



Les effets de l'octroi du statut de région ultrapériphérique : l'exemple de Mayotte

Pascale Wolfcarius*

Chef d'unité « Régions ultrapériphériques », DG Politique régionale et urbaine, Commission européenne

(* Les observations contenues dans cet article appartiennent à leur auteur et n'engagent pas d'autres organismes ou personnes)

I. APPLICABILITÉ DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE AUX RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES

A. L'article 349 TFUE : applicabilité du droit de l'Union aux régions ultrapériphériques nommément identifiées comme telles, assortie de mesures spécifiques ou dérogatoires

L'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après dénommé TFUE) est inclus dans la septième partie de ce Traité, comportant les dispositions générales et finales, et définit le champ du droit applicable aux régions ultrapériphériques, nommément et limitativement énoncées dans cette disposition¹.

Cette disposition est à appliquer en combinaison avec l'article 355.1 TFUE et contribue – outre la référence à la spécificité des mesures à appliquer à ces régions – à définir le champ d'application territorial de l'Union européenne.

Par cette disposition, l'appartenance à la catégorie de région ultrapériphérique se distingue de celle des pays

et territoires d'outre-mer. En effet, au contraire des régions ultrapériphériques – auxquelles s'appliquent l'intégralité des traités, sous réserve de l'adaptation du droit européen à leurs spécificités reconnues – les pays et territoires d'outre-mer – dont la liste figure à l'annexe II TFUE – relèvent du régime spécial d'association, inclus dans la quatrième partie du Traité. Ce régime d'association comporte un nombre limité de dispositions applicables, au rang desquelles des dispositions semblables à celles applicables aux pays tiers, telle que l'éligibilité au Fonds Européen de Développement et non à d'autres sources de financement de l'Union parmi lesquelles, notamment, les Fonds structurels.

B. Procédure simplifiée de changement de statut européen des territoires danois, français ou néerlandais pour l'acquisition de la qualité de région ultrapériphérique

L'article 355.6 TFUE, qualifié de « clause passerelle », permet de modifier le statut de région ultrapériphérique ou de territoire d'Outre-Mer, pour les territoires danois, français ou néerlandais. Cette disposition allège la procédure d'amendement du Traité en prévoyant que sur

¹. Article 349 TFUE (ex-article 299 paragraphe 2, deuxième, troisième et quatrième alinéas TCE) tel que consolidé par les décisions du Conseil européen prises en vertu de l'article 355.6 TFUE – dont celle du 11 juillet 2012 relative à Mayotte : « *Compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de Mayotte, de la Réunion, 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 ces 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'Etat, 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. »

initiative de l'Etat membre concerné le Conseil européen peut modifier leur statut en statuant à l'unanimité après consultation de la Commission. C'est par cette procédure que Mayotte est devenue, depuis le 1^{er} janvier 2014, une région ultrapériphérique.

Il convient d'ajouter que l'initiative de l'Etat membre concerné relève de sa souveraineté et que ni la Commission européenne, ni le Conseil européen n'ont à évaluer l'opportunité de la demande.

Enfin, il est à noter que le statut institutionnel interne d'un territoire au regard de son droit national est indépendant de la qualité de région ultrapériphérique au regard du droit européen, et des effets juridiques découlant de l'appartenance à cette catégorie de régions. Parmi les régions ultrapériphériques énumérées par l'article 349 TFUE figurent des collectivités, des départements, des régions ou encore des régions autonomes. La circonstance que le statut de ces régions puisse encore évoluer en droit interne n'a pas d'effet sur la qualité de région ultrapériphérique, tant que la liste de l'article 349 TFUE demeure inchangée ou, en d'autres termes, que la « clause passerelle » n'est pas actionnée.

C. La compatibilité des aides d'Etat favorisant le développement économique des régions ultrapériphériques

L'autre disposition du droit primaire consacrant de manière permanente un statut particulier pour les régions ultrapériphériques est l'article 107.3.a) TFUE qui assimile aux « régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi » les « régions ultrapériphériques (...) » considérant comme compatibles les aides « destinées à favoriser leur développement économique ». Etant donné la situation économique et sociale de Mayotte, les critères de la première catégorie sont remplis. Il n'en demeure pas moins que la consécration d'un régime spécifique est établie dans cette disposition TFUE.

II. LA PROCÉDURE D'INTÉGRATION DE MAYOTTE DANS LA CATÉGORIE DES RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES ET LES MESURES TRANSITOIRES D'ACCOMPAGNEMENT

A. La Décision du 11 juillet 2012 du Conseil européen modifiant à l'égard de l'UE le statut de Mayotte

En juillet 2005, le Ministre français de l'Outre-Mer écrivait à la Commissaire européenne en charge de la Politique Régionale (incluant la coordination pour les régions ultrapériphériques), en se référant aux travaux menés conjointement depuis 2003 par la Commission européenne et le Gouvernement français d'examen de « (...) l'évolution du statut de la collectivité, sa situation économique et sociale et son processus d'intégration dans l'Union douanière et au regard de l'acquis communautaire. (...) ». Mayotte n'étant pas soumise – en tant que territoire associé – à l'applicabilité de l'intégralité du droit communautaire, c'est en effet de l'éventualité d'intégrer l'acquis communautaire à Mayotte – avec un raisonnement semblable à celui qu'on appliquerait pour l'adhésion d'un nouvel Etat Membre – qu'il s'agissait.

L'examen formel par la Commission européenne de l'état de l'intégration de l'acquis du droit communautaire à Mayotte et des propositions de mesures transitoires que cette intégration pourraient nécessiter, ne pouvait cependant pas débiter avant qu'elle ne soit saisie par le Conseil européen, dans le cadre de la procédure de changement de statut européen, et ce, sur base de la demande formulée par la France conformément à l'article 355.6 TFUE.

C'est ce qui a eu lieu le 26 octobre 2011 : faisant suite notamment au référendum du 29 mars 2009, la France a saisi le Conseil européen d'une initiative tendant à faire modifier le statut de l'île de Mayotte à l'égard de l'Union, sur la base de l'article 355, paragraphe 6, TFUE.

La Commission a été saisie pour avis le 9 décembre 2011 et a rendu un avis le 8 juin 2012 considérant notamment que « (...) la position géographique ainsi que la situation économique, sociale et structurelle de Mayotte présentent les caractéristiques d'une région ultrapériphérique, visées à l'article 349 TFUE : en particulier, son éloignement du conti-

ment européen, son insularité, sa très faible superficie ainsi que son économie peu diversifiée. Par conséquent, il serait justifié d'insérer Mayotte parmi la liste des régions ultrapériphériques énumérées aux articles 349 et 355, paragraphe 1, TFUE.

Au cas où le Conseil européen modifierait le statut de Mayotte à l'égard de l'Union européenne, le droit de l'Union s'y appliquerait de plein droit, à partir de la date de prise d'effet de cette décision, sous réserve des mesures spécifiques adoptées à l'égard de ce territoire. (...)

Toutefois, et toujours selon les termes de son initiative présentée au Conseil européen, la République française estime que des adaptations dans l'application du droit de l'Union ou des périodes transitoires pourraient s'avérer nécessaires dans certains domaines. A ce titre, et sans prétendre à l'exhaustivité, l'initiative identifie les domaines suivants : les impôts, droits et taxes ; le droit du travail et de l'emploi ; le droit d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers et le droit d'asile ; la protection sociale ; l'environnement ; l'agriculture ; la pêche (...)

Par Décision du 11 juillet 2012, le Conseil européen a modifié le statut de Mayotte à l'égard de l'Union européenne² en prescrivant que Mayotte cesse d'être un pays et territoire d'Outre-Mer auquel s'applique la quatrième partie du Traité pour devenir une région ultrapériphérique au sens de l'article 349 TFUE, avec une applicabilité au 1^{er} janvier 2014.

B. Les mesures transitoires adoptées en 2013 à l'égard de Mayotte

En raison de l'applicabilité automatique du droit de l'Union à ce territoire, la Commission a examiné les demandes de dérogations et/ou de périodes transitoires qui lui ont été soumises par les autorités françaises et, tenant compte notamment de ce que la France a besoin

d'un délai supplémentaire pour se conformer à l'acquis de l'Union à l'égard de Mayotte, a proposé, en juin 2013, des mesures législatives spécifiques, que le Conseil européen et le Parlement européen ont adoptées le 17 décembre 2013, accordant des périodes transitoires s'étalant de 2014 à 2031 pour l'applicabilité de normes dans les domaines de l'environnement, l'agriculture, la politique sociale, la santé publique, la pêche, la santé animale³.

Quant à la fiscalité, l'amendement aux Directives « Accises » et « TVA » est de nature permanente et dérogatoire, en clarifiant l'exclusion du champ d'application de ces directives des régions ultrapériphériques françaises par référence nominative à celles énumérées par l'article 349 TFUE (et non par référence à la notion de droit interne « département d'outre-mer ») et en rajoutant à cette occasion Mayotte dans cette liste⁴.

En ce qui concerne le cadre financier, le Conseil européen de février 2013 a décidé d'une allocation forfaitaire de 200 millions d'Euros relative à la période 2014-2020 pour les ressources du Fonds Européen de Développement et du Fonds Social Européen.

III. LES MESURES SPÉCIFIQUES APPLICABLES AUX RÉGIONS ULTRAPÉRIPHÉRIQUES

A. La stratégie européenne à l'égard des régions ultrapériphériques : mesures législatives et non législatives

La Commission européenne a développé depuis mars 2000 les axes évolutifs de la stratégie à l'égard des régions ultrapériphériques. La Communication de la Commis-

² JO 2012 07 31 – L 204 – 131.

³ – Directive 2013/62/UE du Conseil du 17 décembre 2013 modifiant la directive 2010/18/UE du Conseil portant application de l'accord-cadre révisé sur le congé parental conclu par BUSINESSEUROPE, l'UEAPME, le CEEP et la CES, en raison de la modification du statut de Mayotte à l'égard de l'Union européenne – JO 2013 12 28 – L 353-7 ;

– Directive 2013/64/UE du Conseil du 17 décembre 2013 modifiant les directives 91/271/CEE et 1999/74/CE du Conseil, et les directives 2000/60/CE, 2006/7/CE, 2006/25/CE et 2011/24/UE du Parlement européen et du Conseil, suite à la modification du statut de Mayotte à l'égard de l'Union européenne – JO 2013 12 28 – L 353-8 ;

– Règlement (UE) N° 1385/2013 du Conseil du 17 décembre 2013 portant modification des règlements du Conseil (CE) N° 850/98 et (CE) N° 1224/2009 et des règlements du Parlement européen et du Conseil (CE) N° 1069/2009, (UE) N° 1379/2013 et (UE) N° 1380/2013, suite à la modification du statut de Mayotte à l'égard de l'Union européenne – JO 2013 12 28 – L 354-86.

⁴ Directive 2013/61/UE du Conseil du 17 décembre 2013 modifiant les directives 2006/112/CE et 2008/118/CE en ce qui concerne les régions ultrapériphériques françaises et en particulier Mayotte – JO 2013 12 28 – L 353-5.

sion la plus récente en la matière date du 20 juin 2012 et porte sur un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive⁵.

Sans entrer dans les détails de cette Communication, retenons qu'elle contient des données socioéconomiques sur les régions ultrapériphériques, et tout en tenant compte des contraintes et des atouts de ces régions, propose une stratégie pluriannuelle s'inscrivant dans la stratégie Europe 2020. Les axes prioritaires identifiés portent sur l'amélioration de l'accessibilité au marché unique, l'accroissement de la compétitivité via la modernisation et la diversification des économies des régions ultrapériphériques, le renforcement de l'intégration régionale des régions ultrapériphériques au sein de leurs zones géographiques respectives pour développer la sphère d'influence socioéconomique et culturelle de l'UE, le renforcement de la dimension sociale du développement des régions ultrapériphériques et l'intégration de la lutte contre le changement climatique.

Par ailleurs, la Commission européenne a développé un partenariat spécifique avec les régions ultrapériphériques qui s'illustre notamment par une participation aux Conférences annuelles des Présidents des régions ultrapériphérique, soutenues en amont par des Memoranda des régions ultrapériphériques ainsi que de la France, de l'Espagne et du Portugal, et par des contacts réguliers et organisés entre, d'une part, les représentants des régions ultrapériphériques et, d'autre part, le groupe interservices de la Commission européenne pour la coordination des mesures à l'égard des régions ultrapériphériques. Mayotte fait partie depuis 2014 à part entière de ce partenariat.

Le Parlement européen, le Comité Economique et Social Européen et le Comité des Régions se prononcent régulièrement par voie d'Avis ou de Résolutions sur la stratégie à l'égard des régions ultrapériphériques en contribuant à renforcer la dimension interinstitutionnelle de cette stratégie. Les dernières prises de position de ces institutions datent de 2013 et 2014.⁶

Ces priorités stratégiques doivent déboucher – dans une approche intégrée et multi-annuelle – sur une palette de mesures législatives ou non législatives.

Les mesures législatives propres aux régions ultrapériphériques inspirées par leurs spécificités étant évoquées dans la section III.B., on retiendra à titre d'exemples non exhaustifs de mesures non législatives, les Plans d'actions (de développement stratégique) que les régions ultrapériphériques ont élaboré sur cette base en 2013, et que la Commission européenne accompagne en 2014 par des groupes de travail partenariaux portant sur les thématiques émergent de ces Plans d'action. La création de synergies entre les Fonds structurels et les autres programmes de l'Union européenne figurent au rang des thématiques de travail de ces groupes et c'est précisément un des axes principaux du Rapport du Parlement européen évoqué ci-dessus.

Retenons également les Forums biannuels destinés à dynamiser les actions en favorisant les rencontres, qui rassemblent plusieurs centaines d'acteurs des Etats Membres, des Régions, de la Commission européenne, des entreprises, de la société civile et des experts.

Citons enfin les études réalisées à l'initiative de la Commission européenne parmi lesquelles l'étude finalisée en 2014 sur « *L'impact économique du changement climatique et de l'adaptation dans les régions ultrapériphériques* », et l'étude finalisée en 2012 sur « *Les tendances démographiques et migratoires dans les régions ultrapériphériques : quel impact sur leur cohésion économique, sociale et territoriale ?* »⁷

B. Les mesures législatives spécifiques et dérogatoires

De nombreuses dispositions législatives spécifiques ou dérogatoires illustrent la prise en compte de la situation économique et sociale structurelle des régions ultrapériphériques et de leurs contraintes d'éloignement, d'insularité, leur faible superficie, leur relief et climat dif-

⁵ COM(2012) 287 final.

⁶ – Rapport d'initiative du Parlement européen du 17 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'Union européenne (Rapporteur : le Député Younous OMARJEE) ;
– Avis du Comité économique et social européen du 20 mars 2013 sur la « Communication de la Commission – Les régions ultrapériphériques de l'Union européenne : vers un partenariat pour une croissance intelligente, durable et inclusive », ECO/335 ;
– Avis du Comité des Régions adopté en session plénière des 31 janvier et 1^{er} février 2013 sur « Les régions ultrapériphériques de l'UE à la lumière de la stratégie Europe 2020 », COTER-V-030.

⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/outmost/publications_en.cfm

ficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement.

Les mesures législatives doivent être fondées sur l'article 349 TFUE lorsqu'elles sont dérogatoires au Traité. C'est le cas en matière fiscale pour les régimes de l'octroi de mer français et de son pendant espagnol – l'AIEM. C'est aussi le cas, notamment, pour l'allocation spécifique de compensation des surcoûts autorisant le cofinancement des aides au fonctionnement.

Par contre un grand nombre de législations se caractérisent par leur nature spécifique et non dérogatoire au Traité. Ces dernières ont pour bases légales celles relatives aux domaines couverts par ces dispositions. C'est le cas, notamment, pour les propositions relatives au caractère transitoire de l'applicabilité du cadre légal européen à Mayotte prises dans le cadre de son accession à l'UE – évoquées à la section II.B. ci-dessus.

Les principales et les plus récentes mesures législatives spécifiques et/ou dérogations sont décrites ci-dessous. Cependant, tous les domaines d'action – tels les aides d'Etat, le transport, la recherche, l'environnement etc. – ne peuvent être abordés dans le cadre de cet article.

1. La politique régionale s'illustre par un nombre élevé de dispositions spécifiques et dérogatoires à l'égard des régions ultrapériphériques

Elles ont été confirmées – voire dans certains cas étendues – par les Règlements applicables aux Fonds structurels et d'investissement adoptés en décembre 2013, et dont voici la substance recensée.

Le Règlement général du 17 décembre 2013 sur les Fonds structurels et d'Investissement fournit le premier cadre de référence⁸ :

Le considérant (5) pose le principe « de mesures spécifiques et d'un financement supplémentaire pour compenser les handicaps résultant des facteurs visés à l'article 349 TFUE. » ;

L'article 11 (e) pose le principe de mesures spécifiques pour diverses catégories de zones à handicaps ou de zones spécifiques « ainsi qu'aux défis spécifiques des régions ultrapériphériques »⁹ ;

L'article 92(1) fixe les ressources « destinées à l'objectif "Investissement pour la croissance et l'emploi" » et le litère (e) prévoit un « financement supplémentaire pour les régions ultrapériphériques » ;

L'article 92(10) consacre le statut de Mayotte de Région « NUTS de niveau 2 relevant de la catégorie des régions les moins développées » ;

L'article 120(3) b) fixe un taux de cofinancement maximum de 85 % des programmes opérationnels relevant de l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi » pour les régions les moins développées « ainsi que pour les régions ultrapériphériques » (quel que soit leur niveau de développement) et pour l'ensemble de la dotation du Fonds Européen de Développement Territorial (ci-après dénommé FEDER) et de la Coopération Territoriale (ci-après dénommée CTE) « une dotation supplémentaire affectée aux régions ultrapériphériques conformément à l'article 92, paragraphe 1, point e), et à l'article 4, paragraphe 2, du règlement CTE » ;

L'article 121 permet l'ajustement des taux de cofinancement des axes prioritaires pour « 4) la couverture de zones souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents » parmi lesquels « d) l'inclusion des régions ultrapériphériques ».

L'annexe I du Règlement général contenant le Cadre Stratégique Commun prescrit que l'objectif de cohésion territoriale « b) tienne compte des défis spécifiques des régions ultrapériphériques, (...) » et le point 7. sur les activités de coopération requiert que : « (...) une attention particulière est accordée aux régions relevant de l'article 349 TFUE ».

L'annexe VII du Règlement général sur la méthode de détermination des montants alloués « du financement supplémentaire des régions visées à l'article 92, paragraphe 1, point e) » (parmi lesquelles les régions ultrapé-

⁸. Règlement (UE) N° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) N° 1083/2006 du Conseil (JO 2013 12 20 – L 347 – 320).

⁹. Il est à noter que chaque fois que les Règlements se réfèrent aux régions ultrapériphériques ils le font par référence « au sens de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ». Ceci ne sera pas répété pour chaque évocation de disposition dans le présent texte.

riphériques) octroie l'allocation spécifique : « 9. Une dotation spéciale supplémentaire correspondant à une intensité d'aide de 30 Euros par habitant et par an sera allouée aux régions ultrapériphériques de niveau NUTS 2 et aux régions septentrionales à faible densité de population de niveau NUTS 2. Elle sera répartie par région et par État membre proportionnellement à la population totale de ces régions. »

Parmi les dispositions supplémentaires, au point 18 figure celle forfaitaire de Mayotte de 200 millions d'Euros au titre des fonds structurels.

Enfin, à l'annexe VIII du Règlement général fixant la méthodologie concernant la dotation spécifique allouée à l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) pour « la détermination de la dotation spécifique à Mayotte, le taux de chômage des jeunes et le nombre de jeunes chômeurs sont déterminés sur la base des données les plus récentes disponibles au niveau national, tant que les données d'Eurostat au niveau NUTS 2 ne sont pas disponibles. »

Le Règlement du 17 décembre 2013 relatif au FEDER¹⁰ comporte plusieurs références et dispositions spécifiques, en commençant par ses bases juridiques, à savoir les articles 178 TFUE et 349 TFUE :

Le considérant (23) est particulièrement explicite quant au rappel des caractéristiques des régions ultrapériphériques et au caractère dérogatoire des règles applicables à l'éligibilité des aides au fonctionnement en faveur des entreprises des régions ultrapériphériques¹¹.

Le considérant (24) annonce la disposition accordant à Mayotte la possibilité d'allouer au moins 50 % de la part FEDER de l'enveloppe à cinq objectifs thématiques (et non 4 comme c'est le cas pour les régions les moins développées) afin de « faciliter et de promouvoir un développement rapide et ciblé des infrastructures ».

L'article 4(1) dernier alinéa sur la concentration thématique des objectifs pose le principe de l'assimilation des

régions ultrapériphériques aux régions moins développées (quel que soit leur niveau de développement).

L'article 12 fixe le cadre de l'allocation spécifique de compensation des surcoûts des régions ultrapériphériques, applicables exclusivement à cette catégorie de régions depuis 2007, autorisant le cofinancement des aides à l'investissement productif, à titre de dérogation des aides au fonctionnement, et des dépenses couvrant des obligations et contrats de service public, destinées à compenser la totalité des surcoûts des entreprises de ces régions ou le financement d'infrastructures visant cet objectif. Les surcoûts se définissent par rapport aux handicaps énoncés dans l'article 349 TFUE et s'illustrent, notamment, par des aides aux services de transport de marchandises et l'aide au démarrage de services de transport, ainsi que les opérations liées aux contraintes de stockage, au surdimensionnement, à l'entretien des outils de production, et au manque de main-d'œuvre sur le marché local.

Par ailleurs – bien qu'elle ne concerne pas que l'allocation spécifique de compensation des surcoûts – la dérogation à la concentration thématique en faveur de Mayotte, telle que décrite dans le considérant 24, a été insérée dans cet article 12 (et non dans les dispositions applicables à la concentration thématique).

Le Règlement du 17 décembre 2013 sur la coopération territoriale¹² complète cet éventail dans la logique de dispositions spécifiques :

Le considérant (14) pose le principe de l'augmentation et de la flexibilité de la répartition de la part des ressources totales de chaque État membre affectées à la coopération transfrontalière et transnationale, pour la coopération dans les régions ultrapériphériques.

Les considérants (20) et (21) sont plus spécialement dédiés à l'organisation des mécanismes de coopération avec les

¹⁰ Règlement (UE) N° 1301/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au Fonds européen de développement régional et aux dispositions particulières relatives à l'objectif « Investissement pour la croissance et l'emploi », et abrogeant le règlement (CE) N° 1080/2006 (JO 2013 12 20 – L 347 – 289).

¹¹ « Une attention particulière devrait être accordée aux régions ultrapériphériques, en adoptant des mesures au titre de l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne étendant, à titre exceptionnel, le champ d'intervention du FEDER au financement des aides au fonctionnement liées à la compensation des coûts supplémentaires découlant de la situation économique et sociale spécifique de ces régions, qui est le fait de handicaps résultant des facteurs visés à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à savoir leur éloignement, leur insularité, leur faible superficie, leur topographie et leur climat difficiles, ainsi que leur dépendance économique à l'égard de quelques produits, dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement (...). »

¹² Règlement (UE) N° 1299/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions particulières relatives à la contribution du Fonds européen de développement régional à l'objectif « Coopération territoriale européenne » (JO 2013 12 20 – L 347 – 259).

pays tiers pour les régions ultrapériphériques appelant à l'implication des Etats membres, et des pays tiers – dont la part de coopération est financée par le Fonds Européen de Développement – ainsi que des organisations de coopération régionale dans l'élaboration et la concertation au sujet des programmes de coopération et introduit une responsabilité accrue de l'Etat Membre concerné dans la phase d'approbation de ces programmes.

Le considérant (23) appelle à une simplification de la procédure de sélection des projets pour favoriser des opérations communes entre les régions ultrapériphériques et leurs partenaires introduisant, notamment, la notion de bénéficiaire unique.

L'article 3(1), dernier alinéa, comporte une dérogation à la règle dite des 150 km, limitant les zones de coopération transfrontalière à 150 km pour l'ensemble des régions, sauf pour les régions ultrapériphériques pour lesquelles cette limite est étendue aux zones transfrontalières éloignées de plus de 150 km des frontières maritimes des régions ultrapériphériques.

L'article 3(2) définit le champ d'application géographique des programmes de coopération transfrontalière pour ce qui concerne les régions ultrapériphériques en l'étendant aux pays tiers ou territoires voisins.

L'article 3(7) autorise pour les régions ultrapériphériques de combiner dans un seul programme de coopération territoriale, les montants du FEDER alloués à la coopération transfrontalière et transnationale.

L'article 4(2) augmente la dotation des programmes de coopération des régions ultrapériphériques en fixant un seuil à 150 % du montant du soutien qu'elles ont reçu du FEDER au cours de la période de programmation 2007-2013. En outre, dans la dotation prévue pour la coopération interrégionale, un montant de 50 000 000 d'Euros est réservé à la coopération faisant intervenir les régions ultrapériphériques.

L'article 8(5) impose de fixer dans les programmes de coopération des régions ultrapériphériques les mécanismes de contribution des différents instruments de financement européen de ces programmes ainsi que les mécanismes de coordination avec le financement des programmes des pays tiers et territoires voisins.

L'article 8(9), deuxième alinéa, prescrit le mécanisme de concertation préalable d'élaboration des programmes de coopération avec les pays tiers et territoires voisins des régions ultrapériphériques.

L'article 12(4) définit le rôle et les limites posées aux bénéficiaires de ces programmes.

L'article 20(2) autorise l'extraterritorialité – par rapport au territoire de l'Union – du cofinancement des programmes de coopération des régions ultrapériphériques en augmentant la limite à 30 % pour ce qui concerne les régions ultrapériphériques. Initialement, ces régions étaient les seules à bénéficier de cette extraterritorialité. Cette règle est désormais étendue aux régions limitrophes des frontières de l'Union mais reste limitée pour ces autres régions à 20 %.

Le Règlement du 17 décembre 2013 sur les Groupements Européens de Coopération Territoriale (GECT)¹³ a pour ambition, par plusieurs de ses dispositions orientées sur les régions ultrapériphériques, de réduire les obstacles à la coopération territoriale :

Le considérant (4) vise plus particulièrement la coopération entre les pays tiers, les pays et territoires d'outre-mer et les régions frontalières de l'Union et le considérant (10) envisage la mise en œuvre de GECT sur le territoire de pays tiers en mentionnant tout particulièrement les régions ultrapériphériques et en fournissant un argumentaire au sujet du choix de la base juridique exclusive de l'article 175 TFUE.

Le considérant (11) annonce la disposition organisant la participation et la concertation avec les organisations nationales, régionales, subrégionales et locales (...) y compris des prestataires de services publics, d'un pays ou territoire d'Outre-mer pour les GECT mis en œuvre avec les régions ultrapériphériques, en envisageant la possibilité – pour des raisons de sécurité juridique – de règles spéciales relatives au droit applicable aux GECT concernés comprenant des membres issus d'un pays ou territoire d'outre-mer.

Les articles 3 *bis* et 16(1) *bis* définissent ce qu'il convient d'entendre par pays voisin d'un Etat membre – y compris ses régions ultrapériphériques – et organise l'adhésion

¹³ Règlement (UE) N° 1302/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 modifiant le règlement (CE) N° 1082/2006 relatif à un groupement européen de coopération territoriale (GECT) en ce qui concerne la clarification, la simplification et l'amélioration de la constitution et du fonctionnement de groupements de ce type – JO 2013 12 20 – L 347 – 303.

(au GECT) de membres de pays tiers ou de pays et territoires d'outre-mer.

Les dispositions en matière de coopération restent difficiles à mettre en œuvre (pas uniquement pour les régions ultrapériphériques, mais encore plus pour ces régions) en raison de la coopération entre divers autorités qu'elles nécessitent et de la coordination juridique qu'elles impliquent. C'est pourquoi la Commission est en train d'élaborer un guide destiné aux Etats membres concernés et tout particulièrement les régions ultrapériphériques pour faciliter la mise en œuvre de la coopération par-delà les frontières de l'Union. Les régions ultrapériphériques – aux confins de l'Union – constituent un défi particulier à cet égard.

2. En ce qui concerne le développement rural, la récente réforme du FEADER confirme le maintien de dispositions spécifiques à l'égard des régions ultrapériphériques¹⁴

Le considérant (47) et l'article 59 sur la participation financière du Fonds fixe un taux de contribution spécifique de 85 % à 90 % pour certaines catégories de régions parmi lesquelles les régions ultrapériphériques.

L'article 59 déroge également en faveur des régions ultrapériphériques, et des territoires d'Outre-mer des Etats membres, au principe de la concentration thématique pour les objectifs d'environnement et de climat.

L'Annexe II fixe des taux de soutien de 75 % du montant des investissements admissibles dans les régions ultrapériphériques ainsi que des investissements dans le secteur forestier de ces régions.

3. Dans la sphère de la réforme de la Politique Agricole Commune, les Règlements réformés en 2013 ont confirmé les Programmes Spécifiques à l'Eloignement et l'Insularité¹⁵

Les programmes POSEI restent axés sur leurs objectifs traditionnels de garantir l'approvisionnement des régions ultrapériphériques en produits agricoles essentiels, de

pallier les surcoûts induits par l'ultra périphéricité de ces régions – notamment en exonérant les importations de certains produits agricoles des pays tiers des droits d'importation applicables et en soutenant les importations à l'intérieur de l'UE –, et d'organiser le soutien aux filières traditionnelles pour maintenir leur compétitivité sur le marché de l'Union face à la concurrence des pays tiers – en autorisant en particulier les aides d'Etat au fonctionnement dans le secteur de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles afin d'alléger les contraintes spécifiques de la production agricole des régions ultrapériphériques. Ces programmes organisent également le soutien et les marchés de produits traditionnels tels que le sucre, le lait, la banane.

La modernisation et la diversification des productions constituent un enjeu, de même que l'efficacité des systèmes de gestion. Ces programmes ont fait l'objet d'une consultation publique en 2013. Une évaluation externe du régime devrait être lancée prochainement, suivie d'une étude d'impact, qui pourraient, le cas échéant, déboucher sur des adaptations du régime légal actuel.

4. L'adoption – le 15 mai 2014 – du Règlement relatif au Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche (FEAMP)¹⁶ comprend parmi ses bases légales celle de l'article 349 TFUE et confirme des dispositions spécifiques pour les régions ultrapériphériques

Les considérants (11) et (12) présentent l'élargissement de la gestion partagée (et l'intégration dans les mécanismes de ce Fonds) à la transformation, la commercialisation et la compensation dans les régions ultrapériphériques.

Les considérants (64) et (65) motivent le soutien accordé pour compenser les surcoûts liés à la pêche, l'élevage, la transformation et l'écoulement qui grèvent certains produits de la pêche et de l'aquaculture provenant des régions ultrapériphériques, en se référant à la nécessité

¹⁴ Règlement (UE) N° 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) N° 1698/2005 du Conseil (JO 2013 12 20 – L 347 – 487).

¹⁵ Règlement (UE) N° 228/2013 du Parlement européen et du Conseil du 13 mars 2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union et abrogeant le règlement (CE) N° 247/2006 du Conseil – JO 2013 03 20 L 78 – 23.

¹⁶ Règlement (UE) N° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant les règlements du Conseil (CE) N° 2328/2003, (CE) N° 861/2006, (CE) N° 1198/2006 et (CE) N° 791/2007 et le règlement (UE) N° 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil.

de préserver la viabilité économique des opérateurs de ces régions. Ce mécanisme de compensation existant depuis 1992 en faveur des régions ultrapériphériques (appelé également POSEI pêche) est exclusivement réservé à ces régions.

Les considérants (66) et (67) reprennent le principe de la détermination et de la modulation par les Etats membres des listes et quantités de produits de la pêche éligibles au bénéfice de la compensation dans la limite de l'enveloppe globale attribuée à chaque Etat membre et fixent le principe de la proportionnalité de la compensation à l'étendue des surcoûts découlant des handicaps des régions ultrapériphériques.

L'article 3(10) inclut de manière explicitement formulée les régions ultrapériphériques dans la « politique maritime intégrée » (PMI) de l'Union.

L'article 8(4) autorise explicitement et exclusivement pour les régions ultrapériphériques les aides au fonctionnement dans les secteurs de la production, de la transformation et de la commercialisation des produits de la pêche et de l'aquaculture, visant à alléger les contraintes spécifiques de ces régions et l'article 13(5) fixe le montant des allocations et la répartition budgétaire pour chaque région ultrapériphérique des ressources affectées à ce système de compensation.

L'article 38(2) autorise les régions ultrapériphériques exclusivement à prévoir des dispositifs de concentration de poissons ancrés (NB : type de pêche visant à attirer les poissons avec ce dispositif).

L'article 70 fixe les conditions, les modalités et les catégories d'opérations et d'opérateurs éligibles au régime de la compensation des surcoûts et l'article 71 détermine le calcul de la compensation versée aux opérateurs.

L'article 72 prescrit la notification à la Commission d'un plan de compensation par les Etats membres concernés et habilite la Commission à adopter des actes d'exécution afin de définir la structure du plan de compensation ainsi que des actes délégués établissant les critères de calcul des surcoûts.

L'article 73 autorise les aides d'Etat à la mise en œuvre des plans de compensation.

L'article 82 prévoit les mesures financées en gestion directe de la Politique Maritime Intégrée applicable notamment aux régions ultrapériphériques et l'Annexe I comprend une augmentation de 35 % pour les opérations situées dans des régions ultrapériphériques.

5. La réforme de la Politique commune de la Pêche adoptée en 2013 confirme les dispositions spécifiques à l'égard des régions ultrapériphériques¹⁷

En vue de protéger leurs activités de pêche, l'article 5 restreint l'accès aux eaux des régions ultrapériphériques à 100 milles marins de leurs lignes de base, en autorisant les Etats membres concernés, jusqu'au 31 décembre 2022, à limiter la pêche aux navires immatriculés dans les ports de ces territoires, confirmant cependant une exception pour les navires de l'Union pêchant traditionnellement dans ces eaux, pour autant que ces navires ne dépassent pas l'effort de pêche qui y est traditionnellement exercé.

Par ailleurs, l'article 43 crée un Conseil consultatif de pêche propre aux régions ultrapériphériques, scindé en 3 sections pour chacun des bassins maritimes : Atlantique Ouest, Atlantique Est, Océan Indien.

Le Règlement du 11 décembre 2013 a été amendé pour y introduire les dispositions applicables à Mayotte¹⁸ adoptées le 17 décembre 2013.

6. Le secteur fiscal et douanier s'illustre par des mesures dérogatoires en faveur des régions ultrapériphériques dont la plupart ont été récemment renouvelées

Les régimes fiscaux de l'octroi de mer et l'AIEM canarien¹⁹ nécessitent des autorisations explicites prenant la forme de Décisions du Conseil pour permettre les discriminations fiscales par voie de différentiels de taux, que ces régimes prévoient en faveur des productions locales des régions ultrapériphériques par rapport aux taux appliqués aux produits importés dans ces régions.

¹⁷ Règlement (UE) N° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) N° 1954/2003 et (CE) N° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) N° 2371/2002 et (CE) N° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil – JO L 354, 28.12.2013 – 22.

¹⁸ La version du règlement du 11 décembre 2013 ainsi consolidée est disponible dans EURLEX mais n'a pas été publiée dans le Journal officiel.

¹⁹ Décision n° 377/2014/UE du Conseil du 12 juin 2014 relative au régime de l'impôt AIEM applicable aux îles Canaries JO L 182 du 21/06/2014, p. 4-8.

Le caractère local ou régional de cet impôt n'est pas concerné par les décisions du Conseil, mais plutôt les différentiels de taux qui constitueraient des violations des principes et dispositions applicables au marché intérieur et à l'interdiction des discriminations fiscales, s'ils n'étaient pas explicitement autorisés par référence aux surcoûts encourus par les entreprises productrices des régions ultrapériphériques et par la démonstration de la proportionnalité de ces différentiels de taux par rapport à ces surcoûts²⁰.

Cette protection fiscale vise à atténuer les risques pesant sur le maintien d'une production locale endogène par référence aux surcoûts que cette production doit affronter du fait de sa localisation dans les régions ultrapériphériques.

Mayotte n'échappe pas à cette approche et s'illustre par des mesures transitoires de prorogation applicables jusqu'en décembre 2014²¹. Celles-ci pourraient être remplacées par un régime décennal applicable aux régions ultrapériphériques françaises en cours d'examen par la Commission européenne.

Les régimes fiscaux de l'octroi de mer et de l'AIEM ne sont pas les seules mesures fiscales dérogatoires pour les régions ultrapériphériques : des réductions de droit d'accises sont autorisées pour les alcools produits dans les régions ultrapériphériques. C'est ainsi que la France est autorisée à appliquer un taux réduit d'accises – de maximum 50 % par rapport au taux applicable – à un

quota équivalent à maximum 90 000 hectolitres d'alcool pur pour le rhum traditionnel produit dans les départements français et commercialisés sur le territoire hexagonal français. Cette autorisation a été renouvelée en décembre 2013²².

Les régions ultrapériphériques portugaises sont également autorisées à appliquer des taux réduits sur leur production de liqueurs et eaux de vie, en se limitant toutefois dans ce cas à la consommation locale. Cette autorisation a été renouvelée en juin 2014²³.

Dans le domaine douanier, retenons également les suspensions tarifaires applicables aux Canaries, Açores et Madère pour les produits industriels et pour les produits de la pêche. Ces régimes viennent également d'être renouvelés²⁴.

7. La lutte contre les changements climatiques s'accompagne d'une dérogation fondée sur les besoins spécifiques des régions ultrapériphériques en matière de transport

Pour « atténuer, voire éliminer, les problèmes d'accessibilité et de compétitivité auxquels sont confrontées les régions ultrapériphériques », le règlement du 16 avril 2014 contient une « dérogation applicable par anticipation de la mise en œuvre, d'ici 2020 » au système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté. Cette dérogation est applicable « aux vols reliant un aéroport situé dans une région ultrapériphérique – au sens de l'article 349 TFUE²⁵ – et un aéroport situé dans une

²⁰ – Décision du Conseil 2004/162/CE du 10 février 2004 relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'Outre-mer et prorogeant la décision 89/688/CEE – JO L 052, 2004 02 21 – 64.

– Décision du Conseil 448/2011/UE du 19 juillet 2011 modifiant la décision 2004/162/CE en ce qui concerne les produits pouvant bénéficier d'une exonération ou d'une réduction de l'octroi de mer – JO L 193 – 2011 07 23 – 1.

²¹ – Décision du Conseil 378/2014/UE du 12 juin 2014 modifiant la décision 2004/162/CE relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'Outre-mer quant à sa durée d'application – JO L 182 du 21/06/2014, p. 9-10 (applicable jusqu'en décembre 2014) et Décision 2014/162/UE du Conseil du 11 mars 2014 modifiant la décision 2004/162/CE en ce qui concerne son application à Mayotte à compter du 1^{er} janvier 2014 – JO L 89 du 25 mars 2014, p. 3-4.

²² – Décision du Conseil 189/2014/UE du 20 février 2014 autorisant la France à appliquer un taux réduit concernant certaines taxes indirectes sur le rhum « traditionnel » produit en Guadeloupe, en Guyane française, en Martinique et à La Réunion et abrogeant la décision 2007/659/CE – JO L 59 2014 02 28 – 1 (applicable jusqu'au 31 décembre 2020).

²³ – Décision du Conseil 376/2014/UE du 12 juin 2014 autorisant le Portugal à appliquer un taux d'accise réduit, dans la région autonome de Madère, au rhum et aux liqueurs qui y sont produits et consommés et, dans la région autonome des Açores, aux liqueurs et eaux-de-vie qui y sont produites et consommées JO L 182 du 21/06/2014 (applicable jusqu'au 31 décembre 2020).

²⁴ – Règlement (UE) N° 1386/2011 du Conseil du 19 décembre 2011 portant suspension temporaire des droits autonomes du tarif douanier commun lors de l'importation d'un certain nombre de produits industriels aux îles Canaries JO L 345 du 29/12/2011, p. 1-7 (applicable jusqu'au 31 décembre 2021).

– Règlement (UE) N° 973/2010 du Conseil du 25 octobre 2010 portant suspension, à titre temporaire, des droits autonomes du tarif douanier commun à l'importation de certains produits industriels dans les régions autonomes des Açores et de Madère JO L 285 du 30/10/2010, p. 4-8 (applicable jusque en novembre 2020).

– Règlement (UE) N° 1412/2013 du Conseil du 17 décembre 2013 portant ouverture et mode de gestion de contingents tarifaires autonomes de l'Union pour l'importation de certains produits de la pêche aux îles Canaries de 2014 à 2020 JO L 353 du 28/12/2013, p. 1-4.

²⁵ – La référence aux régions ultrapériphériques pour toutes les dispositions légales citées dans l'inventaire de cet article se réfère à l'article 349 TFUE, dans cet extrait cette référence est citée à titre d'exemple.

autre région de l'EEE pour chaque année civile du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2016. »²⁶

IV. CONCLUSIONS

Il n'était pas possible d'aborder de manière exhaustive et détaillée l'ensemble des dispositions légales et effets de l'appartenance à la catégorie des régions ultrapériphériques. La présentation qui précède a cependant tenté d'évoquer dans ses principales caractéristiques les effets de l'octroi du statut de région ultrapériphérique à Mayotte à partir du 1^{er} janvier 2014, à savoir :

4.1. L'applicabilité de l'intégralité du droit de l'UE, ce qui a conduit à l'identification et l'adoption par le Conseil européen et le Parlement européen de mesures transitoires postposant l'entrée en vigueur de certaines obligations de cet ensemble de normes ;

4.2. L'intégration de Mayotte dans la stratégie européenne développée à l'égard de ces régions, enrichie

sur le plan interinstitutionnel par les relations avec le Parlement européen, le Comité Economique et Social européen et le Comité des régions et dans le partenariat entre la Commission européenne, les Etats membres et les régions ultrapériphériques ;

4.3. L'applicabilité aux régions ultrapériphérique des mesures législatives spécifiques et/ou dérogatoires (dans une variété de politiques européennes) tenant compte de leur situation économique et sociale structurelle et en particulier des facteurs permanents de 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.

L'ensemble de ces mesures législatives et non législatives offre les composantes d'un statut unique et spécifique et la Commission européenne a accueilli avec enthousiasme l'accession de Mayotte au sein des régions ultrapériphériques.

²⁶ Règlement (UE) N° 421/2014 du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 modifiant la directive 2003/87/CE établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté, en vue de la mise en œuvre, d'ici 2020, d'une convention internationale portant application d'un mécanisme de marché mondial aux émissions de l'aviation internationale – JO L 129 du 30/04/2014 – 1.