

LE CONGRES
DES POUVOIRS LOCAUX ET REGIONAUX

Conseil de l'Europe
F – 67075 Strasbourg Cedex
Tel : +33 (0)3 88 41 20 00
Fax : +33 (0)3 88 41 27 51/ 37
<http://www.coe.int/cplre>



12^{ème} SESSION PLENIERE
de la Chambre des Regions

Strasbourg, 29 avril 2005

CPR (12) 4
Partie II

DOUZIEME SESSION

(Strasbourg, 31 mai – 2 juin 2005)

**L'ultrapériphérie : un défi au développement équilibré
et durable du territoire européen**

**Rapporteur : Inger LINGE, Suède,
Chambre des Régions
Groupe Politique : PPE/DC**

EXPOSE DES MOTIFS

Résumé

Les Régions autonomes portugaises des Açores et de Madère, la Communauté autonome des Iles Canaries, et les Régions d'Outre-Mer de Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion, à des milliers de kilomètres les unes des autres et au très grand large du continent européen, constituent au sein de l'Union Européenne une réalité unique et originale: l'Ultrapériphérie.

L'ensemble des caractéristiques de ces régions les différencie des autres territoires européens qui peuvent être confrontés à des handicaps structurels. C'est ce qui justifie que leur situation ait été reconnue juridiquement d'abord dans leurs Constitutions nationales propres puis dans le droit primaire de l'Union européenne. Cela a été le cas pour les régions françaises dès le Traité fondateur de Rome, et dans les Traités d'adhésion de l'Espagne et du Portugal pour les Canaries, Açores et Madère. Consacré au plan politique sous la dénomination de Régions Ultrapériphériques, dans la Déclaration N° 26 du Traité de Maastricht, ce concept a acquis sa reconnaissance juridique dans l'article 299 § 2 du Traité d'Amsterdam.

Néanmoins, il est important de souligner qu'un certain nombre de régions (qui ne sont pas classifiées par l'Union européenne comme « ultrapériphériques ») souffrent d'importants handicaps géographiques et économiques. Dans son troisième rapport de coordination, la Commission a particulièrement mis l'accent sur les îles, les zones montagneuses et les régions à très faible densité de population. Par ailleurs, le Traité d'adhésion de la Suède et de la Finlande reconnaît que les régions faiblement peuplées sont confrontées à des handicaps territoriaux. Enfin, le domaine d'action de l'UE « Dimension nordique », qui englobe également le nord-ouest de la Russie, insiste sur la question des différences territoriales.

Pour ces raisons le projet de recommandation du Congrès propose la préparation successive d'un texte spécifique à ces régions. Certains territoires (Russes, Scandinaves, des pays bas, etc) font sans doute partie de cette deuxième partie de territoires défavorisés.

La Commission du développement durable de la Chambre des régions a adopté l'avant-projet de Recommandation lors de la réunion qui a eu lieu à Strasbourg le 16 mars 2005.

Les Régions Ultrapériphériques (R.U.P.): une réalité unique au sein de l'Union européenne

Les sept Régions Ultrapériphériques représentent en effet un espace distinct dont l'identité spatiale résulte de leurs positions géographiques, de leurs dimensions et des particularités de leurs conditions naturelles.

De ce fait, deux éléments les caractérisent : le grand isolement et la dimension réduite qui limitent fortement l'accessibilité aux centres de l'Union, fractionnent leurs marchés, les rendent dépendantes de l'extérieur pour les ressources, les marchés, les services et majorent leurs coûts.

Ces caractéristiques génèrent d'autres effets économiques pénalisants : non satisfaction des seuils d'efficacité des équipements et services, difficultés de mobilisation des capitaux, absence d'économie d'échelle, surcoûts des flux logistiques. Le cumul, la combinaison et le caractère permanent de ces facteurs engendrent retards structurels, non-compétitivité et taux de chômage élevé. Ces contraintes font que les citoyens, les entreprises, les universités, les centres de recherche ne sont pas placés dans une situation d'égalité des chances avec les autres régions de l'Union.

La situation des R.U.P. ne peut toutefois se décrire qu'en termes d'handicaps, fussent-ils cumulés et permanents. Les R.U.P. présentent aussi des atouts potentiels pour leur développement et pour celui de l'Europe. On peut citer à titre d'exemple la contribution de ces territoires à certains domaines de la Recherche – bio-diversité, volcanisme, astronomie ou encore l'apport de la base de Kourou au développement aérospatial européen.

On peut citer le tourisme : 15 millions de touristes essentiellement européens fréquentent nos Régions qui sont les seules destinations moyen et long courrier de la zone euro.

Mais surtout, les sept régions R.U.P., de par leur situation géographique et par leurs diasporas européennes, donnent à l'Europe une dimension mondiale que n'a aucun autre regroupement continental, lui apportant de ce fait l'une des plus importantes zones exclusives économiques maritimes.

Les R.U.P. constituent ainsi une frontière externe originale aux portes des blocs continentaux ou régionaux qui se constituent face à la globalisation – régionalisation des échanges.

Dans le cadre du monde multipolaire auquel l'Europe appelle, les R.U.P. par leur appartenance à un double espace, peuvent devenir des frontières plus actives de l'UE.

Une stratégie du développement : les demandes des R.U.P.

L'Europe est à une nouvelle étape de son histoire : elle doit apporter des réponses à ses citoyens face à des défis internes et externes L'élargissement qui permet la réunification mais accroît considérablement les inégalités territoriales. La globalisation et sa difficile régulation en faveur d'un développement durable. L'émergence de nouvelles formes de tensions internationales (which will be met locally and regionally).

Elle s'est engagée dans un processus de refondation qui doit avoir pour objectif « *d'être une puissance qui veut encadrer la mondialisation selon les principes de l'éthique, c'est-à-dire l'ancrer dans le développement durable* ». (Déclaration de Laeken)

Dans ce cadre, le niveau infra-étatique apparaît chaque jour davantage comme un espace de développement pertinent : lieu de proximité, espace de cohérence et de coopération transfrontalière, creuset de la diversité culturelle.

Le développement équilibré et durable du territoire européen exige que l'Europe s'engage résolument vers un modèle de développement spatial polycentrique et place au centre de ses priorités une politique de cohésion économique, sociale et territoriale.

Les R.U.P., dans la mesure où elles représentent la diversité la plus extrême de l'Europe communautaire, représentent des territoires tests de la capacité de l'Europe de relever ces défis.

Pour les R.U.P., les perspectives actuelles, européennes et mondiales, rendent plus complexes les problématiques de leur développement durable. L'impact de ces évolutions, du fait des caractéristiques propres à l'Ultrapériphérie, peut se révéler disproportionné et même produire des effets inverses à ceux attendus sur le continent européen.

Ainsi, les R.U.P. du fait de leur grand éloignement / isolement, ne sont pas en situation d'égalité des chances face aux opportunités offertes par l'extension du grand marché intérieur du fait de l'élargissement.

A ce titre, la politique de cohésion reste le vecteur principal de la convergence. Les critères objectifs qui déterminent la situation ultrapériphérique (au-delà du PIB) doivent suffire à les faire bénéficier du statut des Régions les plus défavorisées.

Par ailleurs, la libéralisation des services et des infrastructures ne peut être bénéfique aux R.U.P, compte tenu de leur petite taille et de leur grand éloignement du continent que si elle s'accompagne de la possibilité d'introduire des obligations de service public.

Mais l'enjeu nouveau est d'agir de façon plus volontariste sur les secteurs stratégiques : transports, société de l'information, recherche et énergie.

Enfin, en insérant les économies des R.U.P. dans leur environnement géographique, la politique de coopération de l'Union Européenne contribuerait au co-développement de tous les territoires de ces zones et conforterait l'ambition européenne.

Dans ces conditions, il est d'autant plus important de renforcer dans le Traité la reconnaissance juridique des régions ultra-périphériques et périphériques, de manière à ce que ces dernières puissent profiter de façon cohérente des divers instruments prévus par l'Union européenne.

Les réponses de l'Union européenne

Très tôt conscientes des conséquences potentielles des évolutions de l'UE pour leur développement, les R.U.P. ont plaidé dès 1999 pour que l'Union Européenne adopte à leur égard une stratégie globale et cohérente. Constatant que jusqu'à maintenant, la solidarité communautaire avait permis une certaine convergence mais que les conditions structurelles continuaient à nuire gravement au processus de développement durable, les R.U.P. demandent que l'Union Européenne passe à leur égard d'un ensemble de politiques à une politique d'ensemble.

Cette orientation a été relayée par leurs Etats, soutenue par le Parlement Européen et le Comité des Régions.

En ce qui concerne les R.U.P., le nouveau Traité de Rome est venu, conforter la reconnaissance juridique de leur situation si particulière. Lorsque le Traité sera ratifié, la base juridique d'une politique globale et cohérente pour les R.U.P. aura été renforcée.

Le diagnostic, que dresse l'Union européenne, est pertinent car, pour la première fois, la Commission reconnaît la persistance – malgré le bilan plutôt positif des actions menées – de contraintes naturelles et structurelles par rapport au développement des autres régions européennes. Elle affirme même le caractère inadapté de certaines politiques communautaires conçues pour le continent comme dans le cas des transports, de l'environnement et du marché intérieur.

Face à ce constat, l'Union européenne se propose d'aborder de manière transversale les principales questions qui affectent le développement et l'intégration des R.U.P. -l'accessibilité, leur compétitivité et leur intégration dans leurs zones géographiques - en mobilisant les instruments de la politique de cohésion et des autres politiques communautaires.

S'agissant de la cohésion, les R.U.P. doivent bénéficier du cadre général de la nouvelle politique au titre, soit de l'objectif de convergence, soit de l'objectif de compétitivité et de deux instruments spécifiques : un programme de compensation des surcoûts et un plan d'action pour le grand voisinage.

Les objectifs du programme de compensation sont axés :

- sur la réduction des effets de l'éloignement et de la fragmentation territoriale (Archipels), en particulier sur le Fret, l'approvisionnement énergétique, l'accès aux réseaux et services TIC,
- sur la prise en compte de l'étroitesse du marché local en visant notamment une diversification économique par un appui renforcé aux secteurs innovants,
- sur la correction de l'impact des conditions environnementales et climatiques.

Le plan d'action pour le grand voisinage prévoit lui, de faciliter la coopération avec les pays voisins en s'appuyant sur les nouveaux programmes de coopération transnationale et transfrontalière ainsi que sur l'évolution des échanges commerciaux et des mesures douanières. L'accent sera mis sur les échanges de biens, de services, le déplacement des personnes et la prise en compte des « intérêts » des R.U.P. dans les négociations commerciales de leurs zones, APE en particulier.

S'agissant des autres politiques communautaires, elles doivent selon la Commission, favoriser les actions liées à la compétitivité et à la croissance (capital humain, service d'intérêt général, innovation, recherche) et celles liées aux contraintes de l'Ultrapériphérie notamment dans les productions traditionnelles de l'agriculture et de la pêche.

Enfin, la Commission souhaite mettre en place un système d'évaluation des handicaps des R.U.P et des actions communautaires.

L'Union européenne s'est-elle montrée à la hauteur du défi ? Oui et non.

Les R.U.P. font une évaluation mitigée de ces premières réponses apportées. D'une part, les R.U.P. considèrent positivement le diagnostic d'une inadaptation de certaines politiques communautaires et sur la persistance de contraintes qui justifient un traitement différencié par rapport aux autres territoires à handicap permanent. De ce point de vue, l'initiative de mettre en œuvre deux propositions spécifiques – le programme de compensation des surcoûts, et le plan d'action pour le grand voisinage – répond à des préoccupations prioritaires des R.U.P.

Les RUP estiment par contre que les démarches actuelles ne sont pas complètes. Il serait nécessaire de préciser les moyens qui devraient être et, entre autres préserver les secteurs de l'agriculture et de la pêche.

Ces lacunes affaiblissent la stratégie proposée avec le risque d'un décalage significatif entre les orientations de principe et la réalité de leur mise en œuvre. Déjà ce risque se manifeste clairement dans les projets de réforme touchant aux OCM du Sucre et de la Banane, à la pêche ou encore dans le choix de critères inappropriés pour le programme de compensation et le plan d'action pour le grand voisinage.

Seul un renforcement du partenariat avec les Etats et les Régions ainsi qu'une meilleure coordination des Directions de la Commission, animée par le groupe Interservices en charge des R.U.P., peuvent corriger ces insuffisances et prévenir ces dérives.

C'est à ces conditions que le défi d'un développement équilibré et durable des R.U.P. et du Territoire européen peut être relevé.

Il le sera d'autant mieux si l'Europe, dépassant une perception des R.U.P. résumée à la problématique des handicaps qui freinent leur intégration, se décide à considérer ces sept Régions comme ses frontières actives dans un Monde où l'Europe ambitionne d'être un pôle de référence politique, économique et éthique.

Régions isolées en Europe

Les remarques précédentes concernent principalement les sept régions ultra-périphériques de l'Union européenne reconnues juridiquement dans le droit primaire de l'Union européenne.

Toutefois, dans le contexte du Conseil de l'Europe, il faut également tenir compte de l'existence d'autres régions sur le continent européen qui, par certains aspects, présentent les mêmes caractéristiques que les régions ultra-périphériques. De ce point de vue, le Conseil de l'Europe en général et le Congrès en particulier pourraient jouer un rôle important, notamment par une coopération étroite avec le Comité des régions de l'Union européenne.

Dans les années à venir, l'aménagement du territoire européen devra faire face à de nombreux problèmes, qui doivent trouver des solutions cohérentes. Le renforcement des capacités territoriales revêt une importance toute particulière dans les régions ultra-périphériques, les régions montagneuses, les îles et les régions faiblement peuplées. Les principaux problèmes territoriaux sont les suivants :

Zones de croissance et système urbain. La croissance reste la plus forte dans le cœur historique de l'Union européenne et dans les grandes villes où se concentrent les sièges sociaux des entreprises, les activités de recherche et l'éducation. L'un des principaux enjeux consiste à amener les villes voisines à explorer leur potentiel et à renforcer leur position dans le système urbain en Europe.

Capacité d'innovation et compétitivité territoriale. La promotion de l'innovation est marquée par des disparités territoriales très fortes en Europe.

Accessibilité et compétitivité territoriale. Les infrastructures de transport jouent un rôle important dans la compétitivité territoriale. Néanmoins, le modèle d'accessibilité centre-périphérie très répandu, notamment en matière de transport routier et ferroviaire, est l'un des principaux points faibles de la structure territoriale européenne.

Société de l'information et compétitivité. Le développement des infrastructures informatiques ou « infostructures » et de la société de l'information est très rapide en Europe. Il semble y avoir un lien important entre prospérité et taux élevés de pénétration de l'internet.

Migration et évolutions démographiques. Bien que les schémas migratoires posent divers problèmes à l'Europe, la plupart des régions européennes sont caractérisées par un déclin démographique.

Il est important de réunir des informations comparables par régions pour permettre une analyse comparative des tendances en matière de développement territorial. Cette méthode a pour but de mieux faire connaître la situation et les perspectives territoriales aux Etats membres, régions et autres partenaires, et de renforcer les stratégies de développement territorial à tous les niveaux afin de renforcer la cohérence horizontale et verticale.

La répartition inégale des facteurs de compétitivité nécessite une approche cohérente, car toutes les régions d'Europe sont sous l'influence de la mondialisation. Chaque région devrait pouvoir élaborer sa propre politique de développement régional en vue d'exploiter son capital territorial propre et de maximiser ses avantages compétitifs.

Telle est l'approche des « Principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen » (2002:1) adoptés par la CEMAT – Conférence européenne des ministres responsables de l'aménagement du territoire.

Il importe de renforcer la coopération entre les organisations internationales comme le Conseil de l'Europe et l'Union européenne en matière de développement territorial et de souligner le rôle important que peuvent jouer le Conseil de l'Europe et la CEMAT dans la mise en place d'un développement régional durable et compétitif en Europe.