

N° 126

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 novembre 2012

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur la proposition de résolution européenne de MM. Roland du LUART, Georges PATIENT et Serge LARCHER, présentée en application de l'article 73 quinquies, relative à la **stratégie européenne pour les régions ultrapériphériques à l'horizon 2020** et sur la proposition de résolution européenne de M. Georges PATIENT, présentée au nom de la commission des affaires européennes en application de l'article 73 quater du Règlement, sur l'**Union européenne et le financement des régions ultrapériphériques françaises**,*

Par M. Serge LARCHER,

Sénateur

et TEXTES DE LA COMMISSION

(1) Cette commission est composée de : M. Daniel Raoul, président ; MM. Martial Bourquin, Gérard César, Alain Chatillon, Daniel Dubois, Pierre Hérisson, Joël Labbé, Mme Élisabeth Lamure, M. Gérard Le Cam, Mme Renée Nicoux, MM. Thierry Repentin, Robert Tropeano, vice-présidents ; MM. Claude Bérit-Débat, Bruno Retailleau, Bruno Sido, secrétaires ; M. Gérard Bailly, Mme Delphine Bataille, MM. Michel Bécot, Mme Bernadette Bourzai, MM. François Calvet, Roland Courteau, Claude Dilain, Alain Fauconnier, Didier Guillaume, Pierre Hérisson, Michel Houel, Mme Élisabeth Lamure, MM. Serge Larcher, Jean-Jacques Lasserre, Jean-Claude Lenoir, Philippe Leroy, Mmes Valérie Létard, Marie-Noëlle Lienemann, MM. Michel Magras, Jean-Claude Merceron, Jean-Jacques Mirassou, Jackie Pierre, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Mme Mireille Schurch, MM. Yannick Vaugrenard, François Vendasi.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 93, 112 et 113 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UNE PÉRIODE DÉCISIVE POUR LES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES AU NIVEAU EUROPÉEN	6
A. LES NÉGOCIATIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL DE L'UNION SONT D'UNE IMPORTANCE CAPITALE POUR LES RUP.....	6
B. LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DE JUIN 2012 A PRÉSENTÉ LA STRATÉGIE DE L'UNION POUR LES RUP.....	7
C. LE 1 ^{ER} JUILLET 2014 CONSTITUE UNE ÉCHÉANCE DÉCISIVE POUR L'OCTROI DE MER, ET DONC POUR LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DES RUP FRANÇAISES.....	8
II. L'INSUFFISANTE PRISE EN COMPTE DES RÉALITÉS DES RUP PAR L'UNION EUROPÉENNE	12
A. L'UNION EUROPÉENNE IGNORE TROP SOUVENT LES SPECIFICITÉS DES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES.....	12
1. <i>L'article 349 du TFUE permet la mise en œuvre de mesures spécifiques aux régions ultrapériphériques</i>	12
2. <i>Mais l'article 349 du TFUE est très insuffisamment utilisé</i>	13
3. <i>Le Gouvernement français a pris une initiative bienvenue afin d'obtenir l'utilisation « adéquate et systématique » de l'article 349 du TFUE</i>	14
B. LES INITIATIVES RÉCENTES DU SÉNAT POUR SOUTENIR LES RUP.....	16
C. DEUX NOUVELLES ILLUSTRATIONS DE LA NON PRISE EN COMPTE DES RÉALITÉS DES RUP PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE.....	18
1. <i>La communication de la Commission de juin 2012, un document en net décalage avec les attentes des RUP</i>	18
2. <i>Les propositions de la Commission en matière de politique de cohésion témoignent d'un désintérêt pour les RUP</i>	20
III. DEUX PROPOSITIONS DE RÉOLUTION EUROPÉENNE COMPLÉMENTAIRES, QUI CONSTITUENT UN SOUTIEN UTILE AU GOUVERNEMENT	22
A. LES DEUX INITIATIVES PARALLÈLES.....	22
1. <i>La proposition de résolution initiée par la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la stratégie de l'UE pour les RUP</i>	22
2. <i>La proposition de résolution de la commission des affaires européennes sur le financement des régions ultrapériphériques</i>	24
B. DEUX INITIATIVES BIENVENUES ET COMPLÉMENTAIRES QUI CONSTITUENT UN SOUTIEN AU GOUVERNEMENT.....	25

ANNEXE I PROPOSITION DE RÉSOLUTION RELATIVE À LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR LES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES À L'HORIZON 2020 - TEXTE DE LA COMMISSION.....	31
ANNEXE II PROPOSITION DE RÉSOLUTION SUR L'UNION EUROPÉENNE ET LE FINANCEMENT DES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES FRANÇAISES TEXTE DE LA COMMISSION	35
ANNEXE III EXAMEN EN COMMISSION (MERCREDI 14 NOVEMBRE 2012)	39
ANNEXE IV DÉCLARATION FINALE DE LA XVIII^{ÈME} CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS DES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES DE L'UNION EUROPÉENNE.....	47
ANNEXE V CONTRIBUTION DE MME JOSETTE BOREL-LINCERTIN, PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA GUADELOUPE.....	57
ANNEXE VI CONTRIBUTION DE M. RODOLPHE ALEXANDRE, PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA GUYANE.....	63
ANNEXE VII CONTRIBUTION DE M. SERGE LETCHIMY, PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE MARTINIQUE	71
ANNEXE VIII CONTRIBUTION DE M. DIDIER ROBERT, PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA RÉUNION.....	75
TABLEAU COMPARATIF (PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE RELATIVE À LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR LES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES À L'HORIZON 2020)	83
TABLEAU COMPARATIF (PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE SUR L'UNION EUROPÉENNE ET LE FINANCEMENT DES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES FRANÇAISES)	89

Mesdames, Messieurs,

Le 30 octobre dernier, au terme des travaux engagés par la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la stratégie européenne pour les régions ultrapériphériques (RUP), nos collègues Roland du Luart et Georges Patient, ainsi que votre rapporteur, ont déposé, conformément à l'article 88-4 de la Constitution, une proposition de résolution européenne relative à la stratégie européenne pour les régions ultrapériphériques à l'horizon 2020. Le 7 novembre, la commission des affaires européennes a examiné cette proposition et l'a adoptée, à l'unanimité, sans modification.

Le 7 novembre également, notre collègue Georges Patient a déposé, au nom de la commission des affaires européennes, une proposition de résolution européenne sur l'Union européenne et le financement des régions ultrapériphériques françaises.

Au vu des problématiques majeures pour nos outre-mer traitées par ces deux propositions de résolution, il était indispensable que votre commission des affaires économiques se saisisse de ces deux textes.

La période actuelle est en effet décisive pour nos outre-mer au niveau européen, avec le cumul d'échéances cruciales que constituent les négociations sur le nouveau cadre financier pluriannuel de l'Union et le corpus réglementaire qui l'accompagne, la communication de la Commission européenne de juin dernier qui a présenté la stratégie de l'Union pour les RUP et l'échéance du 1^{er} juillet 2014 pour l'octroi de mer.

Ces deux propositions de résolution européenne s'appuient sur le constat que les réalités de nos outre-mer sont très insuffisamment prises en compte par l'Union européenne, comme le Sénat l'a d'ailleurs souligné à plusieurs reprises au cours des dernières années. La communication de la Commission européenne et les propositions de cette dernière en matière de politique de cohésion sont de nouvelles illustrations de son désintérêt pour les RUP.

Dans ce contexte, **ces deux propositions de résolution européenne constituent, aux yeux de votre commission, des initiatives bienvenues et parfaitement complémentaires. On peut espérer qu'elles constitueront un soutien très utile au Gouvernement** pour défendre la cause des RUP au niveau européen, si l'on considère le rôle joué par la récente expression sénatoriale dans les avancées obtenues dans le cadre de la réforme de la politique commune de la pêche.

I. UNE PÉRIODE DÉCISIVE POUR LES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES AU NIVEAU EUROPÉEN

Trois éléments font de la période actuelle une **période décisive pour les régions ultrapériphériques (RUP) françaises au niveau européen** :

- les négociations en cours sur le cadre financier pluriannuel de l'Union européenne (UE) pour la période 2014-2020 ;
- la publication en juin dernier par la Commission européenne d'une communication exposant la stratégie de l'Union pour les RUP ;
- l'expiration au 1^{er} juillet 2014 de l'autorisation par le Conseil du régime de l'octroi de mer.

A. LES NÉGOCIATIONS SUR LE CADRE FINANCIER PLURIANNUEL DE L'UNION SONT D'UNE IMPORTANCE CAPITALE POUR LES RUP

Le 29 juin 2011, la Commission européenne a publié ses premières propositions sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020.

Le 6 juillet 2012, elle a ajusté ces propositions afin de tenir compte de l'entrée prochaine de la Croatie dans l'Union et de données actualisées en matière de produit intérieur brut (PIB). Les négociations sont aujourd'hui en cours au Conseil. **Le Conseil européen extraordinaire des 22 et 23 novembre prochain pourrait constituer un tournant** : comme l'indique notre collègue Georges Patient, ce sommet « *pourrait durer autant que nécessaire pour trouver un compromis final* »¹.

Les négociations sur le cadre financier pluriannuel sont essentielles pour l'avenir des régions ultrapériphériques françaises.

Le cadre financier fixera en effet le montant pour la période 2014-2020 des crédits d'engagement européens et leur répartition entre les différentes rubriques budgétaires. **Il arrêtera notamment le montant que l'UE consacrera sur cette période à la politique de cohésion, politique vitale pour le développement de nos régions ultrapériphériques.**

Comme l'indiquait la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer (DOM), que votre rapporteur a eu l'honneur de présider, « *les quatre départements français d'outre-mer, en leur qualité de régions ultrapériphériques de l'Union européenne, bénéficient d'importants*

¹ Proposition de résolution européenne n° 113 (2012-2013) présentée au nom de la commission des affaires européennes en application de l'article 73 quater du Règlement, sur l'Union européenne et le financement des régions ultrapériphériques françaises, M. Georges Patient, p. 3.

financements de l'Union européenne, et, en particulier, des fonds structurels »¹.

Sur la période 2007-2013, les RUP françaises reçoivent ainsi une enveloppe de près de 3,2 milliards d'euros (contre environ 2,9 milliards sur la période 2000-2006) :

– **1,8 milliard d'euros au titre de l'objectif « convergence** », destiné notamment aux régions de l'UE les moins favorisées, c'est-à-dire dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire² ;

– **482 millions d'euros au titre de l'allocation de compensation** des contraintes des régions ultrapériphériques et des régions septentrionales : cette allocation, destinée à compenser les surcoûts liés aux handicaps structurels de ces régions, atteint 35 euros par habitant ;

– **900 millions d'euros au titre du Fonds social européen (FSE).**

A l'heure où la présidence chypriote de l'Union entend proposer 50 milliards d'euros de coupes budgétaires, il convient de rappeler que **les financements européens sont vitaux pour nos régions ultrapériphériques**. Comme le soulignait la mission sénatoriale de 2009 sur la situation des DOM, ces financements jouent un rôle majeur « *pour le développement économique des départements français d'outre-mer, notamment en termes d'infrastructures* »³.

B. LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE DE JUIN 2012 A PRÉSENTÉ LA STRATÉGIE DE L'UNION POUR LES RUP

Le 20 juin 2012, la Commission européenne a publié une communication intitulée « *Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive* », **qui expose la stratégie de l'UE pour les régions ultrapériphériques (RUP).**

Il s'agit de la troisième communication de la Commission sur ce sujet en moins de dix ans : elle prend en effet la suite de la communication du 26 mai 2004, intitulée « *Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques* », et de celle du 17 octobre 2008, intitulée « *Les régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe* ».

¹ « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France. 100 propositions pour fonder l'avenir », *Rapport d'information n° 519 (2008-2009) fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer*, M. Éric Doligé, p. 214.

² En 2009, le PIB par habitant de la Martinique était égal à 73,6 % de la moyenne communautaire, contre 68,4 % pour la Guadeloupe, 61,6 % pour La Réunion et 49 % pour la Guyane.

³ « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France. 100 propositions pour fonder l'avenir », *Ibid.*, p. 220.

Dès le 14 juin 2010, le Conseil avait appelé à « *adopter, le moment venu, une communication présentant une nouvelle stratégie pour les régions ultrapériphériques* ». La communication devait initialement être présentée au début de l'année 2011. Elle n'a finalement été présentée que peu avant le Forum des RUP, qui s'est tenu à Bruxelles les 2 et 3 juillet 2012, et alors même que les négociations sur le nouveau cadre financier évoquées précédemment étaient déjà engagées.

Au-delà du contenu de cette communication, **votre rapporteur regrette cette publication tardive qui est préjudiciable à la prise en compte des problématiques propres aux RUP.**

Comme l'a indiqué M. Vincent Bouvier, délégué général à l'outre-mer, lors de son audition devant la délégation sénatoriale à l'outre-mer, « *la communication de la Commission du 20 juin 2012 aurait sans doute été plus pertinente et plus utile si elle était venue plus tôt puisque, dès le 29 juin, la Commission présentait des propositions sur le cadre financier pluriannuel et, dès le 6 octobre, le paquet réglementaire* ». M. Didier Robert, président du conseil régional de La Réunion, affirme à juste titre que « *puisque la Commission a fait le choix délibéré d'élaborer son document après avoir adopté l'ensemble de ses propositions législatives et financières pour la période 2014-2020, la portée de la communication s'en trouve considérablement limitée* »¹.

C. LE 1^{ER} JUILLET 2014 CONSTITUE UNE ÉCHÉANCE DÉCISIVE POUR L'OCTROI DE MER, ET DONC POUR LE FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DES RUP FRANÇAISES

L'octroi de mer est une taxe spécifique aux départements d'outre-mer français (DOM), à l'exception de Mayotte. Il s'agit d'une des plus anciennes taxes du système fiscal français : son origine remonte en effet au « droit de poids » applicable au XVII^{ème} siècle.

Il s'agit d'un impôt sur les marchandises, portant à la fois sur les importations de biens et sur les livraisons de biens produits localement. Les taux sont fixés par délibération du conseil régional pour ce qui concerne tant l'octroi de mer que l'octroi de mer régional, qui constitue une surtaxe limitée à 2,5 % et réservée au conseil régional. Le conseil régional peut par ailleurs décider d'exonérer totalement ou partiellement les livraisons de biens produits sur place, ceci afin de les favoriser par rapport aux produits importés.

¹ Contribution écrite transmise à votre rapporteur.

L’octroi de mer constitue une ressource majeure pour les collectivités territoriales des DOM. Comme le relevait en 2009 la mission d’information sur la situation des DOM, **le montant total des recettes atteignait 1,036 milliard d’euros en 2008 pour l’ensemble des DOM.** Le tableau figurant ci-dessous illustre l’importance en valeur absolue de cette ressource pour les différentes collectivités territoriales.

RECETTES DE L’OCTROI DE MER DANS LES DOM EN 2007
(en millions d’euros)

	Communes	Département	Région	Total
Guadeloupe	166,9	-	58,2	225,1
Guyane	68,9	27 ¹	24,9	120,8
Martinique	190,1	-	69,1	259,2
La Réunion	274,2	-	74,2	348,4

Source : « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France. 100 propositions pour fonder l’avenir », *Ibid.*, p. 83.

Rapporté à l’ensemble des recettes de fonctionnement, **l’octroi de mer représente, en moyenne, pour les communes des DOM, un tiers des recettes et, pour les régions d’outre-mer, entre 17 et 31 % des recettes.**

**PART DE L’OCTROI DE MER DANS LES RECETTES DE FONCTIONNEMENT
DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DES DOM**

	Communes	Département	Région
Guadeloupe	30,1 %	-	28,6 %
Guyane	30,6 %	12 %	31,2 %
Martinique	38,3 %	-	31 %
La Réunion	28,2 %	-	16,9 %

Source : « Les DOM, Défi pour la République, chance pour la France. 100 propositions pour fonder l’avenir », *Ibid.*, p. 84.

¹ La Guyane se distingue des autres DOM : le conseil général bénéficie, aux côtés des communes guyanaises, d’une partie du montant de l’octroi de mer.

L'octroi de mer déroge au principe de libre circulation des marchandises dans le marché intérieur, et plus précisément aux articles 30 et 110 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Par une décision du 22 décembre 1989, le Conseil a donc demandé au Gouvernement français de modifier cette législation pour taxer indistinctement les produits importés et ceux produits dans les DOM, tout en autorisant la France à exonérer, totalement ou partiellement, les productions locales pendant une durée de dix ans.

Le régime des exonérations est arrivé à échéance le 31 décembre 2003 et la France a alors demandé la prorogation de ce régime dérogatoire.

Par une décision du 10 février 2004, le Conseil a autorisé la France à maintenir un régime d'octroi de mer prévoyant des exonérations ou des réductions de taxe en faveur des productions locales jusqu'au 1^{er} juillet 2014¹. Le Gouvernement français s'est engagé à transmettre à la Commission, au plus tard le 31 juillet 2008, un rapport d'étape devant lui permettre de juger de l'impact réel du dispositif.

Ce rapport, remis à la Commission dans les délais impartis, a dressé un bilan positif du dispositif de l'octroi de mer, mais, comme l'indiquait la mission commune d'information sur la situation des DOM, « *la Commission [a estimé] que le rapport d'étape (...) n'[était] pas assez étayé sur le plan de l'impact économique et social de l'octroi de mer* »².

L'échéance de 2014 approche à grands pas et elle est essentielle pour nos outre-mer. Comme l'indique notre collègue Georges Patient, « *les vingt mois qui nous séparent du 1^{er} juillet 2014 ne seront pas trop longs pour mener à bien ce dossier* »³.

Votre rapporteur souligne que la balle est dans le camp du Gouvernement.

Comme l'a relevé M. Younous Omarjee, député européen, lors de son audition par la délégation sénatoriale à l'outre-mer le 11 octobre dernier, « *la Commission européenne, contrairement à ce que l'on a pu entendre dire, ne veut pas la mort de ce dispositif. Elle a simplement demandé à la France d'en justifier la pertinence au regard des objectifs qui lui avaient été assignés, notamment en termes d'emploi* ». **Les Canaries disposent d'ailleurs d'une taxe, l'impôt AIEM⁴, assez semblable à l'octroi de mer.**

¹ *Le nouveau régime prévoit que les exonérations et réductions doivent désormais s'insérer dans une stratégie de développement économique et social ; elles ne peuvent concerner qu'une liste détaillée de produits et doivent respecter des différentiels maximaux de taxation fixés pour chaque DOM.*

² « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France. 100 propositions pour fonder l'avenir », *Ibid.*, p. 229.

³ *Proposition de résolution européenne n° 113 (2012-2013), Ibid.*, p. 12.

⁴ *Arbitrio sobre los Importaciones y Entregas de Mercancías en las islas Canarias (AIEM).*

Un rapport a été remis en mai 2012 au ministère des outre-mer par le cabinet Lengrand : il atteste que le régime de l'octroi de mer ne crée pas de distorsion de concurrence ou de situation de rente au profit des productions locales des DOM et il conclut que le différentiel d'octroi de mer permet de compenser une partie des handicaps structurels des entreprises locales de production. Le rapport propose plusieurs scénarios d'évolution du dispositif, de la reconduction de l'octroi de mer avec une simplification et une flexibilisation du dispositif, à l'évolution vers un système de TVA régionale permettant de maintenir un effort de soutien à la production locale.

Votre rapporteur martèle que cette échéance de 2014 est essentielle pour les régions ultrapériphériques françaises, et notamment pour le financement des collectivités territoriales des DOM qui sont déjà exsangues financièrement. C'est pour cette raison que la mission sénatoriale relative à la situation des DOM avait appelé en 2009 à « *conserver impérativement, au-delà de l'échéance de 2014, le dispositif actuel de l'octroi de mer* »¹.

¹ Proposition n° 14, in : « Les DOM, Défi pour la République, chance pour la France. 100 propositions pour fonder l'avenir », Ibid., p. 87.

II. L'INSUFFISANTE PRISE EN COMPTE DES RÉALITÉS DES RUP PAR L'UNION EUROPÉENNE

A. L'UNION EUROPÉENNE IGNORE TROP SOUVENT LES SPECIFICITÉS DES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES

1. L'article 349 du TFUE permet la mise en œuvre de mesures spécifiques aux régions ultrapériphériques

La spécificité des régions ultrapériphériques est reconnue par les traités européens depuis 1999. Cette reconnaissance s'est concrétisée par le paragraphe 2 de l'article 299 du traité instituant la Communauté européenne (TCE). **L'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) a succédé à cet article.**

L'ARTICLE 349 DU TFUE

« Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de la Réunion, de Saint-Martin, 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, 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 des traités à ces régions, y compris les politiques communes. Lorsque les mesures spécifiques en question sont adoptées par le Conseil conformément à une procédure législative spéciale, il statue également sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen.

Les mesures visées au premier alinéa portent notamment sur 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'État, et les conditions d'accès aux fonds structurels et aux programmes horizontaux de l'Union.

Le Conseil arrête les mesures visées au premier 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 de l'Union, y compris le marché intérieur et les politiques communes. »

L'article 349 du TFUE permet donc **la mise en œuvre de mesures spécifiques en faveur des huit régions ultrapériphériques (RUP), ceci afin de tenir compte de leurs handicaps** (éloignement, insularité, faible superficie, relief, climat, dépendance économique à l'égard d'un petit nombre de produits).

2. Mais l'article 349 du TFUE est très insuffisamment utilisé

Dans son rapport sur la proposition de résolution européenne visant à obtenir la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises, votre rapporteur soulignait que « *l'article 349 constitue le Graal des RUP* »¹.

• **L'article 349 demeure cependant aujourd'hui très insuffisamment utilisé.**

Il a certes servi de fondement juridique à la mise en place d'un dispositif propre aux RUP, le Programme d'option spécifique à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), qui a constitué « la première manifestation d'un traitement global et spécifique des RUP »².

Conçu dans une logique plurisectorielle, le champ de ce programme a cependant été restreint à l'agriculture. Son bilan est salué par tous : aux yeux de la Délégation générale à l'outre-mer (DéGÉOM), il s'agit ainsi d'un « *instrument qui a fait ses preuves et constitue un exemple à suivre en matière de prise en compte des spécificités des RUP dans les politiques de l'Union* »³. La Commission européenne estime quant à elle que « *ce programme est adapté aux besoins des RUP et (...) [que] les ressources allouées ont permis la réalisation de ses objectifs* »⁴.

• **Mis à part le POSEI, très peu de dispositifs spécifiques aux RUP ont été mis en place et de très rares textes européens visent l'article 349 du TFUE.**

Le constat de la sous-utilisation de l'article 349 est d'ailleurs très largement partagé :

– M. Pedro Solbes Mira a souligné, dans son rapport de 2011 remis à M. Michel Barnier, membre de la Commission européenne, que « *l'article 349 du TFUE doit permettre de tenir compte des spécificités des RUP lors de la mise en œuvre des politiques européennes. Cela étant, cette disposition n'a pas été pleinement mise en œuvre jusqu'ici. Les particularités communes à toutes les RUP, mais aussi leurs réalités hétérogènes, ne sont pas toujours complètement prises en compte dans des domaines tels que les transports,*

¹ Rapport n° 616 (2011-2012) fait au nom de la commission des affaires économiques sur la proposition de résolution européenne de MM. Maurice Antiste, Charles Revet et Serge Larcher, présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, visant à obtenir la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises, M. Serge Larcher, p. 31.

² « Les RUP à l'horizon 2020 », Memorandum conjoint des régions ultrapériphériques, Las Palmas de Gran Canaria, 14 octobre 2009, p. 5.

³ Contribution écrite transmise aux auteurs de la proposition de résolution n° 93 (2012-2013).

⁴ « Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive », Communication de la Commission européenne, 20 juin 2012, p. 10.

l'énergie ou le commerce extérieur »¹. Il estime par ailleurs que, « *dans le cadre de la fixation d'une nouvelle stratégie pour le marché unique, il convient (...) de s'assurer de l'utilisation adéquate et systématique de l'article 349 du TFUE* »² ;

– le Parlement européen a souligné en 2012 que « *l'article 349 du TFUE, qui prévoit l'adoption de mesures spécifiques visant à atténuer l'impact des caractéristiques de l'ultrapériphérie, devrait être plus utilisé et se voir conférer la portée juridique, institutionnelle et politique nécessaire pour assurer aux RUP une intégration juste et permettant leur développement économique et social au sein du marché intérieur et plus largement au sein de l'Union* »³;

– la **Conférence des Présidents des RUP**, enfin, réunie en septembre 2012 aux Açores, « *exige l'application de la lettre et de l'esprit de l'article 349 du TFUE, base et fondement premier des interventions adaptées dans toutes les politiques de l'Union en faveur de nos Régions ; et s'inquiète particulièrement de sa faible mise en œuvre* ».

Interrogé par votre rapporteur, M. Serge Letchimy, président du conseil régional de la Martinique a bien résumé la situation : « *l'article 349 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) fait l'objet d'une lecture trop restrictive tant par la Commission que par le Conseil* »⁴.

3. Le Gouvernement français a pris une initiative bienvenue afin d'obtenir l'utilisation « adéquate et systématique » de l'article 349 du TFUE

A l'occasion de la Conférence des présidents des RUP de septembre 2012, **M. Victorin LUREL, ministre des outre-mer, a appelé à la mise en place d'un « cadre global approprié pour les interventions communautaires dans les RUP »**.

Ce cadre global pourrait se concrétiser par un « *règlement plurisectoriel en faveur du soutien aux filières d'avenir dans les RUP* », c'est-à-dire certaines filières identifiées comme stratégiques et contribuant à leur désenclavement telles que les énergies renouvelables, les technologies de l'information et de la communication (TIC), les transports, le tourisme ou encore une filière bois en Guyane. Cela pourrait aboutir à la mise en place

¹ « Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde », M. Pedro Solbes Mira, 12 octobre 2011, p. 50.

² *Ibid.*, p. 52.

³ Résolution du Parlement européen du 18 avril 2012 sur le rôle de la politique de cohésion dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne dans le contexte de la stratégie « Europe 2020 ».

⁴ Contribution écrite transmise à votre rapporteur.

d'un programme – de type POSEI – d'aides aux entreprises et couvrant ces secteurs porteurs de croissance.

Cette initiative, que votre rapporteur salue, rejoint les préoccupations exprimées à maintes reprises par les représentants des RUP :

– le mémorandum de 2010 de l'Espagne, de la France, du Portugal et des régions ultrapériphériques indiquait ainsi que *« pour l'avenir, et en particulier dans les secteurs dans lesquels les progrès ont été insuffisants (transports, insertion régionale, environnement, changement climatique, recherche et innovation...), un cadre d'intervention spécifique devrait être conçu, semblable à l'approche POSEI »*¹ ;

– lors de son audition par la délégation sénatoriale à l'outre-mer, M. Younous Omarjee, député européen, a estimé que **le POSEI « est cantonné au secteur de l'agriculture alors que son champ d'application devrait être plus large et étendu à d'autres secteurs économiques, sa raison d'être consistant à compenser l'éloignement et l'insularité »** ;

– Mme Josette Borel-Lincertin, présidente du conseil régional de la Guadeloupe, estime quant à elle qu'« *il nous faut élaborer (...) des Programmes d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI) spécifiques à nos potentiels, comme cela a été fait dans le domaine de l'agriculture* »² ;

– la Conférence des RUP a enfin souligné en septembre dernier que **« à l'instar des programmes spécifiques déjà existants, comme le POSEI, d'autres cadres horizontaux spécifiques devaient être créés, dotés de moyens financiers supplémentaires adéquats, dans les domaines du transport, de l'énergie et du tourisme »**.

Le ministre des outre-mer a également appelé de ses vœux la multiplication des déclinaisons sectorielles de l'article 349 afin de permettre l'adaptation des politiques européennes aux réalités des RUP.

Au-delà du secteur de la pêche, pour lequel le Sénat a, par une résolution de juillet 2012³, appelé à une prise en compte, sur le fondement de l'article 349, des réalités des RUP françaises, **il apparaît nécessaire que l'Union européenne prenne en compte les spécificités des RUP dans de nombreux autres domaines**, tels quel :

– **les aides d'État** : le a) du paragraphe 3 de l'article 107 du TFUE dispose que *« peuvent être considérées comme compatibles avec le marché*

¹ « Une vision rénovée de la stratégie européenne à l'égard de l'ultrapériphérie », *Mémorandum de l'Espagne, de la France, du Portugal et des régions ultrapériphériques, Las Palmas de Gran Canaria, 7 mai 2010, p. 10.*

² Contribution écrite transmise à votre rapporteur.

³ Résolution du Sénat n° 121 (2011-2012) du 3 juillet 2012 visant à obtenir la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises.

intérieur les aides destinées à favoriser le développement économique des régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas et dans lesquelles sévit un grave sous-emploi, ainsi que celui des régions visées à l'article 349, compte tenu de leur situation structurelle, économique et sociale ». Cet article justifie la prise en compte des spécificités des RUP : compte tenu de l'éloignement et de l'étroitesse des marchés, les aides aux entreprises des RUP ne peuvent en effet être considérées comme des menaces à la libre concurrence ;

– **les programmes horizontaux**, tels que l'instrument financier pour l'environnement (LIFE), le programme « Horizon 2020 » pour la recherche ou le programme Erasmus : les RUP ont aujourd'hui beaucoup de difficulté à accéder à ces programmes. Il en est ainsi pour le programme Erasmus : la jeunesse des RUP françaises se trouve largement privée du bénéfice de ce programme car celui-ci ne prend pas en charge financièrement le transport de l'étudiant d'une RUP entre sa région et la capitale de son État membre.

B. LES INITIATIVES RÉCENTES DU SÉNAT POUR SOUTENIR LES RUP

Votre rapporteur rappelle qu'à **deux reprises au cours des deux dernières années, le Sénat a pris solennellement position sur des problématiques européennes essentielles pour les RUP**. Il a ainsi adopté les deux résolutions suivantes :

– la résolution n° 105 (2010-2011) du 3 mai 2011 tendant à obtenir compensation des effets, sur l'agriculture des départements d'outre-mer, des accords commerciaux conclus par l'Union européenne ;

– la résolution n° 121 du Sénat (2011-2012) du 3 juillet 2012 visant à obtenir la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises.

Par ces deux résolutions, **le Sénat a notamment appelé à une utilisation plus fréquente de l'article 349. Il a également vivement déploré l'incohérence de la politique commerciale avec les autres politiques sectorielles de l'Union** :

– la politique commerciale de l'UE constitue en effet une **menace pour l'économie des RUP** : le Sénat a ainsi estimé qu'elle « *[fait] courir un risque important à l'agriculture des régions ultrapériphériques françaises* »¹, comme l'ont montré les accords de libre échange conclus en mars 2010 par l'Union européenne, d'une part, avec la Colombie et le Pérou et, d'autre part, avec les pays d'Amérique centrale ;

¹ Résolution n° 105 (2011-2011) du 3 mai 2011 précitée.

– la politique commerciale constitue par ailleurs une **entrave à l'intégration régionale des RUP**. Comme le souligne le rapport Solbes, « *c'est en veillant à ce que la réciprocité commerciale créée par les APE¹ ne pénalise pas structurellement les économies des RUP que l'on pourra résolument faciliter l'intégration des RUP dans leur environnement régional* »².

Le Sénat a donc appelé à une mise en cohérence de la politique commerciale avec les autres politiques de l'Union, celle-ci passant par l'évaluation systématique et préalable des effets des accords commerciaux conclus par l'UE sur l'économie des RUP.

Il s'agit d'une préoccupation constante des élus des RUP ; ainsi Mme Josette Borel-Lincertin, présidente du conseil régional de la Guadeloupe, rappelle-t-elle « *la forte préoccupation sur l'impact des accords internationaux au sein de nos micro-territoires* » et souligne-t-elle que « *la prise en compte des spécificités des régions ultrapériphériques (...) dans la politique commerciale de la Commission s'avère quasi-nulle* »³

Votre rapporteur souligne avec satisfaction que les initiatives du Sénat n'ont pas été sans effet.

Ainsi, en matière de pêche, le Conseil des ministres du 24 octobre 2012 a adopté une orientation générale sur les mesures susceptibles de bénéficier du soutien financier du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) pour la période 2014-2020 qui inclut dans ces mesures les « *aides publiques à la flotte, et notamment des aides à la modernisation des navires* », ainsi que des « *aides à l'installation des jeunes pêcheurs et aquaculteurs* ». Une avancée majeure a par ailleurs été obtenue pour les RUP : « *l'extension à tous les DOM français du régime de compensation des coûts additionnels supportés par les pêcheurs et les aquaculteurs ultramarins en raison de leur éloignement* »⁴.

Ces avancées, qui correspondent aux demandes formulées par le Sénat dans sa résolution de juillet 2012 précitée, sont déterminantes pour l'avenir du secteur de la pêche dans nos outre-mer.

Votre rapporteur souligne que ces résultats illustrent l'impact des prises de position de notre Haute assemblée, impact confirmé, lors de son audition devant la délégation sénatoriale à l'outre-mer, par M. Younous Omarjee. Ce dernier a ainsi indiqué que, « *au Parlement européen, nous sommes très attentifs aux productions législatives de nos assemblées, et les*

¹ *Accords de partenariat économique.*

² « Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde », *Ibid.*, p. 43.

³ *Contribution écrite transmise à votre rapporteur.*

⁴ *Communiqué de presse du ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche.*

résolutions du Sénat, comme celle de mai 2011 relative aux accords commerciaux avec les pays tiers, nous ont été très utiles ».

C. DEUX NOUVELLES ILLUSTRATIONS DE LA NON PRISE EN COMPTE DES RÉALITÉS DES RUP PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE

1. La communication de la Commission de juin 2012, un document en net décalage avec les attentes des RUP

• **La communication de la Commission européenne de juin 2012 comprend des orientations qui sont, pour votre rapporteur, globalement acceptables.** La communication définit ainsi cinq axes pour la stratégie renouvelée de l'UE pour les RUP :

- l'amélioration de l'accessibilité au marché unique ;
- l'accroissement de la compétitivité ;
- le renforcement de l'intégration régionale ;
- le renforcement de la dimension sociale du développement des RUP ;
- l'intégration de la lutte contre le changement climatique dans toutes les politiques pertinentes.

Pour autant, **le contenu de cette communication est redondant avec celui des deux communications précédentes.** La communication de 2004 comprenait ainsi trois axes d'action : la réduction du déficit d'accessibilité des RUP, leur compétitivité et leur insertion régionale, trois thématiques qui figurent donc également dans la communication de 2012.

• **Cette communication est surtout en net décalage avec les attentes des RUP.** Ce florilège de réactions l'illustre :

– M. Didier ROBERT, Président du conseil régional de La Réunion, souligne ainsi que « ***les Présidents des régions ultrapériphériques ont manifesté solidairement [lors de la XVIII^{ème} conférence des présidents des régions ultrapériphériques de l'Union européenne en septembre 2012] leur plus vive préoccupation face à la faiblesse de la stratégie européenne rénovée*** »¹ ;

– dans sa déclaration finale, la Conférence des présidents des RUP a indiqué « ***[regretter] l'insuffisance manifeste de mesures concrètes et adaptées, ainsi que le calendrier tardif de son adoption, au regard des ambitions affichées*** » et « ***[contester] le choix de la Commission de s'appuyer***

¹ Courrier transmis à votre rapporteur.

uniquement sur le droit commun et [réaffirmer] à cet égard la pertinence des propositions contenues dans les Memoranda de 2009 et 2010 sur l'ultrapériphérie, notamment celles en faveur d'instruments sectoriels spécifiques »¹ ;

– lors de leur audition par la délégation sénatoriale à l'outre-mer, **les deux députés européens représentant les RUP françaises se sont montrés très critiques**. M. Younous Omarjee a estimé que : « *de communication en communication, aucune avancée majeure ne donne suite aux belles paroles* », tandis que M. Patrice Tirolien a souligné que « *cette communication (...) [est] un catalogue de bonnes intentions. Mais sans réelle ambition* ».

La communication paraît effectivement **en net retrait par rapport** :

– **au Mémoire de mai 2010 de l'Espagne, de la France, du Portugal et des RUP**, intitulé « *Une vision renouvelée de la stratégie européenne à l'égard de l'ultrapériphérie* » : ce document appelait à la valorisation des atouts des RUP et, dans le même temps, à la prise en compte de leurs contraintes. Il soulignait le nécessaire équilibre entre les volets interne et externe des politiques de l'Union. Il préconisait d'adapter les politiques de l'UE et de mettre en place des instruments sectoriels spécifiques aux RUP ;

– **au rapport de M. Pedro Solbes Mira** qui appelait notamment à une systématisation de l'utilisation de l'article 349 du TFUE.

• **Ce document illustre surtout les contradictions de la stratégie de l'Union à l'égard des RUP.**

La Commission **fixe des objectifs stratégiques ambitieux** pour les RUP, axés notamment sur « *la compétitivité via la modernisation et la diversification des économies des RUP, l'investissement et l'innovation dans des secteurs présentant un potentiel de croissance élevé et/ou une forte valeur ajoutée (...)* »².

Elle se félicite, comme dans ses communications précédentes, des atouts dont disposent ces régions, résultant notamment de leur situation géographique et de leurs richesses naturelles, et va jusqu'à « *reconnaître leur valeur pour l'UE dans son ensemble* »³. Elle souligne la nécessité de valoriser ces atouts dans le développement d'une « *croissance intelligente, durable et inclusive* » et de « *tenir compte des spécificités et contraintes* » des RUP **mais n'évoque que bien peu les nécessaires politiques de rattrapage** : or, comme indiqué précédemment, les RUP constituent des régions en retard de développement, à ce titre éligibles jusqu'à ce jour à l'objectif « convergence » de la politique de cohésion.

¹ *Déclaration finale de la XVIII^{ème} Conférence des présidents des régions ultrapériphériques de l'Union européenne, Açores, 12 et 13 septembre 2012.*

² « Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive », *Ibid.*, p. 6.

³ *Ibid.*, p. 4.

La Commission reconnaît également pour la première fois que « chaque RUP est différente et des pistes spécifiques doivent être envisagées pour chacune d'entre elles »¹. Les RUP ne constituent pas en effet un ensemble homogène : c'est d'ailleurs pour cette raison que les parlementaires ultramarins soulignent régulièrement qu'il n'existe pas un mais des outre-mer. Cependant, cette reconnaissance de la diversité des situations reste théorique dans la mesure où la Commission, loin d'envisager en conséquence une adaptation de ses politiques et de leurs instruments, se contente d'inviter chaque région à « *trouver sa propre voie vers une prospérité accrue, en fonction de ses particularités* »².

2. Les propositions de la Commission en matière de politique de cohésion témoignent d'un désintérêt pour les RUP

Dans le cadre de ses propositions qui devraient être examinées par le Conseil européen extraordinaire des 22 et 23 novembre 2012, **la Commission européenne propose une baisse d'environ 43 % de l'allocation spécifique pour les régions ultrapériphériques.** Elle propose ainsi de ramener de 35 à 20 euros par habitant le montant de cette allocation.

Par ailleurs, elle proposait initialement que, pour les régions les moins développées, catégorie dont relèveront dorénavant les RUP françaises, **50 % du FEDER soient consacrés à trois objectifs :**

- la recherche et innovation ;
- la compétitivité des PME ;
- la promotion d'une économie à faible teneur en carbone.

Le Conseil européen a décidé l'ajout d'un **quatrième objectif** : l'amélioration de l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC), de leur utilisation et leur qualité.

Ce « fléchage » des fonds européens, – ou cette « concentration thématique » pour reprendre la terminologie européenne – **est clairement inadapté aux réalités des RUP.**

Les RUP doivent bien entendu prendre leur part à la stratégie « Europe 2020 » mais le retard accusé par certaines régions en termes d'infrastructures justifie de moduler l'intensité de cette participation, sur le fondement de l'article 349 du TFUE.

Comme le soulignaient nos collègues Simon Sutour et Yann Gaillard en 2011, « *l'investissement des fonds structurels dans ces territoires doit pouvoir s'orienter vers les besoins locaux prioritaires, notamment en*

¹ *Ibid.*, p. 3.

² *Ibid.*, p. 3.

infrastructures, même si ces besoins ne correspondent pas précisément aux objectifs de la stratégie Europe 2020 que la Commission européenne souhaite voir poursuivis à travers la politique de cohésion »¹.

Interrogé par votre rapporteur, M. Rodolphe Alexandre, président du conseil régional de la Guyane, souligne quant à lui que « **la concentration imposée dans le prochain règlement FEDER (...) est absolument insoutenable pour des territoires en rattrapage** tels que la Région Guyane, et risque de se traduire malheureusement par une forte sous-consommation des crédits. **Comment demander à [la Guyane] de prioriser l'utilisation des crédits du FEDER sur ces quatre thèmes, alors que dans le même temps une proportion non négligeable d'habitants de notre territoire n'a même pas encore accès à l'eau et l'électricité ?** »². Autrement dit, « les objectifs assignés par la communication de la Commission sont, pour nombre d'entre eux, en inadéquation avec les réalités de nos populations, et les priorités de nos politiques publiques »³.

Le Parlement européen a adopté une position très proche en 2012, en soulignant que « *la nécessité d'orienter les objectifs de la stratégie Europe 2020 vers l'exploitation de leurs potentiels et vers la croissance des secteurs d'excellence ne permet toutefois pas de faire l'impasse ni sur les obstacles structurels auxquels ces régions sont confrontées ni sur le rôle fondamental de développement joué par les secteurs traditionnels* »⁴.

Il convient de noter par ailleurs que, s'agissant des **crédits européens pouvant être mobilisés au titre de la coopération territoriale**, la réforme de la politique de cohésion proposée par la Commission prévoit un assouplissement utile des conditions d'accès à ces fonds.

Cependant, **certaines dispositions risquent de freiner l'intégration des DOM dans leur environnement géographique** : il est en effet prévu que les crédits de coopération transfrontalière ne puissent être mobilisés au-delà de 150 kilomètres des frontières de l'Union. Il est inconcevable qu'une telle limite puisse être opposée aux RUP insulaires qui sont parfois éloignées de plusieurs centaines de kilomètres de tout continent.

¹ « De nouvelles ambitions pour la politique européenne de cohésion après 2013 », *Rapport d'information n° 266 (2010-2011) fait au nom de la commission des affaires européennes*, MM. Yann Gaillard et Simon Sutour, p. 36-37.

² Contribution écrite transmise à votre rapporteur.

³ *Ibid.*

⁴ *Résolution du Parlement européen du 18 avril 2012 sur le rôle de la politique de cohésion dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne dans le contexte de la stratégie « Europe 2020 ».*

III. DEUX PROPOSITIONS DE RÉOLUTION EUROPÉENNE COMPLÉMENTAIRES, QUI CONSTITUENT UN SOUTIEN UTILE AU GOUVERNEMENT

Dans ce contexte européen décisif pour les RUP et en s'appuyant sur le constat de l'insuffisante prise en compte des réalités des RUP par l'UE, **deux initiatives parallèles et complémentaires ont été prises au sein de notre Haute assemblée :**

– nos collègues Roland du Luart et Georges Patient, ainsi que votre rapporteur, ont déposé, dans le cadre des travaux de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer, une proposition de résolution européenne « de réaction » à la communication de la Commission européenne¹ ;

– notre collègue Georges Patient a déposé, au nom de la commission des affaires européennes, une proposition de résolution sur l'Union européenne et le financement des régions ultrapériphériques françaises².

A. LES DEUX INITIATIVES PARALLÈLES

1. La proposition de résolution initiée par la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la stratégie de l'UE pour les RUP

La Délégation sénatoriale à l'outre-mer, que votre rapporteur a l'honneur de présider, **a souhaité prendre position sur le dossier majeur de l'avenir des RUP au sein de l'Union européenne** et s'est saisie de la communication de la Commission européenne de juin 2012.

Elle a désigné deux rapporteurs, nos collègues Roland du Luart et Georges Patient, et a entendu le 11 octobre 2012 les deux députés européens représentant les RUP, MM. Younous Omarjee et Patrice Tirolien, ainsi que M. Vincent Bouvier, délégué général à l'outre-mer.

La proposition de résolution européenne n° 93 (2012-2013) constitue l'aboutissement de ces travaux.

Elle formule tout d'abord un certain nombre de **constats**. Parmi ces derniers, on peut relever notamment que la proposition de résolution :

– souligne que la communication de la Commission européenne constitue **la troisième communication définissant la stratégie de l'UE pour les RUP en moins de 10 ans** (alinéa 16) ;

¹ Proposition de résolution européenne n° 93 (2012-2013) présentée en application de l'article 73 quinquies du Règlement, relative à la stratégie européenne pour les régions ultrapériphériques à l'horizon 2020.

² Proposition de résolution européenne n° 113 (2012-2013) présentée au nom de la commission des affaires européennes en application de l'article 73 quater du Règlement sur l'Union européenne et le financement des régions ultrapériphériques françaises.

– rappelle que **l'article 349 du TFUE permet la mise en œuvre de mesures spécifiques aux RUP afin de tenir compte de leurs réalités** (alinéa 18) ;

– souligne que **le POSEI est le seul véritable exemple d'instrument dédié aux RUP** et que sa vocation initiale était plus large que le seul secteur de l'agriculture (alinéa 19) ;

– réaffirme **la position constante du Sénat selon laquelle la politique commerciale de l'UE ne prend aucunement en compte les spécificités des RUP** et constitue de ce fait une menace pour leur économie et une entrave pour leur intégration régionale (alinéa 20).

Nos collègues Roland du Luart et Georges Patient formulent ensuite **plusieurs propositions de positions**. La proposition de résolution :

– souligne le **décalage entre la communication de la Commission européenne et les attentes des RUP** (alinéa 22) ;

– relève les **contradictions inhérentes à cette communication**, liées notamment au fossé existant entre les objectifs stratégiques ambitieux fixés par la Commission et la nécessité de politiques de rattrapage, la politique de cohésion devant permettre de combler les retards des RUP en matière d'équipements structurants (alinéas 23 et 24) ;

– demande, dans ces conditions, **l'assouplissement de la « concentration thématique »**, par le biais d'un quatrième objectif prioritaire laissé au libre choix de chaque région et de l'abaissement du taux de concentration (alinéa 26) ;

– **salue l'initiative du ministre des outre-mer** lors de la Conférence des présidents des RUP en faveur d'un cadre global approprié pour les interventions communautaires dans les RUP (alinéa 29) ;

– appelle à ce qu'une attention particulière soit accordée à Mayotte dans le cadre de sa transformation en RUP et à ce que cette collectivité puisse bénéficier, sur le fondement de l'article 349 du TFUE, de larges dérogations (alinéa 32) ;

– **réaffirme une nouvelle fois, s'agissant de la politique commerciale, la nécessité de mise en cohérence des politiques de l'Union** afin que les RUP ne soient plus la variable d'ajustement de leurs contradictions (alinéa 34).

2. La proposition de résolution de la commission des affaires européennes sur le financement des régions ultrapériphériques

Parallèlement à l'initiative de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer, notre collègue Georges Patient a déposé, au nom de la commission des affaires européennes une **proposition de résolution portant sur le financement des régions ultrapériphériques françaises et abordant deux dossiers majeurs : la politique de cohésion et l'octroi de mer.**

Dans cette proposition de résolution, notre collègue Georges Patient formule plusieurs **constats** :

– **l'article 349 du TFUE permet un traitement spécifique en faveur des RUP**, notamment en matière de politique fiscale et de conditions d'accès aux fonds structurels (alinéa 10) ;

– **les fonds européens contribuent de façon importante au développement des DOM** (alinéa 11) ;

– **l'octroi de mer soutient la production locale de ces territoires** (par le biais du différentiel entre les taux internes et externes), **tout en constituant une part prépondérante des recettes fiscales des DOM** (alinéas 12 et 13)

Cette proposition de résolution formule ensuite des **prises de position, s'agissant de la politique de cohésion** :

– **le cadre financier pluriannuel 2014-2020 doit illustrer la reconnaissance des RUP comme un atout pour l'UE**, conformément à la communication de la Commission européenne de juin 2012 (alinéa 15) ;

– les taux de programmation des fonds structurels dans les DOM étant proches de ceux de l'Hexagone, **la prétendue incapacité des RUP à consommer les fonds européens ne peut être un argument** pour justifier une baisse des crédits destinés à ces régions (alinéa 16) ;

– **le niveau de l'allocation spécifique pour les RUP doit être maintenu** et les RUP doivent être exonérés de toute conditionnalité et de tout fléchage pour l'utilisation de cette allocation (alinéas 17 et 18) ;

– la proposition de résolution européenne demande un **« assouplissement de la concentration thématique »**, afin que les fonds structurels puissent réellement contribuer à financer les infrastructures dont les RUP ont besoin : la concentration thématique pourrait ainsi porter sur quatre et non plus trois objectifs, le quatrième devant être laissé au libre choix des régions (alinéa 20) ;

– elle appelle à ce que l'enveloppe budgétaire qui sera consacrée à Mayotte ne vienne pas en diminution de l'enveloppe prévue pour les RUP françaises (alinéa 25).

S'agissant de l'octroi de mer, la proposition de résolution européenne formule un certain nombre de recommandations qui s'adressent davantage au Gouvernement français qu'aux instances européennes. Parmi ces recommandations, la proposition de résolution :

– s'inquiète de l'incertitude quant à l'avenir de l'octroi de mer à seulement vingt mois de l'échéance du 1^{er} juillet 2014 (alinéa 29) ;

– appelle le Gouvernement à entamer dès à présent le dialogue avec la Commission sur ce dossier (alinéa 30) ;

– suggère au Gouvernement de ne pas se borner à demander la prolongation de l'octroi de mer, et de présenter à la Commission européenne plusieurs options d'évolution, à l'exemple de la piste de la TVA locale (alinéas 31 et 32).

B. DEUX INITIATIVES BIENVENUES ET COMPLÉMENTAIRES QUI CONSTITUENT UN SOUTIEN AU GOUVERNEMENT

Votre rapporteur pour avis estime que les deux propositions de résolution constituent deux initiatives pleinement complémentaires.

Les contributions écrites transmises à votre rapporteur par les présidents des quatre conseils régionaux ultramarins – et qui figurent en annexe du présent rapport – confirment que :

– **la période est décisive** pour les RUP au niveau européen ;

– **les propositions de la Commission en matière de politique de cohésion sont clairement inadaptées aux réalités des RUP** et leur application sans modification **serait même catastrophique pour ces régions ;**

– **la communication de la Commission européenne est un document décevant**, en retrait par rapport aux attentes de nos RUP et qui illustre la faible prise en compte des spécificités des RUP au niveau européen.

A la lecture de ces différentes contributions écrites, **votre rapporteur ne peut que souligner la parfaite harmonie qui caractérise les deux propositions de résolution européenne et la position exprimée par la Conférence des présidents des RUP et plus particulièrement par les RUP françaises.**

Par ailleurs, **votre rapporteur souligne que ces deux propositions de résolution constituent un soutien utile au Gouvernement français** dans le contexte de négociations qui s'annoncent difficiles à Bruxelles et, **pour ce qui concerne l'octroi de mer, un appel à la mobilisation du Gouvernement.**

Votre rapporteur souhaite formuler **plusieurs observations complémentaires** :

● Comme il l'avait indiqué dans son rapport sur la proposition de résolution européenne visant à obtenir la prise en compte des spécificités de la pêche des RUP françaises au niveau européen, il confirme que « ***l'article 349 du TFUE constitue le Graal des RUP*** »¹.

Ce *Graal* reste cependant largement virtuel, comme cela a été exposé précédemment. Votre rapporteur ne peut donc qu'être en accord avec le député européen Younous Omarjee qui a indiqué devant la délégation sénatoriale à l'outre-mer : « ***la priorité des priorités, c'est l'article 349 et son champ d'application*** ».

En effet, **la priorité du Gouvernement français doit être la reconnaissance par la Commission de la portée de cet article et « l'utilisation adéquate et systématique » de cet outil**, pour reprendre les termes du rapport de M. Pedro Solbes Mira. Ce fondement juridique, inscrit dans le traité, doit permettre non seulement des dérogations mais également la mise en place de dispositifs dédiés afin de prendre en compte les contraintes particulières des RUP.

Votre rapporteur salue donc l'initiative lancée aux Açores par le ministre des outre-mer. Il se réjouit par ailleurs que notre collègue député Serge Letchimy se soit vu confier par le Gouvernement une mission portant sur l'article 349 du TFUE.

● S'agissant de la **politique commerciale**, votre rapporteur souligne que **la proposition de résolution européenne initiée par la délégation sénatoriale à l'outre-mer reprend la position exprimée à plusieurs reprises par le Sénat.**

Il souligne que la communication de la Commission européenne se borne à réaffirmer de bonnes intentions qui n'ont jamais été suivies d'effet et ne correspondent cependant en rien à la réalité de la politique commerciale menée par l'Union.

Il rappelle ainsi que, dès sa communication de 2004, la Commission européenne affirmait : « *en ce qui concerne les nouveaux accords préférentiels de l'UE avec d'autres pays tiers, la Commission effectuera une analyse d'impact des effets de ces accords sur l'économie des régions ultrapériphériques* »². Il est donc troublant – et révélateur – de trouver huit ans plus tard des déclarations similaires dans la communication de la Commission.

¹ Rapport n° 616 (2011-2012), *Ibid.*, p. 31.

² « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques », *Communication de la Commission européenne*, 26 mai 2004, p. 10.

● S'agissant de la **politique de cohésion**, votre rapporteur relève que **les taux de programmation et de consommation des fonds structurels sont, contrairement à une idée répandue, du même ordre dans les DOM que dans l'Hexagone**, comme l'a judicieusement souligné notre collègue Georges Patient dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution qu'il a déposée au nom de la commission des affaires économiques.

Avancement des programmes FEDER/FSE 2007/2013 au 1^{er} Octobre 2012

Comparaison entre les départements et régions d'outre-mer et la France métropolitaine

FEDER Départements et régions d'outre-mer			FSE Départements et régions d'outre-mer		
	Crédits UE (€)	%		Crédits UE (€)	%
Maquette	2 279 307 810	///	Maquette	899 984 014	///
Programmé	1 498 074 072	65,72%	Programmé	717 817 144	79,76%
Payé	671 318 022	29,45%	Payé	161 844 399	17,98%

FEDER France métropolitaine			FSE France métropolitaine		
	Crédits UE (€)	%		Crédits UE (€)	%
Maquette	5 736 211 025	///	Maquette	4 494 563 975	///
Programmé	4 151 605 506	72,38%	Programmé	3 919 893 085	87,21%
Payé	1 850 557 478	32,26%	Payé	1 477 083 561	32,86%

Ecart FEDER DROM/France métrop.	Programmé	-6,65 %
	Payé	-2,81 %

Ecart FSE DROM/France métrop.	Programmé	-7,46 %
	Payé	-14,88 %

Source : DéGéOM, ministère des outre-mer.

Source : Proposition de résolution européenne n° 113 (2012-2013), p. 6.

Ces données démontrent que **la prétendue faible capacité des RUP à consommer les fonds européens n'est pas vérifiée** et qu'elle ne peut donc en aucun cas constituer une réduction des crédits accordés à ces régions.

● S'agissant enfin de l'**octroi de mer**, votre rapporteur souligne que **la proposition de résolution européenne déposée par notre collègue Georges Patient au nom de la commission des affaires européennes constitue un appel à la mobilisation du Gouvernement.**

Votre rapporteur regrette que ce dernier ne se soit pas davantage préoccupé, au cours du quinquennat écoulé, de l'avenir de l'octroi de mer. Comme l'indiquait en effet la mission commune d'information sur la situation

des DOM, « *la prorogation de ce régime par l'Union européenne dépend avant tout de la volonté de la France de le défendre* »¹. Il fait donc confiance au Gouvernement – et notamment aux ministres des outre-mer et des affaires européennes – pour s'investir totalement sur ce dossier essentiel pour nos outre-mer.

Votre rapporteur est cependant **sceptique quant à la faisabilité de la mise en place d'une TVA régionale**, mentionnée dans la proposition de résolution européenne déposée par la commission des affaires européennes, du fait des éléments portés dès 2009 à la connaissance de la mission commune d'information sur la situation des DOM² :

– tout d'abord, **l'octroi de mer ne pèse que sur les marchandises et pas sur les services**. Le remplacer par une hausse de la TVA reviendrait donc à taxer davantage les services en outre-mer, secteur majeur pour le développement économique, alors même que la problématique de la vie chère est un enjeu essentiel pour nos concitoyens ultramarins. En outre, cet impôt, insusceptible d'être modulé par produit, ne pourrait jouer le rôle de préservation des productions locales ;

– ensuite, le produit de l'octroi de mer a été, on l'a vu, d'un peu plus d'un milliard d'euros en 2008, soit plus que le produit de la TVA dans les trois DOM où elle est applicable (900 millions d'euros). **Le remplacement de l'octroi de mer conduirait à plus du doublement des taux de TVA et conduirait à étendre la TVA en Guyane ;**

– enfin, l'adaptation du régime de la TVA aux DOM **nécessiterait de longues négociations avec la Commission européenne**, puisqu'il s'agit de l'impôt le plus intégré au niveau européen, tandis que le régime de l'octroi de mer est plus souple.

Votre rapporteur estime par ailleurs qu'**évoquer cette piste** dans un document qui s'adresse en priorité aux instances européennes **pourrait laisser supposer que le Sénat renonce à la pérennisation de l'octroi de mer après le 1^{er} juillet 2014**, pérennisation pourtant souhaitée par les élus locaux et par la mission commune d'information de 2009.

En conséquence, **votre commission a adopté un amendement de votre rapporteur à la proposition de résolution européenne sur l'Union européenne et le financement des régions ultrapériphériques françaises, afin, d'une part, de réaffirmer la nécessité pour le Gouvernement d'entreprendre un dialogue avec la Commission européenne pour assurer prioritairement la pérennisation de l'octroi de mer** et, d'autre part, de supprimer toute référence à la TVA locale, sans pour autant fermer la porte à l'étude d'un dispositif alternatif qui, à terme et après évaluation rigoureuse de son impact, pourrait être envisagé.

¹ « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France », *Ibid.*, p. 231.

² Cf. *Ibid.*, p. 86-87.

A l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté **trois autres amendements de précision** sur cette même proposition de résolution européenne.

Lors de sa réunion du 14 novembre 2012, la commission des affaires économiques, sous la présidence de M. Daniel Raoul, président, a examiné le rapport de M. Serge Larcher sur la proposition de résolution européenne n° 112 (2012-2013) relative à la stratégie européenne pour les régions ultrapériphériques à l'horizon 2020 et sur la proposition de résolution européenne n° 113 (2012-2013) sur l'Union européenne et le financement des régions ultrapériphériques françaises.

Elle a adopté à une large majorité :

– la proposition de résolution relative à la stratégie européenne pour les régions ultrapériphériques à l'horizon 2020 sans modification, dont le texte figure ci-après ;

– une nouvelle rédaction de la proposition de résolution sur l'Union européenne et le financement des régions ultrapériphériques françaises, dont le texte figure ci-après.

ANNEXE I

PROPOSITION DE RÉSOLUTION RELATIVE À LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR LES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES À L'HORIZON 2020

TEXTE DE LA COMMISSION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 107, paragraphe 3, et 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ④ Vu la communication « *Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques* » présentée par la Commission européenne le 26 mai 2004,
- ⑤ Vu la communication « *Les régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe* » présentée par la Commission européenne le 17 octobre 2008,
- ⑥ Vu le rapport du Sénat n° 519 (2008-2009) fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer,
- ⑦ Vu le mémorandum conjoint des régions ultrapériphériques, « *les RUP à l'horizon 2020* », signé le 14 octobre 2009 à Las Palmas de Gran Canaria,
- ⑧ Vu le mémorandum de l'Espagne, de la France, du Portugal et des régions ultrapériphériques signé le 7 mai 2010 à Las Palmas de Gran Canaria,
- ⑨ Vu les conclusions du Conseil Affaires générales du 14 juin 2010,
- ⑩ Vu la résolution n° 105 du Sénat (2010-2011) du 3 mai 2011 tendant à obtenir compensation des effets, sur l'agriculture des départements d'outre-mer, des accords commerciaux conclus par l'Union européenne,
- ⑪ Vu le rapport « *Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde* » remis le 12 octobre 2011 par M. Pedro Solbes Mira, à M. Michel Barnier, membre de la Commission européenne, chargé du Marché Intérieur et des Services,

- ⑫ Vu la résolution du Parlement européen du 18 avril 2012 sur le rôle de la politique de cohésion dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne dans le contexte de la stratégie « Europe 2020 »,
- ⑬ Vu la communication « *Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive* » présentée par la Commission européenne le 20 juin 2012 ;
- ⑭ Vu la résolution n° 121 du Sénat (2011-2012) du 3 juillet 2012 visant à obtenir la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises,
- ⑮ Vu la déclaration finale de la XVIIIe Conférence des Présidents des régions ultrapériphériques de l'Union européenne tenue les 13 et 14 septembre 2012 aux Açores,
- ⑯ Considérant que le document publié le 20 juin dernier par la Commission européenne constitue la troisième communication définissant la stratégie de l'Union européenne (UE) pour les RUP en moins de dix ans,
- ⑰ Considérant que, comme l'a souligné de façon récurrente la Commission européenne, les régions ultrapériphériques (RUP) constituent un atout pour l'Europe et que, selon les termes de sa communication du 20 juin 2012, « *toute stratégie en faveur des RUP doit reconnaître leur valeur pour l'UE dans son ensemble* »,
- ⑱ Considérant que l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) permet l'édiction de mesures spécifiques aux RUP afin de prendre en compte leurs contraintes propres que sont « *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* »,
- ⑲ Considérant que le bilan du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), mis en place sur le fondement de l'article 349 du TFUE, est salué par tous, que ce programme, né au début des années 1990, constitue le seul véritable exemple d'instrument dédié aux RUP pour le financement de politiques sectorielles et qu'il voit son champ cantonné à l'agriculture par la Commission européenne en dépit d'une vocation initiale plus large,
- ⑳ Considérant que la politique commerciale de l'UE, qui ne prend aucunement en compte les réalités des RUP, constitue une menace pour l'économie de ces régions et entrave leur intégration régionale,

- ⑳ Déploire que la Commission européenne ait adopté sa communication avec un retard préjudiciable alors qu'avaient été respectivement publiées, dès juin 2011, ses propositions sur le cadre financier pluriannuel et, en octobre 2011, celles sur le paquet réglementaire relatif notamment à la politique de cohésion,
- ㉑ Constate que cette communication, au contenu largement redondant par rapport aux deux précédentes, est en décalage aggravé avec les attentes régulièrement exprimées par les RUP et les recommandations du rapport de M. Solbes Mira,
- ㉒ Estime que cette communication souffre d'une double contradiction :
- ㉓ - Une contradiction interne, entre des objectifs stratégiques, certes ambitieux puisque axés sur la compétitivité et l'innovation, mais potentiellement irréalistes s'ils sont exclusifs de politiques de rattrapage, dès lors qu'ils s'appliquent aux régions les moins développées, au sens de la politique de cohésion, politique qui doit viser dans les RUP prioritairement à combler les retards en matière d'équipements structurants,
- ㉔ - Une contradiction externe, puisque la concentration thématique imposée pour bénéficier d'un soutien financier exclut des secteurs traditionnels des économies des RUP qui doivent pourtant constituer le socle de développement de ces régions, socle indispensable à l'émergence de secteurs innovants,
- ㉕ Demande en conséquence un assouplissement de la concentration thématique pour les RUP, en intégrant dans le taux de concentration un quatrième objectif prioritaire laissé au libre choix de chaque région et en abaissant ce taux à un niveau plus adapté aux réalités de ces régions,
- ㉖ Note avec intérêt l'affirmation de la Commission selon laquelle « *chaque RUP est différente et des pistes spécifiques doivent être envisagées pour chacune d'entre elles* », les RUP étant jusqu'à présent appréhendées comme un ensemble homogène alors même que certaines présentent des singularités, comme le caractère continental d'un vaste territoire pour la Guyane,
- ㉗ Considère, à l'instar du Parlement européen, que l'article 349 du TFUE est très insuffisamment utilisé par l'UE et déplore la portée restrictive donnée à cet article par la Commission européenne,
- ㉘ Salue l'initiative du Gouvernement français, annoncée par le ministre des outre-mer lors de la Conférence des Présidents des RUP des 13 et 14 septembre 2012, visant, d'une part, à élaborer un cadre global

approprié pour les interventions communautaires dans les RUP, qui pourrait prendre la forme d'un « *règlement plurisectoriel en faveur du soutien aux filières d'avenir dans les RUP* », et, d'autre part, à multiplier les déclinaisons sectorielles de l'article 349, permettant ainsi l'adaptation des politiques européennes aux réalités des RUP, et en particulier l'instauration de dérogations aux normes européennes pour leur approvisionnement en provenance de pays voisins,

- ③⑩ Estime également indispensable que la révision des lignes directrices des aides à finalité régionale soit mise à profit, sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, du TFUE, pour renforcer la prise en compte effective des particularités des RUP en matière d'aides d'État, par le biais du maintien des taux actuels d'intensité et de l'éligibilité des aides au fonctionnement, ainsi que par l'instauration d'un seuil *de minimis* spécifique,
- ③⑪ Appelle à ce que les règlements relatifs aux programmes horizontaux, tels que l'instrument financier pour l'environnement (LIFE), le programme Erasmus ou le programme « Horizon 2020 », permettent, sur le fondement de l'article 349 du TFUE, un accès privilégié des RUP à ces programmes, notamment par le biais d'un accompagnement approprié des porteurs de projets ou d'appels à projet spécifiques,
- ③⑫ Estime qu'une attention particulière doit être accordée par la Commission européenne à Mayotte, dans le cadre de la transformation de cette collectivité en RUP, et que l'article 349 du TFUE justifie l'octroi de larges dérogations à cette collectivité,
- ③⑬ Relève que les objectifs affichés dans la communication par la Commission européenne de prise en compte des réalités des RUP dans la mise en œuvre des politiques sectorielles, au premier rang desquelles la politique commerciale, constitueraient un changement de cap radical par rapport à son orientation actuelle dont on ne pourrait que se féliciter,
- ③⑭ Appelle une nouvelle fois à la mise en cohérence entre elles des politiques européennes afin que les RUP ne constituent plus la variable d'ajustement de leurs contradictions.

ANNEXE II

PROPOSITION DE RÉSOLUTION SUR L'UNION EUROPÉENNE ET LE FINANCEMENT DES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES FRANÇAISES

TEXTE DE LA COMMISSION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,
- ④ Vu la décision du Conseil du 10 février 2004 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer et prorogeant la décision 89/688/CEE,
- ⑤ Vu la décision de la Commission du 23 octobre 2007 autorisant le régime d'aide d'État de l'octroi de mer (C (2007) 5115 final),
- ⑥ Vu le rapport n° 519 (2008-2009) de la mission commune d'information outre-mer du Sénat « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir »,
- ⑦ Vu la résolution européenne du Sénat n° 65 (2011-2012) du 5 février 2012 sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020,
- ⑧ Vu la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 présentée par la Commission européenne le 29 juin 2011 (COM (2011) 398 final) et sa modification en date du 6 juillet 2012 (COM (2012) 388 final),
- ⑨ Vu la communication de la Commission européenne : « Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive » du 20 juin 2012 (COM (2012) 287 final),
- ⑩ Considérant le traitement spécifique que l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit pour les régions ultrapériphériques, notamment en matière de politique fiscale et de conditions d'accès aux fonds structurels ;

- ⑪ Considérant l'importante contribution qu'apporte le soutien financier européen au développement des départements d'outre-mer français ;
- ⑫ Considérant le soutien que le différentiel entre les taux internes et externes de l'octroi de mer dans les RUP permet d'apporter à la production locale de ces territoires ;
- ⑬ Considérant la part prépondérante que représentent les recettes issues de l'octroi de mer dans les recettes fiscales des DOM ;
- ⑭ – *Concernant la politique de cohésion et le cadre financier pluriannuel 2014-2020 :*
- ⑮ Souhaite que le cadre financier pluriannuel 2014-2020 traduise concrètement la reconnaissance des régions ultrapériphériques (RUP) comme un atout pour toute l'Union européenne, conformément à la communication de la Commission de juin 2012 ;
- ⑯ Fait valoir que les taux de consommation des fonds structurels dans les DOM sont du même ordre que dans l'hexagone et que, de ce fait, la capacité des RUP à consommer les fonds européens ne peut être sérieusement invoquée pour justifier une baisse des crédits alloués à ces régions ;
- ⑰ Demande le maintien, dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020, de l'allocation spécifique pour les régions ultrapériphériques et à faible densité de population au niveau qui est le sien dans l'actuelle période de programmation ;
- ⑱ Défend un régime dérogatoire permettant d'exonérer de toute conditionnalité et de tout fléchage l'utilisation de cette allocation spécifique destinée à compenser les handicaps des RUP au titre de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ;
- ⑲ Propose d'aligner le taux de cofinancement de l'allocation spécifique aux RUP sur celui de 85 %, prévu pour les autres fonds structurels dans ces régions ;
- ⑳ Soutient un assouplissement de la concentration thématique pour l'emploi des fonds structurels dans les RUP, afin que ces fonds contribuent à l'investissement dans les infrastructures locales dont ces régions continuent d'avoir besoin, et propose que soit intégré dans le taux de concentration thématique un quatrième objectif prioritaire laissé au libre choix de chaque région et que ce taux soit abaissé à un niveau plus adapté aux réalités locales ;

- ②① Souligne la nécessité de faciliter la coopération transfrontière en permettant aux RUP insulaires de pouvoir mobiliser les crédits, qui y sont destinés, au-delà de la limite prévue de 150 kilomètres ;
- ②② Appelle à une meilleure articulation entre le FEDER et le Fonds européen de développement pour faciliter les projets de coopération territoriale entre les RUP et les États voisins de ces régions ;
- ②③ Fait observer que la nécessité reconnue par la Commission européenne de promouvoir l'intégration régionale des RUP n'est pas cohérente avec l'application stricte des normes européennes dans ces régions et appelle en conséquence des adaptations de ces normes afin de mieux prendre en compte les réalités locales ;
- ②④ Estime que le mécanisme pour l'interconnexion en Europe que la Commission propose de créer dans le cadre financier 2014-2020 pourrait opportunément être mobilisé au profit des RUP afin de soutenir le déploiement des réseaux de transport, d'énergie et de télécommunications dans ces régions ;
- ②⑤ Insiste pour que l'enveloppe budgétaire qui sera consacrée à Mayotte, qui deviendra RUP au 1^{er} janvier 2014, ne vienne pas en diminution de l'enveloppe aujourd'hui prévue pour les RUP françaises ;
- ②⑥ Juge nécessaire de préparer Mayotte à l'utilisation des fonds structurels et, à cette fin, d'assister ce département dans l'élaboration d'un plan global de développement auquel contribueraient ces fonds ;
- ②⑦ – *Concernant l'octroi de mer :*
- ②⑧ Recommande d'améliorer les moyens statistiques des DOM afin de fiabiliser l'évaluation de l'efficacité de l'octroi de mer au regard de son objectif premier, le développement local ;
- ②⑨ S'inquiète de l'incertitude qui règne à seulement vingt mois de l'échéance du 1^{er} juillet 2014, date à laquelle s'éteindra la prorogation, accordée par le Conseil en 2004, du régime de l'octroi de mer ;
- ③⑩ Appelle le Gouvernement à entreprendre sans délai un dialogue avec la Commission européenne pour assurer prioritairement, sur le fondement de l'article 349 du TFUE, la pérennisation de l'octroi de mer après le 1^{er} juillet 2014 et, le cas échéant, prévoir la mise en place d'un régime fiscal dérogatoire alternatif permettant de soutenir le développement des DOM sans fragiliser les recettes fiscales des collectivités territoriales.

ANNEXE III

EXAMEN EN COMMISSION (MERCREDI 14 NOVEMBRE 2012)

La commission examine le rapport et les textes de la commission sur la proposition de résolution européenne n° 112 (2012-2013) relative à la stratégie européenne pour les régions ultrapériphériques à l'horizon 2020 et sur la proposition de résolution européenne n° 113 (2012-2013) sur l'Union européenne et le financement des régions ultrapériphériques françaises.

M. Serge Larcher, rapporteur. – J'ai l'honneur de vous présenter aujourd'hui mon rapport sur les deux propositions de résolution européenne dont nous avons débattu la semaine dernière avec la commission des affaires européennes et la délégation sénatoriale à l'outre-mer, à savoir la proposition de résolution européenne, initiée par la délégation sénatoriale à l'outre-mer et déposée par nos collègues Roland du Luart et Georges Patient, relative à la stratégie européenne pour les régions ultrapériphériques à l'horizon 2020 et la proposition de résolution européenne, déposée par notre collègue Georges Patient au nom de la commission des affaires européennes, portant sur l'Union européenne et le financement des régions ultrapériphériques françaises.

Je souhaite tout d'abord vous rappeler ce que sont les régions ultrapériphériques (RUP) : on compte cinq RUP françaises (les quatre départements d'outre-mer ainsi que la collectivité de Saint-Martin, deux RUP portugaises (les régions autonomes des Açores et de Madère) et une RUP espagnole (la communauté autonome des Canaries). Enfin, Mayotte deviendra une RUP le 1^{er} janvier 2014.

Les RUP font partie intégrante du territoire de l'Union européenne et le droit communautaire s'applique donc à elles. Elles se différencient en cela des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), comme Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française, Wallis-et-Futuna ou la Nouvelle-Calédonie, sur le territoire desquels le droit communautaire ne s'applique pas.

Pourquoi ces deux propositions de résolution européenne ont-elles été déposées ? La réponse est simple : la période actuelle est décisive pour l'avenir des RUP.

Tout d'abord, les négociations sur le cadre financier pluriannuel de l'Union sont d'une importance capitale pour les RUP.

Le 29 juin 2011, la Commission européenne a publié ses premières propositions sur le cadre financier pluriannuel pour 2014-2020, autrement dit le budget de l'Union européenne pour les sept années à venir. Les négociations sont en cours depuis lors et le Conseil européen des 22 et 23 novembre prochain pourrait constituer un tournant.

Le cadre financier fixera notamment le montant que l'Union consacrera à sa politique de cohésion : il s'agit d'une politique vitale pour les régions ultrapériphériques.

Les RUP françaises ont ainsi bénéficié sur la période 2007-2013 de près de 3,2 milliards d'euros, dont 1,8 milliard d'euros au titre de l'objectif « convergence », qui vise les régions de l'UE les moins favorisées, et 484 millions d'euros au titre de l'allocation de compensation spécifique aux RUP et aux régions septentrionales.

Vous comprenez aisément pourquoi les négociations en cours représentent un enjeu majeur pour les RUP.

Ensuite, la Commission européenne a publié en juin dernier une communication intitulée « *les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive* ». Dans ce document, la Commission a présenté la stratégie de l'Union pour les RUP : il s'agit du troisième document de ce type en moins de dix ans.

Enfin, dernier élément de contexte, le 1^{er} juillet 2014 constitue une échéance décisive pour l'octroi de mer.

Ce dernier est une taxe spécifique aux départements d'outre-mer : il s'agit d'un impôt sur les marchandises, permettant de taxer les importations et les productions locales – ces dernières étant cependant moins taxées.

La spécificité de cet impôt est qu'il finance les collectivités territoriales, le montant total des recettes atteignant plus d'un milliard d'euros. L'octroi de mer représente par exemple près d'un tiers des recettes des communes des DOM.

Or, l'octroi de mer déroge au principe européen de libre circulation des marchandises. En 2004, le Conseil n'a autorisé son maintien que jusqu'en 2014. Au vu des montants en jeu, l'avenir de l'octroi de mer est un sujet d'inquiétude pour tous les élus locaux des DOM.

Au-delà de ce contexte, les deux propositions de résolution interviennent alors que les représentants des RUP ne cessent de souligner que les réalités de ces régions sont insuffisamment prises en compte au niveau européen.

Un outil juridique existe pourtant : l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui permet la mise en œuvre de mesures spécifiques en faveur des RUP, ceci afin de tenir compte de leurs handicaps.

Cet article est cependant très insuffisamment utilisé, comme l'ont souligné tant le Parlement européen dans une résolution datant d'avril 2012 que l'excellent rapport d'octobre 2011 de l'ancien ministre et ancien commissaire espagnol, M. Pedro Solbes Mira.

Seul un dispositif de soutien existe réellement : il s'agit du programme d'option spécifique à l'éloignement et à l'insularité, le POSEI. Il a été conçu dans une logique plurisectorielle mais son champ a été restreint à l'agriculture.

Dans ces conditions, on ne peut que saluer l'initiative prise par le Gouvernement français en septembre dernier. Le ministre des outre-mer a lancé une initiative à l'occasion de la Conférence des présidents des RUP, afin de mettre en place, je cite, « *un cadre global approprié pour les interventions communautaires dans les RUP* ». Ce cadre se concrétiserait par la mise en place d'un programme de type POSEI d'aides aux entreprises dans les filières d'avenir. Cette initiative rejoint les préoccupations exprimées à maintes reprises par les représentants des RUP.

Je souhaite également rappeler que le Sénat s'est prononcé solennellement à deux reprises au cours des deux dernières années sur la prise en compte des spécificités des RUP : en mai 2011, il s'agissait de demander la compensation des effets, sur l'agriculture des DOM, des accords commerciaux conclus par l'Union européenne avec des pays sud-américains ; en juillet 2012, il s'agissait d'obtenir la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des RUP françaises.

A l'occasion de ces deux résolutions, le Sénat a appelé à une plus grande utilisation de l'article 349 et a dénoncé l'incohérence de la politique commerciale de l'Union avec les autres politiques sectorielles.

L'action du Sénat n'a d'ailleurs pas été vaine : en matière de pêche, le Conseil des ministres du 24 octobre 2012 a adopté une orientation générale qui comprend plusieurs avancées allant dans le sens de la création d'un véritable « POSEI pêche », qui correspondent aux demandes formulées par le Sénat dans la résolution de juillet 2012.

Cependant, la communication de la Commission de juin 2012 et les propositions de la Commission s'agissant de la politique de cohésion constituent deux nouvelles illustrations du défaut de prise en compte des réalités des RUP par la Commission européenne.

S'agissant de la communication de la Commission, elle est en net décalage avec les attentes des RUP. En tant que rapporteur, j'ai sollicité les présidents des quatre conseils régionaux des DOM : ces derniers sont unanimes dans leur critique de ce document, jugé sans ambition et sans mesures concrètes en faveur des RUP.

Plus précisément, ce document illustre les contradictions de la stratégie de l'Union à l'égard des RUP : la Commission reconnaît que ces régions constituent un atout pour l'Europe. Elle fixe des objectifs stratégiques ambitieux, en termes de compétitivité ou d'innovation, mais parle bien peu des politiques de rattrapage dont ces régions ont besoin.

S'agissant de la politique de cohésion, la Commission européenne propose notamment une baisse de 43 % de l'allocation spécifique aux RUP et

que 50 % du FEDER soient consacrés à trois objectifs : la recherche, la compétitivité des PME et la promotion d'une économie à faible teneur en carbone. Sous l'impulsion du Conseil, un quatrième objectif a été ajouté : l'amélioration de l'accès aux technologies de l'information et de la communication (TIC).

Ce fléchage, ou cette « concentration thématique » pour reprendre le vocabulaire communautaire, est inadapté aux réalités des RUP. Comme l'indiquaient nos collègues Yann Gaillard et Simon Sutour dans un rapport fait en 2011 au nom de la commission des affaires européennes, je cite, « *l'investissement des fonds structurels dans ces territoires doit pouvoir s'orienter vers les besoins locaux prioritaires, notamment en infrastructures* ».

Les deux propositions de résolution interviennent donc dans ce contexte.

La proposition de résolution initiée par la délégation sénatoriale à l'outre-mer constitue un texte de « réaction » suite à la communication de la Commission européenne : elle souligne notamment le décalage entre la communication de la Commission européenne et les attentes des RUP ; elle note les contradictions inhérentes à cette communication, notamment le fossé existant entre les objectifs stratégiques très ambitieux et les nécessaires politiques de rattrapage ; elle demande l'assouplissement de la concentration thématique ; elle salue l'initiative prise par le ministre des outre-mer ; elle réaffirme, enfin, la nécessité d'une véritable mise en cohérence des politiques communautaires, et notamment de la politique commerciale avec les autres politiques communautaires.

S'agissant de la proposition de résolution de la commission des affaires européennes, les éléments suivants me paraissent particulièrement importants : le cadre financier pluriannuel 2014-2020 doit illustrer concrètement la reconnaissance des RUP comme un atout pour l'Europe, en cohérence avec la communication de la Commission européenne ; la proposition de résolution demande le maintien du niveau de l'allocation spécifique pour les RUP, ainsi que l'assouplissement de la concentration thématique ; s'agissant de l'octroi de mer, le texte invite le Gouvernement à entamer dès à présent le dialogue avec la Commission sur ce dossier ;

Au terme de mes travaux, j'estime que ces deux propositions de résolution sont deux initiatives bienvenues et pleinement complémentaires : elles constituent à mes yeux un soutien utile au Gouvernement dans le cadre des négociations en cours au niveau européen et, pour ce qui concerne l'octroi de mer, un appel à la mobilisation du Gouvernement.

Comme je vous l'indiquais, j'ai sollicité les présidents des quatre conseils régionaux d'outre-mer : à la lecture de leurs contributions, je ne peux que souligner leur parfaite harmonie avec les deux propositions de résolution.

Je souhaite formuler quelques observations complémentaires.

Tout d'abord, à mes yeux, l'article 349 constitue le véritable « Graal » des RUP. Il reste cependant quelque peu virtuel : la priorité du Gouvernement français doit donc être la reconnaissance par la Commission européenne de la portée de cet article et son « *utilisation adéquate et systématique* », pour reprendre les termes figurant dans le rapport de M. Pedro Solbes Mira ;

S'agissant ensuite de la politique commerciale, la proposition de résolution européenne reprend la position exprimée à plusieurs reprises par notre Haute assemblée. Je ne peux que rappeler l'impact potentiellement dévastateur de la politique commerciale de l'Union sur les petites économies ultramarines.

S'agissant de la politique de cohésion, je souhaite souligner que les taux de consommation des fonds structurels sont, contrairement à une idée répandue – notamment à Bruxelles – du même ordre dans les DOM que dans l'Hexagone. La prétendue faible capacité des RUP à consommer les fonds européens n'est donc qu'un mirage.

Enfin, s'agissant de l'octroi de mer, la proposition de résolution de la commission des affaires européennes s'adresse davantage au Gouvernement français qu'aux institutions européennes. Je regrette d'ailleurs que, sous le précédent quinquennat, celui-là se soit désintéressé de cette question pourtant essentielle pour les collectivités territoriales d'outre-mer.

Le texte de la commission des affaires européennes semble en effet renoncer à la prolongation de l'octroi de mer au-delà du 1^{er} juillet 2014, ce qui constitue pourtant la position du Gouvernement actuel et le souhait des élus locaux ultramarins, pour privilégier des pistes alternatives dont la faisabilité et l'impact sur les populations et les collectivités ultramarines n'a pas été expertisée. La proposition de résolution pourrait donc affaiblir le Gouvernement dans ses négociations avec la Commission européenne.

S'agissant de la piste de la TVA régionale comme solution de substitution à l'octroi de mer, je suis ainsi sceptique : l'octroi de mer ne pesant pas sur les services, un tel remplacement conduirait à taxer les services, ceci dans un contexte où la vie chère est un sujet de préoccupation quotidien pour nos concitoyens ultramarins ; par ailleurs, le remplacement de l'octroi de mer conduirait à plus que le doublement du taux actuel de la TVA dans les trois départements où elle est applicable...

Je vous proposerai donc un amendement visant réaffirmer le souhait du Sénat de voir l'octroi de mer prolongé au-delà du 1^{er} juillet 2014. Quoiqu'il en soit, la balle est aujourd'hui dans le camp du Gouvernement : il doit présenter à la Commission européenne un dossier solide justifiant le dispositif.

En conclusion, vous comprendrez aisément que je vous propose d'adopter ces deux propositions de résolution européenne, sous réserve de quelques modifications pour ce qui concerne le texte de la Commission des affaires européennes.

L'objectif est clair : pour reprendre les termes de M. Rodolphe Alexandre, président du conseil régional de la Guyane, il s'agit de mettre en place, je cite, « *une Europe plus pragmatique, plus efficace, davantage au fait des préoccupations réelles des populations de ses régions ultrapériphériques et soucieuse d'y apporter des réponses adaptées* ».

M. Daniel Raoul, président. – Une petite remarque suite au débat de la semaine dernière avec la commission des affaires européennes : il me semble que l'octroi de mer est une « super-TVA ». Alors que cette recette est essentielle pour les collectivités territoriales, elle n'est pas neutre dans le contexte des débats sur la « vie chère ».

M. Serge Larcher, rapporteur. – L'octroi de mer date de Colbert. Il pèse sur les produits importés mais aussi sur les produits locaux. Son produit finance les collectivités territoriales. Aux yeux de la Commission européenne, cette taxe peut apparaître comme un droit de douane : c'est pour cela que l'assiette a été élargie aux produits locaux.

L'octroi de mer ne pèse pas sur la valeur ajoutée. La TVA frappe à l'opposé tous les produits, y compris les services. Dans un contexte de vie chère, une éventuelle augmentation toucherait donc les services. Sachant que le produit de l'octroi de mer ne peut être obtenu que par plus qu'un doublement de la TVA, l'impact serait donc dévastateur sur l'économie et sur la population.

Il y a un autre problème : la TVA rentre dans les caisses de l'État. Comment s'assurer que cette recette sera reversée de façon pérenne aux collectivités territoriales ?

La Commission européenne n'est pas opposée au dispositif de l'octroi de mer. Un système équivalent existe d'ailleurs aux Canaries et les autorités nationales espagnoles ont pu démontrer l'utilité de ce dispositif. Le Gouvernement français, malgré la mobilisation des élus ultramarins, n'a produit en 2008 qu'un rapport lacunaire. La Commission est donc dans l'attente d'un rapport montrant que l'octroi de mer est utile. Nous sommes aujourd'hui dos au mur, alors même que plus du tiers des recettes des communes est financé par l'octroi de mer.

La proposition de résolution européenne de la commission des Affaires européennes s'adresse donc plus au Gouvernement qu'aux institutions européennes, pour ce qui concerne l'octroi de mer.

La commission passe ensuite à l'examen des deux propositions de résolution n° 112 (2012-2013) et n° 113 (2012-2013).

M. Michel Bécot. – Le groupe UMP s'abstiendra sur ces deux propositions de résolution.

M. Daniel Raoul, président. – Je m'étonne de cette décision, alors que M. Roland du Luart est un des auteurs de la proposition de résolution n° 112.

La proposition de résolution européenne n° 112 relative à la stratégie européenne pour les régions ultrapériphériques à l'horizon 2020 est adoptée sans modification.

M. Serge Larcher, rapporteur. – Je rappelle à nos collègues du groupe UMP que ces deux propositions de résolution européenne ont été adoptées, la semaine dernière, à l'unanimité de la commission des affaires européennes.

Puis la commission examine quatre amendements déposés par le rapporteur sur la proposition de résolution n° 113 (2012-2013).

Alinéa 16

M. Serge Larcher, rapporteur. – L'amendement COM-2 est un amendement de précision.

L'amendement COM-2 est adopté.

Alinéa 20

M. Serge Larcher, rapporteur. – L'amendement COM-1 vise à aligner les deux propositions de résolution européenne sur la question de la concentration thématique : il convient de demander la concentration exigée intègre d'un quatrième objectif prioritaire laissé au libre choix de chaque région et d'abaisser le taux de concentration à un niveau plus adapté aux réalités locales.

L'amendement COM-1 est adopté.

Alinéa 22

M. Serge Larcher, rapporteur. – L'amendement COM-3 est un amendement de précision.

L'amendement COM-3 est adopté.

Alinéa 30

M. Serge Larcher, rapporteur. – S'agissant de l'amendement COM-4, comme je l'ai dit précédemment, la proposition de résolution européenne déposée par la commission des affaires européennes porte notamment sur la problématique de l'octroi de mer. A mes yeux, il s'agit avant tout d'un sujet franco-français. Par ailleurs, la proposition de résolution semble renoncer à la prolongation de l'octroi de mer, pourtant souhaitée par les élus locaux ultramarins et qui avait été demandée par la mission sénatoriale de 2009 sur la situation des DOM. Le texte pourrait par ailleurs affaiblir la position du Gouvernement français face à la Commission européenne en suggérant la mise en place de dispositifs dérogatoires alternatifs dont la faisabilité technique et l'impact pour les populations et les collectivités ultramarines n'ont nullement été expertisés.

Cet amendement vise donc à réaffirmer qu'il convient que le Gouvernement obtienne la pérennisation de l'octroi de mer au-delà de 2014

ou, le cas échéant, la mise en place d'un régime fiscal dérogatoire alternatif permettant de soutenir le développement des DOM sans fragiliser les recettes fiscales des collectivités locales.

M. Daniel Raoul, président. – Pourquoi supprimer les alinéas 31, 32 et 33 ?

M. Serge Larcher, rapporteur. – Il convient de supprimer ces alinéas qui semblent renoncer à la pérennisation de l'octroi de mer et évoquent la solution de la TVA locale.

M. Daniel Raoul, président. – Pourquoi supprimer le dernier alinéa sur Mayotte ?

M. Serge Larcher, rapporteur. – La question de la mise en place de l'octroi de mer à Mayotte est un sujet franco-français. Mayotte deviendra une RUP en 2014. Il me semble inopportun d'indiquer dans une résolution que le Sénat s'interroge sur la mise en place de l'octroi de mer à Mayotte.

L'amendement COM-4 est adopté.

M. Serge Larcher, rapporteur. – Pour rassurer nos collègues de l'opposition, je souhaite rappeler que Mme Marie-Luce Penchard, ministre de l'outre-mer, disait en septembre 2011 : « *il importe désormais de concentrer nos efforts sur la pérennisation de ce régime de l'octroi de mer* ». Il y a donc une certaine continuité politique sur ce sujet.

La proposition de résolution n° 113 sur l'Union européenne et le financement des régions ultrapériphériques françaises, ainsi modifiée, est adoptée.

ANNEXE IV

**DÉCLARATION FINALE DE LA XVIII^{ÈME} CONFÉRENCE
DES PRÉSIDENTS DES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES
DE L'UNION EUROPÉENNE**

**XVIIIème CONFÉRENCE DES PRÉSIDENTS
des Régions Ultrapériphériques de l'Union Européenne
Açores, 13 et 14 Septembre 2012**

DÉCLARATION FINALE

**La XVIIIème Conférence des Présidents des Régions
ultrapériphériques, réunie à Horta, île de Faial, Région
Autonome des Açores, sous la Présidence de M. Carlos Manuel
Martins do Vale César, Président du Gouvernement Régional
des Açores :**

Réitère solennellement l'engagement des Régions
ultrapériphériques à l'égard du projet européen et de la
construction d'une Union centrée sur ses valeurs fondamentales ;
et rappelle sa détermination en vue d'utiliser tous les moyens à sa
portée, afin de promouvoir le progrès, la création d'emplois et la
cohésion économique, sociale et territoriale.

Reconnait la contribution fondamentale de l'Union européenne
pour le développement des Régions ultrapériphériques (RUP) et
affirme, de nouveau, la nécessité d'améliorer le partenariat entre
les Institutions européennes, les États-membres et les Régions.

Plaide pour une Europe qui contribue à la croissance et à la
convergence des Régions ultrapériphériques, dans le respect du
principe de subsidiarité et de la gouvernance multi-niveaux.

Regrette, malgré les efforts entrepris pour remettre l'Europe sur le
chemin d'une croissance intelligente, durable et inclusive, le retard





et la faiblesse de mesures qui soient réellement adaptées, ambitieuses et efficaces afin de promouvoir la croissance et l'emploi. Cette situation accroît la perte de confiance des citoyens vis-à-vis du projet européen.

Exige l'application de la lettre et de l'esprit de l'article 349 du TFUE, base et fondement premier des interventions adaptées dans toutes les politiques de l'Union en faveur de nos Régions ; et s'inquiète particulièrement de sa faible mise en œuvre.

Appelle l'ensemble des instances et des responsables concernés à poursuivre et à défendre la reconnaissance du statut de l'ultrapériphérie.

Cadre Financier Pluriannuel 2014-2020

Suit attentivement l'évolution des négociations sur le Cadre Financier Pluriannuel 2014-2020 pour davantage de croissance et d'emplois, et partage les orientations en faveur de la qualité de l'utilisation des ressources, la simplification des instruments et l'introduction de plus de flexibilité.

Prend acte de la tenue d'un Conseil européen extraordinaire en novembre 2012 et manifeste sa préoccupation en cas de réduction du budget communautaire qui affecterait notamment la Politique de Cohésion et la Politique Agricole Commune. Une telle décision impliquerait une orientation politique source d'inquiétudes: le futur budget ne pourrait stimuler la croissance, en particulier dans les Régions ultrapériphériques.

Invite donc la Commission européenne, le Parlement européen, la Présidence du Conseil et les États-membres, à défendre un budget équilibré, qui tienne compte du statut de l'ultrapériphérie et de la réalité de nos Régions.



Stratégie rénovée pour les Régions ultrapériphériques

Prend acte de la Communication de la Commission « Les Régions ultrapériphériques de l'Union européenne: vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive », du 20 juin 2012.

Reconnaît l'importance de cette communication, mais regrette l'insuffisance manifeste de mesures concrètes et adaptées, ainsi que le calendrier tardif de son adoption, au regard des ambitions affichées.

Conteste le choix de la Commission de s'appuyer uniquement sur le droit commun et réaffirme à cet égard, la pertinence des propositions contenues dans les Memoranda de 2009 et 2010 sur l'ultrapériphérie, notamment celles en faveur d'instruments sectoriels spécifiques.

Salue le maintien des trois premiers axes de développement de la stratégie pour les Régions ultrapériphériques, et reconnaît l'importance déterminante d'un nouvel axe sur le volet social.

Insiste pour que la déclinaison des axes s'accompagne de mesures substantielles.

Rappelle dans ce contexte, l'importance fondamentale de réduire le déficit d'accessibilité des RUP, et la nécessité de concrétiser les recommandations du rapport Solbes. A l'instar des programmes spécifiques déjà existants, comme le POSEI, d'autres cadres horizontaux spécifiques devraient être créés, dotés de moyens financiers supplémentaires adéquats, dans les domaines du transport, de l'énergie et du tourisme. Demande que la continuité territoriale numérique soit garantie.



Partage l'objectif général d'améliorer la compétitivité à travers des mesures visant la modernisation et la diversification des économies des RUP et garantissant ainsi, le maintien, l'extension et l'amélioration d'instruments spécifiques de soutien aux secteurs traditionnels (notamment, POSEI, mécanismes d'appui aux secteurs laitier et sucrier, bois de Guyane), et de dispositifs fiscaux et douaniers (par exemple, AIEM, octroi de mer, zone franche).

Considère que la réussite de la stratégie rénovée est aussi conditionnée par la prochaine révision des encadrements européens relatifs aux aides d'Etat. Invite la Commission et les Etats-membres à prendre en compte les diverses contributions de la Conférence qui préconisent une plus grande flexibilité, une simplification et une cohérence des interventions en faveur des entreprises.

S'engage à poursuivre ses travaux sur la spécialisation intelligente pour le développement des productions locales ainsi que des secteurs à fort potentiel de croissance et à haute valeur ajoutée.

Partage la nécessité de renforcer l'insertion régionale mais manifeste sa vive inquiétude sur la réglementation proposée relative à l'objectif de coopération territoriale européenne, qui est inadaptée, et requiert des modifications pour faciliter la conclusion de projets de coopération dans nos zones. Demande, par ailleurs, l'éligibilité automatique de toutes les RUP à la coopération transfrontalière.

Exprime son extrême préoccupation du fait de l'augmentation et des niveaux du taux de chômage au sein des Régions ultrapériphériques, en particulier pour les jeunes. Demande que cette situation soit traitée bien avant l'entrée en vigueur de la prochaine période de programmation. Préconise que le pacte pour la croissance et l'emploi contienne un volet « emploi » doté de



moyens additionnels et comprenne un volet territorial pour les Régions ultrapériphériques.

Prend note du changement climatique comme nouvel axe de développement de la stratégie rénovée. Estime cependant nécessaire de rechercher un équilibre entre les obligations issues de la législation environnementale conçue pour le continent européen, et leur impact sur les économies des RUP.

Prend acte de la récente proposition de la Commission d'un plan d'action pour mettre en œuvre la stratégie rénovée; partage les objectifs poursuivis, mais s'interroge sur la méthode, le contenu et le calendrier.

Propose, en lieu et place, un réel pacte complet et cohérent, défini au niveau de chaque Région sur la base de leurs propositions, négocié avec leurs Etats respectifs et la Commission. Il devra comprendre en particulier, l'identification et l'allocation des moyens financiers, la nature des mesures y compris réglementaires, nécessaires pour atteindre les objectifs définis, et ne pas se limiter aux mesures actuelles.

Demande en conséquence, que ce pacte soit inséré de manière cohérente dans le volet RUP, dans chaque contrat de partenariat des fonds européens.

Souligne que les Régions ultrapériphériques, compte tenu des compétences et du degré d'autonomie dont elles disposent, constituent l'échelon pertinent pour définir les objectifs stratégiques de ce pacte au service du développement de leur territoire.

Invite l'Espagne, la France et le Portugal à engager, sans délai, des démarches au sein du Conseil, avec le soutien bienveillant de la présidence chypriote, pour que le prochain Conseil européen

intègre dans ses conclusions, une mention en faveur de l'ultrapériphérie.

La Conférence des Présidents, dans le cadre de la session de partenariat du 14 septembre 2012 à Horta :

Salue la présence de la Commission européenne, représentée par le Commissaire en charge de la politique régionale et reconnaît les efforts de l'Unité de Coordination RUP.

Renouvelle ses remerciements pour l'organisation du IIe Forum des Régions ultrapériphériques, et souligne tout particulièrement la participation du Président de la Commission européenne à cet événement.

Est assurée que la Commission, gardienne des Traités, veillera à l'application stricte de l'article 349 du TFUE.

Remercie la présence de la Présidence Chypriote du Conseil de l'Union Européenne, qui témoigne de son intérêt pour l'ultrapériphérie, et souhaite qu'elle défende la situation particulière de nos Régions.

Salue la participation du Ministre des Outre-mer de la France, du Secrétaire d'Etat Adjoint et des Affaires Européennes du Portugal, et de la représentante du Ministère des affaires étrangères d'Espagne.

Attend de la part des Etats membres une forte implication dans les négociations en cours pour la défense de l'ultrapériphérie.

Salue la présence des députés du Parlement Européen et réitère sa disponibilité pour collaborer avec cette institution.





Félicite, particulièrement, le député Nuno Teixeira pour son rapport en faveur de l'ultrapériphérie, et le remercie de son écoute vis-à-vis de la Conférence.

Demande l'appui du Parlement européen pour qu'il soit, dans le cadre de ses compétences renforcées, défenseur des Régions ultrapériphériques.

Salue la présence du Premier Ministre de la République du Cap Vert, rappelant le partenariat spécial de cet État insulaire avec l'UE et les liens de proximité aussi bien géographiques qu'institutionnels avec les RUP de la Macaronesie. Souhaite l'approfondissement d'une coopération sur l'espace Atlantique.

Salue la participation de Mayotte et accueille avec satisfaction son évolution statutaire, entérinée par le Conseil du 11 juillet 2012. Renouvelle sa disponibilité pour accompagner Mayotte dans l'appropriation des questions relatives à l'ultrapériphérie.

Salue la présence et l'intérêt manifesté par Aruba pour les travaux de cette Conférence et affirme son soutien à une éventuelle demande officielle, dans le cadre de l'article 355 § 6 du TFUE.

La Conférence des Présidents:

Convient que La Réunion assure la prochaine Présidence de la Conférence et mandate le Comité de Suivi, en sus des missions qui lui sont confiées par le Protocole de Coopération, afin de :

- Suivre les négociations du Cadre Financier Pluriannuel 2014-2020;
- S'assurer que les différentes réformes en cours des politiques européennes à fort impact territorial pour les RUP, reflètent



les dispositions de l'article 349 du TFUE. Engager des démarches auprès du Parlement Européen, du Comité des Régions et du Comité Économique et Social Européen, notamment dans le cadre des prises de position de ces institutions sur la Communication de la Commission du 20 juin 2012

- Être à l'écoute de la Collectivité départementale de Mayotte, dans son processus d'évolution statutaire.

Mandate le Président du Gouvernement des Açores pour adresser la présente Déclaration à leurs destinataires, conformément au Protocole de Coopération entre les Régions ultrapériphériques de l'Union européenne.

Signé à Horta, Région Autonome des Açores, le 14 septembre 2012, en huit exemplaires originaux, cinq en langue française, deux en langue portugaise et un en langue espagnole.

AÇORES **CANARIES** **GUADELOUPE** **GUYANE**

MADÈRE **MARTINIQUE** **LA RÉUNION** **SAINT-MARTIN**

ANNEXE V

**CONTRIBUTION DE MME JOSETTE BOREL-LINCERTIN,
PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA
GUADELOUPE**



**AVIS DE LA REGION GUADELOUPE
SUR LA COMMUNICATION DE LA COMMISSION
EUROPEENNE
« LES REGIONS ULTRAPERIPHERIQUES DE L'UNION EUROPEENNE :
VERS UN PARTENARIAT POUR UNE CROISSANCE INTELLIGENTE,
DURABLE ET INCLUSIVE »**

**EN VUE DE L'ELABORATION DU RAPPORT DE M. SERGE
LARCHER**

Si la solidité d'une union se mesure à l'aune de sa capacité à surmonter les moments difficiles, la grave crise que nous traversons actuellement, soumet l'Union européenne, à rude épreuve, en la confrontant à une succession de moments de vérité.

Or, nous sommes bel et bien, au cœur d'une phase cruciale, au cours de laquelle, chacun des acteurs et partenaires de l'Union européenne est sommé de se questionner aux fins de pouvoir faire front aux difficultés qui s'amplifient et aux nécessaires remises en question qui s'imposent.

Et dans un tel contexte, la question de la stratégie européenne du développement des régions ultrapériphériques (RUP), constitue un enjeu majeur pour l'ensemble de nos territoires. Car il s'agit de trouver les voies et moyens pour permettre à nos potentiels en latence de pouvoir s'exprimer pleinement aux fins d'apporter à chacun les fruits d'un essor économique conquis pas après pas.

Les thématiques de l'innovation, de la compétitivité des entreprises, du potentiel de la mer, de la modernisation de l'agriculture ou encore des défis environnementaux ou des enjeux sociétaux à l'horizon 2020, sont autant de questionnements prégnants auxquels ils nous faudra trouver des réponses opérationnelles et innovantes, si nous voulons aborder les changements à venir avec plus de sérénité.

Dans cette perspective, nous saluons la communication de la Commission en date du 20 juin 2012 « *les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive* » qui traduit la volonté de la Commission de définir une stratégie renouvelée pour le développement de nos régions. A la suite de la publication de ce document, l'ensemble des Présidents des RUP a évidemment réagi collectivement et officiellement lors de la XVIII^e Conférence des Présidents des RUP, organisée aux Açores les 12 au 15 septembre 2012.

Aussi, dans continuité de l'analyse proposée par ce document, la Région Guadeloupe rappelle qu'en dépit des propositions formulées dans la communication de la Commission, il n'en demeure pas moins qu'il apparaît que la prise en compte des spécificités nos régions auraient pu être encore plus approfondie, en s'appuyant simplement sur la base juridique du traité à savoir les articles 349 et 155 du traité.

En premier lieu, notre collectivité a toujours exprimé sa forte préoccupation sur **l'impact des accords internationaux au sein de nos micro-territoires**. Et l'accord de partenariat économique, signé en 2008, aux fins de refonder les relations commerciales entre l'Union européenne et les pays de la Caraïbes, en est une belle illustration. Désormais, il régit ce partenariat autour de grandes catégories de mesures telles que :

- la libéralisation progressive du commerce des marchandises,
- le renforcement du commerce des services,
- l'accès équitable des investisseurs du CARIFORUM et de l'UE à leurs marchés respectifs,
- les règles de transparence et de libre-concurrence,
- et la protection de droits de propriété intellectuelle.

Ce faisant, la prise en compte des spécificités des régions ultrapériphériques de la zone dans la politique commerciale de la Commission s'avère quasi-nulle. Il n'y a aucune évaluation systématique des effets sur nos régions de ces accords internationaux.

Nous avons certes noté que la communication prévoit de joindre aux accords commerciaux des analyses d'impact tenant compte, le cas échéant, de la dimension ultrapériphérique, mais il ne s'agit pas d'évaluations approfondies et systématiques. Il faut, sur ce point, progresser significativement, afin d'introduire davantage de réciprocité entre nos régions et les pays voisins, en abaissant les barrières tarifaires et non tarifaires.

De même, **la question de l'intégration dans le marché unique** est abordée au sein de la communication, avec là encore, un certain de propositions. Mais, il nous semble qu'elles auraient pu aller encore plus loin en reprenant certaines des propositions très pragmatiques du rapport SOLBES unanimement salué par les RUP. Il nous semble donc que la commission européenne doit donc encore mieux prendre en compte les spécificités des RUP dans la relance du marché intérieur.

Compte tenu des difficultés structurelles permanentes de nos régions (éloignement, insularité ou enclavement, étroitesse des marchés etc.), la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux n'est pas une réalité totalement effective au sein des RUP.

Le déficit d'accessibilité de nos régions en raison de la distance géographique, du manque d'infrastructures et de connexions aux différents réseaux européens (transport, énergies, télécommunications) accroît notre dépendance économique à L'Europe, occasionne des coûts

d'acheminement supplémentaires, conditionne le déplacement de la main d'œuvre et des citoyens des RUP, freine l'implantation d'entreprises sur nos territoires, et décourage encore les échanges avec le continent européen.

D'autre part, nous constatons que **certaines politiques européennes ne sont pas non plus adaptées à la réalité des RUP**, et génèrent de fait une efficacité nulle, des impacts négatifs, ou encore des obligations disproportionnées applicables à nos régions.

C'est le cas de la politique environnementale sur la question des quotas d'émission de gaz à effet de serre, des programmes cadres européens dont les conditions d'accès freinent le développement de la recherche dans les RUP, des manques de la politique européenne de coopération qui ne permet pas à nos territoires de s'insérer correctement dans leurs zones géographiques, ou encore de la politique de commerce internationale de l'UE dont certains accords, en lien avec les obligations de l'OMC, affectent et pénalisent les économies des RUP.

Ainsi, dans le contexte que nous connaissons, notre statut de RUP, fondant une relation que nous pouvons qualifier de privilégiée avec l'Union européenne, apparaît plus que jamais comme le levier indispensable qui pourra permettre à nos régions de continuer, malgré la crise, à se développer, afin de remplir notre part des objectifs de la « Stratégie Europe 2020 » de croissance intelligente, durable et inclusive.

En ce sens, il nous faut **élaborer, avec l'aide du Ministre des Outre-Mer, des Programmes d'Options Spécifiques à l'Eloignement et à l'Insularité (POSEI)** spécifiques à nos potentiels, comme cela a été fait dans le domaine de l'agriculture.

Le tourisme, l'artisanat, la jeunesse sont, en effet, des enjeux incontournables que la responsabilité nous commande d'évoquer et de travailler ensemble. Notre démographie nous met dans une position préoccupante, car nous serons l'une des régions les plus touchées par le vieillissement. Il nous faut agir afin que les leviers de notre développement soient maîtrisés par nos jeunes.

Pour conclure, nous rappelons que nous avons signé, en novembre 2011, une déclaration qui dresse un panorama des demandes des RUP. La communication nous apporte quelques réponses, mais nous avons encore du chemin à parcourir pour une parfaite prise en compte de l'ensemble nos spécificités respectives.

Il nous revient donc de continuer à travailler collectivement pour une meilleure prise en compte de notre statut de RUP, aux fins de construire ensemble l'essor économique et humain de nos territoires.

ANNEXE VI

**CONTRIBUTION DE M. RODOLPHE ALEXANDRE,
PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA GUYANE**

Cayenne, le 22 octobre 2012

Le président de la Région Guyane

A

Monsieur le Sénateur-Maire de Mana

Objet : Position de la Région Guyane sur la communication de la Commission Européenne datée du 20 juin 2012, relative l'avenir des régions ultrapériphériques (RUP).

I. Constats transversaux

L'avenir des Régions ultrapériphériques dans le marché commun, et notamment le contenu des enveloppes budgétaires susceptibles de leur être allouées dans le cadre du prochain paquet budgétaire 2014/2020, ont fait l'objet d'intenses échanges entre les régions et les instances communautaires depuis plus de deux ans désormais (mémoire conjoint des régions ultrapériphériques du 14 octobre 2009, mémoire de la France, de l'Espagne et du Portugal du 7 mai 2010, publication en 2011 du rapport Solbes).

La communication de la Commission qui en résulte, conçue pour synthétiser l'ensemble des préconisations de la stratégie Europe 2020 destinée à soutenir le développement des Régions ultrapériphériques et à leur permettre de participer, au sein de l'Union européenne, à un processus de croissance « intelligente, durable, et inclusive », traduit à cet

égard, en dépit de la qualité et de la précision des propositions formulées par les Régions, une grande rigidité de la DG Régio et un manque d'ambition dans l'élaboration des objectifs.

La pauvreté des réponses apportée est aussi bien constatée dans la formulation de propositions que dans la recherche de solutions aux effets des contraintes caractéristiques des RUP sur nos économies. Ainsi, les efforts de ces régions, pour faire face à la crise et contribuer au processus de convergence européen, ne sont pas soutenus avec des propositions réalistes et originales par la Commission européenne, en sa qualité d'institution porteuse de l'initiative législative.

Deux éléments viennent illustrer ce constat avec une particulière acuité :

- La "philosophie" qui sous-tend la communication de la Commission demeure l'accompagnement des régions dans la convergence vers le marché commun et la transposition progressive des instruments juridiques communautaires de droit commun (et non la prise en compte pérenne et la valorisation des spécificités des RUP avec le souci de l'adaptation des politiques et des outils). Ainsi, la transposition du droit commun est préférée à l'adoption de cadres sectoriels spécifiques permettant d'exploiter au maximum tout le potentiel de la base juridique offerte par l'article 349 du TFUE.
- La communication intervient au moment où les propositions législatives sont déjà très avancées et donc les marges de manoeuvre réduites. Le rôle du Groupe Intranservices RUP au sein de l'institution se révèle à cet égard inexistant.

II. Points positifs

Un certain nombre d'acquis apparaissent néanmoins préservés et certaines mesures annoncées semblent aller dans le bon sens,. Il en va ainsi à notre avis

- Du maintien des régimes dérogatoires d'aides d'Etat de l'article 107 ;
- De la meilleure prise affirmée en compte des contraintes d'accessibilité au marché commun, sans que les modalités pratiques ne soient toutefois précisées ;
- De l'ambition affichée au renouvellement des outils d'intégration régionale tels que les programmes de voisinage ou les accords de partenariat économiques ;
- De la possibilité ouverte de mettre en place un programme sectoriel bois au sein du FEDER (allocation spécifique de compensation des coûts), par transposition de la méthodologie POSEI (l'extension pure et simple du champ d'application du POSEI n'ayant pas été possible).

III. Constats négatifs persistants

En, dépit de ces quelques points positifs, la communication n'a malheureusement pas apporté de réponse aux questions essentielles soulevées par les RUP :

- 1). L'adaptation de la concentration thématique

La concentration imposée dans le prochain règlement FEDER de 50 % des crédits sur les 4 mesures earmarkées (recherche, innovation, nouvelles technologies et soutien à la compétitivité) est absolument insoutenable pour

des territoires en rattrapage tels que la Région Guyane, et risque de se traduire malheureusement par une forte sous-consommation de crédits. Comment demander à notre Région de prioriser l'utilisation des crédits du FEDER sur ces quatre thèmes, alors que dans le même temps une proportion non négligeable d'habitants de notre territoire n'a même pas encore accès l'eau et l'électricité ?

Il conviendrait à tout le moins d'obtenir la prise en compte d'une vision élargie de la notion « d'innovation », par exemple l'éligibilité aux financements de certaines techniques de construction ou de gestion en milieu équatorial au sein de programmes d'infrastructures de base. Les réponses attendues sur ce point ne nous sont pas parvenues.

De même, la Région a clairement exprimé le souhait de préserver le financement de l'aménagement foncier comme l'un des axes majeurs de la politique de soutien à la compétitivité des PME / PMI. A ce stade, les programmes d'immobilier d'entreprise ne seraient pas éligibles sur cette mesure.

Enfin, il conviendrait d'obtenir l'inclusion des transports en commun urbains et ruraux dans la mesure de soutien à l'efficacité énergétique ;

- 2) Le maintien de l'enveloppe spécifique de compensation des surcoûts (FEDER RUP)

Il conviendrait que cette enveloppe puisse être restaurée au moins à hauteur des engagements budgétaires actuels sur le paquet financier 2014/2020, et qu'elle puisse bénéficier d'une exonération aux principes de concentration thématique.

A ce stade, la baisse de l'enveloppe de 44 % ne semble pas remise en cause.

- 3) De manière plus transversale, la prise en compte des spécificités des Régions ultrapériphériques dans leur environnement normatif régional demeure fragile,

Le chantier des adaptations réglementaires requises pour favoriser l'insertion dans leur environnement régional n'a pas été ouvert de façon pertinente. Les modalités de coordination FED - FEDER envisagées et réaffirmées dans la communication du 20 juin demeurent aux stades d'idées et n'ont pas, à ce jour, trouvé de concrétisation opérationnelle.

Il conviendrait donc enfin d'amorcer une véritable démarche en vue de prendre en compte l'environnement normatif de nos territoires, et permettre, par exemple, aux camions brésiliens de franchir le Pont sur l'Oyapock et de circuler librement en Guyane.

- 4). Enfin, aucune indication n'est donnée non plus dans cette communication sur l'avenir de l'octroi de mer.

L'octroi de mer reste à ce jour un outil indispensable à la Collectivité régionale, tant du point de vue des recettes qu'il lui permet de collecter qu'en tant que levier destiné à soutenir la production locale ; les mentions de ce dossier au sein de la communication du 20 juin 2012 demeurent, à ce titre, particulièrement floues, voire inquiétantes.

IV. Conclusion

Il apparaît donc désormais urgent de poser les bases d'une réflexion de fond sur ce que sont, en réalité, les Régions ultrapériphériques; sur le rôle

qu'elles peuvent être amenées à jouer au sein de l'Union européenne, et sur une articulation qui reste à optimiser entre elles et l'ensemble de l'Union.

Les Régions Ultrapériphériques sont des entités absolument hétérogènes, qui ont en commun de faire partie de l'Union européenne tout en ayant des spécificités et des handicaps structurels sans commune mesure avec les pays de l'Europe continentale.

Les constats précédents mettent en exergue une évidence : les objectifs assignés par la Communication de la Commission sont, pour nombre d'entre eux, en inadéquation avec les réalités de nos populations, et les priorités de nos politiques publiques.

Aussi, il a été demandé lors de la conférence des Présidents des RUP qui s'est déroulée début octobre 2012 aux Açores, à la Commission européenne, au Parlement, et aux Etats membres, d'accompagner la Région Guyane dans sa volonté d'affronter les difficultés les plus pénalisantes de notre territoire, et de s'interroger sur les orientations qu'elle pourra être amenée à prendre afin de permettre à ses habitants de pouvoir espérer, pour eux et pour leurs enfants, de bénéficier, un jour, d'une qualité de vie digne d'une véritable région européenne.

Malgré toutes ces réserves, la Guyane entend apporter toute sa contribution à la stratégie d'une croissance « intelligente, durable et inclusive » qui est celle de l'Europe 2020. Elle ne manque pas d'atouts pour ce faire, qu'il s'agisse du spatial, des nombreux programmes de recherche autour de la préservation et la valorisation de la biodiversité, ou encore de la dynamique d'innovation qui accompagne la structuration du tissu industriel, contribuant à sa compétitivité et à la création d'emploi. Il convient aussi de rappeler que la Guyane a été l'une des premières régions ultrapériphériques à se doter d'une stratégie régionale d'innovation.

La démarche avancée lors de la dernière conférence des régions ultrapériphériques, et que je vous remercie de relayer, est donc avant tout une démarche positive. Il s'agit d'un appel à une Europe plus pragmatique, plus efficace, davantage au fait des préoccupations réelles des populations de ses régions ultrapériphériques et soucieuse d'y apporter des réponses adaptées.

En tant qu'acteur résolu de la dynamique impulsée au sein de nos régions d'outre-mer, la phase finale de négociation du paquet financier 2014-2020 qui s'amorce, revêt une importance capitale vis-à-vis des arbitrages qui pourront être rendus dans le cadre de cette dernière ligne droite, où doivent aujourd'hui être mieux prises en compte les réalités singulières de la Guyane.

ANNEXE VII

**CONTRIBUTION DE M. SERGE LETCHIMY,
PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE MARTINIQUE**

Paris, le 12 octobre 2012,

Serge LETCHIMY
Député à l'Assemblée nationale
Président du Conseil Régional de Martinique
101, rue de l'Université
75007 PARIS
Tel : 01 40 63 74 22/23
Fax : 01 40 63 79 44
sletchimy@assemblee-nationale.fr

Monsieur Serge LARCHER
Sénateur de la Martinique
Président de la délégation sénatoriale à l'outre-mer
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 06

Monsieur le Président,

Vous avez souhaité recueillir mon sentiment sur la communication de la Commission du 20 juin 2012, intitulée « *Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive* ».

Cette communication développe, pour ce qui est de ces régions ultrapériphériques, la conception que la Commission se fait de l'application à leur endroit des principes contenus dans sa communication du 3 mars 2010 intitulée « *EUROPE 2020, une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive* ».

Préalablement à ma réponse à votre demande, je crois utile de vous faire connaître les considérations de fond qu'appellent de ma part les rapports des régions ultrapériphériques avec l'Union européenne.

Tout d'abord, force est de reconnaître que la réécriture de l'article 299 paragraphe 2 du Traité avait créé des espérances qui ne se sont pas à ce jour concrétisées pour ce qui est de l'impact des politiques communautaires dans nos territoires respectifs. En effet, cette disposition avait été analysée comme un progrès substantiel du droit communautaire, au motif qu'elle constituait une base juridique autonome, ce qui signifiait que toute mesure concernant les RUP pouvait être prise sur son seul fondement. A cet égard, le 23 novembre 1999, la Commission affirmait que « *grâce aux efforts de tous, nous disposons aujourd'hui d'une base juridique claire et solide : le nouvel article 299 § 2 ; il permet de déroger au cas par cas, et de manière précise,*

justifiée et proportionnelle, aux dispositions générales du Traité »

En mars 2000, le rapport de la Commission sur les mesures destinées à mettre en œuvre l'article 299 § 2 précisait que cet article fournit désormais « *une base juridique commune pour les actions en faveur de ces régions (ultrapériphériques), les mesures spécifiques prises en faveur de ces régions peuvent être prises dans des domaines très larges couvrant plusieurs politiques communautaires* ».

En définitive, si les instances de l'Union ont produit des très nombreux rapports sur les RUP, l'on ne peut s'empêcher d'être frappé par les insuffisances que révèle la mise en œuvre de l'article 299 §2 devenu l'article 349, du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE).

La Conférence des régions ultrapériphériques tenue en Martinique les 3 et 4 novembre 2011, a déploré dans sa déclaration finale « *que l'article 349 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union, reconnaissant les spécificités des Régions ultrapériphériques, ne fasse pas l'objet d'une véritable application par la Commission européenne (pourtant) gardienne des Traités.*

J'ai, en plusieurs circonstances, et récemment lors du Forum des Régions Ultrapériphériques tenu à la Commission, rappelé la situation de nos régions et insisté sur le fait que l'article 349 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne fait l'objet d'une lecture trop restrictive tant par la Commission que par le Conseil.

Les limites qu'ont atteintes les politiques communautaires sectorielles et les difficultés que rencontrent les questions concernant les RUP, tant dans la politique de cohésion que dans les politiques sectorielles, me conduisent à partager l'une des conclusions du rapport SOLBES qui considère que l'Union doit aujourd'hui « *changer de paradigme* » en recourant à une lecture constructive des dispositions du Traité relatives aux régions ultrapériphériques; une construction communautaire réaliste ne pourra s'opérer que par ce moyen.

S'agissant plus précisément de votre demande et sous le bénéfice de ces premières observations, il me semble que les points suivants devraient trouver place dans votre résolution :

- Assurer une plus grande cohérence entre les politiques commerciales et les politiques de développement de l'UE. De manière plus générale, le rapport SOLBES, fait état de ce que « *le panorama de l'ensemble des politiques révèle toutefois une certaine forme de cloisonnement entre les différentes actions qui ne favorise pas la lisibilité globale de l'action européenne dans les RUP* ». Ce constat a été fait lors de plusieurs conférences des RUP.

- Mettre réellement en œuvre et de manière systématique des études d'impact pour apprécier ex ante les incidences des politiques communautaires à l'égard des RUP
- Apprécier l'importance des incidences du volet externe de certaines politiques européennes et réaliser des études pour mesurer l'impact des accords internationaux et leurs effets sur les RUP et leurs productions locales ; prévoir des mesures compensatoires permettant de pallier les préjudices qui en résultent.
- Insérer la politique de coopération dans des démarches réalistes et dynamisantes pour une intégration régionale qui tiennent compte des réalités économiques des RUP dans le contexte géoéconomique de chacune d'entre elles. A cet égard, les instances de l'Union et les divers rapports consacrés au RUP ne cessent de faire état de ce que ces régions constituent des frontières de l'Union avec le « reste du monde ». Le rapport du Parlement européen sur le rôle de la politique de cohésion dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne dans le contexte de la stratégie « Europe 2020 » appelle l'attention sur les difficultés d'insertion dans les zones géographiques respectives et sur la nécessité de trouver des formules innovantes spécifiques qui encouragent une intégration régionale réelle par des programmes et des projets communs des RUP et les pays tiers voisins.

Telles sont, monsieur le Président, les observations et propositions qu'appelle de ma part votre demande.

Je vous prie de croire, monsieur le Président, à l'expression de mes sentiments les plus cordiaux.

Le Président du Conseil Régional
de Martinique
Serge SINDY



22 OCT. 2012

ANNEXE VIII

**CONTRIBUTION DE M. DIDIER ROBERT,
PRÉSIDENT DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA RÉUNION**



LE PRESIDENT

Saint Denis, le

Monsieur le Sénateur, Serge Larcher
Délégation sénatoriale à l'outre-mer
15 rue de Vaugirard

F- 75291 PARIS CEDEX 06

Monsieur le Sénateur,

Par courrier en date du 29 août 2012, je vous communiquais mes premières remarques sur l'approche globale retenue par la Commission européenne dans sa communication du 20 juin 2012 en faveur d'une stratégie rénovée sur l'ultrapériphérie, que je souhaiterais rappeler :

- Puisque la Commission a fait le choix délibéré d'élaborer son document après avoir adopté l'ensemble de ses propositions législatives et financières pour la période 2014-2020, la portée de la communication s'en trouve considérablement limitée ;
- La communication souligne la nécessité que les économies des régions ultrapériphériques soient « réformées », « restructurées », « diversifiées », « modernisées », ce qui pourrait emporter l'adhésion si ces éléments ne revenaient avec insistance, en sous estimant la situation réelle desdites régions. J'en déduis que l'échec ou la réussite de la stratégie pourrait dépendre de cette orientation ... sachant qu'au final, la responsabilité pourrait incomber à l'échelon national et régional ;
- Le recours le plus souvent aux instruments de droit commun sous-entend que ceux-ci soient appropriés et cohérents pour les régions ultrapériphériques ... ce qui est une assertion contestable ... au surplus, qui ne traduit pas la portée des articles 349 et 355 paragraphe du Traité sur le fonctionnement de l'UE.

Ces orientations ont été complétées par la transmission, le 18 octobre dernier, de la Déclaration Finale de la XVIIIème Conférence des Présidents des Régions ultrapériphériques signée le 14 septembre 2012, qui conforte et détaille par ailleurs, la position de la Région Réunion. En effet, il me paraissait utile et nécessaire de prendre une position conjointe et unanime entre les Présidents des Régions ultrapériphériques en réponse à la Commission européenne.

Je tiens à souligner que les propositions détaillées de déclinaison de l'article 349 du TFUE, qui engagent non seulement nos Régions mais aussi nos États membres d'appartenance, se trouvent inscrites dans un Memorandum conjoint signé en mai 2010, et dont je vous prie de trouver ci-joint copie.



Ces orientations avaient vocation à enrichir les propositions de la Commission européenne. C'est dans ce cadre que Monsieur Pedro SOLBES, sur proposition du Commissaire européen en charge du Marché intérieur Michel BARNIER, en a repris un nombre significatif dans son rapport du 12 octobre 2011, salué par l'ensemble des Présidents des Régions ultrapériphériques.

En complément, je me permets d'insister sur les orientations suivantes :

En termes de calendrier, la Commission européenne a fait le choix d'adopter sa nouvelle stratégie de développement de l'ultrapériphérie six mois après ses propositions de réforme des principales politiques européennes, et un an après la définition du cadre financier pluriannuel 2014-2020.

Il en résulte que la portée de la stratégie ne peut que défendre les choix initiaux de la Commission ne peut que traiter, de manière globale, la question de l'ultrapériphérie : elle ne va donc pas, sauf exception, au-delà des actes législatifs sus-évoqués. Ce choix calendaire rend dépendant de l'issue des négociations sur les principaux moyens – de droit commun – en cours de discussion au sein des Institutions européennes, dont ceux concernant les politiques à fort impact territorial pour les Régions ultrapériphériques. C'est ainsi que la forte réticence au sein du Conseil à conforter les moyens de la politique régionale, ont amené les Présidents des RUP à alerter sur les enjeux déterminants des moyens financiers concernés par cette politique pour le développement équilibré de leurs territoires.

Cette vigilance concerne naturellement l'allocation du FEDER-Surcoûts qui doit être rétablie et pour laquelle nous contestons fermement le fléchage imposé ainsi que le taux de cofinancement proposé. Elle concerne tout autant le niveau des allocations de droit commun, en particulier pour les RUP françaises, éligibles à l'objectif de convergence, mais ne pouvant bénéficier des moyens du Fonds de cohésion.

La Commission a fait le choix de se référer, de manière très partielle, à l'article 349 TFUE confortant une position traditionnellement réticente de la part du Service juridique de la Commission d'y recourir. Il s'agit là d'une carence importante qui explique pourquoi la Commission européenne fait largement le choix d'appliquer aux RUP, le droit commun.

Le faible recours à l'adaptation des politiques européennes présuppose que les instruments de droit commun sont adéquats pour parvenir aux objectifs de la Stratégie Europe 2020 dans les RUP. Ce choix n'est en aucune façon étayé et de nombreux exemples pourtant cités dans le rapport SOLBES permettent au minimum d'en contester la pertinence.

L'accomplissement des priorités de la Stratégie EUROPE 2020 passe par une prise en compte de la situation et de la réalité des RUP : à titre d'illustration, les RUP connaissent un fort taux de chômage parmi les plus élevés à EUR-27, notamment des plus jeunes, et qui exige de concevoir des outils appropriés pour favoriser la création d'emplois pérennes dans des économies particulièrement vulnérables.



De plus, la priorité de croissance intelligente, si elle est partagée de tous, ne peut se concevoir pleinement dans des territoires où l'éloignement, la petite taille ou encore l'absence de masse critique, constituent des obstacles non pris en compte par la Commission européenne, alors que la proximité de pays tiers de l'UE n'est pas suffisamment prise en compte.

Au regard de la méthode proposée par la Commission en vue d'établir un partenariat avec le RUP, les Régions ont, sur ma proposition, demandé de jeter les bases d'un nouveau partenariat au travers de la définition d'un pacte territorial qui engloberait l'ensemble des instruments à fort impact territorial (cf. outils fiscaux et douaniers, aides aux entreprises, fonctionnement des grands réseaux – transport, énergie, TIC etc.).

C'est dans ce cadre plus global que devront s'inscrire en particulier les futurs contrats de partenariat, qui devront nécessairement intégrer un volet RUP distinct pour la France, négocié de manière partenariale entre la Commission, l'État et chacune des Régions.

Les axes de cette stratégie rénovée déclinée en cinq axes permettent d'y insérer les priorités de la croissance verte, intelligente et inclusive de la Stratégie EUROPE 2020. Elle est globalement satisfaisante et s'inscrit dans le prolongement des axes de développement proposés par la CE dès 2004, et que les RUP ont demandé de maintenir.

Il est toutefois regrettable que la déclinaison des dits axes soit si peu étoffée par des mesures concrètes et adaptées à la situation de l'ultrapériphérie : par exemple l'axe social (dont les enjeux sont cruciaux dans les RUP) est décevant quant aux propositions de la CE et nécessite, par exemple, une grande attention quant aux critères qui seront retenus réellement au niveau de l'affectation des moyens financiers au profit des territoires quel poids aura par exemple, le critère du chômage au titre du compromis final?).

La Commission propose que la dimension ultrapériphérique soit prise en considération dans les analyses d'impact et autres travaux préparatoires pour de nouvelles initiatives stratégiques. Il s'agit d'une orientation positive pour l'avenir mais pour laquelle une grande prudence doit être observée car elle laisse en suspens tous les sujets immédiats qui ont déjà fait l'objet de propositions de la CE et pour lesquels les analyses d'impact ont fait l'impasse sur la situation des RUP. La réforme de la politique commune de pêche qui n'a pas pris en compte notre situation est emblématique sur ce point... tout comme le futur programme ERASMUS pour tous, ou les réseaux trans-européens.

Sur la politique de cohésion, la Commission reconnaît qu'il s'agit du « *principal instrument de l'UE pour la mise en oeuvre de la stratégie Europe 2020* ». Cette politique continue d'être le réceptacle principal pour financer les investissements futurs des régions ultrapériphériques françaises... toujours au détriment de priorités autres. Contrairement aux régions du continent européen qui peuvent financer leurs grands réseaux via les RTE-T, les infrastructures portuaires, les câbles de haut débit devront être financés par le FEDER.



En outre, comme la Commission n'a pu que confirmer ses propositions de réforme, elle n'a pu répondre aux demandes formulées lors de la Conférence des Présidents des RUP de novembre 2011 (Martinique), visant à soutenir toutes les entreprises indépendamment de leur taille via du FEDER, ou à relever le taux d'intervention du FEDER-Surcoûts de 50 à 85%. On ne peut enfin que contester le principe de la concentration thématique vers des priorités de la Stratégie EUROPE 2020 pour le FEDER-Surcoûts, qui dénature son objet.

Sur le contrat de partenariat qui, dans l'architecture de la politique de cohésion réformée, liera chaque État membre à la Commission, il est rappelé aux États de bien prendre en compte les défis territoriaux des RUP qui impacteront les priorités d'investissements pour l'avenir ET d'associer pleinement les RUP dans cet exercice. Il s'agit là d'un point de grande satisfaction qui devrait faciliter les travaux avec l'échelon national où la dimension RUP n'est pas évidente au regard des priorités nationales, d'autant que les régions hexagonales sont intégrées à l'objectif de compétitivité.

Sur le FEDER-Coopération, l'analyse des propositions législatives de la CE nous conduit à nous interroger sur l'inadéquation des textes à la situation de La Réunion dans son environnement géographique. En dépit des travaux menés en partenariat avec la Commission européenne ces deux dernières années, où les diagnostics semblaient être partagés, force est de constater que la Commission européenne n'a pas conçu d'outil innovant et approprié pour favoriser le financement de projets de coopération entre La Réunion et les pays voisins (exclusivement des pays tiers de l'UE, dits « ACP » majoritairement).

Dans le domaine agricole, le programme POSEI doit être ré-examiné en 2013. L'un des points centraux est relatif aux arbitrages financiers à venir concernant les dotations du programme POSEI dans son ensemble, mais aussi par mesure, en particulier en cas d'adjonction de nouveaux dispositifs souhaitables. Par ailleurs, il est surprenant que la communication de la Commission européenne passe sous silence les orientations de la réforme de la politique agricole commune sur les filières « sucre-canne » dans les RUP.

Sur le développement rural (FEADER), il convient de rappeler nos demandes de reconduction du soutien aux investissements dans les entreprises agro-alimentaires, indépendamment de leur taille, le maintien de certaines mesures de développement rural (nouveaux systèmes d'irrigation, préretraite agricole, mises aux normes).

Sur la pêche, pour ce qui concerne La Réunion, et faute de jonction entre les volets interne et externe de la future politique commune de la pêche (PCP), le développement des pêcheries sera une nouvelle fois freiné faute de mesures appropriées, notamment pour ce qui concerne la petite pêche côtière et la pêche palangrière.

Sur les aspects structurels de la PCP (FEAMP), la Commission se cantonne aux propositions de réforme de la PCP, ouvertement contestées par le Conseil et qui ne prennent pas en compte la situation de la pêche dans les RUP. En particulier, les questions relatives aux aides à la flotte – renouvellement / modernisation - devraient être incluses. Mais aucune des positions propres aux RUP n'est proposée et il en est de même pour l'énergie.



Sur la recherche et innovation, la participation des RUP dans les réseaux de recherche sera capitale pour assurer une croissance «intelligente». Le futur programme Horizon 2020 favorise l'excellence scientifique dans les RUP, appuie l'innovation technologique ainsi que l'innovation fondée sur la pratique et stimule les investissements du secteur privé dans l'expérimentation. Pour ce qui concerne notre île par exemple, la tropicalité des *process* ou le développement des secteurs liés à la révolution verte devraient être encouragés.

Par ailleurs, on ne pourra que constater que malgré le potentiel maritime de la France dans l'Océan Indien, le recours aux instruments de droit commun écarte de facto La Réunion de la politique maritime intégrée.

Au niveau des aides d'État, si la première orientation confirme le maintien d'un traitement préférentiel, il est nécessaire de préserver le cadre européen spécifique sur les aides aux entreprises, de simplifier et de flexibiliser les procédures. Par ailleurs, nous plaçons aussi pour une plus grande cohérence entre les encadrements européens sur les aides aux entreprises, quelle que soit leur finalité (recherche-innovation, environnement, développement régional, transport, agriculture, pêche etc) et la mise en place d'un bonus RUP significatif au niveau des taux d'intensité d'aides.

Dans les domaines de la fiscalité et des douanes, il importe de rappeler la nécessité de maintenir les dispositifs de soutien aux productions locales, en particulier au niveau du dispositif de différentiels de taux d'octroi de mer.

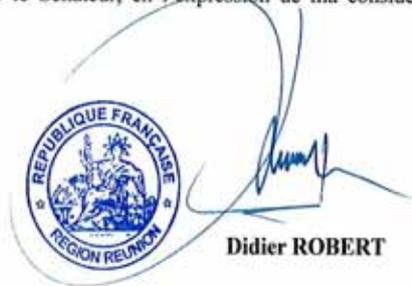
Le volet commercial international appelle des solutions adaptées à la situation des RUP : sur les clauses de sauvegarde, la mise en garde de la Commission sur leur contenu (et notamment les conditions plutôt difficiles dans lesquelles elles peuvent être déclenchées), nous incite à la prudence et à la vigilance.

Sur la révision des encadrements relatifs au transport aérien et maritime, nous resterons attentifs aux propositions d'adaptation de la Commission (notamment pour ce qui concerne les aides au démarrage de transport, les types d'appui autorisés aux aéroports régionaux etc.) ainsi que de la concurrence inéquitable qui résultera de l'application de la taxe CO2 à des aéroports proches.



En définitive, et tel que je l'évoquais à Horta lors de la XVIIIème Conférence des Présidents des Régions ultrapériphériques « *Le moment doit être désormais celui d'un cadre renouvelé, celui d'un pacte territorial pour les Régions ultrapériphériques. Il s'agit d'un contrat global respectueux des engagements 2014-2020. C'est une nouvelle politique de confiance que nous appelons de nos vœux. C'est une politique qui permettra de libérer véritablement le potentiel de chacun de nos territoires, des territoires qui sont délibérément ancrés à l'Europe et au monde* ».

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, en l'expression de ma considération distinguée.



Didier ROBERT

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la commission des affaires européennes	Texte de la commission des affaires économiques
Proposition de résolution relative à la stratégie européenne pour les régions ultrapériphériques à l'horizon 2020	Proposition de résolution relative à la stratégie européenne pour les régions ultrapériphériques à l'horizon 2020
Le Sénat,	<i>La commission a adopté sans modification la proposition de résolution de la commission des affaires européennes</i>
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	
Vu les articles 107, paragraphe 3, et 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,	
Vu la communication « Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques » présentée par la Commission européenne le 26 mai 2004,	
Vu la communication « Les régions ultrapériphériques : un atout pour l'Europe » présentée par la Commission européenne le 17 octobre 2008,	
Vu le rapport du Sénat n° 519 (2008-2009) fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer,	
Vu le mémorandum conjoint des régions ultrapériphériques, « les RUP à l'horizon 2020 », signé le 14 octobre 2009 à Las Palmas de Gran Canaria,	
Vu le mémorandum de l'Espagne, de la France, du Portugal et des régions ultrapériphériques signé le 7 mai 2010 à Las Palmas de Gran Canaria,	
Vu les conclusions du Conseil Affaires générales du 14 juin 2010,	
Vu la résolution n° 105 du Sénat (2010-2011) du 3 mai 2011 tendant à obtenir compensation des effets, sur l'agriculture des départements d'outre-mer, des accords commerciaux conclus par l'Union européenne,	

**Texte de la commission
des affaires européennes**

—

Vu le rapport « Les régions ultrapériphériques européennes dans le marché unique : le rayonnement de l'UE dans le monde » remis le 12 octobre 2011 par M. Pedro Solbes Mira, à M. Michel Barnier, membre de la Commission européenne, chargé du Marché Intérieur et des Services,

Vu la résolution du Parlement européen du 18 avril 2012 sur le rôle de la politique de cohésion dans les régions ultrapériphériques de l'Union européenne dans le contexte de la stratégie « Europe 2020 »,

Vu la communication « Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive » présentée par la Commission européenne le 20 juin 2012 ;

Vu la résolution n° 121 du Sénat (2011-2012) du 3 juillet 2012 visant à obtenir la prise en compte par l'Union européenne des réalités de la pêche des régions ultrapériphériques françaises,

Vu la déclaration finale de la XVIIIe Conférence des Présidents des régions ultrapériphériques de l'Union européenne tenue les 13 et 14 septembre 2012 aux Açores,

Considérant que le document publié le 20 juin dernier par la Commission européenne constitue la troisième communication définissant la stratégie de l'Union européenne (UE) pour les RUP en moins de dix ans,

Considérant que, comme l'a souligné de façon récurrente la Commission européenne, les régions ultrapériphériques (RUP) constituent un atout pour l'Europe et que, selon les termes de sa communication du 20 juin 2012, « toute stratégie en faveur des RUP doit reconnaître leur valeur pour l'UE dans son ensemble »,

**Texte de la commission
des affaires économiques**

—

**Texte de la commission
des affaires européennes**

**Texte de la commission
des affaires économiques**

—

Considérant que l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) permet l'édiction de mesures spécifiques aux RUP afin de prendre en compte leurs contraintes propres que sont « 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 »,

Considérant que le bilan du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), mis en place sur le fondement de l'article 349 du TFUE, est salué par tous, que ce programme, né au début des années 1990, constitue le seul véritable exemple d'instrument dédié aux RUP pour le financement de politiques sectorielles et qu'il voit son champ cantonné à l'agriculture par la Commission européenne en dépit d'une vocation initiale plus large,

Considérant que la politique commerciale de l'UE, qui ne prend aucunement en compte les réalités des RUP, constitue une menace pour l'économie de ces régions et entrave leur intégration régionale,

Déplore que la Commission européenne ait adopté sa communication avec un retard préjudiciable alors qu'avaient été respectivement publiées, dès juin 2011, ses propositions sur le cadre financier pluriannuel et, en octobre 2011, celles sur le paquet réglementaire relatif notamment à la politique de cohésion,

Constate que cette communication, au contenu largement redondant par rapport aux deux précédentes, est en décalage aggravé avec les attentes régulièrement exprimées par les RUP et les recommandations du rapport de M. Solbes Mira,

Estime que cette communication souffre d'une double contradiction :

**Texte de la commission
des affaires européennes**

—

- Une contradiction interne, entre des objectifs stratégiques, certes ambitieux puisque axés sur la compétitivité et l'innovation, mais potentiellement irréalistes s'ils sont exclusifs de politiques de rattrapage, dès lors qu'ils s'appliquent aux régions les moins développées, au sens de la politique de cohésion, politique qui doit viser dans les RUP prioritairement à combler les retards en matière d'équipements structurants,

- Une contradiction externe, puisque la concentration thématique imposée pour bénéficier d'un soutien financier exclut des secteurs traditionnels des économies des RUP qui doivent pourtant constituer le socle de développement de ces régions, socle indispensable à l'émergence de secteurs innovants,

Demande en conséquence un assouplissement de la concentration thématique pour les RUP, en intégrant dans le taux de concentration un quatrième objectif prioritaire laissé au libre choix de chaque région et en abaissant ce taux à un niveau plus adapté aux réalités de ces régions,

Note avec intérêt l'affirmation de la Commission selon laquelle « chaque RUP est différente et des pistes spécifiques doivent être envisagées pour chacune d'entre elles », les RUP étant jusqu'à présent appréhendées comme un ensemble homogène alors même que certaines présentent des singularités, comme le caractère continental d'un vaste territoire pour la Guyane,

Considère, à l'instar du Parlement européen, que l'article 349 du TFUE est très insuffisamment utilisé par l'UE et déplore la portée restrictive donnée à cet article par la Commission européenne,

**Texte de la commission
des affaires économiques**

—

**Texte de la commission
des affaires européennes**

Salue l'initiative du Gouvernement français, annoncée par le ministre des outre-mer lors de la Conférence des Présidents des RUP des 13 et 14 septembre 2012, visant, d'une part, à élaborer un cadre global approprié pour les interventions communautaires dans les RUP, qui pourrait prendre la forme d'un « règlement plurisectoriel en faveur du soutien aux filières d'avenir dans les RUP », et, d'autre part, à multiplier les déclinaisons sectorielles de l'article 349, permettant ainsi l'adaptation des politiques européennes aux réalités des RUP, et en particulier l'instauration de dérogations aux normes européennes pour leur approvisionnement en provenance de pays voisins,

Estime également indispensable que la révision des lignes directrices des aides à finalité régionale soit mise à profit, sur le fondement de l'article 107, paragraphe 3, du TFUE, pour renforcer la prise en compte effective des particularités des RUP en matière d'aides d'État, par le biais du maintien des taux actuels d'intensité et de l'éligibilité des aides au fonctionnement, ainsi que par l'instauration d'un seuil de minimis spécifique,

Appelle à ce que les règlements relatifs aux programmes horizontaux, tels que l'instrument financier pour l'environnement (LIFE), le programme Erasmus ou le programme « Horizon 2020 », permettent, sur le fondement de l'article 349 du TFUE, un accès privilégié des RUP à ces programmes, notamment par le biais d'un accompagnement approprié des porteurs de projets ou d'appels à projet spécifiques,

Estime qu'une attention particulière doit être accordée par la Commission européenne à Mayotte, dans le cadre de la transformation de cette collectivité en RUP, et que l'article 349 du TFUE justifie l'octroi de larges dérogations à cette collectivité,

Relève que les objectifs affichés dans la communication par la Commission européenne de prise en compte des réalités des RUP dans la mise en œuvre des politiques sectorielles, au premier rang desquelles la politique commerciale, constitueraient un changement de cap radical par rapport à son orientation actuelle dont on ne pourrait que se féliciter,

**Texte de la commission
des affaires économiques**

**Texte de la commission
des affaires européennes**

—

Appelle une nouvelle fois à la mise en cohérence entre elles des politiques européennes afin que les RUP ne constituent plus la variable d'ajustement de leurs contradictions.

**Texte de la commission
des affaires économiques**

—

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la commission des affaires européennes	Texte de la commission des affaires économiques
Proposition de résolution sur l'Union européenne et le financement des régions ultrapériphériques françaises	Proposition de résolution sur l'Union européenne et le financement des régions ultrapériphériques françaises
Le Sénat,	Alinéa sans modification
Vu l'article 88-4 de la Constitution,	Alinéa sans modification
Vu l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,	Alinéa sans modification
Vu la décision du Conseil du 10 février 2004 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer et prorogeant la décision 89/688/CEE,	Alinéa sans modification
Vu la décision de la Commission du 23 octobre 2007 autorisant le régime d'aide d'État de l'octroi de mer (C (2007) 5115 final),	Alinéa sans modification
Vu le rapport n° 519 (2008-2009) de la mission commune d'information outre-mer du Sénat « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir »,	Alinéa sans modification
Vu la résolution européenne du Sénat n° 65 (2011-2012) du 5 février 2012 sur les propositions de règlements relatifs à la politique européenne de cohésion 2014-2020,	Alinéa sans modification
Vu la proposition de règlement du Conseil fixant le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020 présentée par la Commission européenne le 29 juin 2011 (COM (2011) 398 final) et sa modification en date du 6 juillet 2012 (COM (2012) 388 final),	Alinéa sans modification
Vu la communication de la Commission européenne : « Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive » du 20 juin 2012 (COM (2012) 287 final),	Alinéa sans modification

**Texte de la commission
des affaires européennes**

—
Considérant le traitement spécifique que l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit pour les régions ultrapériphériques, notamment en matière de politique fiscale et de conditions d'accès aux fonds structurels ;

Considérant l'importante contribution qu'apporte le soutien financier européen au développement des départements d'outre-mer français ;

Considérant le soutien que le différentiel entre les taux internes et externes de l'octroi de mer dans les RUP permet d'apporter à la production locale de ces territoires ;

Considérant la part prépondérante que représentent les recettes issues de l'octroi de mer dans les recettes fiscales des DOM ;

– Concernant la politique de cohésion et le cadre financier pluriannuel 2014-2020 :

Souhaite que le cadre financier pluriannuel 2014-2020 traduise concrètement la reconnaissance des régions ultrapériphériques (RUP) comme un atout pour toute l'Union européenne, conformément à la communication de la Commission de juin 2012 ;

Fait valoir que les taux de ~~programmation~~ des fonds structurels dans les DOM sont du même ordre que dans l'hexagone et que, de ce fait, la capacité des RUP à consommer les fonds européens ne peut être sérieusement invoquée pour justifier une baisse des crédits alloués à ces régions ;

Demande le maintien, dans le cadre financier pluriannuel 2014-2020, de l'allocation spécifique pour les régions ultrapériphériques et à faible densité de population au niveau qui est le sien dans l'actuelle période de programmation ;

Défend un régime dérogatoire permettant d'exonérer de toute conditionnalité et de tout fléchage l'utilisation de cette allocation spécifique destinée à compenser les handicaps des RUP au titre de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ;

**Texte de la commission
des affaires économiques**

—
Alinéa sans modification

Fait valoir que les taux de consommation des fonds structurels dans les DOM sont du même ordre que dans l'hexagone et que, de ce fait, la capacité des RUP à consommer les fonds européens ne peut être sérieusement invoquée pour justifier une baisse des crédits alloués à ces régions ;

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

**Texte de la commission
des affaires européennes**

Propose d'aligner le taux de cofinancement de l'allocation spécifique aux RUP sur celui de 85 %, prévu pour les autres fonds structurels dans ces régions ;

Soutient un assouplissement de la concentration thématique pour l'emploi des fonds structurels dans les RUP, afin que ces fonds contribuent à l'investissement dans les infrastructures locales dont ces régions continuent d'avoir besoin, et propose que ~~la concentration requise de la moitié du FEDER se fasse non pas sur trois mais quatre objectifs, le quatrième devant être laissé au libre choix des régions ;~~

Souligne la nécessité de faciliter la coopération transfrontière en permettant aux RUP insulaires de pouvoir mobiliser les crédits, qui y sont destinés, au-delà de la limite prévue de 150 kilomètres ;

~~Appelle le Gouvernement à veiller à~~ l'articulation entre le FEDER et le Fonds européen de développement pour faciliter les projets de coopération territoriale entre les RUP et les États voisins de ces régions ;

Fait observer que la nécessité reconnue par la Commission européenne de promouvoir l'intégration régionale des RUP n'est pas cohérente avec l'application stricte des normes européennes dans ces régions et appelle en conséquence des adaptations de ces normes afin de mieux prendre en compte les réalités locales ;

Estime que le mécanisme pour l'interconnexion en Europe que la Commission propose de créer dans le cadre financier 2014-2020 pourrait opportunément être mobilisé au profit des RUP afin de soutenir le déploiement des réseaux de transport, d'énergie et de télécommunications dans ces régions ;

Insiste pour que l'enveloppe budgétaire qui sera consacrée à Mayotte, qui deviendra RUP au 1^{er} janvier 2014, ne vienne pas en diminution de l'enveloppe aujourd'hui prévue pour les RUP françaises ;

**Texte de la commission
des affaires économiques**

Alinéa sans modification

Soutient un assouplissement de la concentration thématique pour l'emploi des fonds structurels dans les RUP, afin que ces fonds contribuent à l'investissement dans les infrastructures locales dont ces régions continuent d'avoir besoin, et propose que soit intégré dans le taux de concentration thématique un quatrième objectif prioritaire laissé au libre choix de chaque région et que ce taux soit abaissé à un niveau plus adapté aux réalités locales ;

Alinéa sans modification

Appelle à une meilleure articulation entre le FEDER et le Fonds européen de développement pour faciliter les projets de coopération territoriale entre les RUP et les États voisins de ces régions ;

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

**Texte de la commission
des affaires européennes**

Juge nécessaire de préparer Mayotte à l'utilisation des fonds structurels et, à cette fin, d'assister ce département dans l'élaboration d'un plan global de développement auquel contribueraient ces fonds ;

– Concernant l'octroi de mer :

Recommande d'améliorer les moyens statistiques des DOM afin de fiabiliser l'évaluation de l'efficacité de l'octroi de mer au regard de son objectif premier, le développement local ;

S'inquiète de l'incertitude qui règne à seulement vingt mois de l'échéance du 1^{er} juillet 2014, date à laquelle s'éteindra la prorogation, accordée par le Conseil en 2004, du régime de l'octroi de mer ;

~~Appelle l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'entreprendre sans délai un dialogue avec la Commission européenne, sans quoi le temps fera défaut pour que soit finalisé par la Commission, soumis au Parlement et approuvé par le Conseil, un régime fiscal dérogatoire prêt à prendre le relais de l'actuel octroi de mer au 1^{er} juillet 2014 ;~~

~~Suggère au Gouvernement français de ne pas se borner à demander la prolongation de l'octroi de mer, moyennant quelques ajustements, mais de présenter à la Commission européenne plusieurs options d'évolution débouchant sur un plan d'action global susceptible, sur le fondement de l'article 349 du TFUE, de soutenir le développement de ces régions ultrapériphériques (RUP) par une juste compensation de leurs contraintes permanentes, sans nuire à l'intégrité du marché intérieur ni fragiliser les recettes fiscales des collectivités des DOM ;~~

~~Invite à ce titre à mieux explorer avec la Commission européenne plusieurs pistes, dont celle d'une TVA locale dans les DOM déjà évoquée par le rapport de la mission commune d'information du Sénat sur l'outre-mer en 2009 ;~~

**Texte de la commission
des affaires économiques**

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

Appelle le Gouvernement à entreprendre sans délai un dialogue avec la Commission européenne pour assurer prioritairement, sur le fondement de l'article 349 du TFUE, la pérennisation de l'octroi de mer après le 1^{er} juillet 2014 et, le cas échéant, prévoir la mise en place d'un régime fiscal dérogatoire alternatif permettant de soutenir le développement des DOM sans fragiliser les recettes fiscales des collectivités territoriales.

Alinéa supprimé

Alinéa supprimé

**Texte de la commission
des affaires européennes**

—

~~S'interroge, dans cette attente, sur
l'opportunité de mettre en place un octroi de mer à
Mayotte, récemment devenue région
ultrapériphérique.~~

**Texte de la commission
des affaires économiques**

—

Alinéa supprimé