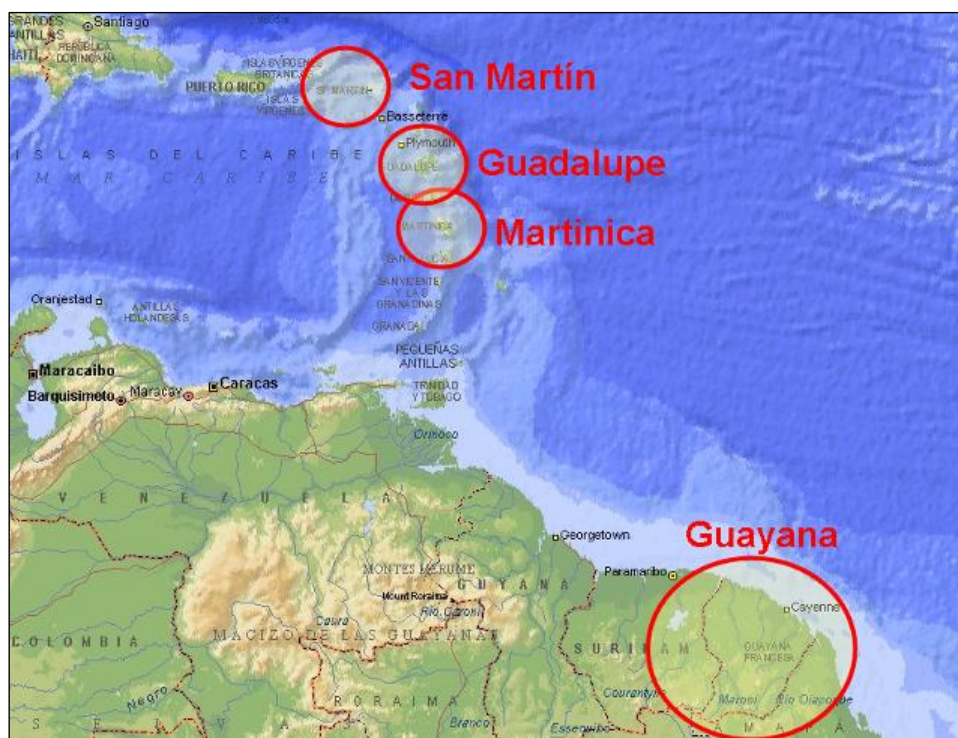


Contribution des Régions Ultrapériphériques de l'UE à la consultation publique sur une nouvelle Politique Européenne de Voisinage (PEV)

I. LES RUB: UNE DIMENSION UNIQUE AU SEIN DE L'ESPACE EUROPÉEN

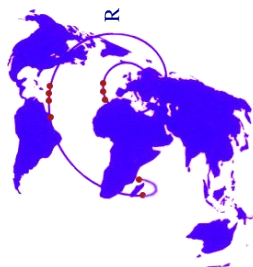
Les régions ultrapériphériques représentent un groupe de huit îles et archipels répartis dans l'Océan Indien, la Caraïbe et la Macaronésie, et un territoire continental enclavé dans la forêt amazonienne, composé de cinq départements français d'outremer (Guyane française, Guadeloupe, Martinique, Mayotte et La Réunion), une collectivité française d'outremer (Saint Martin), deux régions autonomes portugaises (Açores et Madère) et une communauté autonome espagnole (les Îles Canaries).





Ces régions partagent des contraintes spécifiques dont la permanence et le cumul nuisent gravement à leur développement économique et social :

- Un très grand éloignement par rapport au continent européen, renforcé par l'insularité ou par l'enclavement territorial (s'agissant de la Guyane), confrontant ces



régions à la très grande difficulté de tirer profit des avantages du marché intérieur de l'UE ;

- Une intégration au sein d'un double espace constitué d'une part, d'une zone politico-économique d'appartenance, et d'autre part, soit d'une aire géographique de proximité côtoyant des pays tiers de l'UE dont le niveau de développement est inférieur à celui des RUP, soit d'un espace totalement isolé, où les voisins - dans le sens de sa définition traditionnel, basé en critères que prend en considération seul la distance géographique – n'existent pas.
- L'étroitesse du marché local et la dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits;
- Des conditions géographiques et climatiques particulières qui freinent le développement endogène des secteurs primaires et secondaires.

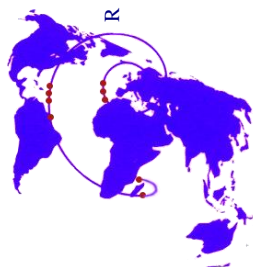
Le concept de l'ultrapériphérie ne ressemble, en aucun cas, à celui des régions de l'UE à caractéristiques géographiques particulières, tels que les îles, les zones de montagne et les régions à faible densité de population où il existe une différence de nature et de droit avec ces régions. Ainsi, le droit primaire de l'UE reconnaît, à l'article 349 du Traité de Fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), la spécificité de l'ultrapériphérie, autorisant expressément le Conseil à adopter des dispositions spécifiques qui adaptent ou abrogent le droit européen lors de leur application à ces régions.

I. L'EXCLUSION DES RUP DE LA PEV

Les RUP, pleinement intégrées à l'Union Européenne et, donc, territoire européen, constituent des frontières maritimes les plus éloignées de l'Union ; toutefois, la politique européenne de voisinage (PEV), depuis ses origines, n'a pas tenu compte de cette réalité, qui n'est pas reflétée ni dans sa conception initiale ni dans ses évolutions ultérieures.

Cela s'accroît, lorsqu'il est constaté que la Commission Européenne (CE) n'a pas reconnu les RUP comme des positions avancées de l'UE au monde, permettant une présence réelle de l'Europe dans des zones géographiques éloignées du continent européen, mais, par contre, elle a encouragé ces régions à agir en tant que collaborateurs stratégiques pour la mise en œuvre des politiques de coopération (cf. Communication 642 final du 17 octobre 2008). Dans ce contexte, la Commission a considéré le fait que ces régions, « insérées dans des réalités géopolitiques et géographiques différentes de celles de l'Union Européenne continentale, (...) représentent des positions avancées de l'UE au contact d'autres grands ensembles économiques. Elles confèrent ainsi une dimension spéciale à l'action extérieure de l'Union et participent au développement d'une véritable politique de grand voisinage, à travers leurs liens géographiques, culturels et historiques avec d'autres pays et d'autres peuples, notamment en Afrique et sur le continent américain. »

Les RUP sont conscientes de cette valeur et du rôle actif à jouer dans ce domaine, tels qu'elles l'ont exprimé dans leur Mémoire conjoint de 2009, en précisant le fait que « cette localisation géographique constitue un de leurs atouts majeurs pour l'avenir. Elle place les RUP au sein de nouvelles zones de croissance et d'enjeu planétaire, illustrant encore davantage s'il en était besoin, leur rôle de frontières actives de l'Union Européenne. En cela, les RUP sont aussi des plateformes d'expression des valeurs



européennes: démocratie, paix, respect des droits fondamentaux et des droits de l'homme. Elles disposent d'atouts naturels et de savoir-faire multiples qu'il importe de préserver et de valoriser en tant que régions de l'UE. »

En définitive, malgré la reconnaissance générale du rôle à jouer par ces régions dans leurs zones géographiques en tant que « postes d'avant-garde » ou « frontières actives », la CE n'a pas pris en compte les RUP comme de véritables frontières extérieures, les excluant à plusieurs reprises de la PEV, aboutissant à une situation paradoxale : le voisinage de ces régions n'a jamais été considéré comme voisinage de l'Union Européenne.

Il s'agit d'un exemple parmi d'autres de la manière dont les politiques européennes sont conçues: des politiques à caractère générale, définies à partir d'un point de vue continental, sans tenir compte de la réalité de l'ultrapériphérie, partie intégrante du territoire de l'UE.

Il existe plusieurs autres exemples de contradictions et d'incohérences au moment d'appliquer des politiques et des instruments européens dans les RUP, tel que reconnu par la CE dans sa Communication 343 final du 26 mai 2004, «Un partenariat renforcé pour les régions ultrapériphériques: bilan et perspectives» lorsque la Commission prévoit que «...il apparaît que certaines politiques communautaires ne prennent pas suffisamment en compte les particularités des régions ultrapériphériques. Le caractère inadapté de certains instruments communautaires résulte essentiellement du fait qu'ils ont été conçus sur un plan communautaire global sans intégrer la dimension spécifique des régions ultrapériphériques...»

Toutefois, leur position géographique et la situation économique et politique des pays environnants les exposent autant voire plus fortement que les autres régions européennes aux problématiques identifiées auxquelles la politique de voisinage européen ambitionne de répondre à travers les plans d'actions bilatéraux entre l'UE et les pays partenaires. En effet, les RUP sont, dans diverses mesures, confrontées à l'absence de prospérité des pays voisins, à l'instabilité politique, au manque de sécurité (civile, sanitaire, ...), aux migrations réduisant de manière indirecte leur attractivité et pesant sur leur développement économique.

En outre, les RUP, en particulier les Açores, mais aussi Madère, malgré sa situation géostratégique privilégiée au milieu de l'Océan Atlantique, confrontées avec l'inexistence des territoires voisins, plaident pour un nouveau concept de voisinage, élargie aux pays et territoires avec qui elles possèdent des liens historiques et cultures (y compris la langue dans le cas du Brésil ou des pays d'Afrique) et une substantielle diaspora.

Également, leur grand éloignement par rapport au sous-bloc continental européen et leur isolement dans leur zone en tant que région européenne, les privent des avantages d'une dynamique d'intégration économique.

II. LE « GRAND VOISINAGE » UNE VÉRITABLE ALTERNATIVE POUR LES RUP ?

Les RUP posent une problématique unique au sein de l'Union, celle de la double appartenance: d'une part, au territoire européen, et d'autre part, aux contextes



géographiques qui leur sont propres (compte tenu de leur situation géographique particulière, éloigné de l'Europe et proche ou isolé d'autres continents).

C'est précisément pour cela que ces régions restent confrontées à un double défi, celui de participer pleinement au marché intérieur et des avantages qui en découlent, et celui soit d'une situation d'isolement que ne les permet pas une intégration soit de s'intégrer le mieux possible dans leurs zones géographiques d'appartenance, étant donné qu'elles ne peuvent pas se soustraire à leurs réalités géographiques, étant obligées à coopérer avec leurs voisins, plus pauvres généralement.

Jusqu'à présent, aucun de ces défis n'a trouvé de réponse spécifique, les deux situations présentent des problèmes singuliers obligeant à ré-évaluer à chaque fois les politiques et les instruments européens à partir d'une approche territoriale en vue d'atteindre une cohérence territoriale effective telle que précisée par les RUP dans des nombreux documents présentés à la CE.

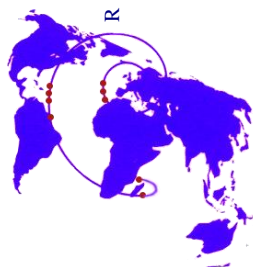
Afin d'offrir un traitement adéquat à la réalité de l'ultrapériphérie, le Conseil de Seville du mois de juillet 2002, a demandé à la CE de présenter un rapport sur les particularités des RUP, sur la base d'une approche globale et cohérente, qui a abouti à la Communication de la CE de mai 2004 susmentionnée. Cette Communication établit une stratégie européenne en faveur des régions ultrapériphériques au travers de laquelle les différentes politiques et instruments de l'UE devront trouver une mise en œuvre adaptée, coordonnée et cohérente.

Sur cette base, il est envisagé, une alternative pour les RUP, celle de la reconnaissance d'un « Grand Voisinage » avec les pays voisins de ces régions qui sert à décliner le troisième axe de la stratégie européenne en faveur de ces régions : l'amélioration de l'insertion régionale.

Toutefois, la pratique a démontré les importantes limites de cette approche, dont les résultats ont été pratiquement inexistantes. Les RUP ont donc été traitées dans le seul cadre d'une politique « interne », celle relevant principalement de la coopération territoriale au titre de la politique de cohésion, ne prenant pas concrètement en compte le point de vue de la « dimension externe » des politiques de l'UE dans ces régions.

En définitive, le « Grand Voisinage » manque de contenu propre et ne répond pas à un concept sur-mesure intégrant la méthode optimale pour articuler les relations de coopération entre les RUP et leurs voisins, les dotant d'instruments financiers spécifiques susceptibles de produire des effets tangibles. Ainsi, les RUP se trouvent dans une problématique qui est mal traitée au niveau européen avec un éventail de réponses qui découlent de différentes politiques, mais qui ne constituent en définitive de véritables mesures au titre de la politique régionale, ni au titre de la politique extérieure, ni encore moins, au titre de la politique de voisinage.

Ainsi, alors qu'au titre de la PEV, les projets sont financés grâce à 50% de crédits au titre du FEDER et à 50% de crédits au titre de l'Instrument de Voisinage et restent régis par un Règlement spécifique relevant de la politique de voisinage, dans le concept de « Grand Voisinage », il s'agit de forcer l'imbrication des instruments financiers existants de part et d'autre de la frontière, c'est à dire, FEDER – FED, et FEDER – IFCD. Cependant, il s'agit



d'instruments relevant de différentes politiques (la politique régionale et la politique extérieure), avec des règlements, des procédures de gestion et des calendriers très différents et donc, impliquant de très grandes difficultés pour leur concertation. L'expérience a mis en évidence les limites importantes de cette option, de telle sorte qu'aujourd'hui il est pratiquement impossible de structurer un projet de coopération conjoint alliant les deux instruments financiers. En définitive, il en résulte le fait que nos actions de coopération sont financées par les seuls crédits du FEDER, au titre de l'objectif de coopération territoriale.

La Conférence plaide pour que le concept de « Grand Voisinage » soit véritablement perçu comme une approche spécifique capable de répondre aux attentes de coopération entre les RUP et les pays tiers de l'UE voisins, assortie de mesures concrètes et opérationnelles, au sein du cadre à géométrie variable relevant de la proposition de révision du Règlement de la PEV.

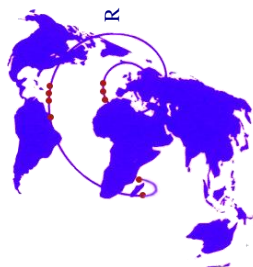
III. CONCLUSIONS

La position géostratégique des RUP, en tant que postes d'avant-garde de l'UE dans différents continents, représente une occasion unique que l'UE devrait exploiter davantage, non seulement en faveur des RUP mais aussi de l'Union dans son ensemble. La valeur ajoutée offerte par les RUP à l'UE aux termes de coopération avec des pays tiers voisins est incontestable et devrait être valorisée, tel que la Commission l'a exprimé à plusieurs reprises dans ses Communications successives en faveur des RUP. Les RUP restent toutefois, confrontées à un paradoxe : le voisinage des RUP n'a jamais été considéré comme voisinage européen, ce qui situe ces régions dans une situation d'inégalité par rapport aux autres régions européennes continentales, situées aussi aux frontières extérieures de l'UE et qui bénéficient d'instruments financiers plus efficaces dans le cadre de leur coopération avec des pays tiers.

La reconnaissance des RUP en tant que frontières extérieures de l'UE justifie leur pleine participation dans la PEV en cours de révision. Intégrer les RUP dans l'approche de la PEV, nécessite en premier lieu de reconnaître leurs voisins comme des partenaires de l'UE, en deuxième la révision du concept de voisinage tout en considérant des critères autres que la distance, et aussi de concevoir des procédures qui apportent enfin de réelles réponses en faveur de la coopération externe de l'UE. Une approche régionale, par bassin géographique des RUP (bassins géographiques de l'Amazonie, de la Caraïbe, de la Macaronésie et de l'océan Indien), nécessite donc d'être prise en compte au plus haut niveau au même temps que une approche liée à des critères tels que la langue, les liens historiques et culturels doit-t-être envisagé pour les RUP isolées.

L'absence de solutions réellement efficaces dans le cadre des politiques européennes réformées pour 2014-2020, condamneraient encore les RUP à recourir à des instruments financiers, qui par nature, n'ont pas été élaborés pour répondre à leurs réalités. Elle aboutira à vider de contenu leurs stratégies d'insertion régionale.

Il ne peut y avoir en Europe "deux poids - deux mesures" : d'une part, une politique de voisinage pour l'Europe continentale aux frontières externes de l'UE assortie d'outils opérationnels et concrets, et d'autre part, une politique de "grand voisinage" pour les RUP dans leurs bassins géographiques, assortie d'outils inadaptés.



Dans l'hypothèse où les RUP continueraient à être exclues au titre de la PEV, la solution alternative proposée par la CE à travers le concept de « Grand Voisinage » devrait répondre à une véritable approche spécifique pragmatique , dotée de contenu réel, qui garantisse une coopération effective entre les RUP et leurs voisins, tel qu'encouragé actuellement par la CE, à travers la mise en place des plans de voisinage régional par bassins, conformément à la Communication 287 final du 20 juin 2012.

Bruxelles, 30 Juin 2015.

AÇORES

CANARIES

GUADELOUPE

GUYANE

MADÈRE

MARTINIQUE

MAYOTTE

LA RÉUNION

**SAINT
MARTIN**