

Révision de la stratégie européenne en faveur des régions ultrapériphériques (RUP)

Contribution de la CPME

COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

La Confédération des Petites et Moyennes Entreprises (CPME) salue l'intention de la Commission européenne de réviser la stratégie européenne en faveur des RUP. Pour rappel, les petites et moyennes entreprises représentent plus de 95% du tissu économique des RUP françaises.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022 a aggravé les conséquences de la pandémie de Covid-19 dans les régions ultrapériphériques (RUP) notamment :

- La hausse des taux de chômage, particulièrement chez les jeunes,
- La hausse de l'inflation avec l'augmentation du prix du carburant, du fret maritime, des denrées alimentaires, des engrais et de certaines matières premières.

Par ailleurs, en raison du contexte international actuel, les RUP sont confrontées à des pénuries de main-d'œuvre et de matières premières ainsi qu'à une hausse généralisée des prix. Dans ce contexte instable, les RUP se trouvent exposées à des vulnérabilités structurelles amplifiées, rendant indispensable une stratégie européenne renouvelée et ambitieuse.

La CPME alerte néanmoins sur le risque de déconnexion de cette nouvelle stratégie dans l'hypothèse où elle serait pensée sans corrélation avec le prochain cadre financier pluriannuel (CFP) 2028-2034. Tout plan d'action doit en effet reposer sur un financement prévisible et pérenne. Malheureusement l'architecture du Cadre Financier Pluriannuel 2028-2034, proposée par la Commission européenne, annonce des changements inquiétants sur la PAC et sur la politique de cohésion renationalisées sous couvert de simplification, de flexibilité et d'efficacité. Ces orientations ne sont pas acceptables.

COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES

I. Renforcer les instruments financiers dédiés aux RUP

Le projet du prochain CFP propose de constituer une méga-enveloppe (Plans de partenariat régional et national) dotée de 865 milliards d'euros. Ce super-fonds financerait les politiques traditionnelles de l'Europe, à savoir la politique agricole, le soutien industriel et la politique de cohésion. Serait confiée à la responsabilité des Etats-membres une dotation budgétaire qu'elles administreraient assez librement en fonction des priorités nationales. **D'après les premières évaluations, cette renationalisation s'accompagnerait d'une baisse des crédits RUP à hauteur de 20%.**

Ce CFP entraînerait la suppression des règlements européens comportant des dispositions budgétaires. Parmi eux, le règlement POSEI n°228/2013 dont la disparition signifierait la fin d'une politique européenne différenciée. Il contreviendrait alors à l'article 349 du TFUE disposant l'obligation, et non la simple faculté, d'adapter le droit européen aux spécificités des RUP.

Mesures opérationnelles

- Compte-tenu de leur montant relativement modeste, les programmes POSEI, FEADER et FEDER-FSE+ RUP doivent être gérés par Bruxelles, à l'image des réserves de crise. Fixés pour sept ans, les crédits d'engagement européens permettront aux RUP de bénéficier d'une prévisibilité indispensable pour l'emploi et l'investissement et impossible en cas de renationalisation.
- Maintien des dispositifs existants pendant la période de programmation 2021-2027 et augmentation des montants alloués pour la période 2028-2034
- Maintien du taux de cofinancement majoré
- Maintien du POSEI en tant qu'instrument autonome afin de garantir la sécurité alimentaire
- Le POSEI doit être renforcé avec la création d'un bonus logistique pour les circuits courts, les exportations régionales et les coopérations Sud-Sud. Ce bonus permettrait de participer à l'autonomie alimentaire alors que le taux de dépendance alimentaire des RUP françaises dépasse 78%. Dans un contexte géopolitique incertain, la souveraineté alimentaire est une nécessité vitale.
- Faciliter l'exportation des productions RUP et leur accès au marché européen via un dispositif de labellisation « produit RUP » valorisant la qualité sociale et environnementale des modes de production

II. Renforcer une approche territorialisée conformément au TFUE

Les RUP font partie intégrante de l'UE et sont assujetties au droit européen, au même titre que les autres régions européennes. Toutefois, leur statut de RUP leur ouvre la possibilité d'un traitement différencié dans l'application du droit de l'Union avec l'article 349 du TFUE. Il importe que ce fondement juridique soit mobilisé de manière systématique afin d'éviter que des normes européennes conçues pour le continent, ne génèrent des effets disproportionnés dans les RUP.

A. Systématiser le « réflexe RUP » dans l'élaboration des politiques publiques européennes

Comme le relève Jean-François Hoarau, professeur des universités en sciences économiques et président de l'université de La Réunion, les effets de taille de marché imposent aux RUP des surcoûts à l'activité de production, ainsi qu'une moindre productivité, ce qui se traduit nécessairement par des prix plus élevés à la consommation, d'autant plus élevés que la plupart des secteurs d'activité sont en situation de monopole ou d'oligopole. Les RUP sont également particulièrement vulnérables aux effets du changement climatique dont la gestion préventive ou corrective peut s'avérer coûteuse pour les entreprises (respect de normes, frais d'assurance plus élevés). Ces intempéries impactent également les filières agricoles et peuvent engendrer une flambée des prix.

Le Mécanisme d'Ajustement Carbone aux Frontières (MACF/CBAM) instauré par le règlement (UE) 2023/956 est l'illustration d'un dispositif vertueux mais comportant des effets délétères pour les économies RUP. Ce règlement, entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2026, vise à taxer les produits issus de pays tiers et importés sur le territoire douanier de l'UE. Pensé pour protéger l'industrie européenne continentale, il n'a fait l'objet d'aucune étude d'impact RUP préalable. Il en résulte des surcoûts spécifiques et insoutenables pour les filières industrielles des RUP.

Pour la filière ciment, le MACF entraînerait une hausse progressive du coût estimée à 1,5% en 2026, pour atteindre plus de 60% en 2030. Le MACF entraînerait une dépendance totale aux importations lointaines pour les RUP perçues comme des marchés secondaires par les fournisseurs européens. S'ensuivront des difficultés d'approvisionnement patentes et une augmentation des émissions de CO₂ liés au transport. Ces surcoûts induits par le MACF pourraient compromettre la viabilité des projets de logements et d'infrastructures, avec des conséquences immédiates sur l'emploi et un risque réel d'instabilité sociale.

Pour l'agriculture, la hausse des prix des engrais entraînerait une réduction des fertilisations, une baisse des rendements et une perte de souveraineté alimentaire, comme l'a montré la flambée des cours de l'azote.

Mesures opérationnelles

- Chaque acte européen et négociation commerciale avec un pays tiers doit intégrer une clause d'évaluation de son impact économique sur les RUP, avec une obligation d'adaptation en cas d'effets contreproductifs.
- Introduire un test PME RUP afin d'expérimenter une nouvelle norme dans une petite ou moyenne entreprise avant son adoption, afin de vérifier sa faisabilité concrète. Cela permet d'adapter la réglementation en amont pour éviter des contraintes excessives ou inapplicables aux TPE-PME.

B. Veiller à la bonne application de l'article 349 du TFUE

Dans sa stratégie pour les RUP de 2022 intitulée « Donner la priorité aux citoyens, assurer une croissance durable et inclusive, libérer le potentiel des régions ultrapériphériques de l'Union », la Commission européenne a formalisé son engagement de recourir systématiquement à l'article 349 du TFUE dans l'élaboration de ses textes normatifs ou l'application de ses politiques. La CPME déplore cependant le manque d'utilisation.

A l'image de l'exemption du marquage CE sur les matériaux de construction, les dispositifs spécifiques des RUP doivent par conséquent être consolidés pour renforcer la compétitivité régionale. L'arrêt rendu par la grande chambre de la CJUE le 15 décembre 2015 dit « arrêt Mayotte », offre d'ailleurs la possibilité d'une lecture large et ne restreint pas l'application à une certaine catégorie d'actes.

Mesures opérationnelles

- Conformément à son rôle de gardienne des traités, la Commission, par l'intermédiaire de l'unité RUP de la DG REGIO, doit veiller à la bonne application de l'article 349 et envisager la création d'une direction à part entière en lien direct avec des « référents RUP » dans les autres directions générales.
- A l'instar du Comité spécial agriculture, le Conseil pourrait instaurer un Comité spécifique « RUP » dont l'objectif serait de veiller à l'intégration des priorités et des réalités des RUP dans les diverses initiatives et législations européennes.
- En outre, nous suggérons la création d'un poste de « rapporteur permanent RUP » pour renforcer la surveillance qu'exerce le Parlement européen sur la bonne application de l'article 349 du TFUE dans les politiques publiques européennes.
- Il convient de créer un Forum annuel des économies RUP réunissant entreprises, clusters, institutions européennes et banques publiques et l'adosser à la conférence des présidents des RUP, afin de structurer les alliances économiques inter-RUP. En effet, les économies RUP souffrent d'isolement mais présentent des complémentarités sectorielles (transformation agroalimentaire, écoconstruction, tourisme, numérique, artisanat).

C. Adapter le RGEC aux spécificités RUP

La révision du Règlement général d'exemption par catégories (RGEC) constitue un enjeu majeur pour l'avenir du développement économique des RUP.

a. Maintenir l'article 15 dans le prochain RGEC révisé

Par le règlement modificatif adopté le 14 juin 2017, la réforme du RGEC a permis :

- Un cadre juridique clair, sécurisé et prévisible pour les autorités nationales ;
- Des règles stables pour les opérateurs économiques ;
- Une réduction de la charge administrative pour la Commission européenne, sans fragiliser les principes du droit de la concurrence et des articles 107 à 109 du TFUE.

L'architecture actuelle, fondée sur l'article 15 du RGEC, a ainsi facilité la politique économique des États membres vis-à-vis de leurs RUP, contribuant à sécuriser l'environnement des entreprises et à compenser partiellement les surcoûts structurels.

Mesure opérationnelle

- Les dispositions de l'article 15 doivent être maintenues en l'état, celles-ci ayant participé à la simplification des procédures et à la réduction des charges administratives.

b. Elargir la notion d'investissement initial afin de tenir compte des spécificités des RUP

Le RGEC définit l'« investissement initial » comme la création d'un établissement, son extension, sa diversification ou le changement fondamental de son processus de production. Sont exclus les remplacements ou renouvellements d'équipements, or dans les RUP, l'environnement naturel et climatique (humidité, salinité, cyclones, séismes) entraîne une usure accélérée des bâtiments, des infrastructures hôtelières, des machines industrielles ou agricoles. Un hôtel ou une usine doit remplacer ses équipements plus fréquemment qu'en Europe continentale, non pour diversifier son activité, mais pour continuer à exister.

Mesure opérationnelle

- Il convient d'intégrer explicitement dans le RGEC, pour les RUP, l'éligibilité des investissements de renouvellement et remplacement répondant à certains critères.

D. Simplifier l'accès aux fonds européens

Les programmes européens (INTERREG, FEDER, Horizon Europe, LIFE...) doivent sortir d'une approche trop institutionnelle pour mieux intégrer les TPE et PME. Les entreprises doivent disposer d'une information exhaustive sur leur éligibilité aux programmes européens, trop souvent réduits aux FEDER et INTERREG.

A défaut d'un accompagnement adapté, les fonds mobilisables par les acteurs économiques des RUP sont aujourd'hui sous-exploités. Des mesures d'accompagnement palliant cette méconnaissance doivent être pensées – en concertation avec les acteurs concernés – pour utiliser de manière optimale les enveloppes disponibles.

Mesures opérationnelles

- Dans ce but, il convient ainsi de créer un dispositif d'accompagnement des PME ultramarines à la réponse aux appels à projets européens via les agences de développement et les incubateurs labellisés.
- Améliorer la communication sur les programmes de l'UE en faveur de l'emploi et de la formation (programme EURES)
- Faire émerger des viviers de compétences pour les filières stratégiques et mobiliser les fonds européens pour la création des emplois jeunes avec le Fonds social européen + (FSE)

III. Approfondir l'intégration régionale au service du rayonnement international de l'UE

A. Via l'harmonisation des normes et la création de ZAE à vocation régionale

Les RUP constituent des postes avancés de l'Union et contribuent au rayonnement de l'Union auprès des pays voisins dans leurs bassins régionaux respectifs. Le Conseil s'était d'ailleurs félicité de l'initiative de la Commission visant à recenser les domaines clés de coopération par bassin et soulignait l'importance que revêtent les RUP pour les relations extérieures de l'UE.

Diversifier les marchés et bâtir des alliances commerciales, industrielles et technologiques appelle une plus grande flexibilité réglementaire afin d'éviter les distorsions de concurrence, sans compromettre la sécurité sanitaire et la protection des consommateurs et de l'environnement. Ces Zones d'Activité Economiques (ZAE) contribueront à désenclaver les RUP sur le plan maritime, aérien et numérique en s'appuyant sur les corridors régionaux (Indo-Pacifique, Caraïbe).

Mesures opérationnelles

- La Commission doit travailler avec les autorités régionales des RUP à la définition d'une Politique européenne de voisinage ultrapériphérique (PEVu) assortie d'instruments de voisinage par analogie avec la PEV. Un programme Erasmus RUP irait en ce sens.
- Dans le cadre d'un avenant à l'Accord de partenariat économique UE-Caraïbes, il faudrait autoriser la conclusion d'accords régionaux ou bilatéraux de libre-échange entre un ou des RUP et des États tiers voisins/organisations régionales, le cas échéant sur un nombre limité de produits.
- Veiller à l'harmonisation des normes européennes avec le bassin régional concerné
- Il faut mettre en place dans chaque RUP, des ZAE spéciales dotées d'un cadre fiscal, réglementaire et douanier destinés à :
 - Accueillir des industries à vocation exportatrice
 - Servir de hub logistique avec des plateformes portuaires, des zones franches douanières et des infrastructures numériques

B. Via un programme d'investissement en infrastructures essentielles

Il convient de mettre en cohérence la politique de transport avec les objectifs d'intégration régionale, notamment dans les zones géographiques où les infrastructures aéroportuaires, maritimes et routières (Mayotte, Guyane, Nouvelle-Calédonie) sont aujourd'hui largement inadaptées aux ambitions affichées.

Mesures opérationnelles

- Déployer de nouvelles dessertes vers les hubs régionaux (Johannesburg, Dubaï, São Paulo, Port-Louis, Panama) dans le cadre de la stratégie Global Gateway
- Renforcer la résilience des infrastructures aéroportuaires, portuaires et des câbles sous-marins de télécommunications

À PROPOS DE LA CPME :



8, Terrasse Bellini
92806 Puteaux Cedex
<https://www.cpme.fr>

Première organisation patronale française en nombre d'employeurs, la CPME regroupe 350 000 entreprises employant plus de 5 millions de salariés*.

Forte d'un réseau de 112 unions territoriales à travers tous les départements et régions y compris l'Outre-mer, elle représente tous les secteurs de l'économie qu'elle regroupe via ses 122 fédérations adhérentes.

Partenaire social, la Confédération défend les intérêts des PME en France et en Europe. Dotée d'un bureau à Bruxelles, elle est membre de la fédération européenne SMEunited.

**Source : ministère du Travail, mesure de la représentativité patronale interprofessionnelle, 2025*

ANNEXE - PROPOSITIONS DE LA CPME EN PREVISION D'UN TRAIN DE SIMPLIFICATION OMNIBUS EN FAVEUR DES RUP

- Proposition 1 : Exclusion des RUP du champ du MACF

Proposition de clause : modifier le règlement (UE) 2023/956 pour disposer la non-application du règlement aux marchandises destinées à circuler ou à être utilisées dans les régions visées à l'article 349 du TFUE.

- Proposition 2 : RGEC

Propositions de clause :

- Intégrer explicitement dans le RGEC, pour les régions ultrapériphériques, l'éligibilité des investissements de rénovation en modifiant le paragraphe 3 de l'article 14 du RGEC,
- Introduire une présomption d'effet incitatif dans les régions ultrapériphériques, dès lors que l'investissement est réalisé après l'entrée en vigueur du dispositif et la présentation préalable du projet d'investissement à l'Etat membre.

- Proposition 3 : « Réflexe RUP » obligatoire

Proposition de clause : Toute nouvelle initiative législative ou réglementaire comprenant des obligations techniques, administratives ou financières doit intégrer une évaluation d'applicabilité RUP ex ante et prévoir, le cas échéant, des modalités d'exécution différenciées au titre de l'article 349 TFUE.

- Proposition 4 : Principe de proportionnalité administrative

Proposition de clause : Les obligations de reporting, de traçabilité et de justification doivent être proportionnées à la taille des opérateurs et aux réalités de marché des RUP, notamment pour les TPE/PME, associations et petits opérateurs de la pêche et de l'économie bleue.

- Proposition 5 : Stabilisation des règles d'instruction

Proposition de clause : Limiter la fréquence des modifications de règles d'éligibilité et de gestion en cours de programmation, sauf motif impérieux, afin de sécuriser les plans d'investissement publics et privés dans les RUP.

- **Proposition 6 : Harmonisation documentaire inter-fonds**

Proposition de clause : Mettre en place une base documentaire harmonisée et réutilisable sur les principaux instruments de l'UE mobilisables dans les RUP, pour réduire les coûts d'ingénierie et les délais d'instruction des dossiers.

- **Proposition 7 : Exclusion des RUP du champ du SEQE-UE**

Proposition de clause : Pérennisation du régime dérogatoire des RUP du secteur maritime du système d'échange de quotas d'émission de GES de l'Union prévu par la directive 2003/87/CE au-delà de 2030 via une modification du paragraphe 3-ter de l'article 12.

- **Proposition 8 : Principe de financement calibré sur les surcoûts permanents**

Proposition de clause : Le calcul des enveloppes et taux d'intervention doit intégrer explicitement les surcoûts structurels propres aux RUP (logistique, normes, climat, risques naturels), afin d'assurer l'égalité d'accès au marché intérieur et aux objectifs de transition.

- **Proposition 9 : Répliquer la logique POSEI aux filières essentielles**

Proposition de clause : Créer des mécanismes budgétaires sectoriels inspirés du POSEI afin de stabiliser et transformer durablement les filières essentielles au développement et à la résilience des RUP : énergie, industrie, économie bleue, numérique, BTP-rénovation, tourisme durable.

- **Proposition 10 : Rénovation lourde comme axe prioritaire**

Proposition de clause : Inscrire la rénovation lourde des logements, infrastructures publiques, équipements universitaires, hospitaliers et touristiques comme axe prioritaire de la politique de cohésion, avec des lignes budgétaires et taux dédiés en RUP.

- **Proposition 11 : Investissements logistiques structurants**

Proposition de clause : Prendre en compte la logistique comme facteur de cohésion et de compétitivité dans les RUP, en finançant prioritairement la modernisation portuaire et aéroportuaire, digitalisation des chaînes d'approvisionnement, solutions bas-carbone adaptées.

- **Proposition 12 : Programmes intégrés « compétences + infrastructures + innovation »**

Proposition de clause : Déployer des programmes intégrés dans les RUP combinant le financement des infrastructures numériques, la formation initiale et continue, l'accompagnement à la transformation des TPE / PME et l'innovation appliquée aux enjeux spécifiques de l'insularité et du climat.