

RAPPORT FINAL

Synthèse

2000.CE.16.0.AT.118

*Analyse des régions insulaires et des
régions ultrapériphériques de
l'Union européenne :*

*Partie II
Les régions ultrapériphériques*

**Présenté par le consortium
Planistat Europe (chef de file)
Bradley Dunbar Ass. (partenaire)**

mars 2003

Problématique des régions ultra-périphériques et objectifs de l'étude

Une spécificité reconnue

Les Régions Ultra-périphériques (RUP) occupent une place bien à part dans le paysage global de l'Union européenne. Cette différenciation s'est traduite par l'introduction d'un article spécifique dans le Traité où il est expressément fait mention de ces territoires comme étant isolés du bloc central de l'Union, l'Article 299§2.

Cette référence nominative sise dans l'Article 299§2 a trois conséquences importantes.

1. La reconnaissance de l'existence d'une spécificité territoriale, conduisant à une adaptation des textes législatifs sur de nombreux domaines, ce qui est unique au sein de l'Union,
2. La création de ce droit d'adaptation en spécifiant que cela ne peut pas avoir d'impact sur la cohésion de l'ensemble de l'Union.
3. La troisième et sans doute la plus importante est qu'il reconnaît ce statut spécifique à un ensemble fini de territoires.

En d'autres termes, les Régions Ultra-périphériques disposent, en théorie, de facilités importantes, et ceci d'autant plus que ces facilités ne peuvent être considérées comme une menace sur l'intégrité de l'Union européenne dans son ensemble. Enfin, la position de "club fermé" (aucun pays candidat ne peut prétendre qu'une de ses régions pourrait intégrer ce club) met l'ensemble des R.U.P. dans une position où il sera difficile de remettre en cause le statut et les avantages qui en découlent à l'une d'entre elles. Cette situation constitue aussi un garde-fou pour l'Union, dans la mesure où aucune autre région ne pourra intégrer ce club, limitant clairement les exemptions de ce type accordées sur une base territoriale.

Les RUP et les handicaps structurels permanents

C'est dans le cadre d'un suivi permanent de la situation économique et sociale de ces régions que la présente étude a été demandée par la DG Regio. Cette étude se justifiait d'autant plus qu'au-delà des problèmes spécifiques liés à l'Ultra-périphérie, la Commission a reconnu l'existence de territoires à handicap permanent lié à l'insularité, le caractère montagneux ou/et la faible densité de peuplement. Il se trouve que toutes les RUP subissent, en plus de leur très grand isolement, au moins un de ces handicaps : six de ces régions sont insulaires, six de ces régions peuvent être considérées comme montagneuses et enfin, une région peut être considérée comme faiblement peuplée. A ces handicaps structurels peut s'ajouter la notion d'archipel, engendrant une double ou triple insularité, et ceci pour quatre d'entre eux.

Tableau 1 : Les R.U.P. et les handicaps structurels permanents

Régions	R.U.P.	insularité	Montagne	Densité	Archipel
Açores	X	X	X		X
Canaries	X	X	X		X
Guadeloupe	X	X	X		X
Guyane	X			X	
Madère	X	X	X		X
Martinique	X	X	X		

Réunion	X	X	X		
---------	---	---	---	--	--

La commission ayant entamé une réflexion sur les territoires insulaires, un programme d'étude parallèle sur les Régions Ultra-périphériques a alors été lancé. Cependant, ce programme a été réalisé à partir des éléments collectés sur les territoires insulaires. Cette situation a conduit à un certain nombre de confusions, notamment à l'utilisation d'un cadre conceptuel et d'une approche statistique communs. Cette orientation explique alors que tous les éléments spécifiques aux R.U.P. n'ont pu être intégrés dans le travail de recherche. Ainsi, l'analyse qui a été réalisée ne l'a sans doute pas été avec l'ensemble des variables souhaitables (prise en compte les questions de rupture de charge dans le transport, coût relatif d'un billet d'avion, situation concurrentielle avec les pays voisins, ou encore, coût d'une catastrophe naturelle).

Méthodologie

a) Définir l'Ultra-périphérie

Le choix méthodologique a été directement inspiré des travaux réalisés dans le cadre d'une analyse menée sur les territoires insulaires européens. Un travail d'adaptation a cependant été mené afin de tenir compte des spécificités des R.U.P. Avant d'arrêter un choix en matière d'adaptation, les consultants ont dû travailler sur le concept même de ce qu'est l'Ultra-périphérie.

Qu'est-ce que l'ultra périphérie ? Les travaux jusque là réalisés caractérisent l'ultra périphérie à l'aide de deux concepts principaux qui interagissent l'un sur l'autre, à savoir la dimension (la taille) géographique et humaine d'une part, et le grand isolement d'autre part. En d'autre terme, cela revient à dire que la taille du territoire (superficie, population, ressources disponibles...) ne permet pas un développement harmonieux sauf à élargir l'espace économique et humain "pertinent", c'est-à-dire être en mesure de procéder à de nombreux échanges. Or le grand isolement de ces territoires ne permet pas cet élargissement ou alors dans des conditions excessivement difficiles. C'est d'ailleurs fort de cette constatation que des politiques nationales spécifiques ont été lancées, politique soutenue par l'Article 299-2.

b) Méthodologie retenue

Compte tenu de l'importance de l'environnement naturel et économique des Régions Ultra-périphériques, l'ensemble des travaux analytiques est basé sur un modèle théorique conceptualisant l'importance de cet environnement sur l'activité humaine locale. L'idée centrale de la méthodologie d'analyse utilisée est la suivante : plus le territoire étudié est de taille réduite et est considéré comme à la périphérie des grands flux économiques, plus l'activité humaine qui se développe reste tributaire de cet environnement. Ainsi, un grand territoire ne se trouvant pas à la croisée des flux économiques mondiaux pourra néanmoins asseoir son développement sur la base de son marché domestique et sur l'existence de matières premières généralement disponibles. Un pays plus petit ne disposant pas de ressources naturelles et d'un grand marché domestique, mais géographiquement positionné à la croisée des flux économiques, peut asseoir son développement en tirant avantage de cette position. A l'opposé, un petit territoire, géographiquement excentré et sans ressource naturelle, rencontre d'innombrables difficultés dans son processus de développement et doit souvent sa survie au soutien de voisins plus puissants. A ces considérations, s'ajoutent des contraintes liées à l'environnement naturel qui impose des limites supplémentaires en termes de développement. La présence de montagnes, ou encore, l'importance des risques naturels illustrent parfaitement cette situation.

Le cadre conceptuel utilisé présente ces contraintes regroupées en trois catégories fondamentales : le grand éloignement/isolement, la taille et les conditions naturelles. A partir de ces contraintes, toute une chaîne de causalités se met en place sur le territoire étudié, avec de fortes interactions. Cette chaîne de causalités est alors abordée via neuf thématiques, appelées endogènes, à même de synthétiser les performances relatives du territoire. Ces thématiques recouvrent la démographie, l'économie, l'environnement, l'autonomie politique, l'accès aux services publics et les transports.

A partir de ce cadre conceptuel simplifié, les consultants ont mis en place des méthodes d'analyse visant trois objectifs principaux :

- Estimer comment ces territoires et ces régions se positionnent entre eux,
- Estimer comment ces territoires se positionnent par rapport à un référentiel continental composé, d'une part, des territoires et régions insulaires européennes (uniquement sur les variables liées à l'éloignement) et d'autre part, des régions les plus pauvres de l'Union ainsi que des pays d'appartenance.
- Sur la base de ces réflexions, conduire une analyse sur les politiques de développement menées sur ces territoires par l'Europe, les Etats membres et les régions.

Pour répondre au premier objectif, une approche purement statistique est retenue. Il s'agit d'utiliser tout un ensemble d'outils (méthode multicritères) afin de parvenir à une classification en fonction de critères physiques, d'une part, et de critères liés au grand éloignement d'autre part.

Pour répondre plus spécifiquement au deuxième objectif, l'analyse statistique est complétée par une analyse comparative portant sur tout un ensemble de régions. Cet exercice de comparaison permet alors de mettre en avant les différences de comportements et souligne les phénomènes de différenciation globale entre les R.U.P. d'une part, et les régions insulaires européennes et les régions les plus pauvres d'autre part.

Il aurait sans doute été pertinent de procéder également à un travail comparatif avec des Etats souverains insulaires dont la situation pourrait se rapprocher de celle de certaines R.U.P. Cependant, cette approche se serait heurtée à plusieurs écueils techniques et aurait conduit à une limitation du champ d'analyse.

Enfin, pour répondre au troisième objectif, un inventaire des meilleures pratiques est entrepris sur la base d'un recensement quasi-exhaustif des mesures et des politiques appliquées sur ces territoires.

L'ensemble des procédés analytiques utilisés est encadré par le modèle conceptuel simplifié exposé précédemment, c'est à dire que les groupes de facteurs exogènes et endogènes se retrouvent à chacune des étapes de la réflexion.

Présentation de ces territoires

a) Caractéristiques humaines et géographiques

Les Régions Ultra-périphériques sont composées de sept entités distinctes aux caractéristiques humaines et géographiques particulières mais se retrouvant toutes sur un même point : l'éloignement et l'isolement. En effet, ces régions sont, d'une part, très éloignées de l'Europe et, d'autre part, sises dans un environnement humain et économique quasi-désertique. En effet, la distance séparant la capitale de chacune de ces régions avec la capitale du pays d'appartenance évolue entre 1040 km (Madère) et 9370 (La Réunion). La nature insulaire - ou enclavée pour la Guyane - de ces régions accentue encore plus ce phénomène d'éloignement en le doublant d'un phénomène d'isolement. Cet isolement est

d'autant plus net qu'à l'exception de la Guadeloupe et de la Martinique, la population environnante est quasi-nulle (île Maurice pour La Réunion, Sahara Occidental pour les Canaries, nulle pour Madère et les Açores). Dans le cas de la région des Caraïbes, la population environnante peut être considérée comme clairsemée. De plus, les écarts de richesses entre ces régions des caraïbes et la population environnante est de l'ordre de 5 à 1 en terme de PIB/hab.

Tableau 2 : L'isolement des R.U.P.

Régions	Distance capitale d'Etat	Distance au continent*
Açores	1500	1450
Canaries	2000	250
Guadeloupe	6800	560
Guyane	7500	n.s.
Madère	1000	660
Martinique	6850	410
Réunion	9400	1700

* moyenne pour les archipels

La Guyane, seule région continentale, n'en demeure pas moins une région enclavée avec peu de contact avec ses pays voisins et surtout la présence de la forêt amazonienne sur l'essentiel de son territoire. Cette situation fait qu'il est possible de considérer géographiquement la Guyane comme un territoire quasi-insulaire.

Tableau 3 : quelques chiffres significatifs

	Population	Superficie	Densité	Nombre d'îles	PIB nom. € mios	PIB Spa*	Taux de chômage	% pop < de 25 ans
Açores	246 000	2 330	105	9	1 840	12 006	2,5	40
Canaries	1 610 000	7 242	222	7	22 600	17 773	14	33
Guadeloupe	422 000	1 705	247	8	5 350	12 877	26	38
Guyane	155 000	83 934	1,85	n.s.	1 850	11 948	22	50
Madère	245 000	779	314	2	2 570	16 444	2,5	37
Martinique	380 000	1 128	337	1	5 600	14 952	27	35
Réunion	728 000	2 520	289	1	7 710	11 082	33	44

* Moyenne de l'Union : 22576

A cet enclavement vis-à-vis de l'extérieur s'ajoute un enclavement entre les différents territoires d'une même région. En effet, les difficultés liées à l'insularité, la présence d'archipels, la présence de montagnes et la présence de forêts font que les communications à l'intérieur même de ses territoires sont rendues extrêmement difficiles. Cette situation se traduit alors par l'existence de grandes disparités à l'intérieur même de ses régions.

L'ensemble de la population des R.U.P. s'élève à 3,8 millions d'habitants (1% de la population de l'Union), se répartissant sur une superficie de 16 000 Km² hors Guyane et 100 000 avec la Guyane. Cette population se répartie de manière inégale entre les sept régions mais toutes ont une très forte densité, à l'exception cependant des Açores et de la Guyane. Pour cette dernière, il est nécessaire de relativiser cette affirmation car la population se concentre essentiellement sur la bande du littoral.

b) Caractéristiques économiques

La population des R.U.P. est caractérisée par son extrême jeunesse. Cette pression démographique n'est d'ailleurs pas sans poser de problèmes en terme d'occupation des sols

et en terme d'emplois. Face à cette pression, les régions ne réagissent pas de la même façon : aux Açores et surtout à Madère, l'émigration reste très forte, alors que dans d'autres régions les taux de chômage atteignent des niveaux uniques en Europe.

Sans tenir compte des Canaries, les R.U.P. affichent un PIB nettement inférieur à celui de l'Union et ceci est particulièrement vrai pour les R.U.P. françaises qui font parti des régions les plus pauvres. Cependant, la singularité des Canaries et l'importance de sa population fait que la moyenne des R.U.P. apparaît comme nettement moins dégradée. L'ensemble de ses régions est éligible à l'Objectif 1, même si la question peut se poser à l'avenir pour les Canaries dont le PIB est supérieur à 75% de la moyenne de l'Union.

Les économies des R.U.P. sont des économies à dominante touristique ou agricole et le poids du secteur non-marchand reste très élevé. Cette dernière remarque est caractéristique des régions très éloignées car le secteur non-marchand a besoin d'une taille minimale pour fonctionner. De plus, ces économies sont très peu tournées vers l'exportation et importent l'essentiel de leurs produits transformés de consommation. Ces importations sont rendues possibles par d'importants transferts publics et privés en provenance de l'Europe. Les montants de ces transferts sont difficilement calculables, ils peuvent cependant être estimés à partir du solde des échanges de biens et services. Malheureusement, ces données complètes ne sont pas forcément disponibles rapidement, le tableau ci-dessous ne reprend donc que les échanges de biens.

Tableau 4 : échanges de biens

	Export	Import	Solde	Solde en % PIB
Açores				
Canaries				
Guadeloupe (1998)	101	1 627	-1 526	28%
Guyane (1998)	85	517	-433	23%
Madère				
Martinique (1998)	255	1 515	-1 260	21%
Réunion (1998)	185	334	-2 149	27%

c) Caractéristiques politiques

Toutes les R.U.P. disposent d'une très forte autonomie politique vis-à-vis de leur métropole. Elles sont, en fait, les régions les plus autonomes (ou les moins rattachées à l'administration centrale) de leur pays respectif. Cette situation leur confère alors un certain nombre de prérogatives, principalement fiscales (présences de zones franches par exemple) ou d'aménagement des lois votées en métropole. Ce pouvoir d'aménagement, couplé aux facilités qu'offre l'Article 299-2 du Traité, confère alors à ces régions une position politique tout à fait particulière dans l'organisation juridique de l'Union.

d) Disparité entre les RUP

Au-delà de nombreuses caractéristiques communes, la lecture de ces premiers éléments fait apparaître l'existence de fortes différences humaines et économiques entre ces sept régions. En matière de richesse, d'emploi, d'activités ou encore de comportement démographique, les RUP affichent des performances disparates. Il est cependant possible de procéder à des regroupements, un premier groupe composé des RUP françaises, un deuxième des RUP portugaises et enfin dans une catégorie à part, les Canaries. Sans doute les influences économiques (rôle du secteur public) et sociales (niveau des prestations sociales) issues du pays d'appartenance jouent pour beaucoup dans cette classification, même si certains particularismes géophysiques (archipel et montagne) entrent en ligne de compte.

Ainsi, les RUP françaises se caractérisent par une très forte pression démographique, un taux de chômage très élevé, une hypertrophie du secteur tertiaire (très peu diversifié) et un poids relatif important du secteur non-marchand. Les RUP portugaises se distinguent par une position géographique particulière (isolées dans l'Atlantique, archipels, montagne), une pression démographique compensée par une forte émigration, un taux de chômage très bas et un secteur primaire encore important. Enfin, Les Canaries, RUP la plus proche de l'Europe, affiche des performances tout à fait comparables avec de nombreuses régions continentales.

Analyse de la situation économique et sociale des RUP, territoires et régions

Cette analyse est réalisée à deux niveaux géographiques, d'une part au niveau des territoires composant les RUP (chacune des îles), d'autre part, au niveau régional de chaque RUP, et ceci tout en respectant le cadre conceptuel présenté ci-dessus.

Analyse territoriale

L'analyse territoriale porte sur les 286 territoires insulaires proches du continent européen auxquels s'ajoutent les 25 territoires insulaires des R.U.P. plus la Guyane. L'objectif premier de cette analyse est de définir comment se caractérisent ces territoires afin de permettre un regroupement en classes distinctes. Ce regroupement s'effectue en se basant sur tout un ensemble de variables liées aux facteurs exogènes. Par la suite, les variables endogènes sont mises en perspective avec les variables exogènes les plus significatives. Cette mise en perspective permet alors de caractériser le comportement économique et social des territoires compte tenu des contraintes exercées par les facteurs exogènes.

Pour réaliser cette classification, le choix de l'outil statistique se porte sur l'Analyse en Composantes Principales (ACP) normée. Les variables utilisées sont alors les suivantes :

Tableau 5 : Récapitulatif de l'ensemble des variables retenues pour l'analyse statistique

Groupes de facteurs	Variables
Insularité Environnement naturel	Températures, pluviométrie, latitude, nombre d'îles, altitude, superficie agricole, point culminant/superficie, longueur de côtes/superficie et intensité des risques naturels.
Isolement/ Eloignement	Distance à parcourir pour rencontrer 15 fois la population du territoire, distance île/continent et territoire/capitale du pays d'appartenance, nombre de moyen de transport, différentiel de PIB avec la population environnante, tonnes de fret per capita et nombre de passagers transportés per capita.
Taille	Population, superficie et PIB
Démographie	Structure de la population, taux de croissance et solde migratoire.
Production restreinte	Distribution de la population par diplôme, distribution de l'emploi par secteur, distribution de la valeur ajoutée par secteur, zones éligibles, aides d'Etat, distribution de la valeur ajoutée par secteur et emplois permanents.
Accès aux services	Emplois publics, présence d'infrastructures, nombre de médecins et de lits d'hôpital.
Saisonnalité	Taux de résidence secondaire et nombre de touriste per capita.
Décentralisation	Degré d'autonomie.

Les résultats montrent clairement que le facteur le plus significatif est la distance, le grand éloignement/isolement. Ce facteur explique plus de 50% du comportement des territoires étudiés. Viennent, ensuite, les conditions géomorphologiques (39%) et, dans une moindre mesure la taille (8%). Ces résultats montrent également une très nette différenciation entre les territoires des R.U.P. et les îles européennes, à quelques exceptions près. Ces exceptions sont d'ailleurs des îles à part dans l'ensemble européen. En effet, si la Sicile se retrouve dans la classe 1, c'est en raison de sa taille et ceci même si le poids de cette variable est relativement faible (8%). La taille de la Sicile étant tellement disproportionnée par rapport à ses voisines que cela suffit à l'insérer dans cette classe 1. Idem pour Stromboli dont les conditions naturelles (altitude et point culminant) sont telles que cela suffit pour être positionné dans cette même classe.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de trouver 19 des territoires R.U.P. sur les 30 composants la classe 1. Les 7 autres sont tous dans la classe 2 mais à des scores pas éloignés de ceux de la classe 1. Ainsi, les R.U.P. de grande taille et de forte altitude se situent dans la classe 1 en compagnie des îles européennes de grande taille ou d'altitude anormalement élevée (Sicile, Sardaigne, Stromboli, Corse), alors que les R.U.P. plus petits et de faible altitude se situent dans la classe 2.

Tableau 6 : distribution des territoires R.U.P. par classe

Classe 1	Classe 2
Territoires R.U.P. : La réunion, Pico, Flores, Sao Jorge, Corvo, Sao Miguel, Faial, Terceira, Graciosa, Tenerife, Santa Maria, Guyane, La Palma, Madeira, Hierro, Gran Canaria, Guadeloupe, Gomera et Martinique.	Territoires R.U.P. : Porto Santo, Saint Martin, Saint Barthélemy, La Désirade, Lanzarote, Terre-de-Haut, Terre-de-Bas.
Territoires européens : Sicile, Sardaigne, Stromboli, Crète, Rhodes, Corse...	Territoires européens classés selon leur taille et leur altimétrie.

Le grand éloignement/isolement des R.U.P. paraît tellement important, statistiquement, que ces territoires ne peuvent qu'être considérés à part dans le processus d'analyse. En d'autres termes, les questions de distance sont à la base de toutes les explications concernant ces territoires.

Il existe cependant une hiérarchisation au sein de ces territoires, cette hiérarchisation se fait sur la base des informations complémentaires qu'apportent les autres groupes de facteurs (taille et conditions naturelles). Plus précisément, l'altitude moyenne et la population résidente viennent parfaire le classement et permettent une différenciation entre ces territoires. Ainsi, il y a, d'un côté, les territoires peuplés et montagneux, et de l'autre, les territoires peu peuplés et moins montagneux. Cette classification n'interdit pas, cependant des chevauchements. Ainsi, l'île de Hierro peut être considérée comme faiblement peuplée (7 679 habitants) mais son altitude moyenne de 683 mètres, soit la cinquième plus haute de ces territoires, conduit à positionner cette île dans la classe 1. A l'inverse, Saint Barthélemy avec ces 29 000 habitants peut être considérée comme une île très peuplée, mais son altitude moyenne étant très faible, cette île se retrouve en classe 2.

La présence des territoires des régions ultra-périphériques dans l'échantillon d'analyse conduit à une dilution des résultats. En effet, ces régions sont tellement différentes des régions insulaires proches du continent européen qu'il est quasiment impossible de mettre en avant des relations significatives entre facteurs exogènes et facteurs endogènes. Cette situation s'explique par le poids relatif des R.U.P. dans l'échantillon. Avec sept régions fortement peuplées et aux caractères radicalement différents de ceux des régions "européennes", il est impossible de faire ressortir des informations significatives et communes, à quelques exceptions près.

En conséquence, les consultants considèrent qu'un travail sur les facteurs endogènes ne peut se faire qu'avec une base comparative réellement pertinente, à savoir, d'une part les régions les plus pauvres de l'Union et d'autre part, les pays d'appartenance.

Analyse régionale

L'analyse régionale s'effectue par le biais d'une analyse comparative. Il s'agit de proposer une réflexion sur les performances relatives des R.U.P. dans différents domaines par le biais d'une mise en perspective avec des référentiels/étalons externes. L'idée sous-jacente à ce procédé est d'élargir le champ d'analyse afin d'obtenir une photographie d'ensemble. Cette mise en perspective des performances économiques et sociales des R.U.P. doit conduire à une réflexion portant sur le poids des handicaps que connaissent ces régions. Celle-ci permettra également de positionner les R.U.P. entre elles car il existe au sein de cet ensemble de grandes disparités.

Les performances moyennes de l'Union européenne serviront de mètre étalon pour l'ensemble de ce travail. Ainsi, les R.U.P. seront comparées entre elles mais aussi à d'autres entités géographiques européennes par le biais d'un positionnement relatif par rapport à ces moyennes constatées au sein de l'Union.

Outre la moyenne de l'Union qui servira d'étalon, deux référentiels externes ont été sélectionnés : les performances des 3 pays¹ d'appartenance des RUP, et les performances des 10 régions continentales les plus pauvres².

Conformément au modèle conceptuel initial, et compte tenu des contraintes de disponibilité des variables, les thèmes abordés par ce travail de comparaison sont les suivants : périphéricité/transports/accès aux marchés, démographie, production restreinte/structures économiques et enfin accès aux services d'intérêt général.

Les résultats obtenus par cette réflexion sont présentés ci-dessous de manière synthétique.

- Il existe une distinction très nette entre la situation des RUP d'une part, et des régions insulaires d'autre part, cette différenciation porte essentiellement sur les notions de grand éloignement/isolément. Ainsi, aucune réflexion sur les RUP ne peut se faire sans aborder la question de ce grand éloignement/isolément.
- Il existe une grande disparité entre ces régions, tant sur le plan économique que démographique. Il est possible de scinder en trois ces sept régions : les RUP françaises, très en retrait économiquement mais connaissant une forte dynamique démographique, les Açores et Madère qui semblent à l'abandon avec une très forte émigration et un secteur primaire qui reste important, et Les Canaries en mesure de supporter la comparaison avec le continent.
- Les RUP ont fait preuve d'un certain dynamisme économique au cours de ces dix dernières années, vraisemblablement en raison de politiques volontaires de la part des pays d'appartenance, mais aussi en raison d'un fort soutien de l'Europe. Ces efforts de rattrapage ne permettent cependant pas encore aux RUP de sortir de leur situation qui reste dégradée et, surtout qui semble stagner depuis ces cinq dernières années.
- Les RUP doivent faire face à une population extrêmement jeune. Ceci est d'autant plus inquiétant que les RUP, françaises notamment, doivent déjà faire face à des problèmes d'emploi. Cet élément apparaît comme déterminant pour les prochaines années. Ce facteur doit alors être considéré comme central dans toutes politiques futures.

¹ Espagne : Canaries, Portugal : Madère et Açores, France : Guyane, Réunion, Martinique et Guadeloupe

² Dessau (DE), Ipeiros (GR), Dytiki Ellada (GR), Peloponnisos (GR), Extremadura (ES), Andalucia (ES), Calabria (IT), Norte (PT), Centro (PT) et Alentejo (PT).

- Si les Açores et Madère affichent des taux de chômage plutôt flatteur, cela est dû à une forte émigration. L'impossibilité de travailler sur place est alors un facteur dont il faudra tenir compte pour la mise en œuvre de nouveaux programmes.
- Les RUP souffrent d'une insuffisance certaine dans l'accès aux services publics, ceci tant sur le plan qualitatif que quantitatif.
- Les RUP s'inscrivent cependant dans une position économique moins dégradée que les régions les plus pauvres, l'écart de PIB par habitant étant de 8 à 9 points en faveur des RUP. Cette tendance devrait encore plus s'affirmer avec l'arrivée des nouveaux pays membres. Il faut cependant souligner que la moyenne du PIB, sans les Canaries, s'inscrit au niveau de ces régions pauvres.

Tableau 7 : PIB spa par habitant (U.E. =100, 2000)

Etats d'appartenance	R.U.P.
France : 100%	Réunion : 48%
	Martinique : 65%
	Guadeloupe : 56%
	Guyane : 52%
Portugal : 74%	Açores : 52%
	Madère : 71%
Espagne : 82%	Canaries : 79%

Tableau 8 : Evolution comparée du PIB par habitant (moyenne pondérée par la population)

	1995	2000	Taux de croissance annuel moyen du Pib spa/hab
Union européenne	100 %	100 %	5,0 %
Etats d'appartenance	91%	91%	5,0 %
RUP	64 %	66 %	5,7 %
RUP sans Canaries	55 %	57 %	5,8 %
Régions pauvres	58 %	59 %	5,5 %

Initiatives de l'UE en faveur des régions ultra-périphériques

Introduction

Les régions ultra-périphériques sont confrontées à une situation à la fois particulière et complexe au sein de l'Union européenne. Bien sûr, ces territoires sont avant tout des îles et bon nombre de leurs problèmes sont engendrés par l'insularité. Pourtant, c'est plutôt la distance importante qui les sépare de la zone continentale de l'UE qui semble être à l'origine de leurs difficultés. C'est, compte tenu de cette singularité, que l'Union européenne a mené dans les RUP une politique distincte. Ainsi, les RUP ont obtenu une assistance spécifique de l'UE, qui a reconnu le concept de « région ultrapériphérique ». Cette assistance a pour objectif d'intégrer les îles au sein de la sphère européenne tout en les aidant à coopérer avec les états et territoires voisins. La ligne directrice de cette stratégie est établie dans les programmes spéciaux pour les départements français d'outre-mer (POSEIDOM), les îles Canaries (POSEICAN) ainsi que Madère et les Açores (POSEIMA)³.

Etant donné l'attention politique croissante portée aux besoins et problèmes spécifiques des RUP, il s'est avéré nécessaire d'établir des fondements juridiques plus solides aux fins de développer une stratégie pertinente et coordonnée relative aux régions ultra-périphériques. Ce fondement a été établi à l'article 299 paragraphe 2 du Traité d'Amsterdam. C'est cet article qui spécifie donc le statut juridique particulier des RUP dans le but de consolider les résultats des programmes POSEI. Il joue également le rôle de tremplin destiné à permettre une intégration véritable des RUP au sein de l'UE⁴.

³ Rapport de la Commission sur l'application de l'Article 299 (COM 147), pp. 4, pp. 5

⁴ Ibid, pp. 5

Le champ d'application

Suivant l'approche conceptuelle développée précédemment, la partie portant sur l'examen des politiques de développement mises en œuvre dans ces régions abordera les thèmes suivants:

1. Isolement, transport et accès aux marchés,
2. Structure économique :
 - Activité de développement économique local et impact du plan de développement économique, y compris les efforts visant à surmonter le caractère saisonnier des activités et les contraintes pesant sur l'activité économique,
 - Le taux de survie des PME et le taux d'innovation des entreprises,
3. Population active et évolutions démographiques,
4. Accès aux services publics :
 - Accès aux soins de santé et à l'enseignement,
 - Développement des technologies de l'information et de la communication (TIC),
5. Problèmes environnementaux et ressources naturelles limitées,

L'analyse s'inspire avant tout des programmes POSEI et d'autres documents officiels de la Commission européenne relatifs aux RUP. Chaque thème est examiné sous différents angles: problèmes stratégiques, approches stratégiques, exemples de pratiques courantes et de bonnes pratiques et impacts stratégiques.

Conclusion

Les régions ultra-périphériques de l'UE (RUP) sont confrontées à un ensemble original de défis engendrés pour la plupart par leur grand isolement géographique et leur grand éloignement du continent européen. Ces circonstances particulières ont été reconnues tant sur le plan légal, dans le traité de l'UE, et par le biais des programmes POSEI et de financements non négligeables octroyés par les Fonds structurels. Ces programmes avaient pour objectif de résoudre les problèmes que sont le sous-développement et le chômage élevé, ainsi que de promouvoir la cohésion économique et sociale entre les RUP et le reste de l'UE.

Au cours des deux premières périodes des Fonds structurels, les sept régions ultrapériphériques ont reçu un financement total de € 7,2 milliards. Avec une population totale de 3,6 millions de personnes, il est possible d'affirmer que les RUP ont reçu, par habitant, environ 33% de Fonds structurels de plus que les autres habitants des régions de l'Objectif 1.

En partie grâce à ces efforts, la croissance du PIB des RUP entre 1986 et 1996 a été plus forte que dans le reste de l'Union. Le chômage, exprimé en pourcentage de la population active, a baissé. Ces évolutions doivent cependant s'analyser sur une toile de fond bien précise, à savoir, un PIB peu élevé au départ et/ou un taux de chômage excessivement élevé. L'approche stratégique jusqu'à présent développée produit certainement ces effets. Il n'en reste pas moins que les maux dont continuent à souffrir ces régions demandent encore un traitement spécifique et continu dans l'avenir.

De plus en plus d'efforts sont destinés à coordonner les actions menées par les Fonds structurels, le Fonds européen de développement et d'autres instruments communautaires afin d'encourager les RUP à prendre un rôle actif dans les structures de coopération de leurs régions respectives. Plusieurs programmes INTERREG en sont la conséquence. Par

ailleurs, il est prévu d'examiner une étude sur les possibilités et défis créés par l'intégration économique accrue dans les zones géographiques respectives des RUP et l'effet d'un nouvel accord entre l'Union et les pays ACP. Ainsi sera-t-il possible de mieux comprendre comment intégrer économiquement les RUP dans les régions voisines et avoir une idée plus précise des éventuelles mesures de compensation à prendre pour que les producteurs des RUP puissent se mesurer plus efficacement aux producteurs des pays ACP.

Néanmoins, et sans attendre les conclusions de cette prochaine étude, il est possible de mettre en avant certaines actions que pourrait entreprendre la Commission.

1. Il paraît nécessaire de développer un plan d'actions spécifiques pour les RUP qui s'arrêterait sur les thèmes développés dans ce chapitre. En effet, la mise en perspective des problèmes stratégiques liés à chacun de ces thèmes donne déjà une orientation précise sur ce qui pourrait être fait. De plus, un examen des politiques de concurrence devra être mené, ainsi qu'une réflexion sur la politique agricole et de la pêche dont les impacts sont fondamentaux pour ces régions.
2. L'évolution de la situation économique et sociale des RUP semble montrer qu'une étape a été atteinte. Ces régions paraissent alors avoir besoin d'un nouveau souffle afin de poursuivre le phénomène de rattrapage engagé au cours de la décennie précédente. Pour ce faire, une action principalement orientée vers la formation et l'amélioration de la productivité, plutôt qu'une action centrée sur les grosses infrastructures, semble adaptée. Un nouvel équilibre doit alors être trouvé entre ces deux modes d'actions : rattrapage en terme d'infrastructures et rattrapage en terme de savoir-faire et de productivité.
3. Les RUP ont besoin de procéder à des échanges de bonnes pratiques. L'idée est alors de favoriser ce type de relations. La Commission pourrait alors aider les RUP à plus se parler et à plus se connaître, ce qui est encore loin d'être le cas. Pour ce faire, la création d'une institution à cheval entre la Commission et l'ensemble des organismes politiques qui existent déjà (EURODOM) serait une première étape. Cette institution nouvelle serait chargée d'organiser des forums, des débats mais aussi de réfléchir à la situation de ces régions particulières.
4. Il apparaît également utile de développer un fonds en charge de la diffusion des nouvelles technologies sur ces territoires. Cette diffusion passe obligatoirement par un processus de formation et de livraison de matériel. En effet, la population des RUP n'est pas forcément familière avec l'informatique, même basique. Ce programme pourrait alors être associé à un ensemble plus vaste visant à développer la formation continue ainsi que la formation de base.
5. L'un des grands problèmes rencontrés par les RUP est sans doute le manque de capacité ou de possibilité entrepreneuriale. Un programme de formation adéquat, visant à soutenir l'innovation et la création d'entreprises paraît alors indispensable pour soutenir l'éclosion de nouveaux secteurs ou pour permettre un réel décollage des activités touristiques.
6. Ces deux derniers points paraissent fondamentaux dans la mesure où les pressions démographiques sont comme une épée de Damoclès sur la plupart des RUP.

Il est nécessaire cependant de garder à l'esprit les arbitrages budgétaires qui devront être faits en raison du processus d'élargissement. Si les règles restent les mêmes, à savoir la richesse relative des régions, les RUP ne devraient plus être parmi les plus pauvres. Cet arbitrage dépendra alors de deux choses : l'existence de handicaps structurels, et le désir de

considérer ces régions comme particulières politiquement, à savoir, un outil de projection, un ambassadeur de ce qu'est l'Europe et ses valeurs au-delà des ses frontières naturelles.