



UltraLab

Le Think-Tank des ultramarins

UltraLab
Siège de la FEDOM
15 rue de Constradt
75015 Paris

Elections européennes :

Mieux prendre en compte le potentiel de développement offert par le statut de RUP !

Les DOM bénéficient au sein de l'UE d'un cadre juridique particulier, celui de RUP posé par l'article 349 du TFUE. La combinaison de cet article avec un arrêt de la Cour de Justice de l'UE de 2015 définit un potentiel exceptionnel d'adaptations aux réalités des outre-mer malheureusement non exploité. Les RUP doivent s'appuyer sur ce levier pour faire évoluer les normes et les règles qui freinent leur développement et prendre conscience de l'évolution de la notion d'ultrapériphéricité opérée par l'UE qui pourrait entraîner plus de contraintes pour les RUP.

Les DOM font partie intégrante de l'UE. En tant que RUP¹, ce sont les seules régions de l'UE qui bénéficient d'un article particulier dans les traités européens. Cette situation unique témoigne de leur singularité au sein de l'ensemble européen comme de la volonté de l'UE de proposer un cadre adapté pour leur permettre d'atteindre les objectifs de convergence qu'elle prône. Les évolutions politiques et juridiques récentes définissent aujourd'hui un cadre nouveau pour les RUP, porteur tout autant de risques que d'opportunités très structurants pour le développement économique et social des outre-mer. Elles doivent s'en saisir sous peine de subir leur statut de RUP qui finira par stigmatiser leurs singularités par la mise en place de contraintes et d'exigences nouvelles au lieu de les valoriser pour asseoir leur développement. L'affaire des « colis pays » en a été une première illustration.

1. Les RUP disposent d'un cadre juridique puissant et pertinent pour leur permettre de faire prendre en compte leur singularité

Ce cadre juridique original est le fruit d'une longue et progressive construction depuis 1957, aujourd'hui posé dans un article spécifique : l'article 349 du TFUE. La pleine portée juridique de cet article et notamment de son champ d'application, ont été précisés en 2015 par la Cour de justice de l'UE ouvrant un potentiel exceptionnel d'adaptations au profit des RUP.

La reconnaissance de la situation particulière des RUP s'est progressivement affirmée au plan juridique au sein du droit de l'UE et ce dès les premiers instants de la construction européenne.

Cette évolution par étapes successives peut être résumée comme suit :

- l'article 227-2 du traité de Rome de 1957 qui prévoyait déjà que les institutions de la Communauté devaient veiller à permettre le

développement économique et social des DOM. Cet article constituait donc une 1^{ère} reconnaissance du traitement spécifique des DOM ;

- une déclaration annexée au Traité de Maastricht de 1992 est allée un peu plus loin, en reconnaissant, pour la première fois, la notion de « région ultrapériphérique » ;
- le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, a pour la première fois affirmé le statut de région ultrapériphérique dans le corps des traités européens, à l'article 299 paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne (TCE). Cet article n'a pas été modifié par le Traité de Nice ;
- aujourd'hui, le cadre juridique novateur est celui posé par l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE). Le texte commenté de cet article est rappelé ci-après :

¹ RUP : régions ultrapériphériques.

Texte de l'article 349 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-Barthélemy, 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 ses 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.

Conséquences politiques

- reconnaît une situation particulière
- pose le principe d'un statut spécifique
- confère une capacité juridique pour adapter les politiques

Pour la 1^{ère} fois donne la liste nominative des DOM ce qui consolide par un double effet de cliquet leur statut européen parce que français

Identifie de manière précise les facteurs qui fondent la spécificité des RUP de manière inchangée depuis plus de 20 ans en insistant sur leur impact défavorable

Indique que cette spécificité concerne les traités et les politiques communes et doit donc s'apprécier au regard des objectifs qu'ils poursuivent

Cette liste nominative :

- consolide le statut européen en tant que DOM français et cette qualité juridique est elle-même garantie par la Constitution ;
- reconnaît de ce fait que la mise en place d'une disposition fortement dérogatoire ne constitue pas une remise en cause du lien avec l'Europe ;
- permet que ces critères soient appréciés de manière différente selon la situation de chaque RUP ;
- conduit donc à une double différenciation (les RUP et entre les RUP) en cohérence avec ce que fait l'Etat qui trouve ici un levier à son approche.

Ces critères sont inchangés depuis la consolidation du statut de RUP et ont pour finalité d'objectiver leur situation.

Cette objectivation pourrait s'apprécier différemment avec notamment :

- la démographie qui n'y figure pas mais qui a justifié une partie de l'emploi du FEDER et du FSE. Ce critère pourrait être, pour certaines RUP, de moins en moins prégnant sachant que la démographie change ;
- certaines nouvelles priorités à financer devraient rendre ces critères moins pertinents en terme de défense, de sécurité ou de contrôles des migrations (sauf Mayotte et la Guyane).

Si la singularité des RUP s'apprécie sur la base de critères objectifs, ceux-ci doivent être regardés aussi au travers des objectifs poursuivis par l'UE. En l'espèce, l'idée du rattrapage n'est que la traduction française de l'objectif de convergence européen.

D'une manière plus générale, il est possible d'identifier des points d'adaptation autour des thématiques suivantes :

- l'éloignement dans la perspective de l'insertion régionale des RUP ;
- les questions sanitaires et phytosanitaires compte tenu de leur situation géographique ;
- les problématiques de transition écologique et environnementale.

Cet ensemble de considérations définit un nouvel équilibre pertinent entre l'UE, la France, Etat membre, et ses cinq RUP dans le choix des priorités et dans l'allocation des ressources de toute nature au service de leur développement.

12. Cette reconnaissance juridique progressive de la spécificité juridique du statut des RUP a été consolidée de manière remarquable par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en décembre 2015.

A l'occasion du changement de statut de Mayotte de PTOM en RUP, la Commission européenne et le Parlement européen avaient contesté devant la CJUE les adaptations proposées pour tenir compte de la situation de Mayotte, non pas dans leur substance, mais en raison de l'utilisation par le Conseil de l'article 349 TFUE comme base juridique pour justifier les adaptations. C'est un choix que ces deux institutions ont estimé erroné car, selon elles, cet article ne concernait que la politique régionale de l'UE. Cet article constituant la disposition de référence pour déterminer le régime juridique s'appliquant aux RUP, la CJUE devait donc se prononcer en droit sur son champ d'application.

Sans qu'il soit nécessaire de développer les arguments juridiques sur lesquels se sont appuyés la Commission et le Parlement pour défendre leur position, c'était bien la conception même de l'ultrapériphéricité et des implications du statut de RUP qui étaient en cause. Chacun l'avait bien compris et c'est pourquoi la Cour s'était réunie en formation de « Grande Chambre » pour répondre à ces interrogations et que la France avait reçu le soutien de l'Espagne et du Portugal, autres Etats membres directement concernés par l'ultrapériphéricité.

Par son arrêt du 15 décembre 2015, la CJUE donne son plein effet à l'article 349 TFUE en consacrant cette disposition comme le fondement de l'adaptation de l'ensemble du droit de l'Union, c'est-à-dire le droit primaire comme le droit dérivé, et la reconnaissance de ce que l'article 349 TFUE est par ailleurs pertinent pour justifier tout type de mesures

d'adaptation, qu'elles soient permanentes ou temporaires. Autrement dit, les dispositions de l'article 349 du TFUE ne se limitent pas à autoriser des dispositions dérogatoires à la seule politique régionale conduite par l'UE mais bien à l'ensemble des politiques publiques et des dispositifs que l'UE met en œuvre ou décline.

Cette reconnaissance du champ d'application élargi de l'article 349 TFUE par la plus haute instance juridictionnelle de l'UE constitue donc une évolution juridique majeure au profit des RUP et ouvre un champ des possibles pour adapter le droit à leurs réalités géographiques, environnementales, économiques, sociales et culturelles.

2/. Les RUP n'ont pris la mesure ni des potentialités offertes ni des nouveaux risques de ce cadre juridique spécifique désormais consolidé.

Il n'est pas besoin de rappeler combien l'Europe concerne notre vie quotidienne comme nos stratégies et nos outils de développement. L'UE est en effet un acteur incontournable du développement des RUP que le rappel sommaire de certaines évidences illustre :

- 85% des textes qui conditionnent le développement économique et social, fixent des normes et posent le cadre d'intervention des entreprises proviennent de Bruxelles et sont d'application quasi-immédiate au titre du principe juridique de l'identité législative des DOM ;
- les RUP font partie du marché européen et constituent donc une frontière douanière pour le commerce international et régional ;
- les moyens financiers déployés par l'Union européenne représentent des sommes considérables de plusieurs milliards d'euros qui structurent le financement du développement des DOM/RUP ;

- les RUP bénéficient d'un régime fiscal adapté : octroi de mer, fiscalité sur le rhum à titre principal, mesures de défiscalisation dont les échéances pour le renouvellement auprès de la Commission européenne sont régulières.

Les RUP s'inscrivent donc dans ce cadre juridique avec les moyens financiers de l'Europe depuis plusieurs programmations au point que ceux-ci sont naturellement intégrés dans l'action publique locale comme on vit avec une veille habitude. S'est mise en place depuis une forme de dépendance aux crédits européens centrée principalement sur les objectifs et les outils de la politique régionale.

Or depuis près de neuf ans, force est de regretter que les potentialités offertes par ce cadre juridique depuis l'arrêt de la CJUE n'ont été ni véritablement explorées ni exploitées et que, continuant comme auparavant, aucun des enjeux ni des risques nouveaux n'ont fait l'objet d'un examen approfondi. L'opportunité offerte par ce cadre nouveau n'a pas été saisie et la priorité reste celle de la consommation des crédits des fonds structurels qui donne l'impression de tenir lieu de stratégie européenne pour les RUP.

Le dossier du contrôle phytosanitaire des « colis pays » à la fin de l'année 2019 est particulièrement révélateur de cette situation et illustre les limites d'une prise en compte des questions européennes aujourd'hui clairement insuffisante. Rappelons en effet, la vive inquiétude des producteurs de fruits et des expressistes dont la presse réunionnaise s'est notamment faite l'écho à la fin du mois de novembre 2019 concernant l'application, à compter du 14 décembre 2019, d'un nouveau règlement phytosanitaire fixant des règles plus contraignantes concernant l'envoi de colis pays en Europe continentale.

Les acteurs locaux, surpris par cette nouvelle norme qui venait directement contraindre leurs exportations y voyaient une illustration supplémentaire de l'incapacité de l'Europe à comprendre la situation des outre-mer et

s'indignaient d'une norme qu'ils considéraient comme inadaptée à leur réalité économique et agricole et injuste en ce qu'elle remettait en cause une tradition de fête de fin d'année.

Les détails de cette affaire qui a été médiatisée dans les outre-mer concernés sont donnés dans l'encadré de la page suivante et permettent de prendre la mesure des problèmes à traiter comme des enjeux pour le développement des RUP.

Si cette affaire est évoquée ici, c'est moins pour discuter de l'opportunité de ce règlement européen ou pour savoir s'il a eu un impact effectif sur les exportations de fruits et de légumes des DOM. C'est principalement pour deux raisons :

- la première est qu'elle est parfaitement révélatrice des insuffisances dans la prise en compte des questions européennes, tant au niveau de l'Etat que des outre-mer eux-mêmes. Cette situation met désormais les RUP en risque de vivre à nouveau des situations similaires et de révéler leurs difficultés à prendre en compte et à faire vivre leurs spécificités qu'elles défendent régulièrement avec force ;
- la seconde est la dimension collective de cette situation : tous les acteurs qu'ils soient publics ou privés, concernés à des degrés divers, ont manqué ce dossier et toutes les réactions qui ont suivi et les amendements aux procédures européennes qui ont été proposés, n'ont fait qu'affaiblir notre crédibilité collective dans notre capacité à anticiper des difficultés qui concernent pourtant directement les RUP.

Cette situation n'a fait que fragiliser nos argumentaires en faisant douter de notre compréhension du contenu même de la notion d'ultrapériphéricité tout en soulignant une organisation perfectible dans notre capacité à défendre nos intérêts.

Les « colis pays », illustration de nos insuffisances européennes dans la prise en compte et l'anticipation des questions concernant les RUP

The collage consists of four news snippets:

- Top Left:** "Double peine" pour la mangue. Discusses the double control (visual and phytosanitary) for mangoes from Réunion to other EU countries.
- Top Right:** Colipays : "C'est gravissime !". Criticizes the Colipays system for being too restrictive and not taking into account the needs of professionals.
- Bottom Left:** Pas d'exportation de mangues, cambavas et piments cette année. States that due to the new phytosanitary regulations, exports of these products are suspended for the year.
- Bottom Right:** Pas de fruits dans les colis de Noël and "On est un petit peu rassurés". Discusses the new regulations on fruit exports and the impact on Christmas parcels.

Source : extraits de la presse réunionnaise

Plus concrètement, l'analyse de la situation a montré que :

Constats



les nouvelles dispositions étaient formellement connues depuis 2016 puisque le règlement incriminé N°2016/2031/UE date du 26 octobre 2016,

ce règlement a dû être précédé pendant plusieurs mois de discussions entre les services de la Commission et les Etats membres sans que la situation particulière des DOM ne soit évoquée alors qu'il semblerait que cette demande de nouveau règlement ait été soutenue, si ce n'est demandée, par la France,

ces nouvelles dispositions ont été complétées en 2017 d'un règlement d'exécution de de la Commission n°2017/2313/UE du 13 décembre 2017 pour définir les passeports phytosanitaires

la directive de la direction générale de l'alimentation pour la bonne application du règlement a été diffusée en avril 2019 en ne faisant aucunement référence à la situation singulière des outre-mer sans que ceux-ci ou l'administration centrale ne réagissent formellement

le règlement adopté en 2016 laissait aux Etats membres un délai de trois ans pour s'adapter aux nouvelles règles phytosanitaires de circulation des végétaux

la réponse confiante du gouvernement en novembre 2018 sur la non applicabilité de ces deux règlements aux outre-mer était imparfaite

Commentaires



Défaillance dans le dispositif de veille et de suivi de la production normative UE tout au long de la procédure comme dans la mise en œuvre du nouveau texte

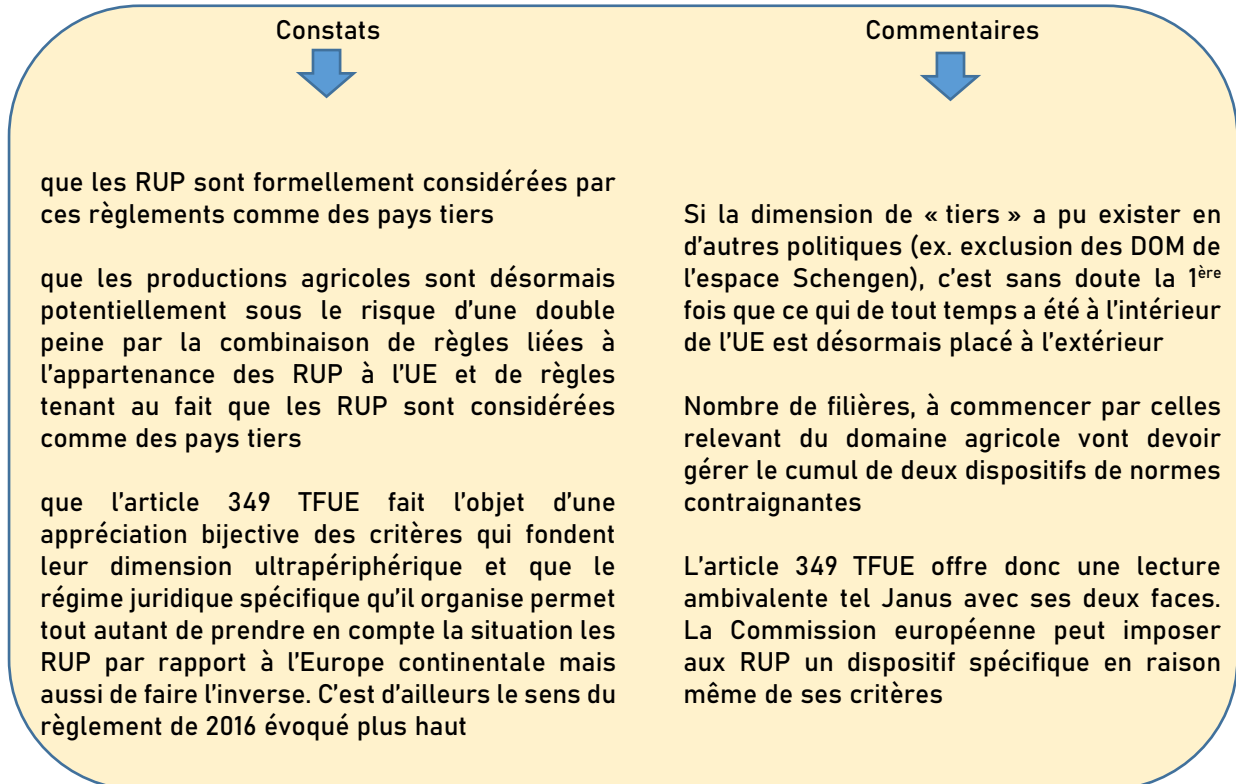
Aucune anticipation des besoins d'adaptation en amont comme en aval des deux règlements

Coordination interministérielle insuffisante

Défaillance dans la diffusion de l'information

Mauvaise compréhension des enjeux et des risques

A cet ensemble de faiblesses et d'insuffisances liées aux méthodes de travail qu'il importe de corriger s'ajoutent des évolutions de fond qui modifient la relation entre l'Union européenne et les RUP qu'il est indispensable de bien comprendre pour anticiper les évolutions stratégiques et leurs conséquences sur les RUP. Ainsi, concernant toujours le dossier des « colis pays » évoqué ci-dessus, il est possible de faire les constats et commentaires ci-dessous :



3/. La notion d'ultrapériphéricité est désormais une notion bijective qui implique des adaptations réciproques présentant des risques nouveaux pour les RUP.

Il est tout d'abord important de souligner l'évolution de la nature de l'article 349 TFUE dont les dispositions fonctionnent dans les deux sens : des RUP vis-à-vis de l'UE selon une lecture classique et de l'Europe continentale vers les RUP comme l'illustre le règlement de 2016.

Par ailleurs, en décidant qu'en l'espèce, les RUP sont des pays tiers, il apparaît désormais que la notion de marché intérieur sur lequel se fonde la réglementation générale et ses éventuelles dérogations sont à géométrie variable et qu'aux discontinuités territoriales physiques que l'on connaît s'ajoute, en l'espèce, une discontinuité sanitaire et climatique créant au sein des RUP des distorsions de situation et

rendant plus difficile l'homogénéité du discours politique.

L'ambivalence de la situation impose donc aux RUP et aux Etats membres de renforcer les compétences européennes des RUP car non seulement ils vont devoir continuer à justifier des demandes de dérogation ou d'adaptation à une réglementation générale mais ils vont devoir aussi être en capacité de les défendre devant la Commission européenne, le tout renforçant les exigences du discours politique des DOM vis-à-vis de la Commission.

C'est donc une autre démarche intellectuelle qu'il faut avoir. Il ne s'agira plus d'argumenter pour bénéficier d'un dispositif plus favorable que celui proposé par un règlement compte tenu de leurs handicaps structurels permanents mais au contraire de se battre pour ne pas se voir interdire le bénéfice d'un avantage ou imposer une contrainte

supplémentaire en raison même des données objectives que liste l'article 349 TFUE.

Cette situation est d'autant plus sensible et structurante pour l'avenir que les enjeux politiques sont forts :

- en suivant un raisonnement identique à celui que la Commission a tenu dans ses deux règlements sanitaires de 2016 et 2017 et en s'appuyant sur l'arrêt de 2015 de la CJUE, il pourrait être possible que les RUP se retrouvent considérées comme des pays tiers dans de nombreuses autres politiques menées par l'Union européenne à raison même de leur situation géographique ;
- les enjeux environnementaux et climatiques mais aussi ceux de la sécurité et de la maîtrise des flux migratoires, concernent l'ensemble des RUP et plus particulièrement pour cette dernière, Mayotte et La Guyane qui sont exposées à des risques d'exclusions ou d'adaptations qu'elles n'auraient pas souhaitées ou tout simplement pas anticipé ;
- cette situation est d'autant plus inconfortable que la pratique des dispositions du 349 TFUE est très variable d'une direction générale de la Commission européenne à une autre et qu'il va être difficile de tenir une ligne de conduite claire dans l'esprit de l'arrêt de la CJUE de décembre 2015 ;
- enfin, on relèvera que le règlement de 2016 distingue, au sein de la famille des RUP et de manière cohérente du fait de son objet, les RUP françaises des RUP espagnoles et portugaises à raison même de leur situation géographique respective.

La dimension bijective de la notion d'ultrapériphéricité doit donc conduire à une vigilance accrue de la part de la France et de

ses RUP et elles ne doivent compter que sur elles-mêmes.

4. Recommandations

La bonne prise en compte de ces évolutions constitue un enjeu fort pour les RUP ; c'est moins leur intensité que nos difficultés récurrentes à les anticiper et à les argumenter qui inquiètent.

D'autant que nos RUP concentrent nombre de problématiques mondiales : changement climatique, transition écologique, flux migratoires et immigration clandestine, trafics de toute nature, etc.

Quatre recommandations sont formulées :

- consolider notre dispositif de veille et d'expertise sur les questions européennes à Bruxelles, Paris et dans les RUP. Ce renforcement concerne tout autant les acteurs publics que les acteurs privés en s'assurant de bon partage de l'information ;
- ne pas limiter l'approche européenne à la simple conquête et consommation des crédits et à la seule défense de filières pour poser une stratégie européenne cohérente avec les visions politiques dans chaque territoire ;
- établir une liste des politiques publiques européennes directement concernées par la dimension tropicale des outre-mer afin d'anticiper, sans tarder, les enjeux sanitaires de toute nature et les questions migratoires vus de Bruxelles qui pourraient peser sur nos RUP ;
- trouver le bon équilibre entre la dimension régionale des RUP et leur appartenance à l'ensemble européen en identifiant des problématiques régionales communes pour lesquelles les RUP pourraient être un relai pertinent de l'UE.

Le monde et l'UE changent et l'on doit s'adapter en étant attentif aux évolutions et non s'arcquebouter sur des acquis. Le rapport de l'ancien président du Conseil italien Enrico LETTA consacré à l'avenir du marché unique qui a été rendu public le mercredi 17 avril peut nous aider à changer. Il traite pour l'essentiel de la compétitivité européenne qui repose, selon lui, sur trois concepts-clé : la vitesse, la sécurité et la solidarité. Dans un objectif de renforcer le marché unique pour assurer un avenir durable et la prospérité de tous les citoyens de l'UE, il plaide pour une intégration plus profonde des politiques européennes.

Parmi les idées nouvelles que ce rapport expose, la plus novatrice consiste à ajouter une cinquième liberté aux quatre qui existent actuellement (a). Cette "cinquième liberté" se concentrerait sur "*la recherche, l'innovation, la connaissance et l'éducation*" et viserait à "*renforcer les capacités d'innovation du marché unique dans le nouveau paysage mondial*".

En effet, selon lui, le marché unique tel que pensé jusqu'alors repose sur des principes théoriques d'hier et ne reflète plus les avancées en matière de numérisation, d'innovation ou de lutte contre le changement climatique, qui sont autant de priorités de l'UE aujourd'hui.

Voilà une opportunité à saisir pour nos outre-mer qui sont aussi des terres d'innovation. A eux de s'appuyer sur le potentiel offert par l'article 349 du TFUE. ■

(a) à savoir la libre circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes