



N° 3034

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 mai 2001

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE  
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur les régions ultrapériphériques*  
**et sur les propositions de règlement du Conseil**  
**(COM [2000] 774 final / E 1631, COM [2000] 791 final/ E 1647),**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. CAMILLE DARSIERES,

Député.

---

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

**Politiques communautaires.**

*La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Jean-Claude Lefort, Maurice Ligot, vice-présidents ; M. Didier Boulaud, secrétaire ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Bana, Yves Bur, Mme Monique Collange, MM. Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, MM. François Rochebloine, Michel Suchod.*

## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
<b>PREMIERE PARTIE : UNE SITUATION RECONNUE COMME SPECIFIQUE QUI A APPELE DES MESURES PARTICULIERES .....</b>	<b>9</b>
<b>I. UNE RECONNAISSANCE TARDIVE DU CONCEPT « D'ULTRAPERIPHERIE ».....</b>	<b>9</b>
<b>A. La définition des régions ultrapériphériques repose sur un faisceau de critères géographiques et économiques.....</b>	<b>9</b>
1) Les critères géographiques.....	10
2) Les critères socio-économiques.....	11
<b>B. Une reconnaissance de l'ultrapériphérie désormais inscrite dans le traité.....</b>	<b>15</b>
1) Une prise en compte tardive de l'ultrapériphérie .....	15
a) Les craintes objectives initiales des régions ultrapériphériques .....	15
b) Le dialogue entre la Communauté et les régions ultrapériphériques .....	17
c) L'approche spécifique de la Communauté .....	18
d) Le contexte actuel .....	19
2) L'inscription progressive dans le traité .....	21
a) La recherche d'une base juridique solide .....	21

## **II. LES PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES SPÉCIFIQUES EN FAVEUR DES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES..... 25**

### **A. La politique communautaire à l'égard des régions ultrapériphériques..... 25**

#### **1) Une action marquante des fonds structurels .....25**

#### **2) L'adaptation des politiques communautaires .....28**

a) Une application adaptée de la politique agricole commune .....28

b) Une action de longue durée dans le secteur de la pêche .....30

c) Les dérogations fiscales et douanières.....31

d) Le contrôle communautaire des aides d'Etat .....33

e) Les différents programmes spécifiques .....34

f) Les dispositifs favorisant la coopération régionale.....36

### **B. Un bilan d'ensemble qui fait ressortir une application sélective et incomplète des mesures ..... 38**

#### **1) Un bilan globalement positif .....38**

#### **2) Une application contrastée des mesures .....40**

a) Les différences d'enveloppes financières entre les régions .....40

b) La consommation des crédits européens .....42

c) Les délais de paiement des crédits européens.....43

## **DEUXIEME PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 299§2 : UNE ETAPE DE LA PREPARATION DE L'AVENIR..... 45**

### **I. LE NOUVEAU PLAN COMMUNAUTAIRE : UNE STRATEGIE ACTIVE SOUS IMPULSION POLITIQUE ..... 45**

#### **A. Le dialogue entre Etats membres et Commission européenne ..... 45**

##### **1) L'impulsion politique .....45**

##### **2) Les demandes des Etats membres concernés .....47**

a) L'amélioration des programmes POSEI.....47

b) L'harmonisation des mesures structurelles et des programmes horizontaux .....49

##### **3) Les axes privilégiés du plan communautaire.....50**

a) Les actions en faveur des productions traditionnelles : agriculture et pêche.....50

b) Le développement et la cohésion à travers les fonds structurels.....	51
c) La coopération interrégionale .....	53
<b>B. Les conséquences normatives des adaptations proposées.....</b>	<b>55</b>
1) Les adaptations proposées dans le domaine structurel .....	55
2) La réforme des POSEI .....	57
3) Les textes devant être modifiés .....	58
<b>II. LES INTERROGATIONS SUR L'APPLICATION DE L'ARTICLE 299 § 2 .....</b>	<b>61</b>
<b>A. Les lacunes des mesures proposées dans le plan communautaire.....</b>	<b>61</b>
1) Le montant des enveloppes budgétaires .....	61
2) La continuité des dispositifs .....	63
3) La réforme de certains dispositifs .....	64
a) Le cas de l'IFOP.....	64
b) Les POSEI .....	65
4) Les incertitudes quant à certaines définitions .....	66
<b>B. Les divergences sur l'application de l'article 299 § 2 .....</b>	<b>67</b>
1) Les conséquences d'une lecture différente de la base juridique .....	67
a) Des divergences d'appréciation plus conceptuelles qu'il n'y paraît .....	67
b) Les conséquences des divergences d'interprétation .....	70
2) Les propositions de la Délégation pour l'application de l'article 299 § 2 .....	71
a) La fixation de la base juridique des textes communautaires.....	71
b) La participation des régions ultrapériphériques.....	72
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>75</b>
<b>TRAVAUX DE LA DELEGATION.....</b>	<b>77</b>
1) Réunion du 8 février 2001.....	77
2) Réunion du 3 mai 2001.....	80

**CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA  
DELEGATION..... 85**

**Annexe : Liste des personnes entendues au cours de la  
mission..... 89**

Mesdames, Messieurs,

L'Union européenne a reconnu la spécificité de sept de ses régions dites ultrapériphériques : les quatre départements français d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion), la communauté espagnole des îles Canaries et les régions autonomes portugaises des Açores et de Madère. Depuis une douzaine d'années, elle a ainsi adapté les politiques communautaires afin que ces régions s'insèrent dans l'espace européen.

La problématique des régions ultrapériphériques dépasse cependant le cadre de leur retard de développement économique et social. Elle constitue aussi un défi politique. Tout d'abord parce que ces régions ont parfois choisi de manière délibérée de faire partie intégrante de l'Union européenne et que leurs espoirs ne doivent pas être déçus. D'autre part, parce qu'elles donnent une dimension mondiale à l'Union européenne et constituent ses avant-postes au contact d'autres grands ensembles économiques. Les DOM assurent ainsi une présence européenne au sein du continent sud-américain, au cœur des Caraïbes et dans l'Océan Indien.

Le nouveau cadre européen s'accompagne d'initiatives nationales qui prennent mieux en compte le développement économique et social des régions. Tel est en France l'objet de la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire ou de la loi d'orientation pour l'outre-mer n°2000-1207 du 13 décembre 2000.

Le plan communautaire, présenté par la Commission le 29 novembre 2000, tient compte du bilan des actions menées depuis dix ans en faveur des régions ultrapériphériques et fait état du nouvel article 299 § 2 du traité d'Amsterdam, qui reconnaît la spécificité de ces régions et prévoit expressément des dérogations au

droit commun à condition qu'elles ne nuisent pas « à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire »<sup>(1)</sup>.

Lors de l'examen de la réforme des fonds structurels et de l'action régionale de la Communauté, il est apparu utile à la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne d'approfondir sa réflexion à l'égard des régions ultrapériphériques. C'est pourquoi elle a désigné M. Camille Darsières rapporteur d'information sur cette question. Elle lui a également confié le soin de suivre l'évolution des discussions communautaires sur le sujet et de lui en rendre compte.

Le rapporteur s'est tout d'abord attaché à dresser un bilan des actions de la Communauté et il s'est demandé s'il y avait cohérence des démarches européennes et nationales, notamment dans la convergence des objectifs et la complémentarité des moyens financiers.

Puis il a étudié les propositions de règlement du Conseil, présentées par la Commission, qui constituent à la fois le premier volet du nouveau plan communautaire et l'application de l'article 299 § 2 du traité.

---

<sup>(1)</sup> Dernier alinéa de l'article 299 § 2 du traité d'Amsterdam.

## **PREMIERE PARTIE : UNE SITUATION RECONNUE COMME SPECIFIQUE QUI A APPELE DES MESURES PARTICULIERES**

La reconnaissance des régions ultrapériphériques de l'Union européenne, qui a été progressive et tardive, est désormais inscrite dans le traité. Le concept d'ultrapériphérie repose sur des critères qui justifient un traitement dérogatoire et permanent de ces régions.

Les programmes communautaires spécifiques qui ont été mis en œuvre depuis dix ans en faveur des régions ultrapériphériques n'ont pas encore permis de rattraper le retard de développement économique et social.

### **I. UNE RECONNAISSANCE TARDIVE DU CONCEPT « *D'ULTRAPERIPHERIE* »**

#### **A. La définition des régions ultrapériphériques repose sur un faisceau de critères géographiques et économiques**

Les régions ultra périphériques peuvent être définies par leurs spécificités géographiques et socio-économiques qui les distinguent des autres territoires de l'Union européenne, en particulier des îles qui revendiquent également un statut particulier.

### 1) *Les critères géographiques*

C'est avant tout le contexte naturel qui définit les régions ultrapériphériques. Celui-ci est marqué par :

– *l'insularité* dans six cas sur sept, la Guyane française étant par ailleurs enclavée du fait de la forêt amazonienne ;

– *le caractère archipélagique* de la Guadeloupe, des régions espagnoles (les Canaries comprennent sept îles) et portugaises (sept îles aux Açores, deux îles habitées à Madère), ce qui fait parler d'une double insularité, les structures administratives ou économiques étant souvent dupliquées ;

– *l'éloignement* du continent européen et par conséquent du centre d'intérêt économique principal ;

– *des conditions physiques contrastées* (climat tropical ou subtropical, relief accidenté et volcanique<sup>(2)</sup>, orographie particulière, risques naturels importants dus au volcanisme ou à la sismicité) ;

– *une densité démographique extrême*, soit très faible dans le cas de la Guyane (moins de 2 habitants au km<sup>2</sup>), soit élevée (210 habitants au km<sup>2</sup> aux Canaries, 360 à Madère, entre 240 et 360 dans les départements français d'outre-mer) ;

– *une taille réduite* des territoires qui ne permet pas de rentabiliser les investissements et de bénéficier d'économies d'échelle, les marchés locaux restant trop étroits.

Les régions ultrapériphériques représentent ainsi moins de 1 % de la population de l'Union européenne et moins de 0,5 % de sa superficie (si on exclut la Guyane).

Par ailleurs, ces régions se situent dans des zones de grande pauvreté (autres îles des Antilles, Guyana ou Surinam en Amérique du Sud, Etats de l'Océan Indien, façade ouest du continent africain...) et les écarts de niveau de vie expliquent souvent les mouvements migratoires clandestins auxquels seul l'archipel des

---

<sup>(2)</sup> Le pic du Teide, dans l'île de Tenerife (3718 m) est ainsi le plus haut sommet du territoire espagnol. L'île de Madère culmine à 1860 m au pic Ruivo, la Réunion à 3069 m au piton des Neiges, la Martinique à 1802 m à la Montagne Pelée.

Açores semble échapper. Mais cette grande pauvreté actuelle, qui crée le flux migratoire vers les régions ultrapériphériques, ne va-t-elle pas, après son traitement dans la zone amérique par les pays de la zone de libre-échange, produire des pays économiquement revigorés, de nature à faire des régions européennes avoisinantes des mal-aimées de la planète.

## 2) *Les critères socio-économiques*

A ces particularismes géographiques s'ajoutent des conditions socio-économiques défavorables.

- Bien que les régions ultrapériphériques aient connu une croissance de leur PIB supérieure à la moyenne européenne (2,7 % par an en moyenne contre 2,1 %), leur PIB atteint seulement 59 % du PIB moyen de l'Union européenne en 1999, ce qui les place parmi les régions les plus pauvres de l'Union, avec cependant des disparités entre les Canaries (un peu moins de 75 % du PIB de l'Union) et les autres régions (entre 40 % pour la Guadeloupe et 55 % pour la Martinique). La comparaison de l'évolution du PIB par habitant montre à la fois une convergence d'ensemble vers le niveau moyen de l'Union européenne et une grande divergence entre les régions : la progression dépasse 10 % aux Açores, à Madère et en Guyane ; elle est faible en Guadeloupe et aux Canaries dont le PIB est cependant déjà le plus élevé des sept régions.

- A l'exception des régions portugaises, Açores et Madère, qui connaissent des taux inférieurs à la moyenne européenne, et malgré une légère amélioration sur la dernière décennie, les taux de chômage sont particulièrement élevés dans ces régions. Cinq d'entre elles connaissent des taux supérieurs au double de celui de l'Union européenne (9,2 % de la population active en 1999).

Dans le cas des départements français d'outre-mer, le taux de chômage atteint même le triple (dans les Antilles) voire le quadruple (à la Réunion) du taux national (9,9 % en 1999). La reprise économique en métropole ne semble pas avoir profité aux DOM et le dynamisme démographique ne permet pas d'absorber une lente amélioration de l'emploi sur les dernières années. La situation du marché de l'emploi se traduit également dans les chiffres de l'exclusion. L'ensemble des personnes bénéficiant du revenu

minimum d'insertion RMI atteint près de 127 000 dans les DOM et représente 16,4 % de la population (contre 3,4 % en métropole).

A l'inverse, Madère connaît une certaine tension sur le marché du travail, certains emplois dans le secteur des services restant inoccupés.

- Les économies des régions ultrapériphériques restent peu diversifiées et reposent essentiellement sur les productions agricoles et le tourisme.

A titre d'exemple, la production de bananes représente respectivement 28 % de la production agricole finale (PAF) en Guadeloupe, 54 % en Martinique et près du tiers de la production agricole totale dans les îles Canaries. La canne à sucre concerne 31 % de la production agricole finale mais près de 60 % de la surface agricole utile de la Réunion.

De plus, ces productions naturelles sont sensibles aux conditions climatiques (le cyclone *Georges* a détruit 85 % de la bananeraie guadeloupéenne en 1998) et aux aléas de la demande mondiale. Par ailleurs, l'importance des petites structures agricoles est particulièrement marquée dans les régions ultrapériphériques. A Madère, compte tenu de l'orographie, l'agriculture s'apparente davantage à du jardinage.

L'activité touristique, plus ancienne et soutenue aux Canaries ou à Madère, plus récente dans les DOM, progresse de manière irrégulière. Le tourisme, qui constitue la principale activité de l'économie canarienne, représente 80 % du PIB et 400.000 emplois, soit 70 % de la population active. La dépendance très forte de services à l'égard de ce secteur a conduit à la création d'un observatoire pour anticiper les fluctuations du marché et fidéliser la clientèle. Le secteur de la distribution, très lié au tourisme, occupe 205.000 emplois directs.

**PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES REGIONS ULTRAPERIPHERIQUES**

Région		Superficie (en km <sup>2</sup> )	Population (en milliers)	Densité (habitants au km <sup>2</sup> )	PIB (moyenne de l'Union 100)	Variation du PIB sur dix ans	Indice des prix par rapport à la métropole	Taux de chômage en % de la population active	Variation du taux de chômage sur dix ans
Canaries	7 îles dispersées à 1 800 km au Sud ouest de Madrid	7 447	1 600	215	74,8 %	+ 2 %		22 %	- 4,6 %
Açores	9 îles dispersées à 1 500 km au sud ouest de Lisbonne	2 335	249	105	50,0 %	+ 10 %		7,2 %	+ 3,2 %
Madère	2 îles à 1 000 km de Lisbonne	795	260	324	54,0 %	+ 14 %		5,5 %	+ 0,6 %
Guadeloupe	8 îles à 6 700 km de Paris dans la zone caraïbe	1 710	428	250	40,0 %	+ 3,0 %	128	29,3 %	- 1,8 %
Guyane	à 7 500 km de Paris	84 000	160	2	49,0 %	+ 11 %	120	19%	- 1,6 %
Martinique	île de la zone caraïbe à 6 800 km de Paris	1 080	395	360	54,0 %	+ 5 %	123	27,2 %	- 4,9 %
Réunion	île de l'Océan Indien à 9 000 km de Paris	2 510	697	280	46,0 %	+ 6 %	116	37 %	- 0,1 %

Madère, qui accueille près de 700.000 touristes par an, dispose d'un patrimoine écologique essentiel : les îles désertes et les îles sauvages constituent des réserves naturelles inhabitées ; les 2/3 du territoire de l'île de Madère sont protégés. Les considérations environnementales gênent d'ailleurs la modernisation de l'agriculture : le gouvernement autonome de Madère ne souhaite pas installer de serres afin de ne pas défigurer le paysage ; à l'inverse, l'entretien des canaux d'irrigation (*levadas*) a une double finalité, pourvoir aux besoins de l'irrigation et entretenir des chemins de randonnée pour le tourisme pédestre en plein développement.

- Le montant des importations en provenance des territoires métropolitains respectifs dépasse plusieurs fois celui des exportations ou des réexpéditions. Les régions ultrapériphériques importent des biens de consommation, des produits agro-alimentaires et des biens d'équipement alors que leurs exportations sont marquées par la monoculture des produits essentiellement d'origine agricole (comme la banane pour les Antilles ou les Canaries). Les taux de couverture sont compris entre 10 et 20 % seulement pour les DOM français, ils atteignent 20 % aux Canaries.

Les statistiques douanières montrent par ailleurs que les territoires métropolitains tiennent une place prépondérante dans ces échanges et que les régions ultrapériphériques restent en fait isolées sur le plan commercial des zones les entourant. Ce tropisme envers les parties continentales des Etats peut se révéler bénéfique : c'est ainsi que les trois quarts de la production bananière des Canaries (440 000 tonnes en 1998) sont consommés dans la péninsule espagnole.

Ces conditions constituent autant de freins structurels permanents au développement économique et social. La croissance économique, constatée par l'amélioration de certains indicateurs, reste insuffisante pour rattraper le retard de développement et compenser les handicaps spécifiques, au premier rang desquels figurent la croissance démographique et l'exiguïté des territoires donc des marchés.

## **B. Une reconnaissance de l'ultrapériphérie désormais inscrite dans le traité**

### *1) Une prise en compte tardive de l'ultrapériphérie*

#### *a) Les craintes objectives initiales des régions ultrapériphériques*

Les relations entre la Communauté et les zones spécifiques comme les régions ultrapériphériques ont longtemps été marquées par la méfiance. Les représentants des départements français d'outre-mer ont d'ailleurs exprimé leurs réticences à l'intégration des DOM dans la Communauté comme le montrent les débats parlementaires des 6 et 9 juillet 1957 sur la ratification du traité de Rome, car aucune spécificité ne leur était reconnue et aucune sauvegarde ne semblait leur être accordée<sup>(3)</sup>.

Au cours de ces débats, le député de Martinique Aimé Césaire a ainsi développé trois raisons majeures expliquant son désaccord :

– la disparition inscrite à terme dans le traité de l'octroi de mer, qui alimente de façon substantielle le budget des communes et protège les productions locales ;

– l'absence de garantie pour la production bananière des Antilles, l'Allemagne ayant alors demandé le respect des accords commerciaux qu'elle avait passés avec certains pays d'Amérique centrale dont les conditions de production peuvent être qualifiées de *déloyales* en comparaison de celles des DOM ;

– les incertitudes quant au maintien d'une fiscalité dérogatoire sur la production de rhum.

Il est intéressant de remarquer que ces trois motifs, invoqués il y a plus de quarante ans, constituent toujours des sujets de préoccupations.

Il a fallu attendre plusieurs arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes, notamment l'arrêt Hansen du

---

<sup>(3)</sup> Sept députés sur dix des départements d'outre-mer n'ont pas ratifié le traité de Rome en 1957.

10 octobre 1978<sup>(4)</sup>, pour être assuré que toutes les dispositions du traité s'appliquent aux départements français d'outre-mer (en ce qu'ils « *font partie intégrante de la République française* » et que leur « *statut dans la Communauté est défini (...) par référence à la Constitution française* » qui postule leur assimilation) et qu'ils ne sont pas exclus du marché commun comme les pays ou territoires d'outre-mer (PTOM).

Jusqu'alors, certaines autorités pensaient que seules les dispositions énumérées de manière limitative à l'article 227 § 2 du traité de Rome s'appliquaient dès son entrée en vigueur et que les autres dispositions ne s'appliqueraient que selon des conditions « *déterminées au plus tard deux ans après l'entrée en vigueur* » du traité. Là encore, l'arrêt Hansen a considéré que « *les dispositions du traité doivent s'appliquer de plein droit aux DOM (...) étant donné qu'il reste toujours possible de prévoir ultérieurement des mesures spécifiques en vue de répondre aux besoins de ces territoires* ».

#### **Article 227 du traité de Rome**

2. En ce qui concerne les départements français d'outre-mer, les dispositions particulières et générales du présent traité relatives :

- à la libre circulation des marchandises,
- à l'agriculture, à l'exception de l'article 40, paragraphe 4,
- à la libération des services,
- aux règles de concurrence,
- aux mesures de sauvegarde prévues aux articles 109 H, 109 I et 226,
- aux institutions,

sont applicables dès l'entrée en vigueur du présent traité.

Les conditions d'application des autres dispositions du présent traité seront déterminées au plus tard deux ans après son entrée en vigueur, par des décisions du Conseil statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission.

Les institutions de la Communauté veilleront, dans le cadre des procédures prévues par le présent traité et notamment de l'article 226, à permettre le développement économique et social de ces régions.

---

<sup>(4)</sup> Arrêt Hansen jun. & O.C Balle GmbH & Co. contre Hauptzollamt de Flensburg.

Si la thèse de la pleine applicabilité du droit communautaire était ainsi confirmée, vingt années avaient cependant été perdues depuis 1958 dans l'application des mesures d'adaptation et dans l'aide au développement économique et social des départements d'outre-mer.

*b) Le dialogue entre la Communauté et les régions ultrapériphériques*

Peu à peu un dialogue s'est noué entre les régions d'outre-mer et l'Europe qui a reconnu que des mesures dérogatoires étaient justifiées.

- Deux phénomènes ont contribué au développement de ce dialogue. Tout d'abord, les lois de décentralisation françaises ont permis aux exécutifs des DOM à partir de 1983 d'exposer directement aux commissaires et aux services de la Commission européenne les spécificités de leurs collectivités et la nécessité de compenser les handicaps structureaux à leur développement.

D'autre part, la particularité institutionnelle des communautés espagnoles et portugaises a conduit à les consulter lors de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal voire à introduire d'emblée dans le traité des dispositions dérogatoires au titre du statut de cohésion. L'article 25 du protocole 2 de l'acte d'adhésion de l'Espagne prévoit ainsi que les dispositions communautaires s'appliquent aux Canaries, à l'exception de celles mentionnées dans l'acte d'adhésion lui-même et sous réserve des ajustements décidés par le Conseil à l'unanimité. La période de transition ainsi ouverte devait s'achever le 31 décembre 2000, d'où les projets actuels de révision des règlements concernant les régions ultrapériphériques.

- Les exécutifs des sept régions périphériques ont alors uni leurs efforts. La première déclaration qu'ils ont faite à Funchal, le 25 novembre 1988, montrait la convergence de leurs approches, préconisait un dialogue de la Commission « *avec les autorités nationales et régionales* » et souhaitait que les autorités européennes donnent « *une réponse adéquate à leurs problèmes spécifiques* ». Depuis cette date, la conférence des présidents des régions ultrapériphériques (la septième réunion aura lieu en mai prochain) facilite la concertation interrégionale et une approche commune des questions.

Les sept régions ultrapériphériques ont réitéré leur volonté de démarche commune et solidaire à maintes occasions. Par exemple, elles l'ont fait de manière expresse à Gourbeyre (Guadeloupe) en 1995 et derechef à Funchal, le 31 mars 2000, publiant même alors un « Protocole de coopération ».

● La résolution du Parlement européen, le 11 mai 1987, votée à la suite du rapport du député européen Ligios, a souligné dans le même esprit que « *les DOM doivent bénéficier autant que possible de toutes les politiques et réglementations communautaires mais avec la possibilité de mesures d'adaptation et de dérogations pour tenir compte de leurs problèmes spécifiques* ». On peut dire que c'est alors que de manière définitive ont été reconnus aux DOM des « *handicaps structurels permanents* » nécessitant des dérogations : insularité, exigüité du territoire, éloignement de leur centre d'intérêt économique, haut risque de catastrophes naturelles.

A quoi s'ajoute le fait que les DOM sont dans leur aire géographique des territoires européens qui pâtissent du principe de non-réciprocité à l'égard de leurs voisins ACP. Ainsi, dans la zone caraïbe, les DOM doivent recevoir les marchandises en provenance des pays C sans droits de douane. Par contre, les pays C peuvent frapper de droit de douane les productions des DOM de la Caraïbe, parce qu'elles sont considérées comme « *européennes* ». Plus grave encore, les pays C peuvent interdire d'entrée sur leur territoire toute marchandise de la Caraïbe *européenne* qu'ils estimeraient constituer un handicap à leur développement<sup>(5)</sup>.

L'Europe ne pouvait rester indifférente à ces problèmes qui expliquent par ailleurs le faible degré de coopération économique régionale.

### c) *L'approche spécifique de la Communauté*

La Communauté européenne a déterminé son approche à l'égard des régions ultrapériphériques en recherchant un équilibre entre deux principes : celui de la priorité du droit sur la géographie, les règles de droit commun devant s'appliquer à toutes les régions, et celui de l'adaptation des politiques communes résultant de la spécificité. Elle a ainsi privilégié des **programmes d'options**

---

<sup>(5)</sup> Le droit d'inscrire un produit sur une « *negative list* » est un héritage juridique qui avantage les anciennes colonies de la Couronne britannique.

**spécifiques à l'éloignement et à l'insularité** dits POSEI, adaptés à chaque cas : en 1989, POSEIDOM pour les départements d'outre-mer ; en 1991, POSEICAN pour les îles Canaries et POSEIMA pour les Açores et Madère.

Les deux idées sous-jacentes aux programmes POSEI sont la nécessité d'actions spécifiques pour promouvoir le développement et l'emploi productif de ces régions et la fondation d'un partenariat entre la Commission, l'Etat membre et la région concernée.

Les politiques menées à l'égard des régions ultrapériphériques se distinguent de celles concernant les régions insulaires proches du continent européen et des zones qui disposent d'un statut spécial vis-à-vis de l'Union européenne comme les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). Ces derniers pays ne font pas partie de l'Union et ne sont pas soumis aux règles du droit communautaire sauf dans certains cas précisés par directive. Les îles européennes disposent d'une référence juridique précise grâce à l'article 158 du traité. Les critères permettant de définir une île font référence à la taille du territoire (au moins 1 km<sup>2</sup>), la permanence d'une population, l'absence de structures reliant l'île au continent et l'éloignement (au moins 1 km). La plupart des Etats membres sont concernés par les questions insulaires et certains d'entre eux, comme l'Italie et la Grèce, restent attentifs à la promotion du statut d'insularité.

Dans une approche horizontale des politiques communes, la Commission a créé un Groupe interservices, rattaché au Secrétariat général et sous la coordination directe du Président de la Commission. Ce groupe, dans lequel tous les services concernés sont représentés, a préparé les différentes versions des POSEI. Le rapporteur reviendra sur l'activité et sur l'avenir de ce groupe interservices qui doit être considéré comme le « *gardien de l'ultrapériphérie* ».

#### *d) Le contexte actuel*

La prise en compte de l'ultrapériphérie des régions européennes des Amériques revêt une importance d'autant plus grande que se confirme la création de la Zone de Libre Echange des Amériques (ZLEA).

Cette zone, qui compte 34 pays, inclut les 2 anciennes colonies de Guyane, le Guyana et le Surinam, ainsi que les 12 Antilles anglophones, et Haïti, à l'exclusion de Aruba, Bonaire et Curaçao, sans doute parce que ces territoires relèvent des Pays-Bas, et sont liés, par leur métropole, à l'Union européenne.

Cet engagement des 2 Guyanes et de 13 Antilles, avec les regrets exprimés par le Brésil que Cuba soit tenu à l'écart, isole des départements français d'Amérique. Ceux-ci, de fait, donnent le dos aux voisins extravertis vers le continent américain, ce qui a une traduction économique à ne pas sous-estimer du tout.

De surcroît, la déclaration des 34 pays, le 7 avril 2001 à Buenos-Aires, démontre bien que la Zone de Libre Echange (de la Terre de Feu à l'Alaska) entend tenir compte des petites Antilles, dont l'exiguïté du territoire est expressément reconnu en tant que handicap appelant un traitement particulier.

On peut citer ainsi deux extraits de la Déclaration :

*« Nous réaffirmons notre engagement déjà exprimé dans les Déclarations ministérielles antérieures, de tenir compte dans l'instauration de la ZLEA, des différences dans les niveaux de développement et la taille des économies de notre hémisphère, afin d'assurer la pleine participation des économies de petite taille et de relever leur niveau de développement..., et nous resterons conscients de ces écarts dans nos négociations... afin de garantir la pleine participation de tous les membres à la construction de la ZLEA et aux bienfaits qu'elle procurera... » ;*

ou encore :

*« Avec l'appui du Groupe consultatif sur les économies de petite taille et du Comité tripartite, le Comité de négociations commerciales devra formuler, au plus tard le 1<sup>er</sup> novembre 2001, des orientations ou des lignes directrices concernant la modalité d'application du traitement des différences entre les niveaux de développement et la taille des économies... ».*

Cela doit conforter l'Union européenne, présente sur le continent américain, notamment à Kourou, et y bénéficiant d'une immense surface maritime grâce à la Guyane et aux douze Antilles

françaises, dans sa détermination déjà affichée de traiter les handicaps structurels permanents des régions ultrapériphériques, donc des DFA.

C'est dire donc que, tant que l'objectif de relever le niveau de ces régions en difficulté de développement, n'aura pas été atteint par l'Union européenne, il faudra maintenir, voire peut-être, renforcer l'aide et l'accompagnement économique en leur direction.

Isolés dans leur aire régionale, les DFA ne devront pas devenir les *malades des Amériques*.

## 2) *L'inscription progressive dans le traité*

### a) *La recherche d'une base juridique solide*

L'intégration des régions ultrapériphériques à l'Union européenne s'est faite de manière progressive sur la base de l'article 227 § 2 du traité de Rome évoquant les seuls départements français d'outre-mer.

La nécessité de disposer d'une base juridique propre aux régions ultrapériphériques a tout d'abord conduit à la déclaration commune n° 26 annexée au traité de Maastricht. Celle-ci a institutionnalisé pour la première fois la possibilité d'adapter la réglementation communautaire, eu égard à la constance et au cumul des handicaps structurels. A défaut de bénéficier d'une autorité juridique, cette déclaration témoignait de la volonté politique des Etats membres.

La poursuite des réflexions en ce sens et l'action de la conférence des régions ultrapériphériques expliquent l'introduction dans le traité d'Amsterdam d'un nouvel article 299 § 2, qui conduit à un véritable régime spécifique pour les régions ultrapériphériques.

Cet article, qui a consacré ce que la doctrine appelle le principe d'assimilation/adaptation, a plusieurs significations :

– tout d'abord, il reconnaît la notion d'ultrapériphérie fondée sur les handicaps structurels en fixant des critères précis et en

énumérant les sept régions concernées<sup>(6)</sup>. Ce n'est donc plus seulement la situation économique et sociale qui justifie les conditions dans lesquelles les dispositions du traité s'appliquent à ces régions : leurs caractéristiques appellent un traitement spécifique ;

– deuxièmement, il étend les possibilités de dérogations, qui étaient contenues dans l'article 227 § 2 mais étaient réservées aux départements français d'outre-mer, à l'ensemble des régions ultrapériphériques et à des domaines très vastes couvrant plusieurs politiques communautaires. Désormais l'ensemble des régions sera traité de manière identique et pourra faire l'objet d'une dérogation aux règles générales et communes sous forme de dispositions spécifiques ;

– troisièmement, il énumère les domaines dans lesquels les conditions d'application peuvent être adoptées sans empêcher le Conseil d'arrêter des mesures dans d'autres secteurs non expressément cités ;

– de plus, il ne fixe aucun délai pour l'application des nouvelles dispositions du traité aux régions ultrapériphériques, la référence à une période transitoire de deux ans qui figurait dans l'ancien article 277 ayant été abandonnée ;

– enfin, il simplifie le mécanisme décisionnel qui requérait l'unanimité du Conseil et l'avis conforme du Parlement européen, et prévoit que les décisions seront désormais prises, sur proposition de la Commission, par le Conseil à la majorité qualifiée après consultation du Parlement européen.

---

<sup>(6)</sup> L'expression de départements français d'outre-mer n'est d'ailleurs pas réservée aux quatre DOM actuels.

### **Article 299 du traité d'Amsterdam**

Les dispositions du présent traité sont applicables aux départements français d'outre-mer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries.

Toutefois, compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement, le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, arrête des mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application du présent traité à ces régions, y compris les politiques communes.

Le Conseil, en arrêtant les mesures visées au deuxième alinéa, tient compte des domaines tels que les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les politiques dans les domaines de l'agriculture et de la pêche, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité, les aides d'Etat, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de la Communauté.

Le Conseil arrête les mesures visées au deuxième alinéa en tenant compte des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques sans nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes.

Le quatrième paragraphe de l'article 299 § 2, qui fait référence à la nécessité de ne pas « *nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire* », reflète le principe général de proportionnalité des mesures communautaires, celles-ci ne devant pas dépasser les limites appropriées et nécessaires pour atteindre les objectifs recherchés. Cette disposition peut apparaître restrictive : elle est le fruit d'un compromis politique lors de la rédaction de l'article et concrétise l'inquiétude des services de la Commission et de certains Etats.

Compte tenu de l'importance de ce nouvel article, le rapporteur reviendra sur son application et les divergences apparues dans son interprétation.



## II. LES PROGRAMMES COMMUNAUTAIRES SPECIFIQUES EN FAVEUR DES REGIONS ULTRAPERIPHERIQUES

### A. La politique communautaire à l'égard des régions ultrapériphériques

La politique communautaire à l'égard des régions ultrapériphériques s'est développée selon deux types d'action : une action marquante des fonds structurels dans le cadre de l'action régionale et une adaptation des politiques sectorielles, notamment mais pas exclusivement en matière agricole.

#### 1) *Une action marquante des fonds structurels*

Depuis la réforme des fonds structurels de 1988, les régions ultrapériphériques sont éligibles à l'objectif 1 en faveur des régions en retard de développement. Elles ont ainsi bénéficié de programmes financés par l'Union pour les périodes 1989-1993 et 1994-1999 sur l'ensemble des fonds structurels : fonds européen de développement régional (FEDER), fonds social européen (FSE), fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA Orientation) et Instrument Financier d'Orientation de la Pêche (IFOP).

- Ces programmes ont eu trois objectifs prioritaires :

- **le renforcement des infrastructures de désenclavement** a eu pour but de réduire les handicaps liés à l'insularité et à l'éloignement par une amélioration de la desserte aérienne et maritime, mais également d'améliorer le réseau routier interne et les transports en commun ;

- **la modernisation et le renforcement des secteurs créateurs d'emploi** ont porté sur un éventail très large d'actions :

aides directes à l'emploi, dispositifs d'ingénierie financière, aides aux entreprises (immobilier, zones d'activité, mise à disposition de services communs, transferts de technologie, utilisation des nouvelles technologies de l'information) ;

– **l'amélioration des ressources humaines** a concerné essentiellement la formation professionnelle (construction d'infrastructures de formation et mise en place de formations adaptées).

**Allocation des fonds structurels**  
*(en millions d'euros)*

Région	Objectif 1 1989-1993	Objectif 1 1994-1999	REGIS II 1994-1999	Total 1994-1999
Canaries	860	1 622	231	1 853
Açores	357	616	81	697
Madère	319	369	64	433
Guadeloupe	200	360	62,5	422,5
Guyane	92	172	29	201
Martinique	192	344	62,5	406,5
Réunion	432	688	119	807
<b>Total</b>	<b>2 452</b>	<b>4 171</b>	<b>649</b>	<b>4 820</b>

• Les programmes d'actions structurelles ont été réalisés dans leur totalité de 1989 à 1999 pour chacune des régions concernées. Les ressources attribuées ont atteint un niveau élevé si on les compare à celles dont ont bénéficié l'ensemble des zones éligibles. Les régions ultrapériphériques ont bénéficié sur dix ans de près de 7,272 milliards d'euros au titre des fonds structurels, soit 2,5 % des sommes attribuées à l'ensemble des régions de l'Union européenne. L'aide communautaire par habitant a été ainsi supérieure d'environ un tiers à la moyenne des régions classées dans l'objectif 1. Elle a dépassé la moyenne des régions bénéficiaires de 20 % pour les Canaries et les DOM, et de 100 % pour les Açores et Madère.

De plus, la Commission a mis en place en 1992 une initiative spécifique dénommée REGIS (initiative communautaire pour les régions isolées). La dotation budgétaire, de 200 millions d'euros en 1992-1993, a atteint 649 millions d'euros au cours de la période 1994-1999.

Selon les services de la Commission, les évaluations qualitatives qui ont été menées ont montré que les procédures avaient permis de développer un partenariat avec les instances locales et que l'accessibilité des régions avait été améliorée. De même, la modernisation des infrastructures portuaires aurait contribué à réduire les coûts du traitement du fret, la réalisation d'importantes infrastructures aurait eu des conséquences favorables sur le secteur du bâtiment et des travaux publics et la productivité des entreprises locales aurait progressé.

Certains faits sont avérés. Les fonds structurels ont constitué et constituent encore un volet essentiel de maintien de la cohésion économique et sociale. Ils ont financé des infrastructures scientifiques et techniques ainsi que des actions liées à la recherche et au développement<sup>(7)</sup>. Ils ont contribué à l'amélioration des infrastructures de télécommunications et des services télématiques. Ils ont permis d'accomplir des progrès importants en matière d'environnement et de protection des populations contre les risques naturels. Les filières traditionnelles de production ont vu un début de diversification.

Mais les autres résultats sont plus difficilement quantifiables, faute de statistiques précises et fiables au départ. Il est alors possible de se demander si les coûts de fret aérien ou maritime ont bien été réduits et si l'éventuelle réduction a bien profité aux consommateurs quand aucune base statistique ne permet de vérifier cette baisse.

---

<sup>(7)</sup> Centres de transfert de technologie et Institut technologique aux Canaries, centre de recherche sur la forêt tropicale en Guyane, programme de recherche appliquée dans la production de bananes à la Martinique.

## 2) *L'adaptation des politiques communautaires*

### a) *Une application adaptée de la politique agricole commune*

Compte tenu de la place des productions agricoles dans le PIB et l'emploi des régions ultrapériphériques, l'agriculture a représenté un axe essentiel de l'adaptation des politiques communautaires.

Les productions agricoles bénéficient de l'application de la PAC dans le cadre des organisations communes de marché (OCM) qui concernent aussi bien les produits communautaires (lait, viande, céréales) que les produits locaux (riz, banane, sucre de canne, ananas).

Le volet agricole des POSEI, financé par le FEOGA-Garantie à un niveau annuel d'environ 200 millions d'euros, prévoit deux principaux types de mesures :

– **les régimes spécifiques d'approvisionnement (RSA)** ont pour but de pallier les surcoûts d'approvisionnement liés à l'insularité et à l'éloignement. Ils permettent de déterminer par campagne les quantités de produits agricoles destinés à la consommation humaine et à la transformation sur place qui bénéficieront d'une exemption de droits de douanes s'ils proviennent de pays tiers ou d'une aide équivalant à cet avantage s'ils proviennent de la Communauté. L'objectif des RSA est de garantir la mise en concurrence des sources d'approvisionnement. Mais comment garantir que l'exonération de droits à l'entrée a été répercutée véritablement sur le consommateur : les prix sont libres et, par le jeu d'ententes, les fournisseurs peuvent déjà convenir de maintenir dans le prix le montant des droits exemptés. Les produits concernés ne peuvent pas faire l'objet d'une réexportation ou d'une réexpédition vers la Communauté sauf en cas de transformation dans la région concernée ;

– **les aides spécifiques aux productions agricoles locales** complètent les mesures générales prévues dans les OCM, permettent des adaptations (non application de certaines règles) ou visent des productions particulières (pomme de terre à Madère, élevage ovin aux Açores, canne à sucre à la Réunion, banane aux Antilles, riz en Guyane,...). Selon les cas, ces aides visent la production, la

transformation et/ou la commercialisation, soit sur les marchés locaux, soit sur le marché européen.

• L'importance de ces deux types de mesures se reflète dans leur poids relatif dans les dépenses totales des POSEI :

– pendant la période 1993-1999, les dépenses liées au RSA ont représenté près de **55 %** des dépenses du POSEIDOM (environ 35 millions d'euros par an) si on inclue les non ressources dues aux exonérations de droits de douanes ou **40 %** les non ressources exclues. Elles ont concerné pour leur presque totalité l'approvisionnement en céréales et en produits végétaux. Malgré l'importance des besoins de la consommation, l'approvisionnement des départements d'outre-mer en animaux reproducteurs n'a concerné que 3 % des dépenses du RSA.

Les aides aux productions agricoles locales ont donc représenté près de 60 % en terme de dépenses du POSEIDOM : les deux tiers ont concerné la filière canne-sucre-rhum, environ 14 % le secteur de l'élevage, 11 % les productions végétales (fleurs, fruits et légumes). Les mesures ont pu être mises en œuvre là où les filières étaient structurées et les acteurs motivés (canne à sucre, riz). A l'inverse, le secteur des fruits et légumes est celui qui a le moins utilisé les dispositifs.

– pendant la même période, les dépenses liées au RSA du POSEIMA ont représenté en moyenne 23,5 millions d'euros par an. Mais, alors que le RSA représente aux Açores une part similaire à celle des DOM (environ la moitié des dépenses), il constitue 94 % des dépenses à Madère même si, comme partout, cette part est en diminution depuis 1995.

– toujours pendant la même période 1993-1999, les dépenses liées au RSA ont représenté en moyenne plus de 100 millions d'euros par an pour les Canaries, soit un niveau au-dessus des 85 % des exécutions budgétaires totales du POSEICAN, les mesures agricoles représentant donc un maximum de 15 % de ces dépenses<sup>(8)</sup>.

---

<sup>(8)</sup> Compte tenu des onze millions de touristes séjournant chaque année aux Iles Canaries, on estime à plus de deux millions le nombre de consommateurs (1,6 million de Canariens et 0,4 million d'équivalents touristes).

La mise en œuvre de la réforme de la PAC et les accords GATT ont entraîné un rapprochement entre prix mondiaux et prix communautaires, et une diminution des droits à l'importation des produits. Par conséquent, le montant des aides communautaires, basées sur les prix pratiqués à l'exportation, a diminué progressivement. La méthode de calcul des aides ne permet donc plus de compenser le surcoût d'acheminement des produits donc de satisfaire l'objectif initial du RSA.

*b) Une action de longue durée dans le secteur de la pêche*

Selon le rapport de la Commission du 14 mars 2000, les mesures communautaires<sup>(9)</sup> ont eu les objectifs suivants :

*– une meilleure intégration dans les mécanismes de l'organisation commune des produits de la pêche ;*

*– l'obtention de données scientifiques pour la conservation et la gestion des ressources halieutiques ;*

*– l'obtention de données relatives aux aspects structurels (amélioration des conditions d'opération et de transport) et aux aspects de marché (positionnement des produits, promotion des espèces locales) ;*

*– l'amélioration des conditions d'approvisionnement des produits destinés à la consommation interne ;*

*– la prise en compte des spécificités des flottilles régionales lors de l'élaboration du programme d'orientation pluriannuel ;*

*– les transferts de technologie dans le domaine de l'aquaculture.*

Selon la Commission, le système communautaire de soutien à l'écoulement des espèces, établi en 1992, a apporté une stabilité durable qui a permis de dégager des marges bénéficiaires acceptables et d'opérer dans des conditions similaires à celles du continent européen. Le montant affecté à ce système (17,3 millions

---

<sup>(9)</sup> Le système actuel pour les DOM se fonde sur un règlement du Conseil de juillet 1998 et un règlement d'application de la Commission de décembre 1998.

d'euros de 1992 à 1998) représenterait la moitié des dépenses de l'OCM Pêche de la Communauté.

c) *Les dérogations fiscales et douanières*

Les programmes POSEI comportent un volet de mesures dérogatoires de fiscalité indirecte, souvent inspirées par l'histoire de la fiscalité propre à chaque région.

• Ainsi, les îles Canaries et les DOM sont hors du champ d'application de la sixième directive TVA. Toutefois, les DOM sauf la Guyane<sup>(10)</sup> appliquent un régime de TVA proche du régime communautaire tout en bénéficiant de certaines adaptations (taux réduits)<sup>(11)</sup>. En revanche, les archipels de Madère et des Açores appliquent la TVA communautaire avec quelques aménagements (taux réduits) voire des exonérations.

Par ailleurs, les régions ultrapériphériques appliquent des taxes indirectes spécifiques : l'« *Impuesto General Indirecto Canario* » (IGIC), l'« *Arbitrio insular especial* » ainsi que l'« *Arbitrio a la produccion e importacion* » (APIM ou APIC)<sup>(12)</sup> aux îles Canaries ; l'octroi de mer dans les DOM.

En fait, toutes ces taxes, que les Etats présentent comme des « taxes à la consommation », ont un double but de protéger les productions locales des concurrences extérieures et de fournir des ressources aux territoires. La Cour de justice des Communautés européennes les considère « *comme d'effet équivalent à des droits de douane* », d'où leur prohibition de principe. Mais, visant la spécificité des DOM et invoquant l'article 227 § 2 du traité de Rome, la décision du Conseil n° 89/688 du 22 décembre 1989 a édicté des dispositions nouvelles. Elle a été validée par la Cour de justice des Communautés européennes, qui a affirmé la compatibilité des dérogations avec le traité si elles sont proportionnelles et déterminées<sup>(13)</sup>.

La décision du Conseil de 1989 précitée a limité ces dérogations à une période de dix ans qui s'achèvera fin 2002, mais a

---

<sup>(10)</sup> La TVA n'est pas applicable en Guyane.

<sup>(11)</sup> Le taux normal de TVA outre-mer est de 9,5 % au lieu de 20,6 % en métropole.

<sup>(12)</sup> L'APIM est en fait, sinon en droit, équivalent à un octroi de mer.

<sup>(13)</sup> Les taux de l'octroi de mer vont de 5,5 % à la Réunion à 12 % en Guyane.

expressément prévu que, un an avant l'expiration de ce délai, la Commission soumettra au Conseil un rapport sur l'application du régime nouveau d'octroi de mer. Compte tenu des conclusions du rapport, la Commission avisera du maintien ou non du régime d'exonérations. A ce jour, il ne semble pas que des dispositions aient été prises pour l'élaboration du rapport demandé préalablement à toute décision.

- Par ailleurs, le Conseil, par une décision du 30 octobre 1995, a autorisé temporairement la France à appliquer un taux d'accises spécifiques sur le rhum traditionnel, ainsi que des taux réduits concernant l'introduction sur le territoire métropolitain de contingents annuels.

L'Espagne, dans les îles Canaries, et la France, pour les DOM, ont été autorisées à ne pas appliquer le régime général relatif à la détention, à la circulation, et aux contrôles des produits soumis à accises. Les Etats membres peuvent donc adapter la législation concernant ces taxes en introduisant les modulations nécessaires. Les directives européennes sur les accises s'appliquent également à Madère et aux Açores, tout en permettant une réduction des taux du régime général.

- Les principales mesures dérogatoires à la réglementation douanière générale concernent :

- la non-application des conditions économiques normalement exigées, lorsqu'il s'agit d'opérations de perfectionnement effectuées dans les zones franches des régions en question ;

- la suspension temporaire des droits autonomes du tarif douanier commun pour certains produits industriels sensibles importés aux Canaries ;

- la suspension temporaire des droits du tarif douanier commun pour certaines marchandises destinées à l'équipement ou à la transformation à l'intérieur des zones franches des Açores et de Madère ;

- des mesures dérogeant à la politique commerciale aux îles Canaries comme la non application des restrictions quantitatives à

l'importation de produits textiles ou d'habillement destinés exclusivement au marché local.

*d) Le contrôle communautaire des aides d'Etat*

La Commission s'est toujours montrée soucieuse de vérifier la compatibilité avec les traités des aides accordées par les Etats aux régions ultrapériphériques car ces aides ont permis la mise en place de véritables systèmes de soutien<sup>(14)</sup>.

Les plus importants d'entre eux ont concerné le soutien aux entreprises (la dépense budgétaire annuelle correspondante est estimée à environ 1,6 milliard d'euros).

Les Canaries bénéficient d'un « régime économique et fiscal » spécifique qui inclut des aides fiscales à l'investissement et des aides au fonctionnement, limitées dans le temps et dégressives (exemple d'une réduction de l'assiette de l'impôt sur les bénéfices pour les montants destinés à être réinvestis dans l'archipel). La zone spéciale canarienne (ZEC) prévoit une aide fiscale limitée dans le temps et dégressive, sous la forme d'une imposition réduite, au taux initial de 1 % qui augmente progressivement jusqu'au taux final de 5 % sur les bénéfices des entreprises implantées.

La principale mesure en vigueur à Madère est une exonération totale d'impôts directs jusqu'à 2011, qui est accordée aux entreprises nouvelles qui s'installent dans la zone franche.

En ce qui concerne les départements français d'outre-mer, différentes mesures d'exonération fiscale doivent être soulignées, notamment la « loi Pons » de défiscalisation, qui permet de déduire du revenu imposable les investissements réalisés outre-mer, et qui a été remplacée par les dispositions introduites par M. Christian Paul, Secrétaire d'Etat à l'outre-mer, dans la loi de finances pour 2001 du 30 décembre 2000 (article 19). L'ensemble des mesures fiscales en faveur des DOM représenterait un effort annuel de près de 10 milliards de francs.

---

<sup>(14)</sup> Les sept régions ultrapériphériques bénéficient des conditions liées à la dérogation 87§3.a) du traité, et continueront d'en bénéficier pour la période 2000-2006, puisqu'elles vérifient le critère du PIB/habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire.

C'est le lieu de souligner combien il est important que l'Etat évalue avec rigueur le coût de ses interventions. Toute surévaluation risque, en effet, d'amener l'Europe à diminuer son aide propre.

- En ce qui concerne les aides d'Etats à finalité agricole, conformément à l'article 36 du traité, les règles prévues aux articles 87 à 89 ne s'appliquent à l'agriculture que dans la mesure où les règlements du Conseil le prévoient.

Depuis 1989, le contrôle des aides d'Etat à l'agriculture dans les régions ultrapériphériques n'a pas soulevé de difficulté particulière puisque celles-ci sont assimilées aux régions agricoles défavorisées (ce qui permet l'octroi d'aides plus élevées pour la plupart des investissements agricoles, tant au niveau de l'exploitation qu'au niveau de la transformation et de la commercialisation des produits) et puisque, pour les aides d'Etat relatives à des mesures autres que les investissements (recherche et développement, promotion et publicité, assistance technique, catastrophes naturelles, etc.), la politique de la Commission est suffisamment souple pour autoriser un niveau élevé d'aides, s'élevant jusqu'à 100 % des projets dans certains cas.

De même, la Commission a décidé de ne pas soulever d'objection à l'encontre de trois aides au fonctionnement dans l'agriculture : dans les DOM et aux Açores, l'aide porte sur le financement d'une partie des surcoûts du transport maritime des produits locaux ; pour les Canaries, il s'agit d'un régime économique et fiscal spécial applicable également à l'agriculture et comportant différents types d'aides au fonctionnement.

*e) Les différents programmes spécifiques*

- En dehors des actions qui relèvent du cadre des fonds structurels, plusieurs instruments ont bénéficié aux PME et aux entreprises artisanales : les euro-info-centres pour la sensibilisation et la formation aux nouvelles technologies et au passage à l'euro, le programme « *Interprise* » pour la coopération dans le domaine du tourisme et de l'artisanat.

- Au titre de la politique de l'énergie, la Communauté a essentiellement soutenu dans ces régions la mise en place d'une programmation énergétique régionale et/ou la constitution

d'agences régionales de l'énergie (aux Açores et à Madère, aux Canaries, en Guadeloupe et en Guyane) à travers le programme *SAVE*. Dans le cadre de la politique de recherche et développement technologique, le programme *THERMIE* a permis de soutenir des projets concrets de démonstration en matière de technologies énergétiques innovantes.

- Lors de l'adoption du programme POSEIMA en faveur des Açores et de Madère, il a été décidé de compenser le surcoût pour ces deux régions lié à l'éloignement des centres de raffinage. L'aide prévue était calculée sur la base du coût résultant du transport de produits pétroliers entre la partie continentale du Portugal et les principaux dépôts sur les îles des Açores et de Madère, pendant les années 1991 à 1993. Elle était octroyée sous la condition que 50 % au moins du montant de l'aide soit utilisé pour des actions de promotion et des projets en matière d'économies d'énergie et d'énergies renouvelables dans la région. Pour l'ensemble de la période, les moyens financiers au titre de cette aide spécifique se sont élevés à 25 millions d'Ecus. La poursuite de cette mesure au-delà de 1994 n'a pas été possible en l'absence d'un financement sur les lignes budgétaires POSEIMA et en raison des règles d'éligibilité des fonds structurels qui excluent les aides directes au fonctionnement.

- De manière générale, pour la Commission, les services de transports aérien et maritime ont bénéficié d'améliorations compte tenu de leur importance pour réduire les handicaps liés à l'éloignement et au caractère archipélagique.

L'archipel des Canaries, de par sa localisation géographique, possède d'importantes infrastructures terrestres, maritimes (le port de Las Palmas est l'un des plus importants d'Espagne) et aériennes (les trois aéroports internationaux ont une capacité d'accueil de 25 millions de passagers par an).

Les régions ultrapériphériques ont bénéficié de l'impact des mesures de libéralisation du transport aérien qui se sont traduites par une diminution sensible des tarifs sur les liaisons avec le continent européen. *« Le principe de la libre prestation de services sur les routes intra-communautaires, mis en œuvre par le règlement du Conseil n °2408/92, a favorisé la concurrence entre les compagnies*

*aériennes et l'émergence de nouveaux services de transport*», notamment entre les Canaries et l'Espagne.

La réglementation communautaire, relative aux tarifs de transport et à l'accès au marché, a autorisé les Etats membres à imposer des obligations de service public sur les services aériens réguliers desservant une zone périphérique. Plusieurs exemples peuvent être cités concernant les liaisons entre la France et les DOM, entre le Portugal et Madère ou les Açores ainsi que les liaisons intérieures des régions (Guyane, Açores et Madère).

La libéralisation des prestations de service connaît ses limites : la concurrence élimine des transporteurs et le relèvement des prix se fait sentir de nouveau, par exemple aux Antilles. Le handicap permanent de l'élargissement reprend toute sa dimension.

- La réglementation des services de transport maritime tient également compte de la spécificité des régions ultrapériphériques. Le règlement n° 3577/92 prévoit ainsi la possibilité pour les Etats membres de conclure des contrats de service public avec des compagnies de navigation ou d'imposer des obligations de service public. Les contrats de service public existants peuvent demeurer en vigueur jusqu'à leur date d'expiration. Conformément aux orientations communautaires sur les aides d'Etat au transport maritime, les compensations financières versées aux compagnies auxquelles sont imposées des obligations de service public n'ont pas l'obligation d'être notifiées.

Mais, là aussi, il conviendrait de prévoir un contrôle transparent, et la vérification que le consommateur bénéficie réellement de l'aide publique accordée.

C'est pourquoi il apparaît urgent de mettre en place cette « Conférence paritaire » sur le coût du fret aérien et maritime, créée par la loi du 25 juillet 1994, mais non mise en place, faute de décret d'application.

*f) Les dispositifs favorisant la coopération régionale*

Les dispositions spécifiques favorisant la coopération régionale n'ont jusqu'à présent concerné que les départements français

d'outre-mer. L'idée de base consistait à mieux les intégrer dans leur environnement géographique et économique.

Mais rien ne s'oppose au développement du volet de coopération régionale pour les régions ultrapériphériques espagnole et portugaises dont l'essentiel des échanges commerciaux s'effectue avec leurs Etats.

Depuis 1989, la coopération régionale s'est concentrée sur les relations entre les départements français d'outre-mer, les pays et territoires d'outre-mer PTOM, et les pays ACP. A ce titre, les dispositions du titre IV du programme POSEIDOM complètent et confirment celles prises dans le cadre du titre XII de la convention de Lomé IV, avant le 29 février 2000, et de l'accord de partenariat ACP/Communauté européenne, après cette date, et du titre XII de la décision d'association des PTOM. Comme Lomé IV, l'accord de partenariat prévoit que les crédits concernés s'ajoutent aux crédits alloués aux pays ACP dans le cadre de l'accord et qu'une attention particulière sera accordée à l'accélération de la diversification économique, pour favoriser la complémentarité des productions, l'intensification de la coopération et du développement entre les Etats ACP mais aussi entre ceux-ci, les PTOM et les DOM.

Parmi les trois volets du titre « coopération régionale », celui de la consultation entre, d'un côté, les DOM, de l'autre, les Etats ACP, les PTOM et surtout la Commission, est le plus développé. En revanche, le deuxième volet, concernant les accords commerciaux régionaux, est presque inexistant. En ce qui concerne le troisième volet, des projets régionaux communs ont été mis en place dans le cas de la Réunion (dans le cadre de la Commission de l'Océan indien – COI), mais n'ont pas encore été établis dans le cas des départements français d'Amérique, malgré certaines tentatives.

Le développement des relations paraît limité à la fois par la modestie des fonds mis en place pour soutenir les projets et par la réticence de la France qui craint les conséquences de la libre circulation des personnes dans la zone caraïbe.

Des dispositions nouvelles, figurant aux articles 42 et 43 de la loi d'orientation sur l'outre-mer n°2000-1207 du 13 décembre 2000, devraient faciliter les rencontres directes des exécutifs régionaux et des responsables des pays dans leur aire régionale, voire permettre

l'adhésion des régions d'outre-mer, en tant que membres associés, aux organisations étrangères de leur environnement.

Enfin, il faut souligner l'existence de projets communs à deux ou plusieurs régions ultrapériphériques, notamment dans les secteurs des transports ou de la santé (accueil de médecins canariens à Madère par exemple). Mais ces projets de coopération interrégionale restent modestes au regard des potentialités.

Il est évident que faute de souplesse dans l'octroi de visas, faute de services aérien et maritime réguliers et fiables, faute de conventions fiscales..., la coopération interrégionale ne pourra pas prospérer, quand bien même elle est souhaitée, voire recommandée, par l'Europe (Annexe VII aux Accords de Lomé).

## **B. Un bilan d'ensemble qui fait ressortir une application sélective et incomplète des mesures**

La plupart des acteurs se sont intéressés à dresser le bilan des instruments communautaires et du développement économique et social des régions ultrapériphériques à la suite de la mise en place des programmes spécifiques. Ainsi, chaque Etat membre concerné a présenté en 1999 un mémorandum à la demande de la Commission et celle-ci, après avoir fait réaliser une étude sur le bilan des POSEI par des consultants extérieurs, a publié trois rapports sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du POSEIDOM, du POSEICAN et du POSEIMA pour la période 1992-1998<sup>(15)</sup>.

Les appréciations positives sur l'impact des politiques spécifiques méritent ainsi d'être nuancées.

### ***1) Un bilan globalement positif***

● Il semble, dans une première approche, que l'action de l'Union européenne a été globalement efficace. Les modulations des politiques communautaires n'ont pas mis en péril la cohérence du droit communautaire, comme certains ont feint de le craindre, et n'ont pas faussé les règles du marché commun malgré l'évolution

---

<sup>(15)</sup> Document COM (00) 790 final.

importante du contexte international sur la décennie (rôle accru du GATT puis de l'OMC, signature des nouveaux accords de Lomé,...).

De manière générale, les volets agricoles des POSEI ont permis de pallier certaines contraintes de production et d'améliorer les productions locales en termes qualitatif et quantitatif. Le taux d'accises réduit sur le rhum traditionnel a par exemple contribué au maintien de la filière canne-sucre-rhum. Les autres volets sectoriels des POSEI ont abordé des thèmes aussi divers que les zones franches, l'artisanat, l'énergie, l'environnement ou la coopération avec les espaces économiques voisins.

Dans certains cas toutefois, les conditions de production font que les aides sont insuffisantes pour rendre les produits compétitifs.

- Mais il est impossible de déterminer la part qui revient aux actions européennes et celle qui découle des efforts effectués par les Etats concernés ou les régions elles-mêmes dans le cadre des politiques nationales ou régionales.

Certaines actions comme celles à caractère structurel sont en effet liées puisqu'elles reposent sur le principe d'additionnalité des dépenses et supposent un cofinancement de la Communauté et des Etats voire de leurs collectivités. Les règlements de 1988 prévoient ainsi que, dans les régions d'objectif 1, le cofinancement communautaire ne peut excéder 75 % du coût total du projet et qu'il doit représenter au moins 50 % des dépenses publiques occasionnées par ce projet. Dans les nouveaux règlements de 1993, le taux de financement a été porté de manière exceptionnelle à 80 % dans les régions bénéficiaires du fonds de cohésion et même jusqu'à 85 % dans certaines régions ultrapériphériques.

Par ailleurs, le volet agricole des POSEI ne constitue qu'un aspect des aides européennes car il est complété par les crédits concernant certains OCM et les dotations nationales en faveur de certains producteurs (canne à sucre par exemple) qui peuvent représenter des montants annuels très importants.

Enfin, les aides nationales sont à la fois limitées et peu transparentes. L'Espagne éprouve des difficultés à soutenir les productions canariennes (tomate, tabac, vin), qui pourraient

entraîner des distorsions de concurrence avec celles des régions de la péninsule.

## 2) *Une application contrastée des mesures*

Plusieurs exemples montrent que ce bilan est plus contrasté et que les régions ultrapériphériques n'ont pas utilisé toutes les possibilités qui leur étaient offertes.

### *a) Les différences d'enveloppes financières entre les régions*

- Le rapporteur s'est tout d'abord interrogé sur les différences importantes entre les volumes financiers des programmes POSEI et s'est demandé ce qui pouvait les justifier.

Une première explication provient de la logique même de ces programmes, qui constituent davantage des catalogues de mesures fortement liées aux préoccupations locales qu'une politique globale cohérente : les POSEI apparaissent ainsi un peu « *figés* » dans le temps.

Ainsi, les RSA en faveur des Canaries et de Madère portent sur des produits finis, d'une valeur importante et qui intéressent directement la transformation des produits semi-finis par le secteur industriel local et la consommation, non seulement des habitants mais aussi des touristes<sup>(16)</sup>. Les biens proviennent en grande majorité de la Communauté, notamment des territoires métropolitains respectifs, espagnol et portugais.

A l'inverse, les RSA des départements français d'outre-mer ou des Açores concernent les matières premières en vue d'une transformation sur place et d'un soutien aux productions locales. Les biens finis ou semi-finis proviennent également de pays tiers et échappent donc au système des enveloppes de compensation.

---

<sup>(16)</sup> Les îles Canaries reçoivent près de onze millions de touristes par an et Madère, dont la population s'élève à 280.000 personnes, accueille 700.000 touristes par an.

### Montants financiers des programmes POSEI sur la période 1994–1999

(en millions d'euros)

	FEOGA–Orientation	FEOGA–Garantie			
		RSA	Autres aides	Total	Moyenne annuelle
Guadeloupe	76,86	-	-	-	-
Guyane	27,40	-	-	-	-
Martinique	67,92	-	-	-	-
Réunion	152,77	-	-	-	-
Total POSEIDOM	324,95	59,6	121	180,6	30,1 <sup>(1)</sup>
POSEIMA (Madère, Açores)	207,69	131,3	88,4	219,7	36,6 <sup>(2)</sup>
POSEICAN (Canaries)	148,83	623,5	81,7	705,2	117,5 <sup>(3)</sup>

<sup>(1)</sup> soit 38 % pour le RSA et 62 % pour les autres aides.

<sup>(2)</sup> soit 64 % pour le RSA et 36 % pour les autres aides.

<sup>(3)</sup> soit 88,4 % pour le RSA et 11,6 % pour les autres aides.

• Un autre exemple significatif des différences entre régions concerne les prêts individuels accordés par la Banque européenne d'investissement (BEI), aux institutions publiques dans la plupart des cas. La Commission a constaté que, sur la période 1994-1998, les DOM (pour 133 millions d'euros) ont eu relativement moins accès à ces prêts qui ont davantage bénéficié aux Canaries (248 millions d'euros) et à Madère (166 millions d'euros). De plus, deux régions françaises, la Martinique et la Guyane, n'ont pas bénéficié de ce dispositif. Ainsi, le montant des prêts par habitant dans les DOM est-il de trois fois inférieur à la moyenne des territoires de l'Union éligibles à l'objectif 1.

Comme les prêts de la BEI doivent être demandés, il est possible de s'interroger sur les raisons qui peuvent expliquer un tel décalage. Selon le rapport déjà cité de la Commission, l'une des premières raisons tiendrait à un effet d'éviction des dispositifs de financement remboursable par les fonds structurels (non remboursables) qui permettent de financer les mêmes infrastructures. Mais les financements accordés sur fonds structurels sont versés avec un tel retard que l'opérateur est souvent contraint de contractualiser un prêt relais coûteux. Cela obère considérablement le budget des groupements bananiers des Antilles, qui doivent faire

l'avance de l'aide compensatoire européenne, versée, en sa dernière fraction, avec plus de 18 mois de retard. (...)

De même, selon le groupe interservices de la Commission en charge des régions ultrapériphériques, l'accès des collectivités locales à d'autres sources nationales de prêts plus avantageux que ceux de la BEI est aussi à considérer. Là encore, le rapporteur doute de l'explication dans la mesure où les taux d'intérêt pratiqués dans les départements d'outre-mer sont la plupart du temps supérieurs de 3 à 4 points à ceux de métropole.

*b) La consommation des crédits européens*

• Les crédits inscrits au budget initial du FEOGA Garantie ont toujours été supérieurs aux dépenses finalement réalisées.

La Commission a ainsi estimé que sur la période 1993-1999 :

– dans les DOM, sur un budget initial moyen de 46 millions d'euros par an, les dépenses n'ont atteint que 31,2 millions d'euros ;

– aux Canaries, sur un budget initial moyen de 160 millions d'euros par an, les dépenses n'ont atteint que 116,5 millions d'euros ;

– aux Açores et à Madère, sur un budget initial de 49,3 millions d'euros par an, seuls 36,5 millions d'euros ont été réalisés.

Ces écarts s'expliquent par plusieurs raisons. En premier lieu, les estimations initiales pour calculer les montants des RSA et les aides aux productions agricoles sont difficiles à effectuer. De plus, les mesures ne sont pas toujours adaptées aux réalités régionales et les projets envisagés n'ont pas toujours pu être identifiés. Des difficultés sont apparues dans toutes les régions dans le fonctionnement du régime en raison des complexités administratives et des changements des habitudes de consommation.

Les différences de consommation des crédits s'expliquent également par le fait que les dernières statistiques ne prennent en compte que les dépenses réellement payées mais n'incluent pas par conséquent les crédits engagés sur des projets mais non encore versés. Une rectification des comptes *a posteriori* conduira sans

doute à réduire un peu l'écart entre crédits ouverts et dépenses réalisées.

*c) Les délais de paiement des crédits européens*

La faiblesse apparente dans les taux de consommation des crédits européens est sans doute à rapprocher des délais de paiement de ces crédits. Ceux-ci peuvent atteindre quelquefois dix-huit mois à deux ans dans les DOM, alors qu'ils semblent être plus courts dans les régions espagnoles et portugaises.

L'organisation administrative des transferts financiers est certainement en cause et mériterait d'être revue. La multiplicité des intervenants dans la chaîne financière et le rôle de l'Etat sont prépondérants pour expliquer la lenteur de versement des aides.

Ainsi, il suffit de lire l'instruction du 23 janvier 2001 prise conjointement par les ministères de l'Intérieur et de l'Economie et des finances pour la gestion du FEDER pour se rendre compte de la complexité de la mise en œuvre des actions cofinancées par les fonds structurels.

Le système de versement des aides pose également de nombreux problèmes. Ainsi, dans les DOM, les porteurs de projets reçoivent un acompte initial compris entre 5 et 10 % du montant de l'investissement. Les autres paiements, pouvant aller jusqu'à 95 %, n'interviennent qu'en remboursement, ce qui oblige les bénéficiaires à pré-financer l'essentiel des investissements alors que l'opération peut comporter en elle-même un risque pour l'entreprise surtout si l'accès au crédit est nécessaire et difficile.

Au contraire, il convient de signaler que pour accélérer le versement des aides directes aux producteurs, le gouvernement portugais se substitue souvent à l'Union européenne et procède à des avances aux gouvernements régionaux autonomes de Madère et des Açores. De même, les autorités locales dans les îles Canaries, dont les *Cabildos* de Tenerife et de la Grande Canarie (équivalents à des conseils généraux pour ces deux provinces), perçoivent les aides européennes du gouvernement autonome qui, lui-même, les reçoit du gouvernement espagnol sans que ces multiples étapes dans les transferts n'induisent un allongement des délais.

On pourrait alors imaginer un système qui combine le versement par l'Etat d'avances aux régions dans l'attente du remboursement par l'Union et la création d'une structure dans chaque région qui gérerait le pré-financement des programmes et à qui serait délégué le paiement effectif et direct des aides, le versement aux producteurs agricoles par exemple à travers les organisation professionnelles n'apparaissant pas optimal.

\*  
\* \*

**DEUXIEME PARTIE :**  
**LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 299§2 :**  
**UNE ETAPE DE LA PREPARATION DE L'AVENIR**

**I. LE NOUVEAU PLAN COMMUNAUTAIRE :  
UNE STRATEGIE ACTIVE SOUS IMPULSION  
POLITIQUE**

Les instances européennes ont estimé que la politique menée depuis dix ans en faveur des régions ultrapériphériques devait être poursuivie et perfectionnée afin de leur assurer un développement durable. C'est pourquoi, depuis deux ans, la mise en œuvre de l'article 299 § 2 fait l'objet d'une stratégie plus active de la Commission qui a permis d'engager un dialogue intense avec les Etats concernés et a abouti à la présentation d'un plan d'ensemble en faveur des régions ultrapériphériques.

**A. Le dialogue entre Etats membres et Commission européenne**

**1) *L'impulsion politique***

Le Conseil européen de Cologne de juin 1999 a demandé à la Commission de présenter un rapport sur les mesures destinées à mettre en œuvre le nouvel article 299 § 2. Celle-ci a tout d'abord sollicité les trois Etats membres, Espagne, France et Portugal, qui ont répondu par des mémorandums en 1999, les Gouvernements espagnol et portugais en novembre, le Gouvernement français dans un document du 10 décembre. Elle a alors formulé des propositions

dans un rapport du 14 mars 2000<sup>(17)</sup> qui a été adressé au Conseil et au Parlement européen, et transmis au Comité des régions et au Comité économique et social.

La première version de ce rapport, présentée en décembre 1999, avait été jugée « *catastrophique et manquant d'ambition* » par les commissaires des Etats concernés, Mme Loyola de Palacio et M. Michel Barnier, qui ont obtenu du Président de la Commission, M. Romano Prodi, un réexamen des premières propositions de la Commission.

En juin 2000, le Conseil européen de Feira, à la fin de la présidence portugaise, a invité la Commission a présenté des propositions appropriées et un calendrier de leur mise en œuvre tout en renvoyant l'examen des progrès réalisés lors du Conseil de Nice. Un calendrier indicatif des travaux a alors été établi par la Commission pour le second semestre de l'année 2000.

Constatant que les travaux de la Commission ne progressaient pas assez vite compte tenu du calendrier fixé, les représentants de la France n'ont pas ménagé leurs efforts pour intervenir : rencontres du Président de la République, M. Jacques Chirac, avec les présidents des régions ultrapériphériques, lettre du Premier ministre, M. Lionel Jospin, au Président de la Commission, interventions du commissaire Michel Barnier et des ministres français concernés. A la suite de ces interventions pendant la présidence française, la Commission a accéléré ses travaux et a présenté le 29 novembre 2000 un plan visant à améliorer les aides de l'Union européenne aux sept régions ultrapériphériques. Elle a par la même occasion publié trois rapports sur les progrès accomplis dans la mise en œuvre du POSEIDOM, du POSEICAN et du POSEIMA pour la période 1992-1998<sup>(18)</sup>.

L'élaboration du plan communautaire s'est effectuée en coopération avec les Etats membres et a bénéficié d'un véritable dialogue qui se poursuit actuellement. La Commission a examiné les demandes des Etats et a formulé ses propositions en ne retenant que certaines d'entre elles.

---

<sup>(17)</sup> Document COM (00) 147 final.

<sup>(18)</sup> Document COM (00) 790 final.

## 2) *Les demandes des Etats membres concernés*

### a) *L'amélioration des programmes POSEI*

● Les demandes contenues dans les mémorandums transmis en 1999 à la Commission par les trois Etats membres concernés visent essentiellement à :

– consolider et renforcer l'ensemble du volet agricole des POSEI, puis à améliorer le régime actuel ;

– assurer une couverture budgétaire suffisante pour la réforme des actions communautaires ;

– garantir la prise en compte des particularités de ces régions en ce qui concerne les organisations communes des marchés (OCM), notamment dans les secteurs de la banane, du sucre, de la banane et de la tomate. L'échéancier de l'OCM sucre au 30 juin 2001 fournit l'occasion d'adapter aux conditions spécifiques de production dans les DOM.

De façon plus détaillée, les demandes portent sur l'amélioration des régimes spécifiques d'approvisionnement (RSA), afin de :

– réviser la liste de produits éligibles et au-delà, inclure des produits non agricoles (ex : engrais, produits phytosanitaires, emballage...) ;

– réviser la méthode de calcul de façon à s'assurer que l'aide compense intégralement les surcoûts liés au transport et tienne compte de l'insularité ou de l'éloignement ;

– améliorer les conditions de réexportation vers des pays tiers et de réexpédition vers le reste de la Communauté des produits transformés à partir de manières premières ayant bénéficié des RSA.

Les demandes visent aussi l'amélioration des aides spécifiques aux productions locales pour moduler la PAC (adaptation des conditions d'éligibilité et des limites quantitatives, révision du niveau des aides complémentaires) et garantir la commercialisation des produits (amélioration de leur compétitivité, aide à leur commercialisation locale ou externe...).

- Le Gouvernement français pour sa part a regretté que le règlement du Conseil 1257/1999 du 17 mai 1999 abroge des dérogations jusqu'alors autorisées dans le cadre du POSEIDOM et ne prévoit la possibilité d'adaptations régionales qu'au travers d'un considérant du même règlement sans qu'aucune mesure à effet normatif ne prenne en compte la situation des DOM.

Il a demandé par ailleurs que :

- le dispositif actuel de financement communautaire soit maintenu au profit des forêts publiques compte tenu du statut des forêts dans les DOM ;

- soient maintenus le régime actuel d'octroi de mer et le statut fiscal dérogatoire avec taux réduits, et que soit prorogé au-delà du 31 décembre 2002 le régime fiscal applicable aux rhums traditionnels sur le marché français.

Il reste à la France à rappeler aux institutions européennes que la décision du Conseil de 1989 avait reconnu que l'octroi de mer est indispensable à l'économie locale des DOM à cause du différentiel de politiques sociales avec les Etats voisins, notamment de la Caraïbe, et à montrer que ce régime dérogatoire n'a pas modifié les décisions d'investissement des opérateurs européens ni favorisé uniquement les intérêts métropolitains.

Certes, il échet que la France rappelle à la Commission que la décision de 1989 a expressément prévu un rapport de la Commission, avant toute nouvelle initiative à l'encontre de l'octroi de mer. Mais il est important que les autorités françaises préparent d'ores et déjà un bilan de l'application du nouveau régime d'octroi de mer à partir de 1992 afin de justifier, d'une part les dérogations au principe fondateur de libre-échange de la Communauté, d'autre part leur prorogation au-delà de la date limite .

- Le gouvernement espagnol a demandé pour sa part :

- le maintien du régime fiscal propre ainsi que des exemptions au tarif douanier commun sur les importations de produits sensibles et ultrasensibles destinés à la consommation intérieure et la suspension totale des droits sur les marchandises devant être transformées dans la zone franche de la Grande Canarie ;

– un meilleur accès des régions ultrapériphériques aux initiatives communautaires notamment dans le cadre du PCRD ou des télécommunications.

Le rapporteur reviendra sur cette demande lors de l'exposé des propositions de la Commission.

• Le gouvernement portugais estime que la réussite des politiques communautaires dépend du respect de certains principes comme la permanence des aides (avec un réexamen tous les trois ans), la stabilité du financement des mesures, la prise en compte du critère de l'ultrapériphérie à tous les niveaux d'application des politiques communautaires ou le partenariat entre les instances européennes, les Etats concernés et les régions. Il souhaite que les critères d'éligibilité soient modifiés en ce qui concerne les programmes de recherche et développement technologique, d'environnement, d'énergie ou de tourisme.

*b) L'harmonisation des mesures structurelles et des programmes horizontaux*

D'une part, les Etats ont regretté que certains domaines, constituant des préoccupations spécifiques comme les risques naturels, les mises aux normes environnementales ou le logement social, soient exclus du champ d'éligibilité du FEDER ou soient pris en compte de manière incertaine. Ils ont souhaité par ailleurs harmoniser le taux maximal d'intervention des concours communautaires en le fixant à 85 % pour l'ensemble des régions ultrapériphériques et modifier les critères d'intervention des fonds structurels pour rechercher une cohérence avec le FED dans le cadre de l'insertion régionale des régions ultrapériphériques.

D'autre part, en rappelant que l'accès aux programmes communautaires horizontaux était malaisé en raison de l'éloignement, les mémorandums ont insisté sur la nécessité d'adapter les critères d'application et sur le renforcement de l'assistance technique pour la mise en œuvre des programmes *COST* ou *EUREKA* en matière de recherche, *SAVE* ou *THERMIE* dans le domaine de l'énergie, *LIFE* pour la politique de l'environnement, *SOCRATES* pour les activités relatives à l'éducation, *LEONARDO* pour la formation professionnelle ou *TEMPUS* en faveur de la mobilité dans l'enseignement supérieur.

### 3) *Les axes privilégiés du plan communautaire*

Le plan de la Commission se propose d'intensifier les mesures tournées vers les secteurs traditionnels de production, de diversifier l'activité économique et de renforcer les relations des régions ultrapériphériques avec leur environnement géographique.

#### *a) Les actions en faveur des productions traditionnelles : agriculture et pêche*

S'appuyant sur les études réalisées par des consultants extérieurs, la Commission a présenté les rapports de mise en œuvre, de 1992 à 1998, des volets agricoles des trois POSEI, et les a assortis des propositions de modifications des règlements qui s'avèreraient justifiées, tout en restant dans le cadre des crédits prévus par les perspectives financières de l'Agenda 2000.

- La Commission n'a pas cependant souhaité répondre favorablement à chaque demande spécifique des Etats membres mais a préféré prolonger en les adaptant les logiques des systèmes en vigueur, qu'il s'agisse des régimes spécifiques d'approvisionnement ou des aides spécifiques.

D'une part, s'agissant des RSA, elle a accepté d'étudier la liste des produits couverts, compte tenu de l'évolution des besoins constatés, de même que les quantités de produits destinés à couvrir les besoins locaux et les conditions du régime lors de la transformation des produits. Elle a ainsi élargi la liste à certains intrants en vue par exemple de favoriser les productions traditionnelles d'élevage (cas des tourteaux ou de la luzerne).

D'autre part, à partir d'expériences réussies, elle a aménagé les mesures agricoles qui s'étaient révélées inadaptées ou n'avaient pas donné les résultats escomptés (élevage laitier et bovin aux Canaries et à Madère) et a reconduit les soutiens temporaires pour mieux répondre à des problèmes locaux (élevage bovin à la Martinique et à la Réunion, production de conserves d'ananas à la Martinique). Elle a ajouté un programme d'aides à l'amélioration de la situation phytosanitaire dans les DOM et autorisé l'octroi d'aides structurelles aux exploitations agricoles (cas du secteur des fruits et légumes aux Canaries).

Au-delà du volet agricole des POSEI, les productions locales seront, au titre de production communautaire, concernées par les réformes des OCM relatives au riz, au sucre et à la banane.

- La Commission a souhaité que les demandes relatives aux dérogations structurelles soient examinées au niveau des documents uniques de programmation (DOCUP) afin de vérifier les spécificités à prendre en compte et les solutions qu'il convenait d'y apporter.

- En ce qui concerne le secteur de la pêche, la Commission a engagé un processus de réflexion dans la perspective de l'échéance 2002. Elle a indiqué qu'elle procéderait à un examen de la situation dans les différents volets de la politique commune de la pêche, compte tenu des mesures déjà adoptées, et qu'elle proposerait non seulement des adaptations des mesures en vigueur mais aussi de nouvelles mesures concernant les régions ultrapériphériques.

Dans le cas du régime de compensation des surcoûts vérifiés dans l'écoulement de certains produits de la pêche, et à la suite de l'évaluation de ce régime au cours de l'année 2000, la Commission a estimé que la proposition relative à la possibilité de réexpédier les produits ayant bénéficié d'un régime de suspension temporaire de droits à l'importation nécessitait un examen approfondi au vu de l'importance de l'activité, des quantités débarquées et du fait que les produits prévus dans le régime couvrent un large éventail d'espèces. Enfin, en matière de politique de conservation et de gestion des ressources halieutiques, elle a indiqué que les possibilités de financement dépendraient de l'enveloppe financière globale.

*b) Le développement et la cohésion à travers les fonds structurels*

Le deuxième volet privilégié par la Commission vise à relancer l'activité économique par la diversification, la valorisation d'autres activités et l'attrait d'investissements. Pour cela, il lui paraît tout d'abord essentiel de coordonner l'action des instruments communautaires, d'adapter les fonds structurels, de modifier les règles relatives aux aides d'Etats et de rechercher les instruments les plus adaptés dans le domaine fiscal.

C'est ainsi que la Commission a étudié les demandes concernant l'octroi de mer et le régime applicable au rhum

traditionnel (DOM), l'APIM<sup>(19)</sup> (Canaries), certains taux réduits concernant la TVA (Madère) ou le fuel (Açores), et a examiné les demandes qui ont été adressées, y compris celles visant le maintien des exonérations tarifaires à l'importation de produits industriels sensibles et ultrasensibles (Canaries).

Pour les instances communautaires, les mesures comme l'octroi de mer sont incompatibles avec les règles communautaires en ce qu'elles s'assimilent à des taxes « *à effet équivalent à des droits de douane* », contredisant ainsi l'ouverture des frontières et le principe de libre circulation des marchandises. C'est pourquoi des dates limites ont été fixées pour des systèmes considérés comme transitoires. La disparition de l'APIM a été programmée pour le 31 décembre 2000 mais, comme nous le verrons, la Commission a été contrainte de proposer la prorogation de la mesure. L'octroi de mer a été autorisé jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2003. Mais il faut insister sur le fait que, préalablement à toute décision de suppression, la Commission doit présenter un rapport au Conseil, lequel rouvrira la négociation.

Pour la période 2000-2006, les nouveaux documents uniques de programmation (DOCUP) mettent l'accent sur la cohésion sociale et le développement durable à travers la création d'emplois, la valorisation de l'identité de chaque région, l'aménagement équilibré des territoires et une meilleure insertion régionale. Les actions proposées concernent notamment :

– la conquête ou la reconquête des clientèles touristiques dans les DOM (création d'hébergements, valorisation de sites),

– la maîtrise des ressources en eau (consommation, assainissement, irrigation),

– les filières de pêche (renouvellement des flottilles, production aquacoles, infrastructures portuaires),

– la formation professionnelle (réseaux de formation, équipements) et le dialogue social (politiques urbaines, lutte contre l'exclusion),

---

<sup>(19)</sup> *Arbitrio a la producción e importación.*

– la gestion et la protection du patrimoine naturel soumis aux pressions démographiques (aménagement de sites, prévention des pollutions domestiques et industrielles).

Des indicateurs ont été définis pour chiffrer les objectifs à atteindre au bout de la période de programmation dans huit domaines : environnement productif des entreprises, tourisme, agriculture, pêche, ressources humaines, environnement et cadre de vie, transports et échanges, coopération régionale.

*c) La coopération interrégionale*

Le troisième volet proposé par la Commission concerne l'environnement international des régions ultrapériphériques et la coopération régionale. La proximité de pays en développement, bénéficiant pour la plupart d'accords avantageux avec la Communauté, et la nature similaire des productions posent aux régions ultrapériphériques, du fait des écarts de salaires et de protection sociale, des problèmes de concurrence interne sur leur marché et de compétitivité dans le reste de l'Union. En même temps, ces régions se trouvent à proximité de blocs régionaux dont elles font géographiquement partie ou avec lesquels elles ont tissé des liens historiques. Comme pour compliquer à plaisir, les départements français d'Amérique sont les seuls territoires francophones d'Amérique et de la Caraïbe, hors Haïti,

La coopération régionale entre les régions ultrapériphériques d'un côté, et les pays ACP et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM) d'autre côté, constitue une priorité affichée dans l'initiative INTERREG III volet « B » pour la période 2000-2006. Singulièrement, dans la Caraïbe, il est urgent de briser l'isolement des DFA, de favoriser leur rencontre avec les Etats voisins de plus en plus tournés vers le continent américain.

Pour la Commission, les actions futures de l'Union européenne dans ce domaine suivront donc deux lignes principales :

– la coopération régionale entre les régions ultrapériphériques, les pays ACP et les PTOM devrait se réaliser par une action simultanée, d'une part du Fonds européen de développement régional, d'autre part du Fonds européen de développement, ainsi

que d'autres moyens financiers mobilisés dans le cadre d'accords de coopération et d'association.

– concernant l'environnement international, il conviendra d'effectuer une analyse de l'impact sur les régions ultrapériphériques du nouvel Accord de Partenariat ACP-Union européenne, afin de définir le cas échéant des mesures compensatoires pour les producteurs des régions ultrapériphériques.

Dans la mise en place d'aménagements locaux d'ouverture réciproque des marchés, la Communauté doit respecter les obligations prises dans le contexte de l'Organisation mondiale du commerce. A première vue, une différenciation entre le régime commercial appliqué par les régions ultrapériphériques et celle appliquée par la Communauté elle-même semble incompatible avec l'intégrité et la cohérence de l'union douanière. En même temps, chaque préférence commerciale accordée au commerce d'un pays avoisinant des régions ultrapériphériques, en l'absence d'un accord d'intégration économique au sens de l'OMC, devrait être considérée comme incompatible avec le principe fondamental de non-discrimination de l'OMC, si la même préférence n'est pas aussi accordée au commerce de tout autre partenaire commercial, membre de l'OMC.

C'est le lieu de rappeler encore que l'Union européenne a l'impérieux devoir de faire observer que le jeu du libre-échange et les règles de l'OMC qui en découlent sont faussés par la violation éhontée, banalisée, des normes de l'Organisation internationale du travail. Ces normes sont importantes au point que, non sans hypocrisie, les 34 pays de l'hémisphère américain qui, sous la houlette des Etats-Unis, ont créé la zone de libre-échange des Amériques, ont inclus dans leur Déclaration de Buenos Aires du 7 avril dernier cette profession de foi : « ...*Nous réitérons que l'un de nos objectifs est ... d'assurer, conformément à nos lois et règlements respectifs (sic) le respect et la promotion des droits des travailleurs, tout en renouvelant notre engagement de respecter les normes fondamentales du travail internationalement reconnues, et en reconnaissant que l'Organisation internationale du travail est l'organisme compétent pour établir et s'occuper de ces normes fondamentales du travail... ».*

## **B. Les conséquences normatives des adaptations proposées**

Plusieurs adaptations sont proposées dans le plan de la Commission, les premières dans un objectif structurel, les autres en vue de refondre les programmes POSEI.

### *1) Les adaptations proposées dans le domaine structurel*

• La première adaptation concerne les plafonds établis pour la **participation des fonds structurels**. Il s'agit :

– d'une part, pour l'ensemble des régions ultrapériphériques de fixer la participation maximum des fonds communautaires à un taux de 85 % du coût total éligible. Cette disposition est également étendue aux « îles périphériques grecques qui subissent un handicap du fait de la distance ». Elle aligne ainsi les mesures dans toutes les régions ultrapériphériques appartenant à un Etat membre couvert ou non par le fonds de cohésion. Jusqu'à présent, seules les régions espagnoles et portugaises pouvaient bénéficier d'un taux maximal de 85 %, les quatre DOM se voyant appliquer le taux maximal normal de 75 % ;

– d'autre part, de relever de 35 à 50 % du coût total le taux maximum pour la participation des fonds communautaires aux investissements dans les petites et moyennes entreprises.

• La deuxième adaptation vise les plafonds fixés dans le règlement concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, pour l'intervention publique en vue des investissements dans les exploitations agricoles, ainsi que le soutien accordé au maintien et au développement des fonctions économiques, écologiques et sociales des forêts dans les zones rurales.

La Commission propose pour l'ensemble des régions ultrapériphériques :

– de relever de 50 à 75 % le niveau maximal de **l'aide publique** exprimée en pourcentage du volume d'investissement éligible dans les exploitations agricoles à dimension économique

réduite, étant donné que ce sont les Etats qui définissent la dimension économique réduite ;

– de relever de 50 à 65 % le niveau maximal de **l'aide publique** exprimée en pourcentage du volume d'investissement éligible pour les investissements dans des petites et moyennes entreprises de transformation et de commercialisation de produits agricoles provenant de la production locale et qui relèvent de secteurs définis. Ce taux suppose donc à la fois un autofinancement d'au moins 35 % de la part de l'investisseur et un cofinancement de l'Etat à hauteur de 5 % ;

– d'étendre le soutien financier communautaire pour les forêts et les surfaces qui sont la propriété de particuliers, de leurs associations, ou de communes ou de leurs associations, aux forêts et surfaces qui sont la propriété d'une collectivité publique, qu'elle soit locale, régionale ou nationale. Cette mesure est capitale pour la Guyane et la Réunion. Dans le premier cas, la forêt relève d'un régime départemental domanial (la forêt appartient au département mais sa gestion est confiée à l'Etat). La forêt guyanaise relève du domaine privé de l'Etat.

● La troisième adaptation est relative aux taux d'intervention de l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP).

La Commission propose d'ajuster les limites applicables à l'IFOP pour certaines catégories de régions relevant de l'objectif 1, à l'exception des limites relatives aux aides au renouvellement et à modernisation des flottes de pêche. Ainsi, le taux maximum de financement communautaire pour les projets collectifs de pêche côtière ou les aides aux organisateurs de producteurs passerait de 75 à 85 %. De même, la participation des fonds communautaires serait relevée de 35 à 50 % pour les aides à l'aquaculture, la transformation et la commercialisation.

Il s'agit donc principalement d'un alignement technique entre le règlement relatif aux fonds structurels et le règlement IFOP.

## 2) *La réforme des POSEI*

• Le rapporteur ne souhaite pas évoquer, article par article, les propositions contenues dans les trois POSEI. Celles-ci sont par moment extrêmement détaillées, précisant les montants d'aides forfaitaires à l'hectare pour tel type de production ou les quantités maximales qui bénéficieront de ces aides. Voici à titre d'exemples les principales productions ou commercialisation qui bénéficieront de mesures :

– fruits, légumes, fleurs et plantes vivantes, vin à Madère et aux Açores ; cheptel de jeunes bovins mâles, vaches allaitantes, production de lait, de pomme de terre, filière canne-sucre-rhum, osier à Madère ; ananas, betterave à sucre, collecte de tabac, chicorée et thé aux Açores ;

– fruits, légumes, fleurs et plantes vivantes, poivres et piments, vanille verte, huiles essentielles, filière canne-sucre-rhum, animaux de race pure ou de race commerciale (viande, lait) dans les DOM ; riz en Guyane, ananas en Martinique,

– animaux de race pure ou de race commerciale (jeunes bovins, lait de vache, brebis), fruits, légumes, fleurs et plantes vivantes, tubercules alimentaires, vin, pomme de terre, tabac, miel aux Canaries.

La Commission a également proposé de simplifier la gestion des régimes et améliorer leur transparence, par exemple en s'attribuant la compétence de réviser les listes des produits couverts par les RSA.

• Enfin, dans un souci d'uniformité, la Commission propose d'aligner les régimes POSEIMA et POSEICAN en matière de viande bovine sur le régime en vigueur dans les DOM, en modifiant les annexes au règlement (CE) 1254/1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine .

### 3) *Les textes devant être modifiés*

• Les adaptations envisagées nécessitent de modifier de nombreux règlements adoptés par le Conseil :

1) le **règlement (CE) n° 1260/1999** du 21 juin 1999<sup>(20)</sup> portant dispositions générales sur les fonds structurels, notamment l'article 29, paragraphes 3 point a et 4 point b ;

2) le règlement (CE) n° 1257/1999 du 17 mai 1999<sup>(21)</sup> concernant le soutien au développement rural par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et modifiant et abrogeant certains règlements.

Comme il est apparu préférable à la Commission d'insérer les réformes envisagées dans le cadre des règlements qui établissent déjà des mesures spécifiques concernant certains produits agricoles et qui prévoient des mesures dérogatoires en matière structurelle, les modifications visent trois règlements concernant respectivement les DOM, les Açores et Madère, les Canaries :

– le **règlement (CEE) n° 3763/91** du 24 décembre 1991 portant mesures spécifiques concernant certains produits agricoles en faveur des départements français d'outre-mer ;

– le **règlement (CEE) n° 1600/92** du 15 juin 1992 relatif à des mesures spécifiques concernant certains produits agricoles en faveur des Açores et de Madère ;

– le **règlement (CEE) n° 1601/92** du 15 juin 1992 relatif à des mesures spécifiques concernant certains produits agricoles en faveur des îles Canaries.

3) le **règlement (CE) n° 2792/1999** du 17 décembre 1999 définissant les modalités et conditions des actions structurelles de la Communauté dans le secteur de la pêche ;

4) Parallèlement, la Commission propose une révision de l'ensemble des trois règlements POSEI et une intégration des modifications relatives aux dérogations structurelles en vue d'une

---

<sup>(20)</sup> Basé sur l'article 161 du traité.

<sup>(21)</sup> Dont la base juridique est l'article 37 du traité.

codification unique. Sont ainsi proposés **trois règlements portant mesures spécifiques concernant certains produits agricoles** en faveur des Açores et de Madère, des îles Canaries et des départements français d'outre-mer.

5) Enfin, la Commission propose de modifier le **règlement (CE) n° 1254/1999** portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine.

Les propositions de textes modifiant les règlements n°1260/1999, 3763/1991, 1600/1992, 1601/1992 et 2792/1999 constituent le document **E 1631**.

Les propositions de textes modifiant les règlements POSEI et le règlement n° 1254/1999 constituent le document **E 1647**.

Ce sont donc bien au total neuf documents que prévoit, dans une première étape, le plan communautaire du 29 novembre 2000 en faveur des régions ultrapériphériques.

• Mais d'autres propositions de la Commission au Conseil concernant des dispositions tarifaires (prorogation de l'APIM canarien et du régime fiscal du rhum dans les DOM, réduction des taux d'accises de rhums et liqueurs à Madère) doivent compléter ce plan. Il en est ainsi de la proposition de règlement du Conseil relatif à l'application des dispositions du droit communautaire aux Iles Canaries [COM (01) 76/document **E 1686** remplaçant le document COM (00) 891 final/document **E 1643**] ou de la proposition de règlement du Conseil étendant la date d'application des règlements n°3621/92 et 527/96 portant suspension temporaire des droits autonomes du tarif douanier commun lors de l'importation de certains produits aux Canaries [COM (00) 858 final/document **E 1642**]

En retard par rapport au calendrier prévisionnel présenté au Conseil par le Président de la Commission, M. Roman Prodi, en décembre dernier, et en raison de la difficulté de certaines négociations, tous ces textes n'ont été soumis au comité des

représentants permanents (*Coreper*) qu'en avril et mai 2001. Le Conseil ne sera donc pas en mesure de statuer sur les propositions de règlement avant fin mai ou début juin dans la mesure où le Parlement européen n'aura pas rendu son avis avant cette date.

## **II. LES INTERROGATIONS SUR L'APPLI- CATION DE L'ARTICLE 299 § 2**

Au-delà de la satisfaction de voir prises en compte un certain nombre de recommandations des Etats membres, et plus particulièrement de la France en faveur des DOM, force est de constater que les propositions de règlements ne répondent pas complètement aux souhaits des régions ultrapériphériques.

Certaines insuffisances du plan communautaire pourront être réglées par la négociation qui se poursuit entre les institutions européennes et les Etats membres. D'autres posent en fait la question plus générale de l'application de l'article 299 § 2 du traité d'Amsterdam et appellent, de la part de la Délégation pour l'Union européenne, une prise de position quant à son interprétation.

### **A. Les lacunes des mesures proposées dans le plan communautaire**

Au-delà de l'appréciation globalement positive que l'on peut porter au plan de la Commission, plusieurs interrogations peuvent être soulignées dans les propositions formulées.

#### ***1) Le montant des enveloppes budgétaires***

Au cours des réunions des services et des groupes de travail du Conseil, certains Etats membres ont exprimé un certain agacement face au plan communautaire. Les réticences les plus accentuées portent sur les conséquences budgétaires des mesures envisagées, en particulier dans le cadre des volets agricoles des POSEI. Se fondant sur les perspectives de l'Agenda 2000 et les engagements pris quant au financement de la politique agricole commune, certains Etats, comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne, ont d'ores et déjà désapprouvé l'augmentation de l'enveloppe budgétaire consécutive

aux nouvelles propositions et ont annoncé qu'ils resteraient vigilants quant à leur mise en œuvre.

Au contraire, les trois Etats concernés par les régions ultrapériphériques ont estimé les propositions financières insuffisantes sur certains points. L'organisation d'un débat budgétaire sur l'impact financier des POSEI, en mars dernier, aurait d'ailleurs pu pénaliser les trois Etats membres et particulièrement la France, si aucune solution de compromis n'avait pu être trouvée.

#### EVOLUTION PROGRAMMEE DES DEPENSES DES POSEI

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
RSA sans évolution	112	106,3	103,7	103,7	103,7	103,7
RSA avec réforme du régime	121	118,4	115,8	115,8	115,8	115,8
dépense supplémentaire	8,9	12,1	12,1	12,1	12,1	12,1

autres mesures des POSEI sans évolution	45,5	45,5	45,5	45,5	45,5	45,5
autres mesures avec réforme	52,5	75,6	79,8	84,1	88,5	88,5
dépense supplémentaire	7	30,1	34,3	38,6	43,1	43,1

total POSEIDOM	29,8	38,7	39,9	41,2	42,3	42,3
total POSEICAN	105,6	115,7	115,5	117,1	119,1	119,1
total POSEIMA	38,1	39,6	40,2	41,6	43	43
total sans évolution	157,5	151,7	149,2	149,2	149,2	149,2
total avec réforme du régime	173,5	194	195,6	199,9	204,4	204,4
dépense supplémentaire	16	42,2	46,5	50,8	55,2	55,2

La présentation par les services de la Commission a quelquefois manqué de « *fair play* » dans l'affichage de la progression des crédits. La Commission a raisonné en matière de stabilisation financière et n'a pas toujours pris la mesure des difficultés budgétaires dans l'application des programmes ou de la suppression au 31 décembre 2000 de mesures qui ne seront pas renouvelées. Selon les services français, se pose par ailleurs un problème dans le montant du budget pour l'année 2001, l'échéancier

des POSEI prévoyant une somme inférieure à celle figurant dans le budget déjà voté pour le même exercice.

L'un des arguments les plus pertinents pour les détracteurs de l'augmentation des crédits européens repose sur la faiblesse de la consommation des crédits votés au cours de la période 1994-1999. Même si de nombreux facteurs expliquent le décalage dans la consommation des crédits et même si la situation s'est améliorée, le niveau actuel proposé par la Commission correspond en fait aux dépenses effectuées au cours du dernier exercice connu (38,3 millions d'euros en particulier pour les départements français d'outre-mer).

## 2) *La continuité des dispositifs*

L'une des plus importantes difficultés de la réforme en cours porte sur la continuité des régimes spécifiques, car, de manière essentielle, se pose la question de la date à laquelle les nouveaux dispositifs plus avantageux entreront en application, dans la mesure où les règlements d'application ne sont pas encore pris par la Commission. La rétroactivité de l'entrée en vigueur des nouveaux programmes est nécessaire si on veut assurer la continuité des aides, en particulier pour celles qui ne relèvent pas d'une logique structurelle. La Commission s'était d'ailleurs engagée, dans son rapport du 14 mars 2000 déjà évoqué, à éviter toute rupture dans la continuité des mesures.

Durant la période intermédiaire, les Etats concernés ont mis en place un système d'avances pour assurer la continuité des dispositifs sur la base des anciennes mesures. La Commission a déjà fait savoir qu'elle ne rembourserait pas les sommes ainsi engagées par les Etats, même dans le cas de la prorogation des mesures existantes.

En ce qui concerne les DOCUP et les mesures structurelles des POSEI, il aurait été souhaitable que la réforme bénéficie d'une rétroactivité au 1er janvier 2000 dans la mesure où le nouveau plan 2000-2006 est d'ores et déjà adopté. La question reste plus ouverte pour les aides spécifiques, même si les effets de la discontinuité seront gênants, car il est peu vraisemblable que la Commission accepte une mise en application des nouveaux taux à la date du 1er janvier 2000. Le choix du 1er janvier 2001 pour la mise en

application des mesures pourrait constituer une solution de compromis.

L'une des conséquences les plus négatives du retard pris pour mettre en œuvre la réforme est l'attentisme des opérateurs qui attendent la mise en application des nouvelles mesures avant d'effectuer leurs investissements, dans l'incertitude où ils sont placés sur la nature du régime qui leur sera appliqué. Il semblerait que, dans certains cas, ces opérateurs soient dissuadés de déposer leurs dossiers. Il est en effet assuré que les dossiers déposés au comité local d'appréciation, avant la date d'application des nouveaux règlements, ne pourront bénéficier que des anciens taux.

### 3) *La réforme de certains dispositifs*

#### a) *Le cas de l'IFOP*

Au cours de la négociation, le Gouvernement français a fait part à la Commission de ses inquiétudes quant au contenu du projet de règlement définissant les modalités et conditions d'actions structurelles dans le secteur de la pêche.

Le document proposé donne satisfaction en ce qui concerne les aides communautaires en faveur des programmes de recherche halieutique et d'évaluation des ressources. Par contre, l'état des flottilles artisanales de pêche dans les DOM nécessite une modernisation. Ainsi la France a présenté une demande concernant la flottille de la Réunion en particulier pour les bâtiments de 12 à 16 m, afin de permettre aux pêcheurs de cette île de mieux affronter la compétition internationale. Mais les règlements actuels n'y sont pas favorables.

La direction de la Pêche refuse d'envisager une modification des quotas d'énergie (la modernisation des flottilles suppose une remotorisation donc une augmentation de la puissance des navires). La crainte ouvertement exprimée par la Commission est celle, d'une part d'une exploitation excessive des ressources halieutiques, d'autre part d'un détournement des aides, les navires nouvellement construits dans les régions ultrapériphériques grâce aux aides communautaires pouvant se retrouver sur les côtes européennes. Les déclarations expresses du Gouvernement français, qui s'est engagé à

prendre toutes mesures pour interdire de tels agissements, n'ont pas convaincu la Commission dont la position reste intransigeante.

b) *Les POSEI*

En réponse aux propositions de la Commission, le Gouvernement français a présenté un certain nombre de remarques.

En ce qui concerne le régime spécifique d'approvisionnement, pour combler l'écart entre le volume de céréales d'origine communautaire éligibles au RSA (157 000 tonnes) et la consommation dans les DOM (évaluée à près de 225 000 tonnes), il est par exemple demandé que l'exemption des droits à l'importation bénéficie aux produits originaires des pays tiers. Par ailleurs, notre pays sollicite le retrait des *sons de froment* de la liste des produits bénéficiant du RSA pour rester conforme aux accords conclu avec les pays ACP.

Les demandes concernant les mesures relatives aux productions locales visent des dispositions catégorielles, entre autres :

– la revalorisation de la limite de certains volumes annuels pour assurer l'écoulement des récoltes de riz ou d'ananas ;

– l'importation de jeunes bovins mâles destinés à l'engraissement et à la consommation locale ;

– la cohérence entre le projet de règlement POSEIDOM et l'OCM-riz sur la possibilité de non-application du gel des terres en Guyane ;

– le prolongement de l'aide aux interprofessions de l'élevage au-delà de ce qui est actuellement prévu (année 2005).

Ces demandes présentées par le Gouvernement français dans le cadre de la négociation actuelle sont somme toute mineures et ne devraient conduire qu'à des rectifications des propositions de la Commission.

#### 4) *Les incertitudes quant à certaines définitions*

Les projets de modification de règlements du Conseil font référence à deux notions qu'ils ne définissent pas et qui sont relatives aux petites exploitations agricoles et aux PME-PMI.

- Dans le premier cas, les services de la Commission ont indiqué qu'ils renvoyaient aux Etats concernés la définition des petites exploitations agricoles. Il reviendra donc aux services français (ministère de l'agriculture et secrétariat d'Etat à l'outre-mer) de tenir compte des spécificités locales dans l'appréciation de cette définition et d'intégrer des critères visant non seulement les surfaces mais également les résultats économiques des exploitations.

- Le second cas est plus délicat à régler dans la mesure où la Commission a déjà défini pour les PME-PMI européennes des critères de chiffre d'affaires, d'effectifs et d'indépendance financière : le capital ne doit pas être détenu à plus de 25 % par une entreprise qui ne satisfait pas elle-même aux critères (chiffre d'affaires inférieur à 170 millions de francs, effectif maximal de 250 personnes).

Ces critères ne correspondent pas aux particularismes des régions ultrapériphériques et à l'étroitesse des marchés locaux. Les PME-PMI des DOM, qui satisfont aux critères de nombre de salariés et de chiffre d'affaires (ce sont même dans la plupart des cas de très petites entreprises), sont souvent adossées à des groupes sans le soutien desquels elles n'auraient pas pu se créer ou se développer. Cette situation n'est pas seulement due à l'étroitesse du marché et à la quasi impossibilité de développement des PME-PMI ; elle tient aussi à la stratégie des groupes européens qui prennent une participation dans les entreprises locales afin de diffuser leur marque.

Les PME-PMI ont donc tendance à être exclues du bénéfice des mesures en leur faveur alors qu'elles constituent souvent les entreprises les plus dynamiques. De plus, l'application des critères pourrait avoir des effets paradoxaux, soit en incitant les groupes à ne plus soutenir la PME-PMI puisque leur participation empêche celle-ci de bénéficier d'une aide, soit de défavoriser la PME-PMI dans sa recherche de nouveaux capitaux.

Il semblerait que cette difficulté, particulièrement importante dans les DOM pour l'industrie agro-alimentaire et la filière sucre-rhum, soit moins sensible dans les régions espagnole et portugaise.

La France a demandé à la Commission de renoncer au critère d'indépendance financière et au taux maximal de 25 % pour les PME-PMI dans les DOM. Les services de la Commission n'ont pas répondu favorablement à la demande de révision de ce taux qui constitue une mesure générale, fruit d'une longue négociation antérieure entre les Etats membres. Cette réponse négative va à l'encontre même de l'esprit, voire de la lettre, de l'article 299 § 2 du Traité qui trouve, ici, toute sa justification. On ne peut définir les PMI et les PME de manière identique sur le continent européen et dans les régions ultrapériphériques. Les handicaps permanents de celles-ci, très réels et reconnus, appellent, en l'occurrence, l'adaptation adéquate.

## **B. Les divergences sur l'application de l'article 299 § 2**

Malgré la reconnaissance de la notion d'ultrapériphérie dans le traité et alors que le Conseil européen a toujours montré jusqu'ici sa préoccupation à l'égard des sept régions ultrapériphériques, l'article 299 § 2 n'est pas lu de manière identique par les différents acteurs. Les divergences apparues dans l'interprétation du texte apparaissent d'autant plus gênantes qu'elles ont des conséquences sur la procédure communautaire et qu'elles reflètent des conceptions opposées.

### ***1) Les conséquences d'une lecture différente de la base juridique***

#### ***a) Des divergences d'appréciation plus conceptuelles qu'il n'y paraît***

• Les trois Etats membres et leurs régions ultrapériphériques considèrent que le nouveau dispositif constitue un outil d'ouverture automatique à des dérogations et que la justification du recours à l'article 299 § 2 du traité repose sur la permanence des handicaps structurels dont souffrent ces régions. L'insularité voire le caractère archipélagique, l'exiguïté du territoire, l'éloignement du centre

d'intérêt économique, la faiblesse du marché intérieur ne sont pas susceptibles de disparaître. Les dérogations se justifient par des handicaps permanents qui appellent des aides permanentes.

Les gouvernements autonomes des régions espagnole et portugaise concernées souhaitent que les propositions de textes communautaires se fondent de manière exclusive sur cet article, qui constitue une base juridique solide, conforme à la réalité, et que le traité d'Amsterdam considère beaucoup plus adaptée que l'ancien article 227 § 2 du traité de Rome. Ils s'étonnent donc de ne pouvoir bénéficier d'un traitement spécifique au moins tout le temps que les régions ultrapériphériques n'ont pas rattrapé le niveau moyen de l'Union et, plus encore, d'avoir à justifier le caractère dérogatoire des mesures en leur faveur, quand la dérogation est posée en principe dans l'article 299 § 2.

Les gouvernements régionaux et les Exécutifs régionaux ne comprennent pas que l'Europe admette l'existence de handicaps, reconnaisse la permanence de ces handicaps et ne tire pas les conséquences logiques de ces handicaps permanents. Il est vrai que la spécificité des régions oblige à accorder des aides dans des secteurs excédentaires au niveau de l'Union européenne comme ceux du lait ou de la viande bovine. Mais ce n'est pas une fiction. C'est une réalité et un besoin.

Leur crainte majeure est liée à l'élargissement de l'Union européenne dans la mesure où les contraintes budgétaires inciteront sans doute à revoir à la baisse les dispositifs actuels. De plus, l'Espagne exprime la crainte que l'abaissement du PIB moyen de l'Union ne permette plus aux Canaries de répondre au critère de 75 % maximal pour les aides structurelles.

• La Commission européenne paraît quant à elle réticente à fonder toute sa politique sur l'article 299 § 2. Elle préfère par conséquent :

– réserver son intervention sur la base de cet article lors de l'adoption de dispositions originales qui ne peuvent concerner que les régions ultrapériphériques et qui ne trouvent pas d'écho dans le droit communautaire (octroi de mer par exemple) ;

– fonder en priorité les mesures spécifiques sur d'autres références juridiques, comme l'article 161 relatif aux fonds structurels ou l'article 37 sur les mesures agricoles, en prévoyant des dispositions dérogatoires du droit commun pour les régions ultrapériphériques.

Cette position ne peut même pas se justifier par la rédaction des articles eux-mêmes : l'article 299 § 2 *in fine* fait référence en effet à la nécessité de ne pas « nuire à l'intégrité et à la cohérence de l'ordre juridique communautaire », mais quel gouvernement peut sérieusement prétendre que des mesures concernant des économies d'aussi petites tailles que celles des régions ultrapériphériques seraient de nature à nuire à l'équilibre économique européen ! Certains articles, notamment ceux relatifs à la politique agricole, admettent déjà des dérogations pour tenir compte des disparités structurelles et naturelles. Mais ces dispositions ponctuelles renforcent, en fait, le bien-fondé de l'article 299 § 2.

L'interprétation restrictive du recours à l'article 299 § 2 a été confortée par les services juridiques de la Commission. Alors qu'elle semblait également confirmée par ceux du Conseil dans l'avis qu'ils ont rendu le 17 janvier dernier à la suite de la demande faite par les Etats, il semble qu'une réponse récente du Conseil au gouvernement autonome de Madère ait plutôt infirmé la position de la Commission.

Par ailleurs, il faut protester contre l'affaiblissement du rôle du Groupe interservices, amoindri depuis quelques années. Les déclarations de M. Romano Prodi en décembre 1999 ne doivent pas dissimuler le fait que cette instance ne semble pas bénéficier de l'autorité du Président de la Commission dont elle jouissait jusqu'alors. La diminution des effectifs du groupe interservices et le projet de rattachement à la Direction générale en charge de l'action régionale, loin de constituer une simple réforme administrative, pourraient apparaître comme un retrait de l'engagement de la Commission à l'égard du concept d'ultrapériphérie.

- Les différentes commissions du Parlement européen qui ont déposé des avis ou des rapports sur les projets de texte ont toutes évoqué la nécessité de prolonger les dispositifs favorables aux régions ultrapériphériques voire de réévaluer les aides en s'appuyant sur l'article 299 § 2.

*b) Les conséquences des divergences d'interprétation*

Les conséquences des divergences d'interprétation ne doivent pas être négligées en matière de procédure et de base juridique. Il y a en effet un choix à opérer entre l'uniformité juridique et les objectifs politiques des régions ultrapériphériques.

A titre d'exemple, il convient de rappeler que les décisions sur la base de l'article 299 § 2 sont prises à la majorité après consultation du Parlement européen, alors que celles relevant de l'article 161 nécessitent l'unanimité et l'avis conforme du Parlement.

Il n'y a pas *a priori* d'inquiétude particulière en ce qui concerne les mesures agricoles (prises sur la base de l'article 37) qui reposent sur une négociation à la majorité qualifiée. Ainsi les visas des trois propositions de règlements portant mesures spécifiques concernant certains produits agricoles en faveur des Açores et de Madère, des îles Canaries et des départements français d'outre-mer, font référence simultanément aux articles 36, 37 et 299 § 2.

La position du Gouvernement espagnol, exprimée à la fois dans le mémorandum de novembre 1999 et dans un argumentaire présenté le 23 mars dernier, est d'ailleurs claire en la matière puisqu'il estime qu'une double base juridique reste concevable dans le cas de mesures à caractère général qui contiennent déjà des dispositions spécifiques d'application aux régions ultrapériphériques.

Par contre, il y a un risque réel qu'un Etat membre, non favorable à des dérogations en matière structurelle, bloque la révision d'un programme communautaire ou tente d'étendre les mesures dérogatoires à d'autres zones défavorisées par des handicaps structurels.

De même, il pourrait se produire un conflit de bases juridiques si une proposition de modification était prise simultanément sur la base des articles 161 et 299 § 2 pour les mesures structurelles, ou sur la base des articles 93 et 229 § 2 pour les dispositions fiscales.

Le retrait de la proposition de règlement concernant les Canaries [COM (00) 891/document **E 1643**], au motif que la base

juridique de l'article 299 § 2 initialement invoquée n'était pas adaptée, et son remplacement par une autre proposition fondée sur l'acte d'adhésion de l'Espagne à la Communauté [COM (01) 76/document **E 1686**] illustrent la difficulté concrète à laquelle peuvent conduire les divergences d'interprétation. La procédure a dû être reprise complètement au début de cette année, ce qui a entraîné un retard de plusieurs mois dans l'adoption des textes.

## *2) Les propositions de la Délégation pour l'application de l'article 299 § 2*

Le rapporteur, qui a pu constater la convergence d'approches des gouvernements autonomes de Madère et des Canaries en la matière, estime souhaitable que les sept régions ultrapériphériques aient la même interprétation en ce qui concerne leurs relations avec l'Union européenne. Au-delà de leurs différences géographiques et économiques, les régions ultrapériphériques ont des intérêts communs à défendre et à protéger. La dispersion ne peut que les desservir.

### *a) La fixation de la base juridique des textes communautaires*

L'idée serait, d'une part, de lier le sort des sept régions et de n'accepter de les sortir qu'ensemble de l'éligibilité au nouvel objectif 1 des fonds structurels, d'autre part, de faire reposer le droit applicable aux régions ultrapériphériques sur la définition, claire, nette et maintes fois reprise, que la Cour de justice des Communautés européennes donne de la discrimination. Celle-ci, dit par exemple l'arrêt Wagner du 23 février 1993, consiste autant à traiter de manière différente des situations identiques, qu'à traiter de manière identique des situations différentes. A partir de là, le principe pourrait être :

– pour tous les textes visant spécialement les régions ultrapériphériques en dérogation de la législation communautaire, l'unique base juridique de la proposition serait l'article 299 § 2. Dans ce cas, il ne serait pas acceptable que la Commission refuse la référence à l'article 299 § 2 alors que le traité le prévoit expressément ;

– pour tous les textes d’application générale dans l’Union européenne mais nécessitant des adaptations au profit des régions ultrapériphériques, deux références juridiques au traité pourraient être visées. L’une concernerait le domaine législatif en question (articles 36 ou 37 pour les mesures agricoles, l’article 93 pour les dispositions fiscales, l’article 161 en matière de fonds structurels,...). L’autre référence viserait l’article 299 § 2. Pour éviter les conflits de bases juridiques, on pourrait alors imaginer que seuls les articles prévoyant les dérogations au droit commun en faveur des régions ultrapériphériques suivent la procédure prévue à l’article 299 § 2.

En tout état de cause, le recours plus systématique à l'article 299 § 2 n'empêcherait pas qu'il faille obtenir une majorité qualifiée au Conseil sur des projets qui suscitent, à présent, au mieux l'indifférence, au pire l'hostilité de certains Etats membres, d'où l'importance d'obtenir en amont leur accord par la voie d'une négociation privilégiant la recherche de la conciliation.

*b) La participation des régions ultrapériphériques*

Le dialogue actuel des régions ultrapériphériques avec les instances européennes s’appuie sur des mécanismes souvent informels ou des structures spécifiques qui privilégient le dialogue direct entre la Commission ou le Parlement et ces régions.

A titre d’exemples, le rapporteur peut indiquer que les présidents des gouvernements autonomes espagnols et portugais se rendent très fréquemment à Bruxelles pour y rencontrer les Commissaires et les services de la Commission, que le gouvernement autonome de Madère dispose d’une personne à la représentation permanente portugaise à Bruxelles, que le gouvernement autonome des Canaries envoie un fonctionnaire aux réunions préparatoires de concertation entre l’Espagne et la Commission et dispose d’un bureau de représentation à Bruxelles où exercent deux personnes. De plus, les associations de producteurs ont créé des structures représentatives (Eurodom pour les départements français d’outre-mer, Eurocan dans le cas des Canaries) dont le regroupement au sein de l’UPEC permet un rôle efficace de *lobbying* auprès des instances européennes.

Il ne s'agit surtout pas que le dialogue direct remplace l'action des représentations nationales des pays à Bruxelles mais de le concevoir comme un complément, un apport, une aide à ces mêmes représentations nationales. Il a ainsi été indiqué au rapporteur que les documents présentés par l'Espagne à la Commission étaient en fait souvent préparés par les services du gouvernement autonome des Canaries ou tout au moins avec leur accord.

Une concertation permanente entre les autorités de Bruxelles et les acteurs de terrain, élus ou socioprofessionnels, eut certainement évité le très mauvais accord intervenu entre l'Europe et les Etats-Unis sur la commercialisation de la banane. Cet accord, qui fait contre lui l'unanimité des producteurs antillais, eut été différent si la Commission avait tenu compte des observations des responsables d'Eurodom, structure professionnelle installée à Bruxelles, ou encore du rapport de la Délégation : « *De l'OMC à l'organisation commune du marché de la banane : le respect des droits des travailleurs* »<sup>(22)</sup>.

Le renforcement de la participation des régions ultrapériphériques à la définition de la politique en leur faveur est d'autant plus nécessaire qu'elles sont associées à la mise en œuvre de ces politiques. D'une part, toutes les régions ont un rôle déterminant dans l'élaboration des DOCUP et l'attribution des aides. D'autre part, elles participent directement au cofinancement des programmes mis en œuvre et le montant de leur contribution est parfois supérieur à celui de l'Etat.

---

<sup>(22)</sup> Rapport d'information de la Délégation présenté par M. Camille Darsières le 10 février 2000 (n °2178).



## CONCLUSION

Comme le souligne le mémorandum du Gouvernement français de décembre 1999, les régions ultrapériphériques et en l'occurrence *« les départements d'outre-mer ont bénéficié de mesures particulières qui ont pour but leur développement économique et social »*. Les aides consenties *« n'ont ni pour objet ni pour effet de fausser la concurrence entre Etats membres »* mais elles sont *« très clairement fondées sur l'article 87 du traité qui prévoit la compatibilité avec le marché commun de celles destinées à favoriser le développement de régions dans lesquelles le niveau de développement est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi »*. L'acquis *« communautaire ne saurait être remis en cause et la situation économique et sociale (...) suppose au contraire la mise en œuvre de mesures plus audacieuses »*.

La réforme du traité et l'introduction d'une base juridique plus solide constituent des éléments de référence pour la mise en œuvre de telles mesures et témoignent de la reconnaissance des instances européennes de la nécessité d'une politique adaptée en faveur des régions ultrapériphériques.

Les propositions actuelles de la Commission constituent la première traduction des engagements pris et préservent l'acquis communautaire dont le bilan est globalement positif. Le calendrier prévisionnel a incité la Délégation à se prononcer sur le premier projet de règlement présenté et à lever la réserve parlementaire compte tenu de son intérêt pour les DOM (COM (2000) 774 final du 29 novembre 2000 / document **E 1631**)<sup>(23)</sup>. De même, les propositions de règlements relatives aux Canaries (COM (2000) 858 final du 29 décembre 2000 / **E 1642** et COM (2001) 76 final du 9 février 2001 / **E 1686**) ont fait l'objet d'une demande d'examen en urgence par lettre du ministre délégué chargé des Affaires

---

<sup>(23)</sup> Voir le rapport d'information de la Délégation présenté par M. Alain Barrau le 7 février 2001 (n° 2919).

européennes, à laquelle le Président de la Délégation a répondu en levant la réserve d'examen parlementaire le 9 mars dernier<sup>(24)</sup>.

Mais une stratégie à plus long terme doit être mise en œuvre. La Délégation a poursuivi son étude pour tenter de répondre aux incertitudes et aux insuffisances déjà repérées et de préciser les bases de ce qui pourrait constituer une nouvelle approche, plus volontariste, en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union européenne. Plusieurs thèmes ont mérité ainsi un complément d'analyse : la différence d'enveloppes financières entre les régions bénéficiaires, le niveau des taux de consommation des crédits, l'articulation entre les mesures nationales ou régionales et les programmes communautaires.

Le dialogue entre la Commission et les régions ultrapériphériques doit être renforcé afin de faciliter la mise en œuvre du plan communautaire 2000-2006 et de préparer les phases ultérieures. C'est le souhait de la Délégation d'inviter les gouvernements des trois Etats concernés, et plus particulièrement le gouvernement français, à définir une approche commune et convaincre les autres Etats de l'Union que la permanence des handicaps appelle des programmes spécifiques à mettre en œuvre dans la durée.

---

<sup>(24)</sup> Voir le rapport d'information de la Délégation présenté par M. Alain Barrau le 5 avril 2001 (n° 2975).

## TRAVAUX DE LA DELEGATION

### 1) Réunion du 8 février 2001

La Délégation s'est réunie le jeudi 8 février 2001, sous la présidence de M. Alain Barrau, pour examiner la communication de M. Camille Darsières sur les régions ultrapériphériques.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

Le **Président Alain Barrau** a remercié M. Camille Darsières pour son rapport, qui traite d'un sujet trop méconnu alors qu'il concerne pourtant beaucoup de citoyens français. Il a souhaité qu'il poursuive son travail, notamment sur l'application de l'article 299 § 2. Rappelant qu'il avait proposé, dans son propre rapport sur la politique régionale européenne, un fonds spécifique substantiel en faveur des régions ultrapériphériques, il a interrogé le rapporteur sur le régime applicable aux DOCUP (documents uniques de programmation pour l'application des fonds structurels) dans les années à venir.

Le **rapporteur** a répondu qu'un financement était prévu à cet égard. Cependant les mesures nouvelles devant être adoptées d'ici la fin de la présidence suédoise et le précédent régime de DOCUP s'achevant à la fin de 1999, se pose la question de savoir si le nouveau dispositif, plus avantageux, sera applicable rétroactivement à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000 ou au 1<sup>er</sup> janvier 2001. Il a rappelé que ce dispositif donnait lieu à de multiples négociations, notamment avec les DOM, les Etats membres et les institutions communautaires.

**M. Pierre Brana** a partagé la préoccupation du rapporteur concernant l'application de l'article 299 § 2. On risque, selon lui, d'aboutir à une situation paradoxale, dans laquelle cette disposition – reposant sur un vote à la majorité qualifiée – permettrait de prendre de nombreuses mesures, mais serait peu employée, tandis que l'article 161 relatif aux fonds structurels serait plus couramment

appliqué, mais conduirait probablement à des blocages en raison du vote à l'unanimité qu'il requiert.

Le **rapporteur** a estimé qu'une solution de compromis pourrait consister à se fonder sur l'article 299 § 2 jusqu'à ce que le PIB des régions concernées ait atteint 75 % du PIB moyen communautaire.

**M. Pierre Brana** a ensuite exprimé son étonnement de constater que l'aide communautaire par habitant ait été supérieure d'environ un tiers à la moyenne des régions classées dans l'objectif 1 et qu'elle ait dépassé la moyenne des régions bénéficiaires de 20 % pour les Canaries et les DOM, et de 100 % pour les Açores et Madère. Il s'est également déclaré surpris, eu égard aux travaux réalisés en matière d'énergie solaire, qu'une agence régionale de l'énergie ait été créée seulement en Guadeloupe, mais pas en Martinique ou à la Réunion.

**M. François Guillaume** a rappelé que le maintien des aides attribuées aux régions ultrapériphériques imposait un combat permanent, notamment de la France, pour convaincre la plupart des Etats européens, en particulier ceux qui ne sont pas concernés directement par les problèmes auxquels ces régions sont confrontées. En effet, certaines aides, comme l'octroi de mer, pourraient être remises en cause. Par ailleurs, plusieurs problèmes demeurent, tels que les conditions des échanges à l'intérieur des Caraïbes, notamment celles relatives à l'accès aux marchés, qui sont préjudiciables aux DOM. De même, s'agissant de la banane, les Etats-Unis cherchent-ils à élargir le contingent d'exportations de bananes produites par les Etats d'Amérique centrale et d'Amérique latine. Le protocole sucre pourrait également évoluer en faveur des Etats tiers. Il est donc souhaitable de défendre une position d'ensemble cohérente sur ces questions, en soulignant la nécessité d'aider ces régions qui sont parmi les plus pauvres d'Europe. Il convient en même temps que ces aides servent moins à compenser leurs pertes commerciales qu'à renforcer leurs structures de production et de commercialisation pour leur permettre de mieux affronter la compétition internationale.

Le **rapporteur** a, concernant l'observation de M. Pierre Brana au sujet de l'absence d'agence régionale de l'énergie à la Martinique et à la Réunion, regretté un certain manque de dynamisme des acteurs politiques et économiques de l'outre-mer

dans ce domaine. S'agissant de l'octroi de mer, il a rappelé que si les régions étaient libres d'en fixer le taux, celui-ci ne pouvait, selon la réglementation communautaire, dépasser certains maxima. Il a souligné que, depuis la réforme de 1992, les communes des DOM avaient subi une diminution de leurs ressources, dont il serait souhaitable que le ministère de l'économie les aide à calculer le montant. Il a indiqué que, si certains peuvent considérer l'octroi de mer comme une mesure protectionniste, il constitue une importante ressource pour les communes, pouvant aller jusqu'à constituer 90 % de leur budget. Cet impôt, loin de nuire à l'Europe, est donc un moyen important de développement de ses régions ultrapériphériques.

Au sujet du commerce à l'intérieur des Caraïbes, le problème clé est celui de la non-réciprocité des dispositions applicables entre les DOM et les Etats tiers, ACP notamment. Ainsi les DOM doivent-ils importer sans droits de douane des marchandises de Sainte Lucie par exemple, alors qu'il n'en est pas de même en sens inverse. Il a rappelé que lorsqu'un des Etats de la zone Caraïbe ne souhaitait pas importer un produit, il avait la faculté de l'inscrire sur une « *negative list* ». Ainsi, la situation d'ensemble dans les Caraïbes est-elle marquée par un faible degré de coopération économique.

Enfin, la question de la banane étant au cœur des négociations de l'OMC, il a souligné l'écart important entre les salaires et la protection sociale européens et ceux prévalant dans les Etats tiers, qui avantage considérablement ces derniers. En outre, les frais de transport des exportations de ces Etats sont moins élevés dans la mesure où ils portent sur des volumes plus importants. Le rapporteur s'est félicité que la France et l'Union européenne, plus généralement, n'aient cessé de soulever ce problème au sein de la communauté internationale. Cette difficulté impose, à ses yeux, de mieux lier les règles économiques et les principes de droit social au sein de l'OMC et justifie que la charte sociale européenne soit opposable aux Etats tiers.

*A l'issue du débat, la Délégation a confié à M. Camille Darsières le soin de suivre l'évolution des discussions communautaires sur ce sujet et de lui en rendre compte ultérieurement.*

## 2) Réunion du 3 mai 2001

La Délégation s'est réunie le jeudi 3 mai 2001, sous la présidence de M. Gérard Fuchs, pour examiner la présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

**M. Pierre Brana** a déclaré partager l'« agacement » manifesté par le rapporteur devant les réserves exprimées par certains Etats membres à l'égard du régime dérogatoire dont bénéficient les régions ultrapériphériques. Exprimant son accord avec les observations et les propositions faites par le rapporteur, il a considéré que les inquiétudes du rapporteur concernant les effets de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale sur le maintien de la solidarité de l'Union européenne à l'égard des régions ultrapériphériques étaient également fondées. D'une manière générale, il est à craindre que l'approfondissement du dialogue entre l'Est et l'Ouest ne se fasse au détriment d'un appauvrissement de la relation Nord/Sud.

M. Pierre Brana a ensuite considéré que l'existence des systèmes d'avances sur les aides communautaires, institués par les gouvernements du Portugal et de l'Espagne au profit de Madère, des Açores et des Canaries, créait un déséquilibre, voire une rupture d'égalité avec les départements d'outre-mer français, qui ne bénéficient pas d'un régime équivalent. Il a ensuite exprimé le souhait que l'interprétation donnée par le rapporteur de l'article 299 § 2 du traité soit retenue par les instances européennes. A ses yeux, cet article constitue un outil d'ouverture automatique aux dérogations pour les régions ultrapériphériques, se justifiant par la permanence de leurs handicaps. Il a estimé en revanche qu'il était possible que l'interprétation retenue soit celle de la Commission européenne, qui souhaite fonder en priorité les mesures spécifiques sur d'autres références juridiques, comme l'article 161 relatif aux fonds structurels. Or, le recours à cet article rendrait très problématique le maintien d'une politique d'aide spécifique aux régions ultrapériphériques, car les mesures devant être décidées à l'unanimité selon la procédure de l'article 161, les Etats hostiles au principe d'une reconnaissance de cette politique pourraient être tentés de bloquer les programmes communautaires.

**M. Michel Tamaya** a souligné que l'adoption du nouvel article 299 § 2 devait être interprétée comme la volonté d'impulser une nouvelle dynamique dans la politique communautaire à l'égard des régions ultrapériphériques. Il a observé que les DOM français recevaient des fonds importants pour leur développement non seulement de la part de la Communauté, mais aussi de l'Etat. L'aide programmée au titre des contrats de plan entre l'Etat et les régions d'outre-mer se chiffre ainsi à plusieurs milliards de francs. M. Michel Tamaya a cependant noté, qu'en contrepartie de ces fonds, les collectivités d'outre-mer devaient faire face à de lourdes obligations juridiques et financières, ainsi qu'à des contraintes de calendrier. Il est souvent difficile pour une collectivité d'outre-mer de satisfaire toutes ces obligations avant de pouvoir donner vie à un projet d'équipement. M. Michel Tamaya a alors relevé l'hypocrisie d'un discours vantant la générosité de l'Europe, alors que, dans les faits, les populations d'outre-mer ne bénéficient que très tardivement des efforts consentis par la Communauté. L'obligation du cofinancement peut être en outre pénalisante pour les collectivités des DOM, en raison de leurs difficultés budgétaires récurrentes.

**M. Maurice Ligot** s'est déclaré frappé par les analyses du rapporteur concernant les effets de la future zone de libre-échange des Amériques sur l'environnement économique des régions ultrapériphériques françaises. Il est indéniable que ces dernières devront faire face à une concurrence accrue de la part de leurs voisins qui participeront à ce projet. Le sentiment d'isolement de ces régions ne pouvant que croître, il est indispensable que l'Union européenne fasse des efforts pour l'endiguer. M. Maurice Ligot a par ailleurs considéré que la règle du cofinancement, qui s'applique à toutes les collectivités, devait être préservée. Il a constaté néanmoins que ce principe pouvait être aménagé afin de tenir compte des difficultés particulières éprouvées par les régions ultrapériphériques.

**Mme Nicole Ameline** a estimé que le terme de solidarité ne donnait pas toute la mesure de l'action entreprise par la Communauté à l'égard des régions ultrapériphériques, car cette action constitue une véritable politique pour l'Europe. De par leur position géographique, ces régions du monde peuvent servir de relais à l'influence de l'Europe. Mme Nicole Ameline a noté par ailleurs que les problèmes rencontrés par les flottilles de pêche des

DOM concernaient également les flottilles basées sur les côtes de l'hexagone. Elle a fait part ensuite de son étonnement face à l'absence d'une véritable politique d'évaluation des effets des actions communautaires sur le développement des régions ultrapériphériques, l'évaluation ne répondant pas seulement à une nécessité budgétaire, mais constituant également une véritable obligation politique. Mme Nicole Ameline a enfin insisté sur la nécessité d'une plus grande cohésion entre les régions ultrapériphériques elles-mêmes pour peser davantage sur les processus d'intégration régionale avoisinants.

**M. Yves Fromion** a estimé qu'il était sain que l'intervention des fonds communautaires implique des contreparties nationales, au niveau de l'Etat comme des collectivités locales. Il s'est dès lors interrogé sur le fait de savoir si l'Etat remplissait toutes ses obligations en matière d'aide au développement de l'outre-mer, la Communauté européenne pouvant assurer 80 % des financements extérieurs autorisés.

Il a par ailleurs considéré que la mise en place d'une zone de libre-échange des Amériques à l'horizon 2005 constituait un véritable défi pour l'Europe, si elle voulait étendre le rayonnement de sa philosophie humaniste, évoquée par le rapporteur, dans cette région du monde. Il faut garder à l'esprit l'exemple du Mexique qui a été très avantagé par sa participation à l'Alena. Les régions ultrapériphériques étant la vitrine de l'Europe sociale, ce rôle devrait être davantage valorisé, car ces régions reflètent un modèle de société qui n'était pas celui des Etats-Unis.

**M. Gérard Fuchs** a estimé que le principe du cofinancement ne prendrait toute sa portée que si tous les partenaires assumaient pleinement leur rôle. Par ailleurs, si les crédits engagés n'étaient pas dépensés, il conviendrait d'examiner ce qui, en France, pouvait créer des blocages dans ce domaine. M. Gérard Fuchs a ensuite souligné l'importance que revêtait la coopération régionale entre les régions ultrapériphériques – les départements d'outre-mer en l'occurrence – et les pays ACP voisins. Cette idée ancienne apparaît séduisante, mais elle n'a pas semblé donner de résultats. Il a demandé au rapporteur si les textes européens prévoient une coopération régionale au niveau des Caraïbes.

En réponse aux intervenants, **le rapporteur** a apporté les précisions suivantes :

– la crainte existe que le dialogue Nord-Sud ne figure plus au premier rang des priorités de l'Union européenne. Il reste que si la Commission fait prévaloir une interprétation restrictive de l'article 299 § 2 du traité, le service juridique du Conseil européen semble au contraire en faire une lecture plus ouverte ;

– il faut se féliciter des propositions de la Commission tendant à relever les plafonds existants pour la participation de certains fonds communautaires (dont le taux passerait jusqu'à 85 %). Une solution pourrait être d'augmenter le cofinancement par les Etats mais il est impossible que les collectivités territoriales soient exemptées de toute participation financière. Il est souhaitable que l'évaluation des programmes soit effectuée, non pas sur une période fixe, mais une fois que l'action engagée est achevée ;

– les Etats de la zone Caraïbe sont considérés comme des pays ACP ce qui a deux conséquences dommageables pour les départements français des Amériques : les exportations françaises ou européennes vers ces Etats peuvent supporter des droits de douane, voire être interdites, si les produits concernés sont inscrits sur une liste dite « négative » (« *negative list* ») ;

– l'évaluation des programmes communautaires est nécessaire mais elle se heurte à l'absence de statistiques fiables et au retard pris par la Commission dans l'élaboration des rapports d'évaluation prévus par les textes ;

– seule région ultrapériphérique espagnole, les Canaries ne devraient plus, en 2006, relever de l'objectif 1 des fonds structurels en application du critère actuel (revenu par habitant inférieur à 75 % de la moyenne communautaire). Cette perspective est inquiétante pour les autres régions ultrapériphériques dont la solidarité serait affaiblie et qui perdraient le soutien de l'Espagne dans les discussions communautaires. Il serait souhaitable que, dans l'hypothèse où une « sortie » de l'objectif 1 serait nécessaire, elle concerne collectivement l'ensemble des sept régions ultrapériphériques ;

– les conséquences de la probable intégration de Cuba dans la zone de libre échange des Amériques ne doivent pas être négligées, notamment pour les activités touristiques. Lors du récent Sommet des Amériques à Québec, le Brésil a en effet proposé – vraisemblablement à la suggestion des Etats-Unis – l’intégration de Cuba dans la nouvelle zone de libre-échange ;

– il est essentiel que la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane entretiennent des relations avec l’Association des Etats de la Caraïbe. La France, comme les Pays-Bas, a un statut de membre associé auprès de cette association, mais une participation plus étroite des territoires français aux réunions des comités de travail mis en place par les 25 Etats fondateurs est nécessaire. Dans le respect de la souveraineté de l’Etat français, la signature d’accords et de conventions avec les pays voisins doit être encouragée afin que puisse progressivement se développer une réelle coopération décentralisée.

\*  
\* \*

La Délégation a ensuite examiné la proposition de résolution présentée par le rapporteur. Sur proposition de M. Maurice Ligot, elle a complété l’article 3 du dispositif en soulignant que le sort des régions ultrapériphériques doit demeurer lié le plus longtemps possible. Rejoint dans son observation par M. Pierre Brana, M. Maurice Ligot a également suggéré que le terme « social » soit ajouté dès qu’il est fait mention de la situation économique (articles 5, 6 et 8), ce qui a été approuvé par la Délégation.

La Délégation a aussi modifié l’article 7 en remplaçant l’expression « *retrouver les moyens nécessaires à sa mission* » par « *accroître les moyens nécessaires à sa mission* ».

La Délégation a ensuite adopté à l’unanimité la proposition de résolution du rapporteur, ainsi modifiée, dont on trouvera le texte ci-après.

## **PROPOSITION DE RESOLUTION**

**La Délégation, après avoir examiné les textes visés ci-dessous, est d'avis de conclure au dépôt de la proposition de résolution suivante :**

**L'Assemblée nationale,**

**Vu l'article 88-4 de la Constitution,**

**Vu la déclaration n°26 annexée au traité de Maastricht et l'article 299§2 du traité CE,**

**Vu le rapport de la Commission « *Sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299§2 sur les régions ultrapériphériques de l'Union européenne* » (COM (2000) 147 final),**

**Vu le mémorandum de la France pour la mise en œuvre de l'article 299§2 du traité (10 décembre 1999), ainsi que les mémorandums des gouvernements espagnol et portugais de novembre 1999,**

**Vu les propositions de règlement du Conseil COM (2000) 774 final / E 1631 et COM (2000) 791 final / E 1647,**

**Considérant que les régions ultrapériphériques ont bénéficié depuis 1989 de mesures particulières par exemple dans le cadre de l'adaptation des fonds structurels ou des programmes POSEI qui ont eu pour but de pallier le retard dans leur développement économique et social ;**

**Considérant que ces acquis ne peuvent être remis en cause et que les mesures spécifiques doivent s'inscrire dans la durée, compte tenu de la situation économique et sociale qui reste**

fragile dans ces régions et de la permanence des handicaps structurels, aux premiers rangs desquels figurent l'insularité et l'éloignement du continent européen, les conditions climatiques et orographiques, la dimension réduite des territoires, donc des marchés locaux ;

Considérant également que le concept d'ultrapériphérie ne peut se confondre avec celui seul de périphérie ou celui seul d'insularité qui concernent des territoires proches du continent européen ;

1. Rappelle que l'article 299 § 2 du traité montre une volonté forte de l'Union européenne d'instituer un cadre juridique adapté et de disposer de moyens efficaces pour sa mise en œuvre, et que cet article comporte des dispositions claires dans leur principe comme dans leurs objectifs ;

2. Demande au Gouvernement d'intervenir auprès de la Commission et du Conseil pour que l'article 299 § 2 serve de base juridique, tant pour les dispositions spécifiques à destination des régions ultrapériphériques, que pour l'adaptation des politiques communautaires à ces mêmes régions ;

3. Juge nécessaire qu'une nouvelle stratégie globale vise le développement durable des régions ultrapériphériques en s'appuyant sur des mesures appropriées et pérennes, et qu'en particulier le sort de ces régions reste lié le plus longtemps possible ;

4. Considère qu'à cet égard, il convient d'examiner les conséquences des prochains élargissements sur le traitement des régions ultrapériphériques et d'imaginer de nouveaux critères d'éligibilité aux fonds structurels qui prennent mieux en compte les spécificités géographiques et économiques ainsi que les handicaps permanents de ces régions ;

**5. Souhaite que les programmes communautaires horizontaux comportent dès leur conception une étude d'impact des mesures envisagées sur les régions ultrapériphériques et incluent les adaptations justifiées par leur situation économique et sociale ;**

**6. Recommande que soit parallèlement mis en place un dispositif régulier d'évaluation des mesures spécifiques en faveur des régions ultrapériphériques afin de mesurer leur impact sur leur développement économique et social ;**

**7. Estime que le groupe interservices, créé pour garantir que l'Union européenne ne perde jamais de vue la nécessité d'une politique d'adaptation au profit des régions ultrapériphériques, doit, sous l'autorité du Président de la Commission, voir accroître les moyens nécessaires à sa mission ;**

**8. Encourage la démarche légitime des autorités régionales visant à promouvoir une politique communautaire répondant effectivement aux réalités économiques et sociales des régions ultrapériphériques, et conduite en étroite concertation avec ces autorités régionales dans le respect de la souveraineté des Etats.**



## **Annexe :** **Liste des personnes entendues au cours de la mission**

### **1) ENTRETIENS A PARIS**

- Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (*SGCI*)

- M. David JULLIARD, sous-préfet, chargé des régions ultrapériphériques

- *Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer*

- M. Christian VITALIEN, conseiller technique auprès du secrétaire d'Etat ;

- M. Jean-Yves SOMMIER, chef du département agriculture et pêche ;

- M. Joseph MONTLOUIS, chef du département des affaires européennes ;

- *Ministère de l'agriculture et de la pêche*

- M. Roger BARRALIS, chargé de mission auprès du Ministre.

- M. Michel EHRART, service des relations internationales.

- *Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

Cabinet du secrétaire d'Etat au Budget

- M. Martin ADJARI, conseiller technique.

Direction du Budget, Direction des Douanes

- Mme Claire COUTET, M. Marc LECHANTRE, M. Jean SOURNET.

### **2) ENTRETIENS A BRUXELLES**

- *Représentation permanente de la France à Bruxelles*

- M. Jean-Louis FALCONI, Conseiller des affaires étrangères.

- *Commission européenne*

- M. Giuseppe CIAVARINI AZZI, responsable du Groupe interservices sur les régions ultrapériphériques.

- *EURODOM*

- M. Gérard BALLY, délégué général.

### **3) MISSION A MADERE, A MADRID ET AUX CANARIES**

- *Madère*

- M. João CUNHA E SILVA, vice-président du gouvernement régional autonome ;
- M. Manuel Antonio RODRIGUES CORREIA, secrétaire régional de l'environnement et des ressources naturelles ;
- M. João Carlos NUNES ABREU, secrétaire régional au tourisme et à la culture,
- M. José Manuel VENTURA GARCES, secrétaire régional plan et finances ;
- Mme Maria Rita de FREITAS FERREIRA, directrice régionale des Communautés européennes et de la Coopération extérieure ;
- M. Alain BEUCLER, consul général de France à Lisbonne.

- *Madrid*

- M. Alfred SIEFER-GAILLARDIN, ambassadeur de France en Espagne ;
- M. Enrique VIGUERA, directeur général des affaires de l'Union européenne au ministère espagnol des affaires étrangères ;
- M. Ricardo PEREZ VILLOTA, sous-directeur général des affaires économiques et financières de l'Union européenne ;
- M. Cleto SANCHEZ VELASCO, sous-directeur général des affaires agricoles et de la pêche de l'Union européenne.

- *Canaries (Grande Canarie et Tenerife)*

- M. Antonio RIVERO, président de l'ASINCA (Association industrielle des Canaries) et président d'EUROCAN ;
- M. José ROMAN RODRIGUEZ, président du gouvernement autonome ;
- M. Pedro PACHECO GONZALEZ, conseiller Economie et finances du gouvernement autonome ;
- M. Basilio FRANCO GUERRA, adjoint au maire de Santa Cruz de Tenerife ;
- M. l'ingénieur responsable du projet de réhabilitation du vieux quartier de Santa Cruz de Tenerife (programme URBAN) ;
- Deux personnes du département des Finances du Conseil régional ;
- Visite de l'Usine de désalement d'eau de mer de Las Palmas III (Groupe Emalsa).