

PARLEMENT EUROPÉEN

1999



2004

Document de séance

FINAL
A5-0285/2000

12 octobre 2000

RAPPORT

sur le rapport de la Commission sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299 paragraphe 2: les Régions ultrapériphériques de l'Union européenne
(COM(2000) 147 – C5-0247/2000 – 2000/2135(COS))

Commission de la politique régionale, des transports et du tourisme

Rapporteur: Margie Sudre

SOMMAIRE

	Page
PAGE RÉGLEMENTAIRE	4
PROPOSITION DE RÉOLUTION	5
EXPOSÉ DES MOTIFS	15
AVIS DE LA COMMISSION JURIDIQUE ET DU MARCHÉ INTÉRIEUR	24
AVIS DE LA COMMISSION DE LA PÊCHE	30

PAGE RÉGLEMENTAIRE

Par lettre du 16 mars 2000, la Commission a transmis au Parlement son rapport sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299 paragraphe 2: les Régions ultrapériphériques de l'Union européenne (COM(2000) 147 – 2000/2135(COS)).

Au cours de la séance du 13 juin 2000, la Présidente du Parlement a annoncé qu'elle avait renvoyé ce rapport, pour examen au fond, à la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme et, pour avis, à la commission juridique et du marché intérieur, à la commission de la pêche et à toutes les commissions intéressées (C5-0247/2000).

Au cours de sa réunion du 19 avril 2000, la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme avait nommé Margie Sudre rapporteur.

Au cours de ses réunions des 20 juin, 13 septembre, 10 et 11 octobre 2000, la commission a examiné le rapport de la Commission ainsi que le projet de rapport.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté la proposition de résolution à l'unanimité.

Étaient présents au moment du vote Konstantinos Hatzidakis (président), Emmanouil Mastorakis, Helmuth Markov, (vice-présidents), Margie Sudre (rapporteur), Sir Robert Atkins, Elspeth Attwooll, Emmanouil Bakopoulos, Theodoros J.J. Bouwman, Philip Charles Bradbourn, Felipe Camisón Asensio, Paulo Casaca (suppléant Joaquim Vairinhos conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Carmen Cerdeira Morterero, Luigi Cocilovo (suppléant Rolf Berend), Carlos Costa Neves, Alain Esclopé, Giovanni Claudio Fava, Markus Ferber (suppléant Martin Callanan), Fernando Fernández Martín (suppléant Luigi Cesaro), Jacqueline Foster (suppléant Francis F.M. Decourrière), Jean-Claude Fruteau (suppléant Danielle Darras), Mathieu J.H. Grosch, Ewa Hedkvist Petersen, Mary Honeyball, Marie Anne Isler Béguin (suppléant Camilo Nogueira Román), Juan de Dios Izquierdo Collado, Georg Jarzembowski, Dieter-Lebrecht Koch, Giorgio Lisi, Sérgio Marques, Manuel Medina Ortega (suppléant Demetrio Volcic conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Erik Meijer, Reinhold Messner, Francesco Musotto, Juan Ojeda Sanz, Josu Ortuondo Larrea, Karla M.H. Peijs, Wilhelm Ernst Piecyk, Giovanni Saverio Pittella (suppléant Rosa Miguélez Ramos), Samuli Pohjamo, Adriana Poli Bortone, Alonso José Puerta, Reinhard Rack, Carlos Ripoll i Martínez Bedoya, Marieke Sanders-ten Holte (suppléant Isidoro Sánchez García), Gilles Savary, Dana Rosemary Scallon, Ingo Schmitt, Brian Simpson, Renate Sommer, Francesco Enrico Speroni (suppléant Maurizio Turco conformément à l'article 153, paragraphe 2, du règlement), Per Stenmarck (suppléant Ari Vatanen), Ulrich Stockmann et Mark Francis Watts.

Les avis de la commission juridique et du marché intérieur et de la commission de la pêche sont joints au présent rapport.

Le rapport a été déposé le 12 octobre 2000.

Le délai de dépôt des amendements sera indiqué dans le projet d'ordre du jour de la période de session au cours de laquelle le rapport sera examiné.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Résolution du Parlement européen sur le rapport de la Commission sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299 paragraphe 2: les Régions ultrapériphériques de l'Union européenne (COM(2000) 147 – C5-0247/2000 – 2000/2135(COS))

Le Parlement européen,

- vu le rapport de la Commission (COM(2000) 147 – C5-0247/2000)¹,
- vu l'article 299 paragraphe 2 du traité CE, relatif aux régions ultrapériphériques de l'Union européenne,
- vu l'article 158 du traité CE sur la cohésion économique et sociale,
- vu le paragraphe 38 des conclusions du Conseil européen de Cologne (4 juin 1999), le paragraphe 59 des conclusions du Conseil européen de Lisbonne (24 mars 2000) et le paragraphe 53 des conclusions du Conseil européen de Feira (20 juin 2000),
- vu sa résolution du 24 avril 1997² relative "aux problèmes de développement des régions ultrapériphériques de l'Union européenne",
- vu sa résolution du 11 février 1999³ sur les "relations entre les Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM), les ACP et les régions ultrapériphériques de l'Union européenne,
- vu le mémorandum des régions ultrapériphériques signé à Cayenne (5 mars 1999),
- vu le mémorandum du gouvernement espagnol: "Îles Canaries: conditions et modalités d'application de l'article 299 paragraphe 2 du TCE" (7 novembre 1999),
- vu le mémorandum du gouvernement portugais: "Mémorandum des autorités portugaises sur les régions ultrapériphériques des Açores et de Madère" (novembre 1999),
- vu le mémorandum français: "Les régions d'outre-mer et l'Europe: mémorandum de la France pour la mise en œuvre de l'article 299 paragraphe 2 du traité d'Amsterdam" (10 décembre 1999),
- vu la déclaration finale de la VIème Conférence des Présidents des régions ultrapériphériques, signée à Funchal (31 mars 2000),
- vu l'article 47, paragraphe 1, de son règlement,

¹ Non encore publié au JO

² JO C 150 du 19.05.1997, p. 62

³ JO C 150 du 28.05.1999, p. 439

- vu le rapport de la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme et les avis de la commission juridique et du marché intérieur ainsi que de la commission de la pêche (A5-0285/2000),
- A. considérant que les Açores, les Canaries, la Guadeloupe, la Guyane, Madère, la Martinique et la Réunion, sont caractérisés à la fois par la permanence, l'intensité et le cumul de leurs handicaps, mais aussi par des atouts originaux, qui placent les régions ultrapériphériques dans une situation unique au sein de l'Union européenne,
- B. considérant que l'ultrapériphérie est fondée sur 5 caractéristiques originales:
 - 1) l'intégration à un double espace géo-économique, constitué d'une part d'une zone géographique de proximité, et d'autre part d'un espace politique d'appartenance,
 - 2) l'isolement relatif, du fait du très grand éloignement du continent européen, renforcé par l'insularité ou l'enclavement,
 - 3) la dimension très réduite du marché intérieur local, liée à la taille de la population,
 - 4) des conditions géographiques et climatiques limitant le développement endogène des secteurs primaires et secondaires (absence de matières premières, caractère archipélagique, zones de volcanisme actif,...),
 - 5) la dépendance économique d'un petit nombre de produits ou même d'un seul produit,
- C. considérant que les sept régions ultrapériphériques souffrent de façon permanente des effets négatifs qu'entraînent ces caractéristiques et supportent des coûts additionnels par rapport au reste du territoire de l'Union, ce qui justifie un traitement égal pour toutes, mais proportionnel à la situation spécifique de chacune,
- D. considérant dès lors que la tentation de réduire le concept d'ultrapériphérie à ceux de périphérie ou d'insularité, quels que soient les liens de proximité et de solidarité qui les unissent, aboutirait à traiter de manière identique des situations différentes,
- E. considérant que la création du Groupe interservices, rattaché au Secrétariat général de la Commission, est un symbole en soi de l'approche horizontale destinée à constituer un cadre approprié d'application des politiques communes pour les régions ultrapériphériques,
- F. considérant que la déclinaison du principe de réalité, selon lequel la réalité des régions ultrapériphériques n'est pas réductible à celle des autres territoires de l'Union, représente l'un des apports fondamentaux dus aux travaux du Groupe interservices,
- G. considérant que les Programmes d'Option Spécifique à l'Éloignement et à l'Insularité (POSEI), entrés en vigueur entre 1989 et 1991 dans l'ensemble des régions ultrapériphériques, se fixent pour but de permettre la participation active de ces régions à la dynamique du marché intérieur, par la combinaison d'actions multisectorielles, dont la modulation des politiques communautaires à la réalité régionale, l'instauration de

mesures spécifiques destinées à diminuer les coûts liés à leur situation géographique, le soutien des productions locales sur le marché régional et l'amélioration de la productivité des filières traditionnelles d'exportation,

- H. considérant que les Fonds structurels, renforcés et profondément rénovés en 1989, témoignent de la solidarité de l'Union vis à vis des régions défavorisées dans le cadre de l'objectif de cohésion économique et sociale fixé par les traités, mais que leur efficacité est fortement liée à la mise en œuvre d'une politique d'ensemble dans le cas des régions ultrapériphériques,
- I. considérant, en effet, que 6 des 7 régions ultrapériphériques figurent toujours parmi les 10 régions les plus pauvres de l'Union, et accusent un niveau de chômage et de sous-emploi plus de 2 fois supérieur à la moyenne communautaire, avec une population particulièrement jeune,
- J. considérant que, face à une évolution trop partielle des POSEI, alors que la méthode aurait dû inciter les institutions à enrichir, élargir et adapter ces programmes de manière dynamique, les États membres concernés et les autorités régionales ultrapériphériques, appuyés par le Parlement européen, ont décidé d'utiliser la Conférence inter-gouvernementale de 1996 pour consolider les bases juridiques qui avaient fondé le traitement différencié de l'ultrapériphérie, préciser son concept, et prendre en compte les défis nouveaux auxquels est confrontée l'Union, tels que l'élargissement, la mondialisation des économies, le changement climatique...
- K. considérant que la capacité d'intervention de l'Union européenne en faveur des régions ultrapériphériques est aujourd'hui renforcée grâce à l'article 299 paragraphe 2 du TCE, qui confère à la Communauté des compétences spéciales pour mettre en œuvre une politique communautaire pour l'ultrapériphérie, d'une part, et traduit la nécessité d'adopter des mesures spécifiques dans l'application des politiques communautaires, d'autre part,
- L. considérant que l'article 299 paragraphe 2 du Traité prévoit, nommément, des mesures spécifiques visant à fixer les conditions de l'application du présent Traité dans le domaine agricole,
- M. considérant que le Conseil européen a donné, à plusieurs reprises, l'impulsion politique pour mettre en œuvre l'article 299 paragraphe 2,
- N. considérant que, dans les conclusions de sa dernière réunion, à Feira (19 & 20 juin 2000), le Conseil européen "*invite la Commission à étudier les éléments fournis ou à fournir par les États membres en vue de prendre les mesures qui relèvent de ses compétences, et à soumettre au plus vite au Conseil les propositions appropriées, qui devront être adoptées dans les meilleurs délais*",
- O. considérant que, lors de la présentation du programme de la Présidence française de l'Union européenne à Strasbourg (4 juillet 2000), le Président en exercice du Conseil, M. Jacques CHIRAC, a souhaité "*maintenant mettre en application les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam pour que les Açores, Madère, les Canaries et les*

départements français d'outre-mer bénéficient des droits, des avantages et des politiques communautaires particulières découlant de leurs caractéristiques et contraintes particulières",

- P. considérant l'intervention d'ouverture de la journée de partenariat avec les régions ultrapériphériques (23 novembre 1999) au cours de laquelle le Président de la Commission a déclaré: *"La responsabilité de la coordination de l'application des politiques communautaires aux régions ultrapériphériques a été assumée, depuis 1986, par le Président de la Commission. Car l'approche ultrapériphérique ne se limite pas à un secteur d'activité, mais touche à toutes nos politiques, l'agriculture, la pêche, la politique régionale, la fiscalité, la concurrence, les transports, l'énergie, la société de l'information, la politique de l'entreprise, et ainsi de suite... J'ai repris avec conviction et détermination cette responsabilité",*
- Q. considérant que le Président de la Commission a ajouté: *"Le Groupe interservices, qui travaille sous ma responsabilité, et dans lequel tous les services concernés sont représentés, joue depuis 13 ans un rôle clé. Je lui ai demandé de continuer, renforcé dans son rôle par le nouvel article du traité, à se faire, dans notre maison, l'avocat de l'approche "ultrapériphérique", à assurer la cohérence nécessaire, et à constituer l'interface des administrations nationales et régionales concernées",*
- R. considérant que contrairement à ses engagements et aux demandes unanimes et convergentes exprimées par les mémoranda nationaux et les acteurs régionaux, la Commission opère une réduction progressive des effectifs du Groupe interservices, et ne lui confère pas l'autorité nécessaire à ces travaux,
- S. considérant que, contrairement à la stratégie globale et cohérente visant le développement durable de l'ultrapériphérie, définie dans son rapport du 14 mars 2000, la Commission, dans son agenda pour l'année 2000 présenté au Conseil européen de Feira, se contente pratiquement de consolider certains dispositifs, acquis antérieurement, au lieu de favoriser la mise en place d'une politique d'ensemble,
- T. considérant que la plupart des régions ultrapériphériques sont proches de pays ACP ayant des productions similaires, ce qui représente un atout qu'il convient de valoriser mais également une source de concurrence supplémentaire,
- U. considérant que l'élargissement est un élément indispensable de la construction européenne mais qu'il risque également d'entraîner une diminution de la moyenne du PIB communautaire avec des conséquences pour les régions actuellement éligibles à l'objectif 1 et qu'une Europe élargie entraînera un déficit de représentativité des régions ultrapériphériques au sein des institutions communautaires,
- V. considérant que les aides d'État ou les mesures fiscales dérogatoires consenties aux économies des régions ultrapériphériques, en retard structurel de développement, ne sont pas susceptibles de fausser la concurrence entre États membres,
- W. considérant également que les déclarations d'intention de la Commission contenues dans les orientations pour l'initiative communautaire INTERREG III ne permettront pas à ce stade aux régions ultrapériphériques de mettre en œuvre des projets de coopération

régionale ambitieux avec leurs partenaires ACP, ou d'autres pays tiers, étant donné qu'elles disposent du même champ d'action que les autres régions alors qu'elles figurent dans des espaces géographiques fondamentalement différents, et qu'elles aspirent à devenir une "frontière active" de l'Union,

- X. considérant que, en raison de la fragilité de certains milieux naturels, il convient de mettre en œuvre les mesures appropriées afin de préserver ceux-ci de l'exploitation corrosive et dégradante de certaines activités,
- Y. considérant, même si l'article 2 TUE est très clair à propos de la défense des droits et intérêts des citoyens de l'Union, que, dans la pratique et étant donné leur très grand éloignement, les citoyens européens des régions ultrapériphériques n'ont pas les mêmes chances et opportunités que les citoyens de l'Europe continentale,
- Z. considérant la légitimité de la démarche des régions ultrapériphériques et de leurs autorités nationales et régionales, visant à mettre en œuvre, sur la base de l'article 299 paragraphe 2, une politique communautaire effective pour l'ultrapériphérie, fondée sur des mesures opérationnelles concrètes, qui garantisse à la fois le comblement de leur retard socio-économique par rapport aux autres régions de l'Union et la valorisation de leurs atouts liés à la proximité de nouvelles zones de coopération régionale, économique, écologique, sociale et culturelle,
- Za. considérant qu'il importe de connaître la dotation financière qui accompagnera la mise en marche des mesures proposées dans le rapport de la Commission (COM(2000) 147) pour la période 2000-2006,
 - 1. réitère son soutien total à l'approche adoptée par l'Union européenne, qui a permis de développer un cadre d'intervention commun aux régions ultrapériphériques, fondé sur le double principe de l'appartenance à l'Union et de la reconnaissance des réalités régionales;

Une stratégie globale et cohérente

- 2. est d'avis que la mise en œuvre de l'article 299 paragraphe 2 doit se traduire, dans une nouvelle étape décisive, par la définition d'une stratégie globale et cohérente visant le développement durable de l'ultrapériphérie par des mesures proportionnées à leur situation unique, en tenant compte des besoins individuels de chaque région en termes de développement;
- 3. réaffirme que c'est en partant de la réalité géo-économique des régions ultrapériphériques, en l'utilisant comme un atout et non comme une contrainte, que les principales mesures en leur faveur doivent être définies, dans une logique spatiale de développement de l'ensemble du territoire de l'Union, au profit mutuel du développement régional et de l'ensemble de la Communauté;
- 4. regrette que toutes les questions abordées par les régions ultrapériphériques et leurs autorités nationales, pour traduire la nouvelle base juridique en stratégie d'action, et permettre un véritable saut qualitatif, n'aient pas été traitées à ce jour de façon

satisfaisante par le rapport de la Commission; invite, par conséquent, celle-ci à fournir les réponses espérées dans les plus brefs délais;

5. estime que l'article 299 paragraphe 2 constitue une base juridique pour adopter des mesures adaptées en faveur des régions ultrapériphériques et, à ce titre, propose que les mesures dérogatoires accordées aux régions ultrapériphériques s'inscrivent dans la durée, tant que la permanence et la combinaison des handicaps seront constatées;
6. considère que les mesures à adopter sont justifiées par le caractère permanent des handicaps dont souffrent ces régions et qu'elles ne pourront être annulées ni modifiées par des considérations liées à la situation conjoncturelle au-delà d'un simple ajustement d'intensité;
7. estime essentiel que des adaptations spécifiques des politiques communes soient développées quand les régions ultrapériphériques sont fortement dépendantes d'un nombre limité d'activités économiques ou même d'une seule activité économique, conformément à l'article 299 paragraphe 2 du Traité;

Mise en œuvre de l'article 299 paragraphe 2

8. juge indispensable que les effectifs du Groupe interservices soient très rapidement renforcés au cœur du Secrétariat général de la Commission, et que la présence de ce Groupe au sein de chacune des Directions Générales soit consolidée pour constituer un véritable relais, dynamique et imaginatif, capable de prendre en compte le potentiel et les spécificités des régions ultrapériphériques dans chacun des domaines de compétence de l'Union;
9. demande expressément, dans un souci de cohérence renforcée des mesures appliquées aux régions ultrapériphériques, et tout particulièrement dans le cadre actuel de limitation des ressources financières, que toutes les propositions d'actes à portée générale soient accompagnées, lors de leur examen par le Collège des Commissaires et sur la base de l'article 299 paragraphe 2, d'une fiche simplifiée, émanant du Groupe interservices, indiquant leur impact possible sur les régions ultrapériphériques, et les dispositions susceptibles d'y remédier si cet impact devait s'avérer négatif;
10. se félicite que la Commission ait fait connaître un programme de travail à échéance des deux prochaines années mais demande que son caractère pluriannuel soit plus affirmé, son calendrier plus précis et les moyens d'en assurer la bonne exécution garantis;
11. estime qu'une politique globale et durable pour l'ultrapériphérie doit s'axer, d'une part sur le soutien au secteur productif et le développement des entreprises et des services (notamment les PME, l'artisanat, le tourisme..., en soutenant l'orientation d'un élargissement des marchés pour de nouvelles activités), et d'autre part sur la mise à niveau de ces régions dans les domaines stratégiques que sont aujourd'hui la société de l'information, l'environnement, les transports, l'énergie et les nouvelles technologies;

Agriculture

12. demande que l'Union adapte les organisations communes de marché (OCM) et d'autres mesures de soutien de la production agricole aux particularités des productions ultrapériphériques, notamment en ce qui concerne les OCM qui affectent plus directement les productions agricoles de ces régions (bananes, fruits et légumes, produits laitiers, produits bovins, ovins, caprins, sucre, vin, etc.); considère que cette adaptation consolidera en quelque sorte les différents règlements d'application des mesures agricoles des POSEI, en même temps que seront introduites dans les OCM soumises à un processus de réforme des mesures qui tiennent compte des spécificités des productions ultrapériphériques;
13. juge également nécessaire que, dans le processus de réforme des règlements d'application des mesures agricoles des POSEI, l'on améliore la mise en œuvre des régimes spécifiques d'approvisionnement, de façon à appliquer une nouvelle méthode de calcul des aides, différente de la méthode des restitutions, à obtenir ainsi un meilleur équilibre avec les mesures d'appui à la production locale, permettant d'introduire des conditions plus flexibles pour la réexportation des produits;
14. exprime son inquiétude face au retard, d'une part, et à la conception restrictive, d'autre part, qui risquent d'être introduits dans les prochaines propositions de la Commission relatives à la révision du volet agricole des POSEI; demande, à cet égard, que l'on augmente les prévisions budgétaires de façon à couvrir la révision des volets agricoles des POSEI pour que les productions traditionnelles des régions ultrapériphériques continuent à bénéficier des acquis de ces programmes;

Pêche

15. demande instamment à la Commission que, dans le processus de réflexion qu'elle doit mener à bien pour définir le réglage de la politique commune de la pêche, elle autorise l'application de mesures spécifiques dans les régions ultrapériphériques en ce qui concerne notamment: le maintien indéfini des régimes de compensation de surcoûts pour la commercialisation de certains produits de la pêche, en permettant éventuellement leur adaptation; le traitement spécifique de la flotte de ces régions dans le cadre des fonds de l'IFOP; la mise en œuvre d'une politique de recherche de ressources de pêche pour ces régions; ainsi que l'élargissement et la prorogation des régimes spéciaux d'importation de produits de la pêche qui n'existent pas dans ces régions;
16. invite la Commission à présenter des propositions visant à soutenir le secteur de la pêche côtière dans ces régions ainsi que le développement de la pêche artisanale et des techniques de conservation;

Politique régionale et aides d'État

17. estime indispensable d'entreprendre dès à présent des évaluations sérieuses de l'impact que pourraient avoir les prochains élargissements sur la cohésion économique et sociale au sein des Quinze, d'une part, et la conclusion du nouvel accord de partenariat

ACP/UE, d'autre part, afin de prévenir toute remise en cause des aides dûment accordées aux régions ultrapériphériques et des mesures découlant de la mise en œuvre de l'article 299 paragraphe 2;

18. considère que les fonds structurels doivent réserver aux sept RUP un traitement au moins équivalent à celui qu'ils accordent aux régions communautaires plus favorisées, traitement qui doit se refléter dans les taux de cofinancement, le niveau des aides, l'éligibilité, etc; que cette nécessité se justifie non seulement par l'ampleur du soutien financier que requièrent ces régions, mais aussi par l'importance que revêt pour elles la possibilité d'accéder à toute la gamme des instruments disponibles; que l'accès à toutes les initiatives communautaires doit être préservé; qu'il n'est pas logique que les RUP ne puissent bénéficier de la clause de dotation financière accrue d'Interreg III et que l'on exige d'elles des procédures ne tenant aucun compte de leur situation ultrapériphérique et conçues à l'intention de territoires continentaux; que les RUP doivent disposer d'une méthode spécifique dans le contexte d'Interreg III et qu'il convient de promouvoir la coordination avec les instruments financiers applicables aux pays tiers ainsi que l'accès des régions concernées aux programmes horizontaux communautaires;
19. attire l'attention de la Commission sur les conséquences financières liées à l'élargissement et propose que l'éligibilité à l'objectif 1 des fonds structurels ne soit plus déterminée sur le seul critère du PIB mais se fonde sur des éléments géographiques et démographiques et des indicateurs sociaux;
20. déplore que les instruments communautaires (programmes horizontaux, initiatives communautaires,...) soient uniquement configurés pour les régions appartenant au continent européen, sans tenir compte du contexte particulier des régions ultrapériphériques, qui se situent à l'interface de zones économiques et politiques dont l'influence grandira au cours du XXIème siècle (espace Caraïbe, Océan indien, MERCOSUR, Afrique,...) et qui méritent, par conséquent, que soit reconnu leur rôle-clé de frontière active de l'Union européenne et demande d'élaborer un projet spécifique pour ces régions afin qu'elles puissent dûment utiliser les instruments prévus à ce titre;
21. propose que, s'agissant des aides d'État, les régions ultrapériphériques bénéficient automatiquement de la dérogation prévue à l'article 87 paragraphe 3a du Traité, conformément aux propositions émises dans les memoranda des régions, et souhaite que, sur la base de l'article 299 paragraphe 2, le statut fiscal propre à chacune des régions ultrapériphériques soit maintenu, étant donné que la consolidation des "acquis ultrapériphériques" est d'une importance capitale pour pouvoir envisager de passer à un traitement plus global;

Régimes fiscaux et douaniers

22. demande instamment que les régimes fiscaux différenciés de ces régions, tant du point de vue direct qu'indirect, soient considérés comme des instruments nécessaires pour le développement économique des régions ultrapériphériques et, par conséquent, demande de poursuivre leur application de façon que l'objectif visant à maintenir une certaine diversité économique par le biais de la promotion sectorielle soit atteint;

23. juge nécessaire de renforcer les mesures d'ordre douanier et commercial propres à ces régions, de façon à garantir leur efficacité en vue de réduire pour l'industrie les coûts d'approvisionnement en matières premières et de respecter les flux traditionnels commerciaux existants; par ailleurs, l'UE doit tenir spécialement compte des intérêts des régions ultrapériphériques dans le processus de négociation d'accords commerciaux avec des pays tiers;
24. juge indispensable de maintenir les exemptions douanières applicables à l'importation de certains produits sensibles pour l'économie de ces régions et demande à la Commission d'autoriser la réexportation des matières premières importées à droit nul et qui ont fait l'objet d'une transformation dans les régions ultrapériphériques, afin de permettre le développement économique de ces régions;

Transports, énergie, environnement

25. invite instamment la Commission à poursuivre l'adaptation des obligations en matière de service public des transports, à analyser dûment les effets que la libéralisation des marchés de l'énergie et des transports peut avoir pour les régions ultrapériphériques et à poursuivre son effort en vue d'inclure dans les réseaux transeuropéens les projets de ces deux secteurs concernant ces régions;
26. considère qu'il n'est pas possible de limiter les aides d'État aux ports et aéroports de ces régions, dès lors que ce genre d'infrastructures doit être assimilé à des services publics essentiels;
27. estime qu'il est nécessaire de renforcer l'autosuffisance énergétique des régions ultrapériphériques, en particulier à travers l'exploitation des énergies renouvelables;
28. considère que l'application du principe du pollueur-payeur doit être modulée ou compensée par un assouplissement du régime des aides environnementales et, de même, qu'il convient d'adopter des mesures spécifiques en matière de protection de la nature et d'élimination des déchets solides, en raison de la richesse et de la diversité écologique de leur milieu naturel ainsi que de leur insularité;

Égalité des chances

29. estime nécessaire de promouvoir davantage l'égalité des chances pour les citoyens des régions ultrapériphériques (en particulier les jeunes, les femmes et les chômeurs), pour les universités, pour les entreprises (afin de leur permettre l'accès aux marchés et le financement de leurs projets), pour la société civile et les organisations non gouvernementales, ou encore pour les centres régionaux qui se consacrent à l'innovation, à la formation et au développement technologique;

Immigration illégale

30. souhaite que l'Union prenne en considération le problème de l'immigration illégale dans les régions ultrapériphériques, qui constituent autant de frontières extérieures, et par conséquent, de points d'entrée sur son territoire;

Partenariat

31. se félicite de la tenue des premières journées de Partenariat organisées par la Commission; souhaite leur transformation en Comité de suivi, composé de représentants des États membres concernés et des régions ultrapériphériques, afin d'assurer un suivi annuel, dans le cadre de ce partenariat; souhaite également qu'un Forum de dialogue, élargi à des membres du Parlement européen, du Comité des Régions et à des acteurs socio-professionnels, se réunisse tous les ans alternativement à Bruxelles et dans l'une des régions ultrapériphériques, afin d'évaluer les progrès constatés dans la mise en œuvre de l'article 299 paragraphe 2, et de soumettre des propositions concernant l'adaptation des politiques communautaires, au fur et à mesure de leur élaboration;
32. demande à la Commission de faire chaque année rapport sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'article 299, paragraphe 2, du traité CE;
33. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, et aux autorités nationales, régionales et locales des régions ultrapériphériques.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Introduction

Les Açores, les Canaries, la Guadeloupe, la Guyane, Madère, la Martinique et la Réunion: à des milliers de kilomètres les unes des autres, et du continent européen, baignées par des mers différentes, ces régions forment pourtant un ensemble particulier dont le Traité de Maastricht a défini la spécificité, et dont le Traité d'Amsterdam est venu reconnaître l'unicité sur la base d'un concept novateur: l'ultrapériphérie.

Le cumul singulier de handicaps qui affecte ces régions, de même que les atouts particuliers dont elles ne manquent pas, posent à l'Union européenne un défi original quant à sa capacité à promouvoir un modèle de développement basé sur la cohésion, la croissance et la défense des valeurs démocratiques.

Après avoir défini le concept d'ultrapériphérie, votre rapporteur décrira les réponses qu'ont apporté les Institutions communautaires, d'abord sous la forme des POSEI ¹, puis sous celle d'un nouvel article du Traité; nous évoquerons ensuite les attentes suscitées par cette révision auprès des régions elles-mêmes, et l'approche retenue par la Commission pour sa mise en œuvre.

Le concept d'"ultrapériphérie"

En premier lieu, l'ultrapériphérie, comme la périphérie, se définit par rapport "au centre", et se mesure par une donnée objective: la distance. Par conséquent, le grand éloignement constitue pour les régions ultrapériphériques à la fois un facteur défavorable pour attirer des investissements (par l'éloignement des marchés solvables), un facteur de surcoût pour les échanges de biens et de services, et réduit les effets de synergie nécessaires au développement, compte tenu de la tendance naturelle des centres de décisions à se positionner au centre.

En second lieu, l'ultrapériphérie se caractérise pour l'essentiel par sa dimension maritime, d'autant que 6 des 7 régions ultrapériphériques sont des îles.

En troisième lieu, la théorie démontrant que sans politique correctrice, l'accumulation des richesses serait concentrée sur des zones de plus en plus denses au détriment d'une répartition harmonieuse sur l'ensemble du territoire européen, trouve une application d'école: 6 régions ultrapériphériques sur 7 font partie des 10 régions les plus pauvres de l'Union européenne en 1999, le taux de chômage et de sous emploi y est plus du double de la moyenne

¹ Notamment la décision du Conseil 89/687/CEE du 22 décembre 1989, instituant un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des départements français d'outre-mer (POSEIDOM) JO L 399 du 30.12.1989, p. 39,

la décision du Conseil 91/314/CEE du 26 juin 1991, instituant un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des îles Canaries (POSÉICAN), JO L 171 du 29.06.1991, p. 5, et

la décision du Conseil 91/315/CEE du 26 juin 1991, instituant un programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité de Madère et des Açores (POSÉIMA), JO L 171 du 29.06.1991, p. 10

communautaire.

Cependant, la tentation de réduction du concept d'ultrapériphérie à ceux de périphérie ou d'insularité, quels que soient les liens de proximité et de solidarité qui les réunissent, témoigne de la difficulté à accepter l'émergence de concepts novateurs.

Les caractéristiques même de l'ultrapériphérie, déclinées en filigrane dès 1987 par la Commission, précisées sur le plan juridique par les Traités de Maastricht et d'Amsterdam, sont fondées, non sur un critère particulier, mais sur un cumul particulier de caractères. C'est la simultanéité des 4 caractéristiques suivantes qui fonde l'unicité du concept:

- l'intégration à un double espace géo-économique différencié, constitué d'une part d'une zone géographique de proximité, et d'autre part d'un espace géopolitique distinct et éloigné ou d'un espace politique d'appartenance; la dimension très réduite du marché intérieur local, lié à la taille de la population;
- l'isolement relatif, du fait de la situation insulaire ou fortement enclavée par des contraintes naturelles permanentes;
- les conditions géographiques et climatiques limitant le développement endogène des secteurs primaires et secondaires (absence de matières premières, zones de volcanisme actif,...).

Les POSEI: une approche novatrice pour répondre à une situation particulière

Pour faire face à la diversité la plus extrême rencontrée au sein de la CEE, la Commission prend l'initiative, en 1986, de mener une réflexion approfondie et globale sur la problématique des territoires intégrés à la Communauté, mais hors du continent européen.

La création d'un Groupe Interservice au sein de la Commission est un symbole de l'approche horizontale qui inspire les POSEI (Programme d'Option Spécifique à L'Éloignement et à l'Insularité). Ce groupe est chargé de créer "un cadre approprié d'application des politiques communes", tout d'abord pour les DOM français, puis pour Madère et les Açores, et enfin pour les Canaries.

Les programmes POSEI, dont la mise en œuvre débute réellement en 1991, concentrent leurs interventions sur 2 thèmes principaux:

- l'adaptation de la Politique Agricole Commune aux conditions particulières de production dans les régions ultrapériphériques (liées principalement au grand éloignement et au relief souvent accidenté) et à la nature de certaines productions (banane, canne à sucre, plantes tropicales,...);
- le maintien, et surtout l'aménagement des dispositions fiscales et douanières particulières dont ces territoires bénéficiaient en droit interne.

L'ambition des POSEI, de même que les priorités développées dans le cadre du partenariat,

ont permis d'aborder des thématiques différenciées telles que les zones franches, l'artisanat, l'énergie et l'environnement, la coopération régionale ou encore la pêche.

La mise en œuvre des Fonds structurels, renforcée et profondément rénovée en 1989, a constitué une réponse complémentaire pour les secteurs couverts, dans le cadre de l'objectif de rattrapage du retard économique et social.

Mais l'évolution continue des POSEI n'a été que trop partielle alors que la méthode aurait dû inciter les partenaires à enrichir, élargir et adapter ces programmes de manière dynamique. De plus, certaines questions sont restées sans réponse concrète, qu'il s'agisse de l'articulation des politiques communautaires dans les zones géographiques des régions ultrapériphériques, ou encore de l'adaptation de la politique de concurrence pour les entreprises.

C'est en constatant le caractère figé des POSEI, et en prenant en compte les causes de ce phénomène, que les États concernés, fortement stimulés par les pouvoirs régionaux, décidèrent au début de 1995, d'utiliser la Conférence Intergouvernementale pour approfondir la politique communautaire en faveur de ces régions.

En proposant l'inclusion d'un article relatif aux régions ultrapériphériques dans le Traité, leur approche était basée sur deux nécessités et une certitude:

- consolider les bases juridiques qui avaient fondé le traitement différencié de l'ultrapériphérie;
- éviter toute dilution du concept, en particulier par confusion avec les notions de régions défavorisées ou de zones à handicap permanent;
- prendre en compte les nouveaux défis auxquels est confrontée l'Union européenne, que ce soit l'élargissement, la globalisation, l'intégration sans cesse croissante des économies, ou encore le développement de la coopération régionale.

Paradoxalement, ce fut une CIG décevante du point de vue des défis de l'élargissement, qui a permis, en plein processus d'intégration européenne, de reconnaître à certaines parties du territoire communautaire de larges possibilités d'adaptations et de dérogations, dans l'intérêt de leur développement.

L'article 299 paragraphe 2 du Traité d'Amsterdam

Le Traité reconnaît aux régions ultrapériphériques une situation économique et sociale difficile, aggravée par des limitations particulières dont la persistance et la conjugaison portent gravement préjudice à leur développement. Ces caractéristiques, qui les différencient des autres territoires de l'Union, représentent, pour les Auteurs du Traité d'Amsterdam, une raison suffisante pour que les Institutions communautaires aient le devoir d'agir "en adoptant des mesures pertinentes".

Ce traitement différencié dans l'application du droit dérivé et des diverses politiques de l'Union doit avoir pour finalités générales celles figurant dans l'article 2 TUE, et promouvoir notamment: 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 en vigueur, 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.

Les priorités d'aujourd'hui sont 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, l'éducation, les techniques d'information et de communication, sont autant de défis pour demain.

Comment assurer une cohésion sociale, un développement durable pour des espaces où le taux de chômage dépasse 20% de la population active, avec pour la plupart, une forte expansion démographique? Comment prendre en compte l'extrême dépendance de ces territoires vis-à-vis du climat (espace insulaire, cyclones,...) dans l'incertitude des changements climatiques actuels?

L'Union ne doit pas perdre de vue que ces régions, qui se situent à l'interface de zones économiques et politiques dont l'influence grandira au cours du XXIème siècle (espace caraïbe, Méditerranée, océan indien, MERCOSUR, Afrique,...), participent à la projection du modèle économique et social de l'Europe.

Comment transformer cet élément en atout?

Les demandes exprimées par les RUP concernant la mise en œuvre de l'article 299 paragraphe 2

Les gouvernements espagnol, français et portugais, de même que les régions ultrapériphériques, ont remis à la Commission des memoranda exposant les mesures et la méthode à retenir pour permettre une mise en œuvre ambitieuse de l'article 299 paragraphe 2 TUE.

Bien que l'article 8 TUE soit très clair à propos de la défense des droits et intérêts des citoyens de l'Union, force est de constater que, dans la pratique et étant donné leur éloignement, les citoyens européens des régions ultrapériphériques se voient privés de l'exercice de leurs droits et des mêmes chances et opportunités que les 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,...) ne prennent pas dûment en compte les réalités de ces régions, notamment celles liées aux coûts de l'ultrapériphérie.

Dans ces régions, il est important de promouvoir davantage l'égalité des chances pour les citoyens (en particulier les jeunes et les chômeurs), pour les universités, pour les entreprises (afin de leur permettre l'accès aux marchés et le financement de leurs projets), ou encore pour les centres régionaux qui se consacrent à l'innovation, à la recherche et au développement technologique.

Le caractère horizontal des dispositions qui doivent figurer dans la politique en faveur des régions ultrapériphériques accroît la nécessité d'une cohérence renforcée des mesures, et ce d'autant plus dans un cadre de ressources financières limitées.

Il importe de prévoir que toute proposition d'actes à portée générale soit accompagnée, lors de l'examen par la Collège des Commissaires, d'une fiche simplifiée d'impact sur les régions ultrapériphériques, sur la base de l'article 299 paragraphe 2.

En outre, la concertation systématique entre la Commission, les autorités nationales des États membres concernés et les régions ultrapériphériques, est la seule forme adéquate pour le succès de cette politique. Il est urgent de se doter des instruments d'un partenariat plus rigoureux, en prenant exemple sur la méthode utilisée en matière de gestion des Fonds structurels.

En plus d'un Comité de suivi, composé de représentants des régions ultrapériphériques, chargé de donner son avis quant au fonctionnement régulier du partenariat entre les régions et la Commission, il convient de prévoir un Forum de dialogue élargi aux États membres concernés, au Parlement européen, au Comité des régions et aux acteurs socio-professionnels.

Ce Forum institutionnalisé se réunirait tous les deux ans, alternativement à Bruxelles et dans l'une des régions ultrapériphériques, et serait chargé, sur la base du rapport de la Commission, de suivre les progrès constatés dans la mise en œuvre de l'article 299 paragraphe 2, et de soumettre des propositions concernant l'adaptation des politiques communautaires, au fur et à mesure de leur élaboration.

La valorisation de leurs atouts particuliers constitue la seule stratégie apte à garantir un développement endogène et durable pour ces régions: il ne s'agit plus simplement de maintenir, conserver, protéger, mais valoriser, attirer, rayonner, coopérer.

L'existence d'une agriculture familiale dans son aspect multifonctionnel (éco-développement, éco-tourisme, aménagement du territoire régional) demeure décisif par ses effets induits, l'orientation générale vers une baisse des prix dans le secteur primaire laisse peu d'espoir pour la création d'emplois.

Deux axes devraient donc être dégagés au niveau communautaire:

- renforcer le soutien au secteur productif et notamment celui tourné vers les marchés extérieurs (incluant les services et le tourisme),

- concentrer, dans une logique spatiale de développement du territoire européen, la localisation et les interventions dans les domaines de la société de l'information, de l'éducation et de la formation, de la recherche et du développement des nouvelles technologies, des nœuds logistiques, de l'environnement.

L'originalité de ces axes résulte essentiellement du positionnement des régions ultrapériphériques: c'est en partant de cette réalité géo-économique, en l'utilisant comme atout et non comme une contrainte de développement, que les principales mesures devraient être définies.

Le rapport de la Commission

Le rapport de la Commission ne constitue pas à proprement parlé une réponse aux demandes exprimées dans les mémoranda. Ce rapport effectue, dans une première partie, un bilan de l'action de la communauté depuis 1989 et des effets constatés sur le développement des régions ultrapériphériques.

Dans une seconde partie, la Commission précise qu'il ne lui est pas possible dans le cadre de son rapport, de fournir des réponses à toutes les questions posées, et propose des orientations et mesures destinées, sur la base de l'article 299 paragraphe 2, "*à poursuivre et à renforcer l'action entreprise*".

Les domaines explorés sont l'agriculture, la pêche, les Fonds structurels, les prêts de la BEI, les aides d'État, la fiscalité, les douanes, le soutien aux PME, à l'artisanat et au tourisme, les transports, l'énergie, l'environnement, la société de l'information, la recherche-développement ou encore la coopération régionale.

Tout en se limitant à esquisser des orientations pour chacun de ces domaines, la Commission apporte néanmoins une réponse sur certains points particuliers.

Ainsi, en matière d'aides d'État par exemple, elle accepte le principe d'aides au fonctionnement non dégressives et non limitées dans le temps, mais ne retient pas les demandes relatives au bénéfice automatique de la dérogation de l'article 87 paragraphe 3.a pour les régions ultrapériphériques, ou encore l'assouplissement de la définition de la PME.

La position de la Commission devrait pouvoir évoluer, car il est évident que certaines catégories d'aides octroyées aux entreprises des régions ultrapériphériques ne sont pas de nature à affecter les échanges entre États membres, ou à fausser la concurrence, et ne répondent par conséquent pas aux critères de l'article 87.

Sur la plupart des points soulevés par les régions ultrapériphériques, la Commission se réserve la possibilité d'examiner, au "cas par cas", dans quel sens elle répondra aux demandes exprimées.

L'article 299 paragraphe 2 exprime avant tout une volonté politique, et la Commission se promet d'être efficace dans sa mise en œuvre.

Si d'une manière générale les portes ne sont pas fermées à une évolution sensible de l'approche communautaire à l'égard de ces régions, il faudra néanmoins prouver la nécessité et la proportionnalité des mesures envisagées sur chacun des dossiers évoqués.

La position du Parlement européen sur la stratégie à suivre

Depuis l'adoption de son rapport, la Commission a reçu des 3 États membres concernés différentes demandes formelles de mesures nouvelles ou dérogatoires qui pourraient être prises en application de l'article 299 paragraphe 2, mais également des mesures en faveur des régions ultrapériphériques qui avaient été paradoxalement annulées à l'occasion de la réforme des Fonds structurels.

Force est de constater une réticence importante, au sein même de la Commission, à accorder de telles mesures, malgré la légitimité que leur confère l'article 299 paragraphe 2.

Le Parlement européen est donc très préoccupé par la faible marge de manœuvre que semble finalement proposer l'article 299 paragraphe 2 qui, jusqu'à présent, permet à peine de retrouver les acquis fondés sur l'ex-article 227 paragraphe 2, et qui avaient été remis en cause par l'"Agenda 2000".

En plus des demandes contenues dans les différents mémoranda précédemment cités, le Parlement européen se fait l'interprète de nouvelles attentes exprimées par les régions ultrapériphériques, en cohérence avec la position qu'il a exprimée dans le cadre de la préparation de la Conférence intergouvernementale de 1996.

Ainsi, il est urgent que le Groupe interservices soit renforcé, tant au niveau de ses ressources humaines que de son champ d'action, pour qu'il puisse retrouver le rôle crucial qu'il a joué jusqu'à présent dans les travaux de la Commission en faveur du développement durable des régions ultrapériphériques.

De plus, il est demandé à la Commission de préparer un véritable programme de travail pluriannuel, assorti d'un calendrier précis, récapitulant de la façon la plus exhaustive possible, les mesures qu'elle prévoit de soumettre à l'approbation du Conseil ou d'adopter elle-même dans ses domaines de compétence.

Ce programme de travail devra apporter toutes les garanties nécessaires en termes de moyens pour assurer la viabilité des mesures, et en termes de permanence de l'action dès lors que celle-ci est destinée à lutter contre des handicaps immuables.

Parallèlement à la requête adressée au Groupe interservice d'établir une fiche d'impact simplifiée avant l'adoption par la Commission de toute mesure de portée générale, afin de pouvoir pallier les éventuelles retombées négatives dès l'entrée en vigueur de la mesure, le Parlement européen devrait s'appliquer la même discipline, en saisissant sa commission de la politique régionale, des transports et du tourisme de toutes les propositions de la Commission susceptibles de faire l'objet d'adaptations particulières au titre de l'article 299 paragraphe 2.

Enfin, pour dissiper tout malentendu concernant le manque d'empressement de la Commission à utiliser pleinement les possibilités offertes par l'article 299 paragraphe 2, le Parlement

européen souhaite que le Forum de dialogue élargi, demandé par les régions ultrapériphériques, puisse se réunir sur les bases d'une fréquence annuelle.

La position du Parlement européen sur les questions sectorielles

La Commission a reconnu que les mesures en matière agricole et de pêche doivent être adaptées ou revalorisées; le rapport qu'elle se propose de présenter sur l'application du volet agricole des POSEI, au cours de l'année 2000, doit prendre en compte une évaluation précise des mesures ainsi que les propositions des acteurs locaux.

Mais cette seconde révision des règlements POSEI s'inscrit dans un contexte budgétaire très difficile, résultant de l'adoption de l'"Agenda 2000"; cette contrainte générale risque de peser très lourdement sur le contenu des programmes, et surtout sur le niveau des aides.

Dans son projet de budget pour 2001, la Commission a déjà réduit très sensiblement l'enveloppe financière des POSEI...

Les régions ultrapériphériques dépendent économiquement d'un nombre réduit de produits, le tissu des entreprises est particulièrement fragile et peu diversifié, et les secteurs traditionnels restent prédominants.

Le développement régional, par la voie de la diversification des économies, ne sera possible qu'à travers l'octroi d'incitations aux investissements, à l'innovation et à la formation professionnelle; cette nouvelle orientation exige la coordination et l'utilisation optimale de tous les instruments existant au niveau communautaire, notamment les Fonds structurels, les prêts de la BEI, les aides d'État et les politiques fiscale et douanière.

Il apparaît que ces instruments n'ont pas répondu convenablement aux besoins des régions ultrapériphériques, notamment en matière de soutien aux PME, du fait de la difficulté à accéder aux différents programmes et outils financiers.

Le succès de la nouvelle politique communautaire en faveur des régions ultrapériphériques exige une action orientée vers les domaines stratégiques de la compétition mondiale: les transports, l'énergie, l'environnement, la société de l'information, la recherche ou encore le développement technologique.

La Commission n'a procédé, dans son rapport, qu'à une analyse sectorielle des différents domaines en énumérant les possibilités d'intervention, lesquelles ne répondent que très partiellement aux demandes des régions ultrapériphériques.

Pour être efficaces, les solutions doivent obligatoirement stimuler le développement intégré de ces régions, et contribuer à la réalisation de leurs objectifs de promotion du progrès économique et social, à travers un niveau élevé d'emploi.

La localisation géographique et l'espace maritime des régions ultrapériphériques doivent leur permettre de devenir des frontières actives de l'Union européenne; les relations de coopération avec les pays ACP, les PTOM et d'autres partenaires doivent être encouragées.

Ces atouts indéniables ne doivent cependant pas dispenser l'Union d'une véritable réflexion sur le problème de l'immigration illégale dans les régions ultrapériphériques, qui constituent autant de frontières extérieures, et par voie de conséquence, de points d'entrée sur son territoire.

En outre, il est urgent d'entamer une analyse de l'impact du nouvel Accord de partenariat ACP-UE (signé le 23 juin 2000 à Cotonou) et d'autres accords internationaux de commerce, pour évaluer leurs incidences sur les régions ultrapériphériques, et définir, selon les cas, des mesures compensatrices pour les producteurs ultrapériphériques qui pourraient en pâtir.

6 octobre 2000

AVIS DE LA COMMISSION JURIDIQUE ET DU MARCHÉ INTÉRIEUR

à l'intention de la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme

sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299 paragraphe 2 – Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne
(COM(2000) 147 – C5-0247/2000 – 2000/2135(COS))

Rapporteur pour avis: Manuel Medina Ortega

PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 21 juin 2000, la commission juridique et du marché intérieur a nommé Manuel Medina Ortega rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 13 septembre et 9 octobre 2000, elle a examiné le projet d'avis.

Au cours de cette dernière réunion, elle a adopté les conclusions suivantes à l'unanimité.

Étaient présents au moment du vote Ana Palacio Vallelersundi (présidente), Rainer Wieland (vice-président), Manuel Medina Ortega (rapporteur pour avis), Luis Berenguer Fuster (suppléant Maria Berger), Charlotte Cederschiöld (suppléant Malcolm Harbour), Bert Doorn, Janelly Fourtou, Evelyne Gebhardt, Gerhard Hager, Heidi Anneli Hautala, The Lord Inglewood, Ioannis Koukiadis (suppléant Carlos Candal), Klaus-Heiner Lehne, Toine Manders, Hans-Peter Mayer, Arlene McCarthy, Bill Miller, Gary Titley (suppléant Luis Marinho) et Diana Paulette Wallis.

JUSTIFICATION SUCCINCTE

Le traité d'Amsterdam de 1997 octroie aux régions ultrapériphériques un statut différencié (art. 299, paragraphe 2). Par le jeu d'une référence aux départements français d'outre-mer (art. 227.2 du traité CEE de 1957), l'adhésion de l'Espagne et du Portugal a donné lieu à l'adoption d'un traitement différencié pour les archipels des Açores, des Canaries et de Madère (voir acte d'adhésion des deux pays). Entre 1989 et 1991, trois programmes spécifiques ont été adoptés, sur la base des travaux d'un groupe interservices directement subordonné au président de la Commission, l'objectif étant d'offrir à ces régions une compensation au titre des désavantages liés à l'éloignement et à l'insularité: il s'agissait des programmes Poseidom (départements français d'outre-mer), Poseican (îles Canaries) et Poseima (Açores et Madère).

En juin 1999, le Conseil européen de Cologne a demandé à la Commission de soumettre un rapport sur les dispositions d'application de l'article 299.2. C'est de ce rapport qu'il est question ici.

1. La permanence des lacunes structurelles des RUP

Quel que le niveau de revenu dont peut occasionnellement bénéficier l'une ou l'autre des RUP, ces lacunes sont permanentes. Une embellie conjoncturelle peut justifier une diminution de l'aide, mais non sa suppression.

2. Structures communautaires d'aide institutionnelle

Le Groupe interservices pour les RUP s'est montré très efficace dans l'élaboration du statut spécial de celles-ci grâce, avant tout, à une structure horizontale qui lui permet d'englober toutes les politiques communautaires et à sa subordination directe au président de la Commission.

La réunion de partenariat qui s'est tenue à Bruxelles à l'automne 1999 s'est révélée fort utile pour la rédaction du rapport de la Commission sur l'application de l'article 299.2. De telles réunions devraient être organisées périodiquement.

3. Questions budgétaires

Depuis l'adoption des premières fiches financières, les subventions accordées aux RUP ont diminué *de facto* entre 1989 et 1991.

4. Agriculture et pêche

Il est tout particulièrement important de multiplier les crédits budgétaires destinés au secteur agricole, notamment sur le plan des investissements. Les chapitres agricoles des POSEI doivent être révisés et la réforme des règlements agricoles, en cours, doit prendre en compte les besoins spécifiques des RUP.

Quant aux mesures propres au secteur halieutique des RUP, elles doivent être prorogées et adaptées à la conjoncture. Il faudra s'intéresser plus spécialement à la flotte artisanale dans le contexte de la révision de la politique de pêche commune.

5. Régimes d'approvisionnement spécifiques

Il faut mettre à jour les listes et les quantités de produits figurant dans les régimes d'approvisionnement spécifiques, de manière à comptabiliser la production intérieure et les importations. Il faudrait aussi lier le montant des aides aux surcoûts réels inhérents à l'approvisionnement et régler le problème de la réexpédition vers d'autres parties du territoire communautaire de produits initialement importés dans les RUP en vue de leur transformation.

6. Fonds structurels et programmes horizontaux

Estimant que les carences structurelles des RUP étaient permanentes, la Commission a proposé, dans l'*Agenda 2000*, que ces régions restent inscrites dans la catégorie de l'objectif 1. Il y aurait lieu de prendre en considération toutes les caractéristiques, dont un taux de chômage élevé, de manière qu'elles bénéficient d'un traitement au moins équivalent à celui que les fonds structurels réservent aux régions communautaires plus favorisées; ce traitement devrait se refléter dans les taux de cofinancement, le montant des aides, l'éligibilité, etc. Surtout, les RUP doivent pouvoir accéder à toutes les initiatives communautaires; il faut notamment améliorer la situation de ces régions à travers Interreg III. Il y aurait lieu de mettre au point, dans le cadre d'Interreg, une méthode spécifique pour les régions en question. Qui plus est, il est nécessaire d'assurer la coordination avec les interventions des fonds applicables aux pays tiers, tels que le FED ou le MEDA, de manière à promouvoir la coopération avec les pays voisins des RUP.

De la même manière, il faut aider ces régions à prendre part aux programmes horizontaux communautaires en adaptant ceux-ci comme il conviendra.

7. Aides d'État

La version modifiée des directives sur les aides d'État à vocation régionale fixe à l'intention des RUP un système d'aides au fonctionnement non définies mais sujettes à des réévaluations régulières. Celles-ci doivent être effectuées en fonction de la contribution que les aides en question apportent au développement des régions concernées et des spécificités de certains secteurs économiques, comme indiqué dans le rapport de la Commission. Surtout, il convient de prévoir l'affectation des aides d'État à la création d'emplois dans les RUP, compte tenu du fort taux de chômage que celles-ci affichent. Les aides d'État au secteur des transports devraient bénéficier d'un encadrement particulier prenant en considération les conditions particulières à ces régions (absence de moyens de transport de substitution, faible intérêt économique), conditions aggravées par l'éloignement.

8. Fiscalité et douanes

Dans certaines RUP, le passage d'une fiscalité spéciale à un régime uniforme communautaire et l'introduction généralisée des tarifs douaniers communs posent de graves problèmes de transition. Il faut donc prévoir, pour les régions concernées une fiscalité particulière liant

l'impôt au développement économique et social, de manière à soutenir les activités locales; cela serait possible avec l'application de dérogations pour la production locale. Les exceptions douanières au titre de l'importation de certains produits névralgiques pour l'économie des RUP doivent être conservées. De plus, il conviendrait d'autoriser la réexportation vers d'autres parties du territoire communautaire ou un pays tiers des matières premières importées en vertu d'une dérogation douanière et suffisamment transformées à l'échelle de l'ensemble du territoire des RUP, et non seulement dans leurs zones franches, et dans des quantités permettant raisonnablement le développement économique des régions en question.

9. Environnement

L'application dans les RUP de tarifs fondés sur les principes du pollueur-payeur est discriminatoire et lèse lesdites régions, lesquelles seront obligées de supporter des coûts plus élevés, compte tenu de leurs caractéristiques.

10. Réseaux transeuropéens

Les réseaux transeuropéens ont été conçus dans la perspective de leur aménagement sur la partie continentale du territoire communautaire, sans que leur prolongement vers les régions ultrapériphériques ait été pris en compte. Il convient d'intégrer ces régions dans les RTE de transport, d'énergie et de télécommunications par l'intermédiaire d'aides à l'investissement dans la construction de ports, d'aéroports, de terminaux d'installations énergétiques et de centres de télécommunications. Plus spécifiquement, les ports et les aéroports présentent une importance vitale pour les régions ultrapériphériques et pour leur maintien en contact avec le monde extérieur, si bien que ces infrastructures doivent être assimilées à des services publics essentiels.

CONCLUSIONS

La commission juridique et du marché intérieur invite la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les éléments suivants:

1. Les sept régions ultrapériphériques sont en permanence défavorisées par rapport au reste du territoire communautaire et doivent supporter des dépenses additionnelles inhérentes aux désavantages physiques qu'elles connaissent, de sorte que des facteurs conjoncturels tels que l'augmentation du revenu par habitant ne sauraient remettre en question l'accès desdites régions à toutes les mesures découlant de leur statut spécifique, encore que des modulations de l'ampleur des aides fournies puissent se justifier.
2. Il faut maintenir et renforcer l'actuelle configuration du Groupe interservices pour les RUP, organe directement subordonné au président de la Commission et chargé d'élaborer des politiques horizontales englobant tous les domaines communautaires. Les réunions de partenariat entre institutions européennes et États ou régions concernés pourraient être institutionnalisées et se tenir tous les ans. Chaque année aussi, la Commission devra informer le Parlement de l'évolution du statut des RUP.

3. En raison de l'adoption des nouvelles mesures pour les régions ultrapériphériques, il est indispensable de réviser les ressources budgétaires destinées aux RUP, qui sont très limitées et qui ont déjà été réduites *de facto* depuis l'approbation des fiches financières initiales, entre 1989 et 1991.
4. Les chapitres agricoles des POSEI doivent être révisés et la réforme du règlement agricole, en cours, doit tenir compte des spécificités des RUP, notamment par le maintien d'un régime de contingentement à l'intérieur de l'OCM de la banane. La réforme des POSEI ne saurait être remise en question pour cause d'austérité budgétaire.
5. Les régimes d'approvisionnement spécifiques des RUP doivent être actualisés, s'agissant des listes de produits, et demeurer en harmonie avec le développement et le maintien de la production intérieure. Les aides doivent être ajustées aux surcoûts réels inhérents à l'approvisionnement et il convient de résoudre le problème de la réexpédition vers d'autres parties du territoire communautaire des produits importés dans les RUP en vue de leur transformation.
6. Les fonds structurels doivent réserver aux sept RUP un traitement au moins équivalent à celui qu'ils accordent aux régions communautaires plus favorisées, traitement qui doit se refléter dans les taux de cofinancement, le niveau des aides, l'éligibilité, etc. Cette nécessité se justifie non seulement par l'ampleur du soutien financier que requièrent ces régions, mais par l'importance que revêt pour elles la possibilité d'accéder à toute la gamme des instruments disponibles. L'accès à toutes les initiatives communautaires doit être préservé. Il n'est pas logique que les RUP ne puissent bénéficier de la clause de dotation financière accrue d'Interreg III et que l'on exige d'elles des procédures ne tenant aucun compte de leur situation ultrapériphérique et conçues à l'intention de territoires continentaux. Les RUP doivent disposer d'une méthode spécifique dans le contexte d'Interreg III, et il convient de promouvoir la coordination avec les instruments financiers applicables aux pays tiers, ainsi que l'accès des régions concernées aux programmes horizontaux communautaires.
7. La réévaluation des aides destinées à compenser les surcoûts liés aux activités économiques des RUP doit se faire en fonction de la contribution que ces aides apportent au développement des régions concernées et sur la base des spécificités de certains secteurs économiques. L'inclusion au point c) de l'article 87.3 des RUP dont les revenus dépassent un niveau déterminé doit s'accompagner d'une révision des montants maximaux prévus, pour éviter que les régions en question ne perdent le différentiel grâce auquel elles peuvent préserver la compétitivité de leurs entreprises. Surtout, il faut prévoir l'application aux RUP d'aides à la création d'emplois. Les aides au secteur des transports doivent bénéficier d'un encadrement spécifique.
8. Les politiques de R & D dans les RUP doivent être orientées fondamentalement vers la création d'emplois et de richesses tandis que les mesures axées sur le développement de la société de l'information doivent s'étendre à la gestion de la connaissance.
9. La fiscalité particulière des RUP doit permettre l'instauration permanente d'un impôt spécifique neutre prenant en compte la nécessité de parvenir à un certain niveau de développement dans la production de biens. Le code de conduite en matière fiscale devra prendre en considération les particularités de ces régions. Les exceptions

douanières à l'importation de produits névralgiques pour l'économie des RUP doivent être maintenues. Il convient d'autoriser la réexpédition et la réexportation des matières premières importées au titre d'exceptions douanières et ayant fait l'objet de transformations suffisantes sur le territoire des RUP, et non seulement dans leurs zones franches.

10. L'application du principe du pollueur-payeur doit être modulée ou compensée par un assouplissement du régime des aides environnementales, de même, il convient d'adopter des mesures spécifiques en matière de protection de la nature et d'élimination des déchets solides, en raison de la richesse et de la diversité écologique de leur milieu naturel, ainsi que de leur insularité.
11. Les RUP doivent être intégrées dans les réseaux transeuropéens de transports, d'énergie et de télécommunications. Il n'est pas possible de limiter les aides d'État aux ports et aéroports de ces régions, dès lors que ce genre d'infrastructures doit être assimilé à des services publics essentiels.
12. Il convient de revoir l'adéquation des indicateurs économiques de développement appliqués aux RUP et, le cas échéant, de les corriger ou de les remplacer par d'autres indicateurs mieux adaptés à la réalité.
13. Vu l'importance du secteur de la pêche pour les RUP, et comme corollaire, ses répercussions sur le plan de la capture, de la transformation, de la commercialisation, de la distribution et de la consommation, le maintien du régime de compensation des coûts supplémentaires dans la commercialisation des produits de la pêche et l'amélioration de la situation des différents aspects de la PCP pour les RUP s'avère particulièrement important.

20 septembre 2000

AVIS DE LA COMMISSION DE LA PÊCHE

à l'intention de la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme

sur le rapport de la Commission sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299, paragraphe 2: les régions ultrapériphériques de l'Union européenne (COM(2000) 147 – C5-0247/2000 – 2000/2135(COS))

Rapporteur pour avis: Elspeth Attwooll

PROCÉDURE

Au cours de sa réunion du 25 mai 2000, la commission de la pêche a nommé Elspeth Attwooll rapporteur pour avis.

Au cours de ses réunions des 27 juin, 12 juillet et 19 septembre 2000, la commission a examiné le projet d'avis.

Au cours de la dernière de ces réunions, elle a adopté les conclusions ci-après à l'unanimité.

Étaient présents au moment du vote Daniel Varela Suanzes-Carpegna (président), Rosa Miguélez Ramos (vice-présidente), Carlos Bautista Ojeda (suppléant Ian Stewart Hudghton conformément à l'article 166, paragraphe 3, du règlement), Niels Busk (suppléant Elspeth Attwooll), Arlindo Cunha, Carmen Fraga Estévez, Pat the Cope Gallagher, Ioannis Marinos (suppléant Brigitte Langenhagen conformément à l'article 166, paragraphe 3, du règlement), James Nicholson; Yves Piétrasanta (suppléant Patricia McKenna) et Bernard Poignant.

JUSTIFICATION SUCCINCTE

Le rapport de la Commission sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299, paragraphe 2: les régions ultrapériphériques de l'Union européenne découle du mandat conféré par le Conseil européen de Cologne à la Commission en vue de présenter au Conseil un rapport sur les mesures destinées à mettre en œuvre les dispositions du nouvel article 299, paragraphe 2, du traité CE.

En effet, le traité d'Amsterdam reprend les dispositions qui figuraient au préalable dans la déclaration n° 26 du traité sur l'Union européenne relative aux régions ultrapériphériques de la Communauté, en vertu de laquelle les départements français d'outre-mer, les Açores, Madère et les îles Canaries nécessitent que des mesures spécifiques soient prises en leur faveur.

L'adoption de mesures visant à soutenir les régions ultrapériphériques correspond à une longue tradition du droit communautaire, fondée sur les conditions socio-économiques spécifiques de ces zones, qui peuvent être résumées comme suit:

Les régions ultrapériphériques ont en partage un certain nombre de caractéristiques structurelles, énumérées ci-après, qui ne permettent guère à leur économie d'atteindre le même niveau de développement que les régions centrales de l'Union européenne et qui justifient l'adoption de mesures compensatoires. Il convient de garder présent à l'esprit que les départements français d'outre-mer, les Açores, Madère et les îles Canaries sont couverts par l'objectif 1 et que, donc, leur produit intérieur brut par tête s'établit à moins de 75% de la moyenne communautaire. Il s'y échelonne partout, sauf aux Canaries, de 40 à 55%.

- Grand éloignement des zones de commercialisation des produits halieutiques de l'Union

Les Açores sont situées à 1600 km au large des côtes portugaises et à plus de 4000 km des États-Unis, principal marché d'exportation en dehors de l'Union européenne. Madère, tout comme les îles Canaries, est plus proche de la côte africaine que de l'Europe continentale et se trouve à environ 2000 km des principaux marchés communautaires pour ses produits de la pêche. La Guyane française se trouve en Amérique du Sud, entre le Suriname et le Brésil, à une distance considérable de la France, où plus de 85% de sa production halieutique est commercialisée. La Guadeloupe, la Martinique et la Réunion sont des îles de taille réduite, les deux premières dans les Caraïbes et la dernière dans l'Océan indien.

- Possibilités réduites de commercialisation des produits

Dans toutes les régions ultrapériphériques, les débouchés pour la commercialisation des produits de la pêche sont extrêmement limités, notamment pour le poisson frais. Il existe très peu de possibilités de diversification des courants d'échanges et, partant, une forte proportion de la production est consommée par la population locale et les touristes par l'intermédiaire de petites entreprises familiales. Dans le secteur de la transformation, les problèmes d'approvisionnement entravent l'apparition bienvenue d'économies d'échelle.

- Accroissement des coûts de production en corollaire à l'éloignement géographique de ces régions

Le secteur de la transformation du poisson implanté dans ces régions subit des conditions renchérissant le coût du produit final en raison essentiellement des problèmes d'approvisionnement régulier et suffisant en matières premières pour le secteur de la conserverie, de l'accroissement des frais de transport vers les marchés, des primes d'assurance de transport et des intrants utilisés dans le secteur, tels que l'huile, le sel, les boîtes et les conditionnements, d'ordinaire fabriqués dans des lieux éloignés des usines de transformation.

Outre ces frais supplémentaires, des stocks importants de pièces détachées pour les navires sont également parfois nécessaires car il est impossible d'en trouver sur place. Les frais de déplacement des techniciens requis pour certaines réparations sont également élevés.

De même, il convient de tenir compte, dans l'évaluation de ces surcoûts, du prix de l'eau et de l'énergie.

- Existence d'accords commerciaux entre l'Union européenne et des pays tiers autorisant des importations en franchise de droits ou à droits réduits

La politique commerciale mise en œuvre par l'Union européenne au cours de ces dernières années a conféré des avantages commerciaux notables à des pays tiers, qui sont des concurrents directs de l'industrie communautaire de la transformation. Pour illustrer le propos, il n'est que de citer les problèmes découlant des concessions inscrites dans l'accord de coopération avec le Maroc en matière de conserve de sardines – qui lèsent les îles Canaries -, les importations effectuées dans le cadre du Système de préférences généralisées (aide contre lutte anti-drogue), au bénéfice d'un certain nombre de pays du Pacte andin et d'Amérique centrale, qui ont une incidence sur la conserve du thon dans l'Union (Madère et Açores) et les exportations de crevettes en provenance du Guyana, donnant lieu à une concurrence déloyale.

Ces importations mettent gravement en danger le secteur communautaire de la transformation des produits de la pêche et provoquent la disparition d'un grand nombre d'entreprises, qui ne peuvent rivaliser avec des pays où les coûts de main-d'œuvre et les normes de santé et d'hygiène sont inférieurs à ceux de l'Union. Cette situation, qui touche l'ensemble du secteur communautaire de la transformation, frappe plus cruellement les industries situées dans les régions ultrapériphériques, lesquelles, faute d'un système d'aides compensatoires, seraient probablement vouées à disparaître.

Pour faire pièce à certaines des difficultés auxquelles sont confrontées les régions ultrapériphériques, deux mesures ont été prises pour l'ensemble de ces régions et un certain nombre de mesures spécifiques ont également été adoptées. Les mesures communes prévoient:

- 1) le relèvement de l'aide pour les organisations de producteurs et
- 2) l'indemnisation des surcoûts encourus par la commercialisation de certaines espèces.

Les mesures spécifiques destinées aux départements français d'outre-mer comprennent des études sur l'état du marché, le transport vers le marché et la promotion des débouchés, ainsi qu'un programme de transfert technologique dans le domaine de l'aquaculture. Les mesures spécifiques visant les îles Canaries concernent essentiellement les prix, les primes d'assurance, les droits d'importation et les aides à la commercialisation. Celles à l'intention de Madère et des Açores se concentrent sur le recueil de données scientifiques relatives à la conservation et à la gestion des pêcheries et, dans le cas de Madère, sur la création d'un centre de gestion de l'aquaculture. De manière plus générale, la Commission a tenu compte des spécificités des flottes des régions ultrapériphériques dans le cadre de l'établissement des programmes d'orientation pluriannuels.

CONCLUSIONS

Au vu de ce qui précède et tenant compte de ce que l'ensemble de ces facteurs sont de nature structurelle, donc non susceptibles de changer, car ils découlent de la localisation même de ces régions, la commission de la pêche invite la commission de la politique régionale, des transports et du tourisme, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les éléments suivants:

1. souligne qu'il est nécessaire de disposer d'informations précises sur la structure du secteur de la pêche dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne;
2. invite le Conseil et la Commission à soutenir et renforcer les mesures actuelles de compensation des handicaps structurels des régions périphériques, notamment celles prévues pour contrebalancer les surcoûts découlant de la commercialisation des produits de la pêche par rapport au reste du territoire de l'Union;
3. invite la Commission à continuer à tenir compte des spécificités des flottes des régions ultrapériphériques en liaison avec les programmes d'orientation pluriannuels;
4. invite la Commission à définir l'extension des zones économiques exclusives relatives aux régions ultrapériphériques;
5. invite la Commission à poursuivre sa promotion d'études et de mesures spécifiques aux besoins de régions particulières, et notamment des recherches liées à la conservation des ressources;
6. souscrit au point de vue de la Commission selon lequel toute proposition sur la possibilité de réexpédier des produits ayant bénéficié d'une suspension temporaire des droits d'importation doit être soumise à un examen très attentif;
7. invite la Commission à présenter des propositions visant à soutenir le secteur de la pêche côtière dans ces régions afin de lutter contre le dépeuplement, de maintenir l'emploi et de promouvoir le bien-être des populations locales des régions ultrapériphériques, en mettant tout particulièrement l'accent sur l'amélioration des installations portuaires, ainsi que sur le développement de la pêche artisanale et des techniques de conservation.