du découplage et de la modulation, et le niveau adéquat de l'enveloppe budgétaire allouée au soutien de leur agriculture;

50. invite la Commission, face aux graves menaces que représente la libéralisation progressive des importations dans l'Union européenne, à mieux protéger les produits agricoles des régions ultrapériphériques en adoptant des mesures adéquates propres à éviter la déstabilisation du secteur agricole de ces régions en raison d'une plus grande ouverture du marché communautaire;

51. invite la Commission, lors des prochaines périodes de programmation, à élaborer en faveur des RUP des politiques spécifiques de développement rural dotées des ressources budgétaires adéquates;

52. demande à la Commission de tenir compte dès à présent des particularités des RUP dans le cadre des initiatives en cours en ce qui concerne les quatre thèmes ouverts au débat par la Communication;

53. rappelle que les régions ultrapériphériques dotent clairement l'Union européenne d'une dimension maritime mondiale, tout en constituant de véritables laboratoires naturels pour l'étude des sciences marines. Estime en conséquence qu'il est nécessaire de mettre en œuvre rapidement des actions prioritaires visant à protéger et valoriser ce potentiel;

54. demande à la Commission d'adopter d'urgence des mesures destinées à compenser les effets négatifs de l'inclusion du transport aérien dans le commerce des droits d'émission, afin de tenir compte de la situation spécifique des RUP;

55. insiste sur le fait que les RUP sont totalement dépendantes, en l'absence d'alternatives, du transport aérien, tant pour les liaisons avec l'extérieur que pour les trajets entre les différentes îles et que la valeur totale des émissions de CO₂ sur les routes qui desservent les RUP est marginale par rapport au total des émissions de l'Union;

56. demande à la Commission de traiter séparément la problématique de l'évolution démographique et celle de la gestion des flux migratoires. Souligne qu'il s'agit de deux problématiques distinctes et complexes qui touchent de manière particulièrement accentuée les RUP, raison pour laquelle elles méritent l'une comme l'autre la plus grande attention;

57. un traitement urgent et spécifique est nécessaire pour remédier à la situation tragique engendrée par l'arrivée de mineurs immigrants non accompagnés, demande dès lors aux autorités régionales, nationales et européennes d'assumer leurs responsabilités s'agissant de la gestion de ce phénomène et de la répartition de la charge financière connexe,

58. demande à la Commission une évaluation de l'impact des quatre thèmes en discussion précédemment évoqués sur les trois axes de la stratégie communautaire en faveur des RUP;

59. demande à la Commission d'évaluer si ces quatre thèmes peuvent avoir un impact sur la cohésion économique et sociale des RUP, compte tenu du fait que la politique de cohésion économique et sociale est l'instrument principal sur lequel repose la stratégie communautaire en faveur des RUP.

Bruxelles, le 9 avril 2008.

Le Président
du Comité des régions
Luc VAN DEN BRANDE