



Comité économique et social européen

ECO/212
**"Régions ultrapériphériques:
bilan et perspectives"**

Bruxelles, le 22 avril 2008

AVIS

du Comité économique et social européen
sur la

"Stratégie pour les régions ultrapériphériques: bilan et perspectives"
(COM(2007) 507 final)

Le 21 septembre 2007 la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur

"Stratégie pour les régions ultrapériphériques: bilan et perspectives"
(COM(2007) 507 final).

La section spécialisée "Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 28 mars 2008 (rapporteur: M. COUPEAU).

Lors de sa 444^e session plénière des 22 et 23 avril 2008 (séance du 22 avril 2008), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 128 voix pour, 3 voix contre et 5 abstentions.

*

* *

1. Introduction

- 1.1 Le Traité de l'Union européenne par son article 299, paragraphe 2, permet la reconnaissance de la spécificité des régions ultrapériphériques (ci-après RUP), ce qui permet d'en préserver les spécificités et d'en atténuer les contraintes.
- 1.2 Les sept régions concernées par l'ultrapériphéricité sont la communauté autonome espagnole des îles Canaries, les Régions autonomes portugaises, Madère et Açores et les quatre départements français (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion).
- 1.3 Depuis 1989, ces régions bénéficient d'un programme spécifique visant à soutenir des mesures de développement socioéconomique pour une meilleure convergence avec le reste de l'Union européenne.
- 1.4 Dans sa communication du 12 septembre 2007 "Stratégie pour les régions ultrapériphériques: bilan et perspectives", la Commission a lancé une consultation publique pour recueillir l'avis de tous les parties intéressées sur sa politique RUP au regard des enjeux majeurs auxquels les RUP devront faire face dans les années à venir. Cet avis du CESE répond à cette consultation.
- 1.5 Le CESE considère que les politiques financières vis-à-vis des RUP ont eu un certain nombre d'effets bénéfiques, mais qu'il subsiste des difficultés structurelles qui doivent être résolues. Aussi le CESE considère qu'il est nécessaire de renforcer ces politiques à l'avenir.

- 1.6 Le CESE constate que l'accessibilité au territoire et l'accès au marché européen est une problématique permanente du fait de leur localisation très éloignée, leur insularité (sauf Guyane) et leurs spécificités géographiques et structurelles.
- 1.7 Le CESE constate que le positionnement des RUP, proche des zones d'influence du Mercosur, d'Afrique de l'Ouest, d'Afrique du Sud et de la zone Caraïbes, donne à l'Europe une dimension mondiale. Il constate que le positionnement des RUP dans différents océans donne à l'Europe une zone économique exclusive de 25 millions de km² avec des richesses et des ressources pas encore estimées.
- 1.8 Le CESE constate aussi que l'ultrapériphéricité nuit à la compétitivité:
- impossibilité de faire des économies d'échelle de par l'étroitesse des marchés;
 - peu de ressources naturelles telles que le pétrole, gaz et minéraux;
 - développement économique des RUP peu diversifié, car dépendant en grande partie du tourisme, de l'agriculture et de la pêche;
 - vu l'exiguïté des marchés, il y a une tendance à la concentration des entreprises ce qui les met en situation de monopole ou d'oligopole, ce qui nuit à la compétitivité.
- 1.9 Le CESE estime que le groupe interservice dédié aux RUP au sein de la Commission doit être maintenu, voire renforcé, afin de permettre une meilleure efficacité des politiques européennes.

2. **Analyse des secteurs d'activité des RUP et recommandations**

2.1 **Tourisme**

- 2.1.1 Le secteur du tourisme est un segment important dans l'économie des RUP, voire le seul facteur de croissance économique.
- 2.2 Les Canaries ont su développer un tourisme attractif et diversifié, recevant plus de 10 millions de touristes par an. Madère a lui aussi pu développer son tourisme en augmentant significativement sa capacité d'accueil. Pour les Antilles et la Réunion, ce secteur est important, mais reste fragile. Bénéficiant de leurs caractéristiques environnementales exceptionnelles et de leur climatologie remarquable, les RUP ont pu développer un tourisme de qualité. Mais ceci a accru une dépendance économique qui comporte un risque non négligeable car la demande touristique est très fluctuante selon la climatologie, le taux de change de l'euro, la situation sanitaire, etc.
- 2.3 (TRAD.: CESE 121/2008 fin Am. 1.) Le CESE estime urgent de développer et de communiquer sur un logo "RUP", et de faire la promotion de ces régions auprès de tous les pays européens voire d'autre pays proche des RUP pour diversifier et augmenter la qualité et durabilité du tourisme.

2.4 Les acteurs du tourisme devront renforcer la contribution des pratiques durables en prenant en compte la préservation des ressources naturelles et avoir une concertation avec tous les acteurs locaux pour déterminer les bons critères de développement. La sensibilisation des RUP est certaine mais doit être accompagnée d'une politique de durabilité déterminée par les acteurs locaux avec un soutien financier européen.

2.5 **Agriculture**

2.5.1 Le CESE constate que le secteur agricole est un secteur traditionnel et reste un pilier économique important des RUP, bien que sa contribution à la valeur ajoutée diminue. Il représente un important gisement d'emploi primordial qu'il faut absolument préserver, voire développer:

- Les Açores sont la région la plus agricole des RUP, avec 24% des emplois (élevage, mais aussi betterave, tabac, etc.). La pêche est un secteur stratégique d'exportation, notamment le thon, mais qui diminue ces derniers temps.
- Notons que dans les RUP, on y produit aussi:
 - des bananes (Canaries, Madère, Martinique, Guadeloupe);
 - de la canne à sucre (Réunion, Guadeloupe, Martinique);
 - des fruits tropicaux (Réunion, Guyane);
 - des fleurs tropicales (Antilles);
 - des boissons (Madère, Canaries, Martinique, Guadeloupe).

2.5.2 Il faut noter que, dans ces domaines, il y a une forte concurrence des pays tiers, ce qui peut expliquer en partie la perte de valeur ajoutée.

2.5.3 On peut différencier deux types d'agriculture: celle de proximité et l'agriculture d'exportation. Ces deux agricultures se sont souvent opposées, mais peuvent aussi s'avérer complémentaires. Le CESE estime qu'il faut absolument que les distributeurs locaux fassent un effort pour promouvoir l'agriculture de proximité.

2.5.4 Pour l'agriculture d'exportation, le CESE souhaite une campagne de promotion des produits RUP et que ces produits soient démarqués, car ceux-ci répondent aux normes européennes qui sont exigeantes en matière sociale, environnementale et sanitaire.

2.5.5 Le CESE estime urgent que l'Europe renforce sa politique de surveillance des produits venant de pays tiers pour éviter les épizooties et autres contaminations végétales, afin de préserver les exploitations agricoles.

2.5.6 Le CESE propose une certaine complémentarité entre produits venant de pays tiers et les produits des RUP, à condition que cela:

- ne mette pas en péril les exploitations locales;
- permette un accroissement du niveau de vie des populations des pays tiers;
- qu'il y ait une instance de concertation pour permettre un cadre de développement durable.

2.5.7 Le CESE constate les handicaps naturels des RUP cités ci-dessus et souhaite le maintien des compensations à ces handicaps.

2.5.8 Le CESE est soucieux de la gestion du foncier dans certaines RUP, car il faudra préserver les zones agricoles. Les autorités européennes devront inciter les autorités locales à classer les zones à préserver et les zones à urbaniser dans un cadre de développement durable.

2.5.9 La biodiversité dans les RUP est importante et présente un atout économique certain; de l'avis du CESE, il faudrait une politique ambitieuse, dotée de fonds en adéquation pour maintenir un tissu agricole important avec des pratiques respectueuses des écosystèmes.

2.6 **Pêche**

2.6.1 La pêche, secteur important pour les RUP, va poser des problèmes pour la gestion des ressources halieutiques. Il faudrait penser à une autre source d'approvisionnement en poissons, qui pourrait être une aquaculture marine.

2.6.2 Dans ce domaine, la recherche et des politiques adaptées devraient trouver des solutions pour maintenir l'approvisionnement en poisson. Des expériences plus ou moins positives ont permis de pérenniser le secteur de la pêche.

2.6.3 Le secteur de l'aquaculture est un secteur en balbutiement, mais s'est bien implanté aux îles Canaries et à La Réunion. Le CESE rappelle l'expérience positive en Guyane pour l'élevage de crevettes.

2.6.4 Le positionnement des RUP permet à l'Union européenne de disposer d'un large domaine maritime (océans Indien et Atlantique, mer des Caraïbes) ce qui permet à l'Europe de disposer d'une biodiversité halieutique remarquable. Le CESE considère que la gestion des espaces marins doit être faite par bassin maritime, car la situation dans l'océan Indien n'est pas identique à celle dans l'océan Atlantique. Une gestion différenciée devrait également tenir compte des réalités halieutiques.

2.7 **Commerce et distribution**

2.7.1 Le secteur du commerce est un secteur important dans les RUP. Mais il est dépendant des importations des États membres; la consommation est soutenue par la population locale, mais elle fluctue également en fonction de la présence touristique.

2.7.2 Le CESE pense qu'il serait nécessaire de développer un commerce de proximité qui proposerait une diversité de produits et un service adapté aux habitants et aux touristes.

2.8 **Concurrence et entreprises**

2.8.1 Une petite entreprise dans une région ultrapériphérique peut se retrouver vite en situation de monopole dû à la taille limitée du marché local. Ainsi, la notion importante de grande entreprise dans une RUP se traduit en entreprise de taille modeste en Europe continentale, ce qui n'amène aucune économie d'échelle dans ces régions.

2.8.2 Le CESE considère qu'il est nécessaire de renforcer la transparence des marchés et de favoriser la concurrence entre entreprises.

2.8.3 La notion de surcoût des RUP est souvent difficile à définir. Une liste non exhaustive du surcoût inclut:

- le surcoût dû au transport de biens et matériels par mer et par air;
- les voyages d'affaires entre le continent et les RUP sont assez compliqués par le manque des liaisons directes, des horaires peu nombreux et des coûts élevés dus à la distance et la double insularité;
- le coût de stockage plus important dû au manque de liaison mer et air;
- le coût de recrutement plus élevé car le personnel, moins bien formé, a une moindre productivité, ce qui exige une formation à l'intérieur de l'entreprise;
- le coût de transport plus élevé, du personnel à former, une capacité de surstockage par rapport aux entreprises de l'Europe continentale - il y a besoin d'une plus grande capacité de financement, donc compétitivité moindre;
- le coût d'installation plus élevé dû à l'importation de matériel.

2.8.4 Le CESE estime que les politiques européennes doivent prendre en compte ces surcoûts et essayer d'y remédier pour atténuer au maximum ces surcoûts.

2.9 **Énergie**

- 2.9.1 La rareté ou la non-disponibilité de sources d'énergie classiques, ainsi que la dépendance énergétique externe, constitue une faiblesse structurelle des économies des RUP. Néanmoins les RUP possèdent un large éventail de possibilités de développement d'énergies renouvelables.
- 2.9.2 Le CESE constate que les problèmes énergétiques sont récurrents dans ces régions mais qu'il y a de nombreuses opportunités telles le solaire, la géothermie, l'énergie de la mer et l'éolienne.
- 2.9.3 Dans ces régions, il y a également une certaine difficulté à gérer les déchets, qui peuvent potentiellement être une source d'énergie. Avec une politique de diversité énergétique, on pourrait en même temps résoudre un problème de salubrité publique:
- la plupart des régions se situe en climat tropical avec la possibilité de capter cette énergie;
 - certaines régions se situent sur des terrains volcaniques avec possibilité d'exploiter la géothermie;
 - bénéficiant de la proximité des mers, on peut développer l'énergie de celle-ci;
 - la disponibilité de déchets comme source d'énergie.
- 2.9.4 Le CESE estime que la diversification des sources d'énergie doit être de long terme et avoir une incitation financière.

2.10 **Recherche et développement**

- 2.10.1 Les nouvelles technologiques de communication doivent se développer pour rompre l'isolement et permettre l'opportunité économique de développement des entreprises des RUP.
- 2.10.2 Il est important de développer la recherche pour les secteurs tant traditionnels que non traditionnels et pour trouver des solutions aux problématiques des RUP.
- 2.10.3 Le CESE estime qu'accroître l'accueil des centres de recherche dans ces régions aurait des implications très positives. De plus, ce serait une diversification non négligeable de l'économie des RUP.

2.11 **Importance de développer et de diversifier les économies régionales**

- 2.11.1 On constate de grandes inégalités de développement entre les RUP. Les nouveaux secteurs sont très peu implantés dans les RUP, à part quelques initiatives, mais ils ne sont en aucun cas une alternative au secteur traditionnel.
- 2.11.2 Il convient de souligner le rôle primordial du secteur public (administration européenne, centrale et régionale, entreprise publique, université et centres de recherche) comme moteur d'activité. À noter également que les centres universitaires sont importants dans les RUP: les maintenir est donc primordial. Le CESE suggère de mettre en place une bourse d'études européenne pour attirer des étudiants de toutes nationalités.
- 2.11.3 Les entreprises locales manquent de capacité d'investissement. Par conséquent, on constate une grande dépendance des aides communautaires pour la réalisation de projets autres que dans les secteurs traditionnels.
- 2.11.4 La capacité de financement des entreprises est limitée par les surcoûts. Le CESE juge indispensable une politique de financement pour aider les entreprises à développer leurs activités. Le CESE souhaite également stimuler une politique de création d'entreprises en facilitant l'accès au capital-risque pour aider à la réalisation de projets qui apporteraient de la valeur ajoutée aux RUP.

2.12 **Conditions de vie**

- 2.12.1 Le CESE propose de prendre en compte les particularités des RUP afin d'adapter une politique cohérente et à long terme. Améliorer l'attrait des régions et des villes en améliorant l'accessibilité, en favorisant la recherche et l'innovation, y compris les nouvelles technologies de l'information et de la communication.
- 2.12.2 Le CESE pense que le dialogue social doit être favorisé dans ces régions, et que les politiques européennes doivent en tenir compte dans leurs futurs objectifs concernant les RUP.
- 2.12.3 Créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité en attirant un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail ou favoriser la création d'entreprises en améliorant la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises et en augmentant l'investissement.
- 2.12.4 Les gouvernements régionaux et locaux qui ont la responsabilité d'appliquer les politiques concernant les RUP ont parfois tendance à oublier d'améliorer la cohésion sociale; le CESE considère que la cohésion sociale et territoriale est une priorité et doit être prise en considération.

2.12.5 Les politiques européennes doivent prendre en compte ces objectifs et mettre en place une politique d'action pour avoir une finalité de développement économique. Dans un premier temps, le CESE souhaite une politique d'amélioration de l'accessibilité des RUP:

- par une meilleure desserte, à des prix plus attractifs, une ouverture du marché du transport, une amélioration des lieux de transit (ports et aéroports), une rationalisation de la logistique de transport, une compensation de l'éloignement;
- par le développement des secteurs traditionnels, par la promotion, par la formation des travailleurs.

2.12.6 Le CESE est sensible aux conditions particulières des RUP et souhaite une amélioration des conditions de travail, une amélioration du niveau de vie par une politique ambitieuse, qui gomme les handicaps et qui laisse place à la création de valeur ajoutée.

2.12.7 Notons que les services publics d'intérêt général sont l'un des principaux problèmes auxquels sont confrontés les résidents des RUP. Le CESE estime que les politiques communautaires en faveur des RUP doivent tenir compte du fait que, pour que la convergence puisse progresser, il faut renforcer la cohésion sociale en améliorant la qualité des services publics.

2.13 **Coopération transfrontalière**

2.13.1 Le CESE estime nécessaire d'avoir une coopération transfrontalière dynamique avec d'autres ensembles régionaux hors Union européenne, pour trouver des synergies communes, afin de créer du développement dans ces zones et à condition que les autorités locales des RUP y soient associées.

2.13.2 Le CESE souhaite recevoir une expertise complète de ces coopérations transfrontalières, car il estime que des solutions peuvent être trouvées mais souhaite prendre les précautions d'usage, pour ne pas créer d'autres problèmes.

2.14 **Système fiscal**

2.14.1 Les RUP ont des régimes économiques et fiscaux spécifiques, figurant parmi les systèmes admis au sein de l'UE. Le CESE considère que le maintien de régimes économiques et fiscaux spécifiques est un moyen indispensable d'aider les RUP à surmonter les difficultés structurelles qu'elles rencontrent.

2.15 **La politique de cohésion**

- 2.15.1 La cohésion économique, sociale et territoriale est l'un des principaux objectifs européens qui sera à renforcer à l'avenir. Le CESE considère que les politiques européennes concernant les RUP doivent viser le renforcement de la cohésion pour que toute la population ait accès à une meilleure qualité de vie.
- 2.15.2 La politique de cohésion doit permettre une modernisation et un développement des entreprises et la création de nouvelles entreprises pour les jeunes. Pour cela, l'innovation est une priorité pour créer de nouvelles opportunités et favoriser la recherche et les pôles de formation en relation avec le monde de l'entreprise.
- 2.15.3 Pour renforcer la cohésion, il faut encourager le développement économique mais aussi améliorer la qualité de l'emploi, des salaires et des services publics.
- 2.15.4 Les RUP peuvent jouer un rôle considérable dans le développement régional car se sont des plateformes européennes très importantes pour les entreprises. Les RUP peuvent être également un modèle régional afin de développer la participation de la société civile et être une référence mondiale en termes de modèle social.

2.16 **Renforcement du plan d'action Grand Voisinage**

- 2.16.1 La localisation des RUP permet d'avoir un partenariat privilégié avec les autres régions de leur espace géographique proche. Toutefois, cette politique devra encore être renforcée, car elle est insuffisamment appliquée et manque de consistance. Le CESE rappelle que ce partenariat ne pourra se faire uniquement en collaboration avec les territoires européens et sur leurs initiatives, et avec des mesures incitatives pour mieux se connaître dans ces espaces.

2.17 **Les accords partenariat économiques (APE)**

- 2.17.1 Les APE peuvent être une opportunité pour le développement des RUP, mais pour cela il faudrait étudier et disposer d'une expertise fiable sur ces futurs accords. Les APE doivent tenir compte des intérêts de toutes les parties concernées.
- 2.17.2 Le CESE considère que ces accords doivent faciliter la participation des partenaires sociaux et de la société civile aussi bien dans les RUP que dans les pays tiers.
- 2.17.3 Le CESE préconise le dialogue et des échanges entre les RUP et les ACP afin que de synergies soient déterminées, en vue d'un développement économique pour tous.

2.18 Les flux migratoires

- 2.18.1 L'Union européenne œuvre actuellement à l'élaboration d'une politique commune d'immigration qui tienne compte de la situation démographique, des marchés du travail et de la coopération avec les pays d'origine. Les flux migratoires sont une problématique aiguë pour les RUP. Les RUP auraient besoin d'un dispositif pour réduire les flux illégaux et/ou irréguliers. La politique migratoire européenne doit par conséquent tenir dûment compte des besoins particuliers des régions ultrapériphériques et proposer des solutions durables à leurs problèmes. (TRAD.: CESE 121/2008 fin Am. 2)
- 2.18.2 Une étude d'impact devrait être réalisée pour mieux appréhender cette thématique et trouver des solutions aux phénomènes migratoires.
- 2.18.3 Le CESE considère que la politique européenne d'immigration doit être plus ambitieuse, afin de gérer l'immigration à travers une législation commune et des procédures transparentes. Pour les RUP, l'Europe doit pouvoir faciliter l'immigration en tenant compte de l'évolution démographique du marché du travail.
- 2.18.4 En raison de l'évolution démographique en Europe, les flux migratoires seront amenés à augmenter. De par leur situation, les RUP doivent faire face aux problèmes découlant de l'immigration irrégulière et ont besoin à cet égard, de la solidarité de l'UE. L'agence européenne pour la gestion et coopération opérationnelle aux frontières extérieures doit renforcer ses activités dans les RUP.

2.19 Élargissement du nombre des RUP

- 2.19.1 Certains États membres réfléchissent actuellement sur l'élargissement du nombre des RUP, plus spécifiquement la France et les Pays-Bas. Une augmentation du nombre des RUP requiert une décision positive du Conseil. Le CESE souligne toutefois que pour assurer une meilleure intégration des RUP existantes et nouvelles, l'UE devra alors y accorder une enveloppe financière plus élevée.

Bruxelles, le 22 avril 2008.

Le Président
du Comité économique et social européen

Dimitris DIMITRIADIS

Le Secrétaire général
du Comité économique et social européen

Patrick VENTURINI