

Contribution commune de la Conférence des Présidents de Régions ultrapériphériques (CPRUP) à la consultation publique de la Commission européenne sur la définition du marché en cause aux fins du droit de la concurrence de l'Union

HT.5789

Janvier 2023

Contexte

La Commission européenne mène depuis 2020 une analyse du marché et des limites du marché sur lequel les entreprises sont en concurrence. La question se pose notamment de la prise en compte et de l'évaluation des marchés géographiques dans un contexte de mondialisation et de concurrence des importations, du calcul des parts de marché et de la concurrence non tarifaire (y compris l'innovation).c

Descriptif des Régions ultrapériphériques

Les Régions ultrapériphériques de l'UE (RUP) sont répertoriées à l'article 355 al.1 du TFUE : Açores, Canaries, Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Madère, Martinique, Mayotte, Saint-Martin sont des îles de petite taille (dont quatre constituent des archipels), exceptée la Guyane dont le territoire – grand comme le Portugal- est localisé dans le continent sud-américain et enclavé dans la forêt amazonienne.

Les RUP évoluent dans des zones géographiques très éloignées du continent européen et connaissent une certaine forme d'isolement vis-à-vis du marché intérieur et une sensibilité spécifique sur la question de l'approvisionnement (disponibilité, délais), et des coûts de transport. Certaines ont pour seul voisinage proche, des pays tiers de l'UE moins avancés ou en voie de développement, ou des pays émergents, avec lesquels l'UE conclut par ailleurs des accords commerciaux de libre-échange.

Le statut des RUP est reconnu à l'article 349 du TFUE : *« 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 ».*

Ainsi, le droit primaire européen identifie plusieurs caractéristiques des RUP dont le cumul et la



combinaison, d'un point de vue strictement économique et social, constituent des contraintes structurelles permanentes pour lesquelles des mesures spécifiques peuvent être adoptées.

A ces contraintes structurelles, s'ajoutent des contraintes conjoncturelles fortes qui accentuent leur vulnérabilité. Les crises, qui se multiplient ces dernières années et notamment depuis 2008 (sanitaire, climatique, énergétique principalement, avec des retombées sociales), créent une onde de choc massive qui malmène la recherche constante d'attractivité des marchés des RUP, entraîne de graves répercussions sur leur accessibilité et pénalise la poursuite des activités économiques dans les RUP.

Principaux indicateurs

	Nombre de marchés	Distance RUP-Etat d'appartenan ce (Km)	Population (Hab.) Eurostat 2021	Superficie (Km2)	Entreprises (Nombre)	Taux de chômage (%) Eurostat 2021	Index PIB/hab. (pps) (UE = 100) (%) Eurostat 2020
Açores - PT	9	1 445	242 201	2 322	28 132 (2020 – INE PT ¹)	7,2 (17,2 jeunes)	67% (68% en 2000)
Canaries - ES	7	1 802	2 244 369	7 447	151 846 (2022 – DIRCE ²)	23,2 (39,5 jeunes)	62% (95% en 2000)
Guadeloupe - FR	4	6 758	408 142	1 685	34 526 (2021 – CCI ³ Guadeloupe)	17,1 (35,3 jeunes)	69% (69% en 2000)
Guyane - FR	1	7 181	290 528	83 751	16 933 (2020 – INSEE ⁴)	14,6 (27,6 jeunes)	46% (57% en 2000)
La Réunion - FR	1	9 373	866 181	2 512	46 400 (2020 – INSEE)	17,9 (34,1 jeunes)	68% (64 % en 2000)
Madère - PT	2	993	253 923	802	28 905 (2020 – INE PT)	7,9 (21,1 jeunes)	68% (76 % en 2000)
Martinique - FR	1	6 845	364 508	1 128	43 675 (2021 – INSEE)	12,8 (31 jeunes)	76% (67 % en 2000)
Mayotte - FR	1	8 043	288 348	367	12 508 (2019 – INSEE)	27,8 (43 jeunes)	30% (18 % en 2000)
Saint-Martin - FR	1	6 730	32 358	53	8 887 (2021 – CCI SM) ⁵	32,9 (52 jeunes en 2018)	60% en 2014 (n/a en 2000)

¹ Instituto Nacional de Estatística - Portugal

² Répertoire Régional des entreprises, Instituto Nacional de Estadística - España

³ Chambre de Commerce et d'Industrie Îles de Guadeloupe, FR

⁴ Institut national de statistiques - France

⁵ Chambre de Commerce et d'Industrie Saint-Martin, FR



C'est ainsi qu'à l'exception de Açores, La Réunion, Martinique et Mayotte qui connaissent une légère hausse de leur PIB entre 2000 et 2020, le PIB/par habitant n'a cessé de diminuer dans les RUP sur les vingt dernières années par rapport à la moyenne de l'UE. Il reste dans toutes les RUP, structurellement inférieur à celui observé dans l'ensemble du territoire de l'État membre dont elles relèvent. Dans certains cas comme aux Canaries, en Guyane et à Madère, le recul est particulièrement significatif. Le PIB/habitant de Guadeloupe stagne sur la même période. [*Perte de 27 points de PIB pour l'ensemble des RUP*].

En ce sens, la question de la définition du marché pour les RUP apparaît donc comme indissociable du fonctionnement efficace de leur économie, qui passe nécessairement par une amélioration de leur accessibilité, le renforcement de la compétitivité de leurs entreprises et par une réelle mise en cohérence des politiques internes et externes de l'UE.

Cette question emporte également des conséquences sur la dimension humaine dans les RUP, conditionnant non seulement la création de nouveaux emplois dans des régions parmi les plus touchées au sein de l'UE par le chômage, notamment des jeunes, mais aussi la perte d'attractivité de leur marché en termes d'emplois. Pour attirer les jeunes talents et enrayer la fuite des cerveaux, les RUP ont besoin de renforcer l'attractivité de leurs marchés, en misant sur le développement de débouchés dans tous les secteurs d'activité clés.

La Conférence demande que les singularités des marchés des RUP, telles que reconnues à l'article 349 TFUE, soient dûment prises en compte par la Commission dans les processus de définition des marchés. En ce sens, il s'avère nécessaire de prendre en compte les contraintes et particularités des RUP, qui entravent le bon fonctionnement de leurs marchés respectifs. **Il faudrait notamment ajouter une mention dans la section 3.3 « Preuves utilisées pour définir les marchés géographiques » de la proposition de la Commission, plus précisément dans les points concernant les « Barrières et coûts liés à l'offre aux clients sur différents territoires » (paragraphe 71 et 72) et dans ceux concernant les « Facteurs liés à la distance, coûts de transport et zones de chalandise » (paragraphe 73 et 74).**

La complexité de la définition de marché de référence dans l'ultrapériphérie mérite une réflexion approfondie, afin de garantir que certains angles-morts des politiques européennes ne freinent pas la compétitivité et la création d'emplois dans les RUP.

Sur la base du constat déjà établi par Pedro SOLBES MIRA, ancien Commissaire européen, selon lequel « *l'éloignement par rapport au reste du territoire de l'UE, les surcoûts qui y sont associés et, dans le cas des archipels, les coûts induits par la double insularité, représentent la barrière la plus importante à la libre circulation des biens et des personnes en provenance des RUP* » et estimant dès lors que, « *la **fiction** du marché unique et la **réalité** de la discontinuité territoriale paraissent difficiles à combiner* »⁶, il importe de veiller à ce que les différentes politiques

⁶ Les RUP Européennes dans le marché unique: Le rayonnement de l'UE dans le monde, 12 octobre 2011



européennes tiennent compte de ce manque d'accessibilité qui impacte, entre autres, le jeu de la concurrence qui pèse sur les entreprises implantées dans les RUP. Ainsi, il importe aussi de tenir compte de son impact sur la politique sociale, la politique énergétique, la politique commune des transports et la politique commerciale commune.

La Commission européenne doit intégrer dans ses analyses des questions centrales, et notamment : 1/ les dessertes aérienne et maritime et le renchérissement de leurs coûts (qui conditionnent les activités économiques dans les RUP, leur compétitivité et pèsent sur les prix), 2/ le manque d'attractivité des marchés des RUP réputés peu intéressants en raison des contraintes structurelles énumérées à l'article 349 du TFUE, 3/ l'inexistence sur place d'activités ou de certains secteurs d'activité structurants.

La Conférence invite donc la Commission à intégrer dans l'évolution de la définition de marché, les situations particulières des RUP ci-dessous :

- La grande fragilité du tissu économique des RUP composé majoritairement de micro-entreprises et extrêmement dépendant des connexions aériennes et maritimes pour leur approvisionnement, les échanges et le tourisme (intrants, circulation des personnes, des marchandises et des services) ;
- L'absence de masse critique suffisante ou le degré d'exposition aux chaînes de valeur mondiales qui restent des obstacles significatifs qui obèrent les capacités des entreprises ou de secteurs comme la recherche et l'innovation ;
- La rareté des capitaux, qui limite l'entrée de nouvelles entreprises et réduit la concurrence potentielle ;
- Le fait que les marchés des RUP restent peu attractifs pour la localisation des investissements externes, généralement en raison de la faiblesse des débouchés et d'un certain manque d'avantages compétitifs ;
- Le faible déploiement du e-commerce dans les RUP, qui pénalise les consommateurs des RUP par rapport à ceux du continent européen ;
- L'importance de développer des activités économiques afin de garantir une certaine autonomie compte tenu de leur éloignement et leur isolement par rapport à l'UE (autonomie énergétique, sécurité alimentaire, valorisation de la production locale, etc.) ;
- La possibilité de voir les entreprises implantées dans les RUP délocaliser leurs activités sur les marchés de proximité (qui sont dans une grande majorité les États tiers de l'UE à bas coût de main d'œuvre), ou recourir à des prestations de services, dont les conditions sont plus



favorables à l'international, augmentant ainsi une forme de dépendance au détriment de l'autonomie stratégique ;

- La prise en compte du jeu faussé de la concurrence au regard des marchés internationaux voisins des RUP.

L'impact purement local des aides publiques sur des marchés très éloignés du grand marché européen continental mérite d'être appliqué dans ces cas où l'aide publique n'affecte pas les échanges intra européens. En effet, le critère d'altération des échanges intra-européens comme prévu à l'article 107, paragraphe 1, du TFUE n'est pas rempli notamment lorsque les entreprises fournissent des biens et des services sur le seul marché local compte tenu de l'isolement du marché, et donc sur une zone limitée. De même, l'effet de l'aide reste marginal en ce qui concerne les conditions d'investissement et d'établissement transfrontaliers, en raison du très grand éloignement du grand marché européen et du manque d'attractivité manifeste du marché local pour les investissements européens. A cet égard, la Conférence des Présidents des RUP a mis en évidence, de manière constante, l'importance « *d'une approche différenciée pour ces Régions en ce qui concerne le critère de la modification des échanges, basée sur le concept d'aide à "impact purement local", puisque le risque de distorsion de concurrence causé par les aides accordées aux RUP est très marginal* ».

Par ailleurs, l'OCDE développe une analyse économique qui démontre que la distance et l'éloignement du marché de référence constituent un désavantage qui empêche les économies d'échelle, le développement d'externalités et les effets d'agglomération. Elle explique dans une publication⁷ comment la distance exerce une influence sur les économies d'échelle internes et externes. Ainsi, « *quand l'éloignement géographique est très important, le potentiel de productivité du travail d'une économie est moindre* ».

Dans la littérature économique, Redding et Venables (2002) ont étudié⁸ ce type d'effet ; ils soulignent que les territoires éloignés ont naturellement un accès restreint aux marchés, tant pour la vente de leurs produits, que pour l'acquisition de facteurs de production et d'autres biens intermédiaires.

Ces éléments méritent d'être pris en compte par la Commission européenne.

Cas de figure : le domaine de l'énergie

S'agissant du marché intérieur de l'électricité, la directive (UE) n°2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 établit des mesures spécifiques pour les systèmes

⁷ Revue économique de l'OCDE n° 42, 2006 « La distance joue-t-elle un grand rôle ? L'effet de l'isolement géographique sur les niveaux de productivité »

⁸ Redding, S et A.J. Venables (2002), « The Economics of Isolation and Distance », Nordic Journal of Political Economy, 28, Conference Volume, n° 2, pp. 93-108



énergétiques des RUP, classées « zones non interconnectées » (ZNI). Les règles de concurrence doivent tenir compte de cette dimension et prévoir une évolution du cadre des aides d'État pour répondre à plusieurs problématiques qui se révèlent avec les conséquences sur l'UE de la guerre en Ukraine et les réponses qu'apportent l'UE pour y faire face. Ainsi, et dans les RUP, il n'y a pas de marché de l'électricité, les tarifs d'achats sont administrés et le prix de vente d'électricité fait l'objet d'une péréquation tarifaire. La situation de ZNI place les RUP en situation d'extrême vulnérabilité en temps de crise, notamment au regard des ruptures d'approvisionnement en carburant (importé par voie maritime pour la production d'une grande partie de l'électricité) et de l'augmentation excessive du coût du fret maritime, avérée depuis le début de la crise sanitaire. Comme en Europe, les populations des RUP restent confrontées à des risques majeurs dans le domaine de l'énergie. Ces risques sont : la hausse des tarifs de l'énergie, une qualité dégradée voire une interruption de la fourniture du service essentiel de l'énergie (perte de régularité du service en réseau). Cet exposé justifie que la notion de marché de l'énergie puisse évoluer, notamment par des adaptations de la législation de concurrence. Un cadre approprié des aides d'État dans le secteur de l'énergie qui tienne dûment compte des marchés des RUP par exemple, pourrait contribuer à l'accélération des investissements attendus pour le développement des énergies renouvelables.

Les marchés des RUP se situent à la jonction des politiques internes et externes de l'UE. Cette particularité appelle à ce que la Commission européenne apprécie la capacité réelle des entreprises à exercer non seulement sur le marché intra-européen, mais aussi en tenant compte des concurrents immédiats issus de leur environnement régional. Ceci implique une mise en lien forte des politiques internes et externes de l'Union et, parallèlement, des volets interne et externe du marché unique. En ce sens le tout récent règlement (UE) n° 2022-2560 du 14 décembre 2022 relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur va dans le bon sens. Des efforts doivent donc être poursuivis dans la prise en compte des spécificités des RUP et de leur localisation pour parvenir à une plus grande cohérence entre les volets internes et externes des politiques de l'UE dans la définition de marché.

La compétition à l'échelle mondiale évolue rapidement, notamment au gré des crises conjoncturelles qui surviennent. Les soutiens dont bénéficient les acteurs qui sont en dehors de l'UE, renforcent les situations de concurrence déloyale auxquelles les entreprises des RUP sont confrontées et justifient que le droit de la concurrence soit modernisé pour en tenir dûment compte. L'idée est de mettre en place un cadre qui préserve les marchés des RUP et ne fragilise pas leurs entreprises.

L'utilisation adéquate et systématique de l'article 349 du TFUE permettrait d'éviter, à titre d'exemple, des distorsions de concurrence provoquées par des divergences entre les normes (sociales, environnementales) relevant de la réglementation sur le marché unique et les réglementations qui sont appliquées dans les pays et territoires voisins. De même, elle éviterait la proposition de réglementations affectant potentiellement les RUP, sans les avoir assorties



d'études d'impact rigoureuses.

Cas de figure : transferts transfrontaliers de déchets

*Le fait que la convention de Bâle interdise l'exportation de certains déchets vers les pays en développement fait obstacle à la mise en place, conjointement avec les pays tiers et territoires voisins des RUP, **d'opportunités économiques d'avenir** dans le cadre de stratégies régionales de traitement, de valorisation et d'élimination des déchets.*

Par ailleurs, certains secteurs d'activité économique, comme ceux relatifs au transport aérien et maritime, nécessitent d'élargir le spectre des analyses poursuivies limitées au seul marché intérieur de l'UE. Toute mesure relevant du droit de la concurrence et décidée dans ce seul périmètre, est insuffisante dès lors qu'il existe un risque de compromettre le positionnement d'une compagnie aérienne ou maritime opérant dans les RUP, et par voie de conséquence, leur désenclavement. La situation des marchés internationaux, pertinents pour chacune des RUP, modifie le jeu de la concurrence qui s'exerce sur leurs marchés et nécessite donc d'être prise en compte.

L'objectif qui sous-tend la définition du marché des produits et du marché géographique en cause est d'identifier les concurrents réels qui pèsent sur les décisions commerciales des entreprises concernées (telles que les décisions en matière de fixation des prix).