

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT ...

... NOUS RASSEMBLENT

MEMORANDUM

REGIONS ULTRAPERIPHERIQUES

Açores, Canarias, Guadeloupe, Guyane, Madeira, Martinique et Réunion

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

INDICE

AVANT-PROPOS.....	4
I / LES REGIONS ULTRAPERIPHERIQUES : UNE DIMENSION UNIQUE ET ORIGINALE DE L'ESPACE EUROPEEN.....	6
1-1 Caractéristiques : des atouts et des contraintes uniques liées à leur situation géographique.....	6
1-1-1 Les handicaps.....	8
1-1-2 Les atouts.....	9
1-2 Une situation originale appelle à la prise en compte de la réalité régionale.....	9
1-2-1 Situation des Régions Ultrapériphériques avant les POSEI.....	9
1-2-1.1 Les DOM : (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion) : une situation ambiguë et une prise de conscience déterminante	10
Une situation ambiguë.....	10
Une prise de conscience déterminante.....	11
1-2-1.2 Les Canaries : un statut particulier.....	12
1-2-1.3 Açores et Madère : une pleine intégration avec des dérogations ponctuelles.....	13
1-2-2 Les POSEI : une approche novatrice pour répondre à une situation particulière : l'ultrapériphérie.....	15
1-2-2.1 Les principes directeurs : une approche réaliste entre le "tout Europe" et le "tout Région"	15
1-2-2.2 Les secteurs couverts : la prééminence des questions agricoles et fiscales	17
1-3 Le bilan de l'action communautaire : des résultats positifs mais différenciés selon les secteurs.....	18
II / L'ARTICLE 299-2 DU TRAITE D'AMSTERDAM : DES EFFORTS CONVERGENTS.....	21
2-1 Une nécessaire relance de la dynamique communautaire.....	21
2-2 Les quatre objectifs prioritaires	24

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

2-3 Le nouvel article 299-2.....	25
III / L'UNION EUROPEENNE DOIT TIRER LES CONSEQUENCES DU NOUVEL ARTICLE 299-2 DU TRAITE D'AMSTERDAM.....	28
un contexte nouveau s'ouvre pour les regions ultraperipheriques	28
... et appelle à l'élaboration d'une politique globale et cohérente.....	28
3-1 Un choix cohérent : L'adoption d'une politique globale pour les Régions Ultrapériphériques.....	28
3-2 Les nouveaux principes d'action (Egalité des chances / Valorisation des atouts / Partenariat / Cohérence).....	29
3-3 Agir sur les facteurs clefs du développement durable dans le cadre de la globalisation	30
3-3-1 Fonds Structurels.....	31
3-3-2 Fiscalité et aides d'état.....	33
3-3-3 Les zones franches et la politique douanière.....	35
3-3-4 Mesures pour les secteurs productifs - PME et Artisanat.....	35
3-3-5 Nouvelles actions communautaires.....	35
3-4 Maintenir et Aménager les volets agricoles et pêche.....	37
3-4-1 Volet agricole.....	37
3-4-1.1 Régimes spécifiques d'approvisionnement	39
3-4-1.2 Mesures en faveur des productions régionales.....	39
3-4-1.3 Mesures en faveur des productions traditionnelles (banane, filière sucre).....	40
3-4-1.4 Dérogations à la politique socio-structurelle agricole.....	40
3-4-1.5 Mesures vétérinaires et phytosanitaires.....	41
3-4-1.6 Forêt 41	
3-4-2 Volet pêche.....	41
3-5 La méthode	42
CONCLUSION.....	44

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

AVANT-PROPOS

Acores, Canaries, Guadeloupe, Guyane, Madère, Martinique, Réunion. A des milliers de kilomètres les uns des autres, et vis-à-vis du continent européen, baignés par des mers différentes, nos territoires forment un ensemble particulier dont le Traité d'Amsterdam est venu reconnaître l'unicité sur la base du concept d'ultrapériphérie.

En dépit des différences qui les caractérisent, les Régions Ultrapériphériques présentent de nombreuses similitudes. En regard de l'extrême diversité qui constitue l'une des premières richesses de l'Europe, ces différences pourtant les rassemblent.

A l'heure de la globalisation, le cumul singulier de handicaps qui les affectent pourrait encore plus gravement contrarier l'objectif de cohésion économique et sociale au sein de l'Union Européenne.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que ces Régions se situent parmi les zones les plus pauvres et les plus touchées par le problème de sous-emploi.

En raison des enjeux actuels et à venir, des défis à relever, la réalité des RUP doit être aujourd'hui pleinement prise en compte par les institutions européennes. Le Traité reconnaît de manière explicite la possibilité d'adaptation des politiques communautaires, et encourage de plus l'ensemble des institutions à mettre en œuvre les dispositions aptes à assurer leur développement.

A ce titre, les institutions devront prendre en compte le nouveau contexte international et régional, qui conduit l'Union Européenne à modifier ses priorités, et tout particulièrement :

- Les perspectives des nouveaux accords de Lomé, mais aussi le partenariat avec le MERCOSUR qui induiront la création de zones de libre échange à l'échelle régionale et une modification des relations commerciales ;
- Les conséquences de la mise en place de la monnaie unique et de l'ouverture de l'UE à de nouveaux Etats-membres, qui se traduiront par une remise en cause des objectifs fixés à Edimbourg ;
- La nouvelle négociation commerciale dans le cadre de l'OMC dont l'impact se traduira par une réduction progressive des préférences acquises ;
- La situation économique et sociale des Régions Ultrapériphériques (niveau de chômage plus de deux fois plus élevé et niveau du PIB inférieur de moitié à la moyenne communautaire) qui nuit gravement au principe même de la cohésion sociale.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

La conjonction de ces éléments demande des réponses rapides, qui fassent appel à des solutions aussi novatrices qu'en 1986-1989 et qui devront se traduire par la définition d'une politique européenne cohérente pour l'ultrapériphérie.

A l'écho du mémorandum commun qu'elles proposent, les Régions Ultrapériphériques sont confiantes dans la réponse que les Institutions apporteront à leurs propositions de valorisation de leurs atouts, dans la perspective d'une réelle égalité des chances au sein de l'Union Européenne.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

I/ LES REGIONS ULTRAPERIPHERIQUES : UNE DIMENSION UNIQUE ET ORIGINALE DE L'ESPACE EUROPEEN

1-1 Caractéristiques ¹ : des atouts et des contraintes uniques liées à leur situation géographique

La position géographique des Régions Ultrapériorphériques leur confère une situation unique au sein de l'Union.

Dans un contexte naturel marqué par leur isolement, l'insularité et le volcanisme (pour 6 d'entre elles), un climat souvent tropical, et une superficie utile restreinte, elles constituent les territoires de l'Union les plus éloignés de leur métropole, tout en étant proches, voire frontaliers de pays tiers et ACP.

Leur isolement relatif au sein de zones économiques en voie de développement, joint au grand éloignement de l'Europe continentale ne leur permet pas d'accéder au grand marché intérieur dans les mêmes conditions que les autres territoires communautaires.

Elles sont caractérisées également par un fort déséquilibre entre les actifs et les inactifs, dû le plus souvent à une forte pression démographique, et par la dimension réduite de leur marché.

¹ Annexe A : Présentation de la situation géographique, économique et sociale de chaque Région

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

PRÉSENTATION DES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES

REGIONS	Superficie	Densité	PIB par habitant		Population	Chômage	Emploi par secteurs		
	km ²	Hab/km ²	SPA	EUR15=100	individus	%	% primaire	% secondaire	% tertiaire
ACORES ^(d)	2.333	104	9.060	50 ^(e)	242.050	5,3	15,9	21,9	62,2
CANARIES	7.447	216	13.445	74	1.610.173	22,0	7,4	18,4	74,2
GUYANE	90.000	1,8	^(a) 8.026	^(a) 48	159.700	^(b) 25,6	7,0 ^(f)	20,0 ^(f)	73,0 ^(f)
GADELOUPE	1.705	243	6.699	40	425.150	29,3	7,0	20,0	73,0
MADERE	797	323	9.862	54	257.670	5,5	12,0	29,0	59,0
MARTINIQUE	1.100	346	9.031	54	389.900	27,2	7,4	16,3	76,3
REUNION	2.507	258	7.641	46	669.650	36,8	5,0	15,0	80,0
MOYENNE DES 7 RUP	105.889	© 226	10.314	57	3.754.293	21,7	8,8	20,1	71,1
UNION EUROPEENNE	3.191.120	117	18.103	100	373.607.000	10,8	5,0	29,0	66,0

(a) Année de 1995

(b) Année de 1997, Tableaux Economiques Régionaux, 97 (INSEE)

(c) Excluant la Guyane

(d) Données de 1997

(e) Année de 1996

(f) Tableaux Economiques Régionaux 1995 (INSEE)

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

1-1-1 Les handicaps

Comme l'indique l'article 299-2 du Traité d'Amsterdam, les Régions Ultrapériphériques sont confrontées pour leur développement économique et social à deux séries de contraintes :

- les premières, existant également dans d'autres territoires de l'Union : l'insularité, le relief difficile qui induit une superficie utile réduite, le retard d'infrastructures de base, la dépendance vers quelques productions ou secteurs d'activité ;
- les secondes, de nature plus spécifiques, sont concentrées dans ces régions où y ont un développement exceptionnel : un climat tropical ou subtropical, la menace permanente de phénomènes climatiques intenses et de risques naturels, mais surtout l'isolement et le grand éloignement.

Au-delà, le Traité d'Amsterdam prend en compte le caractère **cumulatif de ces handicaps**, qui place les Régions Ultrapériphériques dans une situation particulière vis-à-vis de tous les autres territoires de l'Union Européenne.

Ainsi, l'insularité, aggravée par le caractère archipélagique et de sous équipement de communication de certaines régions, couplée au grand éloignement, aboutit à un réel isolement. De même au relief difficile se superpose le plus souvent un régime climatique tropical, la conjonction de ces deux facteurs aboutissant à une fragilisation accentuée des écosystèmes. Le retard en infrastructures de base fait face à une croissance démographique très élevée, à un espace utile restreint, ce qui aboutit à fragiliser les territoires.

La proximité géographique de pays ACP et la nature des productions conduisent à une double concurrence sur les marchés intérieurs des RUP et sur le grand marché, au sein desquels les produits ACP pénètrent librement.

Sur le plan économique, malgré les distances géographiques qui les séparent, les Régions Ultrapériphériques ont un profil très proche. Elles sont particulièrement dépendantes de leur métropole. Leur taille, qui a permis le développement d'un marché intérieur (à l'opposé de micro-territoires comme les petites îles), ne leur permet néanmoins pas la rentabilisation d'investissements lourds. Leurs activités se concentrent sur quelques produits agricoles de base (banane, canne à sucre, vin, riz, élevage ...) souvent imposés par leur métropole à l'origine, auxquels se sont superposés le BTP, le secteur agro-alimentaire et plus récemment le tourisme.

Bien que la vitalité de leur économie conduise à une création d'emploi supérieure à la moyenne communautaire, leur démographie dynamique aiguise le problème du sous-emploi, qui y atteint les niveaux les plus élevés de l'Union Européenne.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

Ainsi, la combinaison de ces facteurs place 6 Régions Ultrapériphériques parmi les 10 Régions Européennes où le niveau de richesse est le moins élevé (PIB/Hab/SPA) et cinq d'entre elles parmi les Régions où le niveau de chômage est le plus intense.

1-1-2 Les atouts

Paradoxalement, certaines contraintes comme la situation de grand éloignement et la proximité de pays (principalement ACP mais aussi d'autres appartenant au MERCOSUR), avec lesquels l'Union Européenne entretient des liens de coopération pour le développement, constituent tout autant d'atouts pour l'avenir.

Les sept Régions Ultrapériphériques donnent en effet une dimension mondiale à l'Union Européenne autant par la présence géographique que par les relations établies avec les communautés émigrées. Notamment avec les Etats Unis, Venezuela, Brésil, Cuba, Haïti, Afrique du Sud...

A l'heure de la mondialisation, l'Union Européenne est le seul espace mondial qui peut affirmer sa présence, mais aussi diffuser ses valeurs au cœur de l'Océan indien, des Caraïbes, de l'Amérique du Sud, ... par des territoires intégrés.

Ces régions disposent de zones maritimes et de positions géo-économiques précieuses, ainsi que de sites d'implantation privilégiés pour certaines activités de pointe, et pour certaines recherches fondamentales pour l'avenir de la planète (science de la mer, de l'atmosphère et des espaces tropicaux).

A travers elles, l'Europe est productrice de denrées tropicales répondant à l'évolution des goûts des consommateurs. Elles affirment également la présence de l'Euro dans des zones géographiques dominées aujourd'hui par le dollar.

Leurs richesses naturelles en matière d'environnement en font des pôles de valorisation durable et de conservation d'une bio-diversité exceptionnelle.

Leurs atouts naturels en font des zones touristiques en fort développement sur des destinations moyen et long courrier.

Leur double appartenance à l'Union Européenne et à leur environnement régional devrait leur permettre de jouer le rôle de point d'appui des politiques de coopération menées par l'Union Européenne, par des actions de proximité utilisant au mieux les complémentarités.

1-2 Une situation originale appelle à la prise en compte de la réalité régionale

1-2-1 Situation des Régions Ultrapériphériques avant les POSEI

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

1-2-1.1 Les DOM : (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion) : une situation ambiguë et une prise de conscience déterminante

▪ Une situation ambiguë

A l'aube de la mise en œuvre du "grand marché" intérieur, résultant de l'Acte Unique Européen, la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique et la Réunion² se trouvaient de manière unique³ à la **croisée de deux réalités** ...

- Parties intégrantes d'un Etat membre de la Communauté Economique Européenne, en vertu de l'article 72 de la constitution française, les DOM se trouvaient, compte tenu de l'article 227-2 alinéa 1^{er} du Traité de Rome, pleinement intégrées à la Communauté. Cet article reconnaissait leur caractère spécifique et une responsabilité particulière des institutions de la CEE pour favoriser leur développement économique et social. Il traduisait d'une certaine manière le principe d'adaptation législative reconnu aux DOM en droit interne.
- Mais situés dans des zones géo-économiques non européennes, à climat tropical, constituées pour l'essentiel de pays en voie de développement, pour lesquels la CEE, compte tenu de liens historiques, avait mis en place une politique horizontale au titre des Conventions de Yaoundé puis de LOME.

... et face à une dualité de comportement des Institutions :

- L'application d'un principe mécanique d'intégration dénommé "tout Europe", basée sur une analyse rigide de leur statut. Cette approche visait à traiter ces régions comme toutes autres régions, certes défavorisées compte tenu de leur niveau de développement, mais en utilisant les instruments traditionnels découlant du droit communautaire. Cette réalité a été, par exemple, constatée à l'occasion du litige sur l'application du mécanisme de détermination des prélèvements communautaires en matière de céréales pour La Réunion (arrêt URCOOPA - 1984) : malgré la distorsion économique flagrante de prix de revient pour les agriculteurs, l'absence d'outils réglementaires adaptant le droit communautaire à la réalité géographique a conduit à ne pouvoir régler de manière rationnelle cette situation.
- La mise en œuvre d'un mécanisme systématique de dérogation, dénommé "tout Région", basé sur la primauté du principe de réalité géographique, en appliquant au coup par coup les dispositions communautaires.

² En 1985, les DOM constituaient les seules régions européennes n'appartenant pas à l'espace géographique européen : le Groenland ayant décidé - cas unique dans l'histoire - de sortir de la CEE

³ Ces quatre régions de la construction européenne constituent les Départements d'Outre-mer de la République française pour lesquels la Constitution française de 1958 a prévu au titre de son article 73 des possibilités d'adaptation législative.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

Ce mécanisme, paradoxalement, a été longtemps utilisé dans la pratique, tout au moins jusqu'en 1978 où la Cour de Justice (arrêt Hansen) donnera une interprétation claire de l'article 277-2 du Traité de Rome. Citons à titre d'exemple l'application du FED jusqu'en 1974, l'extension tardive du bénéfice FEOGA-Orientation ou la non prise en compte des produits d'origine tropicale au sein de la PAC comme le souligne le troisième mémorandum du Gouvernement Français du 10 avril de 1997:

"Alors que sur le continent l'essentiel de la production est soutenu, pour les DOM se sont les trois quarts de la production communautaire qui échappent au soutien communautaire".

Il n'est pas excessif d'affirmer que les DOM sont passés brutalement d'une politique du "tout Région" subie et non fondée juridiquement à une politique du "tout Europe" contrainte et irréaliste économiquement. L'attitude des institutions à l'égard de l'octroi de mer de 1958 à 1979 puis de 1980 à 1988 illustre parfaitement cette situation.

En créant dès 1979 un Groupe Interservices, la Commission, en réponse au deuxième mémorandum du gouvernement français et pour tenir compte des bouleversements introduits par l'arrêt Hansen, avait dans une première étape pris en compte la nécessaire coordination qu'implique l'action communautaire vis-à-vis des DOM : certaines décisions positives s'en étaient suivies notamment au niveau de l'agriculture (directive 81/527) pour la filière canne - sucre - rhum et dans le domaine fiscal, (citons également dans le cas de La Réunion la mise en œuvre d'une OID).

Néanmoins, l'absence de réunion de ce groupe de 1980 ... à 1986, illustre clairement que la dualité constatée n'avait pas jusqu'à cette date été pleinement prise en compte⁴.

▪ **Une prise de conscience déterminante**

En créant le 24 septembre 1986 un Groupe Interservices permanent (G.I.S.), la Commission prenait des orientations qui devaient s'avérer décisives :

- pour répondre concrètement aux orientations et demandes en cours d'élaboration au sein du Parlement Européen (Rapport Ligios 1984 - 1987), finalement adopté le 11 mai 1987 ;
- dans une optique de coordination de l'action des différents services ;
- en abordant de manière globale la problématique des territoires soumis à un régime particulier (incluant donc les Açores, Madère et les Canaries), tirant les conséquences de l'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la CEE ;

⁴ La fréquence des réunions du Groupe Interservices pourrait constituer à l'échelle historique un excellent indice de la place qu'ont occupé les DOM, et aujourd'hui les RUP en terme de priorités politiques pour la Commission.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

- avec pour objectif sous-jacent de prendre en compte cette dimension particulière de la Communauté compte tenu des objectifs du calendrier de réalisation du grand marché intérieur (1986 - 1992), et donc des contraintes d'harmonisation que cet objectif induisait.

En l'absence d'un cadre général adapté à leur situation (à l'exception de quelques domaines dont notamment le champ fiscal à partir de 1979), les DOM ont été confrontés aux principes directeurs du "grand marché" : harmonisation des réglementations et rattrapage du niveau économique et social (par le biais de l'action des fonds structurels ... et par le "bénéfice" du grand marché).

Le G.I.S. constatait pourtant "qu'il convenait de s'interroger sur le réalisme d'une intégration économique totale des DOM dans la mise en œuvre d'une politique communautaire".

A l'occasion de l'examen du premier rapport du G.I.S., le 13 mai 1997, dont l'essentiel avait été consacré aux DOM (et aux PTOM), la Commission demandait :

*"qu'avant le 31 décembre 1997 un rapport proposant un cadre approprié pour l'application des politiques communes dans les DOM soit élaboré"*⁵.

D'une manière plus générale, à la veille de l'adoption du POSEIDOM, Monsieur Michel Rocard, Premier Ministre, synthétisait l'ambition de la politique à conduire de la manière suivante : « Autant d'intégration que possible, autant de spécificité que nécessaire » .

1-2-1.2 Les Canaries : un statut particulier

L'archipel canarien dispose depuis qu'il est intégré au royaume d'Espagne d'une situation juridique différente du reste du territoire espagnol. Cette situation est liée à la nécessité, de doter d'un gouvernement un territoire insulaire et éloigné, de mettre en place un régime économique et fiscal différencié, de créer une organisation administrative en Cabildos et la communauté autonome mise en place par la Constitution de 1978.

Ce régime économique et fiscal est basé sur un système d'exception qui trouvait sa légitimité dans l'éloignement de l'Archipel par rapport au territoire continental, l'insularité, la segmentation spatiale et le manque de ressources naturelles. Les dispositions principalement fiscales avaient pour but, dès le début des années 70, d'accroître les degrés d'autonomie locale, de stimuler l'activité économique et d'agir sur le niveau des prix.

Par ailleurs, ce système consolidait un régime traditionnel de libre-échange. Il se caractérisait par: une non application des droits de douane, une moindre pression fiscale indirecte, un système particulier de financements des collectivités locales et par l'adoption des mesures de soutien à l'économie.

⁵ Pour le 10 mai 1998 pour les Açores, Madère, Canaries - pour le 1^{er} trimestre 1998 sur les questions touchant à la banane.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

Avec l'entrée de l'Espagne dans la Communauté en 1986, la pleine intégration des Canaries s'avérait incompatible avec le maintien de ce statut particulier.

L'intégration des Canaries à l'Europe accentuait par conséquent l'importance et la nécessité d'adopter des mesures de caractère permanent qui devaient être reconnues.

C'est ainsi que les Iles Canaries ont opté pour un modèle d'intégration spécial et différent du modèle d'intégration espagnol, à travers le **Protocole n.º 2 du Traité d'adhésion de l'Espagne à la Communauté Européenne**. Ce protocole prévoyait notamment:

- L'exclusion, de l'union douanière, de la politique commerciale commune, de la Politique Agricole Commune (PAC), de la Politique Commune de la Pêche (PCP) et du champ d'application de la TVA.

Le défi du grand marché intérieur et les questions agricoles, entre autres, ont amené, en 1989, le Parlement des Canaries à adopter une résolution par laquelle il demandait l'intégration de l'Archipel à l'ensemble des politiques communautaires, sans toutefois omettre de revendiquer la reconnaissance de leur statut particulier.

Cette démarche était également légitimée par les nouvelles perspectives que pouvait offrir la mise en œuvre d'un programme POSEI adaptée à la situation des Canaries.

1-2-1.3 Açores et Madère : une pleine intégration avec des dérogations ponctuelles

Avant l'adhésion, les Açores et Madère qui, depuis longtemps, détenaient une certaine autonomie administrative, avec l'existence de «Juntas Autónomas», ont revendiqué un statut d'autonomie politique et administrative lors de la restauration de la démocratie au Portugal (25 avril 1974).

Ainsi, quand ont débuté les négociations sur l'élargissement de la Communauté Européenne en Espagne et au Portugal, les territoires des Açores et de Madère constituaient, en vertu de l'article 6 de la Constitution de la République Portugaise, des régions autonomes dotées de statuts juridiques particuliers et de leurs propres organes gouvernementaux (gouvernement et assemblée). Ces statuts leur ont permis de participer, dès le début, aux négociations d'adhésion du Portugal, par l'intermédiaire de leur représentant respectif à la Commission nationale.

Au cours de ces négociations, le Portugal a présenté à la Commission Européenne une déclaration où il a précisé sa méthode pour ce qui concerne la participation de ces deux Régions. Il a également indiqué la possibilité d'être amené à solliciter, plus tard, un statut spécial au cas où des dérogations sollicitées le justifieraient.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

Au cours des négociations, les différents problèmes rencontrés ont été résolus de manière globalement satisfaisante :

- par le biais de dérogations spécifiques ponctuelles aux Traités et au droit dérivé (dans le domaine de la fiscalité - impôts spécifiques de consommation et régime de la TVA -, de l'agriculture, des prix des produits sidérurgiques, du lait et de l'accès aux aéroports des Açores) ;
- par le biais des dispositions générales s'appliquant à tout le territoire portugais.

Ces éléments ont conduit les organes gouvernementaux régionaux à accepter l'intégration totale de leur territoire dans la Communauté Européenne, en sauvegardant néanmoins la question générale du développement économique et social ainsi que celle des limitations spécifiques à ce développement par le biais d'une déclaration commune annexée au Traité d'Adhésion.

Dans cette déclaration commune, outre le fait de reconnaître que "les autorités nationales et régionales étaient engagées dans une politique de développement économique et sociale qui avait pour objectif de surmonter les difficultés de ces régions, liées à leur éloignement géographique du continent européen, à leur relief spécifique, à leurs graves insuffisances en matière d'infrastructures et à leur retard économique", on reconnaissait également "qu'il était dans l'intérêt commun que les objectifs de cette politique soient atteints", tout en recommandant aux "Institutions de la Communauté qu'elles accordent une attention toute particulière à la réalisation de ces objectifs".

Force est de reconnaître que ce cadre juridique n'a pas permis de répondre pleinement aux préoccupations concernant l'intégration correcte de ces Régions dans l'espace communautaire. Ces éléments ont conduit, dès 1986, le Président de la Région Autonome de Madère à solliciter une flexibilité d'action de la part des Institutions communautaires et la prise en considération de la spécificité régionale dans les nouvelles propositions de la Commission Européenne.

Parallèlement aux travaux du Groupe Interservices, qui a intégré Açores et Madère à ses réflexions, l'Etat Portugais a présenté, en 1988, un Mémoire sur les difficultés accrues de ces deux régions face à la nouvelle législation visant à la réalisation du grand marché intérieur de 1992, en demandant pour ces régions :

1. Un traitement spécifique au titre des fonds structurels et des autres instruments financiers de la Communauté, en les consacrant comme régions prioritaires, par le biais d'un programme pluriannuel de restructuration associant les diverses lignes budgétaires mobilisables pour le développement de ces régions ;
2. Des mesures d'adaptation au droit communautaire pour permettre la mise en œuvre des zones franches et des zones *offshore*, l'institution d'un régime communautaire d'aides au transport, à l'intérieur des régions, entre elles et vis-à-vis de l'extérieur, dans le domaine de la fiscalité et diverses mesures pour favoriser le développement endogène.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

Les attentes pouvaient être résumées comme suit :

“Les Régions des Açores et de Madère ont assumé courageusement leur pleine intégration dans la CE et ont partagé avec nous leurs craintes et leurs attentes inhérentes à l’approfondissement de la construction européenne. Je crois qu’il est légitime que ces régions européennes de l’Atlantique puissent attendre avec confiance les signes de la solidarité européenne.”⁶

1-2-2 Les POSEI : une approche novatrice pour répondre à une situation particulière : l’ultrapériphérie

1-2-2.1 Les principes directeurs : une approche réaliste entre le "tout Europe" et le "tout Région"

Pour faire face à la diversité la plus extrême rencontrée au sein d’une Communauté Economique Européenne, qui a vocation à parvenir au stade de l’Union Européenne, la Commission a pris l’initiative en 1986, soutenue par des propositions externes notamment du Parlement Européen, de mener une réflexion approfondie et globale sur la problématique des territoires intégrés mais hors du continent européen.

La création d’un Groupe Interservices, est un symbole en soi de l’approche horizontale qui devait inspirer les futures politiques POSEI. Ce groupe était chargé de créer «un cadre approprié d’application des politiques communes», tout d’abord pour les DOM, puis pour Madère et Açores et également pour les Canaries.

La déclinaison du **principe de réalité** constitue un des apports fondamentaux, que l’on doit aux travaux du Groupe Interservices et qui sera repris par le Conseil, le Parlement et la Commission.

Prenant acte que la réalité de ces régions n’était pas réductible à celle des autres territoires de l’Union, et prenant appui sur des dispositions juridiques certes variées, mais qui toutes fixaient à la CEE un objectif de développement économique et social pour ces territoires, la Commission constatait tout d’abord pour les DOM, que ces régions étaient à la croisée de deux réalités :

- partie intégrante de la CEE ;
- et partie prenante dans leur espace géographique de certaines difficultés de développement des pays ACP et tiers.

La Communauté avait géré depuis 1958 cette dualité par la méthode du coup par coup (voir par la non-méthode).

⁶ Position du Gouvernement portugais, de mars 1990

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

Dès lors la Commission proposait d'en tirer les conséquences en recherchant une voie pragmatique entre une application strictement identique du Traité et la reconnaissance de leur réalité régionale du fait de leur grand éloignement.

En terme de méthode l'approche se voulait être multidisciplinaire, car à l'évidence la majeure partie des politiques communautaires était concernée, pluriannuelle afin de permettre aux acteurs locaux une visibilité à long terme pour mettre en œuvre leur développement, partenariale puisqu'elle nécessitait une cohérence dans l'action et un dialogue permanent entre les responsables.

Prenant appui sur ces éléments, suite aux propositions des régions espagnoles et portugaises, le GIS constatait que malgré leurs différences l'analyse conduite pour les DOM et la méthode préconisée paraissaient adéquate pour les Açores, Madère et les Canaries. La Commission, en agréant cette analyse, a proposé au Conseil une démarche semblable pour les autres territoires ultrapériphériques, d'autant plus que la prise en compte de la réalité régionale permettait une application adaptée à chaque situation.

Il convient de rappeler que cette réflexion était menée à un moment où l'action communautaire était centrée sur les objectifs du grand marché et ces deux objectifs prioritaires :

- L'harmonisation des réglementations communautaires ;
- Et parallèlement la mise en œuvre de la nouvelle politique de cohésion économique et sociale.

En choisissant d'articuler ses propositions sous forme d'un programme d'action global (POSEI) basé sur deux méthodes complémentaires («insertion moyennant quelques correctifs à l'instar des fonds structurels ou aménagement des politiques communes par le jeu de régimes spécifiques ponctuels»), la Commission introduisait les trois principes clefs de cette nouvelle approche :

- La complémentarité en particulier en ce qui concerne la mise en œuvre des instruments financiers ;
- Le partenariat pour les raisons indiquées ci-dessus ;
- La programmation pour utiliser de manière optimale les ressources.

Cette méthode et les principes des POSEI aboutissaient à la définition - de fait - d'un cadre global (antérieur à la déclaration n.º 26 du Traité de Maastricht).

Au surplus les modifications introduites par le Règlement n.º 1911/91 au protocole relatif aux Canaries dans l'Acte d'adhésion d'Espagne constituait le signe tangible que ce cadre d'action permettait d'intégrer de manière harmonieuse ces régions éloignés.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

Il n'est pas excessif d'indiquer que cette démarche insérant de manière réaliste ces territoires à l'Union Européenne sur la base des objectifs de l'article 2 du Traité, quelque a été ses limites, voir ses contradictions, en particulier sur le plan juridique, est resté fidèle aux principes définies par les «pères fondateurs » de l'Europe.

1-2-2.2 Les secteurs couverts : la prééminence des questions agricoles et fiscales

Deux thèmes principaux émergent à l'analyse des dispositions des POSEI :

- l'adaptation de la Politique Agricole Commune aux conditions particulières de productions dans les RUP (liées principalement au grand éloignement) et à la nature de certaines productions (banane, plantes tropicales, ...) ;
- le maintien, mais surtout l'aménagement des dispositions fiscales (et douanières) particulières dont ces territoires bénéficiaient avant leur pleine intégration à la CEE ou compte tenu de l'absence de règlement de ces questions antérieurement.

La concentration des mesures mises en œuvre relève de deux logiques complémentaires :

- en premier lieu la logique du champ des politiques communes. Pour faire bénéficier pleinement ces régions des bénéfices de la PAC, les Institutions ont été conduites à adapter à leur situation spécifique la réglementation communautaire conçue pour des productions continentales à climat tempéré.

De même, leurs régimes fiscaux (voire douaniers) particuliers, accroissaient les difficultés liées à l'harmonisation fiscale induite par la mise en œuvre du grand marché.

- en second lieu, du fait de la forte spécialisation de leurs activités traditionnelles de production, tournées historiquement vers le secteur primaire (lait, banane, canne à sucre, riz ...) avec des conditions pénalisantes de production. L'utilisation historique des outils fiscaux (voire douaniers), autorisés par leur statut en droit interne, au profit de leur développement, renforçait la nécessité d'agir dans ce domaine.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

On note néanmoins que l'ambition des POSEI, mais également les priorités développées dans le cadre du partenariat, ont permis de développer des thématiques différenciées telles que les zones franches, l'artisanat, l'énergie et l'environnement, au titre du POSEIMA, la coopération régionale pour le POSEIDOM ainsi que la pêche.

La mise en œuvre des fonds structurels, renforcée et profondément rénovée en 1989, pouvait constituer une réponse complémentaire pour les secteurs non couverts, dans le cadre de l'objectif de "rattrapage économique et social".

Cependant, compte tenu des différents et nombreux instruments communautaires, il paraît certain que le champ des POSEI s'est volontairement centré sur quelques priorités liées à la mise en œuvre de "l'Acte Unique Européen". Il est probable que le principe du partenariat et l'établissement d'un rapport annuel constituaient les deux instruments sur lesquels devaient s'appuyer les partenaires pour enrichir, élargir et adapter de manière continue les différents POSEI.

1-3 Le bilan de l'action communautaire : des résultats positifs mais différenciés selon les secteurs

Les programmes POSEI décidés par le Conseil à 1989 pour les DOM, en 1991 pour les Canaries, les Açores et Madère, se fixaient pour but, par la combinaison d'actions multisectorielles de permettre la participation active de ces régions à la dynamique du marché intérieur.

Dans le cas des Canaries, le POSEICAN constitue un élément d'application du Règlement 1911/91 qui fixe les conditions spécifiques d'intégration à la CEE, en particulier, dans le domaine de la politique commerciale, de l'union douanière et de la politique agricole commune.

Les programmes au vu des bilans réalisés dont on trouvera une synthèse en Annexe, ont eu un impact très positif sur les secteurs concernés :

- en modulant les politiques communautaires à la réalité régionale ;
- en instaurant des mesures spécifiques destinées à diminuer les coûts liées à leur situation géographique (au niveau des consommateurs et des entreprises) ;
- en soutenant les productions locales sur le marché régional et en accompagnant l'amélioration de la productivité des filières traditionnelles d'exportation.

La concentration des mesures sur quelques thèmes induit une appréciation plus nuancée sur l'impact global en terme de développement.

Des leviers essentiels au développement régional ont certes fait l'objet des mesures significatives.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

Néanmoins, ce soutien est principalement intervenu par le biais d'aides à l'investissement ou à la formation (via les fonds structurelles).

Ce n'est qu'à titre transitoire que les secteurs de l'énergie ou de l'artisanat au titre du POSEIMA ont été soutenues.

Au niveau sectoriel l'impact des mesures peut se résumer comme suit :

- une contribution essentielle au développement des secteurs agricole et agro-alimentaire, avec le développement d'une grande diversité d'outils, y compris la création d'une OCM banane ;
- l'efficacité du régime d'approvisionnement sur le niveau des prix, malgré les graves difficultés entraînés à partir de 1995 du fait du mode de calcul de l'aide ;
- l'adoption de solutions pour l'essentiel positives pour assurer la compatibilité des mesures de nature fiscale ou douanière avec le droit communautaire ;
- une mise en œuvre efficace des fonds structurels, même si une analyse région par région offre un bilan plus contrasté. En particulier, la mise à niveau des infrastructures d'échange, en voie d'achèvement, est en succès. Les résultats sont plus mitigés pour les mesures d'appui au développement économique.

Sur le plan financier, il convient d'insister sur le coût global très inférieur des dispositifs par rapport aux évaluations adoptées par le Conseil.

L'évolution continue des POSEI, prévue notamment au travers des bilans biennaux, offre une image plus contrastée :

- l'adjonction d'un volet pêche en 1994, rénovée en 1997, constitue une illustration très positive de la mise en œuvre des principes des POSEI (complémentarité et partenariat). La mise en place de nouvelles mesures pour les zones franches de Madère et Açores témoigne de la même volonté d'adaptation ;
- le bilan réalisé au titre du POSEIDOM a permis d'adapter les mesures agricoles pour les DOM, en 1995, en mettant en œuvre le principe du parallélisme et l'adaptation à la réalité régionale ;
- à l'opposé l'inadaptation de certaines mesures prévues pour le POSEIMA, le niveau insuffisant des soutiens, identifiés par la Commission, n'a pas été accompagné des propositions rapides de modifications du programme. Il est de même pour le POSEICAN. Ce facteur, ainsi que l'abandon depuis 1994 des bilans biennaux, démontre que malgré les contacts informels avec la Commission, la concertation et la recherche continue de solutions aux problèmes rencontrés est restée en deçà de ce qui était espéré ;

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

- la difficulté de trouver des sources de financement dans certains secteurs non agricoles (énergie, environnement ...), ainsi que la faible mobilisation des autres instruments communautaires en faveur des RUP font apparaître la nécessité de créer un cadre budgétaire global et de prendre en compte, en amont des divers politiques communautaires, la situation particulière de ces régions ;
- enfin certaines questions n'ont pu être résolues que partiellement, qu'il s'agisse de l'articulation des politiques communautaires dans les zones géographiques des RUP où de l'adaptation de la politique de concurrence pour des entreprises de tailles réduites, situées à plusieurs milliers de kilomètres du marché intérieur.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

II / L'ARTICLE 299-2 DU TRAITE D'AMSTERDAM : DES EFFORTS CONVERGENTS

2-1 Une nécessaire relance de la dynamique communautaire

En 1986, la Commission Européenne a décidé, par une initiative décisive, de prendre en compte pleinement l'orientation donnée, par les auteurs des Traités, vis-à-vis de ces territoires les plus éloignés du continent européen. La solidarité vis-à-vis des citoyens des Régions Ultrapériphériques est devenue un objectif qui devrait être mis en œuvre en utilisant de la manière la plus ample possible les règles des Traités et du droit dérivé.

Il a été possible de donner à ces Régions une réponse commune, alors même qu'elles possédaient des statuts nationaux et communautaires différenciés, ces statuts prévoyant tous un principe d'adaptation législative.

Malgré les localisations géographiques, les contrastes économiques et humains s'estompent face à l'ensemble des similitudes fortes - régions éloignées du continent européen faisant face à des handicaps spécifiques dont le grand éloignement, la proximité de pays tiers étaient uniques.

La Commission Européenne, convaincue de la nécessité d'agir, l'a fait de manière **déterminée, originale et novatrice** en créant tout d'abord un Groupe Interservices pour permettre une plus grande coordination entre les services de la Commission pour avancer en partenariat avec les Etats membres respectifs mais aussi avec les autorités régionales. La construction d'un encadrement législatif a permis de garantir l'efficacité de l'action menée dans ces territoires - les programmes "POSEI".

Ces programmes, élaborés entre 1989 et 1991, fondés sur le double principe de l'appartenance à la Communauté et de la reconnaissance de la réalité régionale, visaient l'insertion réaliste de ces territoires dans la Communauté, leur pleine participation à la dynamique du marché intérieur et leur rattrapage économique et social.

A cette époque, la réalisation du grand marché intérieur, et les espoirs de développement qu'on lui attribuait, constituait la priorité d'action des Institutions. La législation communautaire adoptée avait eu le réalisme de prendre en considération la spécificité de ces territoires.

Pour garantir l'efficacité de l'action, par le biais de l'utilisation optimale des instruments et des programmes communautaires, on a «institutionnalisé le système de partenariat » pour atteindre le plus haut degré de complémentarité entre les actions communautaires, nationales et régionales. Celui-ci s'est traduit par la concertation systématique entre la Commission, les autorités nationales et les autorités régionales, pour l'élaboration, l'exécution, le suivi et l'évaluation des mesures prévues dans les programmes.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

Cette méthode, ainsi que les mesures mises en œuvre, ont contribué à une modification profonde et positive entre les différents responsables.

On doit également constater la forte dynamique de l'action communautaire et le grand engagement du Conseil et de la Commission durant cette période, qui a correspondu *plus ou moins* à la préparation, la définition et les premières mises en œuvre pratiques des actions, issues des Programmes POSEI(1986-1992).

Parallèlement, le Parlement Européen a réalisé des auditions publiques, avec la participation des autorités régionales, pendant la phase de consultation sur les programmes POSEI, de même pour l'adoption de l'organisation commune de la banane - Règlement (CEE) 404/93 du 13 février 1993. Il a par ailleurs constamment soutenu la Commission dans ses propositions et les régions dans leurs aspirations.

La mise en œuvre d'une initiative communautaire pour les régions ultrapériphériques – REGIS – a constitué la première décision, à l'initiative une nouvelle fois de la Commission, consacrant le concept d'ultrapériphérie, en 1990. Elle a permis un soutien renforcé et adapté pour ces régions dans le cadre de la politique régionale.

C'est également pendant cette phase que les efforts conjoints de la Commission, des Etats-membres et des Régions ont permis d'inscrire la Déclaration n.º 26 sur les Régions Ultrapériphériques, dans le Traité de Maastricht.

Paradoxalement, c'est au moment où les efforts conjoints des partenaires étaient consacrés au niveau du Traité que les changements de priorité des institutions ont pesé sur l'action communautaire vis à vis des RUP.

Lors de cette deuxième phase qui s'est déroulée entre 1994 et 1995, la Commission Européenne a commencé à établir les rapports d'exécution des mesures des POSEI. Mais, ce n'est que dans le cas du POSEIDOM, après une longue et difficile période de négociation, qu'il a été possible de procéder à la modification du Règlement agricole, fin 1995. Les rapports d'exécution du POSEIMA et du POSEICAN, présentés fin 1994, n'ont pas encore donné lieu à des propositions de la Commission adaptées à la réalité de ces régions. Quelques adaptations ponctuelles concernant certains aspects ont été effectués, mais elles relèvent plus de mesures de gestion.

Malgré les difficultés rencontrées l'adoption du nouveau Règlement agricole du POSEIDOM, l'encouragement impulsé par la Commission à la coopération entre les Régions Ultrapériphériques qui aboutit à la création de la Conférence des Présidents des RUP, et la Conférence de Strasbourg témoignent de l'intérêt apporté à l'approfondissement de la politique initiée entre 1989 et 1991.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

La Conférence de Strasbourg, sous la Présidence française et avec l'appui de la Commission a participé, en mars 1995, à permis de faire le bilan de l'action communautaire vis-à-vis de ces régions, et d'ébaucher une réflexion pour la Conférence Intergouvernementale de 1996.

La nécessité de renforcer l'action communautaire à l'égard des RUP a guidé ces travaux.

Les nouvelles priorités communautaires visaient à la mise en place de la monnaie unique, alors même que l'Europe traversait une nouvelle phase de récession économique. Elles étaient également marquées par les modifications géopolitiques découlant des profondes transformations des ex-pays de l'Est, avec la volonté que les PECO intègrent à terme l'Union Européenne.

Parallèlement, on pouvait percevoir les risques de dilution du concept de l'ultrapériphérie (nouvel objectif 6 pour les territoires arctiques, demandes de parallélisme émanant de territoires à handicap permanent), d'autant que la Cour de Justice avait jeté un doute sur les limites juridiques de l'adaptation à la réalité régionale (Arrêt Lancry en Juillet 1994).

C'est par rapport à ce triple constat que les Régions Ultrapériphériques ont souhaité consolider les bases juridiques qui déterminent le concept, pour en éviter sa double dilution (territoriale et de contenu). Elles ont saisi la perspective de la modification imminente du Traité.

En 1995 le Parlement Européen a adopté une position sur la CIG où figure explicitement la nécessité d'intégrer dans le nouveau Traité un article sur les RUP pour permettre un traitement différencié.

Les Régions Ultrapériphériques en partenariat avec leurs Etats respectifs n'ont dès lors cessé de se mobiliser pour définir et proposer l'inclusion d'un nouvel article dans le Traité.

A partir de 1996, les nouvelles priorités des Institutions Communautaires ont encore plus pesé et la dynamique, vis-à-vis des régions ultrapériphériques s'est affaiblie. L'action de la Commission a été plus ponctuelle, avec la présentation de quelques propositions de modifications concernant certains secteurs d'activité comme, par exemple, le secteur de la pêche. Aucun rapport annuel sur le fonctionnement des POSEI, ni même les propositions d'adaptation des règlements agricoles pour Açores, Canaries et Madère n'ont été présentés au Parlement ou au Conseil. Néanmoins les Institutions Communautaires ont constamment soutenu le principe de la préférence communautaire (et les engagements pris à l'égard des ACP) dans le dossier de la banane, démontrant ainsi que sur des dossiers essentiels et difficiles le maintien d'un axe politique fort. Le Conseil a adopté, en 1998, le nouveau règlement de l'OCM banane. On note également l'action déterminante des Services de la Commission dans le cadre des recours introduits devant la Cour de Justice sur le dossier de l'octroi de mer, la Cour confirmant la régularité des décisions du Conseil et donc la politique conduite par la Commission.

Le Parlement Européen approuva enfin, en 1997, une résolution sur les problèmes de développement des Régions Ultrapériphériques, demandant à la Conférence Intergouvernementale qu'elle "incorpore

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

dans le Traité un article spécifique pour les Régions Ultrapériphériques” en soutenant la proposition des Etats concernés et des Régions.

Malgré l’attention constante du Groupe Interservices vis-à-vis des Régions Ultrapériphériques, la dynamique des Institutions Communautaires est devenue de plus en plus ténue et l’action de la Communauté a perdu, de manière accentuée, de sa réactivité.

D’une manière générale, les principes directeurs de l’action communautaire prévus dans les POSEI sont encore plus nécessaires aujourd’hui. La position de la Commission dans le cadre du Traité d’Amsterdam, bien qu’il s’agisse d’une négociation qui implique les Etats-membres, permet de penser que cette dynamique pourrait rapidement être mise en œuvre dans le cadre de la déclinaison du nouvel article 299-2. De même la priorité proposée par la Commission pour les RUP au titre de la réforme des fonds structurels, en évitant l’assimilation avec d’autres territoires défavorisés (îles, zones rurales, zones nordiques) constitue un autre facteur d’espoir.

Il conviendra de mettre en œuvre de manière plus volontaire les principes antérieurs. Il sera nécessaire de les adapter aux réalités d’aujourd’hui y compris la nouvelle base juridique, pour que les territoires les plus éloignés du continent européen puissent faire face au défi de la troisième phase de l’UEM, de la compétition globale. Cette nouvelle étape devra être mise en œuvre malgré la remise en cause sans doute inéluctable de l’accord d’Edimbourg et donc en tenant compte de la limitation des ressources budgétaires communautaires.

2-2 Les quatre objectifs prioritaires

La définition du nouvel article 299-2 du Traité d’Amsterdam, a répondu à la volonté d’apporter une réponse claire et commune face à trois incertitudes majeures pour l’avenir :

1. Le risque de dilution du concept face à des demandes d’extension incontrôlé des mesures des POSEI à d’autres situations pourtant objectivement différentes, la définition du concept de l’ultrapériphérie de l’article 299-2 permet de réaffirmer le caractère unique de cette situation ;
2. L’émergence de nouvelles priorités communautaires (mise en œuvre de l’EURO, élargissement aux PECO, négociation des accords de LOMÉ et UE-MERCOSUR, Agenda 2000, nouveau Round commercial) constituent un risque potentiel en détournant l’attention des institutions des priorités liées à la cohésion économique et sociale ;
3. La nécessité d’obtenir des garanties juridiques qui permettent aux Institutions de l’UE de mettre en œuvre de larges possibilités d’adaptation au droit communautaire, face à la réalité régionale la plus extrême.

C’est par rapport à ces enjeux, qui sont tout autant des défis pour le développement économique et social des RUP au sein de l’UE, que les Régions ont défini les quatre objectifs prioritaires

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

(Déclaration de Tenerife le 25 octobre 1996) qui leur ont permis, en liaison avec leurs Etats-membres, de définir le nouvel article 299-2. C'est sur cette base qu'elles entendent le voir décliner :

4. Affirmation du **caractère unique** de l'ultrapériphérie et déclinaison de ce critère dans toutes les politiques de l'Union, en particulier au travers du maintien du soutien prioritaire accordée dans le cadre de la politique de cohésion économique et sociale ;
5. Mise en œuvre de **mesures particulières pour adapter** les politiques communautaires à la réalité régionale ;
6. Détermination de **conditions spéciales d'application** du Traité lorsque ces dispositions s'avèrent nécessaires pour répondre à la nécessité du développement économique ;
7. **Prise en compte de l'environnement géographique particulier** (pays ACP, MERCOSUR...), notamment au titre des politiques commerciale et de coopération.

C'est sur la base de ces quatre objectifs politiques, dont les Régions réaffirment la pertinence et pour lesquels elles se félicitent que le Parlement Européen (Rapport 230-10 – février 1999) viennent d'y apporter son plein soutien, qu'une **nouvelle politique communautaire pour l'ultrapériphérie** doit être conçue.

2-3 Le nouvel article 299-2

Le Traité reconnaît à ces territoires éloignés du continent européen une situation économique et sociale difficile, aggravée par des limitations particulières dont la persistance et la conjugaison portent gravement préjudice à leur développement économique et social.

Ces caractéristiques, qui les différencient des autres territoires de l'Union Européenne, représentent, pour les auteurs du Traité d'Amsterdam, une raison suffisante pour que les Institutions Communautaires aient le devoir d'agir face à ces régions "en adoptant des mesures pertinentes" : le Conseil compte tenu de ses compétences, la Commission dans son rôle de «gardienne des traités » Il convient d'ailleurs de rappeler l'originalité juridique constituée par le traité d'Amsterdam, qui, dans un processus d'intégration, reconnaît à certaines parties du territoire une large possibilité d'adaptation et de dérogation au droit primaire et au droit dérivé dans l'intérêt du développement de ces régions.

En 1987, la Commission, pour des raisons de solidarité envers les citoyens des Régions Ultrapériphériques, considérait que les règles des Traités et du droit dérivé devaient être mises en pratique de la manière la plus élargie possible. Aujourd'hui, avec l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, la solidarité envers ces citoyens européens devient un objectif de l'Union Européenne qui devra être mis en œuvre par l'institution **d'un traitement différencié**, en vertu du devoir d'agir des Institutions Communautaires figurant dans le nouvel article 299-2.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

Ce traitement différencié, dans l'application du droit dérivé et des diverses politiques de l'Union, devra avoir pour finalités générales celles figurant dans l'article 2 du Traité de la Communauté Européenne, notamment : promouvoir le développement harmonieux et équilibré des activités économiques, une croissance durable qui respecte l'environnement, des niveaux élevés d'emploi et de protection sociale, la cohésion économique et sociale et le renforcement de la solidarité.

Ainsi, se renforce l'idée de procéder à la déclinaison la plus large possible des règles des Traités et du droit dérivé, en mettant en action les instruments les plus adéquats à la résolution des problèmes concrets de ces régions et en recourant, si nécessaire, à des dérogations adaptées à la réalité régionale en cause, sans que cela ne vienne représenter une menace grave pour l'intérêt communautaire.

En 1987, le grand enjeu était la réalisation du marché intérieur ; aujourd'hui, le grand défi est de créer des emplois. Transformer ce défi en opportunités exige de créer des produits et de les vendre sur un marché de plus en plus global. Ce n'est pas un phénomène nouveau, c'est son extension et la rapidité de son développement qui le sont.

L'Union Européenne qui vient de rentrer dans la troisième phase de l'UEM souhaite créer les conditions appropriées pour que ses entreprises puissent se développer sur un grand marché compétitif et puissent ainsi être capables de faire face à la compétition sur le marché global.

Pour pouvoir accompagner le défi de la compétition globale, il est indispensable de développer les transports et les communications. La croissance du PNB *per capita* et l'investissement dans l'éducation sont tout aussi nécessaires, tout en maintenant les valeurs qui fondent l'union européenne.

Ainsi, les priorités d'aujourd'hui sont-elles légèrement différentes de celles de 1987. La compétition de plus en plus globale, l'émergence de blocs régionaux, de nouveaux marchés dits émergents, certains contigus à l'Europe des 15, d'autres géographiquement proches des Régions Ultrapériphériques, l'innovation, la recherche et le développement technologique sont autant de défis pour demain

Les Régions Ultrapériphériques, qui font partie de plein droit de l'Union Européenne et participent à la projection économique, sociale et culturelle de l'Europe dans les régions géographiques où elles sont situées, peuvent avoir, dans le double contexte de la globalisation et de la régionalisation, un rôle beaucoup plus important qu'auparavant. Il faut utiliser, de la manière la plus large possible, les atouts de ces régions, comme le permet le nouvel article en insistant précisément sur les politiques fiscales, commerciales, douanières, et de coopération. Ces régions peuvent représenter un appui pour les politiques européennes au profit de leur développement durable et endogène.

Ce nouvel article devra permettre à l'Union Européenne de créer une **nouvelle politique communautaire** pour valoriser ces territoires dont les lignes de force devront être:

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

- Donner une priorité de plus en plus grande à la réalité régionale, c'est-à-dire adapter les Traités, les politiques et les actions communautaires à la réalité spécifique des RUP ;
- Créer les conditions adéquates à la dynamisation des activités économiques régionales, c'est-à-dire renforcer l'action communautaire d'aide au développement économique et social de ces territoires ;
- Garantir les moyens nécessaires au développement de ces Régions, en particulier en matière d'infrastructures dans le domaine des transports et des communications et en matière d'éducation. En d'autres termes, il faut adopter, sans limite temporelle, des mesures dotées de suffisamment de moyens pour réaliser avec succès cette nouvelle politique.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

III / L'UNION EUROPEENNE DOIT TIRER LES CONSEQUENCES DU NOUVEL ARTICLE 299-2 DU TRAITE D'AMSTERDAM

UN CONTEXTE NOUVEAU S'OUVRE POUR LES REGIONS ULTRAPERIPHERIQUES

... ET APPELLE À L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE GLOBALE ET COHÉRENTE

3-1 Un choix cohérent : L'ADOPTION D'UNE POLITIQUE GLOBALE POUR LES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES

Les sept Régions Ultrapériphériques estiment que la méthode, en particulier l'approche globale qui a inspiré l'adoption par le Conseil des programmes POSEI (POSEIDOM, POSEICAN et POSEIMA) a été positive. Elles considèrent que, dans la mise en œuvre de l'article 299-2, cette expérience peut être utile lors de la conception d'un nouveau cadre global, commun aux sept régions, qui consoliderait les acquis des trois POSEI.

Cependant, il s'agit également de franchir un saut qualitatif en définissant une politique au niveau communautaire basée sur une stratégie, des principes d'action, des priorités et une méthode de travail. A ce titre, ce nouveau cadre différera légèrement des POSEI antérieurs, puisque les mesures ne seraient définies uniquement au niveau des règlements d'application (ou des décisions ad-hoc) en renforçant le principe de parallélisme (**parallélisme renforcé**).

Cette **nouvelle politique**, définie par le Conseil sur la base d'une proposition de la Commission, devrait également être adoptée par cette dernière pour les domaines de sa compétence. Ce document, global pour les sept Régions Ultrapériphériques, fixera les lignes générales et les conditions de mise en œuvre des politiques communes. Il sera décliné, sans perte de cohérence sur le plan opérationnel, par des actes réglementaires d'application (programmes, règlements, décisions...) au niveau national, régional ou sectoriel :

1. Programmes ou règlements communs aux sept Régions Ultrapériphériques dans le cas de certains régimes particuliers : à titre d'exemple dispositions générales pour le régime d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, accès aux programmes horizontaux de la Communauté, régimes particuliers pour les zones franches ;
2. Programmes ou règlements communs à un groupe de Régions : à titre d'exemple fiscalité dans les DOM, fiscalité à Madère et aux Açores ;
3. Mesures particulières à chaque Région, un utilisant pleinement le principe du parallélisme renforcé, qui a vocation à être institutionnalisé du fait de la base juridique unique : à titre d'exemple mesures pour le développement des productions agricoles pour le marché local.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

3-2 Les nouveaux principes d'action (Egalité des chances / Valorisation des atouts / Partenariat / Cohérence)

Compte tenu des nouvelles priorités et des nouveaux défis de l'Union Européenne, la politique pour les RUP devra permettre une bonne insertion des Régions Ultrapériphériques et la pleine participation de ces territoires dans la nouvelle dynamique de la monnaie unique, et tenir compte de la plus grande compétition globale et de son corollaire qui est une accentuation des blocs régionaux.

En conséquence, ce programme devra être fondé sur quatre principes-clés :

1. Tendre vers l'Egalité des chances

La citoyenneté européenne constitue un objectif du Traité de l'Union Européenne et vient renforcer la défense des droits et intérêts des citoyens des Etats membres.

Les citoyens des Régions Ultrapériphériques, puisqu'ils sont citoyens de l'un des Etats membres, sont citoyens de l'Union (article 8 du Traité de la Communauté Européenne).

Bien que cet article soit très clair à propos de la défense des droits et intérêts des citoyens européens, la vérité est que, dans la pratique et étant donné leur éloignement, les citoyens européens des Régions Ultrapériphériques se voient souvent privés de l'exercice de leurs droits et des mêmes chances et opportunités que les autres citoyens de l'Europe continentale.

Cela tient au fait que, souvent, les règles et procédures adoptées pour exécuter les programmes communautaires (recherche, mobilité des jeunes, professeurs, etc.) ne prennent pas dûment en compte les réalités de ces régions, notamment les réalités liées aux coûts de l'ultrapériphérie (niveau financier).

Il en est de même pour les entreprises, sauf à considérer que l'application sans limite du libéralisme conduirait à concentrer les activités sur quelques zones communautaires.

La politique pour les RUP devra également promouvoir l'égalité des chances pour les citoyens, en particulier les jeunes et les chômeurs, pour les universités, pour les entreprises au niveau de leur accès aux marchés et aux financements de leurs projets et pour les centres régionaux qui se consacrent à l'innovation, à la recherche et au développement technologique.

2. Valoriser les atouts

Dans le cadre d'une compétition mondiale, il importe que l'Union Européenne prenne en compte l'atout décisif que les RUP représentent. A cet égard, ce principe d'action qui est le plus novateur :

- devra déboucher sur une action déterminée de la Communauté en vue de créer les conditions nécessaires conduisant à valoriser la position géographique des Régions Ultrapériphériques au

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

sein des blocs régionaux avec lesquels elles coopèrent (MERCOSUR) ou qu'elle soutient de manière déterminante (blocs régionaux ACP) ;

- pour mettre en œuvre un développement durable dans ces territoires éloignés du continent européen.

1. Renforcer le Partenariat

La concertation systématique entre la Commission, les autorités nationales des Etats membres respectifs et les Régions Ultrapériphériques, est la seule forme adéquate pour le succès de cette politique : elles considèrent les régions comme co-responsables de leur développement et contribuent par le dialogue à rechercher la meilleure voie pour surmonter les difficultés rencontrés.

Cette concertation devrait se faire à deux niveaux - un niveau plus restreint et un autre plus large - en créant deux Comités tels que prévus au point «3-5 Méthode ».

2. Rechercher la Cohérence

Le caractère horizontal des mesures qui devront figurer dans la politique pour les RUP, mais aussi l'impact de nombreuses actions communautaires, dans le cadre de ressources financières limitées, renforcent la nécessité d'une cohérence plus grande.

Les mesures devront prendre en compte la réalité régionale et l'utilisation optimale de toutes les règles et de tous les instruments communautaires, nationaux et régionaux.

Dés lors, il convient d'aller plus loin que la complémentarité, et de tendre vers la cohérence y compris entre les interventions communautaires, nationales et régionales.

Pour la maintenir, il est indispensable que la Commission procède, de manière systématique, à une analyse d'impact de ses propositions fondées sur d'autres articles que le 299-2. En effet, les institutions lorsqu'elles adoptent des mesures de portée générale devront prendre en compte les conditions et les caractéristiques spécifiques des régions ultrapériphériques, sans mettre en cause l'intégrité et la cohérence de la politique communautaire vis-à-vis des RUP.

3-3 Agir sur les facteurs clefs du développement durable dans le cadre de la globalisation

Les priorités sous-jacentes aux orientations des POSEI témoignent de la place accordée aux secteurs agricoles et agro-alimentaires, d'une manière plus générale aux secteurs d'import-substitution et d'exportation de produits de base.

Il est certain que le secteur agricole constitue une part importante du secteur productif des RUP. Le maintien d'une agriculture familiale (éco-développement, éco-tourisme, aménagement du territoire ...)

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

a des effets induits déterminants. Il est objectif de noter les perspectives réelles de développement du secteur de la pêche. Néanmoins, face à la situation de sous-emploi rencontrée dans les RUP, et compte tenu de l'orientation générale vers la baisse des prix dans le secteur primaire, il paraît nécessaire de définir de nouvelles priorités complémentaires, sur les secteurs porteurs à l'avenir.

La valorisation des atouts particuliers des RUP constitue la seule stratégie apte à garantir un développement endogène et durable pour ces régions, et entre en synergie avec les enjeux de la construction européenne dans le cadre de ses politiques de coopération : il ne s'agit plus simplement de maintenir, conserver, protéger, mais valoriser, attirer, rayonner, coopérer.

C'est donc autour de ces deux nouvelles priorités que devraient être établies les mesures nouvelles à mettre en œuvre (indépendamment de la nature des outils, adaptation des politiques communautaires, incitation au développement économique et actions communautaires), tout en consolidant la priorité pour le secteur primaire :

- Le premier axe devrait viser à renforcer le soutien au secteur productif et au développement des entreprises (en y incluant bien sûr les activités de services et le tourisme), créateur d'emplois dans le secteur marchand.

Cet axe devrait être décliné au niveau des trois modes d'intervention principaux de l'Union Européenne, en rompant de manière déterminée avec la logique qui préside actuellement à la mise en œuvre de la politique commerce notamment.

- Le second axe aurait pour objectif de concentrer dans les Régions Ultrapériphériques ou de mettre à niveau ces régions, dans les domaines qui sont d'ores et déjà stratégiques dans le cadre de la compétition mondiale : la société de l'information, l'environnement, l'éducation et la formation, la recherche et le développement de nouvelles technologies, les transports.

L'originalité dans la mise en œuvre de ces priorités résulte essentiellement du positionnement des Régions Ultrapériphériques. C'est en partant de cette réalité géo-économique et en l'utilisant comme un atout (alors que jusqu'à présent malgré les efforts déployés elle a été ressentie plus comme une contrainte au développement régional), que les principales mesures du découlant de la politique pour l'ultrapériphérie sont proposées.

L'adaptation des politiques communautaires doit donc être utilisée comme un moyen au service de ces axes.

3-3-1 Fonds Structurels

La réforme des fonds structurels constituera la première décision - basée de fait - sur le Traité d'Amsterdam. Cette réforme constitue donc une étape d'autant plus décisive que les bilans tirés des différentes évaluations menées au cours de la période 1989 - 1999 ont montré, malgré certaines

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

nuances, l'impact positif qu'ils ont eu sur la croissance (mesurée au niveau du PIB), la convergence et la mise à niveau des infrastructures tout particulièrement portuaires et aéroportuaires.

Les RUP ont un niveau de PIB moyen qui n'atteint que 60% de la moyenne communautaire, un niveau de chômage de 27% équivalent au double de cette même moyenne communautaire, et toutes les régions concernées sont en application des critères de droit commun classés dans le nouvel objectif 1.

Les régions constatent que le caractère ultrapériphérique influe donc directement sur la gravité des problèmes de développement selon des critères utilisés par la Commission.

La simplification des procédures, la concentration des fonds et la clarification des responsabilités sont des objectifs partagés par les Régions sous réserve que leur mise en œuvre concrète ne se traduise ni par la re-nationalisation des procédures, ni par une réduction relative du soutien accordé (disparition de l'initiative particulière REGIS qui représentait près de 15% des concours du DOCUP entre 1994 et 1999). Les fonds structurels sont par ailleurs expressément visés dans le nouvel article 299-2, dès lors les Régions renouvellent leurs propositions visant :

1. à une concentration de l'intervention communautaire au sein de l'objectif 1 pour les RUP par l'utilisation du critère communautaire de l'ultrapériphérie pour la répartition indicative des concours. En particulier, le critère de prospérité de l'Etat membre ne devrait pas être comptabilisé et les dotations (calculées par an et par habitant en Euro constant) devraient être au moins équivalentes à celles allouées entre 1994 et 1999 (REGIS II y compris);
2. à une modulation des taux de financement communautaire pour tenir compte d'une part des surcoûts liés au grand éloignement et d'autre part comme élément d'appui à l'axe de développement des PME :
 - relever à 55% du coût total éligible la contribution des fonds dans le cadre d'infrastructure de transport et d'énergie générant des "recettes" (ces "recettes" étant dans ce cas payées par les utilisateurs sous forme d'un surcoût) ;
 - élever à 50% la contribution maximale des fonds structurels pour les investissements dans les entreprises ;
 - relever à 85% le taux de concours maximum pour l'ensemble des RUP.
3. à une plus grande souplesse des secteurs prioritaires. La Commission devra tenir compte du contexte particulier des RUP, à apprécier région par région lorsqu'elle arrêtera ses axes prioritaires en particulier pour prendre en compte le retard en matière d'infrastructures de base.
4. La création d'un volet particulier au titre d'INTERREG III, pour la mise en œuvre de projets de coopération entre les RUP et les pays non européens de leur zone géographique, en autorisant

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

notamment la participation du FEDER aux actions engagées par le biais de structures régionales (y compris pour des projets globaux dont une partie se déroule hors du champ territorial des RUP) mais aussi pour favoriser la coopération entre les RUP, et entre les RUP et d'autres zones européennes pour favoriser les transferts de technologie, les échanges d'expérience et la mobilité éducative.

3-3-2 *Fiscalité et aides d'état*

Bien que les deux instruments dépendent de directions générales différentes et relèvent d'articles particuliers du Traité, il est apparu utile de les regrouper compte tenu que la finalité des mesures proposées répond au même objectif : utiliser ces outils comme un moyen de réduire les handicaps structurels des économies ultrapériphériques en agissant soit sur les prix au consommateur (exemple des taux réduits de TVA), soit comme un facteur d'attractivité pour les investissements.

Compte tenu des conséquences de la mise en œuvre de la monnaie unique, et comme le note elle-même la Commission, ces facteurs deviennent les principaux instruments d'une politique économique en faveur des territoires les plus défavorisés.

En effet, quatre instruments d'orientation macro-économique, existent schématiquement pour orienter le développement :

1. l'ajustement monétaire n'est aujourd'hui plus possible, et c'est à moyen terme un facteur positif du fait de l'introduction de l'Euro;
2. la modulation des coûts salariaux se heurte à l'absence de politique commune sur le plan social (revenu minimum et ressources des systèmes de protection sociale), et à l'interdiction générale des aides au titre de l'article 92 (si ces aides sont mises en place au niveau régional);
3. la diminution du coût de l'investissement, en particulier par le biais d'incitations fiscales, fait l'objet d'un examen par le Conseil, afin d'éviter le «dumping fiscal », démontrant paradoxalement que cette variable constitue dans le cadre de l'Euro un élément clef pour l'orientation des flux d'investissement;
4. la migration définitive de la main d'œuvre paraît peu appropriée à la situation réelle des Etats européens (contrairement aux Etats-Unis). Elle nie l'ambition même de l'Union d'une mise à niveau des différents territoires. Elle ne peut être acceptée comme la solution principale pour la résolution des problèmes de développement des RUP.

C'est pourquoi les outils fiscaux et les aides d'Etat doivent être considérés comme un moyen de rattrapage économique, dans le contexte en particulier de la mise en œuvre de l'EURO (c'est l'un des seuls moyens pour avoir un facteur d'attractivité des capitaux ...) et compte tenu du processus de rigueur budgétaire.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

Enfin, il convient que la Commission ne considère plus comme acquis - à priori- que des régimes d'aides octroyées à des entreprises (de taille réduite), situées à plusieurs milliers de kilomètres (supportant donc un équivalent droit de douane égal au surcoût logistique), constituent des aides qui affectent les échanges entre les Etats membres dans un sens contraire à l'intérêt commun.

Il convient donc par combinaison de l'article 299-2 et de l'article 92 § 3 lettre « a », de considérer dans chaque cas d'espèces et en le démontrant, que les échanges communautaires sont affectés, en ne tenant pas pour acquis qu'il le sont par principe. Il est sans objet de distinguer à cet égard le type d'aide utilisé.

A. Aides d'état à finalité régionale (à caractère fiscal ou sous forme de subvention) :

1. Inclure les RUP au titre de l'article 92.3. a) et créer une différenciation plus accentuée avec les régions défavorisées;
2. Considérer comme compatibles au titre de l'article 92.1 les soutiens octroyés aux acteurs économiques dans la mesure où ils sont liés directement à la compensation d'un handicap permanent causé par la situation ultrapériphérique. En particulier il convient d'autoriser d'une manière plus large les aides qualifiées d'aides "au fonctionnement", dans le domaine du transport, de l'énergie et du surstockage (passer pour le transport de 50% à 100% du coût);
3. Prendre en compte de manière plus souple les aides à l'emploi dont l'objectif vise à une intégration des chômeurs (le plus souvent de longue durée) en abaissant significativement le coût du travail et en utilisant la formule la plus favorable entre un montant forfaitaire et un taux lié au montant des investissements;
4. Simplifier les procédures de notification pour les investissements inférieurs à 25 Millions d'Euro en autorisant d'une manière globale les soutiens à ces entreprises dans la limite des taux, plafonds autorisés, en substituant les agréments a priori par des contrôles a posteriori.

B. Fiscalité

1. Maintenir les dispositions spécifiques applicables en matière de fiscalité indirecte et d'accises dans les Régions Ultrapériphériques;
2. Maintenir les dispositifs accordés à Madère pour les entreprises enregistrées jusqu'en 2011 conformément à la décision de la Commission;
3. Maintenir hors du champ de la fiscalité indirecte y compris les accises ou de futures taxes entre les RUP et le continent européen, y compris la taxation des carburants fossiles.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

3-3-3 Les zones franches et la politique douanière

1. Maintenir les régimes accordés à Madère et aux Açores et les étendre aux autres Régions;
2. Elargir la liste des intrants exonérés du tarif douanière commun à certains produits agricoles lorsqu'ils proviennent de pays ACP ou des pays avec lesquels existent des courants d'échange traditionnel, pour favoriser les échanges économiques régionaux;
3. Inclure une disposition dans le cadre des accords de LOME prévoyant explicitement de réels accords commerciaux de zone pour que les produits originaires des RUP puissent être traités d'une manière plus favorable par les ACP et réciproquement;
4. Moduler les critères d'origine pour les produits transformés dans les RUP à partir d'intrants originaires des ACP;
5. Réaliser systématiquement des études d'impact lors d'accords internationaux de commerce pour évaluer leurs conséquences pour les produits sensibles des RUP.

3-3-4 Mesures pour les secteurs productifs - PME et Artisanat

1. S'inspirer de l'intervention du FEI pour créer sur la base d'une ligne budgétaire un instrument de financement des entreprises des RUP sous forme de fonds de garantie, de dotation de fonds de capital-risque et de bonification d'intérêts;
2. Mettre en place une politique de promotion des produits artisanaux et industriels de qualité sur les marchés européens et régionaux, de soutien aux "joint-venture" régionales par la création de fonds de capital risque;
3. Action de démonstration pour le transfert de nouvelles technologies pour les entreprises de petite taille, et de soutien à l'innovation;
4. Prolonger pour les secteurs sensibles la différence de taxation avec les produits importés (APIM et Octroi de Mer) sur la base d'une analyse par produit;
5. Relever à 49% le critère d'indépendance définissant au niveau communautaire les PME (au lieu de 25%) pour bénéficier des mesures plus favorables aux PME afin de multiplier les partenariats d'entreprises.

3-3-5 Nouvelles actions communautaires

1. Recherche et Développement Technologique : en application du 13^{ème} considérant au 5^{ème} programme cadre de recherche, la mise en place d'un taux de financement complémentaire de 20% des dépenses totales devrait être octroyée pour favoriser les actions associant les centres

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

implantés dans une RUP avec un ou plusieurs centres continentaux. Par ailleurs, les projets émanant des Régions Ultrapériphériques devraient être favorisés dès l'amont (assistance d'un bureau technique) en particulier dans les domaines de l'environnement, des transferts de technologie pour les PME et pour les actions favorisant la coopération régionale;

2. Société de l'information : elle représente pour les RUP un facteur décisif pour annihiler les effets de l'éloignement, et un terrain d'expérimentation pour l'UE en particulier dans le domaine du télétravail, du commerce électronique à distance, de la télémédecine. La mise en œuvre de projets pilotes et de démonstration stimulerait l'émergence de la société de l'information dans les RUP;
3. Environnement : l'adaptation de la législation communautaire à des économies isolées et de petite taille par exemple pour le traitement des déchets ou la gestion de l'eau nécessite soit des adaptations technologiques (mais dont la diffusion aurait des retombées positives au niveau mondial), soit des adaptations économiques ou juridiques. L'absence de prise en compte de ces facteurs nécessiterait qu'une étude d'impact globale soit réalisée en vue d'adapter la législation et de favoriser les solutions compatibles avec le principe de développement durable. L'économie des RUP constitue également un champ précieux de réflexions pour une fiscalité de l'environnement, non dommageable à la croissance et à la compétitivité économique;

Par ailleurs, la bio-diversité exceptionnelle rencontrée nécessiterait des mesures de soutien pour promouvoir un éco-tourisme nécessaire à long terme.

4. Transports et Réseaux Transeuropéens : l'intégration des RUP aux réseaux transeuropéens pour ce qui concerne leur infrastructure principale portuaire et aéroportuaire est une nécessité puisqu'ils constituent les seules infrastructures européennes dans leur zone géographique et sont justifiés par l'article 129B 2^{ème} alinéa.

Le maintien de contraintes de service public tel que le système a fonctionné jusqu'à présent a montré son efficacité quant à la prise en compte dans certaines régions des conditions réservées au résident.

Il conviendra par contre d'étudier très précisément l'éventuelle libéralisation des lignes aériennes entre les RUP et les pays tiers de leur espace régionale.

5. Mettre en place une coordination horizontale au titre de la politique de coopération régionale :

La résolution récente du Parlement européen, votée à l'unanimité, a largement fait écho aux propositions des RUP. Elle intervient au début de la négociation du nouveau cadre de coopération avec les ACP et doit donc faire l'objet d'une prise en compte dans ce cadre.

La nécessité d'actualiser et de renforcer les acquis de la Convention de Lomé IV, doit se traduire par une référence à la situation particulière des RUP.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

Les dispositions devraient couvrir :

- l'incitation à la coopération régionale par une déclaration volontaire d'intention tant de la part de l'Union Européenne que de la part des pays ACP qui reconnaîtrait aussi la dimension spécifique de coopération de proximité ;
 - l'association sous une forme appropriée des responsables des RUP aux différentes instances de négociation et de suivi de la Convention, ainsi qu'aux différentes organisations régionales de coopération ;
 - la déclinaison du principe autorisant la conclusion de véritables accords commerciaux de zone par la mise en place de régimes douaniers particuliers ;
 - l'affirmation du principe de répartition équilibrée et avantageuse ;
 - le financement prioritaire d'actions de coopération RUP-ACP dans le cadre d'INTERREG III et du FED ;
 - et l'assouplissement des critères d'éligibilité par le biais si nécessaire d'un fonds spécifique.
4. Accès aux autres programmes horizontaux : une clause de même nature que celle fixée au 5^{ème} programme cadre de recherche permettrait aux acteurs basés dans les RUP de garantir un accès préférentiel à ces programmes, dont l'impact est à l'heure actuelle très faible.
5. Energie : la reconduction d'un programme de maîtrise de l'énergie pour Madère et les Açores, compte tenu des conditions de production dans ces archipels paraît nécessaire pour conserver la dynamique créée par le programme 1991 - 1992, limiter les surcoûts supportés par les entreprises et favoriser les pratiques d'un développement durable.

3-4 Maintenir et Aménager les volets agricoles et pêche

3-4-1 Volet agricole

La majeure partie des mesures des programmes POSEI concerne les volets agricoles et pêche, en raison de la structure économique des Régions Ultrapériphériques d'une part, des principes de la PAC d'autre part.

Le maintien d'un secteur agricole, basé sur un système de petites exploitations, constitue une absolue nécessité :

- Compte tenu du grave sous-emploi qui affecte ces régions, encore aggravé dans leurs parties les plus rurales ;

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

- Du fait de l'impact déterminant du maintien de l'utilisation des terres comme moyen de préservation de l'environnement (érosion, paysage, climat...);
- Pour assurer un approvisionnement régulier des marchés locaux, dans des conditions de prix acceptables pour les consommateurs, en prenant en compte les risques liés à l'isolement;
- Pour conforter les filières traditionnelles qui seront soumises à une concurrence accrue, compte tenu de la diminution relative de la préférence dont elles bénéficiaient.

La grande majorité de ces mesures devra être maintenue, bien que pour certaines d'entre elles il soit nécessaire d'y apporter des aménagements, de façon à prendre en considération la diversité régionale, en particulier les caractéristiques sociales et environnementales de ces secteurs dans chacune des régions.

L'aménagement de ces deux volets devra aller le plus loin possible afin de permettre l'introduction de nouvelles mesures, en particulier pour aider les régions ultrapériphériques à faire face aux défis de la libéralisation des marchés et de la compétition globale.

Le principe du parallélisme doit continuer à être utilisé dans l'aménagement des volets agricole et pêche et, pour certaines mesures, il faut modifier les procédures d'application en les simplifiant et en les clarifiant de façon à faciliter leur contrôle respectif.

D'une façon générale, il faudra supprimer la durée limitée dans le temps de certaines aides, étant donné que les mesures visent à résoudre des problèmes structurels et permanents et non des facteurs conjoncturels.

La limitation dans le temps des mesures prévues dans les POSEI devrait être abandonnée et transformée en une évaluation ex-post (tous les 3 ans par exemple) de manière à permettre à leur modulation dans le temps si nécessaire, voir à les éliminer si elles ne se justifient plus.

Dans l'attente de la mise en œuvre des nouvelles mesures pour l'agriculture des RUP il est prioritaire que la réforme de la PAC introduise, par un considérant et un article particulier, le principe d'une adaptation de ces règles à la réalité régionale, et notamment la possibilité de déroger à la politique socio-structurelle et de ne pas transférer de manière systématique des soutiens par unité d'œuvre vers des soutiens calculés par hectare.

Les montants prévisionnels décidés par le Conseil lors de l'adoption des POSEI devront être maintenus.

Concrètement, les propositions synthétiques des Régions Ultrapériphériques devront être déclinées et mises en œuvre par les outils suivants :

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

3-4-1.1 Régimes spécifiques d'approvisionnement

Compte tenu des modifications introduites au niveau de la PAC, et des nouveaux Round commerciaux, il convient de transformer les RSA en tenant compte de la réalité des coûts additionnels (transport et stockage) et de prévoir une adaptation plus souple (compétence Commission) :

- La Commission devra procéder à la modification de la formule de calcul de l'aide concédée aux produits d'origine communautaire de manière à :
 - maintenir la stabilité du montant de l'aide concédée par produit à chacune des Régions Ultrapériphériques ;
 - prendre en considération les coûts réels et additionnels de transport et de stockage, les coûts de transport interne pour l'accès du produit aux différentes îles qui composent certaines des Régions Ultrapériphériques qui sont des archipels ;
 - l'aide ne doit, en aucun cas, être nulle ; elle doit être au minimum égale et devra correspondre au surcoût relatif aux opérations indiquées dans le paragraphe précédent ;

Les modulations mineures du RSA, par exemple la liste des produits et les contingents respectifs, devront relever de la compétence de la Commission. La majeure partie des produits doit être maintenue et élargie à quelques produits : cette liste de produits fera l'objet d'un examen région par région en fonction des priorités de développement régional compte tenu du type d'activité agricole et agro-alimentaire.

Assouplir la règle relative à l'interdiction d'exportation des produits transformés afin de favoriser les courants potentiels d'exportation dans la zone géographique des RUP.

3-4-1.2 Mesures en faveur des productions régionales

La recherche d'un meilleur auto-approvisionnement des marchés régionaux devra être poursuivie, en améliorant la productivité, en élevant le niveau de qualité, et en soutenant les initiatives permettant l'amélioration de l'offre face à de nouvelles formes de distribution. La spécialisation de chacune des économies régionales, la diversité des outils de la PAC selon les productions, doit permettre une adaptation des mesures à chaque situation, en utilisant les bilans réalisées sur les POSEI.

Dans ce sens les modifications à introduire peuvent être regroupées selon quatre volets :

- Prolonger les aides dans le temps à certaines filières tout en modifiant certaines conditions d'attribution et en les étendant ponctuellement à de nouveaux produits; il s'agit principalement des aides expirant dont l'impact s'est traduit par une augmentation significative des volumes produits ou dont le maintien est indispensable à la viabilité économique des exploitations. Dans

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

ce cadre il conviendra de mettre en œuvre le principe du parallélisme pour faire bénéficier toutes les régions des expériences positives soutenues par l'UE dans certaines d'entre elles ;

- Modifier les modalités de mise en œuvre de certaines mesures (simplification ou augmentation du niveau des aides) dont les objectifs sont pertinents mais dont les conditions sont inadaptées à la réalité régionale. Une priorité devra être donnée aux mesures qui ont été très peu utilisées et pour lesquelles l'analyse démontre qu'une plus grande simplification des procédures, un soutien plus direct aux producteurs ou aux acheteurs régionaux permettraient d'atteindre les objectifs visés ;
- Prévoir de nouvelles mesures pour améliorer la commercialisation sur place, pour intensifier les méthodes de production compatibles avec la protection de l'environnement, pour alléger les coûts de production par un régime spécifique d'aide à certains intrants, pour faire face aux catastrophes naturelles.
- Maintenir le différentiel entre les produits tropicaux des RUP et ceux des pays tiers (double concurrence sur l'Europe et sur les marchés locaux), en prenant pour base la situation de référence de 1989, verser les aides aux entreprises exportatrices et prévoir un «bonus» pour les produits de qualité (par exemple en liaison avec le logo RUP).

3-4-1.3 Mesures en faveur des productions traditionnelles (banane, filière sucre)

Il convient de maintenir un niveau de prix garantissant un revenu équitable aux producteurs, tenant compte de la petite taille des exploitations et des garanties de commercialisation vers le marché européen. Quel que soit l'évolution des instruments de la PAC pour ces deux produits dans le cadre des modifications des OCM correspondantes le principe d'une différenciation de la situation des producteurs des RUP doit être renforcé.

Ce principe devra être décliné en prenant en compte les modalités de fonctionnement différentes des deux OCM concernées. Conformément aux évolutions de la PAC, et pour soutenir dans la durée la compétitivité des filières il conviendra de prévoir un programme particulier d'amélioration de la productivité, financé par une ligne budgétaire ad-hoc.

Le maintien de certaines mesures fiscales (voir fiscalité) constituent une condition d'équilibre et de viabilité économique pour la filière sucre.

3-4-1.4 Dérogations à la politique socio-structurelle agricole

Les **dérogations à la politique socio-structurelle agricole**, prévues dans les POSEI doivent être prolongées. Ces dérogations sont nécessaires pour poursuivre la modernisation des exploitations agricoles et le développement des industries de transformation agro-alimentaire orientées vers les

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

marchés régionaux, y compris de la zone. Dans certains cas, il faut adopter d'autres dérogations, notamment à ceux qui n'exercent pas l'agriculture comme activité principale, par exemple à Madère.

3-4-1.5 Mesures vétérinaires et phytosanitaires

Les mesures dans le **domaine vétérinaire et phytosanitaire** prévues à l'article 10 du POSEIDOM, 14 du POSEIMA et 28 du POSEICAN devront être prolongées et le volume financier des programmes devra être augmenté significativement. Les programmes devront être pluriannuels et financés par une ligne budgétaire ad-hoc. La gestion doit être simplifiée.

3-4-1.6 Forêt

Dans le domaine forestier, l'intervention communautaire devra se traduire par la mise en place d'un programme favorisant l'exploitation durable de cette ressource, valorisant les multifonctionnalités de la forêt et/ou assurant la conservation de ce patrimoine exceptionnel et diversifié des RUP (Macaronésie, forêt équatorial, forêt tropicale froide...). Ce programme devra permettre l'exploitation, la découverte, la protection et l'amélioration des écosystèmes forestiers ainsi que le développement d'une prise de conscience du patrimoine forestier, architectural et culturel. Ce programme devrait être financé par une ligne budgétaire ad-hoc.

3-4-2 Volet pêche

La Politique Commune de Pêche est marquée aujourd'hui et le sera plus encore demain par une diminution des flottilles de pêche compte tenu de la diminution de la ressource et de la nécessité de promouvoir un développement durable dans ces secteurs. Dans la plupart des RUP, des potentialités de développement considérables existent du fait d'une position géographique différente.

Les objectifs pour les RUP peuvent être déclinés comme suit :

1. Mieux connaître les ressources en utilisant et associant les centres de recherche locaux ;
2. Bien exploiter cette ressource pour favoriser un développement harmonieux et durable ;
3. La valoriser dans les régions concernées pour accroître la valeur ajoutée de cette filière.

La nouvelle politique commune de pêche devra comporter un volet particulier pour les RUP dans les domaines suivants :

- Aménager et gérer la ressource de manière responsable à l'échelle de la zone géographique :
 - Développer les moyens de surveillance maritime à l'échelle des zones géographiques régionales ;

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

- Défendre le renouvellement et l'extension des accords de pêche entre les pays tiers proches des RUP et l'UE en associant aux négociations sous une forme appropriée les représentants de ces régions ;
 - Résoudre les conflits et privilégier l'accès aux eaux maritimes des territoires géographiquement proches avec lesquels les RUP ont des relations historiques pour les flottes basées dans les RUP.
- Adapter le cadre réglementaire et financier à la finalité régionale :
- Ajuster le taux de croissance autorisé de flottilles basées dans les RUP à la nécessité de leur développement et à la réalité des ressources régionales ;
 - Régionaliser les POP, par la mise en place éventuelle d'une segmentation étanche ;
 - Prendre en compte le développement nécessaire et soutenable des pêches dans les RUP, lors de la mise en place des TAC et des quotas entre les Etats-membres.

3-5 La méthode

Compte tenu des principes définis dès 1987 qui ont montré leur pertinence, il importe de conforter l'approche transversale de l'action communautaire. L'article 299-2 constitue à cet égard une base juridique claire et cohérente avec cette orientation.

Deux lignes directrices devraient guider la démarche :

1^{ère} ligne : veiller à ce que les initiatives politiques générales prennent en compte le nouvel article 299-2 lorsque ces propositions sont susceptibles d'avoir un impact sur le développement des RUP ;

2^{ème} ligne : modifier autant que faire se peut la limitation a priori des mesures dans le temps par un principe de non-limitation, néanmoins accompagné par une évaluation périodique ex-post qui permettrait une évolution continue de ces mesures.

La Commission, dont il a été rappelé le rôle déterminant aux différentes phases de la construction d'un cadre adapté à la situation des RUP, aura une responsabilité encore plus grande dans la mise en œuvre de l'article 299-2, compte tenu des compétences que lui confère le Traité. Il ne faut pas seulement maintenir le Groupe Interservices, mais passer à une "vitesse supérieure" et :

- conforter ses missions par un mandat explicite du collège des Commissaires, incluant une consultation du Groupe, obligatoire pour les domaines prioritaires visés à l'article 299-2 ;

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

- renforcer significativement ses moyens humains permanents au sein du secrétariat général, afin d'avoir la capacité d'expertise et de réactivité nécessaire à l'analyse horizontale des questions des RUP ;
- rétablir l'établissement d'un bilan biennal réalisé par le Groupe Interservices en partenariat avec les Etats et les Régions concernés, adopté par la Commission et adressé au Conseil, au Parlement Européen et au Comité des Régions ;

Parallèlement, il convient de se doter des instruments d'un partenariat plus rigoureux, en prenant appui sur la méthode utilisée en matière de gestion des fonds structurels.

Pour ce fait il serait créé:

1. Un Comité Consultatif de la Commission : composé de deux représentants de chaque Région Ultrapériphérique (un membre effectif et un autre suppléant), ce Comité aurait de fonctions consultatives. Il se réunirait chaque fois que cela s'avérerait nécessaire et au minimum deux fois par an. Sa fonction consisterait à donner des avis sur le fonctionnement, les études d'impact et d'évaluation de l'action communautaire vis-à-vis des Régions Ultrapériphériques. Il permettrait d'organiser de manière régulière le partenariat entre les régions et la Commission et de suggérer des propositions d'adaptation des politiques communautaires aux RUP au fur et à mesure de leur élaboration.
2. Le Forum de dialogue : il assurerait un dialogue plus élargi de la Commission, du Parlement Européen, du Comité des Régions, des Etats membres respectifs, des Régions Ultrapériphériques et des acteurs socioprofessionnels. Ce Forum, sur la base du rapport de la Commission et des contributions des partenaires se réunirait bienalement, alternativement à Bruxelles et dans l'une des Régions Ultrapériphériques.

Il importe également de prévoir que toute proposition d'actes à portée générale sera, préalablement à l'examen du Collège des Commissaires, accompagnée d'une fiche simplifiée d'impact sur les RUP au regard de l'article 299-2.

Cette méthode, sans alourdir les procédures, permettrait de décliner sur le plan de la procédure l'obligation juridique imposée aux Institutions, de décliner, lorsque cela est adapté pour les RUP, l'ensemble des politiques de l'Union.

MEMORANDUM

NOS DIFFERENCES SE RESSEMBLENT... NOUS RASSEMBLENT

CONCLUSION

L'ambition des Régions Ultrapériphériques qui appellent les institutions à traduire le nouvel article 299-2 dans le cadre d'une politique pour l'ultrapériphérie, est conforme :

- à la volonté et à la clairvoyance des Constituants, qui à l'aube des mutations qui marqueront le début du XXI^{ème} siècle, ont voulu doter ces régions d'un statut apte à leur assurer un développement basé sur leurs atouts uniques au sein de l'UE.
- au dynamisme dont les institutions, et en premier lieu la Commission, ont fait preuve dès 1989 en définissant un cadre d'ensemble, alors même que les bases juridiques qui fonderont la dimension ultrapériphérique de l'Union Européenne n'existait pas.

A l'écho des propositions de leur Mémoire, les Présidents des RUP, unis et solidaires dans leur démarche, sont confiants dans la réponse que les Institutions leur apporteront en vue d'une réelle égalité des chances au sein de l'Union Européenne.

AÇORES

CANARIAS

GADELOUPE

GUYANE

MADERE

MARTINIQUE

REUNION