



HAL
open science

L'Union européenne et la Guyane : l'intégration différenciée du droit de l'outre-mer européen

Didier Blanc

► **To cite this version:**

Didier Blanc. L'Union européenne et la Guyane : l'intégration différenciée du droit de l'outre-mer européen. Sociétés, cultures et politiques - Les cahiers des débats de l'Université, 2023, n°2, pp.101-110. hal-04499757

HAL Id: hal-04499757

<https://hal.science/hal-04499757v1>

Submitted on 11 Mar 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Didier Blanc
Professeur de droit public
Université Toulouse I Capitole

Les relations entre l'Union européenne et la Guyane sont marquées du sceau de la singularité à l'instar de celle avec la France hexagonale, ou européenne. En d'autres termes, en réponse à la spécificité guyanaise tenant dans son éloignement de l'espace continental européen, de son histoire, de son climat, de sa faible population, de son développement socio-économique et culturel, la loi lui a permis d'accéder au statut original de collectivité territoriale unique, quand dans le même temps, le droit de l'Union européenne assure une prise en compte de la situation unique dans l'Union de la Guyane. Ainsi que le fait observer T. Aoustin, la Guyane est le « seul territoire continental de cette organisation européenne en Amérique du Sud »¹. Sans être directement et juridiquement liées la différenciation accordée par le droit de l'Union doit être mis en parallèle avec les évolutions du droit interne dès lors qu'elles épousent des développements comparables.

Sans que le processus soit achevé la tendance est incontestablement à une meilleure prise en compte des spécificités de l'outre-mer européen, même s'il reste lié aux conceptions internes dont il n'est d'une certaine manière que la projection en ce sens que les Etats membres de l'Union possédant des territoires d'outre-mer sont attachés à la prise en compte de la situation de cette Europe hors d'Europe².

A l'origine de la construction communautaire, l'outre-mer européen est absent des débats. Le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) n'en pas fait mention, ce qui est naturel dès lors que l'outre-mer était pour l'essentiel, dépourvu de mines de charbon et d'une industrie sidérurgique. En revanche, les deux traités signés à Rome le 25 mars 1957 s'appliquent dans les territoires des Etats fondateurs, y compris quand ils sont situés hors de l'Europe géographique. Cela n'est pas fortuit, dès le Préambule il est indiqué que les Etats entendent « confirmer la solidarité qui lie l'Europe et les pays d'outre-mer, et désirent assurer le développement de leur prospérité, conformément aux principes de la Charte des Nations-Unies ». Sur cette base l'art. 227 § 2 et § 3 CEE pose un double régime d'une application sélective pour l'Algérie et les « départements français d'outre-mer » (DFOM) et, d'autre part, pour les « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM). Les rédacteurs des traités ont fait un choix éloigné du modèle de l'identité législative de la loi de 1946³ puisqu'une partie du Traité CEE s'applique dès l'entrée en vigueur du traité pour les DFOM (la libre circulation des marchandises, l'agriculture, la libération des services, les règles de concurrence, les mesures de sauvegarde prévues aux articles 108, 109 et 226 CEE). Tandis que pour les PTOM un régime spécial dit d'association interne est préféré ; l'association exclut par principe l'intégration,

¹ *Dictionnaire juridique des Outre-mer*, dir. G. Giraudeau et M. Maisonneuve, Lexisnexis, 2021, p. 257.

² V. D. Perrot, Les 60 ans du traité de Rome, l'Europe hors d'Europe, *Rev. UE*, 2017, décembre, n° 613, p. 625.

³ Loi n° 46-451 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Guyane française, JORF, 20 mars 1946, p. 2294. V. O. Dupéré, *Les sources juridiques de la départementalisation ultra-marine*, Institut Universitaire Varenne, coll. Kultura, 2017.

bien qu'elle puisse la préparer⁴. Il est prévu par la suite par l'article 227 CEE § 2 *in fine* que des dispositions particulières puissent être adoptées à la suite de décisions par le Conseil des ministres au bout d'un délai de deux ans, ce qu'il fera tout au long des années 1960 et 1970⁵. Ce régime d'application sélective s'explique principalement par l'éloignement du territoire du marché commun, centré sur une Union douanière, adossée à trois libertés de circulation (des travailleurs, des marchandises et des biens, des capitaux) et à une double liberté d'établissement et liberté de prestation de services.

A côté des dispositions des traités et du droit dérivé, comme souvent en matière européenne, le rôle du juge va être déterminant. Par un arrêt *Hansen* du 10 octobre 1978⁶, la Cour de justice des communautés européennes (CJCE) considère que l'intégralité du droit communautaire est applicable de plein droit dans les DFOM, depuis 1960, soit deux ans après le délai prévu à l'article 227 CEE § 2. Cet arrêt à la gloire posthume, ayant échappé à la doctrine, dit le peu d'intérêt pour un droit de l'outre-mer européen en construction. Il est vrai que le processus d'indépendance et le nombre limité de territoires concernés (le traité ne mentionnant que l'Algérie et les DOM) explique la faible mobilisation du Conseil plus attaché à mettre en place les règles générales du marché commun, sans compter des difficultés concernant un processus décisionnel grippé à partir de la crise de la chaise vide au milieu des années 1960.

Cet arrêt Hansen représente à sa façon une révolution copernicienne, là où la lecture dominante était que le champ d'application était étendu par le Conseil au bout de deux ans, la CJCE fait une interprétation littérale et inverse : « qu'après l'expiration de ce délai, les dispositions du traité et du droit dérivé doivent donc s'appliquer de plein droit aux DOM, en tant qu'ils font partie intégrante de la République française, étant cependant entendu qu'il reste toujours possible de prévoir ultérieurement des mesures spécifiques en vue de répondre aux besoins de ces territoires ». En contrepartie donc la CJCE met en avant « les plus larges possibilités de prévoir des dispositions particulières ». En raisonnant de la sorte, la CJCE s'inspire d'une certaine manière du principe de l'identité législative en considérant que les DFOM font partie intégrante de la France et doivent à ce titre relever de l'intégration européenne.

En refermant ainsi le régime de l'application sélective la CJCE ouvre la voie à une intégration différenciée (I) dont certains volets sont particulièrement illustrés par la Collectivité territoriale de Guyane (II).

I. L'intégration différenciée du droit de l'outre-mer européen

Le renversement de perspective opéré par l'arrêt Hansen va prospérer à la suite de l'adhésion de l'Espagne et du Portugal en 1986. L'Acte d'adhésion des deux Etats contient plusieurs textes mettant en œuvre des dispositions particulières visant pour l'Espagne, Les Canaries, et pour le Portugal Madère et Les Açores. Ainsi à la charnière des années 1980 et 1990 les DOM dont la Guyane, sont à la fois concernés par le droit commun du droit communautaire et par « les plus larges possibilités de

⁴ V. F. Rakotondrahaso, Pays et Territoires d'Outre-mer (PTOM), *Dictionnaire juridique des Outre-mer*, op. cit., p. 418 et s.

⁵ V. E. Jos et D. Perrot, *Les départements français d'outre-Mer et le droit de l'Union européenne*, Les grands textes, La documentation française, 2000, II partie, pp. 31-196.

⁶ CJCE, 10 octobre 1978, Hansen c. Hauptzollamt Flensburg, aff. 148/77, ECLI:EU:C:1978:173.

prévoir des dispositions particulières ». De sorte que cela annonce le régime à venir de l'intégration différenciée étant entendu que ces dispositions particulières visent le droit dérivé non le droit primaire. Le premier pave le chemin (A) conduisant le second (B) à la création du statut de régions ultrapériphériques (RUP).

A) La reconnaissance d'un régime spécifique par le droit dérivé

Parmi les textes de droit dérivé attestant d'une application différenciée, quatre grands domaines apparaissent : la Politique agricole commune (PAC), le secteur des transports, et en particulier les services aériens, la fiscalité et la politique de cohésion. Sans entrer dans le détail de dispositions vieilles de plus de 30 ans mais ayant survécu jusqu'à nos jours (*infra*), en matière de fiscalité, l'octroi de mer pourtant considéré comme une taxe d'effet équivalent contraire à la libre circulation des marchandises fait l'objet de la décision 89/688/CEE du Conseil du 22 décembre 1989 lui conférant une base européenne⁷. Simultanément durant cette période est mis en place un programme d'options spécifiques instituant à l'éloignement et à l'insularité des DOM » ou POSEIDOM⁸, présenté comme un programme-cadre cohérent relatif à tous les domaines communautaires intéressant ces territoires déclinés en POSEICAN pour les Canaries, et POSEIMA pour Madère et l'initiative communautaire REGIS (pour Régions isolés).

Pour autant, les esprits ne sont pas encore près à une inscription d'un régime spécifique dans les traités. A l'occasion de celui de Maastricht la déclaration n°26 relative aux régions ultrapériphériques de la Communauté affirme : « La Conférence reconnaît que les régions ultrapériphériques de la Communauté (départements français d'outre-mer, Açores et Madère et îles Canaries) subissent un retard structurel important aggravé par plusieurs phénomènes (grand éloignement, insularité, faible superficie, relief et climat difficile, dépendance économique vis-à-vis de quelques produits) dont la constance et le cumul portent lourdement préjudice à leur développement économique et social. Elle estime que, si les dispositions du traité instituant la Communauté européenne et du droit dérivé s'appliquent de plein droit aux régions ultrapériphériques, il reste possible d'adopter des mesures spécifiques en leur faveur, dans la mesure et aussi longtemps qu'il existe un besoin objectif de prendre de telles mesures en vue d'un développement économique et social de ces régions. Ces mesures doivent viser à la fois l'objectif de l'achèvement du marché intérieur et celui d'une reconnaissance de la réalité régionale en vue de permettre à ces régions de rattraper le niveau économique et social moyen de la Communauté ». Ainsi la notion de RUP fait son entrée dans le vocabulaire européen, mais elle se fait d'une certaine manière par la petite porte d'une déclaration annexée au traité sans valeur normative⁹.

L'étape va être franchie à la faveur de la révision des traités la plus proche : celle opérée par le traité d'Amsterdam.

⁷ Décision 89/688/CEE du Conseil du 22 décembre 1989, relative au régime de l'octroi de mer dans les départements français d'outre-mer, JOCE L 399 du 30 décembre 1989 p. 46. Sur cette question : F. Rakotondrahaso, Octroi de mer et départementalisation, in D. Blanc et F. Cafarelli, *1946-2016 : Soixante-dix ans de départementalisation ultra-marine : entre unité constitutionnelle et diversité législative dans la République*, Aix-Marseille, PUAM, coll. Droit d'outre-mer, 2018, p. 189 et s.

⁸ Décision du Conseil du 22 décembre 1989, POSEIDOM (89/687/CEE), JOCE L 399, 31 décembre 1989, p. 39.

⁹ La paternité de l'expression est en général attribuée à M. Mota Amaral, président de la région autonome des Açores de 1976 à 1995.

B) La reconnaissance du statut de régions ultrapériphériques par le droit primaire

Le traité d'Amsterdam marque l'acte de naissance des RUP selon les termes de l'article 299 TCE¹⁰ et avec elles l'intégration différenciée de l'outre-mer européen. Cette démarche ressemble à s'y méprendre à l'identité législative énoncée à l'article 73 de la Constitution¹¹. Au contraire de l'article 227 CEE, aucun domaine n'est mentionné et une logique comparable à l'identité législative transpire avec la recherche d'un équilibre entre identité (intégration) et l'altérité (différenciation), débouchant sur une expression aux allures d'oxymore : l'intégration différenciée.

Ce dispositif qui sert de point d'ancrage aux RUP a été clarifié et conforté par le traité de Lisbonne. Ainsi l'article 349 TFUE¹² apporte deux changements, d'une part le choix d'une liste énumérative est fait en lieu et place d'un renvoi à des catégories forgées par le droit interne¹³. Il en découle nécessairement l'indépendance entre le statut constitutionnel interne et européen. La contrepartie de cette constitutionnalisation des RUP tient dans la mobilité statutaire telle que prévue à l'article 355 §

¹⁰ « Les dispositions du présent traité sont applicables aux départements français d'outremer, aux Açores, à Madère et aux îles Canaries.

Toutefois, compte tenu de la situation économique et sociale structurelle des départements français d'outre-mer, 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, statuant à la majorité qualifiée 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 du présent traité à ces régions, y compris les politiques communes.

Le Conseil, en arrêtant les mesures visées au deuxième alinéa, tient compte des domaines tels que 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 la Communauté.

Le Conseil arrête les mesures visées au deuxième 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 communautaire, y compris le marché intérieur et les politiques communes ».

¹¹ V. F. Mélin-Soucramanien, « Les collectivités territoriales régies par l'article 73 », *Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, 2012, n° 35, p. 25 et s.

¹² « 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 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'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.

¹³ V. D. Perrot, « Les Régions ultrapériphériques françaises selon le Traité de Lisbonne », *RTDE*, 2009, n° 4, p. 732 et s.

6 TFUE¹⁴. Mayotte¹⁵ est ainsi devenue à partir du 1^{er} janvier 2014 une RUP, abandonnant le statut de PTOM tandis que Saint Barthélemy¹⁶ l'avait précédé en faisant le chemin inverse.

Ce changement statutaire a nourri la jurisprudence de la CJUE qui a nouveau un effet accélérateur s'agissant de la prise en compte de la spécificité de l'outre-mer européen. Par son arrêt rendu en grande chambre du 15 décembre 2015¹⁷, la Cour apporte plusieurs précisions dont d'une part le fait que la différenciation vaut aussi bien pour le droit primaire que pour le droit dérivé contrairement à la position défendue par la Commission et d'autre part le fait qu'elle est amenée à vérifier que le législateur européen prend bien en compte la « situation structurelle » du RUP. Ce lien de rattachement de la mesure spécifique envisagée avec des caractéristiques et contraintes particulières des régions ultrapériphériques suffit à fonder la différenciation ? Autrement dit, si la différenciation est généralisée valant aussi bien pour le droit primaire que pour le droit dérivé, elle doit être justifiée par la situation. Par ailleurs, la CJUE considère que les mesures d'adaptation ne se bornent pas à prendre en compte « la situation économique et sociale structurelle », mais peuvent aussi porter sur d'autres champs non expressément mentionnés comme l'environnement. Cette jurisprudence soulève néanmoins quelques difficultés tenant dans une potentielle limitation du rôle du Parlement européen puisque la législation adoptée est censée échapper à la procédure législative ordinaire et être soumise à la procédure législative spéciale¹⁸.

A partir de cette décision, la Commission¹⁹ et le Parlement européen²⁰ vont témoigner d'une attention renforcée à l'égard des RUP dont va bénéficier la Guyane.

II. L'intégration différenciée au prisme de la Guyane

Parmi les territoires ultramarins européens, la Guyane se distingue à maints égards. Située en Amérique du Sud, elle est la seule RUP continentale, au surplus, très vaste couvrant une superficie comparable à la région Nouvelle Aquitaine, plus de 90 % de son territoire est constitué d'une jungle équatoriale. Sa population avoisinant les 250 000 en fait le département le moins peuplé de France. Enfin, son PIB par habitant est nettement inférieur, à l'exception de Mayotte, aux autres RUP

¹⁴ « Le Conseil européen, sur initiative de l'État membre concerné, peut adopter une décision modifiant le statut à l'égard de l'Union d'un pays ou territoire danois, français ou néerlandais visé aux paragraphes 1 (RUP) et 2 (PTOM). Le Conseil européen statue à l'unanimité, après consultation de la Commission ».

¹⁵ Décision n° 2012/419/UE du 11 juill. 2012 modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de Mayotte, JOUE L 204, 31 juillet 2012, p. 131. V. H. Pongérard-Payet, « Les principales implications de l'octroi du statut de région ultrapériphérique au département de Mayotte », in D. Blanc et F. Cafarelli (dir.), *op. cit.*, p. 199.

¹⁶ Décision (2010/718/UE) du Conseil européen, du 29 octobre 2010, JOUE L 325, 9 décembre 2010, p. 1. V. L. Gard, « Quel statut européen pour la collectivité outre-mer de Saint-Martin ? », *AJDA*, 29 juin 2015, n°22, p. 1252 et s.

¹⁷ Parlement et Commission c/ Conseil, soutenu par Espagne, France et Portugal, aff. jtes C-132/14 à C-136/14, ECLI:EU:C:2015:813. Obs. D. Simon, *Europe*, 2016, Comm. 39, pp. 14-15 ; D. Perrot, « La première interprétation de l'article 349 TFUE par la CJUE », *Rev. UE*, 2017, n° 604, p. 40 et s.

¹⁸ V. D. Blanc, « L'Union européenne et ses outre-mer : quand l'exception devient commune », in E. Carpano et G. Marti (dir.), *L'exception en droit de l'Union européenne*, Rennes, PUR, coll. Droits européens, 2019, p. 267 et s.

¹⁹ Un partenariat stratégique renouvelé et renforcé avec les régions ultrapériphériques de l'Union européenne, COM(2017) 623 final, 24 octobre 2017. La communication du 23 mars 2020 COM(2020) 104 final est relative à la mise en œuvre de la précédente communication de 2017. Dans ce cadre, la Commission a lancé une consultation 8 juillet 2021 - 4 novembre 2021, pour qu'elle adapte le partenariat stratégique noué avec les régions ultrapériphériques de l'Union en fonction des nouvelles priorités de l'UE. En vue d'une Communication sur les Régions Ultrapériphériques comme partenaires clé d'une relance verte, numérique et équitable.

²⁰ Résolution du Parlement européen du 6 juillet 2017 sur la promotion de la cohésion et du développement dans les régions ultrapériphériques de l'Union: application de l'article 349 du traité FUE.

françaises²¹. Celle qu'on pourrait ainsi présenter comme une RUP aggravée a accueilli la 22^{ème} Conférence des Présidents des RUP, qui s'est tenue à Kourou, le 26 octobre 2017, en présence du Président de la République, M. Emmanuel Macron et du président de la Commission européenne, M. Jean-Claude Juncker. A cette occasion ont naturellement été rappelées l'intention portée aux RUP, qui s'agissant de la Guyane peut être doublement illustrée, par une fiscalité dérogatoire (A) et par une politique de cohésion, expression de la solidarité européenne. A chaque fois, l'intégration différenciée repose sur une différenciation normative emportant des effets financiers.

A) Une fiscalité dérogatoire

Figurant les plus anciennes taxes du système fiscal français existe l'octroi de mer est applicable pour la Guyane depuis 1878. A la suite de l'exigence de suppression entre toutes taxes douanières nécessaires à l'établissement du marché commun il est formé de deux volets²². D'une part, l'octroi de mer externe (OME) qui s'applique aux marchandises importées, sur la valeur en douane de ces marchandises. L'OME compense les surcoûts qui affectent la production locale par rapport au même produit importé. D'autre part, au titre de la non-discrimination entre produits importés et produits locaux, le droit communautaire a posé l'obligation de l'instauration d'un octroi de mer interne (OMI), au taux toutefois moins élevé que l'OME. Cet OMI s'applique aux livraisons de biens faites à titre onéreux par des personnes qui exercent des activités de production, l'assiette étant alors le prix de vente hors taxe de ces biens. Par conséquent, la production et la transformation locales sont concernées. Jusqu'à récemment, les livraisons à titre onéreux de biens meubles réalisées par les personnes dont le chiffre d'affaires annuel relatif à leur activité de production était supérieur à 300 000, en étaient exonérés. Ce seuil est récemment passé à 450 000 et entraîne une plus grande exonération, traduisant au passage une plus grande prise en compte de la spécificité ultramarine²³. De plus, certains secteurs locaux en sont exonérés comme l'agriculture ou le BTP, si bien que moins d'une centaine d'entreprises guyanaises sur des milliers est soumis à l'OMI. En revanche, les entreprises importatrices s'acquittent des deux octrois de mer, interne et externe.

Vient s'ajouter à l'octroi de mer un octroi de mer régional, qui a la même assiette que l'octroi de mer et dont les taux sont également votés par l'assemblée disposant des compétences régionales, en l'occurrence la Collectivité territoriale de Guyane (CTG). Toutefois, les taux de l'octroi de mer régional ne peuvent excéder 2,5 %. Cet octroi de mer régional est une ressource exclusive des régions d'outre-mer. Il est à noter que dans le contexte de la crise sanitaire, la CTG a décidé d'exonérations exceptionnelles lors de l'importation des matières premières nécessaires à la fabrication de visières de protection et de gels hydroalcooliques.

Cette ressource fiscale frappant à la fois les importations de marchandises et les activités de production en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion, a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2027 par la décision (UE) 2021/991 du Conseil du 7 juin 2021. Elle contient

²¹ Pour un horizon des données touchant la Guyane en particulier et les outre-mer français : J. Ch. Gay, *La France d'Outre-mer - Terres éparses, sociétés vivantes: Terres éparses, sociétés vivantes*, Economica, 2021.

²² V. Rapport n° 407 (2014-2015) de M. Éric DOLIGÉ, fait au nom de la commission des finances, sur le projet de loi modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer, déposé le 15 avril 2015.

²³ Décision (UE) 2021/991 du Conseil du 7 juin 2021 relative au régime de l'octroi de mer dans les régions ultrapériphériques françaises et modifiant la décision no 940/2014/UE, JOUE L 222, 21 juin 2021, p. 1

en annexe une liste de produits pour chaque territoire concerné, au total 635 produits sont mentionnés pour la Guyane.

Recettes pour la Guyane en 2017 172 millions d'euros, si bien que l'octroi de mer représente 50% de la fiscalité guyanaise et environ 40% des recettes des communes et de la CTG²⁴. Le taux moyen pratiqué est de l'ordre de 15 % en Guyane contre par exemple 7 % en Guadeloupe et en Martinique. L'absence d'alignement des taux d'octroi de mer a incité les importateurs à se faire livrer les biens frappés d'octroi de mer dans la région dans laquelle le taux est le plus faible et à les faire réexpédier dans leur région. Cette pratique est à l'origine de la décision n° 2018-750/751 QPC du 7 décembre 2018 au terme de laquelle le Conseil constitutionnel considère que le principe d'égalité devant la loi ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit. L'objectif de la loi étant de ne pas mettre d'obstacles au commerce entre outre-mer, des taux différents s'agissant de l'octroi de mer ne contreviennent pas au principe posé à l'article 6 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et du citoyen. Il reste que le Sénat propose d'harmoniser autant que possible les grilles de taux d'octroi de mer entre territoires géographiquement proches, notamment pour le marché unique antillais et la Guyane²⁵.

Au final, l'octroi de mer est une l'une des principales causes de la vie chère en outre-mer en général et en Guyane en particulier. Pesant sur les prix à la consommation il participe largement au financement des collectivités territoriales ultramarines. Ce choix politique ne doit rien au droit de l'Union, dont la pente vise au contraire sa suppression.

Autre élément spécifique en matière de fiscalité s'agissant de la Guyane, et sans exhaustivité, un taux réduit est permis pour les rhums produits en Guyane. Par une décision du 17 novembre 2017, l'Union européenne a relevé le volume de contingent annuel de rhum à fiscalité réduite à 144 000 HAP²⁶. Il s'agit d'une prise en compte supplémentaire de la spécificité guyanaise irriguant l'ensemble de la politique de cohésion de l'Union en Guyane.

B) La politique de cohésion de l'Union en Guyane.

La politique de cohésion est depuis 1988 l'objet d'une programmation financière pluri-annuelle. Or, nous sommes à la charnière de la période 2014-2020, lancée en réalité 2015- 2016 et prenant fin au 31 décembre 2022 et la période 2021-2027 dont la répartition des allocations financières touchant les diverses régions concernées n'est pas encore inconnue. C'est donc un pied dans le passé et dans le futur que cette politique doit être abordée. Le régime juridique de la politique de cohésion est adossé au Cadre financier pluriannuel couvrant la même période (CFP) et il convient de souligner que sur

²⁴ Rapport d'information n° 651 (2019-2020), fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mers sur les enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer en 2020, par Mme V. Lopez, MM. G. Roger et D. Théophile, 16 juillet 2020, p. 63. p. Le produit des impôts locaux et de l'impôt sur les sociétés est respectivement de 135 et de 31 millions.

²⁵ Idem, p. 67.

²⁶ Décision (UE) 2017/2152 du conseil du 15 novembre 2017 modifiant la décision n° 189/2014/UE 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, JOUE L 34, 21 novembre 2017, p. 1.

les 330 milliards d'euros alloués, les RUP bénéficient d'un financement supplémentaire de près de 2 milliards d'euros (1,9 alors que la Commission proposait 1,45 milliards d'euros).

Le cadre juridique gouvernant la période 2021-2027 est issu de l'importante réforme du 24 juin 2021. La Guyane est à titre principal concernée par le règlement 2021/1060 et 2021/1059²⁷. Le régime en vigueur pour les RUP est à grands traits le suivant. Initialement la Commission souhaitait que les investissements se concentrent sur des domaines prioritaires pour l'Union (numérique, environnement), investissement d'avenir. Cependant, alors qu'il existe des retards de développement dans certains RUP, la priorité n'est pas nécessairement dans le financement de projets innovants et au numérique. Des territoires encore confrontés à des retards structurels importants, notamment pour l'eau, les déchets, le transport. De même, les RUP échappent à la concentration thématique et à des exclusions par exemple en matière d'investissements dans les infrastructures aéroportuaires, ou d'investissements dans l'élimination des déchets par la mise en décharge. De plus, le taux de cofinancement demeure à 85 % pour les RUP alors la Commission proposait d'abaisser ce taux à 70 %. Enfin, la coopération territoriale européenne (CTE) fait désormais l'objet d'un volet spécifique pour la coopération faisant intervenir les régions ultrapériphériques (volet D) doté d'une enveloppe de 281 millions d'euros. Il est à préciser que les RUP sont aussi concernées par le fonds pour une transition juste bénéficiant de 17 milliards d'euros.

Concernant la période en cours de programmation sur les 4,9 milliards d'euros prévus pour les RUP françaises, la Guyane se voit attribuer 608,6 millions d'euros. Auxquels s'ajoute au titre de REACT-EU (acronyme de «Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe») liées au Covid-19 et finançant une relance économique verte, numérique et résiliente. L'enveloppe dédiée à la Guyane devrait avoisiner 130 millions d'euros. Ces moyens financiers sont alloués à des programmes opérationnels (PO) établis en fonction du cadre européen qui leur accorde une différenciation. Ainsi, depuis la programmation 2007-2013 une allocation spécifique RUP est versée au titre du FEDER. Cette allocation n'est pas soumise à concentration thématique, c'est à dire qu'elle ne doit pas se concentrer sur certains domaines jugés prioritaires par l'Union européenne. Les RUP peuvent ainsi affecter cette allocation où ils le souhaitent.

Quatre PO concernent la Guyane. 3 visent l'objectif 1 de la politique de cohésion : Investir dans la croissance et l'emploi (ICE). La gestion est assurée par la CTG dans le cadre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014, dite MAPTAM. Par exemple, le PO du Fonds Européen de Développement Régional (FEDER) couplé au Fonds Social Européen (FSE) pour la Guyane est doté de 391,2 millions d'euros de crédits européens pour la période 2014-2020 (300 pour 2007-2013). Il poursuit 10 axes prioritaires dont la Recherche, l'Innovation, l'Economie et reçoit une enveloppe de 86 millions d'euros, ou encore les surcoûts liés à l'ultrapériphéricité, doté de 52 millions d'euros. A ce titre l'aménagement de l'aéroport

²⁷ Règlement (UE) 2021/1060 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen plus, au Fonds de cohésion, au Fonds pour une transition juste et au Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture, et établissant les règles financières applicables à ces Fonds et au Fonds «Asile, migration et intégration», au Fonds pour la sécurité intérieure et à l'instrument de soutien financier à la gestion des frontières et à la politique des visas ; règlement (UE) 2021/1059 du Parlement européen et du Conseil du 24 juin 2021 portant dispositions particulières relatives à l'objectif «Coopération territoriale européenne» (Interreg) soutenu par le Fonds européen de développement régional et les instruments de financement extérieur, respectivement JOUE L 231, 30 juin 2021, p. 15 et p. 94.

de Maripasoula a pu bénéficier de 780 000 euros. C'est aussi dans ce cadre qu'est financé le Service militaire adapté (SMA de Guyane. Créé en 1961, il est dédié à l'insertion socioprofessionnelle des jeunes Guyanais âgés de 18 à 25 ans. La part de son budget de fonctionnement s'élevant à 6,5 M€ est assuré par le FEDER et le FSE.

On rencontre également un Programme de Développement Rural de la Guyane soutenu par le Fonds Européen Agricole et de Développement Rural (PDrg FeaDer) abondé à hauteur de 112 millions d'euros, étant au total doté de 180 millions d'euros. 4 grands axes d'intervention du PDRG/FEADER sont prévus : agriculture, maraîchage sous serres ; forêt/bois²⁸ ; équipements publics ruraux ; développement territorial.

Enfin, s'agissant de l'objectif II dédié à la coopération territoriale européenne, auquel est alloué environ 10% des fonds consacrés aux RUP. A ce titre, le Programme de Coopération Interreg Amazonie La Guyane (PCIA) ayant pour objet la coopération régionale avec le Brésil et le Surinam) dispose d'un financement pour 2014-2020 s'élevant à 15 millions d'euros²⁹. Ce programme Interreg cofinance des projets de coopération dans des domaines variés (économie, éducation, formation, culture et multilinguisme). Parmi les exemples significatifs de projets financés signalons pour conclure la mise en place d'un bac de plus grande capacité sur le Maroni pour assurer la liaison routière entre Saint-Laurent et Albin) et le projet de nouveau ferry qui reliera les berges de la Guyane à celles du Suriname. Une enveloppe de 3,5 millions de FEDER et 650 000€ de FED ont été injectées dans ce projet transfrontalier.

Ainsi, à n'en pas douter l'Europe participe de l'avenir de la Guyane et d'une certaine manière l'Europe est aussi guyanaise.

²⁸ Citons par exemple Aide aux entreprises de biomasse (Unité de biomasse bois à Saint-Georges de l'Oyapock, 2 millions d'euros.

²⁹ En hausse s'élevant à 13 millions d'euros pour la période 2007-2013.