



L'UNION EUROPÉENNE ET L'OUTRE-MER

Olivier COSTA*

FOROM #4
Avril 2022

Il y a actuellement 22 territoires d'outre-mer, répartis sur l'ensemble du globe, qui sont membres de l'Union européenne ou entretiennent des liens privilégiés avec elle. On examinera ici leur statut, résultat d'une longue histoire, la manière dont ils sont organisés, et la façon dont ils interagissent avec les institutions de l'Union et défendent leurs intérêts.

DIFFICILE PRISE EN COMPTE DE L'OUTRE-MER PAR LES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Le but originel de la Communauté économique européenne était d'harmoniser les politiques et les législations des six États membres, sans tenir compte de leurs différences locales. Les mêmes règles devaient s'appliquer partout et les aides d'État étaient proscrites pour éviter les distorsions de concurrence. Une politique régionale devait toutefois compenser cela, en se fondant sur l'idée que certaines régions auraient plus de mal que d'autres à tirer profit du Marché commun car moins centrales, moins développées, moins dotées en infrastructures. Cette politique régionale a connu un vrai développement à partir de la fin des années 1970, avec l'objectif de rendre aussi attractives et compétitives que les autres les régions en retard d'équipements structurels.

En 1957, deux pays – la France et les Pays-Bas – incluaient des territoires d'outre-mer. La France a obtenu une mention des siens dans le traité CEE ; son article 227 (2) prévoit que l'Algérie et les départements d'outre-mer français

seraient soumis aux règles du traité pour ce qui concerne certaines politiques ; les autres devaient faire l'objet de décisions spécifiques, dans les deux ans après l'entrée en vigueur du texte. Mais rien n'a été fait, jusqu'à ce que la Cour de Justice ne décide, en 1978, que les DOM seraient intégralement soumis au droit communautaire.

En 1977, le débat avait déjà été relancé à la faveur de la candidature du Portugal et de l'Espagne à l'entrée dans la Communauté. Les Açores et Madère, territoires portugais, furent intégrés à la Communauté, en bénéficiant toutefois d'un régime fiscal particulier. Les Baléares et les Canaries, archipels espagnols, ne furent pas soumis au droit communautaire ; l'Espagne demanda toutefois qu'ils rejoignent les RUP en 1991, afin de pouvoir bénéficier des fonds structurels.

En 1987, la Commission européenne adopta le Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et à l'Insularité (POSEIDOM) pour les DOM français. Il comprenait des instruments financiers et l'adaptation de certaines politiques communes aux problèmes spécifiques de ces régions. En 1991, des programmes similaires furent développés pour les Açores, Madère et les Canaries.

Le traité de Maastricht (1992) reconnut les « handicaps structurels » (formule peu judicieuse) liés au grand éloignement, à l'insularité, au relief et au climat difficile des régions ultrapériphériques. La Déclaration n°26 annexée au traité, relative aux RUP, prévoyait la possibilité d'adopter des mesures spécifiques, mais elle ne constituait une base juridique pour cela.

Le traité d'Amsterdam (1996) a remédié à cette carence : l'article 299(2) permet d'adopter des mesures propres aux RUP par décision du Conseil à l'unanimité. Ces dispositions

figurent aujourd'hui à l'article 349 du traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui prévoit aussi l'élargissement des RUP à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, ainsi que la possibilité de modifier le statut des régions. La France a déjà fait usage de cette possibilité à trois reprises.

LA SITUATION ACTUELLE : RUP ET PTOM

Du point de vue des outre-mer, l'histoire de l'intégration européenne est un combat permanent pour la reconnaissance de leurs spécificités et contre une application uniforme du droit européen. Il existe aujourd'hui deux statuts.

Le statut des **régions ultrapériphériques (RUP)** concerne 9 territoires, qui doivent respecter l'acquis communautaire et parvenir aux standards européens en matière de normes (qualité et sécurité des produits, etc.). L'article 349 TFUE permet toutefois d'adapter certaines politiques européennes à leurs spécificités. Les RUP peuvent bénéficier des fonds structurels (FESI), pour financer des projets dits « structurants », capables de produire un effet levier. Le traité est toutefois silencieux sur plusieurs revendications anciennes des RUP : la systématisation des études d'impact spécifiques à ces territoires lors de l'élaboration des politiques européennes ; une politique forestière adaptée ; une plus grande facilité d'accès aux programmes de recherche ; et la réduction des freins à une meilleure aide à l'insertion régionale.

Le second statut, celui de **Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM)**, concerne 13 territoires : 6 en France et autant aux Pays-Bas, et 1 au Danemark. Ils ne font pas partie intégrante de l'Union et échappent aux obligations du droit européen. En revanche, ils bénéficient du soutien au développement économique (art. 198 TFUE) et du Fonds européen de développement (FED), qui permet d'attribuer une aide à une politique publique locale existante.

Les représentants des RUP et des PTOM participent à un certain nombre de manifestations et organes spécifiques qui leur permettent de faire entendre leur voix dans le microcosme européen. Il y a d'abord la conférence annuelle des Présidents des RUP, organisée à tour de rôle par les régions concernées. La Commission a créé un Forum des RUP, qui se tient tous les deux ans, et sa Direction générale de l'outre-mer (DGOM) organise à la même fréquence un « séminaire RUP ». Les représentants des RUP et des PTOM participent aussi au Forum de la cohésion, organisé par la Commission tous les 3 ans à Bruxelles. Une réunion tripartite associant la Commission, les États-membres et les PTOM est convoquée 5 à 6 fois par an à Bruxelles. Il existe aussi un Forum annuel Union Européenne / PTOM.

Outre les organes et manifestations spécifiques auxquelles les régions d'outre-mer participent, leurs intérêts sont pris en compte par les principales institutions européennes : Commission, Parlement européen et Conseil de l'Union.

La Commission européenne est la gardienne des traités, la cheville-ouvrière des politiques de l'Union, et l'interlocutrice de ses destinataires – publics ou privés. A ce titre, elle est le principal acteur en charge des régions ultrapériphériques. Trois composantes doivent être mentionnées ici.

L'Unité « régions ultrapériphériques » est l'entité administrative qui coordonne toutes les politiques de l'Union liées aux RUP. Elle dirige un groupe de travail composé par des représentants des trois États membres concernés (Portugal, Espagne et France). La Commission est aussi en lien étroit avec le Forum des RUP déjà évoqué. Composé d'acteurs publics et privés issus des institutions européennes, des administrations nationales, des collectivités territoriales et de la société civile, il promeut la mise en réseau des acteurs, et l'échange de bonnes pratiques. La Commission a élaboré ces dernières années plusieurs documents-clés relatifs aux régions ultrapériphériques. La première « communication » date de 2004 : elle décrit la stratégie de la Commission concernant l'accessibilité des RUP et leur compétitivité. La deuxième (2007) propose des mesures supplémentaires pour réduire les « handicaps permanents » de ces régions, accroître leur compétitivité et renforcer leur intégration régionale. La dernière communication en date (2012) propose une nouvelle stratégie pour les RUP, et évoque notamment l'enjeu du changement climatique. Une consultation publique est en cours (février 2022) au sujet de la nouvelle communication relative au partenariat avec les RUP.

Le Parlement européen joue un rôle-clé dans la représentation de tous les territoires de l'Union, et donc des RUP. Il y a habituellement une dizaine de députés (sur 705) issus de ces régions. Il n'existe pas de circonscription électorale spécifique aux RUP dans les 3 pays concernés ; il revient aux partis de les prendre en considération lors de la constitution des listes. Ces élus se coordonnent au sein de l'intergroupe « Mers, Fleuves, Îles et Zones Côtières » (SEARICA), organe composé de parlementaires de divers groupes politiques, partageant un intérêt thématique commun. Les députés des RUP se coordonnent aussi entre eux pour influencer sur leurs collègues et sur la Commission mais doivent toutefois composer avec le manque d'intérêt ou même l'hostilité de leurs pairs, ainsi qu'avec les revendications des autres élus de régions en difficultés (îles grecques et italiennes, régions de montagne, Malte, Chypre...) qui jaloussent les avantages ouverts par l'article 349 TFUE.

Le Conseil de l'Union est l'institution où les RUP ont le plus de mal à se faire entendre, puisque seuls 3 Etats sur 27 sont directement concernés. Il existe un "groupe de travail" consacré aux RUP, qui traite de leur politique fiscale ou des programmes européens qui leur sont dédiés, mais il réunit des représentants des 27. Certains représentants nationaux ne cachent pas leur hostilité au régime spécifique des RUP : ceux des pays nordiques, ceux d'Europe centrale, des pays Baltes, ou encore de la Roumanie. Certains sont réticents vis-à-vis du principe de la solidarité financière et attachés à l'idée de non-distorsion de la concurrence ; d'autres représentent des pays dont certaines régions sont encore plus pauvres que les RUP.

UNE STRATÉGIE DE COMMUNICATION QUI ÉVOLUE

Pendant longtemps, le discours des RUP a consisté à souligner les difficultés structurelles auxquelles elles devaient faire face, afin d'obtenir des dérogations et un soutien financier. Mais depuis quelques années déjà, les RUP ont développé un discours alternatif faisant valoir leurs atouts, afin de convaincre l'Union de les soutenir et de miser sur elles.

Leur position géographique peut en effet donner à l'Union un accès privilégié aux marchés tiers, quasiment dans le monde entier. Par ailleurs, la mer territoriale de l'Union est très largement liée aux RUP. Ils abritent aussi 80% des ressources de la biodiversité de l'Union. Enfin, un certain nombre de pratiques - notamment en matière d'agriculture et de pêche - peuvent inspirer les réflexions en cours à Bruxelles sur les enjeux environnementaux.

RUP et PTOM disposent de nombreux bureaux de représentation à Bruxelles qui coordonnent un travail d'influence auprès du Parlement européen, de la Commission et du Conseil, mais aussi du Comité des régions et du Comité économique social et environnemental. Les intérêts des 13 PTOM sont défendus par l'Association des pays et territoire d'outre-mer de l'Union européenne (OCTA).

Les outre-mer font aussi appel à des professionnels du lobbying. Côté français, un acteur se distingue : il s'agit d'Eurodom, une société de représentation d'intérêts basée à Bruxelles depuis 1989. A l'origine, elle a été fondée pour défendre le secteur bananier de la Guadeloupe et de la Martinique auprès des institutions européennes. Désormais, ses activités couvrent l'ensemble des secteurs économiques et sociaux des RUP françaises (e.g. agriculture, pêche, industrie et filière bois,...) Les clients de cette société de conseil sont le secteur privé des RUP françaises, mais aussi leurs autorités publiques.

En conclusion, le bilan que l'on peut tirer de la situation des régions ultrapériphériques dans l'Union européenne aujourd'hui est contrasté.

Le traité de Rome (1957) avait pour objectif l'égalisation des conditions de vie de l'ensemble des citoyens européens, dont ceux des collectivités de l'outre-mer. Mais, dans sa conception, il était aveugle aux contrastes territoriaux, et notamment aux difficultés spécifiques auxquelles certains territoires étaient confrontés. Des adaptations ont été opérées, mais il existe toujours une tension entre deux logiques, celle de l'uniformité et celle de l'équité. Les régions d'outre-mer ont connu pour la plupart une croissance économique forte, mais les écarts de développement entre les différents territoires de l'Union restent considérables. Par ailleurs, les accords conclus par l'Union avec certains pays frontaliers des RUP leur sont parfois défavorables aux RUP eux-mêmes - comme c'est le cas pour le dossier historique des bananes.

Récemment, la Commission a pris plusieurs initiatives. En 2017, elle a présenté une « stratégie européenne pour les régions ultrapériphériques », qui concerne de nombreux programmes et politiques, en ce compris la cohésion, la recherche, l'agriculture et la pêche, et Erasmus. En 2018, elle a adopté des mesures destinées à promouvoir l'innovation, l'économie circulaire et la croissance bleue dans les RUP. Mais ces régions ont aussi fait les frais des négociations du Cadre financier pluriannuel (CFP) pour la période 2021-2027 : la dotation du FED est en baisse de 10% par rapport à la période précédente. Et avec le Brexit, ce sont 12 des 25 PTOM qui ont quitté l'Union, ce qui réduit de fait leur influence.

Les 9 RUP et les 13 PTOM sont confrontés à la difficulté d'agir collectivement pour défendre leurs intérêts. Différentes structures et initiatives existent, et ces entités partagent des préoccupations et revendications. Mais elles doivent aussi faire face à des différences de statuts et de compétences, et de culture administrative et politique qui entravent leur capacité d'action.

FOROM
Notes de recherche Outre-Mer

SciencesPo
CHAIRE OUTRE-MER

Directeur de la publication : Martial FOUCAULT
ISSN 2801-0256

La Chaire Outre-Mer de Sciences Po a vocation à contribuer au débat public sur les questions liées aux outre-mer français et étrangers. Ses publications n'engagent que leurs auteurs et ne constituent en aucune manière une position officielle de Sciences Po ou des organismes financeurs de la Chaire.

Site internet : www.chaire-outremer.com
Adresse : 27 rue Saint-Guillaume, 75337 Paris Cedex 07
Contact : chaire.outremer@sciencespo.fr Twitter : @ChaireOutreMer