



8.3.2017

## **PROJET DE RAPPORT**

sur promouvoir la cohésion et le développement dans les régions  
ultrapériphériques de l'Union: application de l'article 349 du traité FUE  
(2016/2250(INI))

Commission du développement régional

Rapporteur: Younous Omarjee

## SOMMAIRE

	<b>Page</b>
EXPOSÉ DES MOTIFS – RÉSUMÉ DES FAITS ET CONSTATS .....	3
PROPOSITION DE RÉOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN .....	4

## EXPOSÉ DES MOTIFS – RÉSUMÉ DES FAITS ET CONSTATS

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

### sur promouvoir la cohésion et le développement dans les régions ultrapériphériques de l'Union: application de l'article 349 du traité FUE (2016/2250(INI))

*Le Parlement européen,*

- vu l'article 52 du traité sur l'Union européenne (traité UE) qui prévoit, à son premier paragraphe, que les traités s'appliquent aux États membres et, à son second paragraphe, que le champ d'application territoriale de ces traités est précisé à l'article 355 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),
- vu l'article 355, premier alinéa, point 1, du traité FUE, tel que modifié par l'article 2 de la décision 2012/419, qui définit que les dispositions des traités sont applicables aux régions ultrapériphériques conformément à l'article 349 du traité FUE,
- vu l'article 349 du traité FUE, qui reconnaît un statut particulier aux régions ultrapériphériques (RUP), prévoit l'adoption de «mesures spécifiques visant, en particulier, à fixer les conditions de l'application des traités à ces régions, y compris les politiques communes» et dispose que celles-ci portent notamment et non exclusivement «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»,
- vu l'article 107, paragraphe 3, point a), du traité FUE, qui définit les aides destinées à favoriser le développement économique des RUP comme compatibles avec le marché intérieur,
- vu le titre XVIII du traité FUE, qui assigne un objectif de cohésion économique, sociale et territoriale et qui définit les instruments financiers structurels pour y parvenir,
- vu l'article 7 du traité FUE, qui dispose que l'Union veille à la cohérence entre ses différentes politiques et actions, en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs et en se conformant au principe d'attribution des compétences,
- vu l'ensemble des communications de la Commission européenne sur les RUP,
- vu l'ensemble de ses résolutions sur les RUP, et en particulier le rapport de Nuno Teixeira du 29 mars 2012 sur le rôle de la politique de cohésion dans les régions ultrapériphériques de l'UE dans le contexte de la stratégie «Europe 2020», et le rapport de Younous Omarjee du 26 février 2014 sur l'optimisation du développement du potentiel des régions ultrapériphériques par la création de synergies entre les Fonds structurels et les autres programmes de l'UE<sup>1</sup>,
- vu l'ensemble des contributions conjointes et des documents techniques et politiques de la conférence des présidents des régions ultrapériphériques de l'Union européenne,

---

<sup>1</sup> Textes adoptés de cette date, P7\_TA(2014)0133.

notamment la déclaration finale de la XXI<sup>e</sup> conférence des présidents des régions ultrapériphériques de l'Union européenne des 22 et 23 septembre 2016,

- vu l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 15 décembre 2015<sup>1</sup>,
  - vu le rapport de la Commission sur la mise en œuvre du régime de mesures spécifiques dans l'agriculture en faveur des RUP (POSEI) du 15 décembre 2016 (COM(2016)0797),
  - vu la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la modernisation de la politique de l'UE en matière d'aides d'État (COM(2012)0209),
  - vu le règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité<sup>2</sup>,
  - vu l'article 52 de son règlement, ainsi que l'article 1<sup>er</sup>, paragraphe 1, point e), et l'annexe 3 de la décision de la Conférence des présidents du 12 décembre 2012,
  - vu le rapport de la commission du développement régional et l'avis de la commission de l'agriculture et du développement rural (A8-0000/2017),
- A. considérant que l'article 349 du traité FUE reconnaît la situation économique et sociale particulière des RUP, laquelle se trouve structurellement aggravée par des facteurs (insularité, éloignement, dépendance vis à vis d'un petit nombre de productions...) dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement;
- B. considérant que la Cour de justice, réunie en grande chambre, a rendu, dans son arrêt du 15 décembre 2015, une interprétation complète de l'article 349 du traité FUE qui met un terme à un conflit d'interprétation ancien et récurrent;
- C. considérant que lorsqu'il est question de l'application des traités européens aux RUP, les articles 52 du traité UE et les articles 349 et 355 du traité FUE sont liés entre eux, et qu'en vertu de l'article 355, premier alinéa, point 1, du traité FUE, les dispositions des traités s'appliquent aux RUP, conformément à l'article 349 du traité FUE, et que cette référence «aux traités» comprend le droit dérivé;
- D. considérant que l'article 349 du traité FUE doit être lu en parallèle avec d'autres articles du traité et en particulier l'article 7, qui dispose que «l'Union veille à la cohérence entre ses différentes politiques et actions, en tenant compte de l'ensemble de ses objectifs», et qu'il permet d'appliquer pour les RUP une approche différenciée dans la mise en œuvre du droit européen;
- E. considérant que l'objectif de l'article 349 du traité FUE est de permettre le développement des RUP, leur insertion tant dans l'espace européen que dans leur espace géographique propre, tout en leur assurant le bénéfice de politiques et de fonds

---

<sup>1</sup> Arrêt de la Cour de justice du 15 décembre 2015, Parlement et Commission/Conseil, C-132/14 à C-136/14, ECLI:EU:C:2015:813.

<sup>2</sup> JO L 187 du 26.6.2014, p. 1.

européens adaptés à leurs réalités et besoins;

1. rappelle que si les RUP sont par principe pleinement intégrées à l'Union européenne et assimilées à son ordre juridique, leur situation économique et sociale structurelle aggravée par l'ensemble des facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement rendent dans de nombreux cas impossible l'application standardisée du droit de l'Union;
2. réaffirme que l'article 349 du traité FUE institue un principe et un droit d'adaptation, que la Commission et les législateurs se doivent de prendre en compte et de respecter;
3. estime que l'article 349 du traité FUE n'a pas suffisamment été utilisé de manière novatrice et positive, notamment en vue de créer des programmes ad hoc et de nouvelles politiques européennes spécifiques, prenant appui sur les atouts des RUP;
4. rappelle que les traités confèrent à la Commission le rôle de gardienne des traités, qui s'impose à tous à commencer par elle-même;

### **Principales conclusions sur la mise en œuvre de l'article 349 du traité FUE**

5. regrette que depuis près de 20 ans, les articles des traités concernant les RUP n'aient été mis en œuvre et appliqués que de manière extrêmement restreinte et restrictive;
6. estime que cette interprétation de la Commission a grevé les capacités des RUP à pleinement tirer parti de leur intégration à l'Union et à se développer dans la pleine prise en compte de leurs spécificités et contraintes structurelles;
7. rappelle que le POSEI (programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité) est le seul programme autonome faisant l'objet d'un règlement propre basé sur l'article 349 du traité FUE et fondé sur le double principe de l'appartenance des RUP à l'Union et de la pleine adaptation d'une politique européenne commune aux réalités des RUP;
8. déplore que le petit nombre de programmes, politiques et fonds spécifiques aux RUP s'inspirant du succès du POSEI aient disparu au profit d'une intégration des dispositions spécifiques aux RUP dans des programmes européens horizontaux qui dilue l'approche spécifique RUP, porte préjudice à la définition objective et proportionnée des adaptations nécessaires aux RUP et restreint considérablement la mise en œuvre de l'article 349 du traité FUE;
9. rappelle la volonté politique des législateurs lors de la rédaction de l'article 299, deuxième alinéa, puis de l'article 349 du traité FUE, qui visait à mettre en place une stratégie globale adossée à des politiques et instruments spécifiques adaptés à l'ultrapériphérie;
10. regrette que les différentes stratégies européennes pour les RUP n'aient jusque lors été que partiellement mises en œuvre et concrétisées; estime que les RUP ont perdu beaucoup de temps à défendre le maintien de politiques spécifiques en leur faveur; estime que la confiance entre les RUP et les institutions européennes doit être restaurée;

11. appelle dès lors les institutions de l'Union, de concert avec les régions ultrapériphériques, à ouvrir un nouveau chapitre dans les relations UE-RUP, fondée sur une vraie nouvelle stratégie européenne pour les RUP tirant pleinement parti des possibilités offertes par l'article 349 du traité FUE, notamment pour la création de programmes spécifiques et de politiques adaptées à leurs besoins de développement durable;
12. appelle la Commission à mettre en place une stratégie commune globale de long terme détaillant l'approche RUP, accompagnée pour chaque RUP d'un paquet législatif spécifique, de cadres stratégiques et d'objectifs adaptés, précis, atteignables et évaluables;
13. insiste sur la nécessité de garantir la longévité des dispositifs, dispositions et dérogations mis en place pour garantir la stabilité propice au développement réel/structurel des RUP;
14. regrette que l'article 349 du traité FUE ne se soit trouvé mis en œuvre que de manière limitée dans de nombreuses politiques européennes (politique commerciale, maritime, de la pêche, de cohésion, de concurrence, environnementale...), politiques pour lesquelles l'approche spécifique et la volonté d'adaptation ont été soit abandonnées au profit d'une intégration dans des règlements partiellement adaptés aux spécificités des RUP, soit jamais réellement mises en œuvre;
15. appelle la Commission à réaliser un bilan précis de l'approche RUP et à examiner la situation économique et sociale de chaque RUP, comprenant notamment le chiffrage des besoins d'investissements pour le rattrapage des retards et le développement durable, ce afin de permettre aux RUP de s'approcher des niveaux de développement moyens européens;

### **Politique agricole**

16. se félicite du récent rapport de la Commission<sup>1</sup>, qui conclut que la performance globale des programmes POSEI (2006-2014) est positive, estime que ce programme apparaît essentiel au maintien des productions de diversification et traditionnelles et qu'il est conforme aux nouveaux objectifs de la politique agricole commune (PAC), et recommande de maintenir le règlement de base actuel;
17. regrette que les réformes successives de l'organisation commune des marchés agricoles (OCM) n'aient pas suffisamment pris en compte les spécificités des RUP;
18. constate que la disparition des quotas et des prix garantis amorcée par la réforme de l'OCM sucre de 2005 fragilise les producteurs de sucre de canne des RUP; appelle à l'institution d'un mécanisme de soutien aux planteurs de canne en cas de baisse des cours mondiaux du sucre;
19. regrette que les efforts réalisés dans les RUP pour la modernisation et le renforcement de la compétitivité de leurs filières traditionnelles se trouvent de plus en plus mis en

---

<sup>1</sup> Rapport de la Commission sur la mise en œuvre du régime de mesures spécifiques dans l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union (POSEI) du 15 décembre 2016 (COM(2016)0797)

péril par les accords de libre-échange signés entre l'Union et des pays tiers;

### **Politique commerciale de l'Union européenne**

20. rappelle que l'article 207, paragraphe 3, du traité FUE impose «que les accords négociés avec les pays tiers soient compatibles avec les politiques et règles internes de l'Union»;
21. déplore que les négociations commerciales menées par l'Union ne prennent en compte ni les spécificités ni les productions sensibles des RUP;
22. estime que la politique commerciale de l'Union met en péril le petit nombre de productions exportatrices et les filières traditionnelles dont les économies des RUP sont dépendantes;
23. exhorte la Commission à réaliser systématiquement des études d'impacts sur les RUP avant d'engager toute négociation commerciale et à se fixer systématiquement pour mandat la protection des productions RUP dans les accords commerciaux;
24. demande une inflexion des politiques commerciales de l'Union pour pleinement tenir compte des désavantages compétitifs des RUP; demande la préservation des barrières tarifaires et non tarifaires indispensables à la protection des productions des RUP et l'activation effective des clauses de sauvegarde et des mécanismes de stabilisation;
25. demande l'abandon du système de tolérance à l'importation qui permet l'entrée dans l'Union de denrées traitées par des substances actives qui n'y sont pas autorisées;

### **Politique maritime, pêche et croissance bleue durables**

26. rappelle que l'article 349 du traité FUE prévoit que la Commission peut proposer des mesures spécifiques aux RUP, notamment concernant les politiques dans le domaine de la pêche;
27. exhorte l'Union à lever l'ensemble des obstacles réglementaires, à autoriser les aides au renouvellement des flottes de pêche traditionnelles des RUP, à renforcer les investissements nécessaires au développement durable des filières pêche locales et à protéger les zones de pêche sensibles des RUP;
28. estime que l'Union a globalement sous-investi le champ de la mer et des océans, et plus spécifiquement pour les RUP, qu'elle n'a pas garanti un développement économique, durable et efficient des zones économiques exclusives des RUP, et qu'elle a laissé ces espaces marins à la merci du pillage de leurs ressources par des flottes de pêche tant étrangères qu'européennes;
29. regrette que par ce sous-investissement, l'Union finisse par se construire et se penser quasi uniquement comme entité continentale et non aussi comme puissance maritime;
30. se réjouit de l'étude lancée par la Commission sur le potentiel de la croissance bleue durable dans les RUP et appelle de ses vœux le lancement d'un réel programme européen prenant appui sur les RUP;

### **Politique de cohésion**

31. rappelle que l'article 349 du traité FUE prévoit un accès spécifique des RUP aux fonds structurels et, qu'à ce titre, l'ensemble des RUP devraient être considérées comme «régions les moins développées»;
32. estime que pour la prochaine programmation, les RUP devraient pouvoir définir certains de leurs axes prioritaires pour l'utilisation des fonds structurels; demande le maintien des dotations budgétaires allouées aux RUP, la compensation des surcoûts, ainsi que la totalité des mesures dérogatoires destinées à compenser leurs désavantages structurels;
33. demande, dans le cadre de la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP), la révision de l'enveloppe allouée à Mayotte;
34. rappelle l'objectif partagé de la double intégration des RUP; appelle à approfondir et à rendre opérationnels l'ensemble des mécanismes destinés à la coopération transfrontalière entre les RUP et les pays tiers appartenant à leur bassin géographique;
35. regrette que le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS) n'ait retenu ni critères de répartition géographique, ni critères spécifiques aux RUP;
36. rappelle, au regard des taux de chômage des jeunes dans les RUP, la nécessité de créer des dispositifs spécifiques pour le soutien et la formation des jeunes dans les RUP, notamment à travers l'initiative pour l'emploi des jeunes;

### **Politique de concurrence**

37. rappelle que l'article 349 du traité FUE prévoit que la Commission peut proposer des mesures spécifiques aux RUP, notamment concernant les politiques douanières et commerciales, la politique fiscale, les zones franches, les conditions d'approvisionnement en matières premières et en biens de consommation de première nécessité et les aides d'État;
38. déplore que les lignes directrices relatives aux aides d'État à finalité régionale (AEFR) et le régime RGEC (règlement général d'exemption par catégorie) ne prennent pas assez en compte l'article 107, paragraphe 3, point a), et l'article 349 du traité FUE, et qu'ils créent une situation pouvant durablement porter atteinte au développement économique et social des RUP;
39. déplore que les propositions, en vue de la simplification des RGEC et des AEFR, n'aient pas visé l'adaptation des règles en vue d'assurer le développement économique et sociale des RUP;
40. demande à la Commission de s'engager à garantir la pérennisation et la prorogation après 2020 des régimes fiscaux dérogatoires pour les RUP;
41. condamne les pratiques commerciales telles que celles des marchés de dégagement, qui finissent par déstabiliser les économies locales;

### **Recherche, environnement, transport, énergie et télécommunications**

42. rappelle que l'article 349 du traité FUE prévoit que la Commission peut proposer des mesures spécifiques aux RUP, notamment concernant leurs conditions d'accès aux

programmes horizontaux de l'Union;

43. estime qu'aucun des programmes horizontaux de l'Union ne prévoit des conditions d'accès spécifiques pour les RUP; juge cette situation particulièrement discriminante;
44. rappelle la nécessité de faire de l'autonomie énergétique des RUP une priorité;
45. appelle à la création d'un programme de recherche spécifique aux RUP, qui permettrait de mieux mettre en réseau leurs universités, centres de recherche et entreprises innovantes respectifs;
46. s'interroge sur la volonté de la Commission et des États membres d'intégrer les RUP dans les réseaux transeuropéens de transport, d'énergie et de télécommunications;
47. déplore que le programme Natura 2000 ne soit pas applicable aux RUP françaises; estime cette situation particulièrement préjudiciable à la protection de la biodiversité et de l'environnement de ces régions;
48. estime que les citoyens et les entreprises des RUP ne bénéficient pas du même droit à la libre circulation que les autres citoyens européens et appelle l'Union européenne à créer un programme visant la continuité territoriale des RUP et favorisant la libre circulation des citoyens entre les RUP et l'Union;
49. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'au Comité des régions.